



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral del Desempeño de los
**Programas Federales de
Desarrollo Forestal
2010-2011**





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Hortensia Pérez Seldner
Liv Lafontaine Navarro
Érika Ávila Mérida

CONSULTOR EXTERNOS

Tania Carrasco Vargas
Bárbara Tello
Brenda Moreno Turcott
Tatiana Alcázar Carrasco
Rosa María Vázquez-Mellado Castellanos

AGRADECIMIENTOS

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la revisión de este documento.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Desarrollo Forestal 2010

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Desarrollo Forestal 2010*, México, D.F. CONEVAL, 2012

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Desarrollo Forestal 2010

Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, proporcionando una visión de las interacciones entre distintos programas sociales federales, se desarrollaron las *Evaluaciones Integrales* las veintiún temáticas definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).¹

La *Evaluación Integral* facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática, mediante la interpretación de los resultados en un contexto más amplio.

El documento aborda estos aspectos:

- a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. Explica, de manera sucinta, el contexto, causas y efectos del objetivo de los programas y el problema o necesidad que atienden.
- b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Analiza la pertinencia del diseño los programas, respecto de la atención a la problemática y si forman parte de una estrategia articulada.
- c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Valora los resultados de los programas en una visión integral, y señala los avances realizados en términos de la problemática que buscan solucionar.

¹Al final del documento se presentan los programas que integran cada una de las veintiún temáticas.

- d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Identifica los principales retos y recomendaciones de los programas, que sean factibles en función de atender la problemática.
- e) Buenas prácticas externas. Señala cuáles son las buenas prácticas en diseño, operación o evaluación de programas similares instrumentados en México u otros países, destacando las que puedan ser útiles para mejorar el desempeño de los programas.

Este documento presenta la *Evaluación Integral del Desempeño (EED)* de los ocho *Programas Federales de Desarrollo Forestal 2010*, elaborada a partir de la realizada por la Mtra. Tania Carrasco Vargas con información de las *Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011* y otras fuentes externas de información pertinente.

Los programas considerados para el análisis están a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y se muestran en este cuadro:

Cuadro 1.
Programas federales de desarrollo forestal 2010

No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	ProÁrbol-Proyectos de Conservación y Restauración	SEMARNAT	U	003
2	ProÁrbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)	SEMARNAT	S	045
3	ProÁrbol - Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	SEMARNAT	S	044
4	ProÁrbol - Programa de Servicios Ambientales por Captura de Carbono, Biodiversidad y Sistemas Agroforestales (CABSA)	SEMARNAT	S	136
5	ProÁrbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF)	SEMARNAT	S	122
6	ProÁrbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA)	SEMARNAT	S	110
7	ProÁrbol - Programa de Asistencia Técnica para el Acceso a los Programas Forestales	SEMARNAT	U	006
8	ProÁrbol - Promoción de la producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable	SEMARNAT	U	005

En el Anexo 1 muestra un cuadro comparativo de las principales características de los programas.

a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

En los últimos tiempos, en las regiones con mayor biodiversidad en el mundo se ha incrementado la presencia humana, en especial de personas que subsisten con menos de un dólar estadounidense al día.² Asimismo, el aumento de la población en las zonas silvestres restantes en el mundo es el doble del promedio anual.³ De conformidad con el contexto actual, el Acuerdo de Durban⁴ respaldó un acercamiento a los temas de biodiversidad que, a nivel ambiental, va más allá de las Áreas Naturales Protegidas. El Acuerdo reconoce la soberanía de los pueblos originarios y los habitantes de los bosques sobre zonas forestales consideradas como parte del dominio público, y su papel clave en su uso y conservación. Dicho Acuerdo se ha desarrollado en concordancia con el Proyecto de Objetivos de Desarrollo para el Milenio, cuyo compromiso es reducir la pobreza en un 50 por ciento para el año 2015 mejorando las formas de sustento existentes.

Una cantidad importante de las zonas protegidas en el mundo tienen poblaciones que habitan o dependen de los bosques, de las cuales al menos una tercera parte son indígenas. Alrededor del 50 por ciento de las 20 mil zonas protegidas por el gobierno, creadas durante los últimos cuarenta años, se traslapan con territorios de pueblos originarios (en América Latina es el 86 por ciento).⁵ Por su parte, 44 mil de las zonas protegidas identificadas por la Unión Mundial para la Naturaleza fueron mapeadas por Sistemas de Información que identifican el alcance o los límites vigentes de estas zonas,⁶ es decir, que en los ambientes donde es muy elevada la presencia humana la biodiversidad se encuentra amenazada.

Por otra parte, se estima que las poblaciones rurales de los países en vías de desarrollo se elevarán hasta 3.09 mil millones para 2015 (conformando el 94 por ciento del total de la población rural del mundo), para después descender hasta 3.03 mil millones en 2025. Sin embargo, en países de menos ingresos (frecuentemente más ricos en biodiversidad) se espera que la población rural siga creciendo durante varias décadas.⁷

²McNeely, 1994.

³Cincotta y Engleman, 2000.

⁴Durban, 2005.

⁵Clay *et al*, 2000.

MacDonald, 2003.

⁶Cernea y Schmidt-Soltau, 2003.

⁷McNeely, 1994.

México

México, China, India, Colombia y Perú se encuentran entre los cinco países llamados “megadiversos”. En conjunto albergan a entre el 60 por ciento y 70 por ciento de la diversidad biológica conocida del planeta. Por sus bosques el país es considerado como el cuarto de mayor biodiversidad en el mundo. En el ámbito biológico y ambiental, los ecosistemas forestales representan una de las tasas más altas de biodiversidad y son fuente de importantes servicios ambientales que benefician a la sociedad. Asimismo, en México se encuentra el 12 por ciento de la diversidad terrestre del planeta. Prácticamente todos los tipos de vegetación terrestres conocidos se encuentran representados, y algunos ecosistemas, como los humedales de Cuatrociénegas, Coahuila,⁸ sólo se encuentran en el país.

Existe una fuerte presión sobre la biodiversidad. Las principales amenazas son la conversión de los ecosistemas naturales a sistemas productivos (agrícolas o ganaderos), la contaminación, el cambio climático, la sobreexplotