Evaluación de procesos de la

Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad 2013-2018. (Ejercicio fiscal 2014)

Tomo I. Informe Final

Evaluación de procesos de la

Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad 2013-2018

(Ejercicio fiscal 2014)

Tomo I

Informe Final

Dr. José María Salas González
Director de la Evaluación

Octubre de 2015

Directorio

COMISIÓN NACIONAL FORESTAL

Juan José Guerra Abud
Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Jorge Rescala Pérez
Director General de la Comisión Nacional Forestal

Gerardo Arturo García Tenorio
Coordinador General de Producción y Productividad

Enrique Serrano Gálvez
Coordinador General de Planeación e Información

Germánico Galicia García
Gerente de Desarrollo Forestal

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

Sergio Barrales Domínguez
Rector

Edgar López Herrera
Director General Académico

Francisco José Zamudio Sánchez
Director General de Investigación y Posgrado

María Antonieta Goyta Jiménez
Directora General de Administración

Elida Estela Treviño Siller
Directora General de Patronato Universitario

Moisés Zurita Zafra
Director General de Difusión Cultural y Servicio

Manuel Galicia Reyes
Coordinador de la Unidad Gestora de Servicios Tecnológicos

Créditos

Dr. José María Salas González
Director de la evaluación

Dra. Leticia Myriam Sagarnaga Villegas
Consultor

Dra. Perla Arroyo Salazar
Consultor

Dr. José Luis Romo Martínez
Consultor

M. C. Adair Camacho Linton
Consultor

Siglas y Acrónimos

Sigla/Acrónimo	Significado
%	Porcentaje
A1	Estudios forestales
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAZA	Comisión Nacional de las Zonas Áridas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPROFO	Colegio de Profesionales Forestales
CP	Cadenas Productivas
CP	Colegio de Posgraduados
CSE	Comité de Seguimiento Estatal
GE	Gerencia Estatal
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
GOI	Grupo Operativo Interinstitucional
CEF	Consejo Estatal Forestal
DF	Desarrollo Forestal
DTU	Documento Técnico Unificado
EFC	Empresas Forestales Comunitarias
ENAIPROS	Estrategia Nacional de manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
ISIMA	Instituto de Silvicultura e Industria de la Madera
LGEAPF	Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal
MML	Matriz de Marco Lógico
MMOBI	Método Mexicano de Ordenación de Bosques Irregulares
OC	Oficinas Centrales
PAT	Programa Anual de Trabajo
PE	Planeación Estratégica
PEPY	Programa Especial Península de Yucatán
PFC	Plantaciones Forestales comerciales
PFCO	Promotores Forestales Comunitarios
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PSTF	Prestador de Servicios Técnicos Forestales
PRONAFOR	Programa Nacional Forestal
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PSMARN	Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018

RdeO	Reglas de Operación PRONAFOR
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SC	Silvicultura Comunitaria
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SERNAPAM	Secretaría de Energía, Recursos Naturales y Protección Ambiental
SIGA II	Sistema Integral de Gestión de Apoyos
SHCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Público
SiPlaFor	Sistema de Planeación Forestal
SMADET	Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial
SPyP	Subgerencia de Producción y Productividad
SRNYMA	Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente
TdeR	Términos de Referencia
TESOFE	Tesorería de la Federación
UACh	Universidad Autónoma Chapingo
UGST	Unidad Gestora de Servicios Tecnológicos
UJED	Universidad Juárez del Estado de Durango
UPF	Unidad de Producción Forestal

Índice de Contenido

Pág.

Directorio iii
Créditos iv
Siglas y Acrónimos v
Resumen ejecutivo xiii
Presentación xxiv
1. Introducción 1
1.1. Antecedentes 1
1.1.1. La ENAIPROS 2013-2018 1
1.1.1.1. Fundamento legal 1
1.1.1.2. Objetivo 2
1.1.1.3. Metas ENAIPROS 2013-2018 2
1.1.1.4. Metas ENAIPROS 2014 3
1.1.2. Componente I. Fortalecimiento Empresarial Comunitario 3
1.1.3. Componente II. Silvicultura y manejo forestal 3
1.1.4. Componente III. Abasto, transformación y mercados 4
1.2. Mecanismo operativo 7
1.2.1. Primer mecanismo (delimitación territorial) 7
1.2.2. Segundo mecanismo (operación institucional y seguimiento) 8
1.3. Principales procesos en la normatividad vigente 8
1.3.1. Normatividad vigente 9
1.3.2. Descripción global de los procesos que conducen a la generación y entrega de los bienes y/o servicios que contribuyen al logro del objetivo del Programa 10
1.4. Método y procedimiento 11
1.4.1. Objetivos de la evaluación 12
1.4.2. Enfoque metodológico de la evaluación 12
1.4.2.1. Orientación del programa hacia resultados 13
1.4.2.2. Carácter analítico de la evaluación 13
1.4.2.3. Oportunidad de los resultados de la evaluación 13

Pág.

1.4.2.4. Carácter práctico de las recomendaciones 13
1.4.3. Alcance de la evaluación 13
1.4.4. Metodología para el logro de los objetivos de la evaluación 17
2. Diseño 20
2.1. Tipo de estrategia en el ámbito de la política pública 20
2.2. Justificación de la creación y diseño de la ENAIPROS 20
2.3. Evaluación de la MIR 23
2.3.1. Morfología narrativa 23
2.3.2. Lógica vertical de la MIR 24
2.3.3. La lógica horizontal de la MIR 26
2.3.4. Valoración final de la MIR 27
2.4. Vinculación del Propósito de la ENAIPROS con los objetivos nacionales y sectoriales 27
2.4.1. Contribución de la ENAIPROS a las metas estratégicas nacionales 41
2.5. Análisis de la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad 45
2.5.1. Población potencial y objetivo 45
2.5.2. Mecanismo para identificar a la población objetivo 52
2.5.3. Padrón de beneficiarios 54
2.6. Arreglo institucional 54
2.6.1. Relación interinstitucional (coordinación transversal) 54
2.6.2. Articulación intrainstitucional (integración horizontal) 59
2.7. Sistema para la gestión administrativa 64
2.8. Consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable 64
2.9. Los supuestos del diseño de la ENAIPROS (según la MML) 73
2.9.1. Supuesto 1. Recurso presupuestal 74
2.9.2. Supuesto 2. Recurso humano 75
2.9.3. Supuesto 3. Apoyo de las instituciones de gobierno relacionadas con la normatividad forestal 76

Pág.

2.9.4. Supuesto 4. Voluntad comunitaria para incrementar la productividad de los bosques, para aplicar tratamientos silvícolas intensivos y prácticas de conservación de la biodiversidad y adopción de nuevas tecnologías 77
2.9.5. Supuesto 5. Metodologías desarrolladas para un Sistema de seguimiento y monitoreo de la estrategia por componente 79
2.10. Lo que se propone 81
2.10.1.1. ¿Cómo lograrlo? 83
2.10.1.2. ¿Cuánto tiempo? 85
2.10.1.3. En cuanto a la normatividad 85
2.10.1.4. El arreglo institucional 86
2.10.1.5. Los supuestos 86
3. Descripción, análisis y principales hallazgos de procesos de la Estrategia 88
3.1. Distribución de recursos y tipo de apoyos 2014 88
3.2. Evaluación de procesos 96
3.3. Proceso de planeación de la ENAIPROS 96
3.3.1. Planeación en el ámbito nacional 97
3.3.1.1. Documento de planeación 97
3.3.2. Matriz de Marco Lógico 99
3.3.3. Metas e Indicadores 100
3.3.3.1. Componente I. Fortalecer las capacidades de las empresas Forestales comunitarias 105
3.3.3.2. Componente II. Silvicultura y Manejo forestal 106
3.3.3.3. Componente III. Abasto, Transformación y Mercados 109
3.3.3.4. Análisis de las metas nacionales 113
3.3.3.5. Ámbito Estatal 114
3.3.4. Matriz de marco lógico estatal 115
3.3.4.1. Congruencia de las metas ENAIPROS con las metas del PAT 119
3.3.4.2. Expectativas de cumplimiento de metas 119
3.3.5. Diagnóstico estatal 120
3.3.6. Estudios de cuenca 121
3.3.7. Diagnósticos comunitarios 122

Pág.

3.3.8. Normativa 123
3.3.9. Arreglo institucional 123
3.3.9.1. Grupos de trabajo 123
3.3.9.2. Coordinación interinstitucional 125
3.3.9.3. Coordinación intrainstitucional 125
3.3.10. Otros actores participantes en la planeación 128
3.3.10.1. Prestadores de servicios técnicos forestales (PSTF) 128
3.3.10.2. Promotores Forestales Comunitarios (PFCO) 129
3.3.11. Percepción de la ENAIPROS en los estados 130
3.4. Evaluación global del proceso de Planeación 130
3.4.1. Respuesta a las preguntas de la evaluación sobre la Planeación 134
3.5. Proceso de difusión 138
3.5.1. Ámbito nacional 138
3.5.2. Ámbito estatal 139
3.5.2.1. Nivel institucional 139
3.5.2.2. Nivel industrial 140
3.5.2.3. Nivel PSTF y Asesores técnicos 140
3.5.2.4. Nivel Beneficiarios 141
3.5.3. Cuestionario a beneficiarios sobre difusión 142
3.5.4. Respuesta a las preguntas de la Evaluación sobre Difusión 143
3.6. Proceso de selección de apoyos 146
3.6.1. Elaboración de solicitudes 147
3.6.1.1. Dependencia de los PSTF para la elaboración de solicitudes 147
3.6.1.2. Inclusión de prácticas de manejo de biodiversidad 147
3.6.1.3. Idiosincrasia de los productores 150
3.6.2. Recepción de solicitudes 151
3.6.2.1. Oportunidad en la entrega 151
3.6.2.2. Entrega con faltantes 152
3.6.2.3. Recepción *on line* 153
3.6.2.4. Captura de solicitudes en el INFOPREL 153

Pág.

3.6.3. Selección de beneficiarios 154
3.6.3.1. Viabilidad técnica 154
3.6.3.2. Calificación de apoyos 155
3.6.3.3. Dictaminación de proyectos 155
3.6.3.4. Validación de solicitudes 156
3.6.4. Publicación de resultados 157
3.6.5. Firma de contrato 158
3.6.6. Suficiencia de recursos 158
3.6.7. Cuestionario a beneficiarios 160
3.6.7.1. Elaboración de solicitudes 160
3.6.7.2. Selección de PSTF 160
3.6.7.3. Trámite de solicitudes 161
3.6.7.4. Desempeño del personal de CONAFOR 161
3.6.7.5. Selección de beneficiarios 162
3.6.7.6. Notificación de resultados 162
3.6.7.7. Firma y entrega del convenio de concertación 163
3.6.8. Respuesta a las preguntas de la Evaluación 163
3.6.8.1. Solicitudes de apoyo 164
3.6.8.2. Selección de beneficiarios 166
3.7. Proceso de pago de los apoyos 167
3.7.1. Autorización del PMF 168
3.7.2. Desistimiento de los apoyos 169
3.7.3. Pago de anticipo 169
3.7.4. Verificación de los apoyos 170
3.7.5. Finiquito de los apoyos 171
3.7.6. Cuestionario a beneficiarios 172
3.7.6.1. Pago de los apoyos 172
3.7.6.2. Verificación 173
3.7.6.3. Finiquito 173
3.7.7. Respuesta a las preguntas de la Evaluación 174

Pág.

3.8. Proceso de seguimiento a beneficiarios 176
3.8.1. Durante la vigencia de los apoyos 176
3.8.1.1. Seguimiento administrativo 176
3.8.1.2. Seguimiento técnico 179
3.8.2. Después de concluido el proyecto 180
3.8.2.1. Seguimiento a la satisfacción con la asistencia técnica recibida 180
3.8.2.2. Quejas 180
3.8.3. Cuestionario a beneficiarios 181
3.8.4. Respuesta a las preguntas de la evaluación 181
3.9. Contraloría social 183
3.10. Transparencia y rendición de cuentas 183
3.11. Corrupción 184
4. Hallazgos y resultados 185
4.1. Diseño 185
4.1.1. Justificación de la creación y el diseño 185
4.1.2. Evaluación de la MIR 185
4.1.3. Contribución de la ENAIPROS a los objetivos nacionales 187
4.1.4. Población objetivo 187
4.1.5. Arreglo institucional 187
4.1.6. Sistema para la gestión administrativa 187
4.1.7. Consistencia entre el diseño y la normatividad 188
4.1.8. Supuestos 189
4.2. Procesos 190
4.2.1. Planeación 190
4.2.2. Difusión 195
4.2.3. Selección de apoyos 196
4.2.4. Pago de los apoyos 198
4.2.5. Seguimiento 198
4.2.6. Otros procesos 199

Pág.

5. Conclusiones y recomendaciones 200
5.1. Conclusiones 200
5.1.1. Diseño 200
5.1.1.1. Justificación de la creación y el diseño 200
5.1.1.2. Evaluación de la MIR 200
5.1.1.3. Contribución de la ENAIPROS a los objetivos nacionales 200
5.1.1.4. Población objetivo 200
5.1.1.5. Arreglo Institucional 200
5.1.1.6. Sistema para la gestión administrativa 201
5.1.1.7. Consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable 201
5.1.1.8. Supuestos 201
5.1.2. Procesos 202
5.1.2.1. Planeación de ENAIPROS 202
5.1.2.2. Arreglo institucional ENAIPROS 202
5.1.2.3. Difusión ENAIPROS 203
5.1.2.4. Selección de apoyos 204
5.1.2.5. Pago de los apoyos 204
5.1.2.6. Seguimiento 204
5.1.2.7. Otros procesos 205
5.2. Recomendaciones 205
5.2.1. En diseño 205
5.2.1.1. Justificación de la creación y el diseño 205
5.2.1.2. Valoración de la MIR 207
5.2.1.3. Vinculación del Propósito de la ENAIPROS con los objetivos nacionales y sectoriales 208
5.2.1.4. Población objetivo 209
5.2.1.5. Arreglo institucional 210
5.2.1.6. Sistema de gestión administrativa 212
5.2.1.7. Consistencia entre el diseño y la normatividad 212
5.2.1.8. Supuestos 214

Pág.

5.2.2. Operación 214
5.2.2.1. En planeación 214
5.3. En difusión 217
5.4. En el manejo de la solicitud 218
6. Referencias 220
7. Anexos 222
7.1. Anexo I. Matriz de Marco Lógico ENAIPROS 222
7.2. Anexo II. Ficha técnica de identificación con los datos mínimos del Programa. 228
7.3. Anexo III. Ficha de identificación y equivalencia de procesos 231
7.4. Anexo IV. Análisis FODA 234
7.5. Anexo V. Recomendaciones 238
7.6. Anexo VI. Propuesta para fortalecer el sistema de monitoreo de indicadores de gestión 245

Índice de Tablas

Pág.

Tabla 1. Metas 2014 Componente I 3
Tabla 2. Metas 2014 Componente II 3
Tabla 3. Metas 2014 Componente III 4
Tabla 4. Componentes ENAIPROS 4
Tabla 5. Poblaciones de la ENAIPROS 5
Tabla 6. Componentes evaluados ENAIPROS 2014 10
Tabla 7. Interrogantes principales de la evaluación. ENAIPROS 14
Tabla 8. Supuesto establecidos en la MIR de la ENAIPROS 24
Tabla 9. MML de la ENAIPROS (a nivel de objetivos) 25
Tabla 10. Estrategia 4.4.4. Proteger el patrimonio natural 28
Tabla 11. Líneas de acción de la Estrategia 4.2 del objetivo 4 del PSMARN 31
Tabla 12. Objetivos de los Componentes del Pp S219, 2014 35
Tabla 13. Problemática identificada relacionada con la producción y la productividad[/a] 37
Tabla 14. Distribución del presupuesto ENAIPROS 2014 38
Tabla 15. Montos promedio de los apoyos ENAIPROS 38
Tabla 16. Indicador 1 para verificar el cumplimiento del objetivo 1 del PRONAFOR 41
Tabla 17. Indicador 3 para verificar el cumplimiento del objetivo 1 del PRONAFOR 42
Tabla 18. Metas para Componentes 1 y 2 ENAIPROS 43
Tabla 19. Meta para Componente 3 ENAIPROS 44
Tabla 20. Definición de la población Potencial, Prioritaria y Objetivo de la ENAIPROS 46
Tabla 21. Población objetivo de los Componentes del Pp S219, 2014 47
Tabla 22. Población objetivo del Programa Plantaciones Forestales Comerciales 2014 48
Tabla 23. Propuesta. Población objetivo y monto de apoyo 51
Tabla 24. Líneas de acción del Componente IV Coordinación interinstitucional 55
Tabla 25. Estatus de los documentos solicitados por la Gerencia General de Producción y Productividad 63
Tabla 26. Adaptación a las RdeO del Pp S219, 2014 65
Tabla 27. Cuadro comparativo solicitado para el informe final de actividades 68
Tabla 28. Comparativo de las actividades y requisitos para el manejo de la biodiversidad según NOM-152-SEMARNAT y los TdeR del PP.1 69

Pág.

Tabla 29. Línea de acción 4.2 del componente IV de la ENAIPROS 73
Tabla 30. Riesgos y supuestos de la MML de la ENAIPROS 74
Tabla 31. Funciones del personal administrativo y operativo 76
Tabla 32. Resultado esperado 2, según MML ENAIPROS y Línea de acción 4.2 77
Tabla 33. Características del clúster 83
Tabla 34. Número de apoyos, apoyo promedio y apoyo total por componente y modalidad de apoyo (ENAIPROS). 2014 92
Tabla 35. Número de apoyos, apoyo promedio y apoyo total por componente y modalidad de apoyo (Otros apoyos). 2014 94
Tabla 36. Metas de la ENAIPROS 100
Tabla 37. Metas del Componente I. Fortalecimiento Empresarial Comunitario 101
Tabla 38. Metas del Componente II. Silvicultura y Manejo forestal 101
Tabla 39. Metas del Componente III. Abasto y transformación 102
Tabla 40. Proyectos de modernización asignados 112
Tabla 41. Metas estatales de la ENAIPROS. 2014[1/] 118
Tabla 42. Expectativas de cumplimiento de metas en 2018 120
Tabla 43. Tablero de control de planeación de la ENAIPROS. 2014. Versión oficial 131
Tabla 44. Tablero de control del proceso de planeación y dinámica operativa de la ENAIPROS. 2014 133
Tabla 45. Percepción de los Diagnósticos elaborados por los PFCO 191
Tabla 46. Perfil y actividades del PFCO, ejercicio 2013 192
Tabla 47. Perfil y actividades del PFCO, 2014. 193
Tabla 48. Para la justificación de la creación y el diseño 205
Tabla 49. Recomendaciones para mejorar la MIR 207
Tabla 50. Recomendaciones para mejorar la vinculación del Propósito con los objetivos nacionales y sectoriales 208
Tabla 51. Recomendaciones para la definición de la población objetivo 209
Tabla 52. Recomendaciones para mejorar el arreglo institucional 210
Tabla 53. Recomendaciones para mejorar la consistencia entre el diseño y la normatividad 212
Tabla 54. Planeación. Hallazgos y recomendaciones 214

Pág.

Tabla 55. Selección de beneficiarios. Hallazgos y recomendaciones 218
Tabla 56. Matriz de Marco Lógico ENAIPROS 222
Tabla 57. Ficha técnica de identificación ENAIPROS 2014 228
Tabla 58. Ficha de identificación y equivalencia de procesos. Evaluación de procesos de la ENAIPROS. 2014 231
Tabla 59. Matriz FODA, ENAIPROS 2014 234
Tabla 60. Recomendación 1. Para la consolidación en el Diseño de la ENAIPROS 238
Tabla 61. Recomendación 2. Para la consolidación en el diseño de la ENAIPROS 239
Tabla 62. Recomendación 3. Para la consolidación en el diseño de la ENAIPROS 240
Tabla 63. Recomendación 4. Para la consolidación del diseño de la ENAIPROS 241
Tabla 64. Recomendación 5. Para la consolidación de la ENAIPROS 242
Tabla 65. Recomendación 6. Para la consolidación de la ENAIPROS 243

Índice de Ilustraciones

Pág.

Ilustración 1. Zonas de reactivación 2014 7
Ilustración 2. Identificación de las 17 zonas de reactivación 2014 8
Ilustración 3. Principales procesos de la ENAIPROS 9
Ilustración 4. Árbol de problemas para el diseño de la ENAIPROS 22
Ilustración 5. Objetivos y líneas de acción transversales del PND 2013-2018 29
Ilustración 6. El PSMARN sus estrategias y su alineación con el PND 30
Ilustración 7. Jerarquización de objetivos de la ENAIPROS 35
Ilustración 8. Estrategias para el desarrollo de cadenas de valor productivas 40
Ilustración 9. Unidades de intervención ENAIPROS (actual y propuesta) 49
Ilustración 10. Agentes articuladores en una cadena de valor productiva 50
Ilustración 11. Zonas de reactivación ENAIPROS 53
Ilustración 12. Grupo Operativo Institucional y Comité de Seguimiento ENAIPROS 59
Ilustración 13. Coordinación intrainstitucional (el deber ser) 60
Ilustración 14. Mecanismo de coordinación lateral (intrainstitucional) de la CONAFOR 61
Ilustración 15. Oficio Nº CGPP-0932/14 62
Ilustración 16. Cuencas de abasto y zonas de reactivación 104

Resumen ejecutivo

Considerandos para definir el alcance de la evaluación

La CONAFOR es la responsable de ejecutar la política forestal bajo los lineamientos del PND y el PSMARN; su objetivo superior es la rentabilidad y competitividad de las cadenas de valor forestales. La ENAIPROS 2013-2018, fue diseñada como una **estrategia paraguas,** donde la Coordinación General de Producción y Productividad asume su liderazgo y la ejecuta en control parcial de las acciones, definiendo sus objetivos estratégicos o límites dentro de los cuales deberán ejecutarse los programas plataforma en los que se apoya.

En este diseño, si bien existe una **visión que surge del liderazgo central**, los que controlan dicha visión **no son los que controlan la realización de las actividades.** Así pues, para cumplir los objetivos ENAIPROS se utiliza como plataforma para guiar la entrega de subsidios la estructura operativa del Pp S219 y Plantaciones Forestales Comerciales, cada uno de ellos con procedimientos establecidos y normados en Reglas de Operación, Lineamientos, Manuales de Procedimientos y Términos de Referencia.

Los programas plataforma tienen al menos una década operando prácticamente bajo el mismo diseño y gestión, por lo que la implementación de la Estrategia -con objetivos superiores a cumplir en un plazo específico (2013-2018)-, debería implicar un cambio en su normatividad y operación para darle direccionalidad a los "*apoyos ENAIPROS"*.

Al momento de esta evaluación correspondiente al año fiscal 2014, ***la Estrategia ha estado operando durante dos años y medio -casi la mitad de su horizonte de planeación-*** y no cuenta con una evaluación de diseño.

Otro considerando importante para delimitar los alcances de la evaluación fue ***el nivel de maduración de la operación de la estrategia en el ámbito estatal,*** en donde ésta presenta variados estadios de desarrollo y dinámicas de instrumentación.

Por lo anterior, se consideró conveniente incluir en esta evaluación de procesos un análisis de los principales elementos del diseño de la ENAIPROS, que permitiera aportar argumentos que coadyuven a explicar las causas de las principales fallas observadas en su operación y que comprometen el alcance de sus objetivos y metas.

Es por ello que ***ésta no es una evaluación típica de procesos de un programa***, dado que la mayoría de los procesos operativos de la ENAIPROS corresponden a la operación normal o típica de los programas plataforma.

Principales hallazgos y resultados

Justificación de la creación y el diseño

Si bien la creación de la ENAIPROS está plenamente justificada en función de los objetivos y metas que se plantearon, las debilidades encontradas en su diseño (Matriz de Marco Lógico) indican que éste debe revisarse a profundidad para darle pleno sustento.

Evaluación de la MIR

Se encontraron fallas en la narrativa de la MIR, tales como: identificación y conceptualización del problema, jerarquización y ubicación de los causales y efectos, así como omisión del componente de Plantaciones forestales comerciales, las cuales ponen en riesgo la solidez y la congruencia de la ENAIPROS como instrumento para el cumplimiento de los objetivos sectoriales y nacionales.

Contribución de la ENAIPROS a los objetivos nacionales

La ENAIPROS está alineada y contribuye al logro de los objetivos y metas de corte nacional y sectorial, específicamente en aquellos relacionados con el incremento de la producción y productividad forestal.

Población objetivo

Se debe precisar la definición y delimitación de la unidad de intervención la ENAIPROS, para evitar que se continúe operando bajo la inercia de dispersión de apoyos.

Arreglo Institucional

La debilidad normativa para la integración y coordinación del **Grupo Operativo Interinstitucional** y el **Comité de Seguimiento de la ENAIPROS,** tanto en el ámbito central como en el estatal, no han permitido su consolidación como entes para el intercambio de información, diálogo, concertación, planificación e implementación de programas, proyectos y acciones. Asimismo, ha provocado confusión respecto del papel que debe jugar cada uno de éstos en la gestión de la ENAIPROS.

Al no formalizarse la responsabilidad de la **instancia federal (CGPyP) como espacio de coordinación y revisión de avances de la ENAIPROS**, no se ha logrado una adecuada articulación de la planeación y ejecución de las actividades encaminadas al logro de los objetivos de la Estrategia.

Sistema para la gestión administrativa

La carencia de un sistema adecuado para la gestión técnica-administrativa de las acciones de la ENAIPROS, no ha permitido hacer un seguimiento puntual de la gestión de los apoyos y de sus resultados.

Consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable

Al no existir un procedimiento normado y sistematizado para la selección de beneficiarios de la ENAIPROS, ni una estrategia integral para la focalización de los apoyos otorgados a través del Pp S219 y Plantaciones Forestales Comerciales, no se ha logrado dar una direccionalidad adecuada a sus apoyos.

Supuestos de la MML

El cambio del entorno económico nacional ha afectado negativamente el cumplimiento de los principales supuestos de la MML de la ENAIPROS, lo cual pone en riesgo el cumplimiento de sus objetivos. La disponibilidad de ***recursos humanos*** involucrados en su operación –programas plataforma- se ha restringido sustancialmente.

En opinión de los funcionarios entrevistados, el supuesto de ***Voluntad comunitaria para incrementar la productividad de los bosques y aplicar tratamientos silvícolas intensivos*** sólo se está cumpliendo parcialmente. Los silvicultores condicionan que previo a ello, se debe saber dónde se van a vender los productos obtenidos. Es decir, sólo estarían dispuestos a incrementar la intensidad de los programas de manejo hasta que se tenga la certeza de que se tienen mercados seguros, ***área en la que no ha trabajado todavía la ENAIPROS.***

Procesos de la ENAIPROS

Planeación

La planeación de la ENAIPROS ha resultado poco adecuada para dirigir eficaz y eficientemente sus acciones tanto en el ámbito estatal como nacional. Las dos principales

metas (producción y productividad) no se han revisado periódicamente sus avances ni se han definido acciones que deberían emprenderse para corregir potenciales desviaciones.

Este proceso se ha realizado de manera muy deficiente en los estados, en donde pocos de ellos han elaborado su plan de intervención estatal, por lo que *no se ha logrado integrar el plan de intervención nacional*.

Los documentos de planeación, en la mayoría de los estados aún están en proceso, por lo que la mayoría de las acciones ENAIPROS son emprendidas más con base en la experiencia del personal de la CONAFOR.

El área de planeación de la CONAFOR, incluso desde oficinas centrales, no participa directamente en la planeación de la ENAIPROS. Este proceso se gestiona en la Subgerencia de Producción y Productividad, o en el área de Desarrollo forestal; sus principales metas (producción y productividad) se administran por separado de las metas del PAT de la Gerencia.

En la mayoría de los estados, los funcionarios entrevistados manifestaron que desconocen las acciones ENAIPROS que se realizarán en el corto y mediano plazos.

En síntesis, la debilidad del proceso de planeación que se sigue para desarrollar las acciones de la ENAIPROS podría no conducir al logro de los objetivos planteados.

Normatividad

La normativa de los programas plataforma no ha sido suficientemente ajustada para identificar, favorecer la convergencia de recursos y darle direccionalidad a los “apoyos ENAIPROS”.

Arreglo institucional

La participación interinstitucional en la Estrategia es incipiente, con excepciones en los estados de Chihuahua y Durango. La integración de las dependencias involucradas es un proceso lento y en algunos casos complicado, caracterizado por reducido interés y apatía institucional.

El PSTF, como generador de proyectos, es un actor determinante en la ENAIPROS. Los proyectos dependen de sus habilidades e intereses, los cuales están determinados por sus capacidades profesionales. Hasta ahora, la demanda de “apoyos ENAIPROS” se ha

focalizado en la producción primaria, con escasas iniciativas que inciden en el desarrollo de las cadenas de valor.

La estructura organizativa intrainstitucional todavía se constituye en una camisa de fuerza para la operación de la Estrategia; no se dispone de los circuitos de autoridad-responsabilidad requeridos para generar procesos de comunicación, coordinación y toma de decisiones adecuados para alcanzar los objetivos de la ENAIPROS.

En el ámbito estatal, en algunos estados las áreas técnicas manifiestan que no han recibido -de parte de las Gerencias correspondientes- instrucciones formales precisas para incorporarse a la Estrategia. Por la misma razón no hay una concurrencia de recursos planeada, dirigida a cumplir los objetivos de la estrategia; en los casos en que esto llega a darse, es más por *"una feliz coincidencia*".

En la mayoría de los estados, la Estrategia se opera a nivel de jefe de departamento de DF, con escasa participación de los Subgerentes de Producción y Productividad.

El tiempo disponible de los funcionarios que integran el Comité y el Grupo operativo, es señalado como la principal limitante para poder *"pensar"* la ENAIPROS. Esto se confirma con el estado de situación de la Estrategia en las entidades: las que más han avanzado con hechos, son las que no han elaborado sus documentos de intervención (Durango, Chihuahua y Puebla).

Evaluación del desempeño de los procesos

En un ejercicio de evaluación interna de cuatro procesos operativos de la Estrategia, basado en la información de los 17 estados participantes, la calificación promedio del desempeño fue de sólo ***Regular*** (con una calificación de 1.9 en un rango de 1 a 3, donde 1 era la máxima calificación). El proceso con la mayor calificación (***Bueno,*** con 1.1) fue la existencia del acta constitutiva del Comité y del Grupo de seguimiento y el proceso peor calificado fue la operatividad del arreglo institucional (***Regular-malo*** con 2.4).

En la evaluación del desempeño de la operación de la ENAIPROS con base en información de los 8 estados incluidos como estudios de caso, en la que se consideraron 14 distintos aspectos, la calificación promedio fue de ***Regular*** (1.8). Los aspectos mejor calificados fueron la contratación de los PFCO y la elaboración de los diagnósticos prediales (***Bueno***, 1.0), la elaboración de la MML y la definición de metas estatales (***Bueno***, 1.1) y la elaboración del diagnóstico forestal estatal (***Bueno-regular***, 1.5); los aspectos con menor calificación fueron la existencia del documento de intervención

estatal (***Regular-malo***, 2.3), el proceso de planeación estatal (***Regular***, 2.2) y la coordinación intrainstitucional estatal (***Regular***, 2.2).

En suma el desempeño de los procesos operativos de la ENAIPROS desde la perspectiva interna y del equipo evaluador sólo alcanzó una calificación de ***Regular***.

Procesos operativos de los programas plataforma

Antes de pasar al análisis de los procesos de los programas plataforma, se enfatiza que **no existen procesos específicos para operar la ENAIPROS,** pues ésta no cuenta con recursos humanos, económicos y materiales específicos. La Estrategia se opera a través de los recursos asignados al Pp S219 y Plantaciones forestales comerciales.

Difusión

No se cuenta con una estrategia específica para difundir la ENAIPROS directamente con los silvicultores; el proceso todavía no alcanza a ese nivel.

La difusión que actualmente se realiza (conferencias, talleres, reuniones) se orienta a funcionarios federales y estatales, PSTF, organizaciones de silvicultores y a representantes de ejidos y comunidades seleccionados. En la encuesta aplicada a los silvicultores beneficiados con apoyos ENAIPROS 2014, prácticamente el 100 por ciento señaló desconocer la Estrategia y sus objetivos.

Con los PSTF se realiza una difusión más específica de la ENAIPROS. Se trata de convencer a estos servidores de las bondades de la Estrategia, para con su apoyo identificar e implementar proyectos potenciales. Al inicio, en la mayoría de los estados los PSTF no tenían gran interés por participar en la Estrategia –incluso cuestionaban sus planteamientos, particularmente el tema de la biodiversidad-, pero más recientemente ya se han incorporado y participan proactivamente como en el caso de Chihuahua, Durango y Puebla, lo cual ha permitido la implementación de mayor número de proyectos ENAIPROS.

Hasta muy recientemente (julio del 2015) se inició la difusión de la ENAIPROS mediante la página de la CONAFOR, en la que aparece únicamente el documento de planeación nacional. También se difunden los eventos de capacitación (talleres, diplomados) para los PSTF, pero estas iniciativas no se identifican suficientemente como parte de la ENAIPROS y el objetivo particular que cumplen en ella.

Selección de apoyos

No hay un proceso específico para seleccionar e implementar proyectos ENAIPROS. En la normatividad, el único criterio de selección específico es la ubicación del proyecto en zona de reactivación de la producción; sin embargo, los criterios de selección no han sido determinantes para lograr impulsar proyectos orientados a alcanzar las metas de la Estrategia.

Elaboración de solicitudes

La inclusión del tema de biodiversidad en los programas de manejo forestal es un cuello de botella importante y aún no resuelto; incluso en algunas delegaciones estatales de SEMARNAT no se ha aceptado la exigencia de incluir el tema en los programas de manejo forestal.

En opinión de algunos funcionarios entrevistados, ni los PSTF, ni el personal de las instituciones, incluyendo CONAFOR, SEMARNAT y PROFEPA, han desarrollado todavía suficientes capacidades para elaborar dichos proyectos, llevarlos a la práctica, darles seguimiento, verificarlos y controlarlos, pero se está avanzando en ese sentido.

Al momento de la evaluación, no se tenía reportada en ninguno de los estados la aplicación de este tipo de prácticas en la implementación de los programas de manejo elaborados con apoyo CONAFOR (años 2013-2014).

Otro cuello de botella importante es que en la mayoría de los estados la SEMARNAT continúa autorizando programas de manejo que *no incluyen las prácticas para la conservación de la biodiversidad exigidas por la CONAFOR para otorgar sus apoyos*. Existe el riesgo de que el tema se convierta en un requisito más para sólo lograr el apoyo y no trascienda para generar los beneficios pretendidos.

Asignación de los apoyos

Para calificar las “solicitudes ENAIPROS”, prácticamente la única diferencia es que en los criterios de selección se asignan 5 puntos extra a los predios que se ubican en zonas de reactivación, es todo. Por lo anterior, no se logra darles la prioridad suficiente en función de la jerarquía de sus objetivos y la mayoría del presupuesto sigue aplicándose de manera dispersa en típicas acciones del Pp S219.

En la información de los proyectos del Pp S219, la identificación de proyectos de la Estrategia solamente puede ser realizada de manera *expost a la recepción de la solicitud,* ***conforme a la ubicación geográfica del predio***, pero no con base en características distintivas propias de este tipo de proyectos como pudieran ser monto de apoyo, tipo de acciones a realizar, tipo de beneficiarios, etcétera.

Los funcionarios no tienen idea precisa de cuántos proyectos se van a recibir que se orienten a cumplir los objetivos y metas de la Estrategia; no tienen idea clara sobre cuál va a ser el avance en metas correspondiente al ejercicio.

Para asignar los apoyos se siguen criterios diferentes en los estados; el más común es ordenar los proyectos de acuerdo a la calificación obtenida -aplicando los criterios de selección de las Reglas de Operación- y asignar recursos hasta que se agoten, sin importar si son o no proyectos ubicados en zonas de reactivación. El otro criterio es separar las solicitudes en dos grupos; la asignación de recursos se inicia con los proyectos ENAIPROS, si quedan recursos, se asignan a proyectos no ENAIPROS. Esto puede estar dando lugar a que un número importante de proyectos con potencial, no ubicados en zonas de reactivación se queden sin apoyo.

Lo anterior no fue señalado como cuello de botella, pero el evaluador así lo percibe, dado que bajo el segundo criterio se deja fuera a proyectos con potencial y se incluyen proyectos ubicados en zonas de reactivación que no contribuyen necesariamente al logro de los objetivos ENAIPROS.

Para el componente Cadenas Productivas, se identificó la necesidad de modificar el procedimiento de selección y asignación de recursos. Actualmente se realiza en oficinas centrales, sin retroalimentar a las GE sobre los criterios aplicados. Esto ha conducido a que, en no pocas ocasiones, los proyectos preseleccionados en los Comités ENAIPROS estatales –valorados por su aporte al cumplimiento de sus objetivos y metas- normalmente quedan sin recursos.

Seguimiento

Se percibió que no se da seguimiento adecuado a los apoyos ni del Pp S219, ni de ENAIPROS.

No hay seguimiento técnico en campo por parte de CONAFOR ni por parte de los PSTF; ni durante la vigencia del apoyo, ni una vez concluido su pago, y aunque los beneficiarios entrevistados dicen que sí reciben visitas de seguimiento, la realidad es que

–en no pocas ocasiones- el seguimiento es vía telefónica y sólo durante la vigencia de los apoyos.

El seguimiento administrativo de los apoyos se realiza a través del SIGA II, sistema que –a la fecha- no permite identificar los proyectos ENAIPROS.

El seguimiento en físico de los expedientes de los beneficiarios es un problema serio, debido a que no se cuenta con personal de archivo, y en algunas Gerencias ni con espacios ni mobiliario de almacenamiento adecuado. Los expedientes son demasiado voluminosos, con documentos duplicados, impresos por una sola cara de la hoja e incluso con documentos ilegibles.

Otros procesos

La mayoría de entrevistados sabe de la existencia de la página de la CONAFOR, aunque no la usa. La mayoría sabe de la existencia de un buzón de quejas pero no lo han utilizado; también desconocen los resultados de su operación. A la mayoría, se les aplica una encuesta de satisfacción, cuya utilidad desconocen y la mayoría recomendaría los apoyos de la CONAFOR a otros productores. Finalmente, no se reportaron señales de corrupción en la gestión de los apoyos.

Principales conclusiones

- La ENAIPROS y sus objetivos resultan altamente pertinentes para intentar promover un cambio de la situación del sector al través del incremento de la producción y la productividad forestal.

- Aquí debe destacarse el notable esfuerzo institucional por fijar metas que expresan el efecto de la ENAIPROS sobre la población objetivo, en niveles que estimulan un mejor desempeño institucional a través de indicadores claves. Esto a diferencia de las metas que fueron fijadas para la mayoría de los programas institucionales 2014, que sólo cuantifican los resultados de la gestión u operación de los apoyos de la CONAFOR y tienden a evaluar más su capacidad administrativa que el efecto de sus intervenciones.

- El establecimiento de las metas ENAIPROS representa pues un gran compromiso Institucional, por lo que cobra mayor relevancia el que éstas sean factibles en los plazos planteados para su cumplimiento.

- La ENAIPROS está todavía operando bajo la lógica del Pp S219. Se mantiene centrada en la producción primaria.

- La planeación de la ENAIPROS no se realiza bajo un ejercicio sistemático; no se hace una adecuada planeación estratégica; en la mayoría de los casos, el personal responsable de su gestión no está capacitado en la MML y en planeación estratégica.

- La carencia de un Plan de intervención ENAIPROS en el ámbito nacional y estatal complica la definición de estrategias y acciones para alcanzar sus objetivos.

- Se requiere mayor adecuación de normas (RdeO del Pp S219 y Lineamientos de PFC) para focalizar y darle direccionalidad a los apoyos ENAIPROS.

- Se registra una deficiente sincronía de componentes y modalidades. Se estimula la intensificación de los programas de manejo sin considerar la existencia de mercado para los productos.

- A pesar de que las RdeO del Pp S219 convocan su participación, los industriales y comercializadores –actores clave para la ENAIPROS- resultan con escasas posibilidades de ser apoyados debido a los criterios de selección.

- En el ambiente económico actual, la ENAIPROS resulta altamente pertinente; la CONAFOR dispone de menos recursos, por lo que se requiere mayor eficacia y eficiencia en su asignación.

Principales recomendaciones

- La ENAIPROS debe atender objetivos superiores al Pp S219, trascendiendo el ámbito de la empresa forestal comunitaria. Es necesario ajustar sus objetivos: mayor producción y productividad, con sostenibilidad social y ambiental para *lograr una mayor rentabilidad y competitividad de las cadenas de valor forestales*. Este último objetivo está contemplado en el Plan Sectorial, pero no es atendido por una estrategia o programa específico de la CONAFOR.

- La ENAIPROS requiere de una visión de cadena de valor para incrementar la rentabilidad y competitividad de la empresa forestal comunitaria. No se requiere integrar o consolidar la producción; sí coordinar los segmentos de las cadenas de valor estratégicas bajo un interés común.

- Se requiere definir y delimitar la población objetivo de la Estrategia. La ENAIPROS requiere de mayor focalización, no menor focalización; ante el nuevo ambiente

económico y la escasez de recursos públicos, se requiere mayor eficiencia en la asignación.

- Se requiere la elaboración de manuales de procedimientos mínimos para hacer más funcional el arreglo institucional y eficaces y eficientes sus procedimientos operativos, particularmente la selección y asignación de apoyos.

- Se requiere ajustar la normatividad de sus programas plataforma para que sea factible darle mayor direccionalidad a los “apoyos ENAIPROS” y, a través de la convergencia de recursos, incrementar el monto para convertirlos en verdaderos detonantes del desarrollo de las cadenas de valor forestales.

- Se requiere un relanzamiento de la ENAIPROS, a partir de dos aspectos claves: un diseño más adecuado que garantice su lógica vertical y una planeación estratégica fortalecida en el ámbito central y en los estados que permita orientar su accionar.

Presentación

El presente documento integra el informe de los resultados de la Evaluación de procesos de la Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad (ENAIPROS), 2013-2018, Ejercicio fiscal 2014. El informe está integrado por 4 Tomos. El Tomo I presenta los resultados generales de la evaluación y corresponde al presente documento; el Tomo II presenta los resultados de los estudios de caso estatales seleccionados; el Tomo III presenta los resultados de la encuesta aplicada a los beneficiarios de los apoyos ENAIPROS, y el Tomo IV contiene el diagnóstico previo realizado para diseñar esta evaluación, definir sus alcances y seleccionar los estados a considerar como estudios de caso.

La evaluación es de carácter complementario y se fundamenta legalmente en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEAPF), publicados el 30 de marzo de 2007 de manera conjunta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Asimismo, se ampara en el artículo 19 del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), cuya fracción IX establece como atribución de la Coordinación General de Planeación e Información: “Diseñar con las áreas competentes de las dependencias federales, un sistema de evaluación único que cuantifique y califique los programas del sector forestal y sus recursos asociados, al tiempo que asegure la objetividad, la oportunidad y trasparencia del desempeño de la CONAFOR”.

La CONAFOR designó a la Universidad Autónoma Chapingo, a través de la Unidad Gestora de Servicios Tecnológicos (UGST), como la entidad responsable de realizar la evaluación. La cual se desarrolló durante el periodo de mayo a septiembre de 2015.

El documento incluye seis apartados: En el primer apartado se explica la necesidad de complementar la evaluación descrita en los términos de referencia con la inclusión del análisis del diseño de la ENAIPROS; en el segundo apartado se presenta una descripción del programa evaluado y las instancias responsables de su operación; se describen también los objetivos de la evaluación, la metodología y procedimientos aplicados para llevarla a cabo; en el tercer apartado se describen y analizan los principales elementos del diseño de la ENAIPROS; en el cuarto apartado se presenta la descripción y análisis de los principales procesos operativos; en el quinto apartado se destaca los principales hallazgos y resultados de la evaluación y, finalmente, en el quinto apartado *se* abordan las principales conclusiones y recomendaciones de la investigación realizada. El contenido de

este documento, es responsabilidad única del equipo evaluador.

Considerandos para definir el alcance de la evaluación

1. La Estrategia Nacional para el Incremento de la Producción y Productividad 2013-2018 (ENAIPROS), fue diseñada como una **estrategia paraguas o deliberada emergente,** donde la Coordinación General de Producción y Productividad (CGPyP) de la CONAFOR asume su liderazgo y la ejecuta en control parcial de las acciones, definiendo sus objetivos estratégicos o límites dentro de los cuales deberán ejecutarse los programas plataforma en los que se apoya.

2. En este diseño, si bien existe una visión que surge del liderazgo central, los que controlan dicha visión no son los que controlan la realización de las actividades; es decir, los procesos operativos dependen de la ejecución de otros programas de la CONAFOR -como en este caso, Pp S219 y el Programa de Plantaciones Forestales Comerciales- que son los programas plataforma en los que se apoya la Estrategia.

3. Así pues, la ENAIPROS utiliza como plataforma para la entrega de los subsidios de sus tres Componentes (Fortalecimiento Empresarial Comunitario, Silvicultura y Manejo Forestal y Abasto, Transformación y Mercados), la estructura operativa de los Programas del Pp S219 y Plantaciones Forestales Comerciales, cada uno de ellos con procedimientos establecidos y normados en Reglas de Operación, Lineamientos, Manuales de Procedimientos y Términos de Referencia.

4. Los tres Componentes de la ENAIPROS y sus diferentes modalidades tienen al menos una década operando como tales, y han sido evaluados en su diseño, operación y resultados durante prácticamente todo ese periodo y como consecuencia han sido permanentemente mejorados, por lo que la implementación de la Estrategia con objetivos jerárquicos superiores, debería implicar un cambio en la forma de operar de aquéllos.

5. Al momento de la evaluación, la Estrategia prácticamente lleva operando desde el año 2013 (dos años y medio), casi la mitad de su horizonte de planeación (2013-2018) y no cuenta con una evaluación de diseño.

6. Otro considerando importante para definir los alcances de esta evaluación fue el nivel de maduración de la operación de la estrategia encontrado en los estados. La ENAIPROS en ese ámbito presenta diferentes estadios de desarrollo y dinámicas de instrumentación; con interpretaciones heterogéneas y en no pocas ocasiones

inconsistentes y sobre todo, asumidas con diferentes niveles de compromiso por parte de las Gerencias estatales.

7. Es por ello que ésta no es una evaluación típica de procesos de un programa, como la descrita en los términos de referencia empleados en el proceso de licitación por Convocatoria Pública (Mayo, 2014), dado que la mayoría de los procesos operativos que se realizan corresponden a la operación normal o típica de los programas plataforma, que son los que identifican los beneficiarios.

Por lo anterior, se consideró conveniente incluir en esta evaluación de procesos, un análisis de los principales elementos del diseño de la ENAIPROS que permita aportar argumentos que coadyuven a explicar las causas de las principales fallas observadas en su operación y que comprometen el alcance de sus objetivos y metas.

1. Introducción

En este apartado se presentan los elementos básicos del diseño y la normatividad de la Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad 2013-2018 (ENAIPROS), con la finalidad de ubicar el contexto de análisis de su operación. Se exponen además, los aspectos relacionados con el problema que se busca resolver a través de: la intervención; sus objetivos, componentes de apoyo, población objetivo y los elementos normativos centrales que regulan su ejecución.

1.1. Antecedentes

1.1.1. La ENAIPROS 2013-2018

En consecuencia con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018), en el marco del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 y del Programa Nacional Forestal 2014-2018 (PRONAFOR), el Gobierno federal ha instaurado una política nacional de reactivación de la producción forestal, cuya meta principal es incrementar en un 86 por ciento la producción maderable del país para el año 2018. Para alcanzar esta meta y, en general, aumentar la producción forestal maderable y no maderable, se diseñó *La Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad 2013-2018*, mejor conocida como “La ENAIPROS”.

La coordinación operativa de la ENAIPROS es responsabilidad de la CONAFOR, y en su ejecución se pretende la participación de diversas instituciones relacionadas con el sector, tales como: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, los Gobiernos estatales y municipales; así como, la Secretaría de Energía, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Federal de Electricidad.

1.1.1.1. Fundamento legal

De acuerdo con el mandato de la Ley de Planeación, las dependencias de la Administración pública centralizada deben planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

En este contexto, el día 5 de mayo de 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que se establece el Objetivo

general de llevar a México a su máximo potencial a través de cinco metas nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global; y de tres estrategias transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 señala los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados para la consecución de las metas nacionales establecidas en este instrumento de planeación, entre los que mandata la elaboración del Programa Nacional Forestal 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de abril de 2014. Del que se derivan objetivos, estrategias, programas y líneas de acción, de temporalidad sexenal; dentro de las cuales se encuentra la **"Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad (ENAIPROS) 2014-2018".**

1.1.1.2. Objetivo

Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales a través de la organización y fortalecimiento de los productores, la aplicación de técnicas silvícolas apropiadas y estrategias de modernización, financiamiento y comercialización que permitan incrementar la producción, conservar la biodiversidad y mejorar las condiciones de vida de los dueños y poseedores de los recursos y de la población de las regiones forestales productoras del país.

1.1.1.3. Metas ENAIPROS 2013-2018

Para la ENAIPROS se establecieron 10 metas a cumplirse en el período 2013-2018:

1. Establecer 750 Empresas Forestales Comunitarias (EFC) acompañadas de un sistema de control documentado
2. Incorporar o reincorporar 4.6 millones de hectáreas al manejo técnico con criterios de optimización de la capacidad productiva, ordenación forestal y conservación de la biodiversidad
3. Impulsar el incremento corriente anual (ICA) a 4.7 m^3/ha en los bosques sujetos al manejo con los criterios de la ENAIPROS
4. Aumentar la producción forestal maderable a 11 millones de m^3 de madera en rollo
5. Acrecentar la superficie forestal certificada a 2.5 millones de ha
6. Incrementar a 1.14 millones de ha bajo manejo forestal ejecutando acciones de intensificación de la silvicultura y prácticas para la conservación de la biodiversidad
7. 50 proyectos de innovación tecnológica o modernización industrial ejecutados en las cuencas de abasto y transformación establecidas

8. 1 grupo central de coordinación interinstitucional de la ENAIPROS establecido y funcionando
9. 17 Grupos estatales de coordinación interinstitucional de la ENAIPROS establecidos y funcionando
10. Tener 1 Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de la ENAIPROS establecido y funcionando.

1.1.1.4. Metas ENAIPROS 2014

Específicamente, para el periodo evaluar (año 2014) se establecieron diez metas, las cuales se anotan a continuación (Tabla 1).

1.1.2. Componente I. Fortalecimiento Empresarial Comunitario

Tabla 1. Metas 2014 Componente I

Acciones	Meta 2014
Elaborar diagnósticos de las EFC	200
Talleres de planeación estratégica participativa de las EFC (contribuye al PPREDIAL)	300
Talleres de diseño y negociación de las EFC	100
Apoyar la elaboración de actas constitutivas en EFC	100
Apoyar proyectos de acompañamiento en la administración de la EFC	250
Apoyar la elaboración o modificación de reglamentos internos o estatutos comunales	400*
Eventos de Capacitación (seminarios de comunidad a comunidad, intercambios, cursos, talleres)	250
Elaboración del Programa Predial de Mediano Plazo	300
Contratación y capacitación de promotores forestales comunitarios	750
Evaluaciones Rurales participativas en las EFC (contribuye al PPREDIAL)	59

*Cifra estimada que depende de cada diagnóstico.
Fuente: Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional para el Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018.

1.1.3. Componente II. Silvicultura y manejo forestal

Tabla 2. Metas 2014 Componente II

Acciones	Meta 2014
Superficie apoyada para elaborar o modificar programas de manejo forestal (ha)	760,000
Superficie apoyada para realizar prácticas de cultivo forestal maderable y	132,900

Acciones	Meta 2014
conservación de la biodiversidad (ha)	
Superficie fuera de zonas de reactivación apoyada para su incorporación o reincorporación al aprovechamiento maderable y no maderable (ha)	505,300
Superficie fuera de zonas de reactivación o con aprovechamiento no maderable y de la vida silvestre, apoyada para realizar prácticas de cultivo forestal y mejoramiento del hábitat (ha)	420,380
Proyectos de tecnificación de la silvicultura (proyectos)	93
Kilómetros de caminos forestales apoyados para rehabilitación y/o mantenimiento (Km)	1,613
Superficie apoyada para la certificación del manejo forestal sustentable (ha)	695,550

Fuente: Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional para el Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018.

1.1.4. Componente III. Abasto, transformación y mercados

Tabla 3. Metas 2014 Componente III

Acciones	Metas 2014
Apoyar la elaboración de estudios para el establecimiento de cuencas de abasto (proyectos)	15
Apoyar la Industrialización (proyectos)	10
Apoyar proyectos industriales piloto (proyectos)	10
Apoyar la ejecución de proyectos estratégicos en las cuencas de abasto (proyectos)	10

Fuente: Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional para el Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018.

Componentes de apoyo

La ENAIPROS cuenta con cinco Componentes, cuyas características se describen a continuación (Tabla 4):

Tabla 4. Componentes ENAIPROS

Componentes	Característica
I. Social **Fortalecimiento Empresarial Comunitario**	Busca facilitar el desarrollo comunitario y la instalación de capacidades locales con un enfoque empresarial de los dueños de los bosques para generar capital social y humano que fortalezca y consolide el manejo sustentable de sus recursos forestales

Componentes	Característica
II. Técnico-Ambiental **Silvicultura y Manejo Forestal**	Pretende impulsar la ordenación forestal aplicando técnicas silvícolas que permitan aprovechar al máximo la productividad de los bosques, aplicando prácticas para la conservación de la biodiversidad
III. Económico **Abasto, transformación y mercados**	Busca mejorar la rentabilidad económica de las empresas forestales
Coordinación Institucional	Su finalidad es asegurar la participación de las instituciones involucradas de los tres niveles de gobierno, tales como la SEMARNAT, PROFEPA, CONABIO, CONANP, Secretarías de Medio Ambiente o de Desarrollo Rural de las Entidades Federativas, Direcciones Forestales Estatales y Municipales; para que en el ámbito de sus competencias coadyuven al cumplimiento de los objetivos y metas de "La ENAIPROS"
Monitoreo y Evaluación	Mediante el cual se establecerá un sistema de indicadores que permita dar seguimiento a los resultados e impacto de "La ENAIPROS" en cada uno de sus cuatro componentes anteriormente mencionados

Fuente: Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad 2013-2018.

Población potencial, prioritaria y objetivo

"La ENAIPROS" no cuenta con una definición general de su población potencial, prioritaria y objetivo; estas se encuentran definidas en cada uno de los tres componentes que otorgan subsidios (Tabla 5).

Tabla 5. Poblaciones de la ENAIPROS

Componente	Definición de las poblaciones
I **Fortalecimiento Empresarial Comunitario**	**La población potencial** estará conformada por todos aquellos ejidos y comunidades en terrenos forestales. **La población prioritaria** será un subconjunto de la potencial y se conforma por los ejidos y comunidades, susceptibles de incorporarse, reincorporarse o que realicen aprovechamiento forestal maderable o no maderable; finalmente, **la población objetivo** será un subconjunto de la prioritaria y estará conformada por los ejidos y comunidades que realicen aprovechamiento forestal maderable o no maderable.
II	**La población potencia**l, **prioritaria y objetivo** estará conformada por

Componente	Definición de las poblaciones
Silvicultura y Manejo Forestal	todos aquellos terrenos forestales (con potencial de conservación, restauración y/o producción) en manos de núcleos agrarios y pequeños propietarios o poseedores, así como también aquellas organizaciones que formen entre sí, con potencial de incorporación o reincorporación al aprovechamiento forestal sustentable (maderable, no maderable y/o de la vida silvestre).
III Abasto, transformación y mercados	**La población potencial** será: ejidos, comunidades o grupos en proceso de integración, así como empresas forestales y/o cadenas productivas forestales constituidas bajo la metodología de integración, considerando aquellas empresas que ya están incorporadas a las cadenas y que trabajan de manera regular. **La población prioritaria** y **población objetivo**, se conformará por ejidos, comunidades o grupos en proceso de integración, así como empresas forestales y/o cadenas productivas forestales constituidas bajo la metodología de integración ubicadas en los estados y cuencas de abasto de la estrategia.

Fuente: Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018.

Delimitación territorial

Las acciones de la ENAIPROS en el ejercicio 2014, se delimitaron a 13 estados: (Campeche, Durango, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz); 17 zonas de reactivación y 33 cuencas de abasto.

Unidad responsable de su operación

La unidad responsable de la operación y coordinación de “La ENAIPROS” es la Coordinación General de Producción y Productividad a través de la Gerencia de Desarrollo Forestal.

Mecanismo operativo

“La ENAIPROS” opera para la distribución de los apoyos, sobre la plataforma operativa de los Programas presupuestarios: Programa Nacional Forestal-Pago por Servicios Ambientales (RdeO), y el Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (Lineamientos).

Para su seguimiento y coordinación "La ENAIPROS" cuenta con un Comité de Seguimiento ENAIPROS y un Grupo Operativo Interinstitucional. Ambos mecanismos fueron creados para facilitar la implementación de la ENAIPROS en los estados.

1.2. Mecanismo operativo

Para facilitar la implementación de la Estrategia se definieron dos mecanismos operativos, el primero de delimitación territorial, y el segundo, operación institucional y seguimiento.

1.2.1. Primer mecanismo (delimitación territorial)

Para asegurar la efectividad de las acciones de "La ENAIPROS", se delimitaron, para el año 2014, 13 estados, 17 zonas de reactivación (Ilustración 1 e Ilustración 2) y 33 cuencas de abasto.

Ilustración 1. Zonas de reactivación 2014

Fuente: CONAFOR, 2014.

Ilustración 2. Identificación de las 17 zonas de reactivación 2014

Fuente: CONAFOR, 2014

1.2.2. Segundo mecanismo (operación institucional y seguimiento)

El segundo mecanismo operativo es la constitución, en el seno del Consejo Estatal Forestal, de un Comité de Seguimiento de la ENAIPROS y un Grupo Operativo Interinstitucional, en el que participan la SEMARNAT, la CONAFOR, la PROFEPA y el Gobierno del Estado.

El Grupo Operativo dará seguimiento puntual de las acciones que se emprendan e informará a las oficinas centrales de la CONAFOR, que es la institución responsable del seguimiento de la ENAIPROS.

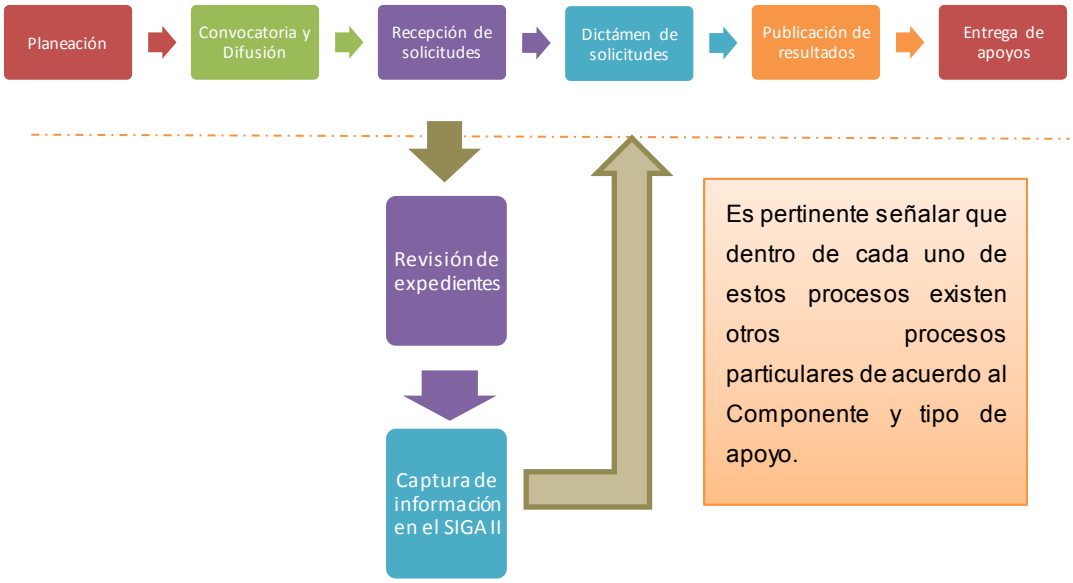
1.3. Principales procesos en la normatividad vigente

De acuerdo con lo establecido en las RdeO, que es la normatividad bajo la que se rigen los cuatro Componentes de apoyo a la ENAIPROS (Cadenas productivas, Desarrollo de capacidades, Estudios y proyectos, y Producción y productividad), los principales procesos operativos son los siguientes (Ilustración 3).

- Planeación
- Convocatoria y difusión
- Recepción de solicitudes

- Dictamen de solicitudes
- Publicación de resultados
- Entrega de apoyos.

Ilustración 3. Principales procesos de la ENAIPROS



Fuente: RdeO, 2014.

1.3.1. Normatividad vigente

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, las dependencias de la Administración pública centralizada deben planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

En este contexto, el día 5 de mayo de 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que se establecen cinco metas nacionales y tres estrategias transversales para llevar a México a su máximo potencial. Estas metas nacionales son: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global, con tres estrategias transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 señala los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados para la consecución de las metas nacionales establecidas en este instrumento de planeación, entre los que mandata la elaboración del Programa Nacional Forestal 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de abril de 2014.

1.3.2. Descripción global de los procesos que conducen a la generación y entrega de los bienes y/o servicios que contribuyen al logro del objetivo del Programa

En este apartado se enlistan los cuatro componentes que serán evaluados y que pertenecen al Programa Nacional Forestal (PRONAFOR) 2014 (Tabla 6).

Tabla 6. Componentes evaluados ENAIPROS 2014

RdeO	Tipo de apoyo
Cadenas Productivas (CP)	CP.1 Equipamiento industrial
	CP.2 Equipamiento administrativo
	CP.3 Certificación de la cadena de custodia
	CP.4 Proyectos de interés estratégico industrial o comercial
	CP.5 Ferias y exposiciones
	CP6 Acta constitutiva de empresa forestal
	CP.7 Acompañamiento empresarial
Desarrollo de Capacidades (DC)	DC.1 Evaluaciones rurales participativas
	DC.2 Seminarios de comunidad a comunidad
	DC.3 Ordenamiento territorial comunitario
	DC.4 Talleres para la formulación o modificación de reglamentos internos o estatutos comunales
	DC.5 Comité de vigilancia participativa
	DC.6 Promotor forestal comunitario
	DC.7 Talleres didácticos de educación ambiental
	DC.8 Talleres y cursos de capacitación
	DC.9 Intercambio de experiencias
	DC.10 Talleres participativos de servicios ambientales
	DC.11 Asesoría para ejidos y comunidades con actividad empresarial
Estudios y Proyectos (EP)	EP.2 Estudios de cuenca de abasto
	EP.3.1 Programa de manejo forestal maderable
	EP.3.2 Manifestación de impacto ambiental particular o regional
	EP.3.3 Estudio técnico para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables

RdeO	Tipo de apoyo
	EP.3.4 Documento técnico unificado de aprovechamiento forestal maderable
	EP.4 Estudios técnicos, de factibilidad y plan de negocios
	EP1.1 Alternativas productivas en ecosistemas forestales
	EP1.2 Recuperación de áreas degradadas
	EP1.3 Establecimiento y manejo de áreas de alto valor para la conservación
Producción y Productividad (PP)	PP.1 Prácticas de manejo en predios con producción maderable y conservación de la biodiversidad
	PP.2 Prácticas de manejo en predios con producción no maderable
	PP.3 Prácticas de manejo en predios con aprovechamiento de vida silvestre
	PP.4 Caminos forestales
	PP.5 Tecnificación silvícola
	PP.6.1 Auditoria técnica preventiva
	PP.6.2 Certificación forestal nacional
	PP.6.3 Certificación forestal internacional
	PP.6.4 Otro tipo de certificaciones
	PP.6.5 Acreditación y/o acompañamiento a los procesos de certificación

Fuente: Reglas de Operación del Pp S219, 2014 y Términos de Referencia de la Evaluación.

1.4. Método y procedimiento

"*La evaluación implica un pronunciamiento sobre el valor de una intervención gubernamental, desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro criterio de desempeño"* (Vedung, 1997). La evaluación de los programas y las políticas públicas tiene, por tanto, como objetivo principal; brindar una descripción detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el desempeño de dichos programas y políticas. La evaluación formula juicios sobre lo deseable de las políticas públicas o programas e intenta determinar los valores que están detrás de sus objetivos. El objetivo de toda política pública debe ser la resolución de un problema social, definido como "un contraste entre un estado de cosas observado y una expectativa valorada" (*ibid*).

La **evaluación de Procesos** es un estudio de carácter cualitativo que, a través de diversas estrategias de corte analítico, busca establecer y explicar las interacciones que relacionan la gestión del programa con el cumplimiento de sus objetivos y los resultados obtenidos.

1.4.1. Objetivos de la evaluación

La evaluación que aquí se presenta tuvo como objetivo general:

Realizar un análisis sistemático de la gestión operativa de "La ENAIPROS" en el ejercicio fiscal 2014, que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del programa. Así como, hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.

Como objetivos particulares, los siguientes:

- *Describir la gestión operativa de "La ENAIPROS" mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo.*
- *Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoren su capacidad de gestión.*
- *Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo de "La ENAIPROS".*
- *Elaborar recomendaciones generales y específicas que "La ENAIPROS" pueda realizar, tanto a nivel normativo como operativo.*

1.4.2. Enfoque metodológico de la evaluación

El enfoque general de la evaluación se orientó por cuatro elementos fundamentales de acuerdo con los términos de referencia:

1. Análisis con visión de política pública, que permita valorar en qué medida "La ENAIPROS" se orientó hacia resultados (cambios generados efectivamente en la población objetivo)
2. La prevalencia del carácter analítico en las distintas etapas y procedimientos de evaluación
3. La oportunidad de los resultados obtenidos para mejorar la gestión del programa en evaluación
4. Que las recomendaciones derivadas tuvieran carácter práctico y permitieran de manera efectiva mejorar sus procesos operativos.

1.4.2.1. Orientación del programa hacia resultados

Este elemento del enfoque de la evaluación se refiere a un tipo de análisis que determina si la ejecución de "La ENAIPROS" se apoyó en un diseño, planeación y gestión que facilite la obtención de resultados. Es decir, se buscó comprobar si las distintas etapas del circuito operativo de "La ENAIPROS", se desarrollaron de modo que permitieran el logro de los objetivos.

1.4.2.2. Carácter analítico de la evaluación

El contenido de la evaluación tiene un carácter eminentemente analítico; es decir, el análisis aplicado fue riguroso; así mismo buscó identificar los factores y causas últimas que explican los procesos y fenómenos observados con relación a cada uno de los temas de evaluación, con el fin de obtener elementos de información sólidos que sustenten las recomendaciones generadas.

1.4.2.3. Oportunidad de los resultados de la evaluación

La oportunidad de los resultados tiene una importancia fundamental, al cumplir con esta condición, hará posible su aprovechamiento para mejorar la gestión de "La ENAIPROS" por parte de los funcionarios de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR).

1.4.2.4. Carácter práctico de las recomendaciones

La evaluación generó elementos de información y análisis que permiten retroalimentar la toma de decisiones de los funcionarios estatales encargados de "La ENAIPROS".

1.4.3. Alcance de la evaluación

Para llevar a cabo esta evaluación se analizó la pertinencia, coherencia, continuidad y consistencia existente entre los procesos y procedimientos llevados a cabo, con el fin de evaluar la dinámica interna de los organismos de ejecución y los vínculos que existen entre sus componentes. Dicho análisis permitió ubicar los factores que resultan determinantes para valorar la adecuada operación de "La ENAIPROS", a fin de desarrollar acciones que permitan modificarlos y fortalecerlos a fin de asegurar la mejora de su gestión.

La evaluación partió de las siguientes preguntas guía:

- ¿"La ENAIPROS" es capaz de producir el efecto deseado?
- ¿Cuáles son las razones operacionales que influyen en que se logren o no los productos?
- ¿Qué tan adecuadamente se desarrollan las operaciones planeadas para el logro de los resultados planeados?
- ¿Son eficientes las operaciones de "La ENAIPROS"?
- ¿Dónde están las disparidades entre el diseño y la ejecución de "La ENAIPROS"?

En esta evaluación se analizaron los siguientes procesos operativos y para cada uno de ellos se dio respuesta a interrogantes principales (Tabla 7).

Tabla 7. Interrogantes principales de la evaluación. ENAIPROS

Diseño
Con respecto al punto de llegada del Programa: • ¿Están definidas las metas y los objetivos del programa en el mediano y largo plazo? • ¿Se han establecido metas claras y un punto de llegada para el Programa, es decir, existe una imagen objetivo? • ¿Lo anterior se basa en los hallazgos de un diagnóstico? • ¿El diagnóstico cuantifica y cualifica la problemática que se pretende contribuir a resolver a través del programa? • ¿Se establecen indicadores para medir los avances de las metas? **Sobre las definiciones estratégicas:** • ¿La población objetivo del programa está claramente definida? • ¿Existe un padrón de beneficiarios? • ¿Existen y están claramente definidos los criterios de elegibilidad para la asignación de los recursos a los beneficiarios del programa? • ¿Los criterios de elegibilidad y selección de beneficiarios son consistentes con las características de la población objetivo? • ¿Existen criterios para la focalización de los recursos? • ¿Existen otros criterios para la asignación de recursos? • ¿Se ha previsto llevar a cabo acciones sinérgicas con otros programas? **Sobre los fundamentos del diseño del programa:** ¿Se han realizado estudios e investigaciones que permitan fortalecer la toma de decisiones, la focalización del problema y crear los bienes y servicios óptimos para la consecución de sus objetivos?

Planeación

- ¿Existe un documento resultado de la planeación estratégica?
- ¿Es el resultado de un ejercicio institucionalizado que involucra a los actores clave de la gestión de "La ENAIPROS"?
- ¿La planeación establece indicadores para medir los avances en las metas establecidas?
- ¿El acceso a los documentos de planeación estratégica es adecuado?
- ¿Es oportuno el tiempo con el que se dan a conocer las metas al interior del programa para el nuevo ciclo de operación?
- ¿Es adecuado el periodo de tiempo utilizado para realizar la planeación del programa?
- ¿La planeación está vinculada con el cumplimiento de los componentes del programa?, ¿Las metas establecidas son factibles y pertinentes?
- ¿Los actores o áreas son los necesarios y suficientes para la elaboración de la planeación?
- ¿Existe un área dentro del programa dedicada a la realización de la planeación estratégica?, ¿es adecuado su funcionamiento?
- ¿En el proceso de planeación estratégica se considera a otros actores involucrados necesarios para el cumplimiento de los objetivos del programa?
- ¿La coordinación entre actores es adecuada?
- ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben?

En materia de planeación de recursos:

- ¿Los recursos presupuestales, materiales y humanos destinados al programa son consistentes (suficientes) para cumplir con los objetivos, metas y plazos definidos?
- ¿Hay congruencia entre los montos de los recursos presupuestados y la prioridad de los objetivos que se pretende impulsar con ellos?
- ¿Existen recursos destinados a gastos de operación?
- ¿Son suficientes?

Difusión

- ¿Se lleva a cabo un proceso de difusión del programa?
- ¿La cobertura es adecuada?
- ¿Se incluye información sobre la oferta del Programa y los mecanismos de acceso a los beneficios del Programa?
- ¿Considera que el lenguaje de los mensajes es comprensible para todos aquellos posibles beneficiarios?
- ¿Considera que el mensaje persuade al posible beneficiario para buscar apoyo del programa?
- ¿Sobre los derechos y obligaciones de los usuarios o beneficiarios?
- ¿La difusión realizada cumple con lo establecido en la normatividad?
- ¿Es adecuada la coordinación entre las oficinas centrales y otros actores necesarios involucrados para la realización de este proceso?
- ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso?

- ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica? Y, ¿a qué se deben?

Solicitud de apoyos

- ¿Los puntos de recepción de solicitudes son accesibles y suficientes?
- ¿Los requisitos para solicitar el apoyo se presenta de manera clara y completa?
- ¿Existen mecanismos para revisar que la documentación entregada por los posibles beneficiarios esté completa?, ¿son estos mecanismos adecuados?
- En caso de programas que apoyen la realización de proyectos, ¿se brinda asesoría para la presentación de los proyectos?, de ser así, ¿es pertinente esta asesoría?
- ¿El periodo y horarios de recepción de documentación son pertinentes?
- ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso?
- ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica? Y, ¿a qué se deben? •
- ¿Cuáles fueron las buenas prácticas y áreas de oportunidad detectadas en este proceso?
- ¿Es pertinente el tiempo en el que se realiza este proceso para el logro de su objetivo?

Selección de beneficiarios

- ¿Existe una metodología o método para la selección de beneficiarios?, ¿es explícita y replicable?, ¿es adecuada?
- ¿Las instancias responsables de la emisión de dictámenes están claramente establecidas?
- ¿Se toma en cuenta la escasez de los recursos en la toma de decisiones?
- ¿El proceso de selección de beneficiarios es transparente, se aplican los mismos criterios para valorar a la totalidad de la demanda?
- ¿Se apega a lo establecido en los procesos de planeación?
- ¿Se realiza una publicación de listas de beneficiarios?
- ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso?
- ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica? y, ¿a qué se deben?

Entrega de bienes o servicios apoyados

- ¿Existen procedimientos y plazos claros para la entrega de los productos del programa? ¿Las instancias responsables están claramente definidas?
- ¿Existe de manera sistematizada, un documento que dé cuenta de los resultados de supervisión y entrega de los apoyos?
- ¿El programa cumple con las especificaciones sobre la forma en que se debe realizar la entrega de apoyos?, ¿son éstas adecuadas?
- ¿El programa cuenta con los insumos suficientes para la entrega de los apoyos (infraestructura, equipo de transporte, personal, etc.)?, ¿estos insumos son adecuados?
- ¿Existen procedimientos estandarizados que verifiquen el cumplimiento de la corresponsabilidad u obligatoriedad por parte de beneficiarios?

- ¿Existen mecanismos para verificar que los apoyos realmente lleguen a la población que debe ser beneficiada?, ¿estos mecanismos son adecuados?
- ¿Se observaron presiones por parte de grupos de influencia (partidos políticos, grupos religiosos, asociaciones de colonos, entre otros) para condicionar los apoyos?
- ¿Los puntos de entrega de apoyos son adecuados (suficientes, cercanos a los beneficiarios, y de fácil acceso, entre otras características)?
- ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso?
- ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica? y, ¿a qué se deben?

Seguimiento a beneficiarios

- ¿El Programa tiene mecanismos para monitorear que los beneficiarios utilizan el apoyo?, y ¿estos mecanismos son adecuados?
- ¿Existen procedimientos estandarizados que verifiquen el cumplimiento de la corresponsabilidad u obligatoriedad por parte del beneficiario?
- En el caso donde se involucra la ejecución de obras o infraestructura, ¿Se cuenta con un mecanismo de monitoreo que permita identificar si se realizaron de acuerdo a la normatividad aplicable?
- ¿El monitoreo considera plazos para la revisión de las condiciones de la obra o infraestructura después de terminada la obra?
- ¿El tiempo con que se realiza el proceso de seguimiento es pertinente?
- ¿La cobertura del proceso de monitoreo (número de beneficiarios a los que se les dará seguimiento después de la entrega del apoyo) para verificar el uso de los apoyos es adecuada?
- ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso?
- ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben?**?**

Fuente: elaboración propia a partir de los TdeR de la evaluación.

1.4.4. Metodología para el logro de los objetivos de la evaluación

A continuación se presenta la manera en que se organizó la investigación a fin de alcanzar los objetivos establecidos.

En cuanto al objetivo 1. Describir la gestión operativa del Programa mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo. Las acciones de investigación desplegadas contemplan trabajo de gabinete y de campo.

El trabajo de gabinete se centró en la descripción y análisis de los procesos operativos que lleva a cabo “La ENAIPROS”, incluyendo la participación de las distintas instancias

que intervienen, lo cual se realizó en un primer momento con base en lo establecido en los documentos normativos del Programa; como son las Reglas de Operación, términos de referencia, manuales de procedimientos, documentos de planeación y otros.

El trabajo de campo se orientó a recabar información sobre cómo se ha gestionado el programa -en cada uno de sus procesos- en el ámbito nacional y estatal. Consistió en la aplicación de entrevistas semiestructuradas a funcionarios y personal operativo tanto en oficinas centrales de la CONAFOR como en 8 Gerencias estatales seleccionadas como casos de estudio (en estas últimas también se aplicó una encuesta al personal operativo). En los dos ámbitos, se recabaron documentos relacionados con el objeto de estudio y evidencias de las actividades desarrolladas. El trabajo se desarrolló en el periodo de julio a agosto de 2015.

Asimismo, se aplicó una encuesta a una muestra dirigida de 154 productores; de los cuales 132 fueron beneficiarios y 22 no beneficiarios (viables pero sin recursos asignados) de la ENAIPROS, los cuales fueron seleccionados aleatoriamente, en los estados incluidos como estudios de caso para esta evaluación. Este trabajo se desarrolló en el periodo de junio a septiembre de 2015. Los resultados de esta encuesta son analizados de manera general en este documento y se detallan en el Tomo III.

La información obtenida permitió realizar un análisis particular del desarrollo de cada uno de los procesos llevados a cabo para alcanzar los objetivos del programa, tanto en el ámbito federal como por entidad federativa seleccionada.

En cuanto al objetivo 2. Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo, para su cumplimiento se desplegó también trabajo de gabinete y campo. Para el logro de este objetivo fue fundamental la información obtenida a través del trabajo en campo (encuesta a beneficiarios y no beneficiarios, entrevistas a funcionarios operativos y directivos) dado que esta permitió conocer su percepción de la eficiencia y eficacia con la que se llevan a cabo los diferentes procesos. El análisis de la información aportada por los actores y de la obtenida a través de la revisión y análisis de los documentos normativos permitieron identificar los hallazgos más importantes de los diferentes procesos operativos del Programa, así como los “cuellos de botella” y las buenas prácticas.

En lo que respecta al objetivo 3. Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo de Programa, durante el periodo de mayo-septiembre de 2015 se llevó a cabo un trabajo de gabinete, en el que se analizó la información obtenida en campo y la información documental relativa al diseño, normativa y planeación del

Programa; a fin de establecer la congruencia entre el desarrollo de los procesos –actividades y componentes- y los objetivos establecidos para el Programa.

Finalmente, para el logro del objetivo 4. Elaborar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo, en trabajo de gabinete se analizó íntegramente la información generada y los resultados derivados de los objetivos anteriores.

2. Diseño

Como se señaló en la parte introductoria de este documento, la ENAIPROS no cuenta con una evaluación previa de diseño que permita sustentar, al menos en parte, la realización de la evaluación de procesos definida en los TdeR. Por lo anterior, se consideró pertinente incluir en este documento un análisis general de los elementos básicos del diseño de la ENAIPROS con el fin de valorar su idoneidad, dado que éstos se constituyen en los ejes alrededor de los cuales se organizan e implementan los procesos operativos del Programa.

A continuación se presenta el análisis planteado, en el que se valoran la alineación vertical de los objetivos de la ENAIPROS, los objetivos definidos, la identificación de las poblaciones prioritaria y objetivo, los mecanismos operativos, así como los supuestos del diseño.

2.1. Tipo de estrategia en el ámbito de la política pública

En lo que respecta a la ENAIPROS, ésta es identificada como una **estrategia sombrilla o deliberada emergente,** donde un liderazgo (CGPyP) en control parcial de las acciones de la CONAFOR es quien define los objetivos estratégicos o límites dentro de los cuales deberán actuar los demás Programas (Pp S219 y PFC). Si bien existe una visión que surge del liderazgo central, los que controlan la visión no son los que controlan la realización de las actividades, es decir, los procesos dependen de la ejecución de otros programas como en este caso, Pp S219, 2014 y el Programa de Plantaciones Forestales Comerciales.

2.2. Justificación de la creación y diseño de la ENAIPROS

El diseño de la ENAIPROS, se fundamentó en los resultados obtenidos a partir de los Diagnósticos[1] realizados en el Programa Estratégico Forestal 2025 (PEF 2025) y el

[1] Para integrar el diagnóstico del sector forestal se realizó un análisis de la problemática forestal vigente, con base en la revisión documental de programas, estudios e información estratégica del sector, análisis de estadísticas y tendencias históricas, propuestas presentadas por organizaciones de la sociedad civil, los resultados de 32 Foros Estatales de Consulta para la elaboración del Programa Nacional Forestal 2014-2018, así como los derivados de reuniones de coordinación intra sectorial con instancias del sector ambiental federal, e intersectorial con otras dependencias federales. Asimismo, se obtuvo retroalimentación, a través de una encuesta que estuvo disponible en la página internet de la CONAFOR y de la SEMARNAT. Entre los insumos de información estratégica para la elaboración del diagnóstico se revisó la actualización del Programa Estratégico Forestal para México 2025, lo dispuesto en el Plan Nacional Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Programa Nacional Forestal (PRONAFOR) 2014-2018. En estos documentos se señala la necesidad de **desarrollar estrategias para mantener e incrementar las superficies bajo manejo forestal sustentable** y el apoyo a líneas de acción orientadas a mejorar la productividad de los terrenos a través de la aplicación de prácticas de cultivo forestal, mejoramiento silvícola, conservación de la biodiversidad y la diversificación del potencial productivo de los recursos forestales, así como a impulsar a la producción y el consumo de productos forestales de procedencia legal o certificada.

Asimismo determinan e identifican la existencia de los **"bajos niveles de producción y productividad del sector forestal"** provocada por 18 problemáticas que, de acuerdo con estos documentos, puede ser revertido a través la organización y fortalecimiento de los productores, la aplicación de técnicas silvícolas apropiadas y estrategias de modernización, financiamiento y comercialización.

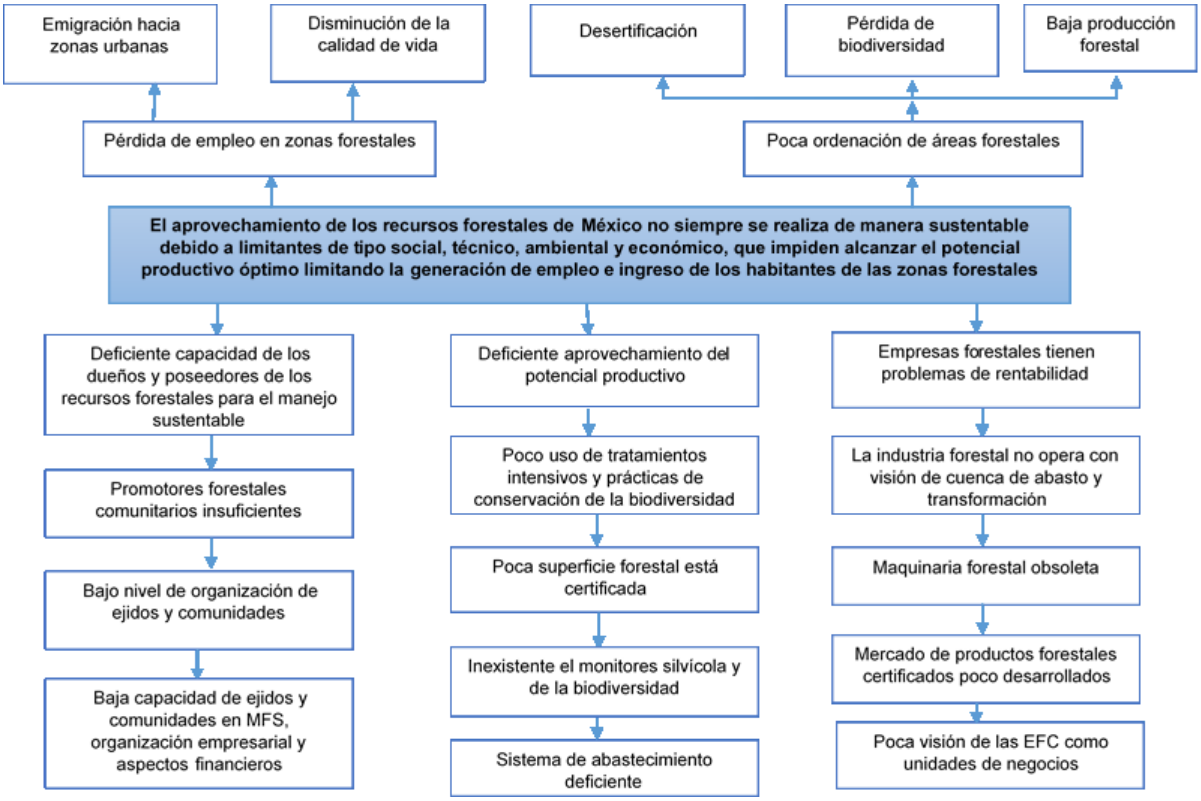
Además, se presentan resultados de estadísticas y estimaciones al respecto de la población sobre la cual recae el problema[2]; se estima que de las 64.9 millones de hectáreas cubiertas por bosques y selvas, 15 millones tienen potencial para el aprovechamiento comercial de recursos forestales maderables. En lo que respecta a la **justificación teórica de la ENAIPROS**, de acuerdo con la información documental disponible, y la obtenida a través de las entrevistas realizadas a funcionarios directivos y operativos de la CONAFOR relacionados con su diseño y operación, es posible señalar que ésta, no se llevó a cabo bajo un proceso sistemático integral[3], dado que el documento en el que se fundamenta la estrategia denominado *Programas específicos de intervención institucional. Estrategia Nacional de manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad 2013-2018*, sólo presenta un diagnóstico de las problemáticas detectadas, un análisis de involucrados en el que no se consideran las expectativas e intereses de los potenciales beneficiarios y un árbol de problemas que se presenta diversas fallas como: la definición del problema central (que se convierte en el objetivo de la ENAIPROS y en el Propósito de la MML), el orden de las relaciones causales y la identificación de los efectos, así como indicadores y metas no jerarquizadas.

Aunado a lo anterior, destaca que en el árbol de problemas presentado en dichos documentos (Ilustración 4), **la baja producción y la pérdida de biodiversidad** se presentan como un **efecto y no como el problema central.** Lo que resulta incongruente

[2] De acuerdo a lo señalado en las RdeO y la LGDFS, la población objetivo (para el caso de la CONAFOR), se entenderá como la superficie susceptible de ser atendida de dueños y poseedores de terrenos forestales o preferentemente forestales.
[3] Si bien se menciona en el documento "Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018", que se utiliza la MML como herramienta de planeación para la identificación del objetivo general no existe evidencia documental de ello.

con lo expuesto en los documentos de planeación y de diseño de la ENAIPROS, y las respuestas vertidas por los funcionarios directivos y operativos de la CONAFOR. En los que se menciona, de manera reiterativa, que la ENAIPROS, se propone como un instrumento orientado a **fortalecer** los criterios de **sustentabilidad** del manejo forestal y a **mejorar la competitividad del sector forestal,** con el fin de que la silvicultura se convierta, en una oportunidad para mejorar la calidad de vida de las comunidades locales (CONAFOR 2013d). Lo anterior a través de la organización y fortalecimiento de los productores, la aplicación de técnicas silvícolas apropiadas y estrategias de modernización, financiamiento y comercialización, que permitan **incrementar la producción y conservar la biodiversidad**.

Ilustración 4. Árbol de problemas para el diseño de la ENAIPROS



Fuente: Programas Específicos de Intervención Institucional. Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018.

En virtud de lo anterior, el **problema principal** de la Estrategia, expuesto en el árbol de problemas (Ilustración 4), **resulta erróneo y disperso**, en tanto aparecen las mismas situaciones como problema y efecto, y no permite establecer el efecto directo que se espera de la ENAIPROS, sobre la población objetivo.

Por otro lado, la Ilustración 4, evidencia errores en la ubicación de las causalidades del problema, como ejemplo de ello se ha ubicado la falta de visión de las Empresas Forestales Comunitarias (EFC), como una causal económica y no como una causal del desarrollo de capacidades, y se establece como causal de la deficiente capacidad de los dueños y poseedores de los recursos forestales la insuficiencia de Promotores Forestales, cuando éstos son un instrumento de la intervención institucional.

Se debe señalar que cuanto más claramente esté identificado el problema, sus causas y efectos, y mejor vinculados estén éstos con los objetivos, mejor será el diseño de la estrategia de intervención, y mayores las garantías de éxito en su ejecución. Sólo a partir de la correcta identificación del problema es posible proponer objetivos y medidas que contribuyan a su superación, dado que las intervenciones que se propongan encontrarán su justificación en la magnitud y localización de las causalidades.

Dado lo anterior, es pertinente la realización de un esfuerzo para que se jerarquicen de manera adecuada y congruente los conceptos presentes en los documentos de planeación nacional y sectorial, tales como: **competitividad**, **rentabilidad**, **producción**, **productividad**, **sustentabilidad** y **empleo**.

2.3. Evaluación de la MIR

Para desarrollar este análisis, se utilizó como insumo la MIR proporcionada a las Gerencias Estatales (GE) por la CGPyP de la CONAFOR para la planeación de la intervención en el ámbito estatal. Para cumplir con esta tarea, las GE especificaron las metas en función del contexto estatal del sector forestal.

2.3.1. Morfología narrativa

Al analizar la MIR de la ENAIPROS[4], se encontró que presenta serias debilidades en su morfología. En la MIR es posible identificar los objetivos de los Componentes (resumen narrativo), aunque éstos no se encuentran debidamente redactados (Iniciar la definición de los mismos con un verbo es incorrecto, ya que denota una acción y así no se representaría como algo ya logrado)[5], no se presenta objetivo a nivel de Fin y no se encuentran jerarquizados debidamente a nivel de Propósito y Componentes. Tampoco se explicita de manera clara los Componentes, aunque es posible identificarlos (Anexo 7.1).

[4] Proporcionada por la Subgerencia de Evaluación de la CONAFOR.
[5] Tal y como se establece la Metodología de Marco Lógico.

De igual manera es posible señalar que la narrativa del **Propósito** no permite identificar el cambio que se desea lograr en la población objetivo, dado que no se identifica a la población objetivo[6], tal y como se establece en la MML (Tabla 9).

> *"El **propósito** debe responder a la pregunta ¿qué cambio deseo lograr en la población objetivo?; por tanto, se parte de una situación no deseada hacia una deseada para dicha población".*
>
> *"Para construir el propósito, es necesario identificar a la población objetivo y expresar la situación deseada como algo ya logrado y no como algo por lograr. La estructura para redactar el propósito es: población objetivo + el efecto obtenido"* (CONEVAL 2013).

En la MML tampoco se presentan exhaustivamente las principales **Actividades** a realizar para producir o entregar los Componentes, ni es posible identificar su resumen narrativo.

2.3.2. Lógica vertical de la MIR

Para evaluar la lógica vertical de la MIR, se realizó un análisis en el que se constata que todos los Componentes especificados son necesarios para el logro del **Propósito**. Su realización, acompañados de los supuestos correspondientes se orientan efectivamente al cumplimiento del objetivo.

El Propósito de la MIR sí se puede considerar como una consecuencia directa que se espera alcanzar como **resultado** de los **Componentes,** aunque presenta errores en su conceptualización y jerarquización**.** En lo que respecta a los **Supuestos** correspondientes presentan errores, dado que el logro de algunos de ellos es controlable por los responsables del Programa, tal como el desarrollo de metodologías para el seguimiento o y monitoreo de la estrategia por Componente (Tabla 8).

Tabla 8. Supuesto establecidos en la MIR de la ENAIPROS

Supuestos
• Voluntad comunitaria para incrementar la productividad de los bosques • Disponibilidad de recursos para fortalecer a ejidos y comunidades
• Voluntad comunitaria para participar en la aplicación de instrumentos de organización

[6] El tema de la Población objetivo se analiza en el punto 2.5.1 de este documento de evaluación.

Supuestos
• Apoyo de las instituciones de gobierno relacionadas con la normatividad forestal • Voluntad comunitaria y disponibilidad de recursos para aplicar tratamientos silvícolas intensivos y prácticas de conservación de la biodiversidad
• Recursos financieros disponibles • Adopción de nuevas tecnologías
• Metodologías desarrolladas

Fuente: CONAFOR 2013.

Como efecto de los errores del árbol de problemas, se encontró un error de jerarquización en los objetivos (en el caso de esta MML, identificados como resultados), ya que se establece la **rentabilidad** como un objetivo inferior a los objetivos de aprovechamiento sustentable, **productividad**, **producción** y conservación de la biodiversidad, cuando la rentabilidad es el efecto directo de los factores anteriores. Es decir, para que haya rentabilidad, se requieren el aprovechamiento sustentable e incrementar la producción y la productividad (Tabla 9).

Tabla 9. MML de la ENAIPROS (a nivel de objetivos)

	Objetivo
Objetivo	Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales a través de técnicas silvícolas intensivas que permitan optimizar **productividad**, incrementar la **producción** y **conservar la biodiversidad** en beneficio de los dueños y poseedores del recurso
Resultado 1	Fortalecimiento empresarial de los dueños de los bosques para generar capital social y humano que permita el manejo sustentable de sus recursos con criterios de conservación de la biodiversidad
Resultado 2	Impulsar la Ordenación forestal aplicando técnicas silvícolas que permitan alcanzar la máxima productividad de los bosques conservando la biodiversidad
Resultado 3	Mejorar la **rentabilidad** económica de las empresas forestales en los procesos de abasto, transformación y comercialización de sus productos
Resultado 4	Implementar un Sistema de seguimiento y monitoreo de la estrategia por componente

Fuente: CONAFOR 2013.

Por otro lado, llama la atención que, pese a ser considerado un elemento fundamental para incrementar los volúmenes de producción y productividad forestal maderable[7] y

[7] Puesto que el Indicador "Tasa de variación de la producción forestal maderable", considera para su cálculo, tanto la producción proveniente de bosques naturales, como la proveniente de plantaciones forestales comerciales.

lograr la meta establecida[8], Plantaciones Forestales Comerciales no aparece como un Componente de la MML ENAIPROS. Lo anterior, sin duda alguna, representa un error de omisión, que en los hechos ha provocado errores de coordinación para la planeación y la concurrencia de las modalidades de apoyo.

2.3.3. La lógica horizontal de la MIR

Al evaluar la lógica horizontal de la MIR, se encontró que para cada nivel de objetivos se cuenta con indicadores para medir el desempeño de la ENAIPROS que son claros (precisos e inequívocos), relevantes (se refieren a dimensiones importantes del logro de los objetivos), económicos (con información fácilmente disponible, excepto para los indicadores de producción y productividad), monitoreables (verificables por independientes) y adecuados (genera las bases correctas para evaluar el desempeño de la Estrategia).

Cada indicador tiene nombre, están bien definidos, se especifica su método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de la medición, la línea base, las metas y el comportamiento esperado del indicador como resultado de la operación de la ENAIPROS. No hay evidencia de las Fichas Técnicas de los indicadores. Las metas de los indicadores de la MIR ENAIPROS tienen las siguientes características:

a) Cuentan con unidad de medida y están orientadas al desempeño. Sin embargo, se considera que no son factibles de alcanzar (particularmente el de producción), en los plazos establecidos y con los recursos humanos y financieros con los que cuenta la ENAIPROS

Los medios de verificación son oficiales e institucionales; con nombres para identificarlos; permiten reproducir el cálculo de indicador y son públicos y accesibles a cualquier persona.

Sin embargo, en el caso del indicador a nivel de **Propósito de la MIR "Expresión de la biodiversidad, conservación de la biodiversidad y beneficios sociales medidos por…"** no se presenta el método de cálculo ni las unidades de medida, por lo que no es posible valorar el cambio deseado en la población objetivo.

[8] De 11 millones de m^3 de madera en rollo para el 2018.

2.3.4. Valoración final de la MIR

Los errores detectados en la narrativa de la MIR, la identificación y conceptualización del problema, en la jerarquización y ubicación de los causales y efectos, así como en la omisión del componente de Plantaciones Forestales Comerciales (que sin duda alguna afecta al cumplimiento de los indicadores de la MIR), son elementos que juegan en contra de la congruencia del diseño de la ENAIPROS y su alineación vertical y horizontal, afectando los resultados esperados de su instrumentación.

2.4. Vinculación del Propósito de la ENAIPROS con los objetivos nacionales y sectoriales

En este apartado se lleva a cabo un análisis de la alineación y consistencia de los objetivos institucionales sectoriales, con las definiciones estratégicas y prioridades establecidas para el sector forestal, definida en los documentos de planeación, centrando la atención en aquellos objetivos y estrategias relacionadas con los conceptos relevantes de la planeación nacional: **producción, productividad, rentabilidad y competitividad.** Esto con el fin de verificar la **congruencia** y **coherencia** de objetivos en el diseño de la ENAIPROS.

La coherencia y congruencia se refiere al análisis y seguimiento de los modos en que el instrumento de política sectorial denominado ENAIPROS responde a los conceptos y, objetivos referidos en los documentos de planeación superior.

Los objetivos de gobierno (de jerarquización superior) y estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018), constituyen los parámetros críticos bajo los cuales se hará en este apartado, el análisis de la coherencia y congruencia de la ENAIPROS. El PND 2013-2018 es el documento rector para planeación, en el que se precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades para el desarrollo sustentable de México.

En lo que respecta al sector forestal, en este documento se señala como plan de acción eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país. Para lo anterior, se establece en el PND como **Objetivo 4.4,** impulsar y orientar un **crecimiento verde incluyente y facilitador** que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere, **riqueza**, **competitividad** y **empleo.** Para ello se establecieron cuatro estrategias puntuales, cada una con diferentes líneas de acción, de las cuales tres se encuentran íntimamente ligadas al sector forestal del país y al ámbito de acción de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR):

1. La estrategia 4.4.1, busca implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y benéficos para la sociedad, a través de diferentes líneas de acción, entre otras, a través de la alineación y coordinación de programas federales, e inclusión de los estatales y municipales para facilitar un crecimiento verde incluyente con enfoque transversal,

2. La estrategia 4.4.3, que se orienta al fortalecimiento de la política nacional de cambio climático y cuidado del medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono, y

3. La estrategia 4.4.4, que es a la que se alinea la ENAIPROS. que busca proteger el patrimonio natural, a través de, entre otros, la generación de recursos y beneficios mediante de la conservación, restauración y aprovechamiento del patrimonio natural, con instrumentos económicos, financieros y de política pública innovadores, el impulso e incentivo a la incorporación de superficies con aprovechamiento forestal, maderable y no maderable, el fortalecimiento del capital social y las capacidades de gestión de ejidos y comunidades en zonas forestales y de alto valor para la conservación de la biodiversidad (Tabla 10).

Tabla 10. Estrategia 4.4.4. Proteger el patrimonio natural

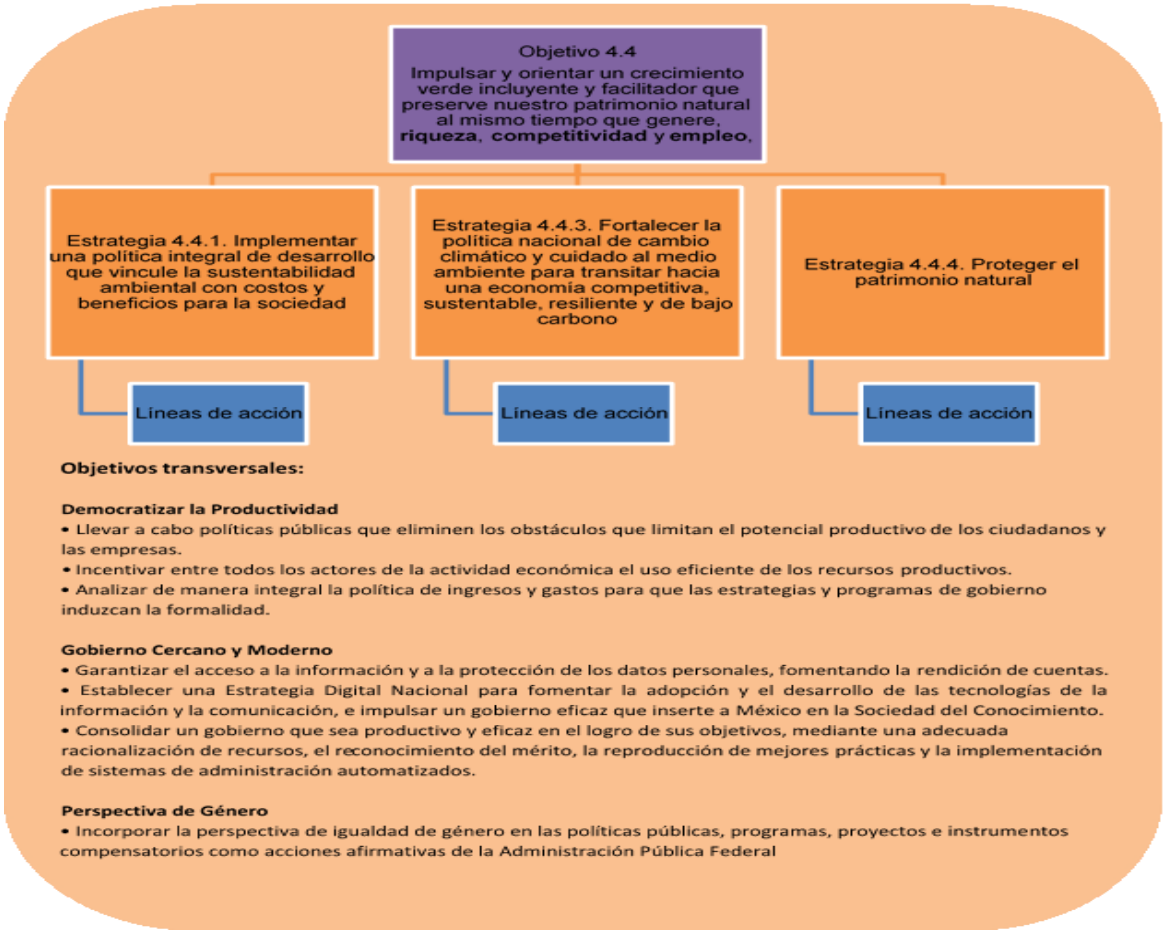
Líneas de acción
• Promover la generación de recursos y beneficios a través de la conservación, restauración y aprovechamiento del patrimonio natural, con instrumentos económicos, financieros y de política pública innovadores
• Impulsar e incentivar la incorporación de superficies con aprovechamiento forestal, maderable y no maderable
• Promover el consumo de bienes y servicios ambientales, aprovechando los esquemas de certificación y generando la demanda para ellos, tanto a nivel gubernamental como de la población en general
• Fortalecer el capital social y las capacidades de gestión de ejidos y comunidades en zonas forestales y de alto valor para la conservación de la biodiversidad
• Incrementar la superficie del territorio nacional bajo modalidades de conservación, buenas prácticas productivas y manejo regulado del patrimonio natural
• Focalizar los programas de conservación de la biodiversidad y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, para generar beneficios en comunidades con población de alta vulnerabilidad social y ambiental
• Promover el conocimiento y la conservación de la biodiversidad, así como fomentar el trato humano a los animales
• Fortalecer los mecanismos e instrumentos para prevenir y controlar los incendios forestales.
• Mejorar los esquemas e instrumentos de reforestación, así como sus indicadores para lograr una

Líneas de acción
mayor supervivencia de plantas • Recuperar los ecosistemas y zonas deterioradas para mejorar la calidad del ambiente y la provisión de servicios ambientales de los ecosistemas.

Fuente: PND 2013-2018.

Es preciso señalar que, en el PND 2013-2018 se establecen estrategias y líneas de acción transversales, que aplican a todos los objetivos y metas nacionales (Ilustración 5).

Ilustración 5. Objetivos y líneas de acción transversales del PND 2013-2018

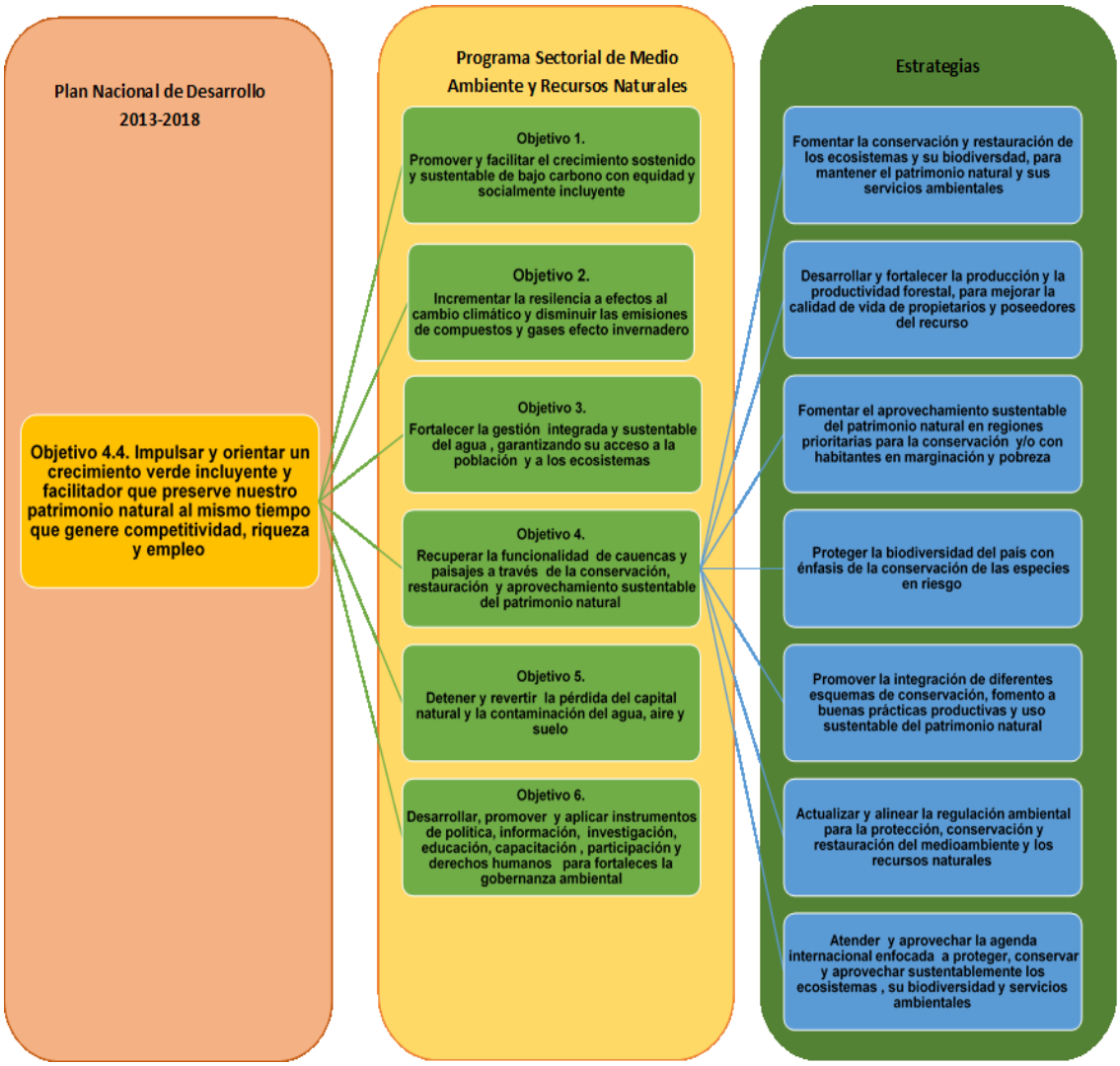


Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En atención a lo establecido en el PND 2013-2018 (Objetivo 4.4 Crecimiento verde y a la estrategia 4.4.4), en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PSMARN) 2013-2018, se establece que la SEMARNAT debe enfocarse en la promoción de los instrumentos necesarios de política pública para que las mejoras en **productividad**

y en el ambiente de negocios estén vinculadas a un desarrollo sustentable con criterios de responsabilidad ambiental. Para ello se establecen seis objetivos (Ilustración 6).

Ilustración 6. El PSMARN sus estrategias y su alineación con el PND



Fuente: Programa Sectorial de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca 2013-2018.

Bajo los anteriores argumentos, se establece **como objetivo 4 del PSMARN**, "*La recuperación de la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y* ***aprovechamiento sustentablemente*** *del patrimonio natural, mediante la incorporación de terrenos forestales y preferentemente forestales a diferentes esquemas de manejo forestal sustentable; el fortalecimiento de los esquemas de pago por servicios ambientales, el impulso a procesos de restauración forestal, el impulso a plantaciones forestales comerciales,* ***el incremento a la producción y productividad forestal****, la*

certificación de buenas prácticas de manejo forestal y el desarrollo de mercados y cadenas de valor" (SEMARNAT, 2013), teniendo como una de las **estrategias desarrollar y fortalecer la producción y productividad, para mejorar la calidad de vida de propietarios y poseedores del recurso**, (Ilustración 6).

En este mismo sentido, dentro de los argumentos del objetivo 4 del PSMARN se señala, entre otros, que *"… para avanzar hacia el incremento del valor de la producción generada mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la restauración de ecosistemas del país, debe llevarse a cabo bajo un enfoque de manejo integrado del territorio,* ***otorgando prioridad al fortalecimiento de la producción y productividad forestal*** *y el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural en regiones determinadas como de alta vulnerabilidad y/o con habitantes que viven en condiciones de marginación y pobreza, con énfasis en el desarrollo e instrumentación de esquemas de autogestión"* (SEMARNAT 2013).

Para lograr el fortalecimiento de la producción y la productividad forestal se establece como **estrategia 4.2 Desarrollar y fortalecer la producción y productividad forestal** para mejorar la calidad de vida de los propietarios y poseedores del recurso, lo anterior a través de 10 líneas de acción (Tabla 11).

Tabla 11. Líneas de acción de la Estrategia 4.2 del objetivo 4 del PSMARN

Líneas de acción
• Promover y vigilar que el 100 por ciento de la madera comercializada en el país sea de procedencia legal.
• Promover y facilitar la certificación del manejo forestal sustentable
• Incrementar la **competitividad** del sector forestal, mediante **consolidación de cadenas de valor**, desarrollo de mercados y fortalecimiento de la industria
• Incentivar la incorporación o reincorporación de superficie forestal al manejo sustentable y el incremento en la productividad de terrenos forestales
• Impulsar el establecimiento de plantaciones forestales comerciales
• Impulsar y apoyar las prácticas de manejo y aprovechamiento para la conservación de la biodiversidad en zonas forestales bajo aprovechamiento
• Implementar procedimientos de evaluación al otorgar certificados a prestadores de servicios técnicos forestales
• Fomentar el crecimiento de áreas verdes en zonas urbanas
• Fomentar el desarrollo de agricultura y huertos urbanos para el autoconsumo
• Impulsar medidas para la protección y restauración de ecosistemas en zonas urbanas.

Fuente: Programa Sectorial de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca 2013-2018.

Haciendo una pausa en análisis de la alienación de la ENAIPROS a los objetivos nacionales, es posible señalar que se evidenciaron **errores de jerarquización** en la línea estratégica antes mencionada. Dado que se establece como línea de acción para **Desarrollar y fortalecer la producción y productividad forestal,** el **Incrementar la competitividad** del sector forestal, mediante consolidación de cadenas de valor, desarrollo de mercados y fortalecimiento de la industria, lo que jerárquicamente es incorrecto, puesto que la competitividad es una consecuencia del incremento de la producción y la productividad y no contrariamente como se plantea.

Regresando al análisis de la alineación, el Programa Nacional Forestal (PRONAFOR) 2014-2018, se alinea a los objetivos establecidos en los dos instrumentos pilares de la planeación para el sector forestal, PND y PSMARN, estableciéndose como **objetivo general** promover el **aprovechamiento sustentable** de los recursos forestales del país, reactivar la economía del sector forestal y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas forestales; así como, mantener e incrementar la provisión de bienes y servicios ambientales a la sociedad y reducir las emisiones de carbono generadas por la deforestación y degradación forestal.

El PRONAFOR establece cinco objetivos cada uno con sus propias Estrategias y Líneas de acción:

- Objetivo 1. Incrementar la **producción** y **productividad** del sector forestal
- Objetivo 2. Impulsar la conservación y restauración de los ecosistemas forestales
- Objetivo 3. Proteger los ecosistemas forestales
- Objetivo 4. Impulsar y fortalecer la gobernanza forestal y el desarrollo de capacidades locales
- Objetivo 5. Promover y propiciar un marco institucional facilitador del desarrollo forestal sustentable.

Dentro de los argumentos mencionados en el **objetivo 1. Incrementar la producción y productividad del sector forestal,** se señala que el manejo forestal sustentable debe ser **integrado vertical y horizontalmente**, es decir, que los productores primarios vinculen sus actividades con la industria de transformación y los canales de comercialización, en una relación de cooperación e integración entre las diferentes fases y formas de producción, en una **cadena productiva orientada a la satisfacción de la demanda**.

Además, se plantea la necesidad de **desarrollar estrategias para mantener e incrementar las superficies bajo manejo forestal sustentable** y el apoyo a líneas de acción orientadas a **mejorar la productividad** de los terrenos a través de la aplicación de prácticas de cultivo forestal, mejoramiento silvícola, conservación de la biodiversidad y la

diversificación del potencial productivo de los recursos forestales, así como a impulsar a la producción y el consumo de productos forestales de procedencia legal o certificada.

Así mismo, se señala que se debe desarrollar una estrategia específica para **aprovechar el potencial que tiene el país para el establecimiento de plantaciones** forestales comerciales en aquellas regiones donde existan las mejores condiciones en términos agroecológicos, de infraestructura, mercado, especies y viabilidad ambiental, social y económica.

Aunado a lo anterior, se plantea apoyar **el desarrollo de la industria forestal,** fomentando la certidumbre en el suministro de madera (oferta) y el mantenimiento de una planta productiva con una tecnología moderna competitiva.

En respuesta a las necesidades anteriores, se crea la ENAIPROS, de la cual se esperan tres resultados básicos, (CONAFOR 2013a):

1) Fortalecimiento de las capacidades de los dueños de los bosques con un enfoque empresarial para generar capital social y humano que fortalezca y consolide el manejo sustentable de sus recursos forestales

2) Impulsar la ordenación forestal aplicando técnicas silvícolas que permitan aprovechar al máximo la productividad de los bosques, aplicando prácticas para la conservación de la biodiversidad

3) Mejorar la rentabilidad económica de las empresas forestales.

Considerando los elementos anteriores, se hizo notorio, nuevamente un **error de congruencia** entre el objetivo 1. Incrementar la producción y productividad del sector forestal y los efectos esperados de la ENAIPROS como estrategia para lograrlo.

El **error de congruencia** radica en el hecho de establecer como uno de los efectos esperados de la ENAIPROS (cuyo origen se justifica bajo una estrategia diseñada para incrementar los volúmenes de producción y productividad forestal), el mejoramiento de la rentabilidad económica de las empresas forestales, cuando la **rentabilidad** es un **efecto** de la **producción** y la **productividad** y no una causa.

Por otro lado en el análisis de la coherencia y congruencia de la política sectorial forestal con la política nacional se hizo evidente que la CONAFOR (como la única institución encargada del desarrollo forestal), es la instancia que debe promover el logro de los

objetivos propuestos por el PND (2013-2018). Por lo tanto sería de esperarse que la CONAFOR y en particular el PRONAFOR, construyan sus planteamientos "estratégicos" satisfaciendo la coherencia vertical estableciendo el cumplimiento en sus objetivos de "conceptos comunes" tales como: **Competitividad**, **rentabilidad** y **empleo**. Sin embargo estos conceptos no son establecidos dentro de los objetivos superiores de la CONAFOR, el PRONAFOR y en particular de la ENAIPROS.

Es decir, los objetivos de la CONAFOR, no sólo deben circunscribirse al aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, como se circunscribe en el PSMARN, sino a la búsqueda de la **rentabilidad** y **competitividad** del sector forestal.

De acuerdo con el documento Programas Específicos de Intervención Institucional Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018 (SEMARNAT 2013) y la propia MML de la ENAIPROS se establece como **objetivo principal** de la ENAIPROS "*Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales a través de la organización y fortalecimiento de los productores, la aplicación de técnicas silvícolas apropiadas y estrategias de modernización, financiamiento y comercialización que permitan incrementar la* ***producción****, conservar la biodiversidad y mejorar las condiciones de vida de los dueños y poseedores de los recursos y de la población de las regiones forestales productoras del país".*

El objetivo tal y como se plantea, establece que: el **efecto directo o Propósito de la ENAIPROS** es la **Promoción del aprovechamiento sustentable** de los recursos forestales, esto, a ***través de*** la organización y fortalecimiento de los productores, la aplicación de técnicas silvícolas apropiadas y estrategias de modernización, financiamiento y comercialización, **que permitan** un incremento en la producción, conservar la biodiversidad y mejorar las condiciones de vida de los dueños y poseedores de los recursos y de la población de las regiones forestales productoras del país, (Ilustración 7). Este planteamiento del objetivo, indica que el **objetivo jerárquico superior** de la ENAIPROS, por tener los componentes en operación, es la promoción del aprovechamiento sustentable, y como un **objetivo jerárquico inferior** el logro de un incremento en la producción, la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de los dueños y poseedores de los recursos y de la población de las regiones forestales productoras del país (Ilustración 7).

El utilizar en un objetivo general la expresión "a través de ", es un error ya que implica un segundo objetivo de menor jerarquía y que en el caso de la ENAIPROS sólo hace alusión a los Componentes y a los que adicionalmente se les atribuye un efecto de jerarquía inferior.

Ilustración 7. Jerarquización de objetivos de la ENAIPROS

Fuente: elaboración propia.

En este sentido habría que establecerse la pregunta**, ¿Qué es lo que quiere resolver la ENAIPROS: la falta de promoción del aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, los bajos niveles de producción y productividad, o la falta de rentabilidad y competitividad[9] del sector forestal?,** este cuestionamiento debe responderse a la luz de los objetivos y metas que se establecen en los documentos pilares de la planeación para el sector forestal (PND 2013-2018, PSMARN 2013-2018 y PRONAFOR 2014-2018).

Tomando en consideración los argumentos anteriores, es posible señalar que en los hechos no existe una diferenciación real entre los objetivos de la intervención del Pp S219 y la ENAIPROS, puesto que el Pp S219 tiene básicamente como objetivos, a través de sus diferentes Componentes de apoyo, lograr un aprovechamiento sustentable de los recursos forestales mediante el apoyo para el desarrollo de capacidades, actividades de manejo forestal, la incorporación y reincorporación de superficie al manejo técnico y la consolidación e integración de cadenas productivas(Tabla 12), que es el mismo objetivo establecido para la ENAIPROS.

Tabla 12. Objetivos de los Componentes del Pp S219, 2014

Componente	Objetivo
Estudios y Proyectos	Apoyar la realización de diagnósticos, estudios (técnicos y sociales) y proyectos integrales de desarrollo forestal, con el propósito de fundamentar, justificar, articular, orientar y secuenciar de forma eficiente y eficaz, las acciones de los beneficiarios respecto de las actividades de conservación y

[9] Según el objetivo superior establecido en el PND 2013-2018.

Componente	Objetivo
	restauración, producción y productividad, cadenas productivas, servicios ambientales y demás procesos ligados al desarrollo forestal sustentable del país
Desarrollo de Capacidades	Desarrollar y mejorar las capacidades y habilidades de planeación, organización, instrumentación y de gestión de los habitantes, ejidos, comunidades y organizaciones sociales presentes en las zonas forestales del país, a fin de impulsar, fortalecer y consolidar procesos de desarrollo forestal integral, considerando las lecciones aprendidas del modelo de desarrollo forestal comunitario
Producción y Productividad	Impulsar y apoyar acciones y proyectos integrales de aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables, la diversificación del potencial productivo, bajo los principios del manejo forestal sustentable, mediante el otorgamiento de un paquete de subsidios destinados a mejorar las prácticas silvícolas, la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la infraestructura, la tecnificación silvícola y la certificación forestal
Cadenas Productivas	Impulsar la creación, organización, capacitación, equipamiento, acompañamiento, seguimiento y consolidación de empresas y cadenas productivas forestales, con el propósito de diversificar y elevar la producción y la competitividad del sector forestal

Fuente: Reglas de Operación del Programa Nacional Forestal 2014.

Es evidente que la estructura organizativa de la CONAFOR sigue operando la ENAIPROS bajo la inercia del Pp S219 y Plantaciones Forestales Comerciales. El hecho de que no existe una diferenciación real entre la ENAIPROS y los programas que le dan soporte[10], afecta sin duda la ejecución ya que existe competencia por los recursos entre los programas (Pp S219 y Plantaciones Forestales Comerciales), y la Estrategia.

Por otro lado, al realizar un análisis de las dieciocho problemáticas (Tabla 13) relacionadas con el tópico de la producción y productividad presentadas en el tema de la dimensión del problema[11] que se exhibe en el documento previamente mencionado, es evidente que la mayoría de ellas se encuentra fuertemente ligadas a los eslabones de la transformación y la comercialización, es decir con la industria y no con la producción primaria. Lo anterior implica que el objetivo de la ENAIPROS debe orientarse al impulso de la competitividad de las empresas forestales y/o cadenas de valor forestales.

[10] Como el PRONAFOR 2014 y el Programa de Plantaciones Forestales Comerciales.
[11] Donde, según dicho documento, fueron señalados durante la consulta pública realizada para elaborar el diagnóstico del PRONAFOR 2014-2018.

Tabla 13. Problemática identificada relacionada con la producción y la productividad[/a]

Problemática identificada
1. Problemas de sanidad forestal en bosques sin manejo forestal
2. Pocas acciones de inspección y vigilancia, así como complejo dictamen de programas de manejo forestal
3. No se cuenta con canales de almacenamiento, transformación y distribución y de los productos maderables
4. Deficiente infraestructura de caminos forestales
5. Baja capacidad para la transformación de madera en rollo
6. Rezago tecnológico en la industria de la madera
7. Bajo nivel de integración productiva en el sector forestal
8. Dificultades para la comercialización de los productos forestales
9. Incipiente aprovechamiento comercial de productos forestales no maderables
10. Falta de acceso a mecanismos de capitalización (inversión y financiamiento)
11. Empresas forestales poco competitivas
12. Insuficientes capacidades de organización, planeación y autogestión de las personas propietarias y poseedoras de los recursos forestales
13. Escasa integración de los actores del sector forestal para la toma de decisiones
14. Deficiente planeación del desarrollo regional en las Unidades de Manejo Forestal
15. Marco regulatorio complejo
16. Insuficientes conocimientos y técnicas para la transformación de madera en rollo
17. Falta de investigación y desarrollo de tecnología
18. Investigación y academia desvinculada de las necesidades del sector forestal.

a/ Según percepción de silvicultores.
Fuente: Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018.

Sin embargo, y contrario a lo que se anota en la problemática identificada -que debería ser la prioridad en la intervención de la ENAIPROS- sus esfuerzos se han concentrado en la atención de ***actividades relacionadas con la actividad primaria***, ya que poco más del 55 por ciento del presupuesto entregado a beneficiarios se destinó para la elaboración de programas de manejo y estudios, la realización de prácticas silvícolas, para la rehabilitación de caminos y el equipamiento para actividades primarias (Tabla 14).

Tabla 14. Distribución del presupuesto ENAIPROS 2014

Apoyos	Monto	Porcentaje
Cadenas productivas	66,327,011	8.4
Proyectos de modernización de la industria forestal maderable	50,478,151	6.4
Estudios y programas de manejo	140,140,253	17.7
Prácticas de manejo	185,800,113	23.5
Caminos	73,106,536	9.2
Tecnificación	40,848,343	5.2
Certificación	28,894,763	3.6
Plantaciones forestales comerciales	155,019,878	19.6
Silvicultura comunitaria	51,446,964	6.5
Total	**792,062,011**	**100.0**

Fuente: base de datos beneficiarios ENAIPROS, con fecha de corte al 2 de enero de 2015.

Adicionalmente, el monto promedio por Componente de apoyo destinado no se considera lo suficientemente relevante como para detonar acciones que impulsen la producción y la productividad (Tabla 15).

Tabla 15. Montos promedio de los apoyos ENAIPROS

Componentes	Monto promedio ($)
Cadenas productivas	**423,207**
CP.1 Equipamiento industrial	394,166
CP.2 Equipamiento administrativo	60,910
CP.3 Certificación de la cadena de custodia	71,802
CP.4 Proyectos de interés estratégico industrial o comercial	1,074,493
CP.5 Ferias y exposiciones	55,681
CP.6 Acta constitutiva de empresa forestal	19,806
CP.7 Acompañamiento empresarial	197,884
EP.2 Estudios de cuenca de abasto	496,667
EP.4 Estudios técnicos, de factibilidad y plan de negocios	74,957
Proyectos de modernización de la industria forestal maderable	3,882,935
Desarrollo forestal	**174,336**
EP.3.1 Programa de manejo forestal maderable	226,985
EP.3.2 Manifestación de impacto ambiental particular o regional	131,223
EP.3.3 Estudio técnico para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables	48,134
EP.3.4 Documento técnico unificado de aprovechamiento forestal maderable	402,337

Componentes	Monto promedio ($)
PP.1 Prácticas de manejo en predios con producción maderable y conservación de la biodiversidad	121,365
PP.2 Prácticas de manejo en predios con producción no maderable	144,506
PP.3 Prácticas de manejo en predios con aprovechamiento de vida silvestre	113,086
PP.4 Caminos forestales	316,479
PP.5 Tecnificación silvícola	458,970
Pp.6.1 Auditoría técnica preventiva	108,196
PP.6.2 Certificación forestal nacional	139,754
PP.6.3 Certificación forestal internacional	131,233
PP.6.4 Otro tipo de certificaciones	200,000
PP.6.5 Acreditación y/o acompañamiento a los procesos de certificación	124,569
Plantaciones forestales comerciales	**370,861**
Costo de oportunidad de PFC	185,891
Establecimiento y mantenimiento de inicial de plantaciones forestales comerciales	486,952
Plantaciones forestales comerciales establecidas	160,752
Silvicultura comunitaria	55,023
DC.2 Seminarios de comunidad a comunidad	82,083
DCC.4 Talleres para la formulación o modificación de reglamentos internos o estatutos comunales	40,751
DC.5 Comité de vigilancia participativa	57,657
DC.6 Promotor forestal comunitario	58,028
DC.8 Talleres y cursos de capacitación	40,497
DC.9 Intercambio de experiencias	84,150
Total ENAIPROS	**183,433**

Fuente: base de datos beneficiarios ENAIPROS, con fecha de corte al 2 de enero de 2015.

A la luz de los resultados anteriores es pertinente se analice la orientación de los apoyos que se busca a través de la ENAIPROS, dado que se pretende una intervención que impulse la producción, la productividad y la competitividad en el corto y mediano plazos.

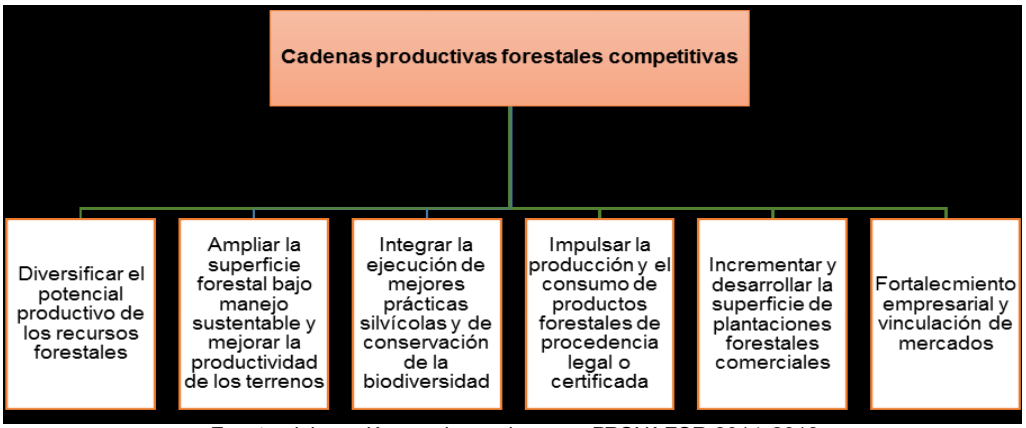
Por otro lado, las entrevistas realizadas a funcionarios operativos de las diferentes gerencias estatales de la CONAFOR, evidenciaron cómo la ENAIPROS es vista, hasta el momento, como una estrategia exclusivamente encaminada a elevar los volúmenes de producción de madera, sin una orientación integral que permita hacer sostenible el incremento de la producción. Esto fue correctamente expresado por un funcionario entrevistado para la evaluación que señaló: *"La ENAIPROS no es hacer tablas"*. Esto se aprecia con mayor claridad cuando el incentivo para incrementar los volúmenes de producción, apoyando fuertemente a la actividad primaria puede tener efectos adversos

sobre la rentabilidad misma de la empresa, cuando ésta no se encuentra integrada a la cadena de valor, o el destino de la producción maderable no está planificado.

En este caso, el incentivo para elevar la producción y la productividad no se encuentra impulsando el manejo intensivo del bosque, ni en el apoyo de actividades a la producción primaria como son las prácticas de manejo forestal. El incentivo entonces, debe ser examinado en el ámbito de la articulación de la cadena de valor forestal, para intervenir sobre las problemáticas detectadas por los propios silvicultores con montos de apoyo lo suficientemente relevantes como para detonar procesos que impulsen, además del incremento de la producción y productividad, la rentabilidad de las actividades silvícolas (Tabla 13).

Plantear la intervención de la ENAIPROS para el desarrollo e integración de las cadenas de valor productivo implica elevar el nivel jerárquico del objetivo de la ENAIPROS para poder responder a los compromisos y metas establecidas en el PRONAFOR (ya previamente expuestas en este documento de evaluación). Lo anterior involucra la necesidad de redefinir las líneas estratégicas y prioritarias de intervención de la ENAIPROS, dado el objetivo que se propone (Ilustración 8).

Ilustración 8. Estrategias para el desarrollo de cadenas de valor productivas



Fuente elaboración propia con base en PRONAFOR 2014-2018.

2.4.1. Contribución de la ENAIPROS a las metas estratégicas nacionales

Atendiendo a lo dispuesto en el PND 2013-2018 y a los Lineamientos para la integración de los programas derivados de éste, el PRONAFOR 2014-2018 establece cinco objetivos específicos 28 estrategias y 122 líneas de acción, considerando indicadores de resultados para monitorear el comportamiento y avances alcanzados anualmente.

Dado que, la ENAIPROS es una estrategia encaminada a elevar los niveles de **producción** y **productividad**, a continuación se presentan las dos metas relacionadas con el objetivo estratégico nacional, establecido en el PRONAFOR 2013-2018 (Objetivo 1).

Meta 1. Alcanzar una Tasa de variación de la producción forestal maderable de 86.13 por ciento, con respecto a la producción alcanzada en el 2012, lo que implica pasar de 5.9 a 11 millones de m^3 en rollo (Tabla 16).

Tabla 16. Indicador 1 para verificar el cumplimiento del objetivo 1 del PRONAFOR

Elemento	Característica
Indicador	Tasa de variación de la producción forestal maderable.
Objetivo del PSMARN	Objetivo 4. Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural, mediante la incorporación de terrenos forestales a esquemas de manejo forestal sustentable, la integración de mejores prácticas silvícolas y de conservación de la biodiversidad, que permitan mejorar la productividad y conservación del capital natural
Objetivo del PRONAFOR	Incrementar la producción y productividad forestal sustentable
Descripción general	Mide la variación en porcentaje de la producción forestal maderable, de metros cúbicos de madera en rollo a partir de 2013 y hasta 2018 comparado contra el volumen de la producción forestal maderable registrada en el año 2012. La producción forestal maderable considera tanto la proveniente de bosques naturales como la de plantaciones forestales comerciales
Fórmula de cálculo	[(Volumen de la producción maderable registrada anualmente para el periodo 2013-2018/Volumen de producción maderable registrada en el año 2012)-1]*100
Meta	86.13%
Unidad responsable	Coordinación General de Producción y Productividad de la Comisión Nacional Forestal/Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos (SEMARNAT)

Fuente: Programa Nacional Forestal 2014-2018.

La estimación de la meta al 2018 considera la producción de 8.9 millones de metros cúbicos de madera en rollo, provenientes de la superficie que se apoyará e incorporará al manejo forestal sustentable, en la cual se aplicarán prácticas silvícolas que permitirán obtener el máximo potencial productivo del bosque, así como 2.1 millones de metros cúbicos de madera en rollo que provendrán de plantaciones forestales comerciales establecidas a partir del año 2000 y que alcanzarán su etapa de maduración en el periodo 2013-2018, proyectando alcanzar una producción de 11 millones de metros cúbicos de madera en rollo al cierre del último año, producción que representa un incremento de 86.13 por ciento con relación a la producción registrada en el año 2012.

Meta 2. Alcanzar una Tasa de variación de la superficie certificada en prácticas de buen manejo forestal del 94 por ciento con relación a la alcanzada en el año 2013 (Tabla 17).

Tabla 17. Indicador 3 para verificar el cumplimiento del objetivo 1 del PRONAFOR

Elemento	Característica
Indicador	Tasa de variación de la superficie certificada en prácticas de buen manejo forestal
Objetivo del PSMARN	Objetivo 4. Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural, mediante la incorporación de superficie forestal que cuenta con autorización de aprovechamiento forestal a la certificación como mecanismo voluntario para adoptar buenas prácticas de manejo forestal que garanticen su conservación
Objetivo del PRONAFOR	Incrementar la producción y productividad forestal sustentable
Descripción general	Mide la variación en porcentaje de la superficie forestal bajo manejo acumulada, con certificación forestal para el periodo 2013 y hasta 2018 comparado contra la superficie forestal bajo manejo que cuenta con certificación forestal al año 2013
Fórmula de cálculo	[(Superficie forestal acumulada al año t durante el periodo 2013-2018 que se encuentra bajo manejo y con certificación forestal a través de Auditorías Técnicas Preventivas, bajo la NMX AA-143-SCFI-2008 o certificada bajo la Forest Stewardship Council (FSC) / Superficie forestal bajo manejo y con certificación forestal a través de Auditorías Técnicas Preventivas bajo la NMX AA-143-SC- FI-2008 o certificada bajo la Forest Stewardship Council (FSC) en el año 2013) -1]*100
Meta	94%
Unidad responsable	Coordinación General de Producción y Productividad de la Comisión Nacional Forestal

Fuente: Programa Nacional Forestal 2014-2018.

Se promoverá la certificación de buenas prácticas de manejo, para alcanzar una superficie bajo manejo forestal certificada de 2.5 millones de hectáreas, casi el doble que la registrada en el año 2013.

La estimación de la meta 2018 considera superficie forestal bajo manejo con certificación forestal a través de Auditorías Técnicas Preventivas, bajo la NMX AA-143-SCFI-2008 o certificada bajo criterios internacionales, que se encuentra vigente al cierre del año 2012, de 826,197 ha; así como la superficie forestal certificada vigente al cierre de 2013 de 1,288,358 ha; la superficie que se encuentra en proceso de certificación al cierre del año 2013 de 1,374,890 ha, la superficie que será apoyada durante el periodo 2013-2018 para su incorporación a procesos de certificación forestal, así como la estimación de la superficie para la cual el certificado deja de tener vigencia durante el periodo 2013-2018 (CONAFOR 2013c).

Aquí debe destacarse el notable esfuerzo institucional por fijar metas que expresan el efecto de la ENAIPROS sobre la población objetivo, en niveles que estimulan un mejor desempeño institucional, midiendo los efectos sobre la producción y productividad forestal a través de indicadores claves. Esto a diferencia de las metas que fueron fijadas para la mayoría de los programas institucionales 2014, donde sus metas a nivel de Propósito sólo cuantifican los resultados de la gestión u operación de los apoyos de la CONAFOR, que tienden a evaluar más su capacidad administrativa que el efecto de sus intervenciones.

El establecimiento de las metas ENAIPROS representa pues un gran compromiso Institucional, por lo que cobra mayor relevancia el que éstas sean factibles en los plazos planteados para su cumplimiento. Este análisis se realizará más adelante en el apartado de Planeación de la ENAIPROS.

El cumplimiento de estos dos indicadores, se estableció bajo la tutela de dos, de los cinco, Componentes de la ENAIPROS: Componente 1 (Fortalecimiento Empresarial Comunitario), y Componente 2 (Silvicultura y Manejo Forestal), para los cuales también se establecieron tres indicadores con sus respectivas metas (Tabla 18).

Tabla 18. Metas para Componentes 1 y 2 ENAIPROS

Componente/Indicador/Meta	Objetivo
Componente 1	Fortalecer las capacidades de las empresas forestales comunitarias (EFC).
Indicador 1	EFC empleando sistemas de control documentados
Meta	750 EFC empleando sistemas de control documentados
Componente 2	Aprovechar el potencial productivo de los terrenos forestales

Indicador 2	Tasa de variación de la producción forestal maderable
Meta	Incrementar la producción forestal maderable de 5.7 millones de metros cúbicos rollo a 11 millones en el año 2018
Indicador 3	Superficie bajo manejo forestal certificada en prácticas de buen manejo
Meta	Incrementar la superficie bajo manejo forestal certificado de 827 mil hectáreas a 2.5 millones de hectáreas

Fuente: Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018.

Adicionalmente, se estableció un tercer indicador para valorar el desempeño del Componentes 3 (Abasto, transformación y mercados), cuyo objetivo es mejorar la rentabilidad de las empresas forestales, denominado **Proyecto piloto ejecutado en cuenca de abasto forestal** (Tabla 19). Sin embargo, es necesario señalar que este indicador **no cuenta con la característica de relevancia** (según la metodología de Marco Lógico) dado que **no dimensiona el logro del objetivo**.

Tabla 19. Meta para Componente 3 ENAIPROS

Componente/Indicador/Meta	Objetivo
Componente 3	Mejorar la rentabilidad de las empresas forestales
Indicador 4	Número de proyecto piloto en las cuencas de abastecimiento establecidas
Meta	Ejecutar 53 proyectos piloto en la cuencas de transformación y abasto

Fuente: Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018.

Si la ENAIPROS fue creada como una **estrategia sombrilla** de intervención alineada al **objetivo superior 4.4 del PND** que pretende impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve el patrimonio natural al mismo tiempo que genera, **riqueza**, **competitividad** y **empleo** y que se ve orientada al cumplimiento de los objetivos y metas jerárquicas superiores plasmados en el PSMARN 2013-2018 y el PRONAFOR 2014-2018 tales como:

- Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos, a través del otorgamiento de subsidios a proyectos de conservación, restauración y aprovechamiento de recursos forestales en regiones vulnerables de alta y muy alta marginación (objetivo 6 del PSMARN 2013-2014)

- Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural, mediante la diversificación del potencial productivo de los recursos forestales y el desarrollo de cadenas de valor y mercados (Objetivo 4 del PSMARN 2014-2018)

- Incrementar la producción y productividad forestal sustentable (objetivo 1 PRONAFOR).

¿Por qué delimitar el objetivo de la ENAIPROS a los conceptos de producción y productividad?, si el objetivo superior es la generación de riqueza, la rentabilidad, la competitividad y el empleo, cuando en el documento "*Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018"*, se señala que la ENAIPROS se propone como una estrategia **orientada** a **fortalecer** los criterios de sustentabilidad del manejo forestal y **a mejorar la competitividad del sector forestal** a fin de que la silvicultura se convierta, en una oportunidad para mejorar la calidad de vida de las comunidades locales pero también en una efectiva herramienta que propicie las mejores condiciones y prácticas de conservación de la biodiversidad. En este sentido se debe valorar la necesidad de **redefinir** el **objetivo** de la ENAIPROS, considerando, además de los conceptos de **producción** y **productividad**, los conceptos de **rentabilidad** y **competitividad,** como "conceptos comunes" a los documentos de la planeación nacional.

2.5. Análisis de la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

2.5.1. Población potencial y objetivo

De acuerdo con la documentación oficial (CONAFOR 2013d), no existe una población objetivo para la ENAIPROS. La definición de las poblaciones de la ENAIPROS se ha definido para cada uno de los tres componentes que otorgan subsidios a los beneficiarios.

Si bien existe una definición de las Poblaciones potencial, prioritaria y objetivo para cada uno de los tres Componentes que otorgan subsidios a través de las RdeO o Lineamientos, está **resulta escueta**, dado que no se hace mención de los Entidades Federativas, ni de las zonas de reactivación, ni tampoco de las Cuencas de abasto, que fueron señalados como el universo de atención dela ENAIPROS, según los argumentos que se presentan en el Documento *"Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018".*

De manera particular, en lo que respecta a los Componentes II y III, **no se ha caracterizado ni definido de forma clara y precisa** a la población Prioritaria y Objetivo; éstas se presentan bajo el mismo enunciado en el documento antes mencionado. Asimismo**, no existe una cuantificación o acotación** de la Población Potencial y Prioritaria para ninguno de los tres Componentes (Tabla 20).

Tabla 20. Definición de la población Potencial, Prioritaria y Objetivo de la ENAIPROS

Componente	Población Potencial	Población prioritaria	Población objetivo
I Fortalecimiento Empresarial Comunitario	La población potencial estará conformada por todos aquellos ejidos y comunidades en terrenos forestales.	Será un subconjunto de la potencial y estará conformada por los ejidos y comunidades, con potencial de incorporarse, reincorporarse o que realicen aprovechamiento forestal maderable o no maderable; finalmente la población.	Será un subconjunto de la prioritaria y estará conformada por los ejidos y comunidades que realicen aprovechamiento forestal maderable o no maderable.
II Silvicultura y Manejo Forestal	La población **potencia**l, **prioritaria y objetivo** va a estar conformada por todos aquellos terrenos forestales (con potencial de conservación, restauración y/o producción) en manos de núcleos agrarios y pequeños propietarios o poseedores, así como también aquellas organizaciones que formen entre sí, con potencial de incorporarse o reincorporarse al aprovechamiento forestal sustentable (maderable, no maderable y/o de la vida silvestre).		
III Abasto, transformación y mercados	La población **potencial** será: ejidos, comunidades o grupos en proceso de integración, así como empresas forestales y/o cadenas productivas forestales constituidas bajo la metodología de integración, considerando aquellas empresas que ya están incorporadas a las cadenas y que trabajan de manera regular. La población **prioritaria** y **población objetivo**, se conformará por ejidos, comunidades o grupos en proceso de integración, así como empresas forestales y/o cadenas productivas forestales constituidas bajo la metodología de integración ubicadas en los estados y cuencas de abasto de la estrategia.		

Fuente: Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018.

Lo anterior evidentemente muestra un serio problema en el esquema de intervención de la ENAIPROS, dado que no existe una clara definición y delimitación de la unidad de intervención que provocan duplicidad de esfuerzos y recursos, puesto que, tal y como se presenta la definición de la Población Potencial, Prioritaria y Objetivo, resulta ser la misma que la definida para los apoyos del Pp S219, 2014 (Tabla 21), y del Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (Tabla 22).

El hecho anterior ha provocado que la ENAIPROS sea vista sólo como una extensión del Pp S219, puesto que presenta la misma dispersión de los apoyos entre sus beneficiarios, no existe una estrategia de focalización, más allá de la identificación de superficies en zonas de reactivación o cuencas de abasto, que permita hacer converger los apoyos en unidades de intervención de rápido efecto o alto nivel de impacto para lograr resultados en el corto y mediano plazo (al 2018).

Tabla 21. Población objetivo de los Componentes del Pp S219, 2014

Componente	Población objetivo
Estudios y Proyectos	i) Propietarios, poseedores o usuarios de terrenos forestales o preferentemente forestales, definidos como elegibles para su incorporación al manejo técnico sustentable a través de la elaboración de estudios para el aprovechamiento maderable y no maderable; ii) Ejidos y comunidades con recursos forestales y/o las asociaciones legalmente constituidas que entre ellos formen para llevar acciones de desarrollo forestal comunitario; iii) Empresas forestales y/o cadenas productivas forestales en proceso de integración o las constituidas bajo la metodología de integración, considerando aquellas empresas que ya están incorporadas a las cadenas y que trabajan de manera regular.
Desarrollo de Capacidades	i) Propietarios, poseedores o usuarios de terrenos forestales o preferentemente forestales, definidos como elegibles para su incorporación al manejo técnico sustentable a través de la elaboración de estudios para el aprovechamiento maderable y no maderables; ii) Ejidos y comunidades con recursos forestales y/o las asociaciones legalmente constituidas que entre ellos formen para llevar acciones de desarrollo forestal comunitario.
Producción y Productividad	Propietarios o poseedores de terrenos forestales o preferentemente forestales, definidos como elegibles, que cuenten con autorización vigente de aprovechamiento forestal maderable, no maderable y de vida silvestre; así como aquellos predios ubicados en las **zonas de reactivación de la producción y productividad maderable.**
Cadenas productivas	Ejidos, comunidades o grupos en proceso de integración; así como empresas forestales y/o cadenas productivas forestales constituidas bajo la metodología de integración, considerando aquellas empresas que ya están incorporadas a las cadenas y que trabajan de manera regular.

Fuente: Reglas de Operación del Programa Nacional Forestal 2014.

Tabla 22. Población objetivo del Programa Plantaciones Forestales Comerciales 2014

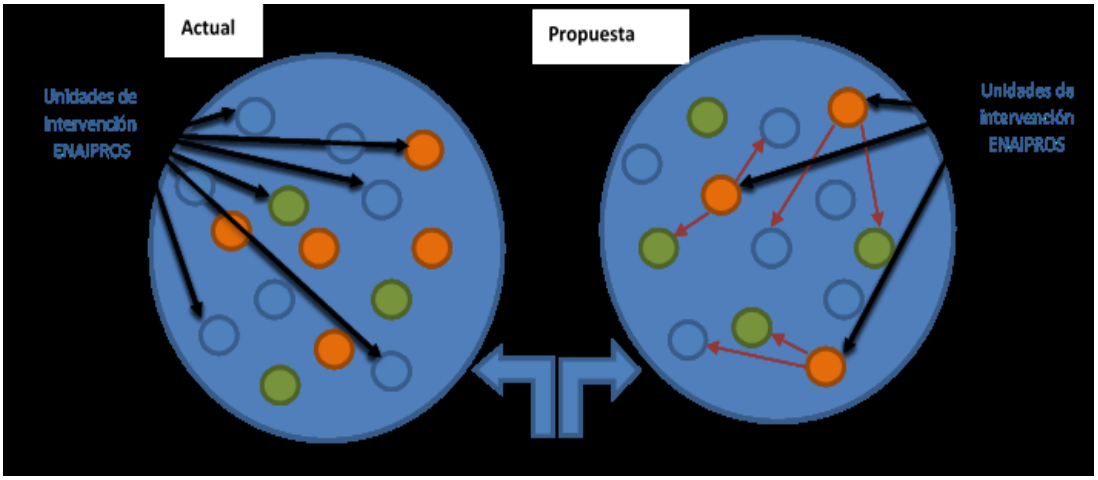
Programa	Población objetivo
Plantaciones Forestales Comerciales	La población objetivo del presente programa son las personas físicas, morales y jurídico-colectivas (ejidos y comunidades), de nacionalidad mexicana que sean: **I.** Dueños o poseedores de terrenos ubicados dentro de las áreas prioritarias definidas por la CONAFOR en el **anexo 5** de los presentes Lineamientos y en las Convocatorias publicadas en la página de internet de la CONAFOR **II.** Titulares de un registro o autorización vigente para el establecimiento de PFC y en su caso, las personas que hubieran establecido plantaciones sin apoyos gubernamentales **III.** Personas que cuenten con PFC maderables cuya edad se encuentre en el tercer cuarto del turno comercial, de acuerdo con el tiempo requerido por la especie correspondiente para llegar a su etapa de aprovechamiento final.

Fuente: Lineamientos de apoyos a proyectos de Plantaciones Forestales Comerciales.

En este sentido, resulta pertinente que los tomadores de decisiones, analicen al tipo de población al que debe dirigirse una estrategia como la ENAIPROS que busca en el corto y mediano plazo tener efectos sobre la producción, la productividad, la rentabilidad y la competitividad.

En congruencia con los hallazgos señalados al respecto de la definición del objetivo y la orientación de los apoyos ENAIPROS, la definición de la población objetivo, como propuesta del equipo evaluador, debe estar orientada por la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de los apoyos, y que de acuerdo con las problemáticas detectadas en el diagnóstico, puedan impulsar la producción, productividad, rentabilidad y competitividad a través de intervenciones dirigidas a proyectos o empresas forestales de rápida maduración y con altos efectos de arrastre hacia atrás y hacia delante en la línea de insumo-producto (o cadena de valor), (Ilustración 9).

Ilustración 9. Unidades de intervención ENAIPROS (actual y propuesta)



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con lo señalado en el documento Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018, "*Es frecuente que las EFC*[12] *o Cadenas Productivas Forestales que se han creado dependan de ejidos o comunidades como aportantes de la materia prima (madera o recursos no maderables). Generalmente, la EFC o cadena se constituye para comprar la materia prima a precios comerciales, y con ello asegurar el ingreso a los productores primarios, para tratar de incorporar un valor agregado mediante el aserrío, fabricación de tarimas, muebles, o procesamiento y envasado de productos no maderables. En este entorno y para contribuir a mejorar su eficiencia, es necesario propiciar relaciones de confianza que permitan identificar objetivos, estrategias y metas comunes para aprovechar las ventanas de oportunidad y superar los problemas que limitan el desempeño de toda la cadena productiva…".*

En este documento se señala que: "… *el esfuerzo de inversión pública en el sector forestal no se ha visto acompañado por la inversión privada. Existe una contradicción entre la rentabilidad aparentemente alta que ofrecen las inversiones forestales (tanto en plantaciones como en el aprovechamiento de bosques nativos y la industrialización de la madera) y la renuencia generalizada a realizar inversiones fijas o de largo plazo de maduración"* (CONAFOR 2013d). Dado lo anterior, resulta incuestionable el papel que juegan las empresas industrializadoras y comercializadoras de la madera, como **agentes articuladores** de las cadenas de valor, por lo que se considera importante promover la incorporación de esas empresas a través de estrategias de gran escala, que fomenten la

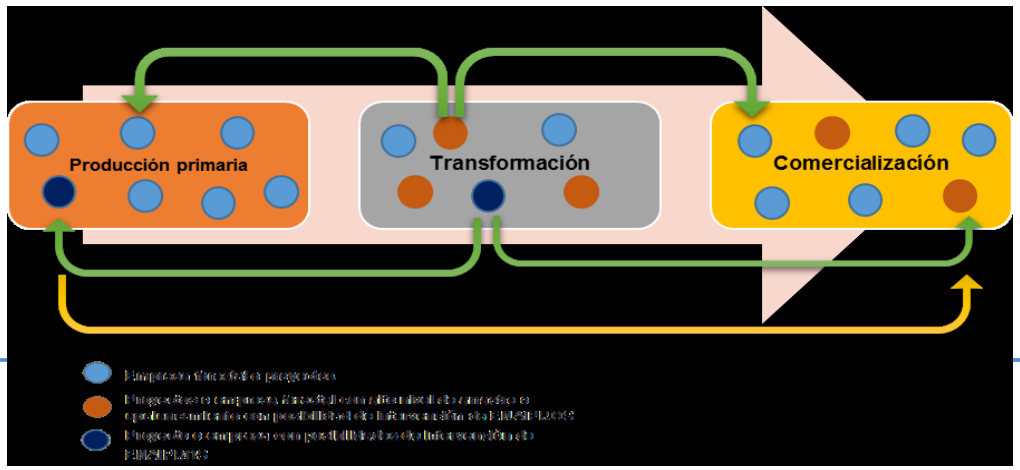
[12] Empresas Forestales Comunitarias.

producción maderable, la innovación tecnológica, la rentabilidad y la competitividad de la cadena de valor forestal en su conjunto.

Las empresas **(agentes articuladores de las cadenas de valor)** podrían ser identificadas a partir de un diagnóstico que parta del mercado (por ejemplo, sustituyendo importaciones o incrementando exportaciones) el cual debería ser complementado con un diagnóstico específico que identifique las necesidades de capital humano, social, técnicas y tecnológicas, de financiamiento e infraestructura, así como el potencial de producción que pueden aportar bajo condiciones de viabilidad financiera y preferentemente con mercados garantizados, y a partir de ellos se proyecte el esquema de intervención específico que incluya los diferentes Componentes de la ENAIPROS (haciendo **converger los apoyos en una misma cadena de valor**). Lo anterior implica un método de focalización mucho más estricto para identificar a aquellas **empresas (agentes articuladores)** que por su nivel de consolidación cuenten con potencial para "apalancar" y "estimular" al resto de los eslabones ligados a la cadena de valor a través del efecto de encadenamiento (Ilustración 10). Sin duda alguna, la identificación de la población objetivo requiere de la *expertis* de un equipo de profesionales de alto nivel.

El efecto de encadenamiento orientaría la intervención de la ENAIPROS en los diferentes eslabones de la cadena de valor productivo, buscando incidir directa o indirectamente en la rentabilidad o competitividad de estos eslabones pero con una visión integral de cadena, actuando por la vía del manejo sustentable y la mejora en la productividad de los terrenos, la diversificación del potencial productivo de los recursos forestales, la integración y ejecución de mejores prácticas silvícolas y de conservación de la biodiversidad, el impulso a la producción y el consumo de productos forestales de procedencia legal o certificada, el incremento y desarrollo de la superficie de plantaciones forestales comerciales, el fortalecimiento empresarial y la vinculación con el mercado para atender demandas efectivas. Así, la población objetivo estaría compuesta por **las cadenas de valor forestal identificadas como estratégicas**, con agentes articuladores con interés para desarrollar modelos de asociatividad con otros eslabones en la línea insumo-producto a fin de desarrollar y fortalecer la cadena de valor.

Ilustración 10. Agentes articuladores en una cadena de valor productiva



Fuente: elaboración propia.

Lo anterior implica el reorientar las acciones de la ENAIPROS para detonar resultados en la producción y productividad del sector forestal a partir de un enfoque de ***Clúster***[13]**,** como una opción analítica para apoyar la construcción de nuevas estrategias orientadas a mejorar el desempeño de las cadenas de valor forestales.

El enfoque de ***clúster*** ofrece una manera alternativa de organizar las cadenas de valor promoviendo la interacción, así como una visión sistémica en los actores.

Así, la propuesta es que los apoyos de la ENAIPROS se destinen (población objetivo) a cadenas de valor estratégicas integradas por personas físicas o morales con actividad empresarial relacionada con el sector forestal, interesadas en fortalecer la cadena de valor y generar economías de escala, impulsando modelos de asociatividad para generar valor agregado en beneficio de todos los eslabones de la cadena (Tabla 23).

Tabla 23. Propuesta. Población objetivo y monto de apoyo

Unidad de intervención	ENAIPROS	Monto de apoyo
Cadenas de valor forestal	**Empresas estratégicas (población objetivo)**: Apoyos para el acompañamiento técnico y administrativo, infraestructura (nueva y modernización) y equipamiento. **(Eslabones asociados a la empresa)**. Apoyo a la realización de Programas de manejo, prácticas de manejo equipamiento, equipamiento, desarrollo de capacidades y certificación.	Propuesta: El incentivo por proyecto puede ser de hasta del 30 por ciento del valor total del proyecto anual.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al monto de los apoyos ENAIPROS, se debería procurar incrementar su magnitud otorgando apoyos concertados para toda la cadena de valor (múltiples eslabones), que en una **perspectiva multianual** verdaderamente representen un detonante de la competitividad de las cadenas y de sus empresas estratégicas. Para ello,

[13] Grupo de empresas interrelacionadas que trabajan en un mismo sector industrial y que colaboran estratégicamente para obtener beneficios comunes

en la intervención se deben comprometer acciones coordinadas, orientadas a un objetivo común de mediano y largo plazo que impulsen la competitividad de todos o varios de los eslabones de la cadena de valor. Por lo anterior, es importante que se garantice en la norma -a través de los criterios de selección-, *posibilitar el acceso de los segmentos de la industria y empresas comercializadoras* a los apoyos ENAIPROS.

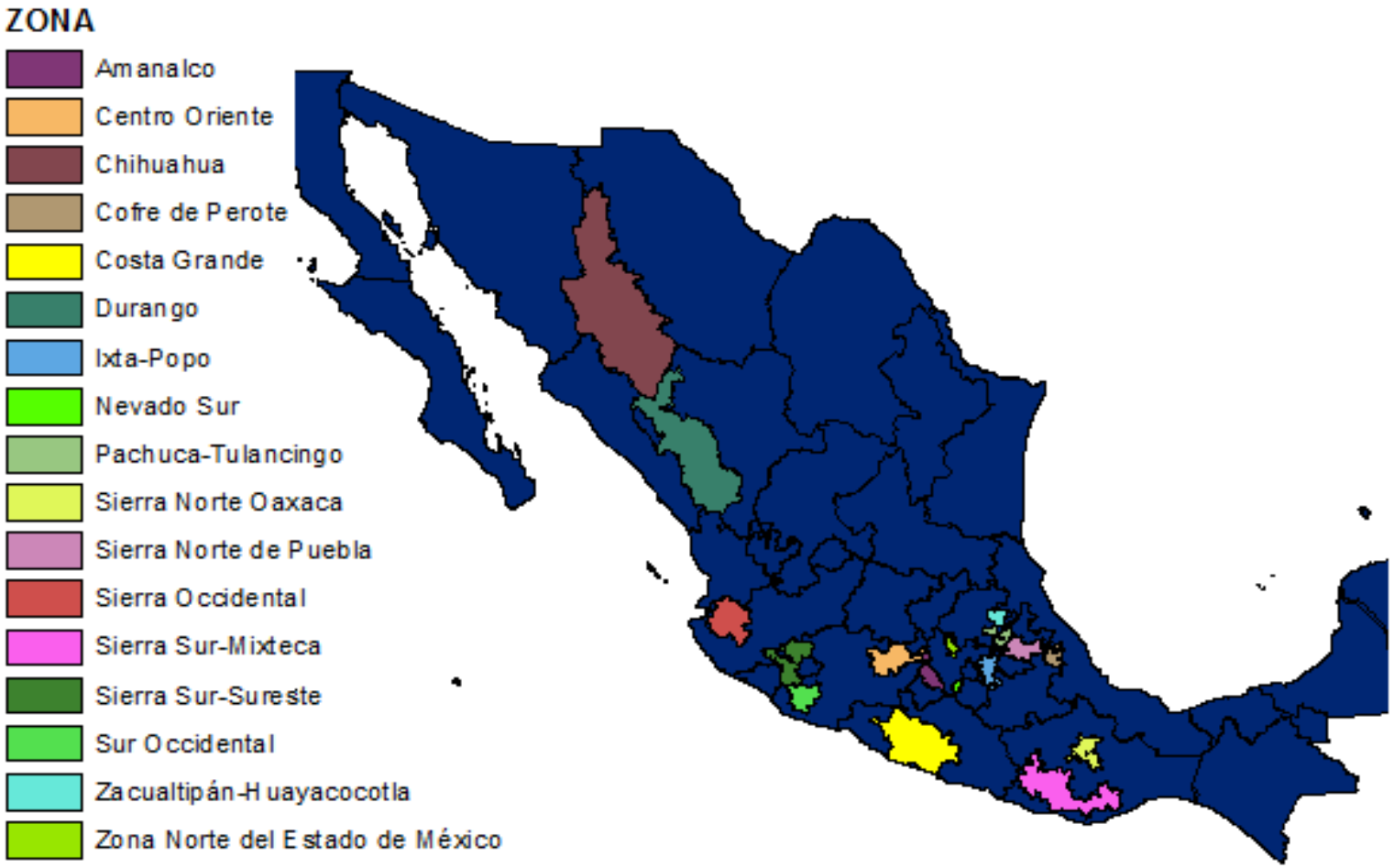
Es necesario señalar que la cobertura territorial (zonas de reactivación), sólo conformaría parte de la definición de las poblaciones Potencial, Prioritaria y Objetivo y no la población prioritaria en sí, como parece establecerse en los documentos relacionados con la ENAIPROS (CONAFOR 2013d). Sin embargo, no habría de descartarse la posibilidad de que existieran empresas forestales –particularmente la industria y las comercializadoras- fuera de las cuencas de abasto o de las zonas de reactivación, que por su nivel de consolidación tengan la capacidad de "apalancar" o "estimular" unidades de producción ubicadas dentro de las cuencas o zonas de reactivación.

2.5.2. Mecanismo para identificar a la población objetivo

La ENAIPROS utilizó como mecanismo para la identificación de su población objetivo la delimitación inicial de 17 Zonas de Reactivación de la Producción y Productividad Forestal, en los estados de Campeche, Durango, Chihuahua, Guerreo, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz. Es necesario señalar que estos territorios fueron seleccionados por sustentar el 90 por ciento de la actual producción forestal maderable del país (Ilustración 11). No obstante lo anterior, se espera que en algún momento, cada uno de los 32 estados del país cuente con su zona(s) de reactivación de la producción y sus cuencas de abasto y transformación en las que se focalicen las acciones de cada uno de los componentes de la ENAIPROS.

Sin embargo es preciso señalar que, dados los objetivos a los que se alinea la ENAIPROS, la sola delimitación territorial no asegura la efectividad de la estrategia, por lo que la delimitación de la población potencial y prioritaria (unidad de intervención), resulta fundamental para la obtención de resultados.

Ilustración 11. Zonas de reactivación ENAIPROS



Fuente: CONAFOR 2014.

Por otro lado, la ENAIPROS no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo; la cobertura anual de la mayoría de sus metas se estimó sin información completa.

Los procedimientos de la ENAIPROS para la selección de los beneficiarios y/o proyectos no incluyen criterios de elegibilidad clara y adecuadamente especificados; es decir, su definición es ambigua y parcial. Los criterios de elegibilidad establecidos no permiten darle direccionalidad a los apoyos (operan como Pp S219). Por lo tanto dan amplio margen de interpretación para las instancias ejecutoras al respecto de **¿cuáles son los beneficiarios prioritarios?**

2.5.3. Padrón de beneficiarios

La ENAIPROS no cuenta con un padrón oficial de beneficiarios; su información se gestiona al margen del SIGA que es el sistema de información oficial. Sólo se genera información que permite conocer parcialmente quiénes reciben los apoyos ENAIPROS y en ésta no se incluyen todas las características de los beneficiarios establecidas en los documentos normativos. La información es incompleta por lo que no permite darle seguimiento a los apoyos otorgados por la ENAIPROS (técnico y administrativo).

2.6. Arreglo institucional

A continuación se hace el análisis de los dos **mecanismos para la coordinación, operación y seguimiento** de la ENAIPROS, los cuales tienen que ver con la articulación intra e interinstitucional.

2.6.1. Relación interinstitucional (coordinación transversal)

En el diseño de la ENAIPROS se establece que la coordinación transversal se logrará con la participación de instituciones externas como: la SEMARNAT, la PROFEPA, la CONABIO, las Secretarías de Desarrollo Rural de las Entidades Federativas, Direcciones Forestales Estatales y Municipales, la SENER, la SCT, la CDI y la CFE, entre otras -que en el ámbito de sus competencias- coadyuven al cumplimiento de los objetivos y metas de la ENAIPROS.

Para lograr lo anterior, se estableció como Componente IV de la ENAIPROS el denominado **Coordinación interinstitucional**, cuya finalidad es la de asegurar la participación de las instituciones involucradas de los tres niveles de gobierno, para que en el ámbito de sus competencias coadyuven al cumplimiento de los objetivos y metas de la ENAIPROS.

En un esfuerzo por lograr esta coordinación transversal, en el diseño de la ENAIPROS, se establece la creación de un mecanismo operativo denominado **Grupo Operativo Interinstitucional,** integrado, según entrevistas a funcionarios de oficinas centrales[14], por directivos de las instituciones involucradas en el sector forestal y cuyo objetivo, según se establece en el documento: *"Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018"*, es el de dar seguimiento puntual a las acciones que se emprendan e informar a las oficinas centrales de la CONAFOR, que es la institución responsable del seguimiento de la ENAIPROS.

Tomando en consideración lo que se establece en las Líneas de acción del Componente IV (Tabla 24), al **Grupo Operativo Interinstitucional** le compete la realización de seis tareas:

1. Elaborar el documento de planeación de la Estrategia
2. Adecuar los instrumentos de asignación de subsidios
3. Desarrollar el marco conceptual y los lineamientos para la integración de la biodiversidad al manejo forestal
4. Establecer grupos de trabajo entre las dependencias del sector forestal para validar y dar seguimiento a las acciones de planeación y ejecución de la ENAIPROS implementada en cada estado
5. Desarrollar capacidades en el personal técnico, considerando el intercambio de información por medio de alianzas entre la CONAFOR y los Gobiernos Estatales en donde aplique la ENAIPROS
6. Poner a consideración de los Consejos Estatales Forestales la ENAIPROS correspondiente a cada estado, para solicitar su participación en todo el proceso y validar cada una de las acciones que se emprendan.

Tabla 24. Líneas de acción del Componente IV Coordinación interinstitucional

Línea de acción	Características
Línea de acción 4.1. Elaborar el documento de planeación de la Estrategia y adecuar los instrumentos de asignación de subsidios.	El documento de planeación de la Estrategia va contar con la planeación sexenal de los componentes principales y de las líneas de acción necesarias para lograr las metas establecidas. También se abordarán los indicadores que nos van a permitir monitorear los resultados parciales de cada uno de los componentes. Dentro de las reglas de operación y lineamientos, por medio de los cuales la CONAFOR otorga apoyos a los productores forestales, se debe

[14] Dado que no se encontró documento, norma o lineamiento en el que se estableciera de forma clara y precisa quienes debían integrar el Grupo Operativo Institucional.

Línea de acción	Características
	buscar adecuarlos para incorporar criterios necesarios para la implementación de la estrategia.
Línea de acción 4.2 Desarrollar el marco conceptual y los lineamientos para la integración de la biodiversidad al manejo forestal.	Es necesario que el manejo forestal considere la aplicación de prácticas que contribuyan a la conservación de la biodiversidad, por lo que se debe buscar que incluya dentro de las Reglas de operación. En coordinación con SEMARNAT se debe desarrollar el marco conceptual para integrar la conservación de la biodiversidad en la planeación del manejo forestal. En todo momento se debe supervisar que los nuevos programas de manejo que se elaboren o modifiquen, incorporen criterios para la conservación de la biodiversidad. De la misma manera, se deben desarrollar herramientas de apoyo técnico para mejorar la ejecución del manejo forestal (manuales, guías).
Línea de acción 4.3. Establecer grupos de trabajo entre las dependencias del sector forestal para validar y dar seguimiento a las acciones de planeación y ejecución de La ENAIPROS implementada en cada estado.	El grupo de trabajo interinstitucional va a tener los resultados parciales provenientes del monitoreo, lo que permitirá realizar ajustes para lograr los resultados esperados para cada uno de los componentes y para la Estrategia.
Línea de acción 4.4. Desarrollar capacidades en el personal técnico, considerando el intercambio de información por medio de alianzas entre la CONAFOR y los Gobiernos Estatales en donde aplique la ENAIPROS.	Los Gobiernos Estatales deben tener pleno conocimiento de la estrategia para que la adopten y, en conjunto con la Gerencia Estatal de la CONAFOR, participen en el proceso de capacitación que les permita conocer y dominar los aspectos técnicos de la Estrategia, para con ellos facilitar su participación en los grupos de trabajo que se formen.
Línea de acción 4.5. Establecer campañas divulgativas, por medio de las Gerencias estatales, para capacitar al personal de la CONAFOR y socializar el tema.	La CONAFOR, a través de la Unidad de Comunicación Social, diseñará una estrategia de comunicación para que, en primera instancia, se informe e involucre al personal de la CONAFOR sobre la Estrategia y, después, socializar el tema a la sociedad en general.
Línea de acción 4.6. Poner a consideración de los Consejos Estatales	Los Consejos Estatales Forestales deben tener pleno conocimiento de la Estrategia implementada en su Estado, para que sea validada y se logren los acuerdos necesarios para darle seguimiento y tener

Línea de acción	Características
Forestales La ENAIPROS correspondiente a cada estado, para solicitar su participación en todo el proceso y validar cada una de las acciones que se emprendan.	éxito en las actividades que se emprendan.

Fuente: Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad, 2013-2018.

Es necesario señalar que un instrumento de política pública basado en una estrategia de cooperación y sinergia con otras instituciones de injerencia en el sector forestal, requiere de un ordenamiento normativo y operativo que establezca con claridad los objetivos, metas y plazos, así como los roles que jugarán cada una de las instituciones dentro de la ENAIPROS. En el caso del Grupo Operativo Interinstitucional, no se encontró evidencia de un ordenamiento, lineamiento o manual de procedimientos en el que se definiera, el papel de cada uno de los integrantes, los procedimientos para la coordinación y la toma de decisiones.

La falta de **normativa o lineamientos para la integración y coordinación del Grupo Operativo Institucional,** no ha permitido, además de una participación activa de otras instituciones, alinear adecuadamente informaciones, expectativas, objetivos, instrumentos, estrategias, decisiones y/o procedimientos operacionales, de manera compatible con una coherente integración y gestión para impulso de los objetivos de la ENAIPROS y que probablemente, en el mejor de los casos, terminarán por generar resultados inferiores a los que podrían haberse alcanzado mediante una coordinación transversal de mejor calidad. Así lo evidenciaron los estudios de caso realizados a ocho Gerencias estatales de la CONAFOR, en donde se puso de manifiesto, cómo los **Grupos Operativos Interinstitucionales**, no se han consolidado[15], en un mecanismo que facilite el intercambio de información para el diálogo, la concertación, la planificación y la implementación de programas, proyectos y acciones que requieren la participación de diferentes equipos de profesionales.

En este sentido, no se ha logrado la participación activa y permanente de otras dependencias para la planeación y coordinación de acciones, que sin duda alguna requiere de la ejecución de actividades y tareas que demandan la atención conjunta, cooperativa y organizada de las diferentes instituciones, a lo que con frecuencia se alude como coordinación transversal de políticas públicas.

[15] Sobre esto se profundiza en los Estudios de Caso de cada Gerencia estatal.

En muchos casos, la calidad de la gestión entre las diferentes instituciones relacionadas con el sector, depende de la aludida capacidad de coordinación del funcionario de la CONAFOR.

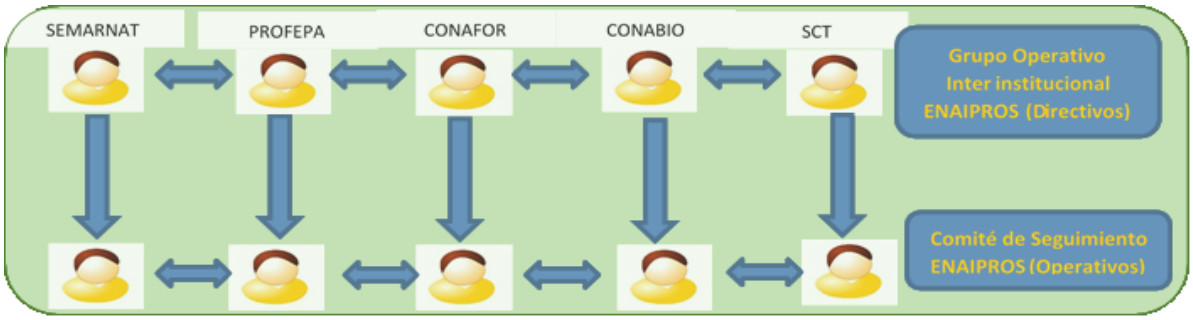
Adicionalmente, y como parte del Componente IV. Coordinación Interinstitucional, se estableció, como apoyo al **Grupo Operativo Interinstitucional,** la creación de un grupo de trabajo denominado **Comité de Seguimiento de la ENAIPROS**, de acuerdo a lo establecido en la Línea de acción 4.3 del Componente IV (Tabla 24), que, según información proporcionada a través de entrevistas en oficinas centrales, deberá estar integrado por representantes **operativos** de cada una de las instancias que constituyen el **Grupo Operativo Interinstitucional**, y cuya tarea es la validación y el seguimiento a las acciones de planeación (establecidas en el seno de cada Grupo Operativo estatal), y ejecución de la ENAIPROS implementada en cada Estado[16] (Ilustración 12).

Al igual, que en el Grupo Operativo Institucional, no se encontró evidencia de la existencia de alguna normatividad, lineamiento o Manual de procedimientos, en el que se asentaran los detalles sobre quienes debían integrar el Comité de Seguimiento de la ENAIPPROS, los objetivos, metas, roles y procedimientos de coordinación.

De la misma manera que al **Grupo Operativo Interinstitucional,** al **Comité de Seguimiento de la ENAIPROS** se le asigna como tarea el seguimiento de las actividades de las acciones que se emprendan para dar cumplimiento a los objetivos de la ENAIPROS[17]. Este hecho y la falta de documentos normativos[18] para estos dos mecanismos, ha provocado confusión al respecto del papel que debe jugar cada uno de éstos, puesto que su función es prácticamente la misma. Así lo respalda la evidencia encontrada en los ocho estudios de caso realizados para esta evaluación, en donde, el Grupo Operativo Interinstitucional y el Comité de Seguimiento de la ENAIPROS, están constituidos por las mismas personas.

[16] Según el establece en la Línea de acción 4.3 del Componente IV. Coordinación Interinstitucional, señalada en el documento: *"Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018"*.
[17] Así se establece en el documento: *"Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018"*.
[18] Manual de procedimientos o Lineamientos para la integración y operación de los Grupos Operativos Interinstitucionales y los Comités de Seguimiento ENAIPROS.

Ilustración 12. Grupo Operativo Institucional y Comité de Seguimiento ENAIPROS



Fuente: elaboración propia.

Otro de los hallazgos encontrados, como efecto de esta falta de claridad y normatividad en ambos mecanismos, es que el perfil y cargo de los integrantes de estos grupos, no es homogéneo. En algunos casos es personal de las instituciones cuyo cargo no le permite la toma de decisiones para la planeación y el establecimiento de compromisos (en el caso de los Grupos Operativos Interinstitucionales), lo que evidentemente juega en contra de los objetivos de la ENAIPROS.

Es necesario recalcar que a medida que las formas de intervención se vuelven más sofisticadas, como en el caso de la ENAIPROS, también se vuelve más exigente el perfil de los miembros que deberían integrar los grupos operativos de primer nivel.

2.6.2. Articulación intrainstitucional (integración horizontal)

En el caso particular de la ENAIPROS, en el documento *"Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018",* se plantea la necesidad de que los 11 programas derivados del PRONAFOR 2013-2018, contribuyan con la ENAIPROS por lo que se deberá realizar un ejercicio permanente de coordinación y alineación de programas para lograr las sinergias (Ilustración 13), que se requieren puesto que son un necesario complemento, para lograr intervenciones integrales y sinérgicas en beneficio de la población y, en este caso, de sus recursos forestales.

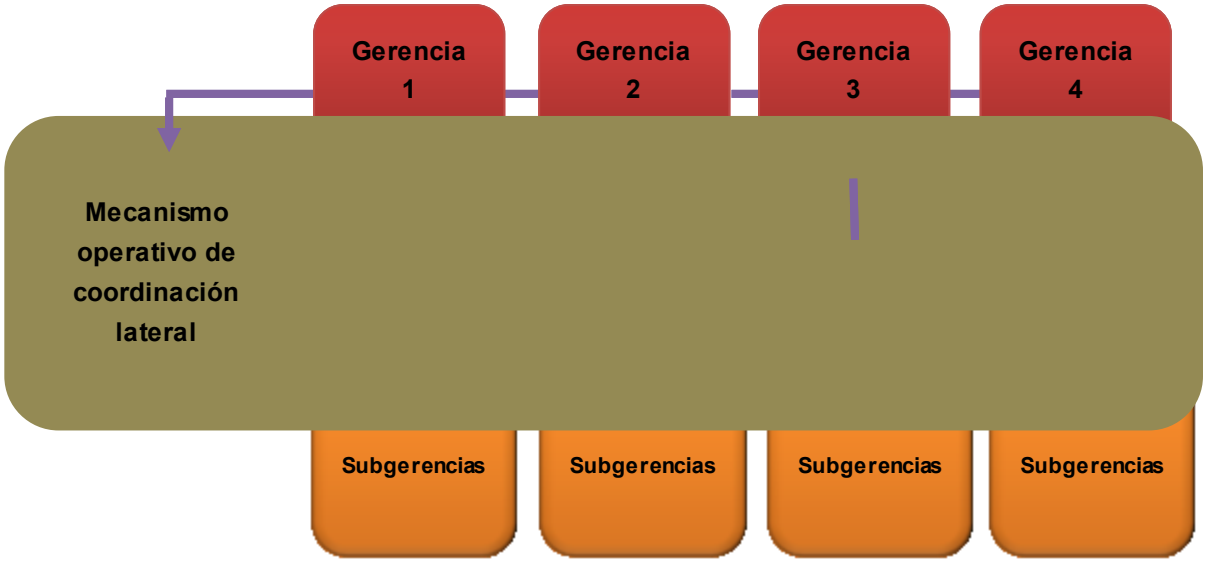
Ilustración 13. Coordinación intrainstitucional (el deber ser)

Fuente: elaboración propia con base en lo establecido en el documento *"Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018"*.

Es pertinente señalar que si bien se considera al Programa de Plantaciones Forestales Comerciales como uno de los Programas fundamentales en los Componentes de la ENAIPROS (dada su posibilidad de aportación a los volúmenes de producción), en el análisis de los involucrados intrainstitucionales presentado en el documento arriba mencionado, **no se establece la sinergia u oportunidad de coordinación** de este Programa con la ENAIPROS. Además, los hallazgos de esta evaluación permiten aseverar que el Programa de Plantaciones Forestales Comerciales no se ha incorporado en los procesos de planeación y coordinación de la ENAIPROS.

Por otro lado, se encontró que en el diseño de la ENAIPROS no se estableció un mecanismo operativo, ya sea área o persona en particular, que coordine las acciones intrainstitucionales establecidas en el seno de los Grupos Operativos Interinstitucionales en las Gerencias estatales de la CONAFOR, (Ilustración 14). Es pertinente señalar que para cumplir con eficacia los objetivos trazados para la ENAIPROS, se requiere de un instrumento o mecanismo de carácter horizontal que permita conducir los esfuerzos de la CONAFOR hacia el cumplimiento de los objetivos de la ENAIPROS.

Ilustración 14. Mecanismo de coordinación lateral (intrainstitucional) de la CONAFOR



Fuente: elaboración propia.

De igual manera tampoco se encontró evidencia sobre algún ordenamiento, lineamiento o manual de procedimientos que especifique **el papel que jugarán las oficinas centrales de la CONAFOR como instancia de coordinación y revisión de avances de la ENAIPROS**, lo que ha provocado fallas de coordinación[19] y un vínculo operativo débil entre los actores participantes en la operación de la ENAIPROS, que sin un claro mandato o definición de responsabilidades, ni líneas de mando claras o formalizadas, no logran articularse debidamente para coordinar la planeación y ejecución de las actividades encaminadas a lograr los objetivos de la ENAIPROS, así lo evidencian los resultados obtenidos en esta evaluación.

Como evidencia de lo anterior se tiene que con fecha del 2 de septiembre de 2014, la Coordinación General de Producción y Productividad envío el oficio N° CGPP-0932/14, con instrucciones a las Gerencias Estatales de Durango, Jalisco, Chihuahua, Puebla, Michoacán, Estado de México, Hidalgo, Tlaxcala, Veracruz, Tamaulipas, Oaxaca, Tabasco, Guerrero, Chiapas, Campeche y Quintana Roo, para el desarrollo de las actividades relacionadas con la ENAIPROS, entre las que se destaca la entrega del documento de intervención estatal para el 30 de septiembre de 2014, y la entrega de los informes mensuales de avance (Ilustración 15).

[19] Sobre este tema se realiza un análisis a profundidad en cada uno de los 8 estudios de caso.

Ilustración 15. Oficio N° CGPP-0932/14

CONAFOR

Coordinación General de Producción y Productividad
Oficio N° CGPP-0932/14
Zapopan, Jal., a 2° de Septiembre del 2014

GERENTES ESTATALES DE LA CONAFOR EN CHIHUAHUA, DURANGO, JALISCO, PUEBLA, MICHOACÁN, ESTADO DE MÉXICO, HIDALGO, TLAXCALA, VERACRUZ, TAMAULIPAS, OAXACA, TABASCO, GUERRERO, CHIAPAS, CAMPECHE Y QUINTANA ROO.
PRESENTES

Me refiero a los acuerdos establecidos en la videoconferencia realizada el día lunes 25 de agosto con el fin de dar seguimiento a la Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento a la Producción y Productividad 2013-2018 (ENAIPROS).

1. Respecto al compromiso de integrar un Grupo de Trabajo o Comité en el seno del Consejo Estatal Forestal, encargado de dar seguimiento a la implementación de la ENAIPROS en cada estado, anexo envío a ustedes, actas o minutas de acuerdo que pueden servir de referencia para su integración y funcionamiento.

2. Respecto a la elaboración de un documento estatal de la ENAIPROS, por entregar a más tardar el próximo 30 de septiembre, anexo a ustedes lo siguiente como material de referencia:
   - Documento Nacional de la ENAIPROS.
   - Guión propuesto para la ENAIPROS Estatal.
   - Matriz de Marco Lógico de la ENAIPROS Nacional.
   - Ejemplo de Matriz de Marco Lógico del Estado de Puebla.

3. Así mismo, para la misma fecha, solicito a ustedes integrar y enviar un primer informe de avances 2013-2014 de la ENAIPROS en el estado a su cargo; dicho informe debe tener las siguientes características:
   - Informe en extenso (se anexa ejemplo del Informe Nacional)
   - Informe mensual (se presentará a partir del mes de octubre y se anexa formato de referencia).
   - Formato de Seguimiento de elaboración o modificación de Programas de Manejo Forestal.
   - Ejemplo de cuadro de seguimiento del Estado de Chihuahua.

Periférico Poniente No. 5360 Col. San Juan de Ocotán, C.P. 45019, Zapopan, Jalisco
Tel.: (33) 3777 7000 - www.conafor.gob.mx

CONAFOR

No omito reiterarles que las gerencias de Silvicultura Comunitaria, Desarrollo Forestal e Integración de las Cadenas Productivas, encargadas de los componentes de la ENAIPROS, estarán pendientes para el seguimiento y orientación que requieran en el proceso de integración del documento estatal.

De antemano les agradezco su atención. Reciban un cordial saludo.

ATENTAMENTE

ARTURO GARCÍA TENORIO
COORDINADOR GENERAL

Fuente: información proporcionada por la Gerencia de Producción y Productividad

A más de un año de emitido el oficio con las indicaciones, sólo ocho de las 17 entidades ENAIPROS, han entregado el documento de intervención estatal, y 4 de las 17 entidades entregan regularmente sus informes mensuales (Tabla 25).

Tabla 25. Estatus de los documentos solicitados por la Gerencia General de Producción y Productividad

Gerencia Estatal de la CONAFOR	Estatus de documento de intervención estatal	Estatus de informes mensuales
Campeche	Entregado	Entregado
Chiapas	Entregado	Parcial[/a]
Chihuahua	No entregado	Parcial
Durango	No entregado	Parcial
Guerrero	En revisión	Parcial
Hidalgo	Entregado	Entregado
Jalisco	Entregado	Entregado
Estado de México	Entregado	No entregado
Michoacán	En revisión	No entregado
Oaxaca	Entregado	Parcial
Puebla	No entregado	No entregado
Quintana Roo	Entregado	No entregado
Tabasco	No entregado	No entregado
Tamaulipas	En revisión	No entregado
Tlaxcala	No entregado	No entregado
Veracruz	No entregado	No entregado
Yucatán	Entregado	Entregado

a/ Los informes no se entregan con la frecuencia solicitada (mensuales).

Fuente: Gerencia Genera de Producción y Productividad.

Adicionalmente se encontró que no existe un mecanismo de documentación establecido que permita validar o verificar las actividades realizadas por los Comités de Seguimiento de la ENAIPROS.

En este sentido, es relevante que la ENAIPROS cuente con un marco de racionalidad en el proceso de la toma de decisiones que implique que éstas no dependan en su totalidad de las habilidades e iniciativas de cada persona y que además establezca los objetivos y actividades del Grupo de seguimiento en general y de sus integrantes en particular, a fin de garantizar estándares de calidad en la toma de decisiones.

2.7. Sistema para la gestión administrativa

Al momento de la evaluación, no se contaba con un sistema computarizado para la gestión administrativa de la ENAIPROS; ésta se continuaba gestionando en el SIGA como el Pp S219, sin permitir identificar a los beneficiarios de la Estrategia, dificultando con ello el seguimiento adecuado de los apoyos y el control del cumplimiento de sus metas y objetivos.

De acuerdo con las evidencias encontradas en esta evaluación, actualmente (agosto de 2015), se está trabajando en el desarrollo de un sistema informático que permita automatizar y concentrar la información precisa para el seguimiento y evaluación de cada uno de los componentes de la ENAIPROS.

Se pretende que dicho sistema permita automatizar los procesos, flujos de información y operación que lleva a cabo la CONAFOR en la gestión y asignación de apoyos relacionados con la ENAIPROS, así como de las actividades que de ella deriven.

Este sistema integrará la información de los flujos de información relacionados con la asignación de apoyos y el sistema SIGA, el SIDPA (Sistema de Pagos) y la información del Sistema Nacional de Gestión Forestal (SNGF) de la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos de la SEMARNAT, de manera que se pueda conocer de forma eficiente, entre otros datos, la superficie forestal incorporada al manejo, superficie certificada, volúmenes autorizados, especies aprovechadas, ciclos de corta, métodos silvícolas, etc., con lo que se logrará concentrar la información necesaria para realizar diversos análisis temporales y espaciales que permitan monitorear el avance de la ENAIPROS, además de permitir la utilización de datos considerando las necesidades de información técnica operativa y administrativa a distintos niveles.

2.8. Consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable

La implementación de una estrategia como la ENAIPROS, que utiliza que utiliza diversos instrumentos de intervención (Programas y Estrategias) de la CONAFOR, implica la modificación o adecuación de los criterios de distribución y focalización de los apoyos otorgados a través de dichos instrumentos, a fin de lograr la convergencia de los esfuerzos para el cumplimiento de los objetivos y metas de la ENAIPROS.

En este sentido, los esfuerzos en la adaptación u orientación de los instrumentos normativos como las RdeO del Pp S219, 2014 y los Lineamientos del Programa de Plantaciones Forestales Comerciales han sido poco contundentes. En las RdeO del Pp S219, 2014, en un intento por direccionar y priorizar los apoyos a las Zonas de

Reactivación de la Producción y Productividad (que es donde territorialmente se focaliza a la ENAIPROS), en algunos Componentes y Conceptos de apoyo (específicamente de aquellos bajo la coordinación de la Gerencia de Desarrollo Forestal), se establecieron criterios en sus poblaciones objetivos, el pago de anticipos, los montos de apoyo, los períodos de entrega, y la prioridad de selección de beneficiarios (Tabla 26).

Tabla 26. Adaptación a las RdeO del Pp S219, 2014

RdeO	Adaptación a ENAIPROS
Sección II, Artículo 2	**IV. Componente Producción y Productividad** **Población objetivo**: Propietarios o poseedores de terrenos forestales o preferentemente forestales, definidos como elegibles, que cuenten con autorización vigente de aprovechamiento forestal maderable, no maderable y de vida silvestre; así como aquellos predios ubicados en las zonas de reactivación de la producción y productividad maderable.
Anexo I Anexo Técnico del Componente I. Estudios y Proyectos	En el caso de apoyos asignados en la modalidad EP3.1 y EP3.4, en las **zonas de reactivación** así como en la región 8 se otorgará el 50 por ciento del monto del apoyo asignado posterior a la firma del convenio de concertación". La elaboración de modificaciones de programas de manejo sólo se apoyará en los siguientes casos: para reconversión a **sistemas de manejo más intensivos**; para predios en **zonas de reactiva**ción de la producción establecidas por la CONAFOR, para contingencias, para incluir mejores prácticas de manejo para la conservación de la biodiversidad. En las **zonas de reactivación** podrá otorgarse un monto mayor al límite establecido a propuesta del Comité incluyendo la justificación correspondiente para aprobación de la CONAFOR. Para predios mayores a 5,000 hectáreas en **zonas de reactivación** será posible ampliar el periodo de entrega del estudio de acuerdo a un programa gradual de actividades que contenga los productos a entregar por ejercicio fiscal y el monto de los apoyos requeridos de manera multianual, así como los productos por cada etapa, además estas solicitudes deberán contener el compromiso de elaboración del Programa Predial (PPREDIAL), mismo que deberán entregar en la etapa final del proyecto. Para estos casos deberá presentar una justificación elaborada de acuerdo a los Términos de referencia que para tal efecto se publiquen en la página de la CONAFOR. Para programas de manejo forestal maderable, los recursos disponibles se asignarán prioritariamente en zonas de reactivación y de acuerdo al siguiente orden: en primer lugar a las solicitudes viables de Documento Técnico Unificado

RdeO	Adaptación a ENAIPROS
	de Aprovechamiento Forestal maderable, y posteriormente a las demás solicitudes viables de acuerdo a los criterios de prelación. Las modificaciones a programas de manejo maderable serán consideradas una vez agotadas las solicitudes viables de elaboración de programas de manejo, con excepción de las modificaciones solicitadas en predios ubicados en las **zonas de reactivación** de la producción y productividad forestal, donde sólo se debe considerar la prelación aplicada. La superficie y el monto serán determinados en el dictamen de factibilidad.
Anexo I Anexo Técnico del Componente IV. Producción y Productividad	**Población objetivo**. Propietarios o poseedores de terrenos forestales o preferentemente forestales, definidos como elegibles, que cuenten con autorización vigente de aprovechamiento forestal maderable, no maderable y de vida silvestre; así como aquellos predios ubicados en las **zonas de reactivación** de la producción y productividad maderable. En los conceptos de apoyo PP.1, PP.2, PP3, PP.4 y PP.5 no se establecerán áreas elegibles, sin embargo para PP.1, PP.4 y PP.5 se asignarán prioritariamente en los estados que cuentan con **zonas de reactivación** de la producción y productividad forestal maderable. **Criterio de prelación aplicable al Concepto P.P4.** Predio dentro de las zonas de reactivación de la producción y productividad forestal establecidas por la CONAFOR. P.P 1. Prácticas de manejo Las actividades que podrán incluirse en el proyecto son: Regeneración inmediata en superficies con tratamientos **silvícolas intensivos**, que incluye la producción o adquisición de planta de calidad. La CONAFOR, de acuerdo a la disponibilidad, podrá dotar de la planta necesaria para la regeneración

Fuente: RdeO del Pp S219, 2014.

La evidencia muestra además, que la distribución de los apoyos de la ENAIPROS y del programa de Plantaciones Forestales Comerciales tiene el mismo perfil de operación del Pp S219, misma solicitud de apoyos y sin criterios que favorezcan la selección y asignación de los apoyos ENAIPROS; es decir, no se observa intencionalidad en la norma para direccionar los apoyos bajo una lógica de concurrencia, más allá de la ubicación de las unidades de producción forestal en zonas de reactivación.

Es evidente que no existe un procedimiento sistematizado para la selección de los beneficiarios ENAIPROS, ni una estrategia integral y normativamente establecida, para la

focalización de los apoyos otorgados a través del Pp S219 y Plantaciones Forestales Comerciales (Lineamientos), que permita la concurrencia de los apoyos en una misma población objetivo y que provoque los resultados esperados de la ENAIPROS.

Otra de las adaptaciones necesarias a la normatividad y que fue establecida dentro de las Líneas de acción del Componente IV. Coordinación Interinstitucional, fue la consideración de la aplicación de las prácticas que contribuyan a la conservación de la biodiversidad en las RdeO del Pp S219, 2014.

De acuerdo con el análisis de las RdeO 2014, en éstas efectivamente se incluyó[20] como requisito para acceder a los apoyos del Concepto E.P 3. Estudios Forestales, la necesidad de incluir las prácticas de manejo para la conservación de la biodiversidad (Tabla 27). Sin embargo, está modificación he presentado **limitaciones en su congruencia**, cuando: las actividades específicas para el manejo para la conservación de la biodiversidad (establecidas en los TdeR para la presentación de proyectos de Prácticas de manejo en predios con producción maderable y conservación de la Biodiversidad y su correspondiente Manual) (CONAFOR 2014a), no se establecen como obligatorias en la NOM-152-SEMARNAT-2006[21] (DOF 2008, vigente a 2015), para su autorización ante la SEMARNAT; y segundo, cuando dentro de los Conceptos de apoyo del Pp S219, 2014 (específicamente en el Concepto PP.1 Prácticas de manejo predios con producción maderable y conservación de la biodiversidad) no existen apoyos destinados para algunas de las actividades que se establecen como obligatorias en los TdeR mencionados, tales como las actividades para la Protección de ecosistemas ribereños y Conectividad de hábitats (Tabla 28).

De igual manera en los TdeR para la presentación de proyectos de Prácticas de manejo en predios con producción maderable y conservación de la Biodiversidad, se establece que en el informe de actividades final, el beneficiario debe presentar un comparativo de las actividades realizadas, en el que se piden indicadores cuyo cálculo requiere del levantamiento de información en campo y metodologías específicas (actividad que tampoco es financiada por la CONAFOR).

[20] En el Anexo I. Anexos Técnicos de los Componentes de Apoyo
[21] Ni se ha desarrollado el marco conceptual para integrarlo. La coordinación SEMARNAT-CONAFOR aún presenta debilidades atribuibles a la falta de un mecanismo operativo perfectamente normado (sobre ello se habla en el punto 1.2.2.7 de este documento de evaluación).

Tabla 27. Cuadro comparativo solicitado para el informe final de actividades

Actividad	Indicador	Unidad de Medida	Antes	Después	Observaciones
Mejores prácticas de manejo forestal para la conservación de la biodiversidad	Riqueza de especies	**Número de especies**			

Fuente: TdeR para la presentación de proyectos de Prácticas de manejo en predios con producción maderable y conservación de la Biodiversidad.

Estas limitantes en la congruencia o convergencia normativa, atenta contra la credibilidad de las instituciones. Sí, de acuerdo con los señalamientos realizados por funcionarios de la CONAFOR, estas actividades ya están incluidas dentro de los criterios y especificaciones de la NOM-152-SEMARNAT, **¿Porque se consideró necesario incluirlas como requisito para acceder a los apoyos del PP.1?**, cuando es un requisito establecido por la SEMARNAT.

Es necesario aclarar que la realización de dichas actividades y su obligatoriedad se consideran fundamentales para la conservación de la biodiversidad; sin embargo, es esencial que en la realización de acciones que involucran la intervención activa de diferentes instituciones se lleven a cabo bajo un ambiente de plena coordinación y coherencia normativa.

Por otro lado resulta preciso resaltar que la SEMARNAT como cabeza de sector es la encargada de fomentar la protección y conservación de los ecosistemas y de los recursos naturales, así como favorecer su aprovechamiento en términos del desarrollo sostenible, por lo que su papel es trascendental en una estrategia como la ENAIPROS que requiere de mandatos y adaptaciones en materia de normatividad ambiental.

Tabla 28. Comparativo de las actividades y requisitos para el manejo de la biodiversidad según NOM-152-SEMARNAT y los TdeR del PP.1

¿Qué establece la NOM-152-SEMARNAT? (Criterios y especificaciones de la NOM-152-SEMARNAT)	¿Que establecen los TdeR para la presentación de proyectos de Prácticas de manejo en predios con producción maderable y conservación de la Biodiversidad (PP.1)?	Actividades a desarrollar según el Manual de mejores prácticas de manejo forestal para la conservación de la biodiversidad (CONAFOR)
5.2.6.5 Tipos y estructura de la vegetación y especies dominantes de flora y fauna silvestre. Se deberá indicar lo siguiente para el predio o conjunto de predios por aprovechar. a) El o los tipos de vegetación y la superficie total en hectáreas, conforme a la versión más actualizada del INEGI. b) Indicar nombre científico y común de las especies dominantes de flora silvestre, de cada uno de los estratos representados en el predio, siendo éstos los siguientes: arbóreo, arbustivo y herbáceo. c) Indicar nombre científico y común de las especies de fauna silvestre reportadas para la cuenca hidrográfica y que existen en el predio, especificando la fuente de información. Se deben describir las especies; d) Indicar las especies de flora y fauna silvestres incluidas en la NOM-059-SEMARNAT-2001, especificando lo siguiente: Nombre científico, Nombre común y, Categoría de riesgo según la NOM-059-SEMARNAT-2001.	Las actividades que podrán incluirse en el proyecto son: Actividades para el manejo y conservación de la biodiversidad en terrenos de producción forestal maderable, de acuerdo a las mejores prácticas establecidas en el Manual de mejores prácticas para la conservación la biodiversidad, disponible en la página en la página de la CONAFOR: **a) Prácticas a nivel paisaje:** A este nivel, el manejo forestal deberá considerar el tipo, tamaño y configuración de los rodales en el paisaje. La biodiversidad, no importa cómo sea medida, casi nunca se restringe a un rodal. Un organismo se mantiene en el ecosistema debido a que es capaz de usar una combinación de recursos como alimento, cobertura y refugio que están disponibles en el ambiente. **Conectividad de hábitats, Claros en el bosque, Red de áreas de conservación, Protección de hábitats en las partes altas de las cuencas, Protección de ecosistemas ribereños, Bosques sobre maduros.**	**Prácticas a nivel paisaje** **Conectividad de hábitats:** Práctica que se considera obligatoria y sin financiamiento. Aplica cuando el solicitante tiene especies con requerimientos de movimiento a nivel de paisaje conforme al PMF, estudios regionales o cualquier otro documento **Claros en el bosque:** Condición que requiere ser evaluada en todos los programas de manejo por lo tanto se considera obligatoria y no es necesario destinar financiamiento. **Red de áreas para conservación:** Práctica

¿Qué establece la NOM-152-SEMARNAT? (Criterios y especificaciones de la NOM-152-SEMARNAT)	¿Que establecen los TdeR para la presentación de proyectos de Prácticas de manejo en predios con producción maderable y conservación de la Biodiversidad (PP.1)?	Actividades a desarrollar según el Manual de mejores prácticas de manejo forestal para la conservación de la biodiversidad (CONAFOR)
5.2.8. Compromisos de reforestación cuando no se presente la regeneración natural. **5.2.8.1 Se deberán establecer los criterios para determinar si se ha presentado la regeneración natural. Los criterios deberán ser al menos los siguientes:** a) Especie a regenerar b) Edad en años c) Número de plantas de las hectáreas de las especies que se ha programado regenerar d) Salud y/o vigor e) Método de evaluación de la regeneración natural e incluir la memoria de cálculo f) Tamaño de claro máximo permisible sin necesidad de reforestar; y g) Tiempo para que se establezca la regeneración. 5.**2.8.2 Especificaciones para la reforestación** a) Características de planta b) Método de plantación c) Densidad de plantación expresada árboles/hectárea, indicando en su caso, el porcentaje de la mezclas de especies, y d) Calendario de actividades.	**b) Prácticas a nivel rodal:** El manejo forestal determina la composición y estructura del rodal, la cual se logra a través de la aplicación de tratamientos silvícolas con objetivos de sustentabilidad en cada uno de los elementos que lo componen. Las mejores prácticas de manejo son una combinación de tres componentes: a) condición actual del rodal, b) condición futura del rodal y c) tratamientos silvícolas, mismos que están relacionados con el hábitat de especies de plantas y animales. **Estructura vertical**	recomendada para los predios en proceso de certificación, para los cuales se destinará un recurso de apoyo a esta práctica, como inicio para identificación de los Bosques de Alto Valor para la Conservación. **Protección de hábitats en las partes altas de las cuencas:** No obligatorio y sin financiar. **Protección de ecosistemas ribereños.** Obligatorio sin financiamiento. **Bosques sobre maduros.** Opcional y sin financiamiento. **Prácticas a nivel rodal** **Estructura vertical y horizontal:** Obligatoria y con financiamiento de hasta 6 mil pesos por sistema de manejo. **Estructura y diversidad de especies:** Obligatoria y con financiamiento de hasta 6 mil pesos por sistema de manejo.

¿Qué establece la NOM-152-SEMARNAT? (Criterios y especificaciones de la NOM-152-SEMARNAT)	¿Que establecen los TdeR para la presentación de proyectos de Prácticas de manejo en predios con producción maderable y conservación de la Biodiversidad (PP.1)?	Actividades a desarrollar según el Manual de mejores prácticas de manejo forestal para la conservación de la biodiversidad (CONAFOR)
5.2.13 Descripción y programación de las medidas de prevención y mitigación de los impactos ambientales. **5.2.13.1. Las medidas de mitigación y prevención de impactos ambientales, se deberán establecer indicando lo siguiente:** a) Etapa del aprovechamiento en el que se presenta el impacto b) Recursos afectados c) Descripción del impacto ambiental d) Duración del impacto ambiental : Temporal o permanente e) Medidas de prevención f) Medidas de mitigación g) Periodo de inicio y conclusión de las medidas. 5.2.13.2. En su caso, indicar de manera específica las medidas de protección y conservación de especies **de flora y fauna en riesgo según NOM-059-SEMARNAT-2001.**	**y horizontal, Estructura y diversidad de especies, Formación de micro-hábitats.** **c) Prácticas a nivel sitio:** Las prácticas a nivel de sitio contribuyen en la conservación de la biodiversidad, independientemente del tipo de bosque, el sistema silvícola u objetivo de manejo y son más específicas para manejar una especie o hábitat: **Protección de áreas de importancia crítica, Limpieza de las áreas de corta.**	**Formación de micro-hábitats:** Obligatorio con financiamiento de hasta mil pesos por proyecto. **Actividades recreativas:** Excluido **Biomasa residual de la cosecha forestal:** Obligatorio sin financiamiento **Prácticas a nivel sitio** **Protección de áreas de importancia crítica:** Obligación condicionada a la descripción del área a proteger relacionada con las actividades de manejo y con financiamiento de acuerdo a la medida de protección propuesta **Mantenimiento de árboles secos o con cavidades:** Obligatorio sin financiamiento al no representar costos adicionales **Limpieza de las áreas de corta:** Obligado sin financiamiento

Fuentes: NOM-152-SEMARNAT y TdeR para la presentación de proyectos de Prácticas de manejo en predios con producción maderable y conservación de la Biodiversidad.

Lo anterior revela la existencia de una falta de consistencia en los planteamientos de la ENAIPROS. El hecho de hacer obligatorio un requisito que por norma no lo es, implica:

- Transgredir una norma establecida por otra institución como la SEMARNAT, que es la encargada de autorizar los Programas de Manejo (la modificación de la norma debe ser previo al establecimiento del requisito mismo).
- Al establecerse la realización de prácticas de manejo para la conservación de la biodiversidad en los Programas de manejo implica que estas prácticas serán sujetas a la verificación por parte de la PROFEPA, haciendo obligatorio para el beneficiario ENAIPROS, la realización de dichas prácticas.
- La realización de dichas prácticas implica que el beneficiario debe contar, además de, con recursos monetarios para su realización, la asesoría y capacitación de profesionales expertos en el manejo de la biodiversidad.
- Por otro lado, es una realidad que no existe el personal con la capacidad desarrollada para programarlas, autorizarlas, realizarlas y verificarlas. De hecho estas debilidades son reconocidas por los propios funcionarios de la CONAFOR, quienes opinan que "…*hace falta más que un Manual de mejores prácticas de manejo forestal para la conservación de la biodiversidad*"[22] *y un Diplomado con cupo para 30 PSTF*[23]".

Por otro lado, resulta pertinente señalar que el desarrollo del marco normativo para considerar la inclusión de las prácticas de manejo de la biodiversidad se estableció a través de un trabajo de coordinación CONAFOR-SEMARNAT (Tabla 29), mismo que debería haberse llevado a cabo a través del mecanismo operativo "Grupo Central de Coordinación Interinstitucional de la ENAIPROS"; sin embargo, se percibe que no hubo una instrucción clara a nivel de Secretaría, ya que la adopción de tal disposición normativa en el ámbito estatal depende en gran medida de la capacidad de concertación de las Gerencias de la CONAFOR para convencer a los Delegados de la SEMARNAT para que se adopte dicho acuerdo de "manera económica".

De esta manera, algunos estados han adoptado la medida y otros la han postergado, mostrando las debilidades observadas en los Grupos Operativos Interinstitucionales (tópico analizado en el punto 2.6.1 de esta evaluación). Lo anterior es un claro ejemplo, de cómo las fallas en el diseño de la ENAIPROS han afectado su desempeño operativo y

[22] A través del Proyecto CONAFOR-GEF-PNUD "Transformar el manejo de bosques de producción comunitarios ricos en biodiversidad mediante la creación de capacidades nacionales para el uso de instrumentos basados en el mercado" se realizó la impresión del manual de mejores prácticas de manejo forestal para la conservación de la biodiversidad, para apoyar al personal técnico responsable de elaborar, dictaminar y supervisar la elaboración y ejecución de los programas de manejo forestal.

[23] Información obtenida de las entrevistas a funcionarios operativos de la Gerencia Estatal de Hidalgo.

por ende el pleno cumplimiento de sus objetivos, lo que además pone en riesgo, la credibilidad de las instituciones relacionadas.

Tabla 29. Línea de acción 4.2 del componente IV de la ENAIPROS

Línea de acción 4.2 Desarrollar el marco conceptual y los lineamientos para la integración de la biodiversidad al manejo forestal
Es necesario que el manejo forestal considere la aplicación de prácticas que contribuyan a la conservación de la biodiversidad, por lo que se debe buscar que incluya dentro de las Reglas de operación. En coordinación con SEMARNAT se debe desarrollar el marco conceptual para integrar la conservación de la biodiversidad en la planeación del manejo forestal. En todo momento se debe supervisar que los nuevos programas de manejo que se elaboren o modifiquen, incorporen criterios para la conservación de la biodiversidad. De la misma manera, se deben desarrollar herramientas de apoyo técnico para mejorar la ejecución del manejo forestal (manuales, guías)

Fuente: Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad, 2013-2018.

2.9. Los supuestos del diseño de la ENAIPROS (según la MML)

A continuación se hace una breve descripción y análisis de los supuestos básicos del diseño de la ENAIPROS a fin de valorar su pertinencia, cumplimiento y la manera en que condicionan los resultados esperados.

Una de las contribuciones que la MML hace a la gestión de programas es la identificación de los riesgos que comprometen el logro de un objetivo; estos riesgos se reconocen en la MML como supuestos. Los supuestos son los factores externos que están fuera del control de la ENAIPROS, pero que inciden en el logro de sus objetivos, (CONEVAL 2013).

Los riesgos se deben expresar como situaciones que tienen que cumplirse para que se alcance el siguiente nivel en la jerarquía de objetivos.

En el caso de los supuestos de la ENAIPROS, éstos se relacionaron con: la disponibilidad de recurso presupuestal y humano, el apoyo de las instituciones relacionadas con la normatividad forestal, la voluntad comunitaria, y metodologías desarrolladas para seguimiento y monitoreo de la estrategia por Componente, aunque es preciso señalar que el desarrollo de metodologías para seguimiento y monitoreo de la estrategia por Componente no es un factor externo, dado que ésta es una tarea que compete plenamente a la CONAFOR (Tabla 30).

Tabla 30. Riesgos y supuestos de la MML de la ENAIPROS

	Objetivos	Supuestos
Objetivo	Promover el **aprovechamiento sustentable** de los recursos forestales a través de técnicas silvícolas intensivas que permitan optimizar productividad, incrementar la producción y conservar la biodiversidad en beneficio de los dueños y poseedores del recurso	Voluntad comunitaria para incrementar la productividad de los bosques Disponibilidad de recursos para fortalecer a ejidos y comunidades
Resultado 1	Fortalecimiento empresarial de los dueños de los bosques para generar capital social y humano que permita el manejo sustentable de sus recursos con criterios de conservación de la biodiversidad	Voluntad comunitaria para participar en la aplicación de instrumentos de organización
Resultado 2	Impulsar la Ordenación forestal aplicando técnicas silvícolas que permitan alcanzar la máxima productividad de los bosques conservando la biodiversidad	Apoyo de las instituciones de gobierno relacionadas con la normatividad forestal Voluntad comunitaria y disponibilidad de recursos para aplicar tratamientos silvícolas intensivos y prácticas de conservación de la biodiversidad
Resultado 3	Mejorar la rentabilidad económica de las empresas forestales en los procesos de abasto, transformación y comercialización de sus productos	Recursos financieros disponibles Adopción de nuevas tecnologías
Resultado 4.	Implementar un Sistema de seguimiento y monitoreo de la estrategia por componente	Metodologías desarrolladas

Fuente: CONAFOR 2013.

De acuerdo con las entrevistas realizadas en las ocho Gerencias estatales evaluadas, no todos los supuestos establecidos en la MML se han cumplido.

2.9.1. Supuesto 1. Recurso presupuestal

El presupuesto representa la última etapa en el diseño de las intervenciones públicas como la ENAIPROS. Si bien esta estrategia contempla procesos adicionales a los ya establecidos en su plataforma operativa, su implementación no contó con recursos financieros y humanos adicionales.

Algunos de los hallazgos encontrados fueron:

- Limitados recursos para la adquisición de equipo para hacer difusión y seguimiento de los apoyos (se requiere hacer mayor difusión de la ENAIPROS)
- No hubo recursos para algunas nuevas modalidades de apoyo que se consideran necesarias para la operación eficaz de la estrategia (prácticas de manejo de la biodiversidad, mantenimiento avanzado de Plantaciones, entre otras)
- Recorte de personal por falta de presupuesto, específicamente en las áreas de Cadenas Productivas y Plantaciones
- Falta de personal de apoyo para la coordinación de la ENAIPROS en las Gerencias Estatales (no se asignó presupuesto para ello).

Se debe señalar que la fuente de financiamiento de la ENAIPROS es la asignación presupuestal destinada para la operación y asignación de recursos de los Programas y Estrategias ya existentes en la CONAFOR (Ilustración 13). Por lo tanto, en este caso el presupuesto tiene una fuerte relación con los resultados que se espera obtener de la intervención; en la práctica, la vinculación directa entre las metas y el presupuesto es compleja, dado lo anterior es pertinente se plantee el siguiente cuestionamiento **¿Son los recursos presupuestales utilizados de manera eficiente y coherentes con las actividades y los objetivos establecidos para estrategia?**

2.9.2. Supuesto 2. Recurso humano

El recurso humano es un instrumento indispensable en la planificación; la ENAIPROS se sustenta básicamente en el recurso humano ya existente en la CONAFOR y que forma parte de la operación de los diferentes Programas que dan soporte a la ENAIPROS.

Al no establecerse normativamente el personal y el rol de actividades para cada uno de los actores participantes en el arreglo institucional encargado de la operación de la ENAIPROS -a través de un manual de procedimientos o lineamientos-, se han propiciado efectos adversos sobre la eficacia y eficiencia de su actuar. Las dinámicas de coordinación lateral y transversal son frágiles y dependen excesivamente de las voluntades y afinidades personales.

En el caso de la CONAFOR, las dinámicas de coordinación, planeación y seguimiento de la ENAIPROS se añaden a las tareas de trabajo habituales del personal, de manera que a la postre es probable que las actividades de la ENAIPROS sean impulsadas en mayor medida, o sólo por el personal más sensibilizado.

Al respecto, es evidente la falta de recursos humanos para la realización de labores administrativas en la CONAFOR, esto ha provocado que las labores administrativas recaigan en el personal técnico-operativo, en menoscabo de la calidad de los procesos que requieren de *expertis* técnica. Según opinión de funcionarios operativos y directivos entrevistados, entre el 40 y 60 por ciento del tiempo de un funcionario operativo, se dedica a actividades administrativas (Tabla 31).

Tabla 31. Funciones del personal administrativo y operativo

Personal administrativo	Personal operativo
Lleva a cabo tareas de administración y de apoyo, o complementarias, en las Direcciones o Gerencias de la institución. Las tareas consisten en operaciones administrativas, de apoyo o complementarias bajo seguimiento de instrucciones concretas.	Se desarrollan funciones técnicas superiores en la gestión de los procedimientos para llevar a la práctica los planes generales de la CONAFOR, que corresponden al Componente al que se encuentra adscrito. Se trata de personal con alto nivel de especialización en las materias propias de su actividad profesional.

Fuente: Gestión de Recursos Humanos en una Institución Pública.

Asimismo, en varias GE prácticamente se está desarticulando una buena parte de la plataforma del personal operativo de la ENAIPROS con el despido de personal de los departamentos de Cadenas Productivas y Plantaciones Forestales Comerciales. Por lo tanto, el personal resulta escaso para la realización de las actividades de la ENAIPROS y la dinámica de trabajo se vuelve insostenible.

Por otro lado, a medida que las formas de intervención se vuelven más sofisticadas como en el caso de la ENAIPROS, también es más exigente el perfil de los actores involucrados con la planeación y la operación. De acuerdo con los hallazgos encontrados en los estudios de caso realizados para la evaluación, la mayoría del personal responsable de la gestión de la ENAIPROS no ha desarrollado capacidades para realizar actividades relacionadas con la planeación de la ENAIPROS.

2.9.3. Supuesto 3. Apoyo de las instituciones de gobierno relacionadas con la normatividad forestal

Este supuesto se encuentra estrechamente relacionado con el mecanismo operativo denominado “Grupo Operativo Interinstitucional”. Dadas las deficiencias detectadas en este mecanismo y que fueron analizadas anteriormente en este documento, existe riesgo del pleno cumplimiento de este supuesto, dado que no existen las condiciones necesarias formales para lograr el apoyo institucional para la realización de los cambios necesarios en la normatividad forestal (Tabla 32).

Lo anterior limita el cumplimiento pleno del objetivo de la ENAIPROS:*"Promover el* ***aprovechamiento sustentable*** *de los recursos forestales a través de técnicas silvícolas intensivas que permitan optimizar productividad, incrementar la producción y* ***conservar la biodiversidad*** *en beneficio de los dueños y poseedores del recurso".*

Tabla 32. Resultado esperado 2, según MML ENAIPROS y Línea de acción 4.2

Resultado esperado 2	Línea de acción 4.2	Acción
Impulsar la Ordenación forestal aplicando técnicas silvícolas que permitan alcanzar la máxima productividad de los bosques conservando la biodiversidad.	Desarrollar el marco conceptual y los lineamientos para la integración de la biodiversidad al manejo forestal.	Es necesario que el manejo forestal considere la aplicación de prácticas que contribuyan a la conservación de la biodiversidad, por lo que se debe buscar que incluya dentro de las Reglas de operación. En coordinación con SEMARNAT se debe desarrollar el marco conceptual para integrar la conservación de la biodiversidad en la planeación del manejo forestal. En todo momento se debe supervisar que los nuevos programas de manejo que se elaboren o modifiquen, incorporen criterios para la conservación de la biodiversidad. De la misma manera, se deben desarrollar herramientas de apoyo técnico para mejorar la ejecución del manejo forestal (manuales, guías).

Fuente: MML ENAIPROS 2013 y Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad, 2013-2018.

2.9.4. Supuesto 4. Voluntad comunitaria para incrementar la productividad de los bosques, para aplicar tratamientos silvícolas intensivos y prácticas de conservación de la biodiversidad y adopción de nuevas tecnologías

De acuerdo con la percepción manifestada por los funcionarios operativos y directivos de las 8 Gerencias estatales evaluadas, sólo se ha logrado parcialmente contar con la voluntad de los productores para incrementar la productividad a través de tratamientos silvícolas intensivos, debido a varios factores como:

- La incertidumbre de los silvicultores al respecto de la colocación de los diámetros delgados, dado que no tienen mercado para ello (no hay una secuencia lógica de apoyos que incentive la aplicación de métodos intensivos de aprovechamiento)

- Resistencia de los silvicultores debido a la gran cantidad de residuos que se producen, ya que las probabilidades de incendio en las áreas de corta se incrementan
- La falta de conocimiento de los silvicultores sobre las ventajas de los métodos intensivos de aprovechamiento
- La presión de grupos ecologistas y profesionales que ven el método de Matarrasa como un sistema de producción que atenta contra el ecosistema
- La existencia de antecedentes con malas experiencias relacionadas con la aplicación del método Matarrasa. Una evidencia relevante en este sentido es la registrada en el estado de Durango (Recuadro 1).

Recuadro 1. Panorama desolador en Durango

ERNESTO MÉNDEZ. EXCELSIOR. San Dimas, Dgo. "El panorama es desolador, impacta. No quedó ni un solo árbol de pie. La corta total o matarrasa es una práctica silvícola que no se detectaba en México desde 1994 y que consiste en remover toda la masa forestal de una zona. La idea es dejar prácticamente "pelona" una extensión de terreno para después reforestar con plantas de calidad que permitan obtener mayores beneficios económicos en un promedio de 48 años. Arrasa con los árboles maduros sin importar la especie y dar paso a una nueva generación: pinos derechitos, gruesos y altos. Una denuncia ciudadana llevó a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente a la sierra de Durango. En un predio del municipio de San Dimas, la corta total alcanzó 56 hectáreas de bosque. Nadie podría creer que ahí habitaron pinos, cedros y madroños de más de 60 años. La única prueba de su existencia son los restos de ramas y follajes que yacen regados en el suelo. Después de dos días de inspección, los resultados prendieron los focos de alerta, la matarrasa se practicó en un terreno que no es plano y donde se puede presentar el fenómeno de la erosión por los efectos del viento y el escurrimiento de las lluvias.

Tres causas graves de incumplimiento de la Norma Oficial Mexicana 060, que ocasionaron la suspensión temporal de este aprovechamiento forestal, en tanto no se hagan modificaciones al plan de manejo y se apliquen algunas medidas de mitigación.

En el caso de Durango, el director general de Gestión Forestal y Suelos de la SEMARNAT afirmó que los únicos responsables de las supuestas irregularidades en la aplicación del programa de manejo son los dueños del aprovechamiento forestal y el asesor técnico."

Fuente: Ernesto Méndez (15 de marzo de 2010). La reforestación amenaza del bosque, *Excélsior,* Durango.

Por otro lado, en lo que respecta a las prácticas de manejo de la biodiversidad, éstas tampoco han sido plenamente aceptadas ni por los silvicultores, ni por los PSTF; los primeros, porque les implican mayores costos de producción y no cuentan con la capacitación para llevarlas a cabo; y los segundos, porque además de implicar una mayor carga de trabajo, no cuentan con la capacitación mínima necesaria por lo que para elaborar un buen plan de manejo de la biodiversidad, requieren la contratación de personal especializado en el tema y la CONAFOR no les ofrece apoyo para ello.

En realidad, es evidente que el supuesto *"voluntad comunitaria para incrementar la productividad de los bosques, para aplicar tratamientos silvícolas intensivos y prácticas de conservación de la biodiversidad, y adopción de nuevas tecnologías"*, es uno de los factores cuya no consecución afecta gravemente el cumplimiento de los objetivos de la ENAIPROS.

Si bien es cierto que el cumplimiento de este supuesto no se encuentra enteramente en las manos de la CONAFOR, dado que la voluntad es un accionar propio, también es cierto que el desarrollo de la voluntad de los silvicultores apela, indudablemente, al incentivo de una recompensa futura, es decir, la voluntad implica, generalmente, desarrollar una acción con la esperanza de un resultado satisfactorio. En este sentido es innegable el nivel de responsabilidad que le compete a la CONAFOR, dado el objetivo que ésta institución tiene como Organismo público: *"Desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes, programas, y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable" (CONAFOR, 2015)*[24].

Dado lo anterior, resulta preciso que la CONAFOR, y específicamente la ENAIPROS, desarrollen los mecanismos necesarios para estimular aún más la voluntad y capacidad de los silvicultores para la aplicación de tratamientos silvícolas, la realización de las prácticas de conservación de la biodiversidad, y la adopción de nuevas tecnologías. Lo que implica la realización de un esfuerzo para dar una mayor consistencia al diseño de la ENAIPROS, dados los hallazgos encontrados en sus mecanismos operativos[25] (articulación intra e interinstitucional, y adaptación de los instrumentos normativos), ya que éstos juegan un papel preponderante en el cumplimiento de este supuesto.

2.9.5. Supuesto 5. Metodologías desarrolladas para un Sistema de seguimiento y monitoreo de la estrategia por componente

Como se expresó al inicio de este apartado, este supuesto no es factor de riesgo externo, dado que su cumplimiento se encuentra bajo las atribuciones de la CONAFOR, por lo que su proceso y acatamiento tiene más que ver con el diseño de la estrategia, procesos para el seguimiento de resultados y el desarrollo de indicadores.

Hasta el momento del desarrollo de esta evaluación, el único sistema de seguimiento y monitoreo de la ENAIPROS por Componente desarrollado, diferente a los indicadores establecidos en la MIR (que permiten dar seguimiento anual de los resultados por

[24] Visto en: http://www.conafor.gob.mx/web/nosotros/que-es-conafor/
[25] Temas tratados en el apartado 1.2.2.7 de este documento de evaluación.

Componente) es el desarrollado para dar **seguimiento y evaluar la Red de Sitios Permanentes de Monitoreo en Paisajes Productivos Forestales,** como parte del Componente V de la ENAIPROS denominado Monitoreo y Evaluación**.**

En términos generales, se puede concluir que:

- Los Supuestos del diseño están colocados en el nivel apropiado (a nivel de Actividades, para producir los Componentes; a nivel de Componentes, para lograr el Propósito)
- Uno de los supuestos no es un factor de riesgo externo, su cumplimiento está dentro de las atribuciones de la CONAFOR y debieron formar parte del diseño y operación de la ENAIPROS
- Los Supuestos presentan cierto grado de inconsistencia debido a que provienen de un Análisis de involucrados parcial que no reflejan los problemas y expectativas de algunos actores como son los potenciales beneficiarios, los industriales y los comercializadores
- Todos los Supuestos se expresan en términos adecuados, pero algunos no son lo suficientemente precisos para ser monitoreados con el fin de identificar las acciones apropiadas que deberá desarrollar la CONAFOR para aumentar su probabilidad de ocurrencia.

Por lo anteriormente señalado, resulta altamente pertinente que en una próxima revisión del diseño de la ENAIPROS se desarrolle una estrategia de mitigación para contrarrestar los efectos del incumplimiento de los supuestos de alto riesgo que están comprometiendo el desempeño de la ENAIPROS.

2.10. Lo que se propone

Como preámbulo a la propuesta de lo que, desde el punto de vista del equipo evaluador, debiese ser la ENAIPROS, es necesario acotar las siguientes consideraciones emanadas del análisis del diseño de la Estrategia:

1. La CONAFOR es el Organismo Público Descentralizado de la SEMARNAT cuyo objetivo es desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal, promoviendo e impulsando el desarrollo forestal sustentable mediante acciones de políticas públicas y ejecución de programas orientados a elevar la protección, **producción** y **productividad**, contribuyendo al **crecimiento económico** y desarrollo social[26], por lo que, en materia forestal, es el organismo cuyos instrumentos de política pública deben contribuir al cumplimiento de los objetivos de jerarquía superior establecidos en el **PND y el PSMARN.**
2. **De acuerdo con el PND en su Objetivo 4.4**, -impulsar y orientar un **crecimiento verde incluyente y facilitador** que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere, **riqueza**, **competitividad** y **empleo**.
3. Asimismo, dentro del **PSMARN** -Objetivo 4 , estrategia 4.2- D**esarrollar y fortalecer la producción y productividad, para mejorar la calidad de vida de propietarios y poseedores del recurso**-, Línea de acción 4.2.3- se deberán desplegar esfuerzos para incrementar la *competitividad del sector forestal mediante la consolidación de cadenas de valor, desarrollo de mercados y fortalecimiento de la industria*.
4. La ENAIPROS, se concibió como una estrategia para el incremento de la producción y productividad forestal, (en atención al objetivo 1 del PRONAFOR 2014-2018).
5. La ENAIPROS es operada como una estrategia apoyada en el Pp S219 y su lógica operativa. Sin embargo, se advierte que no cuenta con una población objetivo clara y una estrategia de intervención precisa que *generen con mayor eficacia y eficiencia los efectos buscados sobre las variables, objetivos e indicadores que se establecieron para evaluar sus resultados.*

Dadas las consideraciones anteriores el equipo evaluador, considera necesario un replanteamiento del diseño de la ENAIPROS a fin de lograr que la Estrategia se convierta en un instrumento de la CONAFOR que:

1. Responda a los objetivos de corte nacional, incluyendo en el Propósito y Objetivo de la ENAIPROS los conceptos establecidos en los documentos de planeación

[26] Según el objetivo, misión y visión establecidos para la CONAFOR.

nacional y sectorial (PND y del PSMARN). Es decir, se considera que la ENAIPROS debería orientarse a objetivos de mayor jerarquía como **rentabilidad** y **competitividad**, sin descuidar los efectos en los conceptos de **producción** y **productividad**.

Lo anterior para lograr una mayor congruencia con los tres resultados esperados de la ENAIPROS (según sus principales Componentes):

- Fortalecimiento de las capacidades de los dueños de los bosques con un enfoque empresarial para generar capital social y humano que fortalezca y consolide el manejo sustentable de sus recursos forestales
- Impulsar la ordenación forestal aplicando técnicas silvícolas que permitan aprovechar al máximo la productividad de los bosques, aplicando prácticas para la conservación de la biodiversidad
- Mejorar la rentabilidad económica de las empresas forestales.

2. Se propone que, a través de la sinergia de los Componentes del Pp S219 y del Programa de Plantaciones Forestales Comerciales, la ENAIPROS se oriente a mejorar ***la rentabilidad y competitividad (incrementando la producción y la productividad) no solo de las empresas forestales*** -como se plantea actualmente-, ***sino de las cadenas de valor forestales***. Lo que implica elevar el nivel jerárquico del objetivo actual de la ENAIPROS.

3. Para cumplir con este nuevo objetivo u orientación se deben retomar los argumentos establecidos por **Cadenas Productivas** (Recuadro 2**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**) en la modalidad de **Proyectos especiales de interés estratégico** o denominados también, **Proyectos para la Modernización de la Industria Forestal Maderable**, pero superando el ámbito de la Empresa Forestal Comunitaria.

Recuadro 2. Cadenas de valor

"La integración de cadenas productivas consiste en realizar las acciones orientadas a incorporar y vincular eficientemente a los agentes económicos, sectores productivos y de servicios que participan en las diferentes etapas del proceso de manufactura de las materias primas forestales con el fin de elevar la productividad, agregar valor a los productos y servicios que generan, de manera que se eleve la competitividad integral de sus componentes").

Como se señaló, se considera que los instrumentos existen; sin embargo, se advierte que la estrategia de integración de cadenas productivas (bajo la cual opera el Pp S219) se ha acotado al ámbito de acción de las **Empresas Forestales Comunitarias** (productores dueños del recurso) sin considerar una estrategia real de vinculación entre los diversos actores o eslabones de las cadenas (transformadores, industriales, comercializadores, transportistas y proveedores de servicios).

La propuesta es entonces que la ENAIPROS supere el ámbito de la Empresa Forestal Comunitaria y se oriente bajo un enfoque de Integración de **Cadenas de Valor Forestal** bajo una estrategia de concurrencia, coordinación y sincronía, a través de un **modelo de asociatividad** entre las partes interesadas (eslabones) para unir esfuerzos en un objetivo común.

Lo anterior implica el reorientar las acciones de la ENAIPROS para detonar resultados en la producción y productividad del sector forestal a partir de un enfoque de ***Clúster***[27] (Tabla 35*¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.*)**,** como una alternativa para organizar las cadenas de valor forestal, promoviendo la interacción, así como una visión sistémica en los actores.

Tabla 33. Características del clúster

Características del clúster
• Empresas que pertenecen a un mismo sector o sectores complementarios • Comparten una cadena de valor • Demanda que trasciende lo local • Cuentan con el potencial (en un marco de competencia) para el desarrollo de acciones colaborativas (entre empresas y con apoyo de otros actores públicos o privados) e individuales • Tendencia a la mejora de la competitividad de los eslabones que integran la cadenas • Miras de internacionalización

Fuente: Clúster, Territorio y Desarrollo Empresarial: Diferentes modelos de organización productiva, 2006.

Se considera por tanto que se debe adecuar el diseño y operación de las acciones de la ENAIPROS hacia una lógica de intervención basada en la dinámica y necesidades de las Cadenas de Valor Forestal en las Cuencas de abasto y zonas de reactivación.

2.10.1.1. ¿Cómo lograrlo?

Mediante un modelo de articulación de las acciones y programas de la CONAFOR, especialmente del Pp S219 y Plantaciones Forestales Comerciales que estimule la competitividad junto con las relaciones de confianza y asociatividad de los eslabones relevantes de las cadenas de valor forestal.

Con **una focalización estricta** para fortalecer las actividades de desarrollo de capacidades, innovación y fomento productivo en torno a un conjunto de Cadenas de

[27] Grupo de empresas interrelacionadas que trabajan en un mismo sector industrial y que colaboran estratégicamente para obtener beneficios comunes

Valor Forestal priorizadas (estratégicas). Esta priorización puede sustentarse en función del potencial para cubrir las necesidades del mercado nacional e internacional.

Es necesario resaltar el papel que juegan las empresas industrializadoras y comercializadoras de la madera, como **agentes articuladores de las cadenas de valor**, por lo que se considera importante promover la incorporación de éstos actores a través de estrategias de gran escala, que fomenten la producción maderable, la innovación tecnológica, la rentabilidad y la competitividad de la cadena de valor forestal en su conjunto.

Por lo que se debe además, identificar a los **agentes articuladores de las Cadenas de Valor Forestal** para que a partir de un diagnóstico se determinen sus necesidades de capital humano, social, técnicas y tecnológicas, de financiamiento e infraestructura, así como el potencial para la compra de materia prima forestal y de la producción que pueda aportar bajo condiciones de viabilidad financiera y preferentemente con mercados garantizados, y a partir de ellos se proyecte el esquema de intervención específico que incluya los diferentes Componentes de la ENAIPROS (haciendo **converger los apoyos en una misma Cadena de Valor**).

Los **agentes articuladores** deben ser aquellas empresas que por su nivel de consolidación cuenten con potencial para "apalancar" y "estimular" al resto de los eslabones ligados a la Cadena de Valor a través del efecto de encadenamiento.

Debiéndose además identificar las **brechas de competitividad** que afectan el desarrollo de cada uno de los eslabones de las Cadenas de Valor Forestal

Sin duda alguna, la identificación de las Cadenas de Valor Forestal y de sus agentes articuladores así como del análisis de las brechas de competitividad requiere, sin duda alguna, de la *expertis* de un equipo de profesionales de alto nivel.

Esta lógica de intervención implica la necesidad **de expandir la cobertura** de los Programas de la CONAFOR (específicamente del PpS219), para apoyar no sólo a las comunidades y ejidos, sino también a los transportistas, transformadores, industriales, comercializadores transportistas y proveedores de servicios. Resulta incuestionable el papel que juegan las empresas industrializadoras y comercializadoras de la madera, como **agentes articuladores** de las cadenas de valor forestal, por lo que se considera importante promover la incorporación de esas empresas a través de estrategias de gran escala, que fomenten la producción maderable, la innovación tecnológica, la rentabilidad y la competitividad de la cadena de valor forestal en su conjunto.

El enfoque de Cadena de Valor trata de incorporar una mejora sistémica y sostenible al funcionamiento de una cadena productiva, de tal manera que no haya dependencia de agentes externos, y se deje capacidad instalada en los diferentes actores para que puedan asumir, en el **mediano** y l**argo plazos** los cambios del mercado. Ligado a una visión de desarrollo sostenible ambiental, económica y social.

2.10.1.2. ¿Cuánto tiempo?

Se sugiere que los apoyos de la ENAIPROS se otorguen bajo una **perspectiva de apoyos multianuales**.

¿Bajo qué instrumento técnico?

En la intervención se deben comprometer acciones coordinadas, orientadas a un objetivo común de mediano y largo plazo que impulse la competitividad de todos o varios de los eslabones de la cadena de valor.

Para lo anterior debe establecerse como un requisito para las Cadenas de Valor Forestal interesadas en acceder a los apoyos de la ENAIPROS, la realización de un instrumento técnico de planeación de mediano plazo de cada una de las Cadenas de Valor Productivo, que permita la programación y el seguimiento de las actividades apoyadas por la ENAIPROS y las instituciones participantes.

Se debe promover la implementación del **Programa para Desarrollo Integral de Mediano Plazo de la Cadena de Valor Forestal**, como el documento técnico de planeación y seguimiento, formulado a partir de un diagnóstico técnico, económico y social, que identifique y describa los procesos, acciones y apoyos necesarios, técnicamente justificados y cronológicamente secuenciados, destinados a resolver aquellos problemas, que desde el ámbito de los apoyos de la CONAFOR y de las instituciones participantes, puedan ser solventados.

Este Programa permitirá al mismo tiempo monitorear y mejorar la eficiencia y efectividad en la aplicación de los apoyos que se le otorgan.

2.10.1.3. En cuanto a la normatividad

La visión bajo la que se propone a la ENAIPROS, conlleva necesariamente a la adaptación de la normatividad (RdeO) para establecer criterios de selección y priorización que permitan apoyar a los agentes de los eslabones de las cadenas de Valor Forestal diferentes a las Empresas Forestales Comunitarias, la posibilidad de apoyos multianuales

(como lo hace el Componente de Servicios Ambientales) para las Cadenas de Valor Forestal, e inclusive a la creación de un apoyo para la elaboración de los Programa para Desarrollo Integral de Mediano Plazo de la Cadena de Valor Forestal.

2.10.1.4. El arreglo institucional

Enfrentar una estrategia como la ENAIPROS implica que las formas de organización establecidas como mecanismos institucionales (Grupo Operativo Interinstitucional y Comité de Seguimiento de la ENAIPROS) para la coordinación, operación y seguimiento se encuentren perfectamente claras y normadas.

Un instrumento de política pública basado en una estrategia de cooperación y sinergia con otras instituciones de injerencia en el sector forestal, requiere de un ordenamiento normativo y operativo que establezca con claridad los objetivos, metas y plazos, así como los roles que jugarán cada una de las instituciones dentro de la ENAIPROS.

Es necesario recalcar que a medida que las formas de intervención se vuelven más sofisticadas, como en el caso de la ENAIPROS, también se vuelve más exigente el perfil de los miembros que deberían integrar los mecanismos operativos.

Por otro lado, es pertinente señalar que para cumplir con eficacia los objetivos trazados para la ENAIPROS, se requiere de un instrumento o mecanismo de carácter horizontal que permita conducir los esfuerzos de la CONAFOR hacia el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia.

Debe establecerse además de manera clara el papel que jugarán las oficinas centrales de la CONAFOR como instancia de coordinación y revisión de avances de la ENAIPROS.

2.10.1.5. Los supuestos

Para lo anterior debe trabajarse sobre los supuestos básicos del diseño de la ENAIPROS

- **El presupuesto**

Si bien no existe una asignación específica para la ENAIPROS, debe valorarse la posibilidad de hacer más eficiente la asignación de los recursos de los apoyos que se otorgan a través del Pp S219 y Plantaciones Forestales Comerciales.

Recursos humanos

Disponibilidad de recursos humanos (suficiente y con capacidades) para la realización de las actividades de la ENAIPROS (para la coordinación y seguimiento).

Voluntad de los actores

Se debe contar con la voluntad de los diferentes actores (eslabones) de las Cadenas de Valor Forestal, para trabajar bajo un modelo de asociatividad en el que se deberán adoptar nuevas formas y métodos de trabajo para el desarrollo de las actividades,

3. Descripción, análisis y principales hallazgos de procesos de la Estrategia

Antes de proceder al análisis, se consideró conveniente presentar los resultados de la operación 2014 de la ENAIPROS (Tabla 34); que son comparados con los otorgados a otros proyectos que no forman parte de la Estrategia (Tabla 35), con lo cual se espera contribuir al entendimiento de los procesos, posteriormente descritos.

3.1. Distribución de recursos y tipo de apoyos 2014

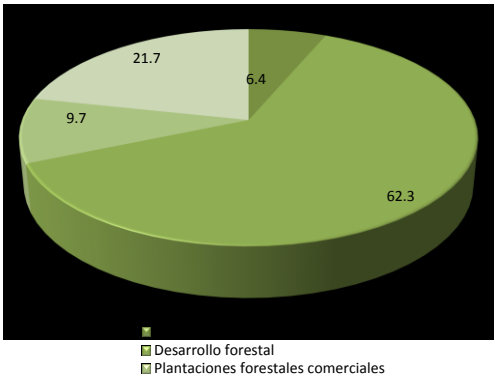
Los apoyos considerados como ENAIPROS ascienden a 4,318; mientras que el número de otro tipo de apoyos es de 1,595. Los proyectos ENAIPROS son principalmente de los componentes: Desarrollo Forestal (62.7 por ciento), Silvicultura comunitaria (21.7 por ciento), Plantaciones Forestales Comerciales (9.7 por ciento) y Cadenas productivas (6.4 por ciento) (

Gráfica 1). Los apoyos que no son ENAIPROS son principalmente de Desarrollo forestal (54.7 por ciento) y Silvicultura comunitaria (45.3 por ciento), no se apoyaron proyectos de otros componentes.

En cuanto al monto otorgado a cada proyecto, la primera tendencia observada es que los proyectos ENAIPROS reciben un monto mayor. El promedio apoyado es de 183,433 pesos; mientras que otros proyectos reciben en promedio 101,660 pesos. La excepción se da en Silvicultura comunitaria, donde la relación se invierte; los proyectos ENAIPROS reciben en promedio 55,000 pesos mientras que los demás 87,000 pesos (Gráfica 3).

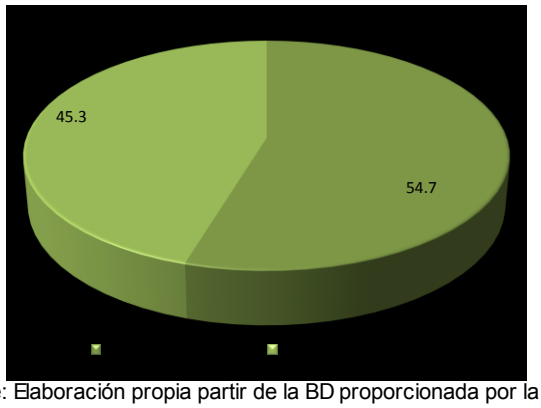
De los apoyos de la ENAIPROS, otorgados en el año 2014, dentro del componente de Cadenas Productivas, los que reciben un mayor monto promedio (3,882,934.7 pesos) son los de modernización de la industria, de los cuales para el año 2014 solamente se apoyaron 13. Otros apoyos que reciben un monto importante (1,074,492.80 pesos) son los proyectos de interés estratégico industrial o comercial, de los cuales se realizaron 36 en el año mencionado. De ahí siguen los estudios de cuenca de abasto (496,666.7) que se realizaron 15. Para el Componente Desarrollo Forestal, destacan 89 apoyos para tecnificación silvícola (458,970.15 pesos) y 54 apoyos para documento técnico unificado de aprovechamiento forestal maderable (402,337.4 pesos). De plantaciones forestales destacan 265 apoyos para establecimiento y mantenimiento inicial, que recibieron un monto de apoyo de 486,951.5 pesos.

Gráfica 1.Distribución de los apoyos ENAIPROS por Componente (%)



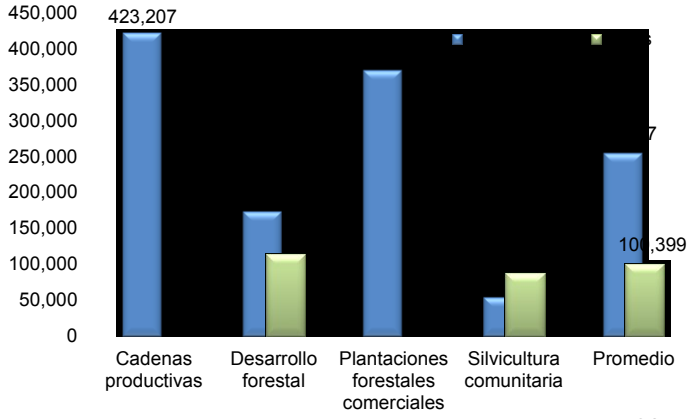
Fuente: Elaboración propia partir de la BD proporcionada por la CONAFOR

Gráfica 2.Distribución de Otros apoyos por Componente (%)



Fuente: Elaboración propia partir de la BD proporcionada por la CONAFOR

Gráfica 3. Monto promedio de los apoyos ENAIPROS y Otros. ($)



Fuente: Elaboración propia partir de la BD proporcionada por la CONAFOR

De proyectos no considerados en la ENAIPROS, destacan los concedidos para ejecución de proyectos de microempresas rurales, de los cuales se realizaron 7 y recibieron en promedio 427,428.6 pesos.

Del análisis anterior se puede concluir que los proyectos ENAIPROS reciben un monto significativamente mayor, al recibido por proyectos fuera de la estrategia; sin embargo en opinión del evaluador ***éstos continúan siendo dispersos, de montos reducidos y poco orientados a aportar al objetivo 2018***. Si bien cabe señalar que en la BD no hay manera de detectar concurrencia de recursos.

Por otro lado, también se percibe que ***los apoyos se concentran en proyectos de producción primaria***; con muy pocos apoyos orientados a los segmentos superiores de las cadenas de valor. Se argumenta que esto se debe al perfil de los PSTF, que no han desarrollado capacidades para elaborar este tipo de proyectos y los pocos especialistas que hay no pueden ser accesados por los productores comunes. Como ejemplo se cita el estado de Hidalgo, donde para el año 2015, se apoyaron 22 proyectos de cadenas productivas; de los cuales el más importante asciende a un millón de pesos, destinado a la adquisición de un camión. Lo anterior, a pesar de que en este estado ya se realiza nivel de aprovechamiento muy intensivo, y podría pensarse que el tipo de proyectos que habría que desarrollar serían aquellos orientados a eslabones más avanzados en las cadenas de valor.

En opinión del evaluador, la selección de las UPF a intervenir debería centrarse en *proyectos estratégicos* de rápida maduración, que detonen la cadena de valor: que tengan impacto en la producción, la economía, la balanza comercial, y el ingreso de los productores, en suma, en cadenas de valor competitivas.

En principio se puede pensar que estos proyectos ***podrían seleccionarse de las 800 unidades de producción que aportan el 80 por ciento de la producción nacional forestal maderable –es decir ya están funcionando y participan en el mercado-***, a partir de un diagnóstico que identifique sus necesidades de capital humano y social, técnicas y tecnológicas, financiamiento, e infraestructura, ***pero en el ámbito de la cadena de valor***.

Lo anterior se puede lograr, planeando la intervención (realizar una planeación estratégica) de modo que se identifiquen con precisión los proyectos que agreguen rentabilidad y competitividad a las cadenas de valor, a partir de los cuales deben definirse esquemas de intervención con apoyos de la CONAFOR-SEMARNAT y de las otras instituciones involucradas en la estrategia (CFE, SE, SHCP, SCT, SENER, etcétera).

Tabla 34. Número de apoyos, apoyo promedio y apoyo total por componente y modalidad de apoyo (ENAIPROS). 2014

Componente/Modalidad	Número de apoyos	Promedio por apoyo ($)	Total de la modalidad ($)
Cadenas Productivas	**276**	**423,207**	**116,805,162**
CP.1 Equipamiento industrial 2014	18	394,166	7,094,990
CP.2 Equipamiento administrativo 2014	48	60,910	2,923,701
CP.3 Certificación de la cadena de custodia 2014	12	71,802	861,630
CP.4 Proyectos de interés estratégico industrial o comercial 2014	36	1,074,493	38,681,744
CP.5 Ferias y exposiciones 2014	56	55,681	3,118,146
CP.6 Acta constitutiva de empresa forestal 2014	36	19,806	713,000
CP.7 Acompañamiento empresarial 2014	19	197,884	3,759,800
EP.2 Estudios de cuenca de abasto 2014	15	496,667	7,450,000
EP.4 Estudios técnicos, de factibilidad y plan de negocios 2014	23	74,957	1,724,000
Proyectos de modernización de la industria forestal maderable 2014	13	3,882,935	50,478,151
Desarrollo Forestal	**2689**	**174,336**	**468,790,008**
EP.3.1 Programa de manejo forestal maderable 2014	500	226,985	113,492,314
EP.3.2 Manifestación de impacto ambiental particular o regional 2014	21	131,223	2,755,690
EP.3.3 Estudio técnico para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables 2014	45	48,134	2,166,032
EP.3.4 Documento técnico unificado de aprovechamiento forestal maderable 2014	54	402,337	21,726,217
PP.1 Prácticas de manejo en predios con producción maderable yconservación de la biodiversidad	1375	121,365	166,876,430
PP.2 Prácticas de manejo en predios con producción no maderable 2014	84	144,506	12,138,537
PP.3 Prácticas de manejo en predios con aprovechamiento de vida silvestre 2014	60	113,086	6,785,146
PP.4 Caminos forestales 2014	231	316,479	73,106,536
PP.5 Tecnificación silvícola 2014	89	458,970	40,848,343
PP.6.1 Auditoria Técnica Preventiva 2014	59	108,196	6,383,575
PP.6.2 Certificación Forestal Nacional 2014	69	139,754	9,643,051
Pp.6.3 Certificación Forestal Internacional 2014	13	131,233	1,706,025
PP.6.4 Otro tipo de certificaciones 2014	1	200,000	200,000
PP.6.5 Acreditación y/o acompañamiento a los procesos de certificación 2014	88	124,569	10,962,112
Plantaciones Forestales Comerciales	**418**	**370,861**	**155,019,878**

Componente/Modalidad	Número de apoyos	Promedio por apoyo ($)	Total de la modalidad ($)
Costo de oportunidad de PFC 2014	55	185,891	10,224,000
Establecimiento y mantenimiento de inicial de plantaciones forestales comerciales 2014	265	486,952	129,042,148
Plantaciones forestales comerciales establecidas 2014	98	160,752	15,753,730
Silvicultura Comunitaria	**935**	**55,023**	**51,446,964**
DC.2 Seminarios de comunidad a comunidad 2014	150	82,083	12,312,383
DC.4 Talleres para la formulación o modificación de reglamentos internos o estatutos comunales 2014	99	40,751	4,034,322
DC.5 Comité de vigilancia participativa 2014	66	57,657	3,805,378
DC.6 Promotor forestal comunitario 2014	328	58,028	19,033,173
DC.8 Talleres y cursos de capacitación 2014	282	40,497	11,420,208
DC.9 Intercambio de experiencias 2014	10	84,150	841,500
Total general	**4,318**	**183,433**	**792,062,011**

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos proporcionada por la CONAFOR

Tabla 35. Número de apoyos, apoyo promedio y apoyo total por componente y modalidad de apoyo (Otros apoyos). 2014

Componente/Modalidad	Número de apoyos	Promedio por apoyo ($)	Total de la modalidad ($)
Desarrollo Forestal	873	113,715	99,273,412
EP.3.1 Programa de manejo forestal maderable 2014	172	106,362	18,294,220
EP.3.2 Manifestación de impacto ambiental particular o regional 2014	4	69,733	278,933
EP.3.3 Estudio técnico para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables 2014	86	62,964	5,414,890
EP.3.4 Documento técnico unificado de aprovechamiento forestal maderable 2014	17	305,871	5,199,812
PP.1 Prácticas de manejo en predios con producción maderable yconservación de la biodiversidad	249	92,210	22,960,266
PP.2 Prácticas de manejo en predios con producción no maderable 2014	97	150,784	14,626,030
Pp.3 Prácticas de manejo en predios con aprovechamiento de vida silvestre 2014	168	83,277	13,990,452
PP.4 Caminos forestales 2014	45	244,202	10,989,079
PP.5 Tecnificación silvícola 2014	17	323,501	5,499,518
PP.6.1 Auditoria técnica preventiva 2014	8	117,309	938,472
PP.6.2 Certificación forestal nacional 2014	5	100,516	502,580
PP.6.3 Certificación forestal internacional 2014	2	100,000	200,000
PP.6.5 Acreditación y/o acompañamiento a los procesos de certificación 2014	3	126,387	379,160
Silvicultura Comunitaria	722	87,084	62,874,425
DC.1 Evaluaciones rurales participativas 2014	98	47,809	4,685,313
DC.10 Talleres participativos de servicios ambientales 2014	42	48,857	2,052,000
DC.11 Asesoría para ejidos y comunidades con actividad empresarial 2014	39	79,935	3,117,480
DC.12 Agencia de desarrollo local 2014	14	192,723	2,698,120
DC.3 Ordenamiento territorial comunitario 2014	127	175,946	22,345,176
DC.7 Talleres didácticos de educación ambiental 2014	140	42,952	6,013,250
EP1.1 Alternativas productivas en ecosistemas forestales 2014	13	58,577	761,500
EP1.2 Recuperación de áreas degradadas 2014	30	55,387	1,661,600
EP1.3 Establecimiento ymanejo de áreas de alto valor para la conservación 2014	56	97,332	5,450,600
FC.1.1. Formulación del plan local de desarrollo 2014	3	45,000	135,000

Componente/Modalidad	Número de apoyos	Promedio por apoyo ($)	Total de la modalidad ($)
FC.1.2. Promotor forestal comunitario 2014	9	54,000	486,000
FC.2.1. Talleres y cursos de capacitación técnica 2014	5	37,800	189,000
FC.3.1 Talleres de sensibilización para la mitigación y adaptación al cambio climático 2014	21	53,291	1,119,118
FC.3.2.1 Establecimiento de módulos agroforestales 2014	22	49,025	1,078,560
FC.3.2.2 Mantenimiento de módulos agroforestales 2014	15	33,726	505,890
FC1.3.1 Seminarios de comunidad a comunidad 2014	8	76,438	611,500
FC1.3.2 Intercambio de experiencias 2014	1	76,500	76,500
PNF.1.1.1 Formulación del plan de negocios 2014	11	67,500	742,500
PNF.1.1.2 Formulación proyectos de inversión 2014	13	67,500	877,500
PNF.1.2 Constitución y registro legal de microempresas rurales 2014	16	27,000	432,000
PNF.1.3 Ejecución de proyectos de microempresas rurales 2014	7	427,429	2,992,000
PNF.2.1 Proyectos de transferencia de tecnología 2014	32	151,369	4,843,819
Total general	1,595	101,660	162,147,837

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos proporcionada por la CONAFOR

3.2. Evaluación de procesos

Una vez concluido el análisis de los apoyos otorgados en la operación 2014, se procede al análisis de los temas objeto de la presente evaluación. En este apartado se sintetizan los principales hallazgos relacionados con los procesos implementados para operar la ENAIPROS.

De acuerdo con la definición del CONEVAL

> *…la evaluación de procesos analiza, mediante trabajo de campo, si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y si contribuye al mejoramiento de la gestión. Es importante realizar esta evaluación para revisar si la operación de un programa favorece el logro de la meta a nivel propósito, ya que, de existir un diseño adecuado, la correcta operación del programa permitiría el logro de las metas de cada componente establecido en la matriz de indicadores del programa y, por lo tanto, el logro del propósito*… (CONEVAL 2015).

Es necesario comentar que la metodología de evaluación de procesos diseñada por la CONEVAL (CONEVAL 2015), no pudo ser aplicada en esta evaluación de manera integral, ya que la mayoría de las preguntas planteadas podrían ser respondidas si, y sólo si, la Estrategia contara con un sistema operativo propio. Dado lo anterior, ***sólo se analizan los procesos específicos correspondientes a la ENAIPROS de planeación, arreglo institucional para la operación y la difusión.***

Los procesos operativos que se analizan correspondientes a los ***Programas plataforma son convocatoria, recepción de solicitudes, selección de apoyos, entrega de apoyos y finiquito, así como seguimiento a beneficiarios.***

Hecha esta aclaración se procede a la descripción y análisis de procesos de la ENAIPROS y sus programas plataforma. En este apartado se hará referencia a los principales problemas que se han enfrentado en la operación y cómo éstos han sido resueltos.

3.3. Proceso de planeación de la ENAIPROS

Conforme a lo establecido en los TdeR de la Evaluación, la planeación es el proceso mediante el cual se determina misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos

establecidos, indicadores de seguimiento verificables, recursos financieros y humanos necesarios, y principales actividades y métodos a seguir para el logro de objetivos del Programa (CONAFOR 2015b).

3.3.1. Planeación en el ámbito nacional

3.3.1.1. Documento de planeación

Para el análisis realizado en este apartado se tomó como referencia el documento *Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el incremento de la Producción y Productividad 2013-2018. ENAIPROS. Programas Específicos de Intervención Institucional* (CONAFOR 2013a), -al cual se hará referencia simplemente como el documento ENAIPROS- evaluándose si éste fue elaborado de acuerdo con la metodología de planeación estratégica.

La definición de Planeación estratégica, según Armijo

> *La Planificación Estratégica (PE) es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen. Las características centrales de la PE son: 1) Identificación de objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados, 2) Identificación de niveles concretos de responsables del logro de las metas. 3) Establecimiento de sistemas de control de gestión internos donde quedan definidas las responsabilidades por el cumplimiento de las metas en toda la organización, así como también los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones. 4) Vinculación del presupuesto institucional al cumplimiento de objetivos, y 5) Determinación de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo a compromisos de desempeño. Los componentes de la PE son: Misión, Visión, Objetivos estratégicos, Estrategias y planes de acción.* Como parte de la misión deben definirse: productos (finales e intermedios), usuarios de los productos (población potencial, población objetivo y beneficiarios efectivos); como parte de los objetivos estratégicos deben definirse: objetivos estratégicos institucionales, por componente y por entidad y como partes de las estrategias y planes de acción deben definirse indicadores de desempeño (eficacia, eficiencia, economía y calidad) (Armijo 2009).

El documento mencionado está redactado en términos claros y sencillos y es utilizado para difundir la ENAIPROS en diversos foros, tanto en oficinas centrales, como en las GE;

y puede decirse que es accesible, dado que se encuentra publicado en la página de la CONAFOR[28].

De manera sintética, en el documento ENAIPROS se describen el diagnóstico, el problema público que atiende la intervención y su dimensión; los objetivos y metas así como los componentes y líneas de acción. Se considera un documento básico que se emplea ***para guiar la operación de la Estrategia.***

El documento ENAIPROS se empezó a elaborar en la CGPyP desde el año 2010 y se integró con los tres programas que deberían alinearse, aunque cada Gerencia se mantuvo como responsable de la concurrencia de los apoyos para el logro de los objetivos de la Estrategia. Previo a la elaboración del documento, la iniciativa fue consensuada interinstitucionalmente en el ámbito federal; participaron SEMARNAT, PROFEPA, SHCP, NF, SAGARPA, SENER y la SCT.

Para la elaboración del documento ENAIPROS, la GDF –bajo la dirección de la CGPyP- convocó a las Gerencias de los tres componentes principales involucrados en la ENAIPROS (DF, Silvicultura y CP). En ese momento no se consideró incorporar a la GPFC debido a que su espacio físico de influencia es diferente. En su elaboración se aplicó el protocolo empleado para hacer los programas anuales de trabajo de las Gerencias en oficinas centrales.

Debe señalarse que este documento ***se elaboró inicialmente con información histórica de los estados, a partir de la cual se definieron los objetivos y metas a nivel nacional y estatal los cuales supuestamente deberían ser retomados por las Gerencias estatales. Sin embargo, a contrapropuesta de éstas se revisó la información para adecuarla a las circunstancias y potenciales reales de cada estado, por lo que el documento ENAIPROS finalmente publicado se alimentó de datos generados a partir de los estados, los cuales fueron plasmados en los documentos de intervención estatal y/o en su MML.*** Esto explica en parte las razones del porqué su elaboración tomó prácticamente dos años y el hecho de que sólo contenga información parcial de las metas de algunos estados (no las habían definido hasta ese momento).

Entre las principales fallas detectadas en el documento ENAIPROS están:

[28] http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/50/6418Planeaci%C3%B3n%20ENAIPROS%202013-2018.pdf

El documento presenta algunas deficiencias metodológicas, notoriamente en la definición del árbol de problemas, y no es suficientemente explícito en el definir ***qué,* cómo y cuándo** deberá hacerse para cumplir los objetivos y metas de la ENAIPROS así como ***quiénes*** serán los directamente responsables de sus avances.

En general su contenido da cumplimiento al punto 1 de las características centrales de la PE, quedando sin cumplimiento los puntos 2 al 5. Asimismo, el documento no presenta la Misión, Visión y la población objetivo de la Estrategia, los cuales fueron retomados del PRONAFOR, por lo que se puede concluir que la ENAIPROS tiene un documento de planeación que cumple sólo parcialmente con los criterios indicados en la metodología de PE.

La opinión del evaluador es que existen normas institucionales para diseñar las intervenciones de la CONAFOR, mismas que no se aplicaron totalmente, por lo que el documento de planeación elaborado cumple sólo parcialmente los requisitos necesarios establecidos por la metodología de Planeación Estratégica.

Por otro lado, con relación al proceso seguido, se pudo constatar que algunas instancias de la CONAFOR que deberían estar involucradas directamente en la planeación de la ENAIPROS participaron de manera marginal o no participaron (GPyE, GPFC, entre otras). Asimismo, no existe evidencia que muestre que participaron todos los *involucrados* en el problema; algunas ausencias notorias fueron las de comercializadores e industriales. Esto da sustento al sentir de los funcionarios entrevistados, de que la planeación de la Estrategia no fue un ejercicio institucionalizado.

3.3.2. Matriz de Marco Lógico

Como fue analizado previamente en el apartado de Diseño de la ENAIPROS, la MML nacional especifica correctamente todos los Componentes necesarios para el logro del **Propósito**. Su realización, acompañada del cumplimiento de los supuestos, se orienta efectivamente al cumplimiento del objetivo, aunque presenta errores en su conceptualización y jerarquización**.**

La MML no alcanza a reflejar cómo el desarrollo de las actividades programadas producirán o entregarán los Componentes y cómo éstos permitirán alcanzar el objetivo del Propósito que es el incremento de la producción y la productividad. Para esta evaluación no se contó con documentos que expliquen en qué medida debería o podría participar cada Componente para el logro del Propósito, por lo que la Matriz pierde un nivel importante de precisión.

3.3.3. Metas e Indicadores

De acuerdo con la MML, el objetivo general de La ENAIPROS es: *"Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales a través de la organización y fortalecimiento de los productores, la aplicación de técnicas silvícolas apropiadas y estrategias de modernización, financiamiento y comercialización que permitan incrementar la producción, conservar la biodiversidad y mejorar las condiciones de vida de los dueños y poseedores de los recursos y de la población de las regiones forestales productoras del país".*

Los documentos en los que se establece la normativa específica de la ENAIPROS son: Acuerdo por el que se aprueba el Programa Institucional de la Comisión Nacional Forestal 2014-2018 (DOF 2014); y Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el incremento de la Producción y Productividad 2013-2018. ENAIPROS. Programas Específicos de Intervención Institucional (CONAFOR 2013a). El análisis de este apartado se basa en la revisión de dichos documentos.

Para el logro del objetivo de la ENAIPROS se establecieron metas (Tabla 36), con cuyo cumplimiento se espera contribuir a la meta de la política nacional de reactivación de la producción forestal, que consiste en incrementar en 86 por ciento la producción maderable del país, es decir, pasar de 5.9 a 11 millones de m^3 rollo para el 2018; así como incrementar a 2.5 millones de hectáreas la superficie que cuenta con certificación de manejo sustentable y contribuir a generar empleos permanentes en el sector forestal.

Tabla 36. Metas de la ENAIPROS

Indicador	Meta
Empresas Forestales Comunitarias (EFC) implementando un sistema de control	750
Superficie forestal incorporada o reincorporada al manejo técnico con criterios de optimización de la capacidad productiva, ordenación forestal y conservación de la biodiversidad.	4' 600,000 ha
Aumento del incremento corriente anual (ICA) en los bosques sujetos al manejo con los criterios de la ENAIPROS.	4.7 m3/ha de ICA
Aumento de la producción forestal maderable	11 millones de m3 de madera en rollo
Aumento de la superficie forestal certificada	2.4 millones de ha certificadas
Superficie bajo manejo forestal ejecutando acciones de intensificación de la silvicultura y prácticas para la conservación de la biodiversidad.	1.14 millones de ha

Indicador	Meta
Proyectos de innovación tecnológica o modernización industrial ejecutados en las cuencas de abasto y transformación establecidas.	50 proyectos
Grupo central de coordinación interinstitucional de la ENAIPROS establecido y funcionando	1
Grupos estatales de coordinación interinstitucional de la ENAIPROS establecidos y funcionando.	17
Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de la ENAIPROS establecido y funcionando.	1

Fuente: Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el incremento de la Producción y Productividad 2013-2018. ENAIPROS. Programas Específicos de Intervención Institucional. COANFOR 2013.

Se resalta, que por primera vez en la Institución, no sólo se plantean Metas de resultados para un Programa, sino que éstas son de impacto ya que se relacionan con producción y productividad.

De acuerdo con lo establecido en el documento “Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el incremento de la Producción y Productividad 2013-2018. ENAIPROS. Programas Específicos de Intervención Institucional”, también se plasmaron metas para cada uno de sus componentes (Tabla 37, Tabla 38 y Tabla 39).

Tabla 37. Metas del Componente I. Fortalecimiento Empresarial Comunitario

Indicadores	Línea base	Meta
Número de promotores forestales comunitarios contratados y capacitados en las cuencas de abasto y transformación	0	750 Promotores forestales comunitarios
EFC aplicando instrumentos de organización que contemplen el manejo sustentable de los recursos naturales	Por determinar	750 EFC
EFC capacitados en manejo forestal, organización empresarial, aspectos financieros y comercialización	Por determinar	750 EFC

Fuente: Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el incremento de la Producción y Productividad 2013-2018. ENAIPROS. Programas Específicos de Intervención Institucional”

Tabla 38. Metas del Componente II. Silvicultura y Manejo forestal

Indicadores	Línea base	Meta
Superficie forestal incorporada o reincorporada al manejo técnico con criterios de optimización de la capacidad productiva, ordenación forestal y	68,247 ha	4.6 millones de ha

Indicadores	Línea base	Meta
conservación de la biodiversidad		
Superficie bajo manejo forestal ejecutando acciones de intensificación de la silvicultura y prácticas para la conservación de la biodiversidad	68,247 ha	1.14 millones de ha
Superficie forestal certificada en algún esquema reconocido por el Sistema Nacional de Certificación Forestal	826,000 ha	2.5 millones de ha

Fuente: Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el incremento de la Producción y Productividad 2013-2018. ENAIPROS. Programas Específicos de Intervención Institucional

Tabla 39. Metas del Componente III. Abasto y transformación

Indicadores	Línea base	Meta
Número de cuencas de abasto y transformación establecidas y en operación, facilitando la participación de los actores de cuenca	1 cuenca de abasto y transformación (El Salto, Dgo.)	33 cuencas de abasto y transformación
Número de proyectos ejecutando acciones de innovación tecnológicas o modernización de la industria y sus procesos de abasto, transformación y comercialización	Proyectos ejecutados	50 proyectos ejecutados
Incremento del volumen de transacciones de productor forestales certificados	Por determinar	Por determinar
Incremento del volumen de transacciones de productos forestales certificados	Por determinar	Por determinar
Incremento del coeficiente de aprovechamiento del árbol	Por determinar	Por determinar
Estructura crediticia creada	Por determinar	Por determinar

Fuente: Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el incremento de la Producción y Productividad 2013-2018. ENAIPROS. Programas Específicos de Intervención Institucional

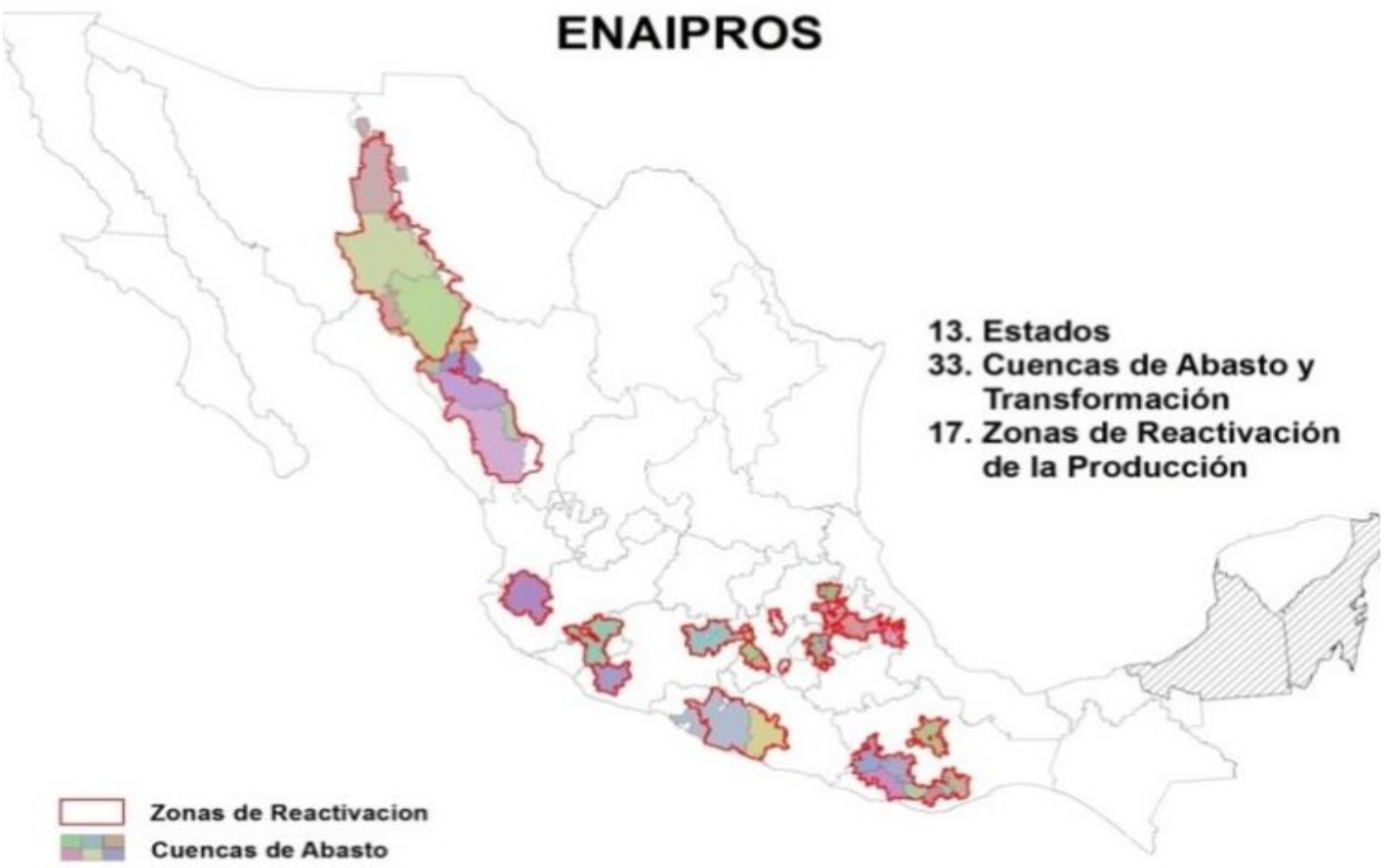
Con el fin de medir avance y cumplimiento, para cada meta se estableció una línea de base. Lo que a la vez permitió definir un programa de avance anual, para cada una de ellas, para el período 2013-2018.

Para los componentes IV. Coordinación Interinstitucional y V. Monitoreo y Evaluación, los cuales establecen y dan seguimiento a la Estrategia Operativa que las instituciones involucradas implementarán, a nivel central y estatal, se definieron dos mecanismos. El primero de ellos consiste en definir criterios para delimitar y establecer zonas de reactivación de la producción y cuencas de abasto y transformación, dentro de las cuales se focalizarán las acciones definidas en la ENAIPROS.

Inicialmente se delimitaron 16 Zonas de Reactivación de la Producción y 33 Cuencas de Abasto (Ilustración 16); sin embargo, éstas no son limitativas; ya que podrán incrementarse conforme a los avances obtenidos.

El segundo mecanismo operativo consiste en constituir, en el seno del Consejo Estatal Forestal, un Comité de Seguimiento de la ENAIPROS y un Grupo Operativo Interinstitucional en el que participen la SEMARNAT, CONAFOR, PROFEPA y Gobierno del Estado. Este Grupo dará seguimiento puntual de las acciones que se emprendan e informará a las oficinas centrales de la CONAFOR, que es la institución responsable del seguimiento de la ENAIPROS. Se espera que ambos mecanismos faciliten la implementación de la Estrategia.

Ilustración 16. Cuencas de abasto y zonas de reactivación



Fuente: Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el incremento de la Producción y Productividad 2013-2018. ENAIPROS. Programas Específicos de Intervención Institucional.

El componente V Monitoreo y Evaluación, no es motivo de esta evaluación por lo que no se desarrolla.

Dado que cada componente de la Estrategia, otorga apoyos diferentes, para cada uno de ellos se establecieron diversas líneas de acción. Las cuales se mencionan a continuación.

3.3.3.1. Componente I. Fortalecer las capacidades de las empresas Forestales comunitarias

Para este Componente, el objetivo es desarrollar capacidades organizativas, técnicas y administrativas que promuevan y facilitan la constitución de empresas forestales comunitarias y el acceso a mercados regionales y locales de ejidos y comunidades forestales. El resultado esperado es el Fortalecimiento empresarial de los dueños de los bosques para generar capital social y humano que permita el manejo sustentable de sus recursos con criterios de conservación de la biodiversidad. Para lo cual se impulsa la formación de promotores forestales comunitarios, la elaboración de diagnósticos comunitarios, la constitución de empresas forestales comunitarias y el desarrollo de sus capacidades para la producción. Para este componente se definieron 3 líneas de acción.

Línea de acción 1.1 Formación de promotores forestales comunitarios

El *Promotor Forestal Comunitario es considerado como actor clave* en el sistema. Esta persona coadyuva en la realización de procesos, en particular para atender lo establecido en ENAIPROS. Se espera que en cada cuenca de abasto, con el fin de integrar una red de promotores comunitarios que resuelva problemas comunes, se realice una reunión bimestral o trimestral.

Si bien el cumplimiento de metas, no es requerido en una evaluación de procesos. Se incluyó un pequeño análisis de cobertura de las mismas, lo anterior por considerar que esta información podría ser de utilidad en la compresión del proceso de planeación del Programa.

La meta establecida para el 2018, es contar con 750 promotores contratados. El avance al 31 de Marzo de 2015, es de 321 promotores contratados. El avance en el cumplimiento de metas es de 42.8 por ciento. Los promotores han sido capacitados en comunidades escuelas, con el fin de desarrollar sus capacidades. De estos 185 se ubican en zonas de reactivación (ENAIPROS) (CONAFOR 2015a). También se contaba con el documento “Diseño de la Currícula del Promotor Forestal Comunitario” (CONAFOR 2014b): En el que se define el perfil que debe tener el PFCO, así como las cualidades y capacidades

básicas del mismo; criterios de selección del promotor; contenido temático de la Currícula; y plan de acción del PFCO. Cabe mencionar que, en el contenido temático de dicha Currícula se incluye una sesión de 8 horas para el análisis del Programa de Manejo Forestal, vinculado a la Estrategia Nacional para el Incremento a la producción y Productividad Forestal (ENAIPROS).

Línea de acción 1.2 Talleres de capacitación a ejidos y comunidades forestales

La capacitación a ejidos y comunidades estará sujeta a un diagnóstico preciso de lo que tiene cada ejido o comunidad y de las fortalezas y debilidades en las áreas socioculturales y técnico-productivas, para lo cual se definieron temas específicos de capacitación.

La meta 2018 es apoyar la impartición de 1,639 eventos de capacitación. El avance al 31 de marzo de 2015 es de 749 eventos de capacitación realizados. Un avance de cumplimiento en la meta 2018 de 45 por ciento (CONAFOR 2015a). Los temas que se imparten en estos cursos de capacitación se orientan al manejo de maquinaria, certificación y productos industriales con valor agregado.

Línea de acción 1.3 Fortalecimiento a Empresas Forestales Comunitarias (EFC)

Un reto para la ENAIPROS es la operación exitosa de empresas forestales comunitarias (EFC) y del desarrollo de sus capacidades organizativas y gerenciales. Las EFC participan en la *cadena productiva* representando la articulación de todos los eslabones −de la producción primaria, pasando por diferentes niveles de transformación e intermediación, hasta el consumo final− y de todos los proveedores de servicios técnicos, empresariales y financieros.

La meta sexenal es de 59 acompañamientos. El avance al cierre de marzo del 2015 es de 29, lo que da un avance de 74 por ciento en el cumplimiento de la meta (CONAFOR 2015a).

3.3.3.2. Componente II. Silvicultura y Manejo forestal

El objetivo del componente es impulsar la ordenación forestal aplicando técnicas silvícolas que permitan optimizar la capacidad productiva de los bosques, conservando la biodiversidad. Para este componente se definieron 4 líneas de acción.

Para el éxito de la ENAIPROS se requiere el pleno convencimiento de los productores forestales de que se están aplicando los métodos y técnicas adecuadas, que se aseguren los canales de comercialización para las materias primas y que se apoye el establecimiento de la industria necesaria, acorde a las características de la materia prima.

De acuerdo a la Ley General de Desarrollo Forestal sustentable, los programas de manejo que se elaboren, deben usar criterios de ordenación, promover el uso de las mejores prácticas silvícolas y promover el uso de prácticas de conservación de la biodiversidad, todo ligado al impulso de la certificación forestal. Con lo que se pretende impulsar la ordenación, alcanzar la máxima productividad, y conservar la biodiversidad.

Línea de acción 2.1 Apoyar programas de manejo que incluyan el uso de tratamientos silvícolas que optimicen la productividad de los terrenos e incorporen prácticas de conservación de la biodiversidad

Se otorgarán apoyos económicos a proyectos que actualicen o elaboren el programa de manejo que les va a permitir obtener una autorización de aprovechamiento forestal maderable. Los programas deben contener tres elementos importantes: 1) Ordenación forestal, 2) aplicación de tratamientos silvícolas óptimos, y 3) prácticas de conservación de la biodiversidad. Para lo cual se va a promover la capacitación del personal técnico y servidores públicos involucrados en la elaboración de los programas de manejo. También se integrará una red nacional de consultores y técnicos relacionados con la elaboración o modificación de programas de manejo.

La meta sexenal es de 6,000,000 hectáreas, en el mes de marzo del 2015 se habían incorporado al manejo forestal sustentable 3,356,276 hectáreas. Con financiamiento del GEF se proporcionó acompañamiento técnico a la elaboración de 500 programas de manejo forestal maderable, con 8 especialistas (CONAFOR 2015a).

Además, al cierre del 2014, se había apoyado la impartición de 13 diplomados en elaboración de programas de manejo, en beneficio de 400 Profesionistas (PSTF, personal técnico de CONAFOR, SEMARNAT, PROFEPA y Gobiernos de los Estados). Los estado beneficiados son Jalisco, Guerrero, Oaxaca, Durango, Michoacán, Tamaulipas, Chihuahua, Estado de México e Hidalgo, entre otros talleres.

Para el 2018 la meta es de 16 diplomados en elaboración de programas de manejo forestal, el avance 2015 de 13 diplomados arroja una cobertura de metas de 81 por ciento (CONAFOR 2015a). Estos Diplomados fueron impartidos por instituciones educativas de reconocido prestigio. La cobertura de éstos es de 5 PSTF por cada funcionario participante.

Línea de acción 2.2. Impulsar los procesos de certificación.

Apoyar la contratación de personas físicas o morales y jurídico-colectivas con capacidad técnica y legal para realizar procesos de auditorías técnicas preventivas. Se impulsará la oferta y demanda de productos forestales certificados. Se promoverá una revisión de la NMX-AA-143-SCFI-2007 Certificación del Manejo Sustentable de los Bosques. Se buscará que dentro de los apoyos de la CONAFOR se den estímulos adicionales a predios certificados. Se fortalecerá la estrategia de promoción y acompañamiento para la certificación mediante el proyecto especial CONAFOR-GEF-PNUD "Transformar el manejo de bosques de producción comunitarios ricos en biodiversidad mediante la creación de capacidades nacionales para el uso de instrumentos basados en el mercado". Se promoverá el desarrollo de capacidades nacionales mediante la formación de auditores en los procesos de certificación de Auditoría Técnica Preventiva, Norma Oficial Mexicana y certificación internacional.

La meta 20018 es apoyar 2,400,000 hectáreas para certificación forestal, a marzo de 2015 se contaba con 1,468,789 hectáreas apoyadas con dicho fin, indicando un avance de 83 por ciento en la meta establecida (CONAFOR 2015a).

Línea de acción 2.3 Apoyar sistemas de abastecimiento

A través de reglas de operación se destinan recursos para la compra de equipo y maquinaria para incrementar la productividad de las actividades de aprovechamiento y extracción de recursos forestales. Se incluyen apoyos económicos para la construcción y mantenimiento de caminos forestales, y para generar energía eléctrica utilizando biomasa forestal.

La meta 20018 es de apoyar 460 proyectos de tecnificación silvícola. Al mes de marzo de 20015 se habían apoyado 190 proyectos de este tipo, con lo cual la meta lleva un avance de 70 por ciento de cumplimiento (CONAFOR 2015a).

Línea de acción 2.4. Diseño de herramientas tecnológicas de apoyo

Se elaborará el Sistema de Planeación Forestal (SiPlaFor), con el objetivo de que apoye a los prestadores de servicios técnicos forestales a nivel nacional.

La meta 2018 es la cobertura nacional del Sistema de Planeación Forestal. En marzo de 2015 la cobertura era de 5 estados, 306 predios, y una superficie total de 1, 347, 912

hectáreas (Durango con 82 predios, Chihuahua 170 predios, Oaxaca 38 predios, Jalisco 4 predios, Guerrero 12 predios) (CONAFOR 2015a) y se había concluido con el manual de procedimientos para el usuario (COANFOR 2015).

Además, para esa misma fecha, se habían apoyado 1,643,924 hectáreas para ejecutar prácticas de cultivo forestal y de mejoramiento del hábitat. La meta sexenal es de 3,300,000 hectáreas, por lo que el avance de la meta es de 78 por ciento (CONAFOR 2015a).

3.3.3.3. Componente III. Abasto, Transformación y Mercados

El objetivo de este componente es mejorar la rentabilidad económica de las empresas forestales en los procesos de abasto, transformación y comercialización de sus productos. Para este componente se definieron 5 líneas de acción El componente se enfoca en:

- Promover la integración y desarrollo de Cadenas Productivas Forestales y Empresas Forestales Comunitarias,

- Promover la certificación de la cadena de custodia en la industria forestal, y

- Promover la vinculación comercial de productos maderables, a nivel local, regional y nacional.

Línea de acción 3.1 Diagnósticos de negocio en ejidos y comunidades forestales, así como en grupos en proceso de integración como cadena productiva

Los diagnósticos en ejidos y comunidades se aplicarán en las 33 cuencas de abasto forestal, conforme a la metodología vigente de la Gerencia de integración de las cadenas productivas los diagnósticos rápidos, que permiten obtener información precisa sobre aspectos del aprovechamiento forestal y del capital social de la comunidad o ejido.

La meta al 2018 es de apoyar la realización de 750 diagnósticos de ejidos y comunidades productores y potenciales. A marzo del 2015 se habían apoyado 378 diagnósticos de este tipo, arrojando un avance de 63 por ciento en cumplimiento (CONAFOR 2015a).

Línea de acción 3.2 Aplicación de talleres de planeación estratégica participativa (TPEP) y de diseño y negociación para planes de negocios (TDN)

Los TPEP y los TDN se realizarán en el las 33 cuencas de abasto forestal, se aplicarán conforme a la metodología vigente de la CONAFOR, talleres de planeación estratégica y desarrollo del plan de negocios, que permitan identificar el alcance productivo y sus oportunidades de mejora para la comunidad o ejido.

La meta 2018 es realizar 750 talleres de planeación estratégica participativa, el avance a marzo de 2015 es de 113 Talleres, 68 por ciento de la meta establecida (CONAFOR 2015a).

Línea de acción 3.3 Desarrollo de estudios de cuenca de abasto

Para atender los problemas de desvinculación entre la oferta de materias primas con productos de diversas calidades y métricas diferentes, con las necesidades de la industria de transformación, así como para disminuir los costos de transacción y de logística para impulsar la competitividad de la industria, se fortalecerán las cuencas y subcuencas de abasto, a través de estudios regionales que proporcionan información de infraestructura, transporte, industria, recursos forestales y su potencial, que servirán como instrumentos de planeación y toma de decisiones para todos los actores de la industria forestal.

Para el 2018 se planeó contar con 33 estudios de cuencas de abasto. Para marzo del 2015 se contaba con 20 estudios de este tipo, avanzando en 61 por ciento en el cumplimiento de lo establecido.

Línea de acción 3.4 Constitución legal de empresas forestales comunitarias y cadenas productivas

Fortalecer la integración y el desarrollo de Cadenas Productivas Forestales (CPF) y de Empresas Forestales Comunitarias (EFC) mediante la constitución legal de sus empresas.

Para marzo de 2018, 84 empresas se habían constituido legalmente, con apoyo de la CONAFOR. Lo que representa 61 por ciento de la meta establecida, que asciende a 400 empresas con esas características (CONAFOR 2015a).

Línea de acción 3.5 Apoyo para fortalecer a la industria forestal y ejecución de inversiones en proyectos piloto para su modernización

Incentivar la modernización de equipos y procesos industriales para la transformación integral de materias primas y productos forestales.

Para el 2018 se planteó contar con 55 empresas apoyadas con equipamiento industrial de empresas forestales. El avance a marzo de 2015, muestra 30 empresas con este tipo de apoyo. La cobertura de la mesta es de 55 por ciento (CONAFOR 2015a).

Las empresas apoyadas reciben apoyos importantes que pueden alcanzar los 5 millones (Tabla 40).

Tabla 40. Proyectos de modernización asignados

Estado	Municipio solicitud	Nombre solicitante	Monto Comité
Chihuahua	Madera	El Largo y Anexos	5,000,000.00
Chihuahua	Guachochi	Rocheachi	5,000,000.00
Durango	Santiago Papasquiaro	Zepemin, A.R. de I.C.	5,000,000.00
Guerrero	Técpan de Galeana	Los Bajitos	5,000,000.00
Estado de México	Amanalco	Unión de Ejidos Emiliano Zapata de Amanalco S.P.R de R.L.	3,000,000.00
Michoacán de Ocampo	Hidalgo	Centro Regional De Diseño de Mueble, S.A. de C.V.	5,000,000.00
Oaxaca	San Jerónimo Coatlán	Aprovechamiento Especializado del Bosque de San Jerónimo Coatlan S.P.R. de R.I	5,000,000.00
Puebla	Chignahuapan	Aserradero y Fábrica De Tarimas S.A. de C.V.	2,546,261.00
Puebla	Chignahuapan	Wide Range Solutions S.A. de C.V.	2,868,336.00
Puebla	Chignahuapan	Industria Forestal Integral S.A. de C.V.	2,500,000.00
Puebla	Chignahuapan	Productos Maderables Gole S.de R. L. M.I.	2,063,553.87
Puebla	Chignahuapan	Tarimas y Empaques Cravioto S.A. de C.V.	2,500,000.00
Michoacán de Ocampo	San Juan Parangaricutiro	Nuevo San Juan Parangaricutiro	5,000,000.00
			50,478,150.87

Fuente: CONAFOR, archivo en Excel: 6 Proyectos de modernización asignados 2014.

3.3.3.4. Análisis de las metas nacionales

A decir de los funcionarios de oficinas centrales, las metas propuestas se obtuvieron a partir de proyecciones de los Programas de manejo autorizados y el comportamiento histórico de las modalidades apoyadas.

La primera reflexión obligada es precisamente sobre la definición de la meta nacional que consiste en incrementar en 86 por ciento la producción maderable del país, es decir, pasar de 5.9 a 11 millones de m^3 rollo para el 2018 (Tabla 41). Al cuestionar a los funcionarios sobre el origen o el fundamento en que se sustenta esta meta, se encontró que no se conoce con precisión. Tampoco se proporcionaron documentos de planeación que le dieran sustento.

Ante lo anterior, se cuestiona la pertinencia y viabilidad de dicha meta, dado que en su definición no se consideró el pasado reciente del sector forestal, no se consideró adecuadamente el contexto por el que atraviesa actualmente la economía mexicana y no se asignaron recursos extraordinarios acordes a la magnitud de la misma.

Como antecedente, se debe señalar que en el tiempo que tiene operando la CONAFOR, no se han logrado incrementos en la producción de tal magnitud (duplicarla en 6 años). Este cambio no ha pasado en el sector forestal, ni en ningún otro sector de la economía mexicana.

Algo similar ocurre con la meta del Incremento Corriente Anual (se plantea llevarlo de 1.9 a 4.7 m^3 por ha), pero sin detallar claramente las acciones con las que se producirá tal cambio.

El resto de las metas nacionales ENAIPROS, son perfectamente alcanzables y se caracterizan por evaluar más los resultados de la gestión de la CONAFOR que los efectos que se quieren producir en los beneficiarios. En general estas metas no estimulan el desempeño institucional.

Por otro lado, la instrumentación de la ENAIPROS no significó un incremento de recursos al sector; de hecho se plantea que con el mismo o incluso menor presupuesto y con menos personal se alcancen metas muy superiores a las logradas en los periodos previos.

3.3.3.5. Ámbito Estatal

En la mayoría de los estados el documento de intervención fue elaborado principalmente por el personal del área de Desarrollo forestal, con mayor o menor colaboración de la Gerencia y Subgerencia de Producción y Productividad.

El personal que participó en el proceso de planeación en el ámbito estatal contaba con escasa experiencia en planeación y no tenía conocimiento sobre la aplicación de la metodología MML, aunque en algunos casos recibió asesoría especializada para llevar a cabo este trabajo por parte de Oficinas centrales.

Una circunstancia importante que condicionó el proceso, es que las Gerencias estatales no contaban con información suficiente y de calidad para definir el tipo de actividades que se habrían de realizar y las metas que se podrían alcanzar, por lo que un número importante de ellas decidió postergar la elaboración del documento de intervención estatal hasta contar con mayores elementos como los estudios de cuenca y los diagnósticos estatales y comunitarios.

Debido a lo anterior, el proceso de planeación en el ámbito estatal ha sido demasiado complicado y en muchos casos los productos principales no han sido elaborados quedando aún las metas por definir, retrasando con ello la elaboración del documento de intervención nacional.

Documentos de planeación estatal

Los documentos estatales son utilizados para difundir la ENAIPROS entre los actores locales, aunque no están disponibles para acceso público.

Para su elaboración, se retomó la estructura del documento ENAIPROS nacional; su componente más importante es una MML similar a la nacional, en la que sólo se modificaron las metas numéricas y en algunos casos se incorporaron nuevas actividades específicas.

De acuerdo con datos de la GDF al mes de agosto de 2015, de los 17 estados participantes en la ENAIPROS, sólo 8 tenían el documento de intervención elaborado (con MML y metas definidas); 3 lo estaban elaborando y 6 no lo habían iniciado formalmente.

En opinión de los propios funcionarios entrevistados, la mayoría de los documentos de intervención elaborados sólo ordenan la información ya disponible del sector y presentan

metas derivadas de la experiencia del personal de la CONAFOR o de otras instituciones participantes en el proceso, pero con limitantes de información y sin bases fundadas. Piensan que dichos documentos y sus números deberán ser revisados –y ajustados a la baja en la mayoría de los casos- cuando se tengan disponibles los diagnósticos estatales, los estudios de cuenca y los diagnósticos prediales de los PFCO.

3.3.4. Matriz de marco lógico estatal

La MML que se incluye en los documentos de intervención estatal es similar a la MML nacional; sólo se requisita con los datos de las metas estatales y en algunos casos se le agregan distintas actividades para el logro de los componentes de acuerdo con la situación del sector forestal del estado, particularmente en Campeche y Puebla.

En la documentación oficial no se ha evaluado la calidad de las MML estatales, por lo que en este análisis solamente se presenta la calificación del evaluador. De los 8 estados evaluados, sólo Veracruz no tiene MML; de los que la tienen elaborada, el 86 por ciento de los estados cuenta con una buena MML (actividades y componentes detallados y coherentes), y el 14 por ciento con una MML regular (Tabla 44).

Cabe resaltar que en los estados en los que mayor grado de consolidación muestra la ENAIPROS (Chihuahua, Puebla y Durango) solamente se tienen elaboradas las MML y no los documentos de intervención. Como ya se señaló, éstas y los documentos de intervención fueron elaborados por el personal de las GE, muchos de los cuales no contaban con conocimientos ni experiencia en la metodología.

Metas estatales

De acuerdo con lo señalado, la meta nacional se integra a partir de la suma de las metas estatales, por lo que resulta muy relevante el análisis de metas en este ámbito. Se encontró que para alcanzar la meta nacional se definieron metas a nivel de componente, con sus respectivas líneas de base, y se dividieron en metas anuales para monitorear su cumplimiento. Sin embargo, en los documentos de planeación que dan sustento a la ENAIPROS, no se encontraron metas estatales.

En un archivo enviado en agosto del 2015 al equipo evaluador por la CONAFOR, no integrado a los documentos de planeación, se muestran las metas estatales (Tabla 41). Cabe señalar que las metas contenidas en este documento, no están validadas, por lo que aún no son oficiales.

Lo narrado por los entrevistados es que, inicialmente oficinas centrales dio la instrucción de que todos los estados tenían que incrementar en 100 por ciento la producción, pero en cuanto se empezó a hacer el análisis local (la circunstancia de cada estado) se vio que esta instrucción no procedía.

En la mayoría de los estados se definieron metas iniciales, que se han ido ajustando durante la marcha para reflejar la realidad estatal, las cuales a decir de los entrevistados, fueron consensuadas y finalmente aceptadas por oficinas centrales. En casi todos los casos, las metas planteadas son inferiores a las inicialmente propuestas por oficinas centrales.

Desde el punto de vista de las GE, todas las metas planteadas son factibles, excepto dos: Incremento en la producción forestal maderable y aumento del ICA en bosques ENAIPROS. En estos dos casos, las metas están orientadas a impulsar el desempeño del Programa, excepto en los casos particulares de Proyectos de innovación tecnológica y EFC implementando un sistema de control, las cuales se consideran laxas.

Cabe señalar que algunos estados, como es el caso de Veracruz y Tabasco, aún no definen metas[29], y en otros como Quintana Roo, no definieron meta en términos de producción. En Yucatán no se definieron metas en superficie bajo cultivo, superficie con certificación, cuencas, proyectos industriales y proyectos estratégicos.

Resulta muy importante destacar que la suma de las metas programadas por sólo seis entidades en incremento de la producción, permitiría alcanzar el 80 por ciento de la meta nacional ENAIPROS que es llevar desde 5.7 a 11 millones de m3 la producción forestal maderable nacional. Las metas más elevadas fueron establecidas por Chihuahua (1,000,000 m^3), Michoacán (865 mil), Jalisco (800 mil), Oaxaca (700 mil), Durango (500 mil) y Puebla (400 mil). Si se consideraran los 17 estados participantes actualmente en la ENAIPROS, la meta nacional sería incluso rebasada (incremento de 6,095,076.00 m^3).

En cuanto a superficie bajo cultivo, la meta nacional es de 3.3 millones de hectáreas y las metas estatales suman 466 mil hectáreas (15 por ciento). La meta nacional de superficie con certificación es de 2.5 millones de hectáreas, la suma estatal es de 1.1 millones (44 por ciento). Para las demás metas no se perciben problemas de cumplimiento; ya que a la fecha ya fueron cumplidas o están muy cerca de hacerlo (PFCO y Cuencas), y en algunos casos ya han sido rebasadas (EFC, Proyectos industriales y Proyectos estratégicos).

[29] Las razones se analizan en el "Tomo II. Estudios de caso" de esta evaluación.

Resalta también el caso de Plantaciones, que, como ya se dijo, se incorporó posteriormente a la ENAIPROS, por lo que no se definió una meta nacional. Algunos estados si la incluyeron en sus metas, y planean incorporar en conjunto 53,231 hectáreas.

Del análisis realizado previamente se concluye que las metas estatales programadas permitirían alcanzar todas las metas nacionales ENAIPROS; sin embargo, los avances registrados y la percepción que a la fecha tienen los funcionarios entrevistados respecto a las metas de producción y productividad muestran lo contrario, e indican que al menos estas dos no podrían alcanzarse en el 2018, poniendo en duda la calidad del procedimiento seguido para definir las metas estatales y nacionales.

Tabla 41. Metas estatales de la ENAIPROS. 2014[1/]

Estado	Promotores	EFC	Incorporación superficie	Superficie Cultivo	Sup. Certificación	Superficie PFC	Incremento en producción	Cuencas	Proyectos Industriales	Proyectos estratégicos
Campeche	10	60	90,000.00	25,000.00	17,000.00	3,000.00	500,000.00	1	3	
Chiapas	60	12	10,000.00	2,000.00	14,400.00	20,000.00	354,000.00	2	12	12
Chihuahua	20	59	634,000.00	20,000.00	98,000.00		1,000,000.00	1	1	1
Durango	45	70	614,450.00	76,950.00	400,000.00		500,000.00	5	6	15
Guerrero	35	30	100,000.00	30,000.00	63,718.00		240,000.00	2	2	2
Hidalgo	49	44	25,000.00	18,300.00	20,000.00	1,500.00	150,000.00	1	1	3
Jalisco	90	30	291,143.06	41,900.66	68,828.02		800,000.00	2	2	6
EdoMex	26	25	200,000.00	30,000.00	30,000.00	1,700.00	320,000.00	3	5	5
Michoacán	40	30	5,000.00	12,000.00	25,000.00		865,076.00	2	10	0
Oaxaca	82	73	418,183.00	55,741.00	117,657.00		700,000.00	8	6	31
Puebla	16	30	2,500.00	2,500.00	32,000.00		400,000.00	3	20	10
Quintana Roo	90	88	257,434.00	50,795.00	151,882.00	8,000.00		1	8	1
Tabasco										
Tamaulipas	11	3	175,000.00	95,498.00	15,000.00	13,252.00	240,000.00		5	
Tlaxcala	32	8	5,915.00	5,000.00			20,000.00	2	2	
Veracruz										
Yucatán	12	4	25,000.00			5,779.00	6,000.00			
Suma	618	566	2,853,625.06	465,684.66	1,053,485.02	53,231.00	6,095,076.00	33	83	86
Nacional	**750**	**400**	**6,600,000.00**	**3,300,000.00**	**2,500,000.00**		**11,000,000.00**	**33**	**53**	**71**

1/ Las metas aún no están validadas y por lo tanto aún no son oficiales
Fuente. CONAFOR. Archivo en formato Word: Metas_Estados_ENAIPROS de fecha 31.08.05

3.3.4.1. Congruencia de las metas ENAIPROS con las metas del PAT

Podría decirse que las metas de la ENAIPROS se plantean en el Programa Anual de Trabajo (PAT) de cada Gerencia. Pero lo observado en campo es que no es así. Se observó una falta de coordinación entre las diversas áreas de las Gerencias. Al solicitarle a un responsable del área de Planeación que describiera el procedimiento empleado para la definición de metas físicas y financieras, el procedimiento descrito es el siguiente:

> *"Anteriormente, se llevaba a cabo una reunión interna de planeación, en la cual, con base en la demanda histórica, se estimaban los requerimientos presupuestales, los cuales eran solicitados a oficinas centrales y ya una vez recibidas las solicitudes se definían las metas físicas. Este año, a raíz de la ENAIPROS, el procedimiento fue al revés, las metas presupuestales y físicas fueron definidas en oficinas centrales. Las Subgerencias de Planeación y Productividad lo único que hicieron fue retomarlas*. De cualquier forma, mencionó el entrevistado, *la participación de las demás Subgerencias en la elaboración del PAT es muy limitada, generalmente este es un ejercicio que se realiza de manera aislada por el área de Planeación".*

En otros estados se comentó que en el PAT sólo hay metas con unidades en superficies, promotores y proyectos –que se gestionan a través del SIGA II– y que no hay metas en volumen de producción; por lo cual en dicho documento no se incluyen las metas ENAIPROS. Los funcionarios de otros estados agregaron que en el PAT las metas son más de corte administrativo y de gestión; mientras que para la ENAIPROS las metas son más técnicas y se especifican en términos de producción y productividad.

De estas entrevistas se deriva que las metas establecidas en el PAT no corresponden totalmente con las metas ENAIPROS, particularmente las de producción y productividad.

3.3.4.2. Expectativas de cumplimiento de metas

En pocos de los estados visitados, la expectativa de cumplimiento es del 100 por ciento. En general, las metas estatales se ubican muy por debajo del 86 por ciento. En algunos casos se habló hasta de 40 por ciento (Tabla 42). Hay excepciones, como es el caso de Jalisco, para el cual las metas implican incrementos de alrededor de 400 por ciento. También en el estado de Chihuahua, el compromiso es incrementar la producción al doble. Sin embargo, en ambos casos la expectativa de cumplimiento es inferior a esa cifra. El sentir general es que las metas estatales en términos de volúmenes –de acuerdo con los avances logrados- si se pueden alcanzar, pero en un tiempo más largo que el

establecido. Los entrevistados no especificaron el tiempo que estiman necesario para cumplir las metas, pero en todos los casos es después del 2018.

Tabla 42. Expectativas de cumplimiento de metas en 2018

Estado	Expectativa de cumplimiento %
Campeche	100
Chihuahua	30-40
Durango	40
Hidalgo	30-40
Jalisco	Nd
Michoacán	80-90
Veracruz	Nd

Fuente: elaboración propia a partir de información de campo.

Cabe señalar que el problema de incumplimiento se observa únicamente en las metas de incremento en producción y en superficies. Las demás metas, como ya se dijo, ya fueron alcanzadas, están por alcanzarse o se alcanzarán sin problemas.

El procedimiento empleado para definir la meta al interior de los estados es significativamente diferente. En algunos, la meta se definió únicamente con base en las autorizaciones que está realizando SEMARNAT, con y sin apoyo de CONAFOR para sumar a la producción actual. En otros se complementó con estimaciones de tala ilegal[30], la cual se espera legalizar; en otros se consideró la posibilidad de superar cuestiones culturales y organizativas que impiden la existencia de una carpeta única para poder incorporar nuevas superficies al aprovechamiento. En otros más, la meta se complementó con el incremento potencial de incorporar al aprovechamiento áreas naturales protegidas; y en otros con base en el comportamiento histórico. Por supuesto, otros también definieron con base en la incorporación de superficie al aprovechamiento e incremento por intensificación del aprovechamiento. En fin, los supuestos asumidos para poder cumplir la meta fueron muy diversos.

3.3.5. Diagnóstico estatal

En cuanto a la elaboración de diagnósticos, previos a la ENAIPROS, en el cual se cuantifique la problemática que se pretende resolver, y se identifiquen y cuantifiquen las poblaciones potencial, prioritaria y objetivo en los estados, muy pocos dijeron haberlo realizado. En aquellos que así lo hicieron, en todos los casos dijeron que el diagnóstico

[30] La tala ideal, por ser precisamente una actividad ilegal, no está documentada, hay algunas estimaciones que se realizan con base en la experiencia de los funcionarios, pero en todo caso se desconoce cuál fue la fuente que se empleó como referencia.

forma parte del documento de Planeación Estatal. Lo mismo se observa a nivel nacional, ya que el diagnóstico realizado forma parte del documento nacional de la ENAIPROS.

No hay una postura institucional sobre la existencia o los avances de este documento a nivel estatal. Lo encontrado en la evaluación, después de revisar los mencionados documentos, es que en 63 por ciento de los estados, incluidos en los estudios de caso, los diagnósticos realizados son buenos, en 25 por ciento buenos y en 13 por ciento no existen o no son buenos (Tabla 44).

3.3.6. Estudios de cuenca

La elaboración de estudios de cuenca corresponde a la línea de acción 3.3. del componente III, sin embargo se decidió analizarlo en este apartado debido a que es un instrumento de apoyo a la planeación estatal.

Según lo reportado en el informe de avances de la ENAIPROS, para marzo de 2015 se contaba ya con 20 estudios y se estaba contratando una cantidad importante de ellos.

Durante el trabajo de campo, se tuvo acceso a 8 de ellos; de su revisión y de acuerdo con la calidad del contenido y su utilidad para sustentar el documento de intervención, el evaluador considera que 50 por ciento son buenos, 38 por ciento son regulares y 13 por ciento son malos (Tabla 44). La calidad de los mismos, tiene estrecha relación con quien los elabora; en algunos casos no se han contratado a las personas físicas o morales adecuadas para llevarlos a cabo, ya que no cuentan con el equipo y personal necesario para realizar este tipo de trabajos.

Sobre estos estudios, debe resaltarse que en los TdeR *EP.2 Estudios de cuenca de abasto*, se especifica que *las cuencas constituyen una herramienta para facilitar el diagnóstico que permita la caracterización de las diferentes variables que interactúan en un territorio definido para impulsar el desarrollo forestal industrial*; y luego en ese mismo documento se define como *cuenca de abasto, las regiones o espacios geográficos definidos por la CONAFOR y que cuentan con recursos forestales con potencial de desarrollo suficiente para generar riqueza a través del manejo, procesamiento y comercialización de materias primas resultantes*.

En primer lugar, da la impresión de que la definición de cuenca de abasto se queda corta al enfatizar que son espacios que cuentan con recursos forestales con potencial de desarrollo, sin poner especial atención a la existencia de las condiciones para desarrollar los mercados y la industria de productos forestales.

Pero esto se menciona de paso, y su análisis y reflexión se deja para cuando una evaluación de diseño de la Estrategia sea realizada. Lo que se quiere enfatizar es que en los TdeR mencionados, para la elaboración de los estudios de cuenca, se define un amplio contenido temático -59 puntos a desarrollar-; que sin embargo no incluyen aspectos de comercialización. En opinión del evaluador, el estudio de cuenca es un análisis de factores que determinan la oferta y demanda, pero no concluye sobre las características de los productos ofertados o demandados, origen, déficits y excedentes en el mercado, formación de precios, niveles de competitividad de los segmentos de la cadena de valor y alternativas de integración, entre otros temas de comercialización.

Algunos funcionarios opinan que -en referencia a los estudios de cuenca-, es muy probable que sólo les vayan a decir lo que ya saben, sólo que de manera sistematizada. Con muy poco aporte de nueva información requerida para integrar la cadena de valor forestal. Sin embargo, cabe señalar que algunos de los estudios de cuenca ya realizados son -en opinión del evaluador- muy buenos y útiles, particularmente dos: 1) Estudio de Cuenca de Abasto de la Región Sur del Estado de Chihuahua, México, y 2) Estudio de Cuenca de Abasto para la Región Chignahuapan-Zacatlán, Puebla.

3.3.7. Diagnósticos comunitarios

Otros documentos, que en teoría deberían apoyar la planeación, si bien a un nivel diferente, son los diagnósticos comunitarios contemplados en el Componente I., los cuales son elaborados por los Promotores Forestales Comunitarios.

En el informe de avances de la ENAIPROS, se dice que …*conforme los promotores forestales comunitarios se incorporen a sus comunidades, una de sus primeras tareas será realizar o actualizar los diagnósticos socioeconómicos de su ejido o comunidad, lo que permitirá establecer una línea de base que podrá ser medida periódicamente para monitorear los impactos de la ENAIPROS*…

En dicho documento se reporta que la meta es realizar 600 diagnósticos de los ejidos y comunidades productores y potenciales, de los cuales se han realizado 378, con un avance de meta de 63 por ciento.

La opinión de los entrevistados es que los Diagnósticos no son lo que se quisiera. Las deficiencias que presentan los PFCO en cuanto a capacidades para procesar ideas, plasmarlas por escrito y trasmitirlas se reflejan en la calidad de los diagnósticos elaborados. Por lo que la opinión de los entrevistados es que éstos generan información muy elemental, que en pocas ocasiones puede servir de base para la elaboración de programas de manejo o proyectos estratégicos.

En opinión del evaluador, y considerando únicamente el hecho de que se cuente con PFCO formados y que éstos hayan elaborado un diagnóstico, sin considerar la calidad o contenido del mismo, la totalidad de estados incluidos en los estudios de caso cumple con estos requisitos por lo que esta actividad es calificada como buena (Tabla 44).

3.3.8. Normativa

Otro documento que no ha sido adaptado adecuadamente para favorecer la operación de la ENAIPROS son las RdeO, las cuales no permiten direccionar adecuadamente los apoyos. En dichos criterios solamente los apoyos de los Componentes de Producción y productividad y Estudios Forestales (y sólo para algunas modalidades), ubicados en zonas de reactivación, reciben puntaje adicional que muchas de las veces resulta insuficiente para poder ser seleccionados. A decir de los funcionarios entrevistados, las RdeO están en proceso de alinearse a la ENAIPROS.

3.3.9. Arreglo institucional

3.3.9.1. Grupos de trabajo

Como parte del segundo mecanismo, del componente IV. Coordinación Interinstitucional, se definió la constitución de un Comité de Seguimiento (CSE) de la ENAIPROS y un Grupo Operativo Interinstitucional (GOI), con la participación de la SEMARNAT, CONAFOR, PROFEPA y Gobierno del Estado, el cual debe operar en el seno del Consejo Estatal Forestal. Entre las funciones que debe cumplir este Grupo se encuentra el seguimiento de las acciones de la ENAIPROS, y cómo tal, es que se decidió incluirlo en el proceso de planeación.

Sobre este tema, en el informe de avances de la ENAIPROS, se considera que… *la Estrategia debe ser conocida y apoyada por las diversas instituciones que pertenezcan al sector forestal, tales como Secretarias de Medio Ambiente de los Estados, Direcciones Forestales, etc., ya que ello van a permitir darle impulso a la misma; por lo que se debe de aprovechar las diversas estructuras que se tienen en las dependencias de los Gobiernos de los Estados...; por lo que es necesario promover una coordinación operativa efectiva a nivel Estatal para que las Delegaciones Federales y en el ámbito de su competencia, aporten la experiencia y funcionalidad que requieren los procesos de actualización de Programas de Manejo Forestal.*

De acuerdo con la evaluación interna de la GDF respecto a la operatividad de los grupos de trabajo, es que en 18 por ciento de los estados (Chihuahua y Durango) los grupos tienen una buena operatividad, en 24 por ciento la operatividad es mala, y en 59 por ciento, estos grupos tienen una operatividad bastante mejorable (Tabla 43).

Lo anterior, a pesar de que, en el 94 por ciento de los estados incluidos en la ENAIPROS, las instituciones se reunieron para la constitución de los grupos y hasta elaboraron un acta constitutiva. Paradójicamente, en el único estado donde estos grupos no tienen acta constitutiva es Chihuahua, estado reconocido por el nivel de participación institucional. Durango y Puebla son los únicos estados con buena operatividad y que cuentan con acta constitutiva.

De estos grupos sólo el 24 por ciento genera informes mensuales de avances en superficie y volúmenes a la instancia coordinadora (GDF): el 29 por ciento se califica como regular en esta actividad, y la mayoría (47 por ciento) no genera este tipo de reporte.

Los estados de Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz son en los que, los grupos de trabajo muestran un menor desempeño. Campeche, Chiapas y Guerrero presentan un mejor desempeño

Lo encontrado en la evaluación es que: el desempeño del grupo operativo es calificado como bueno en la mitad de estados (50 por ciento), regular 25 por ciento y malo 25 por ciento.

La operación del Comité de Seguimiento no es tan buena; ya que en este caso la proporción que se califica como regular baja a 25 por ciento y la que se califica mal sube a 13 por ciento; mientras que la calificada como buena se mantiene (Tabla 44).

Lo que prevalece, es que el COI y el CS sean una misma estructura. A decir de los entrevistados, tanto el COI como el CS están conformados por las mismas personas e instituciones; por lo que consideran no tiene sentido duplicar actividades; además considerando la disponibilidad de tiempo de los integrantes sería imposible tener a los dos grupos funcionando.

3.3.9.2. Coordinación interinstitucional[31]

En este tema, lo que predomina es una reducida participación, destacando por ello la SEMARNAT y el Gobierno del Estado. Cabe señalar que en algunos estados es destacablemente positivo el nivel de involucramiento de estas instancias. En donde no es así (Campeche, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Puebla, Veracruz), las quejas generalizadas son: que ambas instituciones consideran que el desarrollo del sector forestal es tarea que le corresponde a la CONAFOR; que su visión conservacionista dificulta o limita las acciones de aprovechamiento; y la falta -o indefinición- del personal que debe darle seguimiento a la ENAIPROS, y por lo tanto asistir a las reuniones para darle continuidad a los acuerdos.

En opinión de los entrevistados, la falta de claridad de compromisos y actividades y sobre todo el perfil que deben reunir las personas que asisten a las reuniones de los órganos de planeación, hacen que su asistencia a las mismas no sea constante, lo que dificulta la toma de decisiones.

Este hecho es bien conocido, los funcionarios de oficinas centrales, asignaron una calificación promedio de 50 puntos, en una escala de 0 a 100, al nivel de interacción con los gobiernos estatales y municipales. Los estados mejor calificados fueron Chihuahua, Durango y Puebla (70 puntos). En el extremo opuesto, en los estados de Campeche Tlaxcala y Veracruz esta interacción recibió la calificación más baja (30 puntos).

Por otro lado, de acuerdo con lo encontrado en los 8 estudios de caso realizados en esta evaluación, la coordinación interinstitucional estatal se califica como Regular (con una calificación de **1.88).** En 38 por ciento de los estados incluidos en los estudios de caso, esta coordinación es buena, en 38 por ciento es regular y en 25 por ciento es mala. (Tabla 44).

3.3.9.3. Coordinación intrainstitucional

La ENAIPROS es gestionada por la CGPyP a través de la GDF, quien convocó a las Gerencias Técnicas de Desarrollo Forestal, Silvicultura Comunitaria, Cadenas Productivas y Plantaciones Forestales Comerciales para su diseño. Estas Gerencias retomaron objetivos y metas de PRONAFOR, para elaborar la MML de la ENAIPROS.

[31] Interinstitucional: intercambio entre dos o más instituciones. Intrainstitucional : coordinación interna entre diferentes organismos, áreas y dependencias de una institución

Para la operación de la ENAIPROS se decidió que se realizara con base en la normativa establecida para el Pp S219: RdeO (DOF, 2013), TdeR, Lineamientos y Manuales de Procedimientos de los componentes Desarrollo Forestal (CONAFOR 2013b) y los Lineamientos 2013 de Plantaciones Forestales (CONAFOR 2013).

La coordinación intrainstitucional cobra relevancia, ya que, en el informe de avances de la ENAIPROS se dice que:

…es necesario que se tenga una adecuada coordinación al interior de la misma CONAFOR para sumar esfuerzos y con ello se pueda lograr los objetivos y metas que se plantean en la Estrategia...

A nivel nacional se observa la carencia de una estructura organizativa formal para la ENAIPROS. Hasta el mes de Septiembre de 2015, la Estrategia continuaba operando bajo la estructura del Pp S219. Aunque en teoría hay un líder nacional, no tiene autoridad o línea de mando sobre los demás componentes, que continúan siendo autónomos, lo que dificulta la toma de decisiones y la implementación; ya que todo queda a la buena voluntad de las partes. Lo mismo en el ámbito nacional, que en el estatal.

En este proceso, inicialmente se había dejado fuera a Plantaciones Forestales Comerciales, pero sobre la marcha se decidió incluirlo, debido a que la producción generada, en los predios apoyados a través de este componente podría, contribuir a dar cumplimiento a la meta nacional 2018. En cuanto a Cadenas Productivas, pasa algo similar, de hecho se han dado de baja a los enlaces de este componente. Los funcionarios entrevistados, cuya función principal se relaciona con alguno de estos dos componentes se sienten relegados de la ENAIPROS y manifiestan que no se les invita a participar.

En el ámbito estatal, se observó que en algunos estados (Puebla y Jalisco) la estructura organizativa de las Gerencias estatales se está adaptando para darle un mejor seguimiento a las acciones ENAIPROS. La estructura operativa basada en departamentos por componente, ya no es tan rígida, de manera que actualmente todos los funcionarios participan en la ejecución de todos los apoyos, independientemente del componente bajo el cual se haya recibido la solicitud.

Destaca el estado de Jalisco, donde se está pensando en una nueva estructura operativa, con grupos de trabajo por cuenca. Cada grupo tendrá un integrante por componente de apoyo. En otros estados, se observó que los enlaces trabajan de manera coordinada, para operar los apoyos; si bien de una manera más espontanea. Cabe señalar, que esta nueva forma de trabajar, también ha sido obligada por los escases de personal. Aunque

cabe aclarar que no están muy convencidos de la funcionalidad de esta forma de coordinación; ya que al parecer repercutió en mayor costos y externalidades, derivadas del manejo de expedientes.

En realidad, lo que prevalece es que se siga trabajando bajo el esquema de los cuatro componentes (DF, SC, CP, PFC) -en muchos estados solamente tres; ya que se excluye a PFC- y aunque a decir de los entrevistados se coordinan para realizar todas las actividades entre todos, la realidad es que el esquema continua siendo más de colaboración o cooperación que de coordinación

Por otro lado, se observa una débil o nula participación del PFC en la ENAIPROS. Aunque en los documentos se hace mención a este componente, en la práctica se observó que su participación es marginal.

La calificación otorgada en esta evaluación a la coordinación intrainstitucional es de **2.25, que es menos que regular**; en 13 por ciento de los estados visitados esta coordinación se considera buena, en 50 por ciento regular y en 38 por ciento mala.

Otro punto que debe resaltarse, un tanto fuera del tema de coordinación intrainstitucional; sin embargo necesario de comentar, es que al interior de la misma CONAFOR se percibe un conocimiento limitado de la ENAIPROS. En algunos casos se mencionó, según estimaciones de los funcionarios entrevistados, que 70 por ciento del personal de la CONAFOR tiene un muy limitado conocimiento de esta Estrategia, que tal vez hayan oído hablar de ella, pero desconocen sus objetivos, metas y actividades.

Este no es nada nuevo. Los funcionarios de oficinas centrales, en una escala de 0 a 100, asignaron una calificación promedio de 60 puntos a la estandarización de procesos, entendida como el hecho de que los funcionarios operativos en los estados conocen los manuales de procedimientos de la ENAIPROS y los aplican en apego a la normativa. Los estados con mejor calificación en este aspecto fueron Chihuahua, Michoacán y Puebla (70 puntos), y el que obtuvo menor calificación es Tlaxcala (43 puntos).

En este punto también debe reflexionarse sobre la concurrencia de recursos. Se observó que no hay un procedimiento establecido para favorecer la concurrencia de recursos. En los casos que llega a darse, ésta se da de manera *expost*, a iniciativa y voluntad de los operadores, sin un objetivo o estrategia definida.

Respecto este tema, ya desde la evaluación Especifica de Desempeño 2012-2013, realizada en el año 2014, a ProÁrbol Pago por Servicios Ambientales, por Alejandro Guevara, se mencionaba que:

> *"Los componentes del programa comparten un mismo propósito, pero no se encuentran institucionalmente vinculados, al menos no se refleja así ni en documentos normativos ni en la MIR, o en los manuales de procedimientos. Falta una coordinación efectiva entre áreas para aprovechar sinergias, Por ejemplo, a través de un "Paquete forestal", que apoye diferentes actividades forestales, en un mismo terreno y en el que intervengan las diferentes Gerencias"* (Guevara-Sanguinés 2014).

Efectivamente, a la fecha de esta evaluación (Agosto 2015), dicha recomendación sigue siendo válida. Ahora más que nunca, a raíz de la ENAIPROS, se requiere que proyectos seleccionados reciban concurrencia de apoyos de los diferentes componentes que integran la Estrategia.

3.3.10. Otros actores participantes en la planeación

3.3.10.1. Prestadores de servicios técnicos forestales (PSTF)

Los PSTF son un actor clave en la operación de cualquier intervención de la CONAFOR, particularmente de la ENAIPROS. Su participación es clave tanto en la elaboración de los proyectos, como en la integración e ingreso de las solicitudes. Por lo tanto del tipo de acciones que se desarrollan con la Estrategia.

Cómo se verá más adelante, en esos procesos es precisamente en donde se generan algunos de los cuellos de botella más importantes, relacionados con la operación de la Estrategia, por lo que su participación es clave en su incidencia; y por tanto, las medidas que tienen que tomarse para eliminarlos involucran a estos actores.

En el decreto mediante el cual se autoriza el Programa Nacional Forestal, se dice que "…*la asistencia técnica forestal continúa presentando retos importantes en cuanto a la eficiencia y eficacia con que se otorgan. Se han identificado áreas de oportunidad en cuanto a la calidad, compromiso y responsabilidad con que se brinda por parte de profesionales vinculados al sector forestal. Se ha identificado una capacidad insuficiente para: i) integrar propuestas viables y alineadas a los intereses de los productores, ii) dar acompañamiento técnico a los proyectos y brindar una verificación y reporte de avances y finiquitos de los mismos, iii) integrar propuestas de desarrollo rural con apoyos de diferentes instancias gubernamentales e iv) implementar y desarrollar modelos de intervención con perspectiva de género, intergeneracional y de atención a población indígena..".*

De manera coincidente y más drástica, los funcionarios entrevistados consideran que un grupo importante de estos actores se caracterizan por haber aprendido a vivir de la CONAFOR con el mínimo esfuerzo posible, limitando sus funciones a la elaboración de planes de manejo, otros muy pocos se aventuran en ejecución de los programas de manejo y sólo algunos cuantos presentan verdaderos proyectos de desarrollo de las EFC.

En algunos estados se considera que son contados los técnicos que tienen capacidades en desarrollo de cadenas, mercados forestales y manejo de biodiversidad, entre otros temas. Esto complica la operación de la Estrategia, ya que ésta promueve que los programas de manejo deben incorporar criterios de ordenación, incremento a la producción, y prácticas de conservación de biodiversidad.

3.3.10.2. Promotores Forestales Comunitarios (PFCO)

La participación de los PFCO en el proceso de planeación se da principalmente a través de su participación en la elaboración de los diagnósticos comunitarios, los cuales en teoría deberían generar información para orientar la elaboración de los programas de manejo y/o proyectos estratégicos.

En el documento nacional de la ENAIPROS para el Componente I. Fortalecimiento Empresarial Comunitario como resultado esperado se plantea el número de promotores forestales comunitarios contratados y capacitados en las cuencas de abasto y transformación. La meta establecida es de 600 Promotores forestales comunitarios formados, el avance es de 321 PFCO, con un avance de la meta sexenal de 42.8 por ciento.

Esta figura ha tenido muy buena respuesta en las comunidades, lo cual se debe probablemente a los recursos que éstos perciben, sin embargo el perfil de las personas que participan es muy variado, debe reconocerse que en algunos casos pueden encontrase profesionistas desempeñando este papel, sin embargo, es más la excepción que la regla. Se han hecho ajustes nacionales y locales para el mejorar el perfil de esta figura.

No solamente el perfil es un problema, también la rotación de personas es problemática. En muy pocos casos los entrevistados dijeron que los PFCO son ratificados, para un segundo periodos. Al parecer, el criterio que impera en las comunidades es el de dar oportunidad a otras personas de que participen y reciban el apoyo, promoviendo de esta manera la equidad en el acceso a los apoyos del gobierno. Esto va en contra del espíritu de esta figura, de la que se espera que promueva el desarrollo de su comunidad, para lo

que debe adquirir y desarrollar habilidades y conocimiento específicos, lo cual no es tan fácil de lograr en un solo periodo.

Otro problema relacionado con los PFCO, es que por alguna razón los PSTF se sienten amenazados por esta figura y se resisten a trabajar con ellos, mucho más tratándose de compartir información o de hacer actividades de manera conjunta; como siempre se registran excepciones notables.

3.3.11. Percepción de la ENAIPROS en los estados

Relacionado con el tema anterior, otro elemento observado, es que ante una normatividad demasiado flexible, la ENAIPROS es interpretada de manera diferente en cada Estado. Al no formalizarse la responsabilidad que debería asumir cada área, no se ha logrado articular la planeación y ejecución de actividades de la Estrategia, ya que existen otras responsabilidades bien definidas que tienen que ser cumplidas y que son auditables (operación normal de los programas). Así, las actividades ENAIPROS pasan a segundo orden de prioridad para la mayoría del personal o por lo menos es más discrecional su participación.

Las visiones que se recrean en ocasiones la toman como solamente incremento en la producción de madera, otros como incremento en superficie aprovechable, otros incluyen no maderables, algunos lo interpretan como integración de empresas -más que integración de cadenas- y en otros la visión de integración se reduce a los primeros eslabones de la cadena de valor o solo a los dueños de los recursos y/o las empresas forestales comunitarias. Estas visiones condicionan mucho el tipo de acciones que se promueven y el tipo de actores que son involucrados en el desarrollo de la ENAIPROS estatal.

Lo anterior conduce a la conclusión de que la ENAIPROS tiene tantas formas de percibirse, como estados en los que está operando. Esto en ocasiones actúa a favor del logro de sus objetivos, pero no en pocos casos la reduce a una operación típica del Pp S219.

3.4. Evaluación global del proceso de Planeación

Al mes de Septiembre de 2015, la versión oficial (Tabla 43) es que, la mayoría de los 17 estados incluidos en la ENAIPROS (47 por ciento) cuenta con dicho documento; en 18 por ciento de éstos se tienen avances en su elaboración, pero aún no está concluido y en 35 por ciento de los estados aún no se tienen avances en su elaboración.

Tabla 43. Tablero de control de planeación de la ENAIPROS. 2014. Versión oficial

Estado	Documento Estatal1/	Grupo Estatal[2/]		Informe Mensual[3/]
		Acta Constitutiva	Operatividad	
Campeche	1	1	3	1
Chiapas	1	1	3	2
Chihuahua	3	3	1	2
Durango	3	1	1	2
Guerrero	2	1	3	2
Hidalgo	1	1	2	1
Jalisco	1	1	2	1
Estado de México	1	1	3	3
Michoacán	2	1	2	3
Oaxaca	1	1	2	2
Puebla	3	1	1	3
Quintana Roo	1	1	3	3
Tabasco	3	1	3	3
Tamaulipas	2	1	3	3
Tlaxcala	3	1	3	3
Veracruz	3	1	3	3
Yucatán	1	1	3	1
Promedio 1.9	1.9	1.1	2.4	2.2
Bueno	47%	94%	18%	24%
Regular	18%	0%	24%	29%
Malo	35%	6%	59%	47%

[1/] Elaboración del Documento Estatal con Matriz del Marco Lógico y Metas Estatales
[2/] Operatividad del Grupo Estatal para orientar la Elaboración de Programas de Manejo
[3/] Informe mensual de avances en superficie y volúmenes
Fuente: CONAFOR. Archivo *Word: Metas_Estados_ENAIPROS de fecha 31.08.2015.*

Lo encontrado en esta evaluación es que de los 8 estados incluidos en los estudios de caso, solamente 4 cuentan con el documento de planeación estatal de la ENAIPROS Tabla 44). Para dos de ellos (Hidalgo y Jalisco) el documento se encuentra validado, y por tanto concluido (25 por ciento). Para dos de ellos (Campeche y Michoacán) (25 por ciento), si bien los documentos están concluidos aún están en proceso de aprobación o validación y para los cuatro restantes (50 por ciento) el documento se encuentra en elaboración.

Para obtener una calificación global de la ENAIPROS, con base en la calificación otorgada por la misma CONAFOR a algunos conceptos seleccionados, se sumó el puntaje promedio asignado a cada uno de estos y se promedió. Lo anterior genera una calificación para la ENAIPROS de **1.9, la cual se considera regular**[32]. Esta calificación, a su vez, resultó de promediar las calificaciones obtenidas: 1.9 (regular) en existencia de plan estatal, 1.1 (buena) en existencia de acta consecutiva, 2.4 (mala) en operatividad de los grupos, y 2.2 (regular) en la entrega de informes mensuales (Tabla 43).

Conforme a estimaciones propias, realizadas por el evaluador, la calificación global de la ENAIPROS es ligeramente inferior **1.8, que sigue siendo regular**. Esta calificación resulta de promediar la calificación obtenida en cada uno de los conceptos seleccionados, que son: 2.25 en documento de intervención estatal, 1.13 en MML, 1.75 en consolidación del GO, 1.63 en consolidación del Comité de Seguimiento, 1.5 en diagnóstico, 1.63 en estudios de cuenca, 1 en formación de PFCO y diagnósticos ejidales, 2.25 en planeación, 1.75 en difusión, 1.88 en participación de actores, 2.25 en coordinación intrainstitucional, 1.88 en coordinación interinstitucional, 2 en perfil del personal y 2 en buenas prácticas (Tabla 44).

[32] 1.0 a 1.6 buena, de 1.7 a 2.3 regular, 2.4 a 3 mala.

Tabla 44. Tablero de control del proceso de planeación y dinámica operativa de la ENAIPROS. 2014

Estado	Documento Intervención Estatal[1/]	MML[2/]	Consolidación GE[3/]		Instrumentos de Planeación				Dinámica operativa						
			Grupo Operativo	Comité Seguimiento	Diagnós-tico[4/]	Estudios de cuencas[5/]	PFCO y diagnósticos[6/]	Planeación[7/]	Difusión	Nivel participación actores	Coordinación intra-institucional	Coordinación inter-institucional	Perfil del personal	Buenas prácticas
Campeche	2	1	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2
Chihuahua	3	1	1	1	1	1	1	2	1	1	2	1	2	1
Durango	3	1	1	1	1	1	1	2	1	1	2	1	2	1
Hidalgo	1	1	3	2	2	1	1	3	2	3	3	3	3	3
Jalisco	1	1	1	2	1	2	1	2	2	3	1	2	2	2
Michoacán	2	1	2	2	2	2	1	3	2	1	3	2	2	3
Puebla	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1
Veracruz	3	2	3	3	3	3	1	3	3	3	3	3	2	3
Promedio 1.8	2.25	1.13	1.75	1.63	1.5	1.63	1	2.25	1.75	1.88	2.25	1.88	2	2
Bueno	25%	88%	50%	63%	63%	50%	100%	13%	38%	50%	13%	38%	0%	50%
Regular	25%	13%	25%	38%	25%	38%	0%	50%	50%	13%	50%	38%	88%	13%
Malo	50%	0%	25%	0%	13%	13%	0%	38%	13%	38%	38%	25%	13%	38%

1/ Documento de intervención estatal: Bueno: elaborado y aprobado. Regular: elaborado y en proceso de aprobación. Malo: en elaboración. 2/ MML. Bueno: elaborada y aprobada. Regular: elaborada y en proceso de aprobación. Mala: en elaboración. 3/ Comités Operativo y de Seguimiento: Bueno: consolidado. Regular: en proceso de consolidación. Malo: no consolidado. 4/ Diagnóstico estatal: Bueno: integral. Regular: Parcial. Malo: Deficiente. 5/ Estudios de cuenca: Bueno: Realizados aprobados, Regular: en proceso de aprobación, Malo: en proceso de elaboración. 6/ PFC y diagnósticos: avances respecto a la meta. 7/ Planeación: Elaboración participativa de plan y metas.

Fuente: elaboración propia a partir de información de campo.

3.4.1. Respuesta a las preguntas de la evaluación sobre la Planeación

Con el análisis previo, se sustentaron las bases para dar respuesta a las preguntas de evaluación correspondientes al proceso de Planeación de la ENAIPROS, mismas que se presentan a continuación.

- **¿Existe un documento resultado de la planeación estratégica?**

Si existe un documento de planeación; éste se titula *Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el incremento de la Producción y Productividad 2013-2018. ENAIPROS. Programas Específicos de Intervención Institucional* (CONAFOR 2013a). En dicho documento no se define Misión, Visión, población objetivo, recursos financieros y humanos. Por lo que se concluye que la ENAIPROS cuenta con un documento de planeación que no cumple con todos los requisitos para considerarse Planeación Estratégica.

Los documentos de Planeación Estatal de la ENAIPROS se encuentran en su mayoría en proceso, los estudios de cuenca no aportarán la información requerida para integrar y desarrollar la cadena de valor forestal y los diagnósticos comunitarios están generando información muy elemental.

- **¿Es el resultado de un ejercicio institucionalizado que involucra a los actores clave de la gestión de la ENAIPROS?**

En la planeación de la ENAIPROS participa principalmente la Gerencia de Desarrollo Forestal. La ENAIPROS fue diseñada con base en normas institucionales, pero no se aplicaron en su totalidad, no se tiene evidencia de que todos los actores claves hayan participado en su diseño, ni al interior de la CONAFOR, ni al exterior de la misma; ni en el ámbito nacional, ni en el ámbito estatal.

- **¿La planeación establece indicadores para medir los avances en las metas establecidas?**

En el diagnóstico que da origen a la ENAIPROS, se plantean metas e indicadores a nivel nacional, así como línea de base y cobertura anual esperada.

- **¿El acceso a los documentos de planeación estratégica es adecuado?**

El documento de planeación de la ENAIPROS está disponible en la página de la CONAFOR. Solamente 47 por ciento de los estados cuentan con un documento

planeación estatal concluido, los cuales no aparecen en la página de la CONAFOR. Por lo que se concluye que el acceso al documento de planeación nacional es adecuado y el acceso a los documentos de planeación estatal, no solamente es limitado, sino que también es improcedente debido a que en su mayoría no existen o están en proceso.

- **¿Es oportuno el tiempo con el que se dan a conocer las metas al interior del programa para el nuevo ciclo de operación?**

Como ya se dijo, en el documento de planeación nacional de la ENAIPROS se establece el avance de metas esperado para cada año, por lo que la respuesta a la pregunta es que sí. Desde un inicio se dieron a conocer las metas esperados para cada año. Situación que no se ha replicado en los estados, ya que si bien algunos conocen los avances que deben lograr al 2018, no cuentan con avances anuales que les permita monitorear la cobertura de metas correspondiente a cada año. Algunos estados (Tabasco y Veracruz) aún no definen metas.

- **¿Es adecuado el periodo de tiempo utilizado para realizar la planeación del programa?**

La planeación de la ENAIPROS como un proceso específico al cual se le dedica tiempo y recursos, se dio solamente al inicio de su operación. Se observó que en el ámbito estatal no se le dedica tiempo a la planeación de actividades necesarias para alcanzar objetivos y metas de la ENAIPROS; ya que la mayor parte del tiempo de los operadores es destinado a su operación. Hasta el ejercicio 2014, la ENAIPROS continua operando a la demanda, no es producto de un proceso de planeación en la cual se definan las acciones a emprender para alcanzar los objetivos.

- **¿La planeación está vinculada con el cumplimiento de los componentes del programa?, ¿Las metas establecidas son factibles y pertinentes?**

Ya se comentó que no se realiza un adecuado proceso de planeación anual. En cuanto a la factibilidad de las metas, se concluye que a pesar de que no están bien fundamentadas, ya que no se dispone de información de calidad para sustentarlas, son factibles, y pertinentes, con excepción de dos de ellas: incremento en producción forestal maderable y aumento en el ICA. Para las cuales la expectativa de cumplimiento es inferior al 50 por ciento.

• ¿Los actores o áreas son los necesarios y suficientes para la elaboración de la planeación?

Según la información recabada en los estudios de caso, el documento de planeación estatal fue elaborado por el personal operativo de la CONAFOR. Generalmente Desarrollo Forestal, Cadenas Productivas, Silvicultura Comunitaria, y Plantaciones Forestales Comerciales, es decir de la Gerencia de Producción y Productividad. No queda claro si el proceso que siguieron es de Planeación Estratégica (PE), lo que si queda claro es que estas personas no tienen formación teórica en PE ni en Matriz de Marco Lógico.

Con lo que se quiere decir, que el perfil de las personas que elaboran el documento de planeación de la ENAIPROS, podría no ser el adecuado. Este tipo de personal destaca por su conocimiento del sector forestal, y por su experiencia en la operación de programas del Pp S219, pero no necesariamente están capacitados o tienen experiencia en técnicas de planeación o de planeación estratégica.

• ¿Existe un área dentro del programa dedicada a la realización de la planeación estratégica?, ¿es adecuado su funcionamiento?

Otro hecho que destaca, es que en la planeación de la ENAIPROS, no participa personal de las Subgerencias de Planeación. Este último se encarga de la planeación de actividades de PRONAFOR, que son plasmadas en los PAT, documento en el que se define el Programa Anual de Trabajo de la CONAFOR o de las Subgerencias, como su nombre claramente lo indica, pero podrían no incluir las metas físicas y financieras de la ENAIPROS.

• ¿En el proceso de planeación estratégica se considera a otros actores involucrados necesarios para el cumplimiento de los objetivos del programa?

El proceso de planeación se hizo de manera un tanto aislada. En la planeación realizada en el ámbito nacional no participaron las Gerencias Estatales; y en la realizada en el ámbito estatal no participan oficinas centrales. En teoría, en este proceso deberían participar representantes de otras instituciones relacionadas con el sector, se tiene conocimiento de que así fue en el ámbito nacional, no así en el estatal, donde la planeación estatal es un ejercicio aislado de la Áreas de Desarrollo Forestal.

- **¿La coordinación entre actores es adecuada?**

Las estructuras organizativas en torno a la ENAIPROS, si bien se están modificando y adaptando, distan mucho de estar consolidadas. La participación de la SEMARNAT y de los Gobiernos de los Estados aún es limitada y debe ser mejorada. No se ha generalizado la concurrencia de recursos estatales. Se requiere un esfuerzo mayor hacia el interior de la CONAFOR para involucrar a todo el personal en la Estrategia y sobre todo generar una estructura operativa interna con capacidad de mando.

- **¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben?**

No hay normativa alguna en la que se indique cómo se debe realizar la planeación de la ENAIPROS.

En materia de planeación de recursos

- **¿Los recursos presupuestales, materiales y humanos destinados al programa son consistentes (suficientes) para cumplir con los objetivos, metas y plazos definidos?**

La ENAIPROS no cuenta con recursos propios, por lo que es difícil contestar la pregunta de consistencia de recursos con objetivos. En cuanto a recursos humanos queda claro que no son suficientes y en algunos casos también se mencionó que la carencia de gasto de operación propio.

- **¿Hay congruencia entre los montos de los recursos presupuestados y la prioridad de los objetivos que se pretende impulsar con ellos?**

No, no hay congruencia los apoyos otorgados son mínimos y dispersos. Los apoyos con potencial para el desarrollo de cadenas de valor, y por tanto a los objetivos de la ENAIPROS son contados.

- **¿Existen recursos destinados a gastos de operación?**

No, la ENAIPROS no tiene gasto de operación propio, se opera con recursos del Pp S219.

Por lo anteriormente expuesto se concluye que la planeación de la ENAIPROS se realiza de manera aislada y descoordinada. Con fundamento un tanto cuestionable porque las metas se establecieron con información limitada, más con base en conocimientos

empíricos del sector, no tanto sustentadas en estudios o datos duros que demuestren los supuestos de la problemática y por ende de su tratamiento. En la mayoría de los casos, sin bases teóricas-metodológicas, porque las personas que elaboraron los documentos de planeación estatal, no tienen formación en planeación, planeación estratégica o Marco lógico. De manera aislada, porque la suma de las metas estatales podría no dar la meta nacional. De manera descoordinada, porque las principales metas de la ENAIPROS no aparecen en los PAT estatales (producción y productividad).

Debe destacarse que en opinión de la mayoría de los actores entrevistados, gracias a la ENAIPROS, por primera vez en la CONAFOR se plantean metas de producción y productividad, ya que anteriormente las metas se limitaban al cumplimiento en la entrega de apoyos. Lo que en opinión de los entrevistados, mejora sustancialmente al PRONAFOR 2014-2018.

3.5. Proceso de difusión

Según los TdeR de la Evaluación, la difusión es el proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado (CONAFOR 2015b).

La difusión que se requiere para promover la ENAIPROS se da en dos ámbitos: 1) Nacional y 2) Estatal y en cuatro niveles: 1) Nivel Institucional, 2) Nivel de industria, 3) Nivel de PSTF, y 4) Nivel de beneficiarios. Las estrategias específicas de difusión de la ENAIPROS se observan en los primeros tres niveles; para el último la difusión no es específica y se realiza empleando los mecanismos desarrollados para el Pp S219.

3.5.1. Ámbito nacional

La difusión de la ENAIPROS, que se realiza a nivel nacional, es focalizada y selectiva. Para dar a conocer la Estrategia y mantener informados a integrantes de otras instituciones participantes, como son SEMARNAT, PROFEPA, CFE, CNA, entre otros, la Coordinación Nacional de la ENAIPROS ha sostenido diversas reuniones y mantiene comunicación con sus representantes. Del mismo modo con los industriales y comercializadores, con los cuales se participa en reuniones informativas, ya sea convocadas por las Gerencias Estatales o por iniciativa propia de estos actores.

Un esfuerzo especial es realizado con el fin de difundir, dar a conocer y mantener informado al personal de las Gerencias Estatales, con los cuales se sostienen frecuentes reuniones informativas utilizando el sistema de videoconferencias. Como ya se mencionó, no se utilizan estrategias masivas para difundir la ENAIPROS.

Para informar a los beneficiarios y PSTF, cada año, en cuanto se publican las RdeO del Pp S219, de manera simultánea se publica la convocatoria correspondiente. En las convocatorias, publicadas en la página oficial de la CONAFOR, las cuales se hacen por componente, se especifica: 1) características que deben reunir los solicitantes. 2) apoyos a solicitar (conceptos, estados en los que se otorgará el concepto de apoyo, monto máximo ($/ha) y número máximo de apoyos por concepto por beneficiario). 3) Términos y plazos para la recepción y asignación de apoyos. 4) Lugar de recepción de solicitudes (horario de atención, dirección y teléfono de las Gerencias Estatales); entre otra información. En el ámbito nacional este es el principal medio de difundir los apoyos y se hacen de manera masiva. La mayoría de PSTF, promotores de los apoyos, se entera por este medio.

Otra forma de difundir los apoyos a nivel nacional, con enfoque en la industria y otros posibles interesados, es a través de Foros. En la Línea de acción 3.4 Constitución legal de empresas forestales comunitarias y cadenas productivas del Componente III, se estableció como actividad la realización de Encuentros Nacionales de Negocios Forestales. La meta para el 2018, fue realizar 6 foros; al mes de marzo de 2015 se habían realizado 2, por lo que el avance en cumplimiento era de 33 por ciento. En estos foros participan personas de las cadenas productivas maderable y no maderable, así como prestadores de servicios, pero poco se habla de la ENAIPROS. Si bien, en cierta forma, los objetivos coinciden con los de la Estrategia, no se cumple con el objetivo de darla a conocer.

3.5.2. Ámbito estatal

Las Gerencias Estatales son las responsables de la difusión de los apoyos entre las instituciones colaboradoras, industriales, PSTF, Asesores técnicos y beneficiarios. Este tipo de difusión es más específica y focalizada.

3.5.2.1. Nivel institucional

Respecto a la difusión a nivel institucional, en los documentos de planeación de la Estrategia se dice que "…*es muy importante recalcar que la ENAIPROS debe ser conocida y apoyada por las diversas instituciones que pertenezcan al sector forestal, tales como Secretarias de Medio Ambiente de los Estados, Direcciones Forestales, etc., ya que ello va a permitir darle impulso a la misma*... "

Para lo anterior, y conforme a la información proporcionada por los funcionarios entrevistados durante el trabajo de campo, el procedimiento empleado para dar a conocer la ENAIPROS, entre las diferentes instituciones involucradas en el sector, fue convocarlas

a una reunión, en la cual se les explicó la Estrategia, sus objetivos, las actividades a realizar y lo que se esperaba de su participación.

En opinión de los entrevistados, el conocimiento institucional de la ENAIPROS aún no es pleno, sin embargo mejora con cada reunión sostenida; aunque consideran que aún hay que trabajar en ello, sobre todo en aquellos estados donde los criterios de conservación prevalecen sobre los de aprovechamiento (Campeche y Veracruz).

3.5.2.2. Nivel industrial

A nivel estatal, otra forma de difusión enfocada en los industriales, no tan masiva como los foros, es la convocatoria de grupos selectos de industriales a reuniones informativas. En algunos estados, como es el caso específico de Puebla, donde la consolidación de las cadenas de valor es más avanzada, el procedimiento puede ser en sentido inverso; es decir los industriales son los interesados en mantener una relación estrecha con la CONAFOR, por lo cual son ellos los que citan a las reuniones.

Otra forma de difusión hacia la industria, manifestada por los entrevistados, es la promoción en las cabeceras municipales, que es en donde se considera pueden encontrarse las personas con recursos forestales y los recursos económicos necesarios para incursionar en la agregación de valor de productos forestales.

En síntesis la difusión hacia la industria es más focalizada, dado que este segmento de la población podría no ser muy numeroso. El número de industriales y comercializadores existentes es muy inferior al número de productores.

3.5.2.3. Nivel PSTF y Asesores técnicos

En cuanto a la promoción de la ENAIPROS entre los PSTF y Asesores técnicos, según lo encontrado en campo, en la mayoría de los estados no se ha trabajado en esta materia. En algunos estados se aceptó que todavía no se han realizado reuniones informativas específicas para dar a conocer la Estrategia entre estos actores y que se ha dejado que estos actores aprendan y entiendan sobre la marcha.

En otros estados se dijo que con ellos se hace una reunión al inicio del año, en las cuales se les explican las RdeO, y que ahora también en esa reunión se les explica la ENAIPROS. Asimismo, de manera indirecta se informan al asistir a las reuniones de difusión que se realizan al inicio del año, enfocadas en los beneficiarios.

En un número menor de estados –por cierto los que mayor nivel de actividades ENAPROS realizan-, la difusión se ha centrado en los PSTF, considerando que ellos son el contacto con los silvicultores y que son determinantes para promover el incremento de la producción y productividad forestal.

Otra forma de difundir la ENAIPROS entre estos actores, son los cursos de capacitación, de los cuales se han realizado una cantidad muy importante a nivel nacional.

Sea una situación u otra, lo cierto es que la demanda de proyectos que inciden sobre la agregación de valor y desarrollo de la industria depende en gran medida de la capacidad de estos actores, quienes son los encargados de promoverlos entre los beneficiarios; aunque se considera que si la ENAIPROS se enfocara en proyectos específicos, la difusión a través de los PSTF no sería necesaria. Al menos a través de este tipo de PSTF.

3.5.2.4. Nivel Beneficiarios

En el informe de avances de la ENAIPROS, se define como un reto, *la difusión masiva de la Estrategia para orientar de manera informada a los diferentes sectores de la población interesados en el desarrollo sustentable de las poblaciones rurales y en este caso para documentar los aspectos que garantizan la sostenibilidad de los bosques y sus habitantes.*

Para la difusión de los apoyos, lo más común es que se forman brigadas integradas por personal de CONAFOR, las cuales asisten a ejidos y comunidades. En las reuniones de difusión se hace una presentación verbal de los programas y se distribuyen folletos, al final de las mismas se abre un espacio para aclarar dudas. Recientemente, también se explica la ENAIPROS y los incrementos requeridos en producción y productividad.

Aunque no es muy común, en ocasiones se hace difusión masiva a través de la radio, si bien ésta es para todos los apoyos de la CONAFOR y no solo de la ENAIPROS. No se hace difusión en lenguas indígenas, ya que el acceso a los intérpretes y su traslado a las difusoras es un proceso complejo.

Para un mejor entendimiento de los derechos y obligaciones de beneficiarios, en el mismo lugar (página de la CONAFOR) y fecha, y por el mismo medio, que se publican los resultados de la convocatoria, se publica el calendario de capacitación sobre derechos y obligaciones de beneficiarios de dicho programa. El calendario incluye lugar, fecha, hora, y domicilio de la sede en donde se llevará a cabo la capacitación.

3.5.3. Cuestionario a beneficiarios sobre difusión

En este apartado se sintetiza la opinión de los beneficiarios sobre el proceso de difusión de la ENAIPROS. Esta información fue recabada a través del cuestionario aplicado a beneficiarios de los ocho estudios de caso incluidos en esta evaluación. Cabe señalar que los beneficiarios desconocen la ENAIPROS, por lo que las respuestas que dieron se basan en los procesos del Pp S219. El análisis completo de la información se encuentra en el Tomo III de esta evaluación.

En cuanto al medio por el cual se enteraron de los apoyos, los beneficiarios manifestaron que el principal medio son los PSTF (77.6 por ciento personas físicas, 69.4 por ciento personas morales), con mucha diferencia siguen los que se enteraron en las oficinas de CONAFOR (4.1 por ciento personas físicas, 5.9 por ciento personas morales).

La mayoría de beneficiarios entrevistados (91.8 personas físicas, 88.2 por ciento personas morales) se enteró de manera oportuna de la convocatoria del programa y sus apoyos; por lo que cuentan con tiempo suficiente para integrar la solicitud y cumplir cabalmente con los requisitos solicitados.

En cuanto a claridad de la información sobre fechas de apertura y cierre de ventanillas, que llega a los beneficiarios por medio de los PSTF, se tiene que la mayoría (91.9 por ciento personas físicas y 96.5 por ciento personas morales respectivamente) recibió dicha información de manera muy clara, y la mayoría (95.9 por ciento personas físicas, 90.6 por ciento personas morales) recibió la información de manera muy oportuna,

De mismo modo, la mayoría de beneficiarios (93.9 y 96.5 por ciento de personas físicas y morales, respectivamente) comprendió totalmente la información sobre los lugares de recepción de las solicitudes. A la gran mayoría de este grupo, la información les llegó de manera bastante oportuna (95.9 por ciento de personas físicas y 91.8 por ciento de personas morales).

En cuanto a los requisitos para acceder a los apoyos se refiere, el 93.9 por ciento de las personas físicas declaró que la información sobre este rubro les llegó de manera muy oportuna, mientras que el 91.8 por ciento comentó que dicha fue información les fue transmitida de manera muy clara; a 91.8 por ciento de personas morales la información llego de manera muy oportuna, y 96.5 por ciento consideró que la información fue muy clara.

En lo tocante a criterios de selección, el 49 por ciento de personas físicas encuestadas manifestó desconocerlos por completo; y 46.9 por ciento manifestó que ni siquiera recibió

dicha información. El 42.9 por ciento declaró conocer los criterios, mientras que el 46.9 por ciento expresó haber recibido dicha información de manera muy oportuna.

En cuanto a personas morales, el 42.4 por declaró no conocer los criterios de selección, mientras que 37.6 por ciento manifestó no haber recibido dicha información. Una proporción ligeramente mayor (45.9 por ciento) expresó que los criterios le fueron explicados de manera muy clara, y que (49.4 por ciento) contó con dicha información de manera muy oportuna.

En tanto que para notificación de resultados, la mayoría (95.9 por ciento) de personas físicas dijo haber contado con esta información de manera muy oportuna y con bastante claridad. Del mismo modo, la mayoría de personas morales (96.5 por ciento) expresó que la información sobre las fechas de notificación les quedó bastante clara, mientras que el 91.8 por ciento declaró haber recibido dicha información de manera muy oportuna.

Para la oportunidad y claridad de la información sobre derechos y obligaciones, la gran mayoría de personas físicas manifestó haber contado con dicha información de manera muy clara (95.9 por ciento) y muy oportuna (91.8 por ciento). Por otro lado, el 91.8 por ciento de personas morales señaló haber contado con la información de manera muy oportuna, mientras que el mismo porcentaje manifestó que dicha información les pareció muy clara.

Según la respuesta ofrecida por los entrevistados, la mayoría ha tenido oportunidad de leer las RdeO (75.5 por ciento personas físicas, 82.4 por ciento personas morales). La mayor proporción de entrevistados (43.2 y 37.1 por ciento, respectivamente) considera que éstas son claras, es decir, comprendieron la mayor parte de las ideas en dicho documento; 24.3 por ciento de personas físicas y 15.7 por ciento de personas morales consideran que son muy claras y entendibles; 29.7 por ciento personas físicas, 47.1 por ciento personas morales considera que son poco claras; mientras que, la minoría (2.7 por ciento personas físicas) mencionó que las RdeO tienen nula claridad, es decir que en éstas se está manejando un lenguaje de difícil comprensión para los beneficiarios.

3.5.4. Respuesta a las preguntas de la Evaluación sobre Difusión

Las respuestas a las preguntas de evaluación del proceso de Difusión de la ENAIPROS que se presentan a continuación se sustentan en el análisis previo.

- **¿Se lleva a cabo un proceso de difusión del Programa?**

Si, en teoría la ENAIPROS es difundida por varios medios; tanto masivos como focalizados; sin embargo, la realidad es que la difusión es de los apoyos del Pp S219 y de manera aislada se menciona a la ENAIPROS.

- **La cobertura es adecuada**

La difusión de la ENAIPROS (o del Pp S219) es amplia (TV, prensa, radio, talleres, folletos) y adecuada pero no suficiente; ya que, no llega a todos los lugares donde se ubican beneficiarios potenciales.

- **Se incluye información sobre la oferta del programa y los mecanismos de acceso a los beneficios del programa**

Si, si se incluye esta información

- **¿Considera que el lenguaje de los mensajes es comprensible para todos aquellos posibles beneficiarios?**

Esta pregunta aplica exclusivamente para la convocatoria publicada en la página de la CONAFOR y para la difusión realizada por oficina central. A la convocatoria generalmente acceden únicamente los PSTF, por lo que el lenguaje empleado es comprensible para todos ellos. En cuanto a la difusión realizada en las cabeceras municipales, está se realiza principalmente en español. En comunidades donde predominan beneficiarios que hablan lengua indígena, no se hace esfuerzos de traducción.

- **¿Considera que el mensaje persuade al posible beneficiario para buscar apoyo del programa?**

Como ya se dijo la convocatoria va dirigida principalmente a los PSTF, los cuales responden de acuerdo a sus necesidades e intereses propios. De ser el caso ellos se encargan de persuadir a los beneficiarios.

- **Sobre los derechos y obligaciones de los beneficiarios**

Los derechos y obligaciones de los beneficiarios se hacen de su conocimiento en el Taller del mismo nombre, misma sesión durante la cual se firma el contrato de apoyo.

- **¿La difusión realizada cumple con lo establecido en la normatividad?**

Si, la difusión se hace en estricto apego a la normativa.

- **¿Considera adecuada la coordinación entre las oficinas centrales y otros actores necesarios involucrados para la realización de este proceso?**

A nivel nacional los apoyos se difunden a través de reuniones sostenidas con representantes de otras instituciones, industriales y comercializadoras, la convocatoria liberada a principios de año, misma que es publicada en la página de la CONAFOR y también mediante la realización de foros. A nivel estatal, la ENAIPROS se difunde a nivel institucional, entre la industria, entre los PSTF y entre los beneficiarios. En los primeros tres segmentos la difusión se enfoca en grupos selectos de actores; en el último, la difusión es masiva y se hace de manera paralela a otros apoyos de la CONAFOR.

No se requiere coordinación entre oficinas centrales y las GE, ya que cada quién se enfoca en la parte que le corresponde. Las GE solamente deben estar al pendiente de la liberación de la convocatoria y fecha de cierre de la misma.

- **¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso?**

Los mayores obstáculos enfrentados en este proceso, en opinión de los entrevistados es la falta de personal, de recursos y de tiempo.

- **¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben?**

La difusión de la ENAIPROS se realiza bajo la plataforma del Pp S219, por lo cual se hace en apego a la normativa.

En síntesis, conforme a la normativa, se realizan diferentes esfuerzos de difusión, se considera que la difusión es oportuna y se realiza conforme a tiempos establecidos. Los medios empleados difieren conforme a la población objetivo de la difusión, lo que permite mejorar y ampliar la cobertura entre segmentos. Algunos de los medios de difusión, en especial la convocatoria, no incluye información sobre la ENAIPROS. Los demás medios empleados, al ser más focalizados si dan espacio para mencionarla; así como, para dar a conocer los derechos y obligaciones de beneficiarios. Finalmente, se considera que este proceso se desarrolla exitosamente; ya que - en el peor de los casos- el número de solicitudes recibidas es más del doble, de las que se puede apoyar.

El evaluador considera que si la ENAIPROS se focaliza en proyectos específicos de alto impacto en el desarrollo de la cadena de valor, la estrategia de difusión requerida sería diferente; ya que el esfuerzo no tendría que ser masivo; esta tendría que ser igualmente focalizado en grupos objetivo.

Para finalizar, también es necesario mencionar que los documentos existentes que hacen referencia a la ENAIPROS son documentos básicamente de planeación y difusión, descargando toda su operación en la estructura y procesos del Pp S219, 2014. Por lo que, a partir de este punto del documento, la referencia son los procesos del Pp S219, normados en las RdeO, TdeR y Manuales de Procedimientos respectivos.

No se detallan los procesos, dado que ésta no es una evaluación del Pp S219, se enfatiza en que solamente se hace referencia a los problemas encontrados en relación a la operación de la ENAIPROS, y cómo éstos se solucionan. Hecha esta aclaración se procede al análisis de dichos procesos.

3.6. Proceso de selección de apoyos

Según los TdeR de la Evaluación, la solicitud de apoyos es el conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo de registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios (CONAFOR 2015b); y la selección de apoyos es un proceso realizado por las personas operadoras de los programas para seleccionar a las personas beneficiarias y obtener finalmente el padrón actualizado y validado (CONAFOR 2015b).

Lo primero que debe decirse es que no hay un procedimiento definido para la selección de las Unidades de producción Forestal UPF a intervenir mediante la ENAIPROS. Para la selección de apoyos, se aplica el mismo procedimiento empleado para el Pp S219, con algunos intentos de diferenciación, que varían entre estados, y no conducen a una mejor selección. De hecho, el único criterio empleado para distinguir a los beneficiarios de la Estrategia ENAIPROS es la ubicación del predio en una zona de reactivación.

En este apartado se incluyen los subprocesos elaboración de solicitudes, recepción de solicitudes, selección de beneficiarios, publicación de resultados, firma de contrato, y características de los apoyos.

3.6.1. Elaboración de solicitudes

En este proceso fueron identificados 3 factores principales que lo dificultan: 1) dependencia de los PSTF para la elaboración de solicitudes, 2) inclusión de prácticas de manejo de biodiversidad; y 3) resistencia de los productores a adoptar programas de manejo intensivos, entre otros.

3.6.1.1. Dependencia de los PSTF para la elaboración de solicitudes

En cuanto al primer factor, las solicitudes de apoyo de la ENAIPROS son elaboradas por los PSTF, siguiendo los parámetros establecidos en las RdeO del Pp S219, con lo que las virtudes y defectos de este proceso, ampliamente conocidos por todos, se trasmiten a la Estrategia.

Para mejorar la calidad de las propuestas en general, CONAFOR promueve diplomados en elaboración de programas de manejo; que incluyen temas como: **conservación de la biodiversidad**, conceptos básicos, principios de estadística, muestreo, regresión, tablas de volumen, productividad de un terreno forestal, evaluación de la densidad, programación de cosecha: método de control, manejo de bosque regular e irregular y el Sistema de Planeación Forestal (SiPlaFor), entre otros.

Al cierre del 2014, se había apoyado la impartición de 13 diplomados en elaboración de programas de manejo, en los cuales participaron 400 personas (PSTF, personal técnico de CONAFOR, SEMARNAT, PROFEPA y Gobiernos de los Estados), en nueve de los 13 estado incluidos en la ENAIPROS (Jalisco, Guerrero, Oaxaca, Durango, Michoacán, Tamaulipas, Chihuahua, Estado de México e Hidalgo) (CONAFOR 2015a). Cabe señalar que, en algunos de los estados visitados, los funcionarios entrevistados manifestaron no haberse llevado a cabo ningún tipo de capacitación. Caso específico de Campeche.

3.6.1.2. Inclusión de prácticas de manejo de biodiversidad

En lo tocante a la segunda limitante, relacionada con la inclusión de prácticas de manejo de biodiversidad, la falta de capacidad de los técnicos, la carencia de un manual específico para selvas, la no inclusión en la normativa de SEMARNAT, la no exigencia en los planes de aprovechamiento, y la falta de capacidad del personal de CONAFOR, SEMARNAT y PROFEPA para darle seguimiento, fueron los principales puntos mencionados por los entrevistados.

Capacidad técnica deficiente

En las RdeO 2014, publicadas en el Diario Oficial, el Martes 31 de Diciembre de 2013, en el Anexo 1. Anexos Técnicos de los Componentes de Apoyo, en el concepto EP.3. Estudios Técnicos Forestales, se establecen como anexos para esta modalidad de apoyo los siguientes:

> *"…Apoyos para la elaboración de programas de manejo forestal para el aprovechamiento maderable, estudios técnicos o programas simplificados para el aprovechamiento de recursos no maderables, manifestaciones de impacto ambiental en su modalidad particular o regional y Documento Técnico Unificado de Aprovechamiento Forestal Maderable, necesarios para la autorización del aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables y que contengan prácticas de manejo para la conservación de la biodiversidad…"*(DOF 2013).

Para la CONAFOR esta condicionante ha tenido un gran costo; ya que, se ha invertido una cantidad considerable de recursos, económicos y horas hombre en darle cumplimiento. En las RdeO no se proporciona mucha información al respecto; ya que no dice ni el cómo, ni el cuándo. Lo que se agrava con la limitada capacidad de los técnicos en este tema. Carencia que trataron de resolver recurriendo en múltiples ocasiones a la Comisión en busca de información y asesoría al respecto.

Respecto a la capacidad técnica de las instituciones, a sentir de los entrevistados, ésta es una debilidad de la planeación. El mismo personal de la CONAFOR reconoce no contar con la capacidad requerida para verificar la congruencia técnica de los programas de manejo de biodiversidad, o bien para verificar su cumplimiento, como requisito para el finiquito del apoyo. Los entrevistad dicen que ni en la misma SEMARNAT o PROFEPA se tiene la capacidad técnica para poder llevar a cabo la verificación del cumplimiento de estos programas de manejo. Para ello se ha promovido la contratación de especialistas, para que acompañen el proceso de elaboración y dictamen de los programas de manejo.

Manual para la elaboración de programas de manejo específico para selvas

También hay que considerar que los manuales de buenas prácticas para la elaboración de programas de manejos no son del todo adecuados. El único manual disponible se enfoca en zonas templadas (CONAFOR 2014a). A decir de los entrevistados el manual para selvas ya está elaborado pero aún no está validado. Hasta hace muy poco, los proyectos se elaboraban en apego al único manual disponible -el de zonas templadas-.

Los programas de manejo de selvas se elaboran con base en ese mismo manual, tratando de enfocar lo que es susceptible de enfocar.

En atención a esta problemática, en el informe de avances de la ENAIPROS, se dice que … *para el 2015 se tienen programados 3 diplomados de elaboración de programas de manejo, 2 para selvas y 1 para bosque templado; y se trabajará en el manual de metodologías y criterios técnicos para evaluar la ejecución de programas de manejo; el objetivo es que dicho Manual se valide y se convierta en un instrumento de uso común por las tres instituciones a nivel nacional, para orientar desde el punto de vista técnico, todo el proceso de elaboración, dictamen, ejecución y evaluación del aprovechamiento forestal, es decir, será de utilidad para los prestadores de servicios técnicos que elaboran los programas de manejo, para el personal de SEMARNAT que los dictamina, para el inspector de PROFEPA que inspeccione la ejecución y para el promotor de CONAFOR*.

Y ya para Julio de 2015, en la revisión documental, realizada con fines de esta evaluación, se encontró que en la página de la CONAFOR está abierta la convocatoria para el Diplomado en Elaboración de Programa de Manejo Forestal para el Aprovechamiento Maderable en Selva. Por lo que este problema en particular podría ya estar solventado.

No inclusión en normativa de la SEMARNAT

En la normativa de la SEMARNAT, establecida para la autorización de los apoyos, no se especifica la inclusión de programas de manejo de biodiversidad, motivo por el cual en esta Secretaría se autorizan los aprovechamientos independientemente de que cumplan con este requisito o no.

A decir de los funcionarios entrevistados, centrales y estatales, se han realizado múltiples esfuerzos para convencer a esta institución de que no autorice aprovechamientos que no contengan planes de manejo de biodiversidad, principalmente aquellos que están solicitando apoyo de CONAFOR. Esta tarea es calificada como ardua y desgastante; ya que en las sesiones sostenidas aparentemente se logran acuerdos; los cuales posteriormente no se cumplen. La razón podría ser de origen legal; ya que al exigir que se cumplan requisitos sin fundamento legal, podrían ser sujetos a diversos tipos de cuestionamientos.

Los PSTF se suman a esta postura, cuestionando la inclusión de las prácticas de manejo de biodiversidad, requisito que no deben de cumplir los programas de manejo que no solicitan apoyo de la CONAFOR y aquellos que recibieron el apoyo cuando éstas no eran un requisito. Por otro lado, argumentan que el incremento en los costos derivado del cumplimiento de este requisito es insostenible.

No exigibilidad para la autorización del aprovechamiento

Por otro lado, hasta ahora el manejo de biodiversidad se exige únicamente en los programas de manejo, no así en los de aprovechamiento. Es decir que una vez superada el requisito con fines del programa de manejo, si el productor decide incluirlo en el programa de ejecución es su decisión, ya que en este caso no es exigible. El evaluador considera contradictorio, que la inclusión de un plan que requiere de tanto esfuerzo y recursos para ser elaborado - y cuya importancia está fuera de toda duda- no sea un requisito para los programas de ejecución.

A juicio del evaluador, el cual tal vez es prematuro, debido a que la Estrategia no es suficientemente madura para tener resultados al respecto, muy pocos o ningún programa de ejecución incluirá planes de manejo de biodiversidad.

Por lo anteriormente expuesto, los entrevistados consideran que los programas de manejo de biodiversidad podrían quedar en un mero requisito más a cumplir.

3.6.1.3. Idiosincrasia de los productores

Por otro lado, la última limitante mencionada por los entrevistados, que se relaciona con elaboración de proyectos, se relaciona con la idiosincrasia de los productores. En especial para los programas de intensificación. Los productores creen que podrían enfrentar problemas de venta de los materiales de diámetros delgados; y que además la extracción de este tipo de materiales podría acarrearles problemas con PROFEPA, ya que al no poder venderlo, se ven en la necesidad de amontonarlos en los predios incrementando el riesgo de incendios forestales.

Regresando a la calidad de las propuestas técnicas -reflejo de las capacidades de los PSTF-, que también es considerada un cuello de botella en esta parte de los procesos. El evaluador considera que este problema se ha generado debido a la manera masiva de distribuir los apoyos del Pp S219, en los cuales los PSTF prestan más atención a la cantidad que a calidad de los mismos.

El evaluador considera que la ENAIPROS no debería operar de manera masiva, para eso está el Pp S219, por el contrario el enfoque debería ser en unos cuantos proyectos estratégicos, con asignaciones presupuestales importantes, en cuyo diseño debería de participar no un PSTF, sino un equipo de especialistas con conocimientos no solamente forestales sino de procesamiento y mercados, entre otros.

Esto no elimina el actual cuello de botella relacionado con la capacidad y profesionalismo de los técnicos, solamente cambia su naturaleza. De esta manera se requeriría profesionistas de más alto nivel, pero con un solo grupo que estuviera trabajando en cada estado, o en cada cuenca, sería más que suficiente. De hecho tal vez ni sería necesario capacitar a los PSTF, porque tal vez los técnicos requeridos para la ENAIPROS, no saldrían del actual universo de PSTF existente. Probablemente éstos ni siquiera puedan o quieran convertirse en un técnico ENAIPROS.

3.6.2. Recepción de solicitudes

En las RdeO se establece que:

> *"… la recepción de solicitudes inicia al día hábil siguiente al que entren en vigor las Reglas de Operación del Pp S219, 2014, conforme a las alternativas señaladas en el artículo 20 de dichas Reglas. En caso de optar por el registro presencial, las solicitudes y documentos de los interesados se recibirán en las oficinas de la CONAFOR de las 9:00 a las 18:00 horas en días hábiles y en las de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal autorizadas en sus horarios y domicilios oficiales…" (DOF 2013)*.

Lo observado en campo es que generalmente la recepción de solicitudes se hace en las GE y en las promotorías; si bien se observa preferencia por acudir a las primeras. Lo anterior debido a que los despachos, a los que pertenecen los PSTF, se ubican generalmente en las capitales de los estados, los que les hace más fácil la entrega en las GE.

Los trámites a realizar y documentos a entregar para acceder al programa están estandarizados, y especificados en las RdeO del Pp S219 y manuales de procedimientos. Las RdeO se publican y difunden en la página de la CONAFOR, por lo que están ampliamente difundidos.

En el Artículo 19 de las RdeO se establecen los requisitos generales que las personas deberán cumplir para solicitar apoyos y en el Artículo 20 de dichas RdeO se establecen las alternativas para presentar la solicitud de apoyos.

3.6.2.1. Oportunidad en la entrega

Como ya se dijo, las solicitudes son entregadas por los PSTF, quienes generalmente optan por esperar hasta tener varias propuestas concluidas, para entregarlas, generalmente en los últimos dos días especificados en la convocatoria. Este es uno de los

principales cuellos de botella detectados en la recepción de solicitudes. Podría parecer que el problema es el tiempo, pero no es así, los entrevistados consideran que si el tiempo para la recepción se ampliase, de cualquier forma la entrega se concentraría en los últimos días.

Esta práctica tiene repercusión sobre el tiempo disponible para llevar a cabo el resto del proceso, especialmente la verificación y dictaminación, las cuales generalmente se tienen que realizar bajo presión de tiempo.

A decir de los entrevistados se han planeado, y puesto en marcha, diversos sistemas de premios y castigos para motivar la entrega oportuna; sin embargo ninguno de éstos ha funcionado. Entre estos sistemas se mencionó el incremento en puntaje otorgado a proyectos entregados oportunamente.

3.6.2.2. Entrega con faltantes

Otra tendencia observada que se relaciona con el tiempo, es la entrega de solicitudes –en tiempos- pero con faltantes. Sólo se presentan los documentos mínimos requeridos en la normativa (formato de solicitud y anexos), dejando el resto de documentos y -sobre todo la propuesta técnica- para ser entregados en los 5 días establecidos para entrega de faltantes.

Al respecto, en el Artículo 20 de las RdeO se establece que:

> *"…Si la persona solicitante no cumple con todos los requisitos establecidos con anterioridad, la CONAFOR notificará la información faltante y la requerirá para que en un plazo máximo de 5 días hábiles a partir de la notificación, cumpla con el requerimiento. De no hacerlo su solicitud será desechada. La notificación deberá ser realizada al momento de la entrega de la información y documentación, o bien, cuando la CONAFOR detecte la falta de algún dato o requisito dentro del plazo establecido para la recepción de la documentación, información y solicitudes establecido en la convocatoria…"* (DOF 2013). El plazo máximo establecido para que CONAFOR detecte los faltantes es de 5 días hábiles.

Por lo que pude decirse que la normativa, da pie a que se genere este tipo de círculo vicioso, el ingreso de solicitudes con faltantes.

3.6.2.3. Recepción *on line*

La recepción *on line* no ha funcionado; ya que en muchos estados no se recibió una sola solicitud por este medio. Este tipo de recepción es visto como trabajo doble, ya que de cualquier manera se tiene que acudir a las oficinas para la entrega en físico y para agravar las cosas, en una fecha y hora sobre la cual el PSTF no tiene ningún control; ya que, es emitida por el sistema de recepción

El evaluador considera que la captura *on line* como único medio de recepción podría ser una solución a este cuello de botella. Esta opción se comentó con algunos de los entrevistados y están de acuerdo en que ésta reduciría mucho el trabajo que actualmente se tiene que hacer por parte de la CONAFOR, pero que aún habría que trabajarse en la capacidad tecnológica del sistema de captura, como es capacidad de reconocimiento y almacenamiento de documentos, entre otros.

El proceso de recepción de solicitudes no ha sido modificado para adaptarse a la ENAIPROS. De hecho en la solicitud no hay manera de identificar si es de la ENAIPROS o no. Los funcionarios entrevistados dicen que para ellos si es posible identificarlos; aunque se observó que, la decisión de si un proyecto es de la Estrategia se fundamente en su ubicación en una zona de reactivación, independientemente del tipo de proyecto, e independientemente de si éste contribuya a las metas y objetivos de la ENAIPROS o no. Es decir la identificación es *expost.*

3.6.2.4. Captura de solicitudes en el INFOPREL

La captura de solicitudes se hace en el sistema INFOPREL. Nuevamente se observó que este sistema no tiene un campo para identificar si la solicitud es ENAIPROS, es más no tiene un campo para capturar la ubicación en una zona de reactivación. Lo primero no causa asombro, dado los hallazgos de ésta evaluación, lo segundo si, dado que este es un criterio de prelación establecido en las RdeO.

El INFOPREL es considerado por todos como un sistema amigable, el cual de ser alimentado por capturistas pasó a ser alimentado por el personal técnico. La información de este sistema es migrada sin problema al SIGA II para posterior seguimiento de los apoyos.

Algunos de los problemas detectados, que se relacionan con las solicitudes de apoyo podrían reducirse considerablemente si se diseñara un sistema específico para solicitudes ENAIPROS, por lo menos los relacionados con la captura de solicitudes; ya que, los proyectos serían más focalizados y reducidos en número. La convocatoria general podría seguir siendo la misma, pero tendría que trabajarse más en convocar, de manera

focalizada, tal vez hasta personal, a comercializadores, transformadores e industriales, específicos, cuyo acceso no es posible a través de métodos tradicionales. Mientras que sin lugar a dudas, la elaboración de solicitudes sería más compleja, ya que requería de técnicos especializados con conocimientos más específicos.

3.6.3. Selección de beneficiarios

3.6.3.1. Viabilidad técnica

En primer lugar se revista si las propuestas son viables. Tres factores influyen negativamente en la revisión de la viabilidad técnica: 1) La concentración de la recepción en los dos últimos días, y 2) El empalme de la revisión con las verificaciones y finiquitos, y 3) Los recientes recortes de personal.

Los entrevistados mencionaron que, el hecho de que el ingreso de solicitudes se concentre en los dos últimos días de la convocatoria, repercute significativamente sobre el tiempo que tienen disponible para la revisión técnica de las mismas.

Como ya se mencionó, usualmente este proceso se realiza de manera paralela a la verificación en campo, con fines de finiquito de los apoyos, situación que reduce aún más el tiempo disponible para esta tarea.

Esta situación se ha agravado con los recortes de personal enfrentados recientemente. Las actividades realizadas por el personal, dado de baja, tienen que ser cubiertas por los funcionarios que quedan en funciones. Dándose el caso de que un mismo funcionario lleva la operación de dos o más programas, en casos extremos un mismo funcionario lleva hasta seis programas. Normalmente, la revisión técnica es realizada por una sola persona, lo más común es que sean los jefes de departamento de cada componente, o en el mejor de los casos por las Subgerencias. Por tanto, el número de proyectos cuya viabilidad tiene que ser determinada por cada funcionario se ha incrementado de manera importante.

Estando así las cosas, la viabilidad técnica de las propuestas es revisada de manera general, sin entrar a muchos detalles. Por supuesto en los estados en los que se reciben pocas solicitudes la revisión técnica puede ser realizada con mayor detalle, que en los estados con recepciones masivas.

3.6.3.2. Calificación de apoyos

Las solicitudes se dictaminan de acuerdo a los criterios de prelación establecidos en el Pp S219. El único cambio observado en las RdeO, que los entrevistados atribuyen a la ENAIPROS, es la asignación de 5 puntos a proyectos ubicados en zonas de reactivación, exclusivamente para proyectos del concepto PP.4.

La asignación de puntos por la participación de mujeres en los órganos de representación[33] es otro cambio atribuido a la ENAIPROS, según los entrevistados. Si bien, en realidad lo anterior obedece al Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD 2013-2018), mencionado en el decreto mediante el que se aprueba el Programa Nacional Forestal 2014-2018 (DOF 2014).

Una falla detectada en los criterios de prelación es que no se incluye el hecho de ser industrial o comercializador; por lo que este tipo de proyectos generalmente queda más bajos en puntuación que los ejidos; con lo que, bajo el esquema actual de puntuación, es prácticamente imposible que resulten apoyados.

Algunos de los entrevistados piensan que con la ENAIPROS podrían estarse dejando de lado proyectos no maderables y ecoturísticos importantes, considerando que en algunos estados (Campeche) este tipo de proyectos es una fuente importante de empleo e ingreso. Actualmente bajo la ENAIPROS este tipo de proyecto está en desventaja frente a los maderables.

El evaluador considera que si la propuesta de que la ENAIPROS se enfoque en sólo unos cuantos proyectos dirigidos, los criterios de prelación ni siquiera tendrían que aplicarse; ya que los apoyos serían previamente seleccionados por su potencial.

3.6.3.3. Dictaminación de proyectos

Una vez determinada su viabilidad técnica, y ya calificados, los proyectos se pasan a dictaminación. El evaluador considera que se perciben huecos en la normativa relacionada con la dictaminación de los apoyos; ya que, se siguen diferentes procedimientos para llevarla a cabo.

[33] 4 puntos a los proyectos de ejidos y/o comunidades que integran en su comisariado a mujeres (DC1 a DC12). Las personas morales reciben 4 puntos adicionales si integran en su órgano de representación a mujeres o si la persona física solicitante es mujer.

En Hidalgo los proyectos, se separan en dos grupos, los que se encuentran en zonas de reactivación (independientemente del tipo de apoyo solicitado), y los que se ubican fuera de éstas. Los apoyos se distribuyen considerando en primer lugar a los ubicados en zonas de reactivación (de mayor a menor calificación), si los recursos son suficientes se otorgan apoyos a proyectos ubicados fuera de las zonas mencionadas.

Esto da lugar a que proyectos bien calificados con potencial de contribuir a los objetivos de la ENAIPROS se queden sin apoyo, a pesar de haber obtenido mayor calificación que otros proyectos ubicados en dichas zonas. Por otro lado, también es posible que proyectos con poco o nada que contribuir a la ENAIPROS reciban apoyo, por el hecho de estar ubicado en una zona de reactivación.

En otros estados (la mayoría), los proyectos se ordenan en un solo grupo, distribuyendo los recursos de acuerdo al puntaje obtenido (independiente de si se ubican en zona de reactivación o no) hasta agotar recursos.

Es evidente que ninguno de los dos procedimientos arroja los resultados esperados en términos de la ENAIPROS. Los proyectos de la Estrategia no deberían pasar por el proceso de dictaminación tal y como se hace hasta ahora. Los proyectos ENAIPROS deben de ser de interés para el Estado y deben ser promovidos por la CONAFOR. Por el contrario, la revisión técnica de los mismos tiene que ser mucho más rigurosa que la realizada actualmente.

3.6.3.4. Validación de solicitudes

Los entrevistados mencionaron que los proyectos dictaminados se turnan al Comité Técnico Estatal para su validación; ya que esta instancia es donde se asignan los recursos. Sea cual sea el nivel de participación interinstitucional, por lo menos la tareas de validación de apoyos es cubierta, los proyectos son validados y los recursos son asignados.

En el caso específico de Cadenas Productivas, conforme a normativa, en las GE se realiza un predictamen de factibilidad de las solicitudes, de apoyo. Se arma un expediente el cual se remite a la Gerencia correspondiente en oficinas centrales para que lo revise y realice dictaminación final. Los proyectos con dictamen de factibilidad favorable en orden descendente, obtendrán apoyos de acuerdo al puntaje obtenido y de acuerdo al presupuesto disponible.

Para este Componente en particular, que se priorizan localmente, pero se dictamina en Oficinas Centrales; los entrevistados dijeron que en no pocas ocasiones los resultados son contrarios a lo esperado. Lo cual en opinión de ellos es un reflejo del poco

conocimiento de la situación local; ya que, se decide sin conocer el entorno del estado. Los objetivos se fijan desde oficinas centrales y el estado se tiene que alinear. Una falla administrativa detectada en este proceso es que la COI es la que pre-selecciona los apoyos; y sin embargo no recibe notificación oficial de los resultados emitidos a nivel central.

Los entrevistados proponen que la selección de proyecto se dé de manera coordinada (oficinas centrales y locales), con pre-verificación local y federal de las propuestas. Propuesta que es retomada por el evaluador. De hecho si se retoma la propuesta de la que la ENAIPROS debería ser enfocada a unos cuantos apoyos estratégicos, la selección forzosamente tendría que darse de esta manera.

Actualmente, para la asignación de apoyos, según lo establecido en la norma, se dispone de un plazo de 40 días hábiles después del cierre de recepción de solicitudes. Bajo la propuesta realizada en esta evaluación, dicho plazo podría seguir aplicándose.

3.6.4. Publicación de resultados

La lista de proyectos aprobados pasa por una serie de revisiones (CONAFOR 2013b), en las cuales, con el fin de evitar errores, se verifica en reiteradas ocasiones los nombres de el o los beneficiarios y los montos asignados. Cuando se considera que los datos son correctos, la lista se envía a oficinas centrales de la CONAFOR, en donde nuevamente se verifica la congruencia y veracidad de la información.

Finalmente, los proyectos asignados y no asignados son publicados en la página oficial de la CONAFOR. En dicha página la información se encuentra ordenada por estado, número de asignación, y componente, se muestra la fecha de publicación y el icono de descarga de los resultados. Dependiendo del número de apoyos otorgados en el estado, la descarga puede realizarse en formato *pdf* o en un archivo *excell*.

Por ejemplo, para el estado de Campeche, la descarga de resultados es en formato *pdf*. En el archivo se muestra el número de folio de la solicitud, el solicitante, tipo de persona moral (ejido, comunidad, etc.), modalidad de apoyo, folio del apoyo, municipio, superficie o cantidad asignada, unidad de medida y monto asignado, para las 22 solicitudes que resultaron asignadas; así como para las 21 solicitudes que no fueron asignadas. Para estas últimas las columnas tres columnas son sustituidas por la columna motivo no asignación. Para estados donde se asigna un número relativamente grande de apoyos la descarga se realiza en un archivo *excell*, que contiene la misma información mencionada.

Para la publicación de resultados, la normativa establece un plazo de 10 días hábiles a partir de la asignación de los apoyos.

3.6.5. Firma de contrato

En los talleres de capacitación sobre derechos y obligaciones se recaba la información necesaria para completar el expediente y se firma el contrato.

Para simplificar el acceso de beneficiarios, se realizan varias sesiones de este tipo. Los productores que no pueden asistir a la más cercana a su domicilio, pueden asistir a cualquier otra sede. Para el último día de firma se establece como sede las oficinas de la Gerencia Estatal. A decir de los entrevistados, todos los contratos se firman, por lo que es muy raro que los apoyos se tengan que cancelar por esta razón.

3.6.6. Suficiencia de recursos

Para concluir con el proceso correspondiente a selección de beneficiarios y antes de dar respuesta a las preguntas de la Evaluación, se analiza la suficiencia de recursos empleados en esta etapa. Destacando, como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, que para la ENAIPROS no se determinaron ni asignaron los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir con sus objetivos y metas. Los recursos presupuestales, materiales y humanos empleados son los del Pp S219, por lo que resultan insuficientes para cumplir con los objetivos y metas ENAIPROS. Lo que se describe a continuación es lo observado en el Pp S219.

- **Tiempo**

El factor tiempo es una limitante para la recepción de solicitudes, selección, validación y verificación de los apoyos.

Conforme a lo establecido en la convocatoria, la emisión de los dictámenes de factibilidad o evaluaciones de solicitudes y asignación de apoyos deberá realizarse dentro de los 15 días hábiles posteriores a la recepción completa de la solicitud debidamente requisitada.

Considerando los 5 días hábiles establecidos en la normativa para la notificación de documentos faltantes, más los 5 días hábiles concedidos para la entrega de la misma, y los 15 días para la emisión de dictámenes, da un total aproximado de 5 semanas, posteriores a la recepción de solicitudes, para asignar los apoyos.

Para la validación, como ya se comentó, este proceso se empalma con la recepción y selección de los apoyos, lo que repercute en que la supervisión no se realice tal como debería ser. Para el año 2014, se observan retrasos importantes en el cumplimiento de los plazos para el finiquito de los apoyos, debido principalmente a la carga de trabajo del personal de la CONAFOR.

Se entiende porqué los funcionarios se sienten agobiados por el trabajo administrativo y porqué la mayoría de entrevistados menciona la carencia de personal como el recurso más determinante. Situación que les obliga a trabajar tiempo extra por las noches y fines de semana cuando se encuentran en esta etapa.

Contrariamente a lo que podría ser la primera impresión, el tiempo no fue mencionado como recurso limitante; ya que se entiende que, si estos plazos fueran ampliados, repercutirían en otras partes del proceso y que además la efectividad de algunos apoyos depende del ciclo biológico de los organismos, y con ello de la época del año.

Personal y otros recursos

Para la recepción y selección de solicitudes los principales recursos empleados son tiempo y personal; se concluye que los recursos no son suficientes. Considerando que el grueso de proyectos se recibe en los últimos dos días de la convocatoria, que actualmente la captura se realiza por el personal técnico, y que la difusión de resultados tienen que ser en un periodo limitado, sin personal de apoyo y que generalmente las fechas se empalman con los finiquitos, se justifica porqué este proceso es considerado un cuello de botella.

Por lo cual los entrevistados prefieren circunscribirse a señalar al recurso humano, como la principal limitante. Para la recepción y selección de apoyos, dado que estos procesos consisten básicamente en trabajo de gabinete, que no implica grandes movilizaciones; los vehículos y la gasolina no fueron indicados como limitantes del proceso.

La tenacidad, empeño, esfuerzo y ganas de hacer las cosas bien, característico del personal del CONAFOR son incuestionables; De hecho desde, la Evaluación Específica de Desempeño, realizada por Alejandro Guevara, en el año 2014, en las conclusiones se destaca:

"*…la alta capacitación y compromiso del personal de CONAFOR, para el cumplimiento de sus tareas, así como la voluntad entre Subgerencias de optimizar los resultados de su trabajo a través de acciones no institucionalizadas…"* (Guevara-Sanguinés 2014).

Sin embargo, se cree que su capacidad técnica en materia forestal es mejorable. En algunas GE, se advirtió la presencia de personal recién incorporado, o que ya debería estar retirado, con perfiles más administrativos que técnicos, incluso con perfil político. La plaza que predomina en la operación de la ENAIPROS es la de jefe de departamento, con reducida participación de Subgerentes. Tampoco se duda de la capacidad de estas personas para aprender, sin embargo se considera que se está escogiendo un camino largo, para alcanzar objetivos de corto plazo.

3.6.7. Cuestionario a beneficiarios

En este apartado se describe la opinión de los beneficiarios sobre: elaboración de solicitudes, contratación de PSTF, trámite de solicitudes, desempeño del personal de la CONAFOR, selección de beneficiarios, notificación de resultados y firma de convenio. Esta información fue recabada a través del cuestionario aplicado a beneficiarios de los ocho estudios de caso incluidos en esta evaluación. Más información sobre estos procesos aparece en el Tomo III.

3.6.7.1. Elaboración de solicitudes

En lo que a elaboración de solicitudes se refiere, se confirmó que los principales responsables de esta actividad son los PSTF (93.9 por ciento personas físicas, 85.9 por ciento personas morales).

Para el llenado de solicitudes e integración de documentación, la mayor proporción de encuestados (78.4 por ciento) piensa que el proceso es funcional; sin embargo tiene algunas recomendaciones para mejorarlo. Las mencionadas con mayor frecuencia son: difundir con mayor antelación la convocatoria de los apoyos (6.02 por ciento), que las RdeO sean redactadas con un lenguaje menos técnico, para que puedan tener mayor alcance en la población (4.51 por ciento), que las RdeO están diseñadas de manera general para ciertas regiones, principalmente templadas (3.76 por ciento); por lo que, consideran necesario rediseñas RdeO para los distintos ecosistemas con los que cuenta el país, cuya intervención debería ser particular y muy distinta.

3.6.7.2. Selección de PSTF

La selección de PSTF certificados fue calificada por 88.1 por ciento de encuestados como muy fácil, lo anterior debido a que en 80.6 por ciento de casos, el productor ya tenía relaciones con este servidor.

3.6.7.3. Trámite de solicitudes

En la mayoría de casos (89.8 por ciento), el trámite de la solicitud es realizado por el PSTF; mientras que, el 6.1 por ciento fue llevado a cabo por los mismos beneficiarios y en únicamente 4.1 por ciento de casos el trámite fue realizado en conjunto (beneficiario-PSTF). En el caso de personas morales, también en la mayoría (72.9 por ciento) el trámite es realizado por el PSTF. Los representantes legales de las personas morales realizaron dicho trámite ocasionalmente (15.3 por ciento) y con menor frecuencia de manera conjunta (11.8 por ciento).

Los entrevistados consideran en su mayoría (56.5 por ciento), que el proceso de trámite de la solicitud es adecuado, sin embargo una parte de ellos (34.8 por ciento) considera necesario que CONAFOR contrate mayor personal, no solo para agilizar el trámite de la solicitud, sino también para realizar visitas de supervisión más frecuentes o para realizar las visitas de verificación con mayor puntualidad. Con menor frecuencia se mencionó que; es necesario ampliar el periodo de recepción de solicitudes (2.9 por ciento), establecer oficinas de CONAFOR en todas las cabeceras municipales del país (1.4 por ciento), que CONAFOR involucre más a los beneficiarios en los trámites de la solicitud (0.7 por ciento, asistencia técnica de CONAFOR durante el proceso (2.2 por ciento), establecer un pre registro vía internet para las personas que tengan acceso al servicio (0.7 por ciento); y finalmente, que CONAFOR utilice la documentación entregada por los beneficiarios de años anteriores como base de los trámites del año en ejecución (0.7 por ciento).

3.6.7.4. Desempeño del personal de CONAFOR

La mayoría de participantes (96 por ciento) percibió siempre un trato amable por parte del personal de CONAFOR, en todas las ocasiones que tuvieron contacto con ellos; desde talleres de derechos y obligaciones, y visitas de verificación, hasta trámite del finiquito. En muy pocas ocasiones (3 y 1 por ciento) percibieron que casi nunca o nunca, respectivamente, recibieron un trato amable de parte de este personal.

En cuanto a accesibilidad en el lenguaje empleado, el 94 por ciento de beneficiarios indicó que el personal de CONAFOR que los ha atendido, siempre se dirige a ellos de tal forma que pudieron comprender la información proporcionada.

En lo que concierne a conocimiento del Programa por parte del personal de la CONAFOR, se preguntó a los beneficiarios si el personal con el que han tenido contacto, muestra conocimiento del Programa y los apoyos, la mayoría (98 por ciento) contestó que el personal siempre demostró este conocimiento. Una reducida proporción (2 por ciento) dijo que el personal de CONAFOR nunca o casi nunca demostró conocimiento del Programa.

En lo tocante a resolución de dudas, 96 por ciento de beneficiarios manifestó que el personal de CONAFOR siempre resolvió sus dudas, solamente el 1 por ciento dijo que nunca había obtenido una respuesta convincente por parte de éstos.

En lo referente a suficiencia de personal, 53 por ciento de beneficiarios considera que CONAFOR cuenta con personal suficiente, ya sea porque han sido atendidos de manera muy oportuna cuando han realizado trámites o porque nunca han tenido problemas con las visitas de supervisión y verificación. En el mismo contexto, 33 por ciento de encuestados considera que CONAFOR cuenta con personal casi suficiente.

3.6.7.5. Selección de beneficiarios

Lo que impera, es que la mayoría de beneficiarios (46 por ciento) desconozca por completo los criterios de selección; 14 por ciento los desconoce parcialmente, 25 por ciento los conoce parcialmente o en su mayoría, y sólo 15 por ciento dice conocerlos en su totalidad.

Al preguntarles qué tan adecuados consideraban que eran dichos criterios, 63 por ciento dijo que los criterios son muy pertinentes, 31 por ciento cree que dichos criterios solo son pertinentes y 6 por ciento los considera completamente impertinentes.

El 67 por ciento de beneficiarios considera que los criterios de selección son muy adecuados, debido a que buscan apoyar a quien realmente necesita los apoyos; otro 4 por ciento agregó que buscan equidad de género e inclusión de algunos sectores vulnerables de la población.

En cuanto al proceso de selección, la mayoría (68.4 por ciento) considera que es adecuado; sin embargo mejorable, las sugerencias más importantes son: los apoyos deberían ser asignados equitativamente entre personas físicas y morales (11.3 por ciento), y que es necesario basar la selección en los antecedentes de los solicitantes (8.3 por ciento).

3.6.7.6. Notificación de resultados

Como se mencionó anteriormente, el principal medio de notificación de resultados para los beneficiarios es el PSTF (75 por ciento), otro medio importantes es la misma CONAFOR, vía telefónica (7 por ciento), solamente 6 por ciento manifestó haber ingresado personalmente a la página de CONAFOR para revisar los resultados de la convocatoria.

En cuanto a oportunidad en la notificación, en la mayoría de casos (97 por ciento) los encuestados dijeron que la notificación les llegó de manera muy oportuna; por lo que, pueden comenzar sus actividades coordinadas con las condiciones climáticas, cuando sea necesario. En el extremo opuesto, 3 por ciento de encuestados dijo que la notificación llego demasiado tarde, lo cual conllevó a retrasos en las actividades apoyadas.

Aunque; en general, la mayoría de beneficiarios (61.9 por ciento) opina que el proceso de notificación funciona adecuadamente, se considera que debería haber una mayor comunicación entre CONAFOR y los beneficiarios (23.9 por ciento); mientras que, 9 por ciento recomendó detallar las razones de la dictaminación, solamente cuando ésta sea negativa, con la finalidad de corregir errores y tener acceso al apoyo en otro ejercicio fiscal. Finalmente, 2.2 por ciento de encuestados opina que se requiere mayor puntualidad en la notificación.

3.6.7.7. Firma y entrega del convenio de concertación

Para 79.6 por ciento de personas físicas entrevistadas el trámite del convenio resultó muy sencillo, para las personas morales esta proporción se incrementa a 87.1 por ciento.

Para la firma de convenios, el 4.1 por ciento de encuestados dice que, CONAFOR agenda a los beneficiarios en sus oficinas; el 2.0 por ciento dice que fue CONAFOR la que se acercó a las localidades, asistiendo a la cabecera municipal, 8.2 por ciento de encuestados indicó que CONAFOR convoca a asambleas regionales; 18.4 por ciento de beneficiarios comentó que el trámite resultaba sencillo o muy sencillo debido a que CONAFOR cuenta con oficinas cercanas a sus localidades. Finalmente, un punto a considerar es la participación de los PSTF en la realización de todos los trámites, el 6.1 por ciento de encuestados recibe apoyo de parte del PSTF para acceder más fácilmente a las oficinas y realizar los trámites necesarios.

3.6.8. Respuesta a las preguntas de la Evaluación

El análisis realizado a continuación se basa en el análisis de información presentado en el apartado inmediato anterior. Las preguntas se agruparon en: solicitudes de apoyo y selección de beneficiarios.

3.6.8.1. Solicitudes de apoyo

- **¿Los puntos de recepción de solicitudes son accesibles y suficientes?**

La ubicación de las ventanillas de atención, si bien es del conocimiento general, no favorece una adecuada cobertura de la población objetivo, ya que generalmente se localizan en los principales centros urbanos.

- **¿Los requisitos para solicitar el apoyo se presenta de manera clara y completa?**

Los trámites a realizar y documentos a entregar para acceder al programa están estandarizados, y especificados en las RdeO y manuales de procedimientos. Las RdeO se publican y difunden en la página de la CONAFOR, por lo que están ampliamente difundidos. En cuanto a claridad, en esta ocasión se detectó una pequeña falla en la modalidad "Programa de manejo forestal maderable" en la integración de las prácticas para la conservación y manejo de la biodiversidad –exigidas en RdeO-, lo que ocasionó que en los estados se implementaran de diferentes maneras.

- **¿Existen mecanismos para revisar que la documentación entregada por los posibles beneficiarios esté completa?, ¿son estos mecanismos adecuados?**

En la recepción de solicitudes se revisa que esté completa. La normativa establece que la solicitud puede ser recibida únicamente con el anexo técnico y la solicitud propiamente dicha. Para completar el trámite, el solicitante dispone 5 días hábiles. Lo anterior ha generado un vicio oculto, que consiste en entregar la solicitud con los documentos estrictamente necesarios, podría decirse con el fin de *"apartar lugar"* y disponer de los 5 días hábiles establecidos para entregar la propuesta técnica y/o demás documentos faltantes. Este vicio oculto repercute negativamente sobre el tiempo disponible para el resto de actividades necesarias para la selección de beneficiarios.

- **En caso de programas que apoyen la realización de proyectos, ¿se brinda asesoría para la presentación de los proyectos?, de ser así, ¿es pertinente esta asesoría?**

La ENAIPROS si da apoyos para la realización de proyectos, pero no brinda asesoría para su presentación. Para eso están los PSTF: El desempeño de estos actores es uno de los principales cuellos de botella detectados en la recepción de solicitudes.

- **¿El periodo y horarios de recepción de documentación son pertinentes?**

En cuanto a los horarios de atención, puede decirse que están definidos y son del conocimiento de todo aquel que lea las convocatorias. En lo tocante a tiempos de entrega, para este proceso en la convocatoria se establece un plazo de quince días hábiles, posteriores a la publicación de la misma. Por lo que se requiere que los interesados estén muy al pendiente de dicha publicación y probablemente esta sea una de las razones por las cuales entregan la solicitud en los últimos días.

- **¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso?**

La concentración de solicitudes en los últimos días establecidos con tal fin, la entrega de solicitudes incompletas para disponer de 5 días hábiles más para la integración del expediente y la calidad de los proyectos presentados por los PSTF son los principales obstáculos a vencer.

- **¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben?**

No, la recepción de solicitudes se hace en estricto apego a la normativa; por lo que no hay diferencias entre lo señalado en la normativa y lo practicado.

- **¿Cuáles fueron las buenas prácticas y áreas de oportunidad detectadas en este proceso?**

No se detectaron buenas prácticas

- **Cuellos de botella o áreas de oportunidad**

La entrega de solicitudes en los últimos dos o tres días establecidos en la convocatoria fue señalada como un cuello de botella por la totalidad de entrevistados.

- **¿Es pertinente el tiempo en el que se realiza este proceso para el logro de su objetivo?**

El tiempo disponible para llevar a cabo este proceso es reducido, considerando que se empalma con la verificación de apoyos

3.6.8.2. Selección de beneficiarios

- **¿Existe una metodología o método para la selección de beneficiarios?, ¿es explícita y replicable?, ¿es adecuada?**

En las RdeO se establece la normativa para seleccionar los beneficiarios del Pp S219, la cual es bastante explícita y replicable. Para la ENAIPROS no existe una metodología definida. Hasta ahora, el único criterio aplicable es la ubicación del proyecto en una zona de reactivación, lo cual no necesariamente garantiza que sean proyectos que contribuyan al logro de objetivos de la Estrategia.

Se concluye que los criterios de selección de beneficiarios (criterios de elegibilidad, criterios de priorización u otros) de la ENAIPROS no están claramente establecidos.

- **¿Las instancias responsables de la emisión de dictámenes del Pp S219 están claramente establecidas?**

Si, si están claramente definidas y podrían ser retomadas para la dictaminación de proyectos de la ENAIPROS.

- **¿Se toma en cuenta la escasez de los recursos en la toma de decisiones?**

Se sostiene que probablemente la escasez de recursos sea uno de los factores que inciden sobre la atomización y dispersión de los recursos, en un intento de equidad en el acceso a los apoyos federales, tarea que debería dejarse al Pp S219 y que va en contra de los objetivos de la ENAIPROS.

- **¿El mecanismo de selección de beneficiarios es transparente?**

Se observó que el proceso de selección de beneficiarios es transparente, y que se aplican los mismos criterios para valorar a la totalidad de la demanda tal y como está establecido en la normativa del Pp S219. Sin embargo se cree que estos criterios deben ser reconsiderados con fines de la ENAIPROS.

- **¿El proceso de selección de beneficiarios es transparente, se aplican los mismos criterios para valorar a la totalidad de la demanda?**

Si este proceso está claramente establecido en las RdeO, aunque se observa que en algunos estados (Hidalgo) los apoyos se asignan dando prioridad a los ENAIPROS y en otros por puntaje.

- **¿El proceso se apega a lo establecido en los procesos de planeación?**

No hay planeación para la selección de proyectos ENAIPROS, la selección se da con base en calificación, independientemente de su potencial para el logro de objetivos.

- **¿Los mecanismos mediante los cuales el beneficiario se entera de que es o no beneficiario del programa son adecuados?**

La lista de proyectos autorizados se pública en la página de la CONAFOR; sin embargo el principal medio por el cual los beneficiarios de los apoyos se enteran de su aprobación, son los PSTF. El proceso de selección de beneficiarios no es el adecuado, ya que por inercia se sigue el mismo procedimiento empleado en los apoyos del Pp S219.

- **¿Se realiza una publicación de listas de beneficiarios?**

Si en la página de CONAFOR se publican los resultados de los apoyos, hayan sido aprobado o no

- **¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso?**

El principal obstáculo que enfrenta la CONAFOR para hacer una adecuada selección de beneficiarios se relacionan con limitaciones de tiempo y personal. Los recursos humanos, materiales y tiempo para llevar a cabo la evaluación de las solicitudes, a fin de determinar su elegibilidad y nivel de prioridad con respecto a los demás solicitantes son insuficientes, especialmente los recursos humanos que además de ser insuficientes, cuentan con perfiles mejorables.

• ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben?

No, no existen diferencias entre lo señalado en la normativa y lo practicado. Los beneficiarios son seleccionados en estricto apego a las RdeO.

3.7. Proceso de pago de los apoyos

En los TdeR de la Evaluación se define entrega de apoyos como conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales las personas beneficiarias o afiliadas reciben los diferentes servicios o tipos de apoyos (CONAFOR 2015b).

El único apoyo que entrega la ENAIPROS consiste en recursos económicos, mediante los cuales los beneficiarios adquieren bienes y/o servicios para llevar a cabo sus proyectos y/o aprovechamientos.

Esta parte del proceso, tal vez sea la más delicada, por tratarse de dinero, por lo que su operación se realiza en estricto apego a las RdeO del Pp S219, muy poco hay que comentar al respecto; sin embargo, se mencionan los casos en los cuales los entrevistados perciben cambios atribuibles a la operación de la ENAIPROS.

Además, en cuanto a normativa, este proceso también se apoya en un manual de procedimiento "Manual de Procedimientos Asignación y Pago de ApoyosI". Esta normatividad es considerada por los entrevistados como muy eficiente, ya que les facilita significativamente el proceso.

En este apartado se incluyen los subprocesos autorización del aprovechamiento, desistimiento, verificación y finiquito, todos ellos relacionados con el proceso de pago de apoyos.

3.7.1. Autorización del PMF

En el Anexo I de las RdeO del Pp S219, así como en los TdeR de DF se establece que el pago de los apoyos se realizará contra la presentación del oficio de autorización del PMF. Cabe señalar que actualmente ya es posible solicitar el pago de hasta 50 por ciento del monto asignado. Se dice fácil, pero en algunos estados este oficio puede tardar hasta tres años, y en ocasiones puede no llegar.

La autorización es expedida por la SEMARNAT y recuérdese que por lo general la participación de esta Secretaría es muy limitada, y carece de personal, por lo que la autorización puede ser bastante tardada. En el extremo opuesto se encuentra el estado de Chihuahua en el cual la autorización puede obtenerse en un tiempo récord de 24 días.

En el estado de Veracruz se observó un caso muy particular, relacionado con el oficio de autorización. Para el ejercicio 2014, se apoyaron programas de manejo, los cuales no incluyeron las prácticas de manejo para la conservación de la biodiversidad al momento de ser presentados a la Secretaría; los programas fueron autorizados y no se les puede pagar, debido a que no cumplen con los requisitos establecidos en ROP, las cuales piden que los programas de manejo deben de contener tales prácticas para el finiquito.

Respecto a este problema, la SEMARNAT dice que no puede generar nueva autorización, pues sus procedimientos están computarizados. La solución que se propone es que los

interesados anexen un documento complementario, el cual se les sellará para que puedan acceder al pago. En CONAFOR, se desconoce si este procedimiento viola o cumple la normativa relacionada con pago de los apoyos.

3.7.2. Desistimiento de los apoyos

A decir de los entrevistados la falta de recursos es una de las causas principales del desistimiento de apoyos observada. Pasada la euforia de haber recibido el apoyo, el beneficiario se da cuenta que para recibir el primer pago, tiene que invertir de sus propios recursos y al no contar con ellos prefiere desistir.

Otras causas de desistimiento mencionadas, son las personales, pero se cree que éstas en el fondo ocultan la falta de recursos, otra causa, que se da con mayor frecuencia en unos estados, que en otros, es la delincuencia, ya sea que obstaculice el acceso a las áreas que se planea provechar, o ya sea el temor de que los recursos disponibles atraigan a este tipo de personas.

En realidad el desistimiento de los apoyos es muy reducido, al analizar la base de datos de beneficiarios 2014, proporcionada por la CONAFOR, se encontró que a la fecha de cierre de la misma solamente un apoyo se encontraba desistido, éste se ubica en Jalisco. Por lo que se concluye que el sentir de los entrevistados se fundamenta en experiencias de ejercicios pasados y muy seguramente poco relacionados con la estrategia evaluada.

3.7.3. Pago de anticipo

Una vez firmado el contrato respectivo, se hace la solicitud del primer pago. El número de pagos y la proporción que corresponde a cada uno de ellos cambia entre componentes, y está debidamente especificado en la normativa aplicable a de cada uno de éstos.

En casos aislados, un cambio observado, que los entrevistados atribuyen a la ENAIPROS, es el pago de un anticipo. En ejercicios anteriores, no se contemplaba este tipo de pago. Para reducir los desistimientos y facilitar la ejecución de los apoyos a partir de este año, los proyectos de la ENAIPROS podrán acceder a un anticipo. A decir de los entrevistados, solamente los proyectos de la Estrategia disfrutan de este beneficio. Los funcionarios de oficinas centrales afirmaron que para programas ubicados en zonas de reactivación se establece el pago de un anticipo.

3.7.4. Verificación de los apoyos

La verificación consiste en dar fe de que los apoyos se adquirieron y/o las obras se llevaron a cabo y/o las actividades se realizaron, en apego a lo establecido en el proyecto apoyado. Se verifica la existencia de obras y/o maquinaria adquirida, la concordancia de las características de la misma con lo establecido en el proyecto y la correspondencia con lo establecida en la factura ingresa a la CONAFOR.

La verificación de los apoyos es un requisito para el pago de los apoyos. No todos los apoyos son iguales; por lo que, la verificación realizada depende del tipo de proyecto.

Los entrevistados, dijeron que se verifica todo lo verificable, generalmente se realiza una sola visita, la correspondiente al último pago. Los proyectos de plantaciones forestales comerciales son la excepción; ya que para estos se realizan tres; mientras que los programas de manejo y certificación no la requieren, o mejor dicho, la verificación es documental.

La normativa establece que el productor debe será notificado por oficio, de que se va a llevar a cabo la verificación. Aquí, los entrevistados reconocieron una violación en la normativa, realizada en aras de simplificar el proceso. Generalmente se notifica con anticipación al beneficiario, por medio del PSTF, y el oficio se le entrega el mismo día que se hace la verificación.

La verificación se hace por componente. A diferencia de lo observado en otros procesos (recepción de solicitudes), este proceso en particular es realizado exclusivamente por los enlaces de cada componente. Para la logística, se organizan por regiones, en las cuales se hacen todas las verificaciones de un solo componente. Se hacen rutas de trabajo, y se van en grupos de dos para, no quedarse solos. Muchas comunidades están incomunicadas y sólo pueden comunicarse vía radio.

La forma de organizar las verificaciones depende de los estados, en algunos proceden de la manera anteriormente descrita y en otros la verificación se realiza con apoyo de los PSTF, quienes transportan a los funcionarios y los acompañan durante la verificación.

La principal problemática, que se relaciona con la verificación de los apoyos, manifestada por los funcionarios entrevistados, es el empalme en tiempos con la recepción de solicitudes. Al mismo tiempo que se están recibiendo solicitudes se está verificando. De hecho podría decirse que estos dos procesos conforman la etapa de mayor trabajo en el año, y por lo tanto la más crítica en la operación de los programas del Pp S219, y por tanto de la ENAIPROS.

Generalmente no se encuentran diferencias entre lo establecido en el proyecto y lo realizado en campo. En caso de los proyectos que no cumplieron se hace una notificación a los beneficiarios para que hagan la devolución de recursos. En caso de que no lo hagan de manera voluntaria, el caso se turna a jurídico, quien solicita el reintegro a través de una demanda civil. Estos casos son poco comunes, aunque no inusuales.

Una situación diferente es la que se presenta cuando los bienes adquiridos o las actividades realizadas difieren de lo establecido en el proyecto, ya que en este caso solamente se estima un ajuste. Se les paga solamente un porcentaje en correspondencia con la proporción realizada de la obra propuesta. El ajuste correspondiente es descontado del finiquito. Si bien esto sucede específicamente en los apoyos que se dan para la adquisición de maquinaria o construcción de obras.

En algunos casos (Durango, Chihuahua, Jalisco y Michoacán) el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso de seguimiento y verificación de los apoyos es la inseguridad.

3.7.5. Finiquito de los apoyos

El finiquito de los apoyos es un proceso muy ligado a la verificación. El último pago está condicionado a la verificación. En caso de encontrar diferencias en campo contra lo establecido en la solicitud, es en este último pago donde se hacen los ajustes por incumplimiento o por diferencia en características de los apoyos.

Aquí se detectó una pequeña falla en el cumplimiento de los finiquitos, al parecer para los enlaces el finiquito concluye cuando el beneficiario recibe el último pago; y así es, pero al interior de la CONAFOR, para poder dar un mejor seguimiento a los apoyos, se requiere que los finiquitos sean reportados en el sistema, cosa que no se hace.

Se desconoce si este problema es generalizado o puntual, pero el personal de la Subgerencia Administrativa, reportó que puede haber un desfase de hasta un año, en el reporte de finiquitos; no es que los apoyos no se hayan finiquitado, es simplemente que dichos finiquitos no se han cargado en el sistema, es decir el SIGA II no se actualiza de manera oportuna. Cuando se hacen evaluaciones, el cumplimiento de finiquitos resulta bajo.

Ya sea falta de tiempo, exceso de carga de trabajo o hasta desidia, el evaluador considera que esta mínima falla de procesos debe ser atendida. Uno de los indicadores de gestión del Pp S219, con base en los cuales se mide su desempeño, es precisamente el cumplimiento de finiquitos, por lo cual si se incumple en su registro, el Indicador

resultará bajo y será interpretado como mal desempeño del Programa. Si bien en la actualidad lo único que se puede medir es el desempeño del Pp S219, se espera que en el corto plazo el desempeño y resultados de la ENAIPROS también sean medibles.

3.7.6. Cuestionario a beneficiarios

En este apartado se describe la opinión de los beneficiarios sobre el proceso de pago, verificación y finiquito de los apoyos. La información fue recabada a través del cuestionario aplicado a beneficiarios de los ocho estudios de caso incluidos en esta evaluación. Un análisis detallado de la información proporcionada por estos actores se encuentra en el Tomo III. Los temas tratados son: pago de apoyos y verificación. Cabe señalar que las respuestas hacen referencia a los procesos del Pp S219.

3.7.6.1. Pago de los apoyos

En cuanto a manera de recibir los recursos, el 93.2 por ciento de beneficiarios manifestó que lo recibe en dos ministraciones, y 6.0 por ciento señaló recibirlo en una sola ministración.

Al mes de septiembre de 2015, la mayoría de beneficiarios (97.7 por ciento) manifestó haber recibido el primer pago; correspondiente a 60 por ciento del monto total asignado, una pequeña minoría (2.3 por ciento) manifestó no haberlo recibido aún. Para recibir este pago, los entrevistados tuvieron que esperar un tiempo promedio de 46.5 días, es decir un mes y medio. Cabe señalar que poco más de la mitad (55.4 por ciento) de beneficiarios recibió el primer pago, dentro del primer mes, posterior a la firmar del Convenio de Concertación.

En cuanto al trámite de finiquito, sólo 5.0 por ciento de encuestados dijo que ya lo realizó y 59.5 por ciento manifestó haberlo recibido. Para este último, el 33.3 por ciento recibió el pago durante el mes posterior al dictamen final de la obra; mientras que 20.3 por ciento lo recibió durante el segundo mes posterior a dicho dictamen. El 20 por ciento considera que el finiquito les fue pagado de manera muy rápida.

La proporción de beneficiarios que consideró que el proceso de pago funciona adecuadamente fue de 33.1 por ciento; 50.4 por ciento manifestó que es necesario agilizar la entrega de recursos. Una recomendación relevante sobre este proceso es la de regresar al esquema anterior de estrega de recursos, donde se entregaba un primer pago o anticipo y una vez concluido el trabajo o actividad correspondiente, se entregaba el finiquito del apoyo.

3.7.6.2. Verificación

En cuanto a verificación de los apoyos, la mayor proporción de beneficiarios (87.3 por ciento) dijo haber recibido una visita de este tipo, por parte del personal de CONAFOR, en el 6.7 por ciento de proyectos evaluados no precedió dicha visita. Los entrevistados agregaron que aun sin ser procedente la verificación, el personal de CONAFOR se comunicó con ellos para conocer los avances y resultados de los proyectos.

Las verificaciones pueden ser de dos tipos: en la primera consiste en recorrido por el predio, toma de fotografías y verificación de actividades (68.1 por ciento); este tipo de verificación aplica cuando se realizar proyectos productivos, tales como: prácticas de manejo, establecimiento de plantaciones forestales, caminos forestales, entre otros. El segundo tipo consiste en verificación de metas del proyecto (31.9 por ciento), y aplica cuando se realizan estudios, cursos de capacitación o adquisición de herramientas, equipo o maquinaria. Esta verificación se realiza principalmente por medio de comunicación constante, entrega de informes de resultados y comprobación de la adquisición del material.

En cuanto a pertinencia de la verificación, para 88.9 por ciento de beneficiarios la visita de verificación resultó ser muy adecuada. La principal recomendación emitida por los encuestados para mejorar el proceso es la realización de visitas de verificación con mayor puntualidad (31.7 por ciento).

3.7.6.3. Finiquito

El 59.5 por ciento de beneficiarios encuestados manifestó haber recibido el finiquito. El 33.3 por ciento de éstos lo recibió durante el mes posterior al dictamen final de la obra; el 20.3 por ciento durante el segundo mes posterior a dicho dictamen. El 20 por ciento se muestra sorprendido por la rapidez con la que le llegó el finiquito; mientras que 13.6 por ciento considera el pago del finiquito es muy tardado.

En cuanto a recomendaciones para mejorar el finiquito, la proporción de beneficiarios que consideró que el proceso funciona adecuadamente es de 33.1 por ciento; mientras que, 50.4 por ciento manifestó que es necesario agilizar la entrega de los recursos, sobre todo el pago final.

3.7.7. Respuesta a las preguntas de la Evaluación

El único apoyo que otorga la ENAIPROS son recursos económicos para la adquisición de bienes y servicios. No existe un mecanismo específico para el pago de los apoyos de la ENAIPROS, el pago se realiza conforme a la normativa del Pp S219.

- **¿Existen procedimientos y plazos claros para la entrega de los productos del programa? ¿Las instancias responsables están claramente definidas?**

Si todo esto está definido en las RdeO del Pp S219.

- **¿Existe de manera sistematizada, un documento que dé cuenta de los resultados de supervisión y entrega de los apoyos?**

No, no existe.

- **¿El programa cumple con las especificaciones sobre la forma en que se debe realizar la entrega de apoyos?, ¿son éstas adecuadas?**

El pago de los apoyos se realiza en estricto apego a las RdeO del Pp S219; por tratarse de recursos económicos se cumple con todas las especificaciones. El proceso de pago se considera muy adecuado.

- **¿El programa cuenta con los insumos suficientes para la entrega de los apoyos (infraestructura, equipo de transporte, personal, etc.)?, ¿estos insumos son adecuados?**

Para el finiquito de los apoyos, se requiere verificación en campo. Generalmente la verificación se realiza en los primeros meses del año, coincidiendo con el proceso de selección de beneficiarios. En estas etapas del proceso de apoyo (verificación y selección de beneficiarios), el recurso más limitante es el humano, ya que tienen que revisar y calificar expedientes, al mismo tiempo que se realiza la verificación y se solicita el pago de los apoyos; aunque también los vehículos y la gasolina fueron señalados como limitantes.

- **¿Existen procedimientos estandarizados que verifiquen el cumplimiento de la corresponsabilidad u obligatoriedad por parte del beneficiario?, ¿son pertinentes?**

Para los proyectos de la ENAIPROS no hay procedimientos estandarizados que verifiquen la corresponsabilidad u obligatoriedad por parte del beneficiario. Los procedimientos

empleados para verificar el cumplimiento son los aplicados en los componentes de la CONAFOR, establecidos en las RdeO del Pp S219, los cuales difieren entre componentes; se considera que están estandarizados y que son pertinentes.

- **¿Existen mecanismos para verificar que los apoyos realmente lleguen a la población que debe ser beneficiada?, ¿estos mecanismos son adecuados?**

No hay manera de que los apoyos del Pp S219 lleguen a individuos que no deberían ser beneficiarios, debido a la serie de requisitos que deben ser cubiertos.

- **¿Se observaron presiones por parte de grupos de influencia (partidos políticos, grupos religiosos, asociaciones de colonos, entre otros) para condicionar los apoyos?**

No se observan presiones por parte de grupos de influencia para condicionar los apoyos, ya que estos grupos tienen un conocimiento reducido sobre la Estrategia; si no es que la desconocen por completo.

- **¿Los puntos de entrega de apoyos son adecuados (suficientes, cercanos a los beneficiarios, y de fácil acceso, entre otras características)?**

El pago de los apoyos se realiza en el banco seleccionado por el beneficiario, por lo que él está en libertad de seleccionar el que le quede más accesible.

- **¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso?**

El principal obstáculo, para el pago de los apoyos, mencionado en varios estados incluidos en trabajo de campo, fue el oficio de autorización de SEMARNAT, cuya liberación puede retrasar por varios meses el pago del apoyo, inclusive en casos extremos, cuando este oficio no es liberado, puede ser la causa de la cancelación de los apoyos. Es necesario resaltar que este obstáculo es de medular importancia, si no se autorizan los PMF no puede haber aprovechamiento, por ende las metas de la estrategia están condicionadas a dicha esta autorización.

- **¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben?**

No, no existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica, para el pago de los apoyos del Pp S219, mecanismo que es replicado para el pago de apoyos de la ENAIPROS.

3.8. Proceso de seguimiento a beneficiarios

Conforme a los TdeR de la Evaluación, el seguimiento a los apoyos son las acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a las personas beneficiarias son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.

Se recuerda que tanto en el Pp S219, como en la ENAIPROS, el apoyo otorgado consiste en recursos económicos para la compara o pago de bienes y servicios relacionados con los programas de manejo y aprovechamiento de recursos forestales.

Cabe señalar que ni la ENAIPROS, ni los componentes del Pp S219 tienen mecanismos para monitorear que los beneficiarios hagan uso de los apoyos entregados. Es esta una de las principales debilidades de la operación de la CONAFOR. Por lo que el seguimiento se relaciona exclusivamente con la aplicación de dichos recursos; si bien con fines de pago, proceso que fue descrito previamente, se realiza una verificación de los apoyos.

Este proceso es dividido en dos apartados: seguimiento durante la vigencia de los apoyos y seguimiento una vez concluido el apoyo; a la vez estos apartados se subdividen en seguimiento administrativo y seguimiento técnico.

3.8.1. Durante la vigencia de los apoyos

3.8.1.1. Seguimiento administrativo

El seguimiento administrativo de los apoyos se realiza en formato electrónico y en físico. El seguimiento en electrónico se realiza en el SIGA II, y el físico es a través del manejo de expedientes.

- **Seguimiento en electrónico**

La información que fue capturada durante el ingreso de solicitudes en el INFOPREL es migrada al SIGA II. El seguimiento en electrónico a los apoyos es uno de los procesos

que se muestra sin cambios a raíz de la ENAIPROS. De hecho al preguntar si en el SIGA II es posible identificar los proyectos ENAIPROS, la invariable respuesta obtenida fue negativa. No, no hay un campo en el cual se defina si el proyecto es ENAIPROS, ni lo hay tampoco para identificar si el proyecto se ubica en una zona de reactivación. No se esperan cambios en el SIGA II en corto plazo, por lo que los entrevistados no creen que estos campos se vayan a agregar pronto.

Por tanto, el seguimiento de proyectos ENAIPROS es prácticamente imposible. Cualquier identificación, con fines de la Estrategia, se realiza *expost* de manera práctica. Para elaborar reportes oficiales es necesario -citando textualmente lo mencionado por los entrevistados-. “pescar pedazos del SIGA II”.

Los incluidos consideran que hacer los cambios requeridos para que esta identificación sea posible es un trabajo extraordinario; ya que los reportes que se generan son fijos; están predefinidos.

Además de la falta de campos para identificar los proyectos ENAIPROS, otra falla comentada durante las entrevistas, es que el SIGA II sólo controla la información de la primera convocatoria hasta la asignación de los apoyos. El Sistema no lleva el control de convocatorias subsecuentes, ni de pagos, cancelaciones, o renuncias; mucho menos lleva control de información jurídica. Los reportes de incumplimientos pueden ser generados solamente por el área técnica responsable de cada programa, que es la encargada de seguimiento a este tipo de información.

Sobre el funcionamiento de este sistema, las opiniones son encontradas, hay quienes consideran que definitivamente la CONAFOR necesita un sistema nuevo, acorde a la actual forma de operar los programas, y hay quienes consideran que este Sistema funciona bien, que lo único que se requiere es conocerlo a profundidad.

Para estos últimos, el Sistema es muy buena herramienta, que permite hacer consultas muy fácilmente, con grandes ventajas en cortes, que permiten un conocimiento exacto en información. Si bien reconocen que el sistema se cae con mucha frecuencia.

Este problema fue mencionado en todos los estados visitados. El origen del problema, es que el actual ancho de banda no es suficiente, por lo que con frecuencia se satura el servidor, ocasionando las comúnmente conocidas como “caídas del sistema”. En algunos estados ya se están tomando medidas para contratar un ancho de banda mayor, con lo cual se cree se resolverá este problema.

Expedientes digitales

Otro problema relacionado con el seguimiento en electrónico son los expedientes digitales. Una de las estrategia definidas a nivel nacional era tener todos los expedientes capturados en el sistema, sin embargo el papel desempeñado por KODAK y los resultados generados de su trabajo impidieron alcanzar el objetivo; si bien señalan que este problema en realidad es para el Pp S219, en realidad podría estar pasando también para la ENAIPROS.

En teoría la intervención de la empresa Kodak, en la digitalización de expedientes, ayudaría a una integración de expedientes de manera más eficiente. Sin embargo el sentir de los entrevistados es que la información capturada por esta empresa no fue depurada, salió con muchos errores, y en lugar de facilitar el manejo de expedientes, lo complicó e incluso dicen que faltaron de capturar muchos de éstos.

Seguimiento en físico

El seguimiento administrativo a los apoyos también se complica, debido a que no se lleva un adecuado manejo y control de los expedientes en físico.

Durante el trabajo de campo realizado con fines de la presente, se revisaron los expedientes de beneficiarios y no beneficiarios incluidos en la muestra. En algunos expedientes se verificó que hay documentos duplicados, lo cual los hace más voluminoso. También se observó que la documentación viene impresa por una sola cara y que pareciera que los apoyos se dieran conforme a la magnitud del expediente –o por peso-.

Resulta contradictorio que la CONAFOR no haya puesto en práctica medidas para disminuir el uso de papel, como ya lo está haciendo la mayoría de secretarías y otras instituciones públicas. Lo que lleva a la conclusión, obvia de que, deberían tomarse medidas para que los expedientes se imprimieran en las dos caras de la hoja, o aún mejor, que de manera definitiva se opte por la opción digital.

Sobre este tema, también se discutió el manejo que se le da a los expedientes de proyectos no aprobados, para los cuales, en el Artículo 29 de las RdeO del Pp S219, se establece que:

> *"…En el caso de los expedientes de las personas solicitantes que no resultaron beneficiados por haberse agotado los recursos, los gerentes estatales serán responsables de resguardarlos hasta el término de las convocatorias del siguiente ejercicio fiscal, en cumplimiento a lo señalado por el primer párrafo del artículo 21 de*

estas Reglas. Una vez concluido el término de resguardo, los expedientes se pondrán a disposición de las personas solicitantes para que los recojan dentro de los 30 días hábiles siguientes al término de la convocatoria. En caso de que las personas solicitantes no recojan sus expedientes en ambos supuestos, la CONAFOR podrá donarlos a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito para su reciclado…" (DOF 2013).

La discusión se centró en que esta normativa no se aplica, y en realidad los expedientes se resguardan por un tiempo mucho mayor, de hecho indefinido, bajo la justificación de que las implicaciones legales de no resguardar la documentación, pueden rebasar la problemática que ocasiona su resguardo. Este problema fue comentado en varios de los estados visitados.

Se reconocen que para ellos es bastante complicado el manejo de expedientes en general, no solamente de proyectos no aprobados, sino de todos los expedientes en general. Situación que se complica con los recientes recortes de personal del área de archivo, complicando aún más el trabajo del personal que permanece en funciones.

El manejo y control de expedientes se deja a responsabilidad del personal técnico de cada componente, lo que ocasiona, que no haya un área única para su almacenamiento. En otros estados el manejo de expedientes se realiza con ayuda de prestadores de servicio social, se reconoce que no es lo ideal, pero si lo mejor que se puede hacer para solucionar este problema.

El caso es que el manejo de expedientes en físico es un problema que tiene que atenderse.

3.8.1.2. Seguimiento técnico

No hay seguimiento técnico de los apoyos, el apartado se incluyó precisamente para hacer énfasis en que durante la vigencia de los apoyos no se da este tipo de seguimiento.

- **Por parte de los PSTF**

El seguimiento técnico realizado por parte de los PSTF es limitado y se restringe a las visitas estrictamente necesarias para cumplir con su participación en el mismo.

En campo por parte de la CONAFOR

En la mayoría de estados visitados se reconoció que no se da seguimiento técnico a los apoyos. Como se dijo párrafos atrás las visitas de la CONAFOR a los predios se realizan exclusivamente con fines de verificación y finiquito.

3.8.2. Después de concluido el proyecto

Si el seguimiento realizado durante la vigencia de los apoyos es limitado o nulo, la situación del seguimiento realizado después de que el proyecto ha sido finiquitado es peor. No se da ningún tipo de seguimiento a los apoyos, de manera posterior a la vigencia de los mismos.

Lo que lleva a desconocimiento del estado actual de los bosques, ya sean apoyados por el Pp S219, por la ENAIPROS, o que no haya recibido ningún tipo de apoyo.

Al respecto, en uno de los estados entrevistados se dijo que el inventario forestal es necesario debido a que no se sabe el estado actual de los bosques, ya sea que hayan sido apoyados anteriormente o no. Después de concluido el apoyo, precisamente por la falta de seguimiento, no se sabe si los beneficiarios siguen dando mantenimiento y/o aprovechando los bosques o no, cosa que se duda debido al costo que esto implica.

3.8.2.1. Seguimiento a la satisfacción con la asistencia técnica recibida

En cuanto a la existencia de mecanismos para conocer la satisfacción del beneficiario respecto de los bienes o servicios apoyados, se mencionó como principal, la encuesta de satisfacción. En la cual se evalúa el nivel de satisfacción del apoyo y de la asesoría técnica otorgados. Estas encuestas son archivadas en cada uno de los expedientes de los proyectos concluidos y los resultados se reflejan en el listado asesores acreditados que se publica para el siguiente ciclo.

3.8.2.2. Quejas

El único mecanismo mencionado, por el cual el beneficiario pueda quejarse, fue el buzón de quejas y denuncias al órgano interno de control.

3.8.3. Cuestionario a beneficiarios

En este apartado se describe la opinión de los beneficiarios sobre el seguimiento a los apoyos realizado por parte de la CONAFOR. Esta información fue recabada a través del cuestionario aplicado a beneficiarios de los ocho estudios de caso. Información más detallada sobre este tema se presenta en el Tomo III de este informe.

El 79.1 de entrevistados dijo que siempre recibe visitas de supervisión; mientras que 11.2 por ciento dijo que nunca recibe este tipo de visitas, el 75 por ciento indicó que la visita consistió en un recorrido por el predio apoyado, así como toma de fotografías y corrección de obras, cuando era necesario, o bien emisión de recomendaciones para mejorar la calidad del trabajo.

En cuanto a pertinencia de las visitas, 90.7 por ciento de encuestados las calificó como muy adecuadas. La mayoría (70.2 por ciento) considera que el proceso funciona adecuadamente como tal; sin embargo, una minoría (26.6 por ciento) recomienda mayor frecuencia en las visitas de supervisión. Para mejorar este proceso.

3.8.4. Respuesta a las preguntas de la evaluación

Se reitera que el único seguimiento técnico que se da a los apoyos es la verificación con fines de finiquito; y que, después de concluidos los apoyos no se da ningún tipo de seguimiento. Por lo que la mayor parte de las preguntas de evaluación, para este apartado, no proceden. Las preguntas que si se respondieron fue tomando como base la verificación mencionada; aunque en esta evaluación, ese tema se incluye en el apartado de pago de los apoyos.

- **¿El Programa tiene mecanismos para monitorear que los beneficiarios utilizan el apoyo?, y ¿estos mecanismos son adecuados?**

No procede la pregunta

- **¿Existen procedimientos estandarizados que verifiquen el cumplimiento de la corresponsabilidad u obligatoriedad por parte del beneficiario?**

Si los establecidos en RdeO.

- **En el caso donde se involucra la ejecución de obras o infraestructura, ¿Se cuenta con un mecanismo de monitoreo que permita identificar si se realizaron de acuerdo a la normatividad aplicable?**

Si, para esto se realizan las verificaciones oficiales, en las cuales se verifica -valga la redundancia- el cumplimiento y/o desviaciones del proyecto.

- **¿El monitoreo considera plazos para la revisión de las condiciones de la obra o infraestructura después de terminada la obra?**

No, no se da ningún seguimiento a las obras después de concluido el proyecto

- **¿El tiempo con que se realiza el proceso de seguimiento es pertinente?**

No, no es pertinente, no se tiene personal y en por lo general los predios son distantes, lo que lleva a que se realice únicamente la verificación con fines de seguimiento y ésta se realiza tratando de invertir el menor tiempo posible.

- **¿La cobertura del proceso de monitoreo (número de beneficiarios a los que se les dará seguimiento después de la entrega del apoyo) para verificar el uso de los apoyos es adecuada?**

No se da seguimiento después de concluidos los apoyos.

- **¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso?**

El principal, es el traslape en tiempos con la selección de apoyos. Otros obstáculos mencionados fueron la inseguridad, la falta de personal, y la falta de vehículos acordes a las condiciones de los terrenos a verificar.

- **¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben?**

Si, solamente en la entrega del oficio de verificación el cual debe hacerse con oportunidad, en la realidad se entrega el mismo día que se hace la verificación, las razones son las ya mencionadas, falta de personal, recursos, vehículos, inseguridad.

3.9. Contraloría social

Antes de proceder al análisis de este punto, se hace la aclaración de que estos tres últimos temas: contraloría social, transparencia y rendición de cuentas y corrupción se basan exclusivamente en la información recabada a través del cuestionario a beneficiarios, aplicado en los ocho estudios de caso.

Hecha esta aclaración se procede al análisis del tema que corresponde a este apartado.

En los TdeR para la realización de la presente evaluación, se define contraloría social como:

> *"…Proceso a través del cual los beneficiaros pueden realizar las quejas o denuncias que tengan del programa*…" (CONAFOR 2015b)

Al respecto, se encontró que 54 por ciento de beneficiarios dijo que el personal de la CONAFOR les aplicó una encuesta para conocer el grado de satisfacción con respecto a los apoyos recibidos; mientras que, 46 por ciento expresó que nunca se le ha realizado ese tipo de encuestas.

El 64 por ciento de entrevistados sabe de la existencia del buzón de quejas, que sirve como mecanismo de comunicación con CONAFOR, pero ninguno de ellos no lo ha utilizado. El 36 por ciento restante no sabe de la existencia de dicho buzón.

Finalmente, se preguntó a los encuestados si de acuerdo con su experiencia y grado de satisfacción con la implementación de los apoyos, le recomendaría a otros productores participar en estos programas, el 98 por ciento dijo que si y el 2.0 por ciento dijo que no.

3.10. Transparencia y rendición de cuentas

Para dale transparencia y rendir cuentas a la sociedad sobre el ejercicio de los recursos y resultados obtenidos, la CONAFOR pone a disposición, del público en general, la página oficial www.**conafor**.gob.mx/. Al cuestionar a los entrevistados sobre esta página, la mayoría (82 por ciento) se manifestó enterado de su existencia y utilidad para acceder a información pública relacionada con el Pp S219, en cualquier momento; mientras que, 18 por ciento dijo desconocerla por completo. Lo cual en muchas ocasiones se debe en cierta medida a la edad del beneficiario o al grado de estudios de éste.

En cuanto a calidad de la información ofrecida en el portal de la CONAFOR, así como en el interfaz, el 50 por ciento de entrevistados considera que la información vertida en el

portal de CONAFOR es de muy buena calidad; el 50 por ciento restante opina que la calidad es buena.

3.11. Corrupción

Finalmente, se cuestionó a los beneficiarios sobre prácticas de corrupción por parte del personal de CONAFOR, relacionada con el acceso a la obtención de apoyos o pagos; ya sea que la hubieran enfrentado ellos mismos o algún otro productor de la región. El 100 por ciento de beneficiarios mencionó nunca haber sufrido o sido testigo de una práctica de ese tipo.

4. Hallazgos y resultados

En este apartado se presentan los principales hallazgos y resultados obtenidos a partir del análisis del Diseño y los Procesos.

4.1. Diseño

El análisis realizado a los elementos básicos del Diseño de la ENAIPROS arrojó como principales hallazgos los siguientes:

4.1.1. Justificación de la creación y el diseño

El diseño de la ENAIPROS no se llevó a cabo bajo un proceso sistemático completo, conforme lo establecido en la Metodología de Marco Lógico. Las evidencias documentales sólo muestran un diagnóstico, el análisis de involucrados, un árbol de problemas y una Matriz de Indicadores para Resultados.

En lo que respecta al diagnóstico, en éste es posible identificar el problema que se pretende resolver a través de la intervención y se presentan resultados estadísticos y estimaciones sobre la población en la que recae el problema.

En el análisis de involucrados presentado no se consideraron las expectativas e intereses de los potenciales beneficiarios.

El árbol de problemas presenta diversas fallas como: la definición del problema central (que se convierte en el objetivo de la ENAIPROS y en el Propósito de la MML), el orden de las relaciones causales y la identificación de los efectos, así como un cuadro con indicadores y metas no jerarquizadas.

4.1.2. Evaluación de la MIR

Se encontraron serias debilidades en la Morfología de la MIR entre estas destacan las siguientes:

a. Se presentan los objetivos (resumen narrativo), aunque estos no se encuentran correctamente redactados, jerarquizados e identificados a nivel de Propósito y Componentes.

b. No se presentan objetivos a nivel de Fin y Actividades

c. La narrativa del Propósito no permite identificar el cambio que se desea lograr en la población objetivo y no se expresa como una situación deseada.

El objetivo de la ENAIPROS tal y como se plantea, establece que: el **efecto directo o Propósito de la ENAIPROS** indica que el **objetivo jerárquico superior** de la ENAIPROS, por tener los componentes en operación, es la promoción del aprovechamiento sustentable, y como un **objetivo jerárquico inferior** el logro de un incremento en la producción, la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de los dueños y poseedores de los recursos y de la población de las regiones forestales productoras del país.

No existe una diferenciación real entre los objetivos de la ENAIPROS y la de los programas que le dan soporte (Pp S219 y Plantaciones Forestales Comerciales).

En el análisis de la lógica vertical de la MIR se encontró que:

Los Componentes son necesarios para el logro del **Propósito** y se orientan efectivamente al cumplimiento del objetivo.

Es de resaltar que plantaciones forestales comerciales no aparece como un Componente en la MIR, pese a ser considerado un elemento fundamental para incrementar el volumen de producción y productividad forestal maderable[34] y lograr la meta establecida[35].

Existe un error de jerarquización en los objetivos. Se establece la **rentabilidad** como un objetivo inferior a los objetivos de aprovechamiento sustentable, **productividad**, **producción** y conservación de la biodiversidad, cuando la rentabilidad es el efecto de los factores anteriores.

La MIR presenta una adecuada lógica vertical, aunque no existe plena congruencia con los conceptos establecidos en los documentos de planeación superior. Cada indicador tiene nombre, están bien definidos, se especifica método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, metas y comportamiento esperado del indicador, como resultado de la operación de la ENAIPROS.

[34] Puesto que el Indicador "Tasa de variación de la producción forestal maderable", considera para su cálculo, tanto la producción proveniente de bosques naturales, como la proveniente de plantaciones forestales comerciales.
[35] De 11 millones de m^3 de madera en rollo para el 2018.

4.1.3. Contribución de la ENAIPROS a los objetivos nacionales

La ENAIPROS contribuye a las metas nacionales relacionadas con el incremento de los niveles de **producción** y **productividad**, establecidas en el PND 2013-2018, PSMARN 2013-2018 y el PRONAFOR 2014-2018.

4.1.4. Población objetivo

En lo que respecta a la población objetivo, ésta no es definida para la ENAIPROS en general. La definición de las poblaciones de la ENAIPROS se ha precisado para cada uno de los tres componentes que otorgan subsidios a los beneficiarios, sin embargo en lo que respecta a los Componentes II y III, **no se ha caracterizado ni definido de forma clara y precisa** a la población Prioritaria y Objetivo y, **no existe una cuantificación o acotación** de la Población Potencial y Prioritaria para ninguno de los tres Componentes.

4.1.5. Arreglo institucional

Al igual, que en el Grupo Operativo Interinstitucional, no se encontró evidencia de la existencia de alguna normatividad, lineamiento o Manual de procedimientos, en el que se asentaran los detalles sobre quiénes debían integrar el **Comité de Seguimiento de la ENAIPPROS**, los objetivos, metas, roles y procedimientos de coordinación, así como el perfil y cargo de los integrantes de estos grupos no es homogéneo.

No se estableció un mecanismo operativo, ya sea área o persona en particular, que coordine las acciones intrainstitucionales establecidas en el seno de los Grupos Operativos Interinstitucionales en las Gerencias estatales de la CONAFOR.

No se encontró evidencia sobre algún ordenamiento, lineamiento o manual de procedimientos que especifique **el papel que jugarán las oficinas centrales de la CONAFOR como instancia de coordinación y revisión de avances de la ENAIPROS.**

No existe un mecanismo de documentación establecido que permita validar o verificar las actividades realizadas por los Comités de Seguimiento de la ENAIPROS.

4.1.6. Sistema para la gestión administrativa

La ENAIPROS no cuenta con un sistema computarizado para su gestión administrativa; su gestión se lleva a través del SIGA como Pp S219. Sin embargo, éste carece de la información necesaria para identificar y dar seguimiento a beneficiarios de la Estrategia.

Al momento de esta evaluación (agosto de 2015), de acuerdo con lo manifestado por funcionarios operativos de la CONAFOR, se estaba trabajando en el desarrollo de un sistema informático que permitiera automatizar y concentrar la información precisa para el seguimiento y evaluación de cada uno de los componentes de la ENAIPROS.

4.1.7. Consistencia entre el diseño y la normatividad

En cuanto a la adaptación a la normatividad, los esfuerzos en la adaptación u orientación de los instrumentos normativos como las RdeO del Pp S219, 2014 y los Lineamientos del Programa de Plantaciones Forestales Comerciales han sido poco decisivos. En los Componentes y Modalidades de apoyo bajo la coordinación de la Gerencia de Desarrollo Forestal, se establecieron criterios en sus poblaciones objetivos, el pago de anticipos, los montos de apoyo, los períodos de entrega, y la prioridad de selección de beneficiarios.

No se observa intencionalidad en la norma para direccionar los apoyos bajo una lógica de concurrencia, más allá de la ubicación de las unidades de producción forestal en zonas de reactivación. La distribución de los apoyos de la ENAIPROS y del programa de Plantaciones tiene el mismo perfil de operación del Pp S219, sin criterios que favorezcan la selección y asignación de los apoyos ENAIPROS.

No existe un procedimiento sistematizado para la selección de los beneficiarios ENAIPROS, ni una estrategia integral y normativamente establecida, para la focalización de los apoyos otorgados a través del Pp S219 y Plantaciones Forestales Comerciales (Lineamientos).

Se observaron deficiencias que afectan la total congruencia de la norma y lo establecido en las RdeO del Pp S219 (específicamente en el Concepto E.P 3. Estudios Forestales y Concepto PP.1 Prácticas de manejo predios con producción maderable y conservación de la biodiversidad) y los TdeR para la presentación de proyectos de Prácticas de manejo en predios con producción maderable y conservación de la Biodiversidad, dado que se establecen actividades que se exigen como obligatorias por la CONAFOR en los Programas de Manejo para su apoyo y autorización (ante la SEMARNAT), y que sin embargo no son apoyadas dentro de las prácticas de manejo (PP.1), tales como las actividades para la Protección de ecosistemas ribereños y Conectividad de hábitats.

4.1.8. Supuestos

En cuanto a los Supuestos se encontró que:

El Supuesto recurso presupuestal no se cumple cabalmente dado que:

- Hubo limitados recursos para la adquisición de equipo para hacer difusión y seguimiento de los apoyos (se requiere hacer mayor difusión de la ENAIPROS)
- No hubo recursos para algunas nuevas modalidades de apoyo que se consideran necesarias para la operación eficaz de la estrategia (prácticas de manejo de la biodiversidad, mantenimiento avanzado de Plantaciones, entre otras)
- Recorte de personal por falta de presupuesto, específicamente en las áreas de Cadenas Productivas y Plantaciones
- Falta de personal de apoyo para la coordinación de la ENAIPROS en las Gerencias Estatales (no se asignó presupuesto para ello).

El Supuesto Recurso humano no se cumple de manera plena. Las tareas de coordinación, planeación y seguimiento de la ENAIPROS se añaden a las tareas de trabajo habituales del personal de la CONAFOR. Las labores administrativas recaen en el personal técnico-operativo, en detrimento de la calidad de los procesos de la ENAIPROS. En varias Gerencias estatales prácticamente se está desarticulando una buena parte de la plataforma del personal operativo de la ENAIPROS con el despido de personal de los departamentos de Cadenas productivas y Plantaciones Forestales Comerciales.

El Supuesto Apoyo de las instituciones de gobierno relacionadas con la normatividad forestal se cumple de manera parcial, Dadas las deficiencias detectadas en los Grupos Operativos Interinstitucionales no existen las condiciones necesarias formales para lograr el apoyo institucional para la realización de los cambios necesarios en la normatividad forestal.

El supuesto Voluntad comunitaria para incrementar la productividad de los bosques, para aplicar tratamientos silvícolas intensivos y prácticas de conservación de la biodiversidad y adopción de nuevas tecnologías, sufre un serio riesgo en su cumplimiento, debido a factores como: incertidumbre de los silvicultores al respecto de la colocación de los diámetros delgados, la resistencia de los silvicultores debido a la gran cantidad de residuos que se producen, la falta de conocimiento de los silvicultores sobre las ventajas de los métodos intensivos de aprovechamiento, la presión de grupos ecologistas y

profesionales y la existencia de antecedentes con malas experiencias relacionadas con la aplicación de métodos más intensivos de aprovechamiento.

El Supuesto Metodologías desarrolladas para un Sistema de seguimiento y monitoreo de la estrategia por componente, no es factor de riesgo externo, dado que su cumplimiento se encuentra bajo las atribuciones de la CONAFOR.

4.2. Procesos

4.2.1. Planeación

A nivel nacional no se realiza una adecuada planeación de la ENAIPROS. Si bien al inicio de su implementación se definieron objetivos metas e indicadores anuales y por estado, éstos no son revisados anualmente, a la luz de los avances obtenidos, no se replantean las metas, ni se definen las acciones que tienen que emprenderse para corregir desviaciones observadas.

Lo mismo se observa en el ámbito estatal, no hay un proceso formal de planeación, mediante el cual las diversas áreas involucradas, analicen y discutan los avances obtenidos, los factores que los determinan y las medidas que deben tomarse en el año en operación.

En muy pocos estados (Puebla, Chihuahua y Durango), se seleccionan proyectos prioritarios, con potencial de impulsar el desarrollo de cadenas de valor, a los cuales se les den apoyos significativos, en concurrencia de componentes.

Los documentos de planeación, con base en los cuales deberían orientarse las acciones, en la mayoría de los estados aún están en proceso; en algunos casos aún no se contratan. Esto conlleva a que las acciones emprendidas se realicen con base en la experiencia empírica de los involucrados. Experiencia que también aún está en proceso de desarrollo.

El nivel de participación institucional es incipiente, con excepciones en los estados de Chihuahua y Durango, la integración de las diversas instancias involucradas ha sido un proceso lento y en algunos casos complicado, caracterizado por un reducido interés y apatía institucional. En la coordinación interinstitucional los principales retos son los Gobiernos de los Estados y la SEMARNAT, los primeros por el potencial que tienen de aportar recursos y los últimos por ser los responsables de la autorización de los programas de manejo. La participación y nivel de involucramiento de estas instituciones

es “de buena fe” y no por mandato legal. La ENAIPROS, ni la CONAFOR misma, cuentan con mecanismos para exigir una participación más comprometida.

Los PSTF siguen siendo un actor determinante en la ENAIPROS, ya que los proyectos presentados dependen de sus habilidades e intereses, que a la vez están determinados por el perfil de estos servidores. Por lo anterior, la demanda de apoyos ENAIPROS sigue enfocada principalmente en proyectos de producción primaria, con pocos recursos destinados al desarrollo de las cadenas de valor.

En cuanto a los PFCO, los cuales deberían generar información de apoyo a la planeación de la ENAIPROS –con los diagnósticos que elaboran-, lo observado es que aún falta tiempo para que esta idea se consolide. La mayoría de los solicitantes postulan a personas que presentan perfiles bajos -desde la percepción de algunos de los funcionarios entrevistados en las Gerencias Estatales (Tabla 45) -, con sus excepciones, y los contratados generan documentos que distan de ser una herramienta útil para planear acciones ENAIPROS (particularmente en el año 2013).

Es cierto que en el último año se han mejorado sensiblemente los perfiles de los PFCO contratados (principalmente a iniciativa de los Comités de Seguimiento), pero se mantienen lejos del perfil que se requiere para cumplir con las tareas especificadas en los términos de referencia de esta modalidad de apoyo. Debe señalarse que el reducido monto del subsidio que se otorga para esta modalidad de apoyo difícilmente permitirá hacer que correspondan los perfiles contratados con el perfil especificado en los términos de referencia (Tabla 46 y Tabla 47).

Tabla 45. Percepción de los Diagnósticos elaborados por los PFCO

Opinión al respecto de los Diagnósticos elaborados por los PFCO
Los diagnósticos elaborados por los PFCO no están teniendo los resultados esperados. Según los entrevistados, estos documentos ahora se orientan más a lo social. **Debido a la laxitud observada en el perfil establecido para los PFCO**, los diagnósticos elaborados en el año 2014 resultaron muy deficientes, y contienen información solo para el año 2013. Consideran que incluso podrían desecharse. En un intento por mejorar esta situación, se han dado ajustes en los requisitos que los PFCO deben reunir. Para el año 2015, **se pidió que acreditaran estudios mínimos de secundaria, y se estableció un rango de edad**, para prever que no se repitiera la situación del año 2014, donde hubo un PFCO de 70 años. Estos nuevos requisitos mejoraron el trabajo realizado en el año 2015.

Fuente: Estudios de caso elaborados a las Gerencias Estatales de la CONAFOR.

Tabla 46. Perfil y actividades del PFCO, ejercicio 2013

Actividades	Perfil
• Elaborar un Programa Operativo Anual; • Coordinarse con el personal de la CONAFOR, para el establecimiento y consolidación de los espacios de participación y consulta social • Deberá conocer la oferta institucional y sectorial de apoyos, mecanismos y reglas de operación de los mismos, así como los periodos de ejercicio de cada uno de ellos; • Realizar funciones de dialogo entre la comunidad y las diferentes instancias gubernamentales y no gubernamentales que ofrecen atención y apoyo a ejidos y comunidades con recursos naturales; • Fortalecer la organización en ejidos y comunidades para promover el desarrollo comunitario; • Considerar criterios para la conservación de la biodiversidad, tanto en la propuesta técnica presentada como en la ejecución de la modalidad de apoyo; • Ejecutar el proyecto de intervención mediante el programa operativo anual en un plazo máximo de 6 meses a partir de la firma del convenio de concertación; • La entrega de 2 informes, uno parcial y uno final, mismos que se realizará en intervalos de 3 meses contados a partir del pago del anticipo y el final deberá realizarse a la conclusión del proyecto anual, de conformidad con lo establecido en los Lineamientos 2013 para otorgar apoyos para el Desarrollo Forestal Comunitario, el Desarrollo de la Cadena Productiva Forestal y el Saneamiento Forestal del Programa Nacional Forestal.	• Ser persona física; • Conocer y/o pertenecer al núcleo agrario a atender; • Conocer la oferta institucional de apoyos, así como los mecanismos y reglas de operación de los mismos, además tener conocimiento de los periodos de ejecución de cada uno de ellos; • Tener formación como Técnico Comunitario o haber egresado de los Centros de Educación y Capacitación Forestal (CECFOR) de la CONAFOR preferentemente, y/o formación profesional; y • Contar con experiencia comprobable en construcción del capital social, manejo forestal, capacitación, aspectos agrarios y desarrollo rural y local.

Fuente: Términos de Referencia Promotor Forestal Comunitario, 2013.

Tabla 47. Perfil y actividades del PFCO, 2014.

Actividades	Perfil
a) Asistir a los talleres para la formación de técnicos forestales comunitarios, en alguna de las sedes de las comunidades instructoras avaladas por la CONAFOR; b) Elaborar un Programa de Trabajo Anual; c) Coordinarse con el personal de CONAFOR, y los órganos de representación del núcleo agrario para el establecimiento y consolidación de los espacios de participación y consulta social; d) Dar a conocer la oferta institucional y sectorial de apoyos así como los periodos de ejercicio de cada uno de ellos; e) Realizar funciones de enlace entre la comunidad y las diferentes instancias gubernamentales y no gubernamentales que ofrecen atención y apoyo a ejidos y comunidades con recursos naturales; f) Colaborar con los órganos de representación para mejorar su funcionamiento: • Promover la administración transparente y rendición de cuentas • Fomentar la operación de espacios de conciliación internos para la solución de conflictos entre usuarios de los recursos naturales en el territorio • Impulsar el funcionamiento de la asamblea general para la construcción de Reglas, la toma de acuerdos e imposición de sanciones • Apoyar al consejo de vigilancia como órgano encargado de la observancia de la regulación y cumplimiento de los acuerdos internos • Auxiliar al comisariado para: Representar los intereses del núcleo agrario hacia el exterior e interactuar con los actores locales y regionales g) Ejecutar el programa de trabajo anual en un plazo máximo de 7 meses a partir de la firma del convenio de concertación; h) Entregar el informe parcial y final elaborado conforme al término de referencia de la CONAFOR;	• Ser persona física; • Conocer y/o pertenecer al núcleo agrario a atender; • Conocer la oferta institucional de apoyos; • Tener formación como Técnico Comunitario o haber egresado de los Centros de Educación y Capacitación Forestal (CECFOR) de la CONAFOR preferentemente

Fuente: Términos de Referencia Promotor Forestal Comunitario, 2014.

Por otro lado, es importante que Oficinas Centrales retroalimente a las Gerencias estatales sobre la situación de los diagnósticos elaborados por los PFCO en 2013 y 2014 (en cuanto a calidad y utilidad), ya que se desconoce ésta, además de que no se tiene certeza sobre si van a ser útiles o no para fortalecer el proceso de planeación de las intervenciones ENAIPROS como se establece en los términos de referencia.

La coordinación intrainstitucional merece mención aparte. En este proceso el principal reto es la inadecuada visión, para prever la necesidad de una estructura organizativa acorde a las necesidades de la Estrategia, con los circuitos de autoridad-responsabilidad requeridos para generar los procesos de comunicación, coordinación y toma de decisiones necesarios para alcanzar los objetivos de la misma.

Bajo la estructura organizativa actual, en el ámbito federal no hay manera de que la ENAIPROS exija la participación de las diversas Gerencias involucradas. Lo mismo sucede en el ámbito estatal, ya que las áreas técnicas manifiestan que no han recibido -de parte de las Gerencias correspondientes- instrucciones precisas para incorporarse a la ENAIPROS. Por la misma razón no hay una concurrencia de recursos planeada, dirigida; en los casos que ésta llega a darse, es más por *"coincidencia*". Al mismo interior de la CONAFOR, se detectó que funcionarios, de áreas que no son las técnicas, tienen problema para entender la Estrategia; ésta se mueve prácticamente en el ámbito de la Subgerencia o del área de Desarrollo forestal.

Otra particularidad importante es que el área de planeación, desde oficinas centrales, no participa directamente en la planeación de la ENAIPROS. Este proceso se controla en la Subgerencia o en el área de Desarrollo forestal; sus principales metas (producción y productividad) se gestionan aparte de las metas del PAT de la Gerencia.

El tiempo disponible de los funcionarios que integran el Comité y el Grupo operativo, es señalado como el principal recurso limitante para poder *"pensar"* la ENAIPROS. En la mayoría de los estados, los funcionarios entrevistados manifestaron que desconocen las acciones ENAIPROS que realizarán en el estado en el corto y mediano plazos.

En síntesis, el proceso de planeación que se sigue para las acciones de la ENAIPROS podría no conducir al logro de los objetivos planteados.

Antes de pasar al análisis de los otros procesos, y aunque ya se ha escrito varias veces en este documento, es necesario reiterarlo, **No hay procesos específicos para operar la ENAIPROS**. La Estrategia se opera a través de los componentes del Pp S219, por lo cual no cuenta con recursos humanos, económicos y materiales específicos.

4.2.2. Difusión

Tanto en el ámbito central, como estatal, no existe un proceso específico para difundir la ENAIPROS directamente con los silvicultores; el proceso todavía no baja a ese nivel. La difusión que actualmente se realiza (conferencias, talleres, reuniones) está orientada principalmente a los funcionarios federales y estatales, PSTF, organizaciones de silvicultores, ejidos y comunidades seleccionados y algunos otros agentes participantes en las cadenas forestales. En la encuesta aplicada a los silvicultores beneficiados con apoyos ENAIPROS 2014, prácticamente el 100 por ciento señaló desconocer la Estrategia y cuáles eran sus objetivos.

Por otro lado, se constató que hasta muy recientemente (julio del 2015) se inició la difusión de la ENAIPROS a través de la página de la CONAFOR, en donde únicamente está disponible el documento de planeación nacional y se difunden los eventos de capacitación (talleres, diplomados) para los PSTF. En éstas iniciativas no se menciona claramente a la ENAIPROS.

Con los PSTF sí se realiza una difusión más específica de la ENAIPROS. En este caso se trata de convencer a estos servidores de las bondades de la Estrategia, para con su apoyo detectar proyectos potenciales.

Todos estos esfuerzos han resultado insuficientes para dar cobertura total a los potenciales beneficiarios, que dadas sus características, suelen estar alejados de los principales centros urbanos -y sus servicios- e incluso en muchos casos están incomunicados.

Pero el desconocimiento de la ENAIPROS no es privativo de las zonas alejadas y/o aisladas, ya que muchos beneficiarios la desconocen independientemente de su ubicación. Evidencia de lo anterior es que los beneficiarios encuestados, con fines de esta evaluación, manifestaron desconocer qué es esta Estrategia.

Los principales problemas que se enfrentan en este proceso se derivan de la carencia de una estrategia institucional adecuada. Además, se convierten también en factores la falta de personal, la inseguridad, carencia de vehículos adecuados y falta de recursos económicos. La inseguridad implica que los talleres tengan que ser realizados por brigadas de por lo menos dos personas y en áreas de bajo riesgo. La distancia, condiciones del terreno y orografía característicos de algunos predios, demandan vehículos especiales para llegar a ellos, en ocasiones se cuenta solamente con un vehículo tradicional y en regulares condiciones.

4.2.3. Selección de apoyos

No hay un proceso específico para seleccionar proyectos ENAIPROS. El único criterio que se aplica en la direccionalidad de los apoyos es la ubicación del proyecto en una cuenca o zona de reactivación.

El hecho de que las solicitudes sean elaboradas por PSTF, bajo la lógica del beneficio costo es uno de los principales cuellos de botella detectados en el proceso. Las solicitudes son deficientes, los proyectos no van más allá de la producción primaria, se enfocan en programas de manejo y en aplicación de sus prácticas.

Los PSTF se capacitan y certifican para mejorar la calidad de las propuestas; sin embargo en algunos estados –si no es que en el país-, no hay suficientes técnicos certificados, menos en temas específicos y especializados, como es el de manejo de la biodiversidad.

La normativa para elaborar programas de manejo en el que se incluyera el tema de la biodiversidad (exigido por RdeO desde 2013), tenía debilidades que apenas recientemente se están solucionando. La elaboración de estos programas de manejo en regiones tropicales y subtropicales, ha implicado mayores dificultades para los PSTF, ya que ellos señalan que el manual de prácticas de bosques de climas templados –que la CONAFOR recomienda que sea tomado como referencia- no es útil para aplicarse en dichas regiones.

La inclusión del tema de biodiversidad en los programas de manejo se ha convertido en un cuello de botella importante, ya que se considera que ni los PSTF, ni el personal de las instituciones, incluyendo CONAFOR, SEMARNAT y PROFEPA, han desarrollado suficientes capacidades para elaborar dichos proyectos y darles seguimiento, por lo que se corre el riesgo de que el tema se convierta en un requisito más para recibir apoyo y no trascienda para generar los beneficios pretendidos.

Un cuello de botella importante es que SEMARNAT todavía continúa autorizando programas de manejo que no incluyen el tema de prácticas para la conservación de la biodiversidad; es decir, el cumplimiento del requisito es sólo para poder recibir el apoyo de la CONAFOR, lo cual cuestiona la legitimidad de uno de los principales objetivos de la estrategia.

En el ingreso de solicitudes se detecta otro de los grandes cuellos de botella de la operación de la ENAIPROS; el procedimiento es el mismo que se sigue para las solicitudes del Pp S219. Las solicitudes se entregan principalmente en los dos o tres

últimos días especificados en la convocatoria, lo que rezaga otras etapas del proceso de selección de apoyos, entre ellos la verificación de los apoyos del año previo.

Las solicitudes no solamente se concentran en los últimos días, sino que además presentan los documentos sin un orden particular y generalmente están incompletas. No hay un criterio establecido para organizar la entrega distribuida en el tiempo de recepción y, a decir de los entrevistados, no hay una norma en la que se establezca el orden en que se deben integrar los documentos. La norma permite que la solicitud se reciba incompleta; por lo que algunos PSTF aprovechan los plazos de gracia para concretar la propuesta y recabar documentos faltantes. Así como está planteada actualmente, la recepción online no es demandada ni es viable pues los PSTF señalan que es doble trabajo y prácticamente tienen que seguir los mismos trámites que en el procedimiento presencial.

En los hechos, la revisión y selección de las solicitudes coincide con las fechas en que se realizan las verificaciones de los apoyos del año previo, por el manejo de los plazos que hacen los PSTF, convirtiendo al proceso en otro cuello de botella, ya que no hay personal suficiente para cumplir las ambas tareas con calidad suficiente. Generalmente en esta etapa, para cumplir con los tiempos establecidos en la normativa, el personal labora fuera de su horario habitual de trabajo.

Para calificar las solicitudes ENAIPROS, prácticamente la única diferencia es que en los criterios de selección se asignan 5 puntos extra a los predios que se ubican en zonas de reactivación, es todo. La identificación de proyectos de la Estrategia solamente puede ser realizada de manera *expost a la recepción de la solicitud,* conforme a la ubicación geográfica del predio. Es decir, los funcionarios no tienen una idea precisa de cuántos proyectos se van a recibir de la Estrategia, por lo tanto no tienen tampoco una idea clara sobre cuál va a ser el avance en metas y objetivos correspondiente al ejercicio.

Para asignar los apoyos se siguen dos criterios diferentes, uno de ellos es ordenar los proyectos de acuerdo a la calificación obtenida, y asignar recursos hasta que se agoten sin importar si son o no proyectos ubicados en zonas de reactivación. El otro criterio es separar las solicitudes en dos grupos, la asignación de recursos se inicia con los proyectos ENAIPROS, si quedan recursos, se asignan a proyectos no ENAIPROS. Esto da lugar a que un número importante de proyectos con potencial, no ubicados en zonas de reactivación se queden sin apoyo.

Lo anterior no fue señalado como cuello de botella, pero el evaluador así lo percibe, dado que bajo el segundo criterio se deja fuera a proyectos con potencial y se incluyen proyectos ubicados en zonas de reactivación que no contribuyen al logro de los objetivos ENAIPROS.

En el caso de la selección y asignación de apoyos de CP, se escucharon opiniones que señalan que se debería modificar el procedimiento, ya que éste se realiza en oficinas centrales y no se retroalimenta a las Gerencias sobre cuáles fueron los criterios aplicados para obtener el resultado final. Esto conduce generalmente a que los proyectos preseleccionados en los Comités ENAIPROS –valorados por su aporte al cumplimiento de sus objetivos- normalmente quedan fuera de la asignación de recursos.

4.2.4. Pago de los apoyos

El pago se realiza en estricto apego a las RdeO del Pp S219; no hay un proceso específico de pago para los apoyos de la ENAIPROS.

Un cuello de botella es el rezago en la autorización de los programas de manejo, por parte de la SEMARNAT. En este rezago influyen dos factores, falta de personal y falta de calidad en las propuestas. Para solucionarlos, una buena práctica que se está realizando es la revisión anticipada de las propuestas antes de ser ingresadas a la SEMARNAT, ya sea por los grupos de trabajo inter o intrainstitucionales, para que vayan predictaminadas y no presenten problemas en su aprobación.

Otro de los grandes problemas detectados en este proceso es la verificación, requisito para finiquitar el apoyo. Aquí nuevamente el problema es la falta de personal y se agrega la falta de recursos. Como ya se dijo, la verificación coincide en fechas con la selección de los apoyos. La verificación realizada es la mínima necesaria para cumplir con la normativa especificada y poder realizar el finiquito.

4.2.5. Seguimiento

Una de las principales debilidades de la intervención de la CONAFOR, es que **no se da seguimiento adecuado a los apoyos** ni del Pp S219, ni de ENAIPROS.

No hay seguimiento técnico en campo, ni durante la vigencia del apoyo, ni una vez concluido su pago, ni por parte de CONAFOR, ni por parte de los PSTF y aunque los beneficiarios entrevistados dicen que sí reciben visitas de seguimiento, la realidad es que los mismos funcionarios reconocen que en no pocas ocasiones a lo sumo se dará seguimiento vía telefónica, y esto durante la vigencia de los apoyos.

El seguimiento administrativo se realiza a través del SIGA II, sistema que –a la fecha- no permite identificar los proyectos ENAIPROS. El seguimiento en físico es un verdadero dolor de cabeza, debido a que no se cuenta con personal de archivo, y en algunas Gerencias ni con espacios ni mobiliario de almacenamiento adecuado. Los expedientes

son demasiado voluminosos, con documentos duplicados, impresos por una sola cara de la hoja e incluso con documentos ilegibles.

El servicio de digitalización de expedientes fue un proceso tortuoso, con importantes fallas por parte de la empresa externa contratada para llevarlo a cabo, que lejos de disminuir la carga de trabajo, la complicó. Incluso se tuvo que complementar la captura con personal de las Gerencias y revisar el producto final, cuando se suponía que el servicio contratado implicaba tales tareas.

Nuevamente la falta de personal es señalada como principal limitante en este proceso. Los entrevistados dicen que en algunos estados (Durango) es necesario revisar la carga laboral del personal sindicalizado, el cual, según ellos, algunas personas podrían ser reasignadas a labores administrativas relacionadas con la operación de los Programas

4.2.6. Otros procesos

La mayoría de entrevistados sabe de la existencia de la página de la CONAFOR, aunque no la usa. La mayoría sabe de la existencia de un buzón de quejas. A la mayoría se les aplica una encuesta de satisfacción, cuya utilidad desconocen y la mayoría recomendaría los apoyos a otros productores. Finalmente, no se reportan señales de corrupción directa o indirectamente.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1. Conclusiones

5.1.1. Diseño

En este aparatado se presentan las principales conclusiones, de los hallazgos y resultados encontrados en el análisis del diseño de la ENAIPROS.

5.1.1.1. Justificación de la creación y el diseño

Dadas las debilidades encontradas en los procedimientos de la Metodología de Matriz de Marco Lógico, puede señalarse que no existe una justificación plenamente sustentada.

5.1.1.2. Evaluación de la MIR

Dadas las fallas encontradas en la narrativa de la MIR, tales como: la identificación y conceptualización del problema, en la jerarquización y ubicación de los causales y efectos, así como en la omisión del componente de Plantaciones forestales comerciales, ponen en riesgo la solidez y plena congruencia de la intervención de la ENAIPROS como instrumento para el cumplimiento de los objetivos sectoriales y nacionales.

5.1.1.3. Contribución de la ENAIPROS a los objetivos nacionales

La ENAIPROS contribuye a los objetivos y metas de corte sectorial y nacional, específicamente en aquellas relacionadas con el incremento de la producción y la productividad.

5.1.1.4. Población objetivo

Al no existir una clara definición y delimitación de la unidad de intervención ha provocado que la ENAIPROS opere bajo la misma inercia del Pp S219 y Plantaciones Forestales Comerciales, exhibiendo la misma dispersión de los apoyos entre sus beneficiarios.

5.1.1.5. Arreglo Institucional

La falta de normativa o lineamientos para la integración y coordinación del **Grupo Operativo Interinstitucional** y el **Comité de Seguimiento de la ENAIPROS**, no ha permitido una participación proactiva de otras instituciones para impulso de los objetivos

de la ENAIPROS. Dado lo anterior, estos Grupos no se han consolidado, como un instrumento para el intercambio de información el diálogo, la concertación, la planificación y la implementación de programas, proyectos y acciones.

La falta de documentos normativos para ambos mecanismos, ha provocado confusión al respecto del papel que debe jugar cada uno de éstos en la ENAIPROS, puesto que su función es la misma.

Al no especificar **el papel que jugarán las oficinas centrales de la CONAFOR como instancia de coordinación y revisión de avances de la ENAIPROS**, no se ha logrado la debida articulación para coordinar la planeación y ejecución de las actividades encaminadas a lograr los objetivos de la ENAIPROS.

5.1.1.6. Sistema para la gestión administrativa

La falta de un sistema propio para la gestión administrativa de los beneficiarios de la ENAIPROS, no permite hacer un seguimiento puntual de la gestión de los apoyos y sus beneficiarios.

5.1.1.7. Consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable

Al no existir un procedimiento normado y sistematizado para la selección de los beneficiarios ENAIPROS, ni una estrategia integral y normativamente establecida, para focalización de los apoyos otorgados a través del Pp S219 y Plantaciones Forestales Comerciales, la ENAIPROS sólo ha funcionado como una extensión más del Pp S219, sin intencionalidad para el logro de los objetivos en un período relativamente corto de tiempo.

Por otro lado, la falta de consistencia en los planteamientos de la ENAIPROS ha afectado sin duda alguna el desempeño de la Estrategia y la credibilidad de las instituciones.

5.1.1.8. Supuestos

El parcial cumplimiento de los supuestos pone en tela de juicio la posibilidad de la intervención para cumplir con los objetivos establecidos.

5.1.2. Procesos

5.1.2.1. Planeación de ENAIPROS

Se puede concluir que no se ha realizado una adecuada planeación de la ENAIPROS tanto en el ámbito federal como estatal. Esta debilidad es atribuible primero a las debilidades del diseño, en donde no se estableció la normativa mínima para el desarrollo del proceso y segundo, a que esta tarea ha sido desarrollada deficientemente en las gerencias estatales por falta de insumos adecuados y limitantes en el perfil del personal asignado para llevarla a cabo.

En el ámbito estatal, no hay un proceso formal de planeación, mediante el cual se analicen y discutan los avances obtenidos, los factores que los determinan y las medidas que deben tomarse en el año en operación.

En general, la calidad de los documentos de planeación con base en los cuales deberían orientarse las acciones de la ENAIPROS no es muy adecuada y en la mayoría de los estados, estos documentos aún están en proceso de elaboración.

5.1.2.2. Arreglo institucional ENAIPROS

El nivel de participación institucional es incipiente, con excepciones en algunos estados (Chihuahua, Durango y Puebla); la participación y nivel de involucramiento de las otras instituciones participantes es de voluntades y no por mandato legal. La ENAIPROS, ni la CONAFOR misma, cuentan con mecanismos para exigir una participación más comprometida.

El principal reto de la coordinación intrainstitucional es la inadecuada visión, para prever la necesidad de una estructura organizativa acorde a las necesidades de la Estrategia, con los circuitos de autoridad-responsabilidad requeridos para generar los procesos de comunicación, coordinación y toma de decisiones necesarios para alcanzar los objetivos de la misma.

Otra particularidad importante es que el área de planeación, desde oficinas centrales, no participa directamente en la planeación de la ENAIPROS, lo cual debilita la calidad de los documentos de intervención nacional y estatal.

En síntesis, el proceso de planeación que se sigue para las acciones de la ENAIPROS podría no conducir al logro de los objetivos planteados.

Evaluación del desempeño de los procesos ENAIPROS

En un ejercicio de evaluación interna de la CONAFOR sobre cuatro aspectos operativos de la Estrategia -basado en la información de los 17 estados participantes-, la calificación promedio del desempeño fue de ***Regular*** (con una calificación de 1.9 en un rango de 1 a 3, donde 1 era la máxima calificación).

El proceso con la mayor calificación (***Bueno,*** con 1.1) fue la existencia del acta constitutiva del Comité y del Grupo de seguimiento y el proceso peor calificado fue la operatividad del arreglo institucional (***Regular-malo*** con 2.4).

Esto indica que solamente la primera etapa de la ENAIPROS –constitución de los grupos estatales operativos- está consolidada a nivel estatal, pero su funcionalidad no es buena. Asimismo, se confirma que en la mayoría de los estados, no se ha avanzado satisfactoriamente en la elaboración de los documentos estatales de intervención.

Esto permite explicar el hecho de que sólo 4 de los 17 estados participantes generen reportes mensuales de avances –en superficies y volúmenes- de las actividades de la Estrategia.

Resultados similares se obtuvieron a partir de los 8 estudios de caso realizados como parte de la evaluación y en los que se consideraron 14 aspectos operativos. Estos indican que la calificación promedio nacional fue de ***Regular*** (1.8). Los aspectos mejor calificados fueron la contratación de los PFCO y la elaboración de los diagnósticos prediales (***Bueno***, 1.0), la elaboración de la MML y la definición de metas estatales (***Bueno***, 1.1) y la elaboración del diagnóstico forestal estatal (***Bueno-regular***, 1.5); se debe señalar que todos estos aspectos calificados corresponden con la etapa de inicio de la Estrategia.

Los aspectos con menor calificación fueron la existencia del documento de intervención estatal (***Regular-malo***, 2.3), el proceso de planeación estatal (***Regular***, 2.2) y la coordinación intrainstitucional estatal (***Regular***, 2.2).

En suma el desempeño de los procesos operativos de la ENAIPROS desde la perspectiva interna y del equipo evaluador sólo alcanzó una calificación de ***Regular***.

5.1.2.3. Difusión ENAIPROS

Tanto en el ámbito central, como estatal, no existe una estrategia definida para difundir la ENAIPROS; la difusión que actualmente se realiza (conferencias, talleres, reuniones) no está orientada principalmente a los silvicultores. Por este motivo, los silvicultores

beneficiados con apoyos ENAIPROS 2014, prácticamente desconocen la Estrategia y cuáles son sus objetivos.

Se ha descansado excesivamente la difusión de la ENAIPROS en los PSTF; éstos se han constituido en el canal formal de comunicación con los productores, por lo que se deben hacer esfuerzos para difundirla directamente entre los productores.

5.1.2.4. Selección de apoyos

No hay un proceso específico para seleccionar proyectos ENAIPROS. Prácticamente el único criterio que se aplica en la orientación de los apoyos es la ubicación del proyecto en una cuenca o zona de reactivación.

La inclusión del tema de biodiversidad en los programas de manejo se ha convertido en un cuello de botella importante, ya que se considera que ni los PSTF, ni el personal de las instituciones, incluyendo CONAFOR, SEMARNAT y PROFEPA, han desarrollado suficientes capacidades para generar los beneficios pretendidos.

Para calificar las solicitudes ENAIPROS, prácticamente la única diferencia es que en los criterios de selección se asignan 5 puntos extra a los predios que se ubican en zonas de reactivación, por lo cual no existe suficiente direccionalidad de los apoyos.

5.1.2.5. Pago de los apoyos

El pago se realiza en estricto apego a las RdeO del Pp S219; no hay un proceso específico de pago para los apoyos de la ENAIPROS. No se reportaron problemas importantes relacionados con este tema.

5.1.2.6. Seguimiento

Una de las principales debilidades de la intervención de la CONAFOR, es que **no se da seguimiento adecuado a los apoyos** ni de Pp S219, ni de ENAIPROS.

El seguimiento administrativo se realiza a través del SIGA, sistema que –a la fecha- no permite identificar los proyectos ENAIPROS, lo cual dificulta un adecuado monitoreo y seguimiento.

5.1.2.7. Otros procesos

La existencia de la página de la CONAFOR es conocida por la gran mayoría de los potenciales beneficiarios, aunque no accede a ella; la mayoría de silvicultores saben de la existencia de un buzón de quejas y a una parte importante se les aplica una encuesta de satisfacción, cuya resultados y utilidad desconocen y no reportaron señales de corrupción directa o indirecta en la gestión de apoyos.

5.2. Recomendaciones

5.2.1. En diseño

En el análisis de la información se evidenciaron inconsistencias en el diseño de la estrategia, que permiten emitir como una recomendación de **nivel prioritario alto la realización de un ejercicio de rediseño de la ENAIPROS**, para su posterior evaluación.

A continuación se presentan las principales debilidades detectadas en el diseño de la ENAIPROS y las recomendaciones, que desde el punto de vista del equipo evaluador, permitirían su solvencia.

5.2.1.1. Justificación de la creación y el diseño

Para dar solidez a la justificación de la ENAIPROS se emiten las siguientes recomendaciones (Tabla 48).

Tabla 48. Para la justificación de la creación y el diseño

Hallazgo/Resultado	Recomendación
Hallazgo 1. Errores en el árbol de Problemas. Se ha expuesto en el árbol de problemas la baja producción y la pérdida de biodiversidad como un efecto y no como el problema central, lo que resulta incongruente con lo expuesto en los documentos de planeación y de diseño de la ENAIPROS. Se evidenciaron errores en la ubicación de las causalidades del problema. No se aplicó un proceso sistemático completo para el diseño de la ENAIPROS.	Realizar un esfuerzo para la jerarquización adecuada de las problemáticas en el árbol de problemas y la correcta **identificación del problema a resolver** a través de la intervención.

Hallazgo/Resultado	Recomendación
Resultado. Errónea identificación del problema a resolver a través de la intervención.	
Hallazgo 2. Exclusión de actores en el análisis de involucrados. En el análisis de involucrados no se consideran ni las expectativas e intereses de los **potenciales beneficiarios** (productores primarios, empresarios e industriales), ni la de **la Gerencia de Plantaciones Forestales Comerciales**. **Resultado.** No se consideraron todas las posibilidades de intervención ni el incentivo de los potenciales beneficiarios.	Llevar a cabo un ejercicio de análisis de los involucrados considerando a los potenciales beneficiarios (incluyendo al sector empresarial o industrial) y a la Gerencia de Plantaciones Forestales Comerciales, a fin de tomar en consideración todas las posibilidades de intervención y coordinación entre actores.
Hallazgo 3. Debilidades en la narrativa y jerarquización del objetivo. El objetivo tal y como se plantea, establece que: el efecto directo o Propósito de la ENAIPROS es la Promoción del aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, esto, a través de la organización y fortalecimiento de los productores, la aplicación de técnicas silvícolas apropiadas y estrategias de modernización, financiamiento y comercialización, que permitan un incremento en la producción, conservar la biodiversidad y mejorar las condiciones de vida de los dueños y poseedores de los recursos y de la población de las regiones forestales productoras del país. Este planteamiento, indica que el objetivo jerárquico superior de la ENAIPROS, por tener los componentes en operación, es la promoción del aprovechamiento sustentable, y como un objetivo jerárquico inferior el logro de un incremento en la producción, la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de los dueños y poseedores de los recursos y de la población de las regiones forestales productoras del país. El utilizar en un objetivo general la expresión "a través de ", es un error ya que implica un segundo objetivo de menor jerarquía y que en el caso de la ENAIPROS sólo hace alusión	Valorar la posibilidad de **redefinir** el **objetivo** de la ENAIPROS, considerando, los conceptos de **rentabilidad** y **competitividad**. En este sentido habría que establecerse las preguntas**, ¿Qué es lo que quiere resolver la ENAIPROS: la falta de promoción del aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, los bajos niveles de producción y productividad, o la falta de rentabilidad y competitividad[36] del sector forestal?**, **¿Para qué un esfuerzo de intervención como la ENAIPROS, si se cuenta con un Programa presupuestario como el Programa Nacional Forestal-Pago por Servicios Ambientales (Pp S219) que básicamente tiene como objetivos, a través de sus diferentes Componentes de apoyo, lograr un aprovechamiento sustentable de los recursos forestales mediante el apoyo para el desarrollo de capacidades, actividades de manejo forestal, la incorporación y reincorporación de superficie al manejo técnico y la consolidación e integración de cadenas productivas?** **¿Cuáles son los elementos o factores que deberían diferenciar a los programas (Pp S219 y Plantaciones Forestales Comerciales) de la ENAIPROS?, ¿Por qué delimitar el objetivo de la**

[36] Según el objetivo superior establecido en el PND 2013-2018.

Hallazgo/Resultado	Recomendación
a los Componentes ya los que adicionalmente se les atribuye un efecto de jerarquía inferior. **Resultado**. No existe una clara orientación de la ENAIPROS por la dispersión e incorrecta jerarquización de objetivos.	**ENAIPROS a los conceptos de producción y productividad, cuando el objetivo superior es la generación de riqueza, la rentabilidad, la competitividad y el empleo?** **Propuesta:** La orientación del objetivo a la competitividad de las cadenas de valor bajo una visión de Clúster.

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación.

5.2.1.2. Valoración de la MIR

Para fortalecer la congruencia de la MIR se hacen las siguientes recomendaciones (Tabla 49).

Tabla 49. Recomendaciones para mejorar la MIR

Hallazgos /Resultados	Recomendación
Hallazgo 1. Debilidades en la morfología de la MIR. Si bien en la MML es posible identificar objetivos, éstos no se encuentran debidamente redactados, ni jerarquizados apropiadamente a nivel de Fin, Propósito y Componentes. No es posible identificar de manera clara cuáles son los componentes de la ENAIPROS. Se encontró un error de jerarquización en los objetivos, ya que se establece la rentabilidad como un objetivo inferior a los objetivos de aprovechamiento sustentable, productividad, producción y conservación de la biodiversidad, cuando la rentabilidad es el efecto de los factores anteriores. Pese a ser considerado un elemento fundamental para incrementar los volúmenes de producción y productividad forestal maderable y lograr la meta establecida, las Plantaciones Forestales Comerciales no aparecen como un Componente en la MML. **Resultado:** Debilidad en el diseño de la ENAIPROS.	Elaborar la Matriz de Marco Lógico, conforme a los requerimientos establecidos en la metodología de Marco Lógico, jerarquizando de manera adecuada y congruente los conceptos presentes en los documentos de planeación nacional y sectorial, tales como: **competitividad**, **rentabilidad**, **producción**, **productividad**, **sustentabilidad** y **empleo.** Se debe identificar de manera clara los objetivos a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades, con una narrativa que permita identificar los cambios que se pretenden en la población objetivo. Incluir el objetivo a nivel de Fin. Incluir al Componente de Plantaciones Forestales Comerciales dentro de la MML

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación.

5.2.1.3. Vinculación del Propósito de la ENAIPROS con los objetivos nacionales y sectoriales

A fin de solventar las debilidades en la vinculación del Propósito de la ENAIPROS considerando objetivos comunes, se recomienda lo siguiente (Tabla 50).

Tabla 50. Recomendaciones para mejorar la vinculación del Propósito con los objetivos nacionales y sectoriales

Hallazgos/Resultados	Recomendaciones
Hallazgo 1. Debilidad en la orientación de los apoyos. Al realizar un análisis de las dieciocho problemáticas relacionadas con el tópico de la producción y productividad presentadas en el tema de la dimensión del problema (CONAFOR 2013a), se hizo evidente como la mayoría de ellas se encuentra fuertemente ligadas a los eslabones de la transformación y la comercialización, sin embargo las prioridades en los esfuerzos de intervención de la ENAIPROS, éstos se han concentrado en la atención de actividades primarias. Debe reconocerse que el incentivo para incrementar los volúmenes de producción, apoyando fuertemente a la actividad primaria puede tener efectos adversos sobre la rentabilidad cuando ésta no se encuentra integrada a la cadena de valor productivo, o el destino de la producción maderable no está planificado. **Resultado.** No existe el incentivo en los beneficiarios para incrementar los volúmenes de producción y productividad.	Se recomienda que los tomadores de decisiones den respuesta a los siguientes cuestionamientos: **¿Es está la orientación de los apoyos que debe tener la ENAIPROS cuando se pretende una intervención que impulse la producción, la productividad y la competitividad en un corto y mediano plazo?, ¿Qué hace pensar que una estrategia como la ENAIPROS, en el que se observa una orientación de recursos igual a la del Pp S219, pueda duplicar la producción maderable en seis años, cuando no se ha logrado duplicar en más de doce años de operación de Programas que precedieron al Pp S219 y operaron bajo la misma lógica?** Se recomienda entonces valorar el incentivo para incrementar los volúmenes de producción y productividad en el ámbito de la articulación de la cadena de valor productivo forestal bajo una visión de Clúster, para intervenir sobre las problemáticas detectadas por los propios silvicultores.

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación.

5.2.1.4. Población objetivo

Para solventar las deficiencias detectadas en la definición de la población objetivo (unidad de intervención), de la ENAIPROS se recomienda lo siguiente (Tabla 51).

Tabla 51. Recomendaciones para la definición de la población objetivo

Hallazgos/Resultados	Recomendaciones
Hallazgo 1. Definición de la población objetivo. No existe una población objetivo para la ENAIPROS. La definición de las poblaciones de la ENAIPROS se ha definido para cada uno de los tres componentes que otorgan subsidios a los beneficiarios. En lo que respecta a los Componentes II y III, no se ha caracterizado ni definido de forma clara y precisa a la población Prioritaria y Objetivo, éstas se presentan bajo el mismo enunciado en el documento antes mencionado. No existe una cuantificación o acotación de la Población Potencial y Prioritaria para ninguno de los tres Componentes. La ENAIPROS es vista sólo como una extensión del Pp S219, puesto que presenta la misma dispersión de los apoyos entre sus beneficiarios, no existe una estrategia de focalización, más allá de la identificación de superficies en zonas de reactivación o cuencas de abasto, que permita hacer converger los apoyos en unidades de intervención de rápido efecto o alto nivel de maduración para lograr resultados en el corto y mediano plazo. **Resultado.** Dispersión de los apoyos con pocos efectos sobre la producción, productividad y rentabilidad.	Es pertinente que los tomadores de decisiones se planteen el siguiente cuestionamiento**: ¿A qué tipo de población debe dirigirse una estrategia como la ENAIPROS que busca en el corto y mediano plazo tener efectos sobre la producción, la productividad, la rentabilidad y la competitividad?** **Propuesta**. Que la ENAIPROS tenga como Población objetivo (unidad de intervención) a las cadenas de valor estratégicas integradas por personas físicas o morales con actividad empresarial relacionada con el sector forestal, interesadas en fortalecer la cadena de valor y generar economías de escala, impulsando modelos de asociatividad para generar valor agregado en beneficio de todos los eslabones de la cadena. **En cuanto al monto de los apoyos** ENAIPROS, se debería procurar incrementar su magnitud otorgando apoyos concertados para toda la cadena de valor (múltiples eslabones), que en una **perspectiva multianual** verdaderamente representen un detonante de la competitividad de las cadenas y de sus empresas estratégicas

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación.

5.2.1.5. Arreglo institucional

A fin de mejorar la relación inter e intrainstitucional se proponen las siguientes recomendaciones (Tabla 52).

Tabla 52. Recomendaciones para mejorar el arreglo institucional

Hallazgos/Resultados	Recomendaciones
Hallazgo 1. No existe un mecanismo de coordinación intrainstitucional. En el diseño de la ENAIPROS no se estableció un mecanismo operativo, que coordine y de seguimiento a las acciones **intrainstitucionales** (del Grupo de trabajo que participa en el Comité de Seguimiento ENAIPROS), establecidas en el seno de los Grupos Operativos Interinstitucionales en las Gerencias estatales de la CONAFOR. **Efecto.** Fallas de coordinación y un vínculo operativo débil entre los actores participantes en la operación de la ENAIPROS.	Diseñar una estructura institucional en las Gerencias estatales para operar la ENAIPROS. Se debe llevar a cabo el nombramiento formal de personal encargado de coordinar, protocolizar y dar seguimiento a las actividades desarrolladas por las diferentes Gerencias operativas estatales.
Hallazgo 2. **Falta de manuales de procedimientos y/o Lineamientos para el Grupo Operativo Interinstitucional y el Comité de Seguimiento de la ENAIPROS**. No existen ordenamientos normativos u operativos que establezcan con claridad los objetivos, metas, tiempos y procedimientos de coordinación, así como el perfil de los actores participantes y los roles que jugarán cada una de las instituciones dentro de la ENAIPROS**.** **Efectos:** Los Grupos Operativos Interinstitucionales, no se han consolidado, como un mecanismo que faciliten el intercambio de información para el diálogo, la concertación, la planificación y la implementación de programas, proyectos y acciones que se requieren para el cumplimiento de los objetivos de la ENAIPROS. La coordinación entre dependencias, han dependido en la mayoría de las Gerencias estatales, de las habilidades e iniciativas de del personal de la	Elaboración de los Lineamientos y del Manual de Procedimientos del Grupo Operativo Interinstitucional, delimitando de manera clara sus objetivos, actividades, tiempos, procedimientos de coordinación y perfil de los integrantes institucionales (mejorar la coordinación interinstitucional de manera sistemática y organizada, dejar afuera los voluntarismos y personalismos). Se considera que éstos grupos debieron haber estado constituidos previo la puesta en marcha de la ENAIPROS.

Hallazgos/Resultados	Recomendaciones
CONAFOR. Existe confusión al respecto del papel que deben jugar el Grupo Operativo Interinstitucional y el Comité de Seguimiento de la ENAIPROS así como el perfil de que deben cubrir cada uno de los integrantes. En algunas Gerencias Estatales, ambos grupos están conformados por las mismas personas. El perfil y cargo de los integrantes de los Grupos Operativos interinstitucionales, no les permite la toma de decisiones para la planeación y el establecimiento de compromisos, lo que evidentemente juega en contra de los objetivos de la ENAIPROS. **Resultado.** Falta de consolidación de los Grupos Operativos Interinstitucionales.	
Hallazgo 3. Fallas en la articulación intrainstitucional. Si bien se considera al Programa de Plantaciones Forestales Comerciales como uno de los Programas fundamentales en los Componentes de distribución de subsidios, este programa se ha visto excluido en el ámbito de la coordinación intrainstitucional. **Resultado**. Total descoordinación de acciones y error de exclusión en la población objetivo (dado que el único elemento de asignación de los apoyos ENAIPROS es su ubicación en zonas de reactivación de la producción en bosques naturales).	Integrar a los Grupos de Trabajo de la ENAIPROS al Componente de Plantaciones Forestales Comerciales.
Hallazgo 4. No existe formalización en líneas de autoridad para la ENAIPROS, y débil coordinación entre oficinas centrales y Gerencias estatales. La ENAIPROS está operando fuera de la lógica jerárquica institucional de la CONAFOR. La ENAIPROS baja, a las últimas instancias, desde oficinas centrales, por la Gerencia de Desarrollo Forestal, con líneas de mando no lo suficientemente formalizadas para la operación de la ENAIPROS. No se encontró evidencia sobre algún ordenamiento, lineamiento o manual de procedimientos que	Elaboración de los Lineamientos y/o manuales de procedimiento en los que se establezca de manera explícita el papel que jugará el **Grupo Central de Coordinación** y la estrategia de coordinación con las Gerencias estatales.

Hallazgos/Resultados	Recomendaciones
especifique el papel que jugarán las oficinas centrales de la CONAFOR como instancia de coordinación y revisión de avances de la ENAIPROS. **Resultado.** Débil coordinación para el seguimiento y la planeación; y un vínculo operativo débil entre los actores intrainstitucionales.	

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación.

5.2.1.6. Sistema de gestión administrativa

Hallazgos/Resultados	Recomendaciones
Hallazgo 1. No existe un sistema de gestión informativa propio para la ENAIPROS. **Resultado.** La falta de un sistema propio para la gestión administrativa de los beneficiarios de la ENAIPROS, no permite hacer un seguimiento puntual de la gestión de los apoyos y sus beneficiarios. **Consideración.** En el momento de la evaluación (agosto de 2015), se estaba trabajando en el desarrollo de un sistema informático que permita automatizar y concentrar la información precisa para el seguimiento y evaluación de cada uno de los componentes de la ENAIPROS.	Dada la consideración, no se emite recomendación para el hallazgo encontrado.

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación.

5.2.1.7. Consistencia entre el diseño y la normatividad

Con la finalidad de mejorar la consistencia entre el diseño y la normatividad se sugieren las siguientes recomendaciones (Tabla 53)

Tabla 53. Recomendaciones para mejorar la consistencia entre el diseño y la normatividad

Hallazgos/Resultados	Recomendaciones
Hallazgo 1. Debilidad en la intencionalidad. No se observó intencionalidad en la norma para direccionar	La solvencia de este hallazgo tiene relación directa con las recomendaciones relacionadas con la

Hallazgos/Resultados	Recomendaciones
los apoyos bajo una lógica de concurrencia, más allá de la ubicación de las unidades de producción forestal en zonas de reactivación (a excepción de los grupos de programas de Desarrollo Forestal). **Resultado.** No existe un procedimiento sistematizado para la selección de los beneficiarios ENAIPROS, ni una estrategia integral y normativamente establecida, para la focalización de los apoyos otorgados a través del Pp S219 y Plantaciones Forestales Comerciales (Lineamientos), que permita la concurrencia de los apoyos en una misma población objetivo y que provoque los resultados esperados de la ENAIPROS.	identificación de la población objetivo (unidad de intervención) y la orientación de los apoyos. Una vez establecida la unidad de intervención y la orientación de los apoyos deberán establecerse en la norma un procedimiento sistematizado para la selección de los beneficiarios ENAIPROS buscando la concurrencia de apoyos.
Hallazgo 2. Incongruencia en los planteamientos. Se incluyó las prácticas de manejo para la conservación de la biodiversidad en las RdeO, sin embargo, está modificación ha resultado poco congruente, cuando: primero, dicho requisito no se encuentra establecido en la NOM-152-SEMARNAT-2006 y segundo, cuando dentro de los Conceptos de apoyo del Pp S219 no existe uno que apoye la realización de dichas prácticas. **Resultado.** La falta de congruencia o convergencia normativa, sin lugar a duda, conspira en contra del uno de los objetivos intrínseco de la ENAIPROS la "conservación de la biodiversidad". El hecho de hacer obligatorio un requisito (actividades particulares) que por norma no lo es, implica violentar la norma de otra institución como la SEMARNAT, que es la encargada de autorizar los Programas de Manejo. Se pone en riesgo la credibilidad de las instituciones relacionadas (SEMARNAT-CONAFOR-PROFEPA), por acciones inconsistentes.	Se debe establecer una estrategia de coordinación interinstitucional (CONAFOR-SEMARNAT. PROFEPA) para homogeneizar las normas de aplicación de prácticas para el manejo de la biodiversidad.
Hallazgo 3. **Exclusión de los apoyos del Pp S219, a plantaciones forestales comerciales.** Las áreas de plantaciones forestales comerciales, por error de	Se considera pertinente que se incluya en las RdeO el apoyo a plantaciones forestales comerciales, y con la posibilidad de que éstas accedan a los

Hallazgos/Resultados	Recomendaciones
exclusión (por no encontrarse en zona de reactivación), no son sujetas de los apoyos de las Componentes de apoyo de la ENAIPROS. **Resultado.** Nula coordinación de acciones para el logro del objetivo.	Componente de apoyo de la ENAIPROS (cuando menos con modalidades de apoyo similares a las que se establecen para Desarrollo Forestal).

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación.

5.2.1.8. Supuestos

Hallazgos/Resultados	Recomendaciones
Hallazgo 1. Parcial cumplimiento de Supuestos. **Resultado.** Se pone en riesgo el cumplimiento de objetivos establecidos para la Estrategia.	Desarrollar una estrategia de mitigación para contrarrestar los efectos del incumplimiento de los supuestos de alto riesgo que están comprometiendo el desempeño de la ENAIPROS.

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación.

5.2.2. Operación

5.2.2.1. En planeación

El análisis realizado a los procesos de planeación de la ENAIPROS en oficinas centrales y las Gerencias estatales evaluadas, evidenció una serie de debilidades, que en su conjunto juegan en contra del cumplimiento de los objetivos de la ENAIPROS. Dado lo anterior y considerando las evidencias encontradas en esta evaluación, se **recomienda relanzar el proceso de planeación de la ENAIPROS**, considerando los siguientes hallazgos y recomendaciones (Tabla 54).

Tabla 54. Planeación. Hallazgos y recomendaciones

Hallazgos/Resultados	Recomendación
Hallazgo 1. La planeación de la ENAIPROS a nivel de Oficinas centrales y Gerencias estatales no se llevó a cabo de manera sistemática (según los requerimientos para una planeación estratégica). No están claramente definidas las áreas que deben participar en el proceso. La planeación fue asumida en **oficinas centrales** por la Gerencia de Desarrollo Forestal, bajo un procedimiento no	Parte de la solvencia a esta debilidad tiene relación directa con la atención a las debilidades detectadas en el diseño de la ENAIPROS relacionadas con el mecanismo operativo (Grupo Operativo Interinstitucional) y la realización de un procedimiento sistemático de Planeación estratégica. Lo anterior implica **replantear una 2ª etapa de la ENAIPROS en la que la planeación se considere a todos los**

Hallazgos/Resultados	Recomendación
sistematizado, con una **participación parcial** de los actores intrainstitucionales, dado que se excluyó a la Gerencia de Plantaciones Forestales Comerciales y los potenciales beneficiarios (dado que no se contó con la participación de los empresarios e industriales); y una **participación nula** de los actores inter institucionales (con estos últimos sólo se consensuó la iniciativa, no se planeó), lo anterior considerando que la ENAIPROS establece como un mecanismo para la planeación a los Grupos Operativos Institucionales. A nivel **Gerencias estatales**, la planeación fue asumida por la Subgerencia de Producción y productividad, en la mayoría de casos por el Departamento de Desarrollo Forestal con una **participación parcial** de los actores intrainstitucionales, dado que se excluyó en todos los casos al Departamento de Plantaciones Forestales Comerciales, y en otros a los Departamentos de Silvicultura Comunitaria y Cadenas Productivas). En la mayoría de casos la planeación se dio con mínima participación interinstitucional (sólo en Chihuahua, gran parte de la planeación se dio en el seno de los Grupos Operativos Interinstitucionales). **Resultado**. Incertidumbre en el cumplimiento cabal de las metas ENAIPROS.	**actores involucrados en la Estrategia**. Los Grupos Operativos Interinstitucionales deben asumir la responsabilidad como instancia de planeación estatal (de acuerdo con lo establecido en el documento Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018).
Hallazgo 2. Debilidad en los perfiles y atribuciones de los actores encargados de llevar a cabo la planeación de la ENAIPROS. El personal encargado de la planeación tiene escasa escaza experiencia para llevar a cabo el proceso de planeación. El personal encargado de la elaboración de los documentos de intervención estatal de la ENAIPROS, no cuenta con la el perfil y la *expertis* necesaria para elaborar un instrumento de planeación con las características mínimas.	La solvencia a este hallazgo tienen relación directa son la solvencia de las debilidades detectadas en el diseño y que se encuentran relacionadas con la elaboración de Lineamientos y Manuales de procedimientos para la operación de los Grupos Operativos Interinstitucionales y los Comités de Seguimiento de la ENAIPROS. Se debe además, fortalecer las capacidades profesionales de los servidores públicos que participan en los procesos de planeación. El proceso de planeación siempre debe estar

Hallazgos/Resultados	Recomendación
Resultado. Una justificación teórica de la ENAIPROS con deficiencias en el desarrollo de la Metodología de Marco Lógico, deficiencias en la morfología de la MIR y su congruencia vertical y horizontal. Documentos de intervención estatal con deficiencias en su calidad.	acompañado por la *expertis* de profesionales en el área de la planeación estratégica y aspectos técnicos relacionados con la intervención.
Hallazgo 3. La ENAIPROS no cuenta con un documento de **planeación estratégica nacional completo** que permita apoyar la toma de decisiones de las Gerencias estatales en torno al quehacer de la ENAIPROS y su orientación. **Resultado.** Dispersión de los apoyos y poca participación de las Instituciones para la realización de acciones consensuadas.	Integrar un documento nacional para orientar los esfuerzos y priorizar las acciones. En esta segunda etapa ya se cuenta con información de los estados ENAIPROS. El documento de intervención nacional de la ENAIPROS debe contener líneas de acción específicas concertadas a nivel central con Secretarías y Direcciones (de las instituciones participantes: SEDATU, SENER, CFE y Gobiernos de los estados, entre otros.) en función de las necesidades en los estados.
Hallazgo 4. Falta de documentos de planeación estatal. A nivel de las Gerencias estatales, a dos años de iniciada la ENAIPROS, no todas cuentan con un documento de intervención estatal que organice y oriente la intervención en el mediano y largo plazo.	Se debe acelerar el proceso de elaboración de los documentos de intervención estatal, **deben establecerse tiempos concretos para la planeación en las Gerencias estatales.**
Hallazgo 5. Debilidad en los documentos de intervención estatal. En el análisis de los documentos de intervención estatal se encontraron serias diferencias en calidad y contenido, por lo que su utilidad como instrumento para la orientación de la ENAIPROS no resulta ser óptima (no son documentos suficientemente explícitos). No en todas las Gerencias estatales se cuenta con el insumo fundamental para la elaboración de los documentos de intervención (Estudios de cuenca). **Resultado.** Acciones dispersas operando bajo la misma lógica del Pp S219. No hay una orientación real de los apoyos. Gerencias estatales que distribuyen apoyos sin el	Elaborar un protocolo en el que se especifique el procedimiento, participantes, tiempos y contenido temático mínimo de los documentos de intervención estatal. El proceso debe estar acompañado por la *expertis* de profesionales en el área de la planeación estratégica y aspectos técnicos relacionados con la intervención. Se deben fortalecer los insumos básicos para la elaboración de documentos de planeación: **estudios de cuenca.**

Hallazgos/Resultados	Recomendación
conocimiento real de sus metas. Existen entidades en las que no se han establecido las metas (de acuerdo a sus posibilidades y contexto). La falta del insumo Estudios de Cuenca, demeritan la calidad de los documentos de intervención estatal, dado que no existen los sustentos básicos para la orientación de acciones.	
Hallazgo 6. No existen criterios claros que determinen la orientación de las acciones a realizar y los recursos/presupuestos a asignar a la ENAIPROS. El único criterio claro para la orientación de las acciones de la ENAIPROS son las zonas de reactivación de la producción que de ninguna manera garantiza la congruencia de apoyos y el efecto esperado en los niveles de producción y productividad. **Resultado.** La estrategia opera y planea bajo la misma inercia del Pp S219. Los Componentes operan de manera aislada sin una coordinación real para la concurrencia de esfuerzos. La ENAIPROS no contó con presupuesto etiquetado para la asignación de apoyos a través de su plataforma operativa (Pp S219 y Plantaciones Forestales comerciales). **Resultado.** La ENAIPROS opera bajo la misma inercia del Pp S219, lo que genera competencia por los recursos y dispersión de los apoyos.	La solvencia a esta debilidad tiene relación directa con la atención a las recomendaciones relacionadas con el Diseño en los temas de orientación de acciones y población objetivo (unidad de intervención y cobertura territorial).

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación.

5.3. En difusión

Hallazgos/Resultados	Recomendación
Hallazgo 1. Limitado conocimiento de la ENAIPROS. No existe un particular esfuerzo para difundir a la ENAIPROS.	Diseñar una estrategia de difusión focalizada hacia la población objetivo de la Estrategia.

Hallazgos/Resultados	Recomendación
Existe una gran dependencia de los PSTF para difundir la ENAIPROS. **Resultado.** La gran mayoría de beneficiarios de la ENAIPROS desconocen la estrategia y de hecho desconocen ser beneficiarios de la ENAIPROS; los apoyos son identificados como apoyos del Pp S219.	Se debe bajar la información de la ENAIPROS hasta el nivel de los silvicultores, empresarios e industriales.

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación.

5.4. En el manejo de la solicitud

Tabla 55. Selección de beneficiarios. Hallazgos y recomendaciones

Hallazgos/Resultados	Recomendación
Hallazgo 1. No existen criterios claros para la selección de beneficiarios. No existen procedimientos propios para la selección de los beneficiarios, excepto para los conceptos de apoyo de Desarrollo Forestal (por ubicación en zona de reactivación). **Resultado.** ENAIPROS sigue desarrollándose bajo la inercia del Pp S219. Poca eficiencia en la asignación de los recursos.	La solvencia a este hallazgo tiene relación directa con las recomendaciones de diseño, relacionadas con la adaptación a los documentos normativos. Debe establecerse de manera clara en las RdeO del Pp S219, los criterios (elegibilidad y priorización), para la selección de los beneficiarios ENAIPROS.
Hallazgo 2. Desventaja de los empresarios ante el criterio de selección de ubicación en zona de reactivación. Existen empresas con potencial para fomentar la integración de cadenas de valor forestal que por sus características de ubicación y tipo de propiedad quedan fuera de los apoyos ENAIPROS. **Resultado**. Las empresas o industrias con potencial para el “apalancamiento” para la integración de las cadenas de valor forestal, que por su ubicación fuera de las zonas de reactivación, o no ser empresas en manos de ejidatarios o comuneros no son prioritarias para su selección.	Parte de la solvencia a este hallazgo tiene relación directa con las recomendaciones del diseño de la ENAIPROS relacionadas con los temas de: población objetivo (unidad de intervención, orientación de los apoyos y adaptación a la norma). Se debe considerar la necesidad de modificar los criterios de selección de los apoyos destinados a cadenas productivas. Se sugiere que los apoyos sean para personas morales con actividad empresarial relacionada con el sector forestal (fuera o no de las zonas de reactivación), que tengan interés en integrar a los silvicultores y sus organizaciones para desarrollar, fortalecer la cadena de valor y generar economías de escala, impulsando modelos de asociatividad para

Hallazgos/Resultados	Recomendación
	generar valor agregado en beneficio de los silvicultores. (En una visión de Clúster para el desarrollo de las Cadenas de valor forestal).
Hallazgo 3. La selección de los beneficiarios para el apoyo de integración de Cadenas productivas es valorada como poco transparente. Dado que la decisión en la selección de los proyectos de integración de cadenas productivas se hace a nivel central el proceso resulta ser poco transparente. **Resultado.** Se requiere mayor transparencia en el proceso de asignación de recursos del componente.	El proceso debe transparentarse estableciendo de manera clara los criterios para la selección de los proyectos en oficinas centrales.

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación.

6. Referencias

Armijo, M., 2009. *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*,

COANFOR, 2015. Sistema de Planeación Forestal para bosque templado. MANUAL DE USUARIO Versión 2.0. , p.143.

CONAFOR, 2013a. *Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el incremento de la Producción y Productividad 2013-2018. ENAIPROS. Programas Específicos de Intervención Institucional*,

CONAFOR, 2015a. Informe de Avances al Mes de Marzo de 2015 ENAIPROS. , p.19.

CONAFOR, 2014a. Manual de Elaboración de Programas de Manejo Forestal en Clima Templado-Frío. , p.83.

CONAFOR, 2013b. *Manual de Procedimientos de Desarrollo Forestal. Gerencia de Desarrollo Forestal*,

CONAFOR, 2013c. *Programa Nacional Forestal 2014-2018*,

CONAFOR, 2013d. *Programas Específicos de Intervención Institucional. Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable de la Producción y productividad 2013-2018. ENAIPROS*,

CONAFOR, 2014b. Promotor forestal comunitario diseño de la currícula. , pp.0–27.

CONAFOR, 2015b. *Términos de Referencia para la Evaluación de procesos de la Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad 2013-2018. (Ejercicio Fiscal 2014)*,

CONEVAL, 2013. *Guía para la Elaboración de la Matriz para Indicadores de Resultados*,

CONEVAL, 2015. *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos del Programa*,

DOF, 2014. Acuerdo por el que se aprueba el Programa Institucional de la Comisión Nacional Forestal 2014-2018. *marte 29 de abril*, pp.5–7.

DOF, 2008. Norma Oficial Mexicana NOM-152-SEMARNAT-2006 Aprovechamiento recursos forestales maderables. *Diario Oficial de la Federacion*.

DOF, 2013. Reglas de Operción del Programa Nacional Forestal 2014. *Martes 31 de diciembre de 2013*.

Guevara-Sanguinés, A., 2014. *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. ProÁrbol-Pago por Servicios Ambientales*,

SEMARNAT, 2013. *Programa Sectorial de Medioambiente y Recursos Naturales 2013-2018*,

7. Anexos

7.1. Anexo I. Matriz de Marco Lógico ENAIPROS

Tabla 56. Matriz de Marco Lógico ENAIPROS

	Objetivos	Indicadores	Línea base	Meta	Fuentes y medios de verificación	Riesgos y supuestos
Objetivo	Promover el **aprovechamiento sustentable** de los recursos forestales a través de técnicas silvícolas intensivas que permitan optimizar productividad, incrementar la producción y conservar la biodiversidad en beneficio de los dueños y poseedores del recurso.	*Expresión de la productividad, conservación de la biodiversidad y beneficios sociales medidos por:* *- Aumento de la superficie bajo manejo intensivo* *- Aumento del incremento corriente anual (ICA) en las zonas de alta y media productividad* *-Aumento del volumen cosechados anualmente* *- Aumento de la superficie forestal certificada*	*Superficie de los 24 programas de MF modificados en el Salto (68, 247.75 ha)* *1.9 m3/ de ICA* *5.7 millones de m3 de madera en rollo* *826,000 ha certificadas de 59 EFC*	*4' 380,000 ha bajo manejo intensivo* *Aumento de 4.7 m3/ha de ICA* *Aumento a 10.7 millones de m3 de madera en rollo* *2.4 millones de ha certificadas*	*Informes CONAFOR y SEMARNAT Base de datos NMX y FSC*	*Voluntad comunitaria para incrementar la productividad de los bosques Disponibilidad de recursos para fortalecer a ejidos y comunidades*

	Objetivos	Indicadores	Línea base	Meta	Fuentes y medios de verificación	Riesgos y supuestos
Resultados esperados:		*Incremento de la superficie en la que se aplican mejores prácticas para la conservación de la biodiversidad.* *Aumento de la superficie certificadas en los esquemas disponibles*	*68,247.75 ha aplicando mejores prácticas* *826,000 ha*	*1.2 mil ha aplicando prácticas de conservación de la biodiversidad* *2.4 millones de ha certificadas en algunos esquemas de certificación*	*Informes CONAFOR* *Base de datos CONAFOR*	
		Contar de un sistema documentado	*Por determinar*	*750 EFC implementando un sistema documentado*	*Informes de capacitación GSC, GCP y CGEYDT*	
		Número de proyecto piloto en las cuencas de abastecimiento establecidas.	*0 proyectos piloto*	*50 proyectos piloto en las cuencas de abastecimiento*	*Base de datos de apoyos otorgados por la CONAFOR*	
Resultado 1.	Fortalecimiento empresarial de los dueños de los bosques para generar capital social y humano que permita el manejo sustentable de sus recursos con criterios de conservación de la biodiversidad.	*Establecer y operar una red de promotores comunitarios en cada cuenca de abasto y transformación.Aumento del número de ejidos y comunidades aplicando instrumentos de organización que contemplen el manejo sustentable de los recursos forestales.Número de*	*No existe una red conformada de promotores comunitariosPor determinarPor determinar*	*Promotores comunitarios en cuencas de abasto y transformación750 ejidos y comunidades aplicando herramientas de organización750 ejidos y comunidades capacitadas*	*Informes de capacitación GSC*	Voluntad comunitaria para participar en la aplicación de instrumentos de organización

	Objetivos	Indicadores	Línea base	Meta	Fuentes y medios de verificación	Riesgos y supuestos
		ejidos y comunidades capacitadas en manejo forestal, organización empresarial, aspectos financieros y comercialización.				
Producto 1.- EFC con acompañamiento para el desarrollo de capital social y humano						
Producto 2.- Incremento del número de ejidos que aplican instrumentos de organización que consideren el manejo sustentable de sus recursos						
Producto 3.- Capacidad fortalecida de los dueños y poseedores de los bosques en organización, producción y comercialización.						
Producto 4.-						
Resultado 2.	Impulsar la Ordenación forestal aplicando técnicas silvícolas que permitan alcanzar la máxima productividad de los bosques conservando la biodiversidad.	*Superficie reordenada para transformarla a silvicultura que contemplen tratamientos silvícolas intensivos y prácticas de conservación de la biodiversidad.*	*68,247.75 ha superficie con tratamientos silvícolas intensivos*	*Superficie de 4.6 mil ha con tratamientos silvícolas intensivos*		*Apoyo de las instituciones de gobierno relacionadas con la normatividad forestal*
		Superficie incorporada a manejo forestal con objetivos de silvicultura intensiva y prácticas de conservación de la biodiversidad	*0 ha incorporadas*	*180,000 ha incorporadas al manejo forestal*	*Base de datos CONAFOR y GDF* Base de datos FSC y NMX	*Voluntad comunitaria y disponibilidad de recursos para aplicar tratamientos silvícolas intensivos y prácticas de conservación de la biodiversidad*
		Superficie bajo manejo forestal ejecutando acciones de intensificación de la silvicultura y práctica para la conservación de la biodiversidad	*Por determinar*	*1.2 mil ha ejecutando acciones de intensificación de la silvicultura y práctica para la conservación de la BD*		

	Objetivos	Indicadores	Línea base	Meta	Fuentes y medios de verificación	Riesgos y supuestos
		Superficie forestal certificada incluyendo la participación de instrumentos nacionales e internacionales (NMX, FSC y PEFC) *Implementación de un sistema de monitoreo silvícola, ambiental y de conservación de la biodiversidad*	*826,000 ha certificadas* *Un sistema de monitoreo implementado parcialmente en seis estados*	*2.4 millones de ha certificadas* *Sistema de monitoreo implementado en las zonas de reactivación de la silvicultura*		
Producto 1.- Aumento del número de programas de manejo que incorporan tratamientos silvícolas intensivos aplicando prácticas de manejo para conservar la biodiversidad.						
Producto 2.- Superficie aumentada bajo manejo intensivo						
Producto 3.- Incremento del número de ejidos y comunidades que aplican tratamientos silvícolas intensivos y prácticas de conservación de la biodiversidad						
Producto 4.- Aumento de superficie intervenida aplicando tratamientos complementarios para alcanzar la máxima productividad de los bosques						
Producto 5.- Aumento de superficie certificada bajo instrumentos nacionales e internacionales						

	Objetivos	Indicadores	Línea base	Meta	Fuentes y medios de verificación	Riesgos y supuestos
Resultado 3.	Mejorar la rentabilidad económica de las empresas forestales en los procesos de abasto, transformación y comercialización de sus productos.	*1.- Número de cuencas de abasto y transformación establecidas, y en operación facilitando la participación de los actores de la cuenca.* *2.- Número de proyectos ejecutando acciones de modernización de la industria y sus procesos de abasto, transformación y comercialización.* *3.- Incremento del volumen de oferta de productos forestales certificadas* *4.- Incremento del coeficiente de aprovechamiento del árbol*	*1 cuencas de abastecimiento establecidas (Durango)* *0 proyectos ejecutados* **Por determinar* **Por determinar*	*20 cuencas de abastecimiento establecidas* *50 proyectos ejecutados* **Por determinar* *90 % de aprovechamiento (Por determinar)*	*Base de datos de la GCP y CONAFOR*	*Recursos financiero disponibles Adopción de nuevas tecnologías*
Producto 1.- Cuencas de abasto y transformación establecidas y en operación asegurando la participación de los actores de la cuenca						
Producto 2.- Aumento de EF que mejoran sus procesos productivos						
Producto 3.- Incremento del volumen de productos certificados y promoción de su consumo						
Producto 4.- EF aprovechan de manera óptima sus recursos forestales						

	Objetivos	Indicadores	Línea base	Meta	Fuentes y medios de verificación	Riesgos y supuestos
Resultado 4.	Implementar un Sistema de seguimiento y monitoreo de la estrategia por componente		*0 ejidos y comunidades con sistema de seguimiento y monitoreo* *0 EFC capacitadas en perspectiva de género*	*750 ejidos y comunidades monitoreadas* *0 EFC capacitadas en género*	*Informes y base de datos de CONAFOR*	*Metodologías desarrolladas*
Producto 1.- Establecimiento de un sistema de información de las zonas de reactivación						

Fuente: CONAFOR, 2013.

7.2. Anexo II. Ficha técnica de identificación con los datos mínimos del Programa.

Tabla 57. Ficha técnica de identificación ENAIPROS 2014

Tema	Variable	Datos
Datos generales	Ramo	Forestal
	Institución	Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)
	Entidad	Federal
	Unidad responsable	Coordinación General de Producción y Productividad
	Clave presupuestal	(ENAIPROS) S219_Pago por Servicios Ambientales
	Nombre del Programa	Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad
	Año de inicio	2013
	Responsable titular del Programa	Gerardo Arturo García Tenorio
	Teléfono de contacto	(33) 37 777 000 ext. 200
	Correo electrónico de contacto	Arturo.garcias@conafor.gob.mx
Objetivos	Objetivo general del Programa	Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales a través de la organización y fortalecimiento de los productores, la aplicación de técnicas silvícolas apropiadas y estrategias de modernización, financiamiento y comercialización que permitan incrementar la producción, conservar la biodiversidad y mejorar las condiciones de vida de los dueños y poseedores de los recursos y de la población de las regiones forestales productoras del país.
	Principal normatividad	Pp S219
	Eje del PND con el que está alineado	México próspero
	Objetivo del PND con el que está alineado	Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.
	Tema del PND con el que está alineado	Democratizar la producción
	Programa (Sectorial, Especial o institucional) con el que está alineado	Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2013-2018)
	Indicador Sectorial, con el que está alineado	Tasa de variación de la producción forestal maderable
	Propósito del Programa	No establecido en la MML
Población potencial	Definición	**Para el Componente I** la población potencial estará conformada por todos aquellos ejidos y

Tema	Variable	Datos
		comunidades en terrenos forestales, mientras que la población prioritaria será un subconjunto de la potencial y estará conformada por los ejidos y comunidades, con potencial de incorporarse, reincorporarse o que realicen aprovechamiento forestal maderable o no maderable; finalmente la población objetivo será un subconjunto de la prioritaria y estará conformada por los ejidos y comunidades que realicen aprovechamiento forestal maderable o no maderable. **Para el Componente II** la población potencial, prioritaria y objetivo va a estar conformada por todos aquellos terrenos forestales (con potencial de conservación, restauración y/o producción) en manos de núcleos agrarios y pequeños propietarios o poseedores, así como también aquellas organizaciones que formen entre sí, con potencial de incorporarse o reincorporarse al aprovechamiento forestal sustentable (maderable, no maderable y/o de la vida silvestre). **Para el Componente III**, la población potencial será: ejidos, comunidades o grupos en proceso de integración, así como empresas forestales y/o cadenas productivas forestales constituidas bajo la metodología de integración, considerando aquellas empresas que ya están incorporadas a las cadenas y que trabajan de manera regular.
	Unidad de medida	No definida
	Cuantificación	No cuantificada
Población objetivo	Definición	Se conformará por ejidos, comunidades o grupos en proceso de integración, así como empresas forestales y/o cadenas productivas forestales constituidas bajo la metodología de integración ubicadas en los estados y cuencas de abasto de la ENAIPROS
	Unidad d medida	No definida
	Cuantificación	No cuantificada
Población atendida	Definición	
	Unidad de medida	
	Cuantificación	
Presupuesto para el año evaluado	Presupuesto original	$ 1,219,699
	Presupuesto modificado	
	Presupuesto ejercido	$961,040,940
Cobertura geográfica	Entidades federativas en que opera el Programa	Campeche, Durango, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz

Tema	Variable	Datos
Focalización	Unidad territorial del Programa	Zonas de reactivación de las producción

7.3. Anexo III. Ficha de identificación y equivalencia de procesos

Tabla 58. Ficha de identificación y equivalencia de procesos. Evaluación de procesos de la ENAIPROS. 2014

Modelo General de Procesos	Secuencia	Proceso identificados
Diseño	0	
Planeación	1.0	
Proceso en el cual se determinan objetivos y metas de la ENAIPROS, así como acciones y recursos necesarios para alcanzarlos.	1.1	Plan nacional ENAIPROS. Proceso mediante el cual se cuantifica el problema a atender, objetivos, metas y acciones, a nivel nacional. No se definen recursos requeridos.
	1.2	MML nacional ENAIPROS. Proceso mediante el cual se definen metas e indicadores, árbol de problemas, casusas y efectos del problema, así como el fin de la ENAIPROS a nivel nacional. No se realiza análisis de involucrados.
	1.3	Elaboración del Plan Estatal. Proceso mediante el cual se cuantifica el problema a atender, objetivos, metas y acciones, a nivel nacional. No se definen recursos requeridos.
	1.4	MML estatal ENAIPROS. Proceso mediante el cual se definen metas e indicadores, árbol de problemas. Causas y efectos del problema; así como el fin de la ENAIPROS en el ámbito estatal. No se realiza análisis de involucrados.
	1.5	Estudios de Cuenca. Proceso mediante el cual se realizan estudios que caracterizan las diferentes variables que interactúan en un territorio definido para impulsar el desarrollo forestal industrial.
	1.6	Diagnósticos comunitarios. Proceso mediante el cual se realizan estudios socioeconómicos de ejidos o comunidades, para establecer una línea de base que podrá ser medida periódicamente para monitorear los impactos de la ENAIPROS.
	1.7	Participación Institucional. Proceso mediante el cual se define la coordinación inter e intrainstitucional.
	1.8	Coordinación Interinstitucional. Definición del papel que juegan las diversas instituciones involucradas (CONAFOR; SEMARNAT; PROFEPA y Gobierno del Estado, entre otras) en la planeación y operación de la ENAIPROS; y se establecen los mecanismos necesarios para coordinar las acciones requeridas para el logro de objetivos.
	1.9	Coordinación Intrainstitucional. Definición del papel que juega cada área de la CONAFOR (Gerencias, Subgerencias Estatales, Departamentos, entre otras) en la planeación y operación de la ENAIPROS, y se establecen los mecanismos necesarios para coordinar las acciones requeridas para el logro de objetivos.
Difusión	2.0	

Modelo General de Procesos	Secuencia	Proceso identificados
Proceso mediante el cual se dan a conocer los objetivos de la ENAIPROS, las acciones para alcanzarlos (apoyos que brinda), requisitos de elegibilidad, lugar y fecha de entrega de solicitudes	2.1	Nacional. Proceso mediante el cual se dan a conocer, de manera masiva, a nivel nacional, los objetivos de la ENAIPROS, las acciones para alcanzarlos (apoyos que brinda), requisitos de elegibilidad, lugar y fecha de entrega de solicitudes.
	2.2	Estatal. Proceso mediante el cual se dan a conocer, a poblaciones específicas y de manera focalizada, los objetivos de la ENAIPROS, las acciones para alcanzarlos (apoyos que brinda), requisitos de elegibilidad, lugar y fecha de entrega de solicitudes.
Selección de beneficiarios	3.0	
Proceso mediante el cual se seleccionan los proyectos que cumplen los requisitos, y tienen mayor potencial, para contribuir al logro de los objetivos de la ENAIPROS.	3.1	Elaboración de proyectos. Proceso mediante el cual se elaboración las solicitudes de apoyo en apego a las RdeO y TdeR.
	3.2	Selección de PSTF. Proceso mediante el cual se selecciona al PSTF que va a elaborar la solicitud de apoyo
	3.3	Entrega de solicitudes. Proceso mediante el cual se ingresa la solicitud de apoyo a la CONAFOR.
	3.4	Dictaminación. Proceso mediante el cual se revisa la calidad técnica de los apoyos, se califican conforme a criterios de prelación establecidos en las RdeO del Pp S219 y se asignan los apoyos.
	3.5	Validación. Proceso mediante el cual se validan los apoyos, conforme a disposición presupuestal.
	3.6	Publicación de resultados. Proceso mediante el cual se notifica a los interesados, tanto los proyectos que resultaron apoyados, como los que no lo fueron.
	3.7	Firma de contrato. Proceso mediante el cual los beneficiarios de los apoyos formalizan la aceptación del apoyo y aceptan sus derechos y obligaciones.
Pago de los apoyos	4.0	
Proceso mediante el cual se hacen llegar a los beneficiarios los recursos autorizados, para la adquisición de bienes y servicios, requeridos en los programas de manejo y aprovechamiento apoyados.	4.1	Autorización de los apoyos. Proceso mediante el cual la SEMARNAT autoriza el aprovechamiento
	4.2	Verificación. Proceso mediante el cual se verifica que los apoyos se hayan invertido en la adquisición de maquinaria y equipo y/o realización de las obras especificadas en el proyecto.
	4.3	Finiquito. Proceso mediante el cual se realiza el último pago conforme el avance o conclusión de la obra.
Seguimiento	5.0	
Proceso mediante el cual se verifica que los recursos se destinen a las actividades establecidas en los proyectos.	5.1	Durante la vigencia de los apoyos. Proceso mediante el cual se le da seguimiento administrativo y técnico a los apoyos, con el fin de verificar que los recursos se destinen a las actividades solicitadas en el proyecto.
	5.2	Concluido el apoyo. Proceso mediante el cual se da seguimiento a la maquinaria y/o obras adquiridas y/o realizadas una vez concluido el apoyo. No se da este tipo de seguimiento.
Contraloría social	6.0	
Proceso a través del cual los	6.1	Cuestionario de satisfacción. Proceso mediante el cual

Modelo General de Procesos	Secuencia	Proceso identificados
beneficiaros pueden realizar las quejas o **denuncias** que tengan del programa		se cuantifica la satisfacción de los beneficiarios con el apoyo
	6.2	Buzón de quejas. Proceso mediante el cual los beneficiarios comunican sus quejas a la CONAFOR
	6.3	Recomendación de los apoyos. Proceso mediante el cual los beneficiarios difunden los beneficios de los apoyos
Transparencia y rendición de cuentas	7	
Proceso mediante el cual se da a conocer la forma como se distribuyen los recursos públicos y los resultados alcanzados	7.1	Portal de la CONAFOR. Proceso mediante el cual se difunde todo tipo de información relacionada con procesos y resultados de los apoyos de la CONAFOR

Fuente: elaboración propia a partir de información de campo

7.4. Anexo IV. Análisis FODA

Tabla 59. Matriz FODA, ENAIPROS 2014

		Fortalezas	Debilidades
ENAIPROS (Evaluación)	Internas	La CONAFOR cuenta con una gama de programas y estrategias con la posibilidad de apoyar a la ENAIPROS	Falta de coordinación intra e inter institucional
		Personal altamente comprometido	Debilidad en las capacidades y perfiles profesionales de los actores encargados del diseño y planeación de la ENAIPROS
		Esfuerzo para la identificación y focalización de apoyos otorgados por la ENAIPROS	Debilidades en el diseño de la ENAIPROS relacionados con: • Identificación del problema • Objetivo • Población objetivo (unidad de intervención) • Normativa para el establecimiento de perfiles y roles en los mecanismos operativo de la ENAIPROS • Lineamientos o TdeR para la elaboración de los documentos de intervención estatal • Consistencia en los planteamientos establecidos
		Existencia de documentos de apoyo para la planeación silvícola (Estudios de cuenca	Limitados recursos humanos y presupuestales para lleva a cabo las actividades de planeación, coordinación, seguimiento y monitoreo de apoyos otorgados por la ENAIPROS
Externas		La existencia del SiPlaFor para la elaboración y ejecución de programas de manejo forestal sustentable en los bosques templados de México	Limitado perfil de los PSTF con respecto al manejo de la biodiversidad
		Sistema Nacional de dictaminación de solicitudes	

		En proceso el desarrollo del sistema de seguimiento de la ENAIPROS	
		Posibilidad de coordinación con el proyecto GEF	
Oportunidades		Fortalezas/Oportunidades	Debilidades/Oportunidades
	El mercado interno tiene una tasa alta de crecimiento, encontrándose la demanda de los productos forestales insatisfecha	Colocación de la producción forestal en el mercado nacional	Impulsar el desarrollo y fortalecimiento de las cadenas de valor forestal, a través de la convergencia de apoyos y su eslabonamiento (identificación de unidad de intervención)
	Se estima que México aprovecha con fines comerciales sólo entre 15 y 22 por ciento del potencial de corta anual producido por los bosques y selvas del país	Lograr los volúmenes de producción requeridos por el mercado	Fomentar el incremento de la producción y productividad forestal a través de métodos intensivos para la producción silvícola (capacitación a PSTF)
	Creciente evolución de los mercados certificados	Colocación de productos en mercados especializados y con mejores precios	Impulsar la certificación forestal
	Empresas forestales con potencial de apalancamiento y desarrollo de las cadenas de valor	Desarrollo de los eslabones de la cadena de valor forestal y fortalecer el eslabonamiento entre actores de una misma cadena de valor forestal	Apoyar el desarrollo de las empresas forestales con potencial de apalancamientos para el desarrollo de los eslabones de la cadena de valor a la que pertenece (identificación de unidad de intervención)
	La existencia de instituciones públicas con injerencia en el sector forestal	Desarrollo de las actividades forestales a través de la concurrencia de apoyos y la coordinación de acciones	Crear las condiciones necesarias para la coordinación de acciones de las diversas instituciones con injerencia en el sector forestal (lineamientos o normas para la participación)
	Disponibilidad de fuerza de trabajo	Generación de empleo a silvicultores a través de la ejecución de los apoyos otorgados y su sostenibilidad a través de los efectos logrados	Apoyar la realización de actividades encaminadas al desarrollo de la actividad forestal, que no sólo generé empleo temporal, si no también permanente (Identificación del problema)
	La existencia de instituciones de financiamiento, nacionales e	Impulso a las actividades forestales para el	Impulso de esquemas crediticios en acciones conjuntas entre la SEMARNAT y las instancias

	internacionales	fomento de la competitividad	crediticias
Amenazas		Fortalezas/Amenazas	Debilidades/Amenazas
	La cadena forestal muestra una falta de integración y organización en sus principales eslabones	Lograr una visión de conjunto de las oportunidades y amenazas de la actividad forestal y el desinterés de trabajar en sociedad	Impulsar el liderazgo que marque la pauta en el sector, siendo necesario desarrollar una estrecha coordinación empresarial
	Existencia de grupos ambientalistas que se oponen a sistemas intensivos de producción forestal Uso de sistemas tradicionales de explotación de los bosques que mantienen características de selectivismo y escaso nivel de transformación	Generar confianza en los silvicultores para la adopción de los métodos intensivos de producción silvícola	Informar a los silvicultores sobre las ventajas de los métodos intensivos de producción forestal
	Empresas forestales poco competitivas	Estimular el desarrollo de los eslabones de la cadena de valor forestal a través de la intervención de la ENAIPROS	Impulsar la competitividad de las empresas forestales silvícolas
	Poca inversión privada en el sector forestal	Estimular la participación de la iniciativa privada como unidad posible de intervención de la ENAIPROS	Impulsar la coordinación entre eslabones de las cadenas de valor
	Conflictos legales en superficies forestales	Coordinar acciones con la SEDATU	Crear las condiciones necesarias para la coordinación de acciones de las diversas instituciones con injerencia en el sector forestal (lineamientos o normas para la participación)
	Tala clandestina, delincuencia y crimen organizado (que limita el acceso a los predios para su manejo y despoja a los silvicultores de apoyos otorgados por la ENAIPROS)	Coordinar acciones con las instituciones encargadas de la protección del medio ambiente (PROFEPA y SEDENA)	Crear las condiciones necesarias para la coordinación de acciones de las diversas instituciones con injerencia en el sector forestal (lineamientos o normas para la participación)
	Rezago tecnológico en la industria de la madera. la tecnología hace la diferencia entre poseer ventajas comparativas y competitivas	Impulsar acciones para la adopción de nueva tecnología	Apoyo para la adopción y mejoramiento de la tecnología
	Limitantes en el acompañamiento técnico	Capacitar y actualizar a los prestadores de	Evaluar el desempeño de los PSTF en la

	a productores silvícolas	servicios técnicos forestales (PSTF)	ejecución de las actividades apoyadas y el desarrollo de capacidades
	Marco jurídico complejo y sobre regulado	Coordinar acciones con la SEMARNAT para establecer un marco contextual coherente con los objetivos establecidos para la ENAIPROS	Crear las condiciones necesarias para la coordinación de acciones de las diversas instituciones con injerencia en el sector forestal (lineamientos o normas para la participación)
	Limitado desarrollo de capacidades de los silvicultores	Lograr un mayor efecto del pape de los PSTF en el desarrollo de capacidades de los silvicultores	Capacitar y actualizar a los prestadores de servicios técnicos forestales (PSTF)

Fuente: elaboración propia.

7.5. Anexo V. Recomendaciones

Dados los hallazgos encontrados en esta evaluación relacionados con el diseño de la ENAIPROS, a continuación se presentan las recomendaciones, que en opinión del grupo evaluador, permitirán dar una mayor racionalidad y coherencia a la intervención (ENAIPROS), incrementando las posibilidades de alcance de las metas establecidas con los medios e instrumentos disponibles en la CONAFOR, así como con las sinergias posibles de instituciones con injerencia en el sector forestal.

Tabla 60. Recomendación 1. Para la consolidación en el Diseño de la ENAIPROS

Concepto	Observación
Elemento del diseño	Árbol de problemas e identificación del problema
Recomendación	Realizar un esfuerzo para la jerarquización adecuada de las problemáticas en el árbol de problemas y la adecuada **identificación del Propósito y Objetivo** de la ENAIPROS
Breve análisis de la viabilidad de la implementación	Viable en tanto que ya se cuenta con los insumos para el Diseño de la estrategia
Principales responsables de la implementación	Área de planeación en coordinación con las diferentes Gerencias de la CONAFOR
Situación actual	Se ha expuesto en el árbol de problemas **la baja producción y la pérdida de biodiversidad** como un **efecto y no como el problema central,** lo que resulta incongruente con lo expuesto en los documentos de planeación y de diseño de la ENAIPROS. Se evidenciaron errores en la ubicación de las causalidades del problema, como ejemplo de ello se ha ubicado la falta de visión de las Empresas Forestales Comerciales (EFC), como una causal económica y no como una causal del desarrollo de capacidades, y se establece como causal de la deficiente capacidad de los dueños y poseedores de los recursos forestales la insuficiencia de Promotores Forestales, cuando éstos son un instrumento de intervención institucional
Efectos potenciales esperados	Cuanto más claramente este identificado el problemas, sus causas, y efectos, y mejor vinculados estén con los objetivos, mejor será el diseño de la estrategia de intervención, y mayores las garantías de éxito en su ejecución. Sólo a partir de la correcta identificación del problema es posible proponer objetivos y medidas que contribuyan a su superación, dado que las intervenciones que se propongan encontrarán su justificación en la magnitud y

Concepto	Observación
	localización de las causalidades
Medio de verificación	Congruencia de la Matriz de Marco Lógico
Nivel de prioridad	Alto

Fuente: elaboración propia, con base en los hallazgos de la evaluación.

Tabla 61. Recomendación 2. Para la consolidación en el diseño de la ENAIPROS

Concepto	Observación
Elemento del diseño	Definición del Propósito y la MML
Recomendación	La realización de un esfuerzo para que se jerarquicen de manera adecuada y congruente los conceptos presentes en los documentos de planeación nacional y sectorial, tales como: **competitividad**, **rentabilidad**, **producción**, **productividad**, **sustentabilidad** y **empleo** y se mejore la narrativa del objetivo
Breve análisis de la viabilidad de la implementación	Viable en tanto que ya se cuenta con los insumos para el Diseño de la estrategia
Principales responsables de la implementación	Área de planeación en coordinación con las diferentes Gerencias de la CONAFOR
Situación actual	Al analizar la MML de la ENAIPROS[37], se encontraron serias debilidades, si bien en la MML es posible identificar objetivos, éstos no se encuentran debidamente redactados (Iniciar la definición de los con un verbo es incorrecto, ya que denota una acción y así no se representaría como algo ya logrado), ni jerarquizados debidamente a nivel de Fin, Propósito y Componentes. Tampoco es posible identificar de manera clara cuáles son los componentes de la ENAIPROS Como efecto de los errores del árbol de problemas, se encontró un error de jerarquización en los objetivos (en el caso de esta MML identificados como resultados), ya que se establece la **rentabilidad** como un objetivo inferior a los objetivos de aprovechamiento sustentable, **productividad**, **producción** y conservación de la biodiversidad, cuando la rentabilidad es el efecto de los factores anteriores La narrativa del objetivo no permite identificar el cambio que se desea lograr en la población objetivo, dado que no se identifica a la población objetivo[38], tal y como se establece en la MML

[37] Proporcionada por la Subgerencia de Evaluación de la CONAFOR.
[38] El tema de la Población objetivo se analiza en el punto 1.2.2.2 de este documento de evaluación.

Concepto	Observación
	Pese a ser considerado un elemento fundamental para incrementar los volúmenes de producción y productividad forestal maderable[39] y lograr la meta establecida[40], las Plantaciones Forestales Comerciales no aparecen como un Componente en la MML de la ENAIPROS. Lo anterior, sin duda alguna, representa un grave error de omisión que en los hechos ha provocado serios errores de coordinación para la planeación y la congruencia de apoyos
Efectos potenciales esperados	Congruencia en el diseño y alineación a los instrumentos de planeación. Así como una clara delimitación de las líneas de acción y grupos de programas participantes
Medio de verificación	Matriz de Marco Lógico
Nivel de prioridad	Alto

Fuente: elaboración propia, con base en los hallazgos de la evaluación.

Tabla 62. Recomendación 3. Para la consolidación en el diseño de la ENAIPROS

Concepto	Observación
Elemento del diseño	Objetivo de la ENAIPROS y su narrativa
Recomendación	Redefinir el objetivo de la ENAIPROS considerando, además de los conceptos de **producción** y **productividad**, los conceptos de **rentabilidad** y **competitividad**. Elevando el nivel jerárquico del objetivo de la ENAIPROS para poder responder a los compromisos y metas establecidas en el PRONAFOR
Breve análisis de la viabilidad de la implementación	Viable en tanto que ya se cuenta con los insumos para el Diseño de la estrategia
Principales responsables de la implementación	Área de planeación en coordinación con las diferentes Gerencias de la CONAFOR
Situación actual	El objetivo tal y como se plantea, establece que: el **efecto directo o Propósito de la ENAIPROS** es la **Promoción del aprovechamiento sustentable** de los recursos forestales, esto, a **través de** la organización y fortalecimiento de los productores, la aplicación de técnicas silvícolas apropiadas y estrategias de modernización, financiamiento y comercialización, **que permitan** un incremento en la producción, conservar la biodiversidad y mejorar las condiciones de vida de los dueños y poseedores de los recursos y de la población de las regiones forestales productoras del país. Este planteamiento del objetivo, indica que el **objetivo jerárquico superior** de la ENAIPROS, por tener los componentes en operación, es la promoción del

[39] Puesto que el Indicador "Tasa de variación de la producción forestal maderable", considera para su cálculo, tanto la producción proveniente de bosques naturales, como la proveniente de plantaciones forestales comerciales.
[40] De 11 millones de m^3 de madera en rollo para el 2018.

	aprovechamiento sustentable, y como un **objetivo jerárquico inferior** el logro de un incremento en la producción, la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de los dueños y poseedores de los recursos y de la población de las regiones forestales productoras del país. El utilizar en un objetivo general la expresión "a través de ", es un error ya que implica un segundo objetivo de menor jerarquía y que en el caso de la ENAIPROS sólo hace alusión a los Componentes y a los que adicionalmente se les atribuye un efecto de jerarquía inferior
Efectos potenciales esperados	Plena correspondencia con los conceptos establecidos en los documentos de planeación superior. Evitar duplicidad de esfuerzos y competencia entre dos o más programas y estrategias de la CONAFOR
Medio de verificación	Matriz de Marco Lógico y documento de intervención de la ENAIPROS
Nivel de prioridad	Alto

Fuente: elaboración propia, con base en los hallazgos de la evaluación.

Tabla 63. Recomendación 4. Para la consolidación del diseño de la ENAIPROS

Concepto	Observación
Elemento del diseño	Orientación de los apoyos
Recomendación	Redefinir la orientación de la ENAIPROS que permita hacer sostenible el incremento de la producción y la productividad y que impulse la rentabilidad y competitividad de las cadenas de valor. Lo anterior involucra la necesidad de redefinir las líneas estratégicas y prioritarias de intervención de la ENAIPROS
Breve análisis de la viabilidad de la implementación	Viable en tanto que ya se cuenta con los insumos para el Diseño de la estrategia
Principales responsables de la implementación	Área de planeación en coordinación con las diferentes Gerencias de la CONAFOR
Situación actual	La ENAIPROS es vista como una estrategia exclusivamente encaminada a elevar los volúmenes de producción de madera, sin una orientación que permita hacer sostenible el incremento de la producción, el incentivo para incrementar los volúmenes de producción, apoyando fuertemente a la actividad primaria puede tener efectos adversos sobre la rentabilidad cuando ésta no se encuentra integrada a la cadena de valor productivo, o el destino de la producción maderable no está planificado. Los esfuerzos de la ENAIPROS se han concentrado fuertemente en la producción primaria, contraviniendo las problemáticas detectadas por los potenciales beneficiarios
Efectos potenciales esperados	Impulsar la producción y la productividad en al ámbito de la articulación de la cadena de valor
Medio de verificación	Establecimiento de las líneas de acción y estrategias en el documento de la ENAIPROS
Nivel de prioridad	Alto

Fuente: elaboración propia, con base en los hallazgos de la evaluación.

Tabla 64. Recomendación 5. Para la consolidación de la ENAIPROS

Concepto	Observación
Elemento del diseño	Población Potencial, Prioritaria y Objetivo
Recomendación	Redefinir y cuantificar a la Población objetivo **¿A qué tipo de población debe dirigirse una estrategia como la ENAIPROS que busca en el corto y mediano plazo tener efectos sobre la producción, la productividad, la rentabilidad y la competitividad?** La definición de la población objetivo debe estar orientada por la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de los apoyos, y que de acuerdo con las problemáticas detectadas en el diagnóstico, puedan impulsar la producción, productividad y competitividad a través de intervenciones dirigidas a proyectos o **empresas forestales de rápida maduración y con altos efectos de arrastre hacia atrás y hacia delante** en la línea de insumo-producto. La población objetivo estaría compuesta por empresas forestales identificadas como estratégicas, con interés para desarrollar modelos de asociatividad con otros eslabones en la línea insumo-producto a fin de desarrollar y fortalecer la cadena de valor
Breve análisis de la viabilidad de la implementación	Resulta viable, dado parte de los insumos para la definición y cuantificación de la población potencial, prioritaria y objetivo. Sin embrago la identificación de la población objetivo requiere de la *expertis* de un equipo de profesionales
Principales responsables de la implementación	Área de planeación en coordinación con las diferentes Gerencias de la CONAFOR
Situación actual	Se muestra un serio problema en el esquema de intervención de la ENAIPROS, dado que no existe una clara definición y delimitación de la unidad de intervención que provocan duplicidad de esfuerzos y recursos, puesto que, tal y como se presenta la definición de la Población Potencial, Prioritaria y Objetivo, resulta ser la misma que la definida para los apoyos del Pp S219, 2014. El hecho anterior ha provocado que la ENAIPROS sea vista sólo como una extensión del Pp S219, puesto que presenta la misma dispersión de los apoyos entre sus beneficiarios, no existe una estrategia de focalización, más allá de la identificación de superficies en zonas de reactivación o cuencas de abasto, que permita hacer converger los apoyos en unidades de intervención de rápido efecto o alto nivel de maduración para lograr resultados en el corto y mediano plazo.
Efectos potenciales esperados	**Las empresas forestales estratégicas** por su nivel de consolidación cuenta con potencial apalancaran y estimularan al resto de los eslabones ligados a la cadena de valor productiva a través del efecto de encadenamiento. El efecto de encadenamiento incidiría directa o indirectamente en la rentabilidad y la competitividad de los eslabones, actuando por la vía del manejo sustentable y la mejora en la productividad de los terrenos, la diversificación del potencial productivo de los recursos forestales, la integración y ejecución de mejores prácticas silvícolas y de conservación de la biodiversidad, el impulso a la producción y el consumo de productos forestales de procedencia legal o certificada, el incremento y desarrollo de la superficie de plantaciones forestales comerciales, el fortalecimiento empresarial y la vinculación con el mercado
Medio de verificación	Debe establecerse en la MML y los documentos de planeación de la ENAIPROS
Nivel de prioridad	Alto

Fuente: elaboración propia, con base en los hallazgos de la evaluación.

Tabla 65. Recomendación 6. Para la consolidación de la ENAIPROS

Concepto	Observación
Elemento del diseño	Mecanismo operativo de coordinación inter institucional (Grupo Operativo Institucional y Comité de Seguimiento de la ENAIPROS)
Recomendación	Un instrumento de política pública basado en una estrategia de cooperación y sinergia con otras instituciones de injerencia en el sector forestal, requiere de un ordenamiento normativo y operativo que establezca con claridad los objetivos, metas, tiempos y procedimientos de coordinación, así como los roles que jugarán cada una de las instituciones dentro de la ENAIPROS
Breve análisis de la viabilidad de la implementación	Viable, dado que la CONAFOR cuenta con el personal para el desarrollo de los lineamientos o manuales de procedimientos
Principales responsables de la implementación	Área de planeación en coordinación con las diferentes Gerencias de la CONAFOR
Situación actual	Al **Grupo Operativo Institucional, y** al **Comité de Seguimiento de la ENAIPROS**, se le asigna como tarea el seguimiento de las actividades de las acciones que se emprendan para dar cumplimiento a los objetivos de la ENAIPROS[41]. Este hecho y la falta de documentos normativos[42], ha provocado confusión al respecto del papel que debe jugar cada uno de éstos en la ENAIPROS, puesto que su función es la misma. El efecto de la falta de claridad y normatividad en estos dos mecanismos, es el perfil y cargo de los integrantes de estos grupos, que en algunos casos es personal de las instituciones participantes, cuyo cargo no le permite la toma de decisiones para la planeación y el establecimiento de compromisos (en el caso de los Grupos Operativos Interinstitucionales), lo que evidentemente juega en contra de los objetivos de la ENAIPROS. Es necesario recalcar que a medida que las formas de intervención se vuelven más sofisticadas, como en el caso de la ENAIPROS, también se vuelve más exigente el perfil de los miembros que integran los grupos operativos de primer nivel La falta de **normativa o lineamientos para la integración y coordinación del Grupo Operativo Institucional,** no ha permitido, además de una participación activa de otras instituciones, alinear adecuadamente informaciones, expectativas, objetivos, instrumentos, estrategias, decisiones y/o

[41] Así se establece en el documento: *"Programas Específicos de Intervención Institucional, Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y la Productividad 2013-2018"*.
[42] Manual de procedimientos o Lineamientos para la integración y operación de los Grupos Operativos Interinstitucionales y los Comités de Seguimiento ENAIPROS.

	procedimientos operacionales, de manera compatible con una coherente integración y gestión para impulso de los objetivos de la ENAIPROS y que probablemente, en el mejor de los casos, terminarán por generar resultados inferiores a los que podrían haberse alcanzado mediante una coordinación transversal de mejor calidad No se encontró evidencia sobre algún ordenamiento, lineamiento o manual de procedimientos que especifique **el papel que jugarán las oficinas centrales de la CONAFOR como instancia de coordinación y revisión de avances de la ENAIPROS**, lo que ha provocado fallas de coordinación y un vínculo operativo débil entre los actores participantes en la operación de la ENAIPROS, que sin un claro mandato o definición de responsabilidades, ni líneas de mando claras, no logran articularse debidamente para coordinar la planeación y ejecución de las actividades encaminadas a lograr los objetivos de la ENAIPROS
Efectos potenciales esperados	Una participación activa de otras instituciones, con expectativas, objetivos, instrumentos, estrategias, decisiones y/o procedimientos operacionales compatibles para el impulso de los objetivos de la ENAIPROS
Medio de verificación	Lineamientos o Manuales de Procedimiento para la integración y operación del Grupo Operativo Institucional y el Comité de Seguimiento de la ENAIPROS
Nivel de prioridad	Alto

Fuente: elaboración propia, con base en los hallazgos de la evaluación.

7.6. Anexo VI. Propuesta para fortalecer el sistema de monitoreo de indicadores de gestión

Debido a que actualmente no se monitorea la situación de los Supuestos clave y si se mantiene la lógica vertical de la MML de la ENAIPROS, se propone que se diseñe e instrumente un *Sistema de Monitoreo de dichos Supuestos.*

Es importante analizar si los supuestos básicos se han cumplido, han registrado cambios relevantes, o se mantienen como pertinentes, ya que se consideran como de alto riesgo para el logro de los objetivos de la ENAIPROS.

El Sistema de monitoreo de los Supuestos claves de la MML de la ENAIPROS que se propone incluye los siguientes indicadores:

Indicador 1

Componente II ENAIPROS

- **Supuesto**: Voluntad comunitaria para aplicar tratamientos silvícolas intensivos.
- **Situación**: Se advierte demasiada cautela entre los silvicultores para adoptar métodos silvícolas más intensivos, pues existen restricciones técnicas y limitantes importantes para comercializar los diámetros pequeños, lo cual se refleja en un número reducido número de programas modificados en este sentido.

  Se desconocen los efectos de los esfuerzos ENAIPROS para concientizar a los productores sobre la necesidad y conveniencia de adoptar tratamientos silvícolas más intensivos.

Indicador sugerido: Índice de Disponibilidad de los silvicultores para adoptar métodos silvícolas intensivos.

Forma de Cálculo:

$$\frac{\text{Número de productores dispuestos a adoptar tratamientos silvícolas más intensivos en el año N}}{\text{Número de productores dispuestos a adoptar tratamientos silvícolas más intensivos en el año Base}} \text{ X } 100$$

Fuente de Información:

Encuesta Nacional de Personas Beneficiarias de la CONAFOR

Indicador 2

Componente II ENAIPROS

- **Supuesto**: Disponibilidad de recursos para aplicar programas de manejo con tratamientos silvícolas intensivos.
- Situación: Astringencia financiera institucional que limita la disponibilidad de apoyos con este fin.

Indicador sugerido: Índice de Disponibilidad de recursos para apoyar la aplicación de tratamientos silvícolas intensivos

Forma de Cálculo:

$$\frac{\text{Disponibilidad de recursos financieros para apoyar la aplicación de programas de manejo con tratamientos silvícolas intensivos en el año N}}{\text{Disponibilidad recursos financieros para apoyar la aplicación de programas de manejo con tratamientos silvícolas intensivos en el año Base}} \text{ X } 100$$

Fuente de Información:

Información financiera oficial CONAFOR.

Indicador 3

COMPONENTE II

- Supuesto: Voluntad de los silvicultores para aplicar prácticas de conservación de la biodiversidad.
- Situación: Los silvicultores no están dispuestos a aplicar las prácticas de conservación de la biodiversidad establecidas en los Programas de Manejo impulsados por la ENAIPROS si no reciben apoyos de la CONAFOR. Estas son indispensables para mantener la Lógica Vertical de la MML de la ENAIPROS.

Indicador sugerido: Índice de voluntad de los silvicultores para aplicar prácticas de conservación de la biodiversidad

Forma de Cálculo:

$$\frac{\text{Número de silvicultores dispuestos a aplicar prácticas de conservación de la biodiversidad en el año N}}{\text{Número de silvicultores dispuestos a aplicar prácticas de conservación de la biodiversidad en el año Base}} \times 100$$

Fuente de Información:

Encuesta Nacional de Personas Beneficiarias de la CONAFOR

Indicador 4

COMPONENTE II

- Supuesto: Disponibilidad de recursos para aplicar prácticas de conservación de la biodiversidad.
- Situación: Astringencia financiera institucional. En cuanto a recursos financieros para la consecución de los objetivos ENAIPROS, se deberían crear y apoyar nuevas modalidades de apoyos para aplicar las prácticas de conservación de la biodiversidad, con el fin de mantener la consistencia de la lógica vertical de la MML de la ENAIPROS.

Indicador sugerido: Índice de Disponibilidad de recursos para apoyar la aplicación de prácticas de conservación de la biodiversidad

Forma de Cálculo:

$$\frac{\text{Disponibilidad de recursos financieros para apoyar la aplicación de prácticas de conservación de la biodiversidad en el año N}}{\text{Disponibilidad de recursos financieros para apoyar la aplicación de prácticas de conservación de la biodiversidad en el año Base}} \times 100$$

Fuente de Información:

Información financiera oficial de la CONAFOR.

Indicador 5

COMPONENTE ENAIPROS

- Supuesto: Disponibilidad de recursos para gestionar y operar la ENAIPROS.
- Situación: Astringencia económica institucional que afecta la disponibilidad de recursos financieros y humanos para la operación de la ENAIPROS. En cuanto a recursos humanos, se requiere personal para apoyar la gestión de la ENAIPROS y para ofrecer asistencia técnica especializada en la identificación de los proyectos ENAIPROS.

Indicador sugerido: Índice de Disponibilidad de recursos para gestionar y operar la ENAIPROS

Forma de Cálculo:

$$\frac{\text{Disponibilidad de recursos financieros para apoyar la gestión y operación de la ENAIPROS en el año N}}{\text{Disponibilidad de recursos financieros para apoyar la gestión y operación de la ENAIPROS en el año Base}} \times 100$$

Fuente de Información:

Información financiera oficial CONAFOR.

Indicador 6

Componente IV ENAIPROS

- Supuesto: Apoyo de las instituciones de gobierno relacionadas con la normatividad forestal para impulsar la ENAIPROS.
- Situación: No se ha reflejado consistentemente la colaboración interinstitucional; la coordinación es débil; los acuerdos no bajan adecuadamente hacia los estados.

Indicador sugerido: Porcentaje de acuerdos instrumentados para apoyar la operación de la ENAIPROS

Forma de Cálculo:

$$\frac{\text{Acuerdos tomados en el Grupo Interinstitucional que fueron instrumentados en el año N}}{\text{Acuerdos tomados del Grupo Interinstitucional en el año N}} \times 100$$

Fuente de Información:

Grupo Interinstitucional Central ENAIPROS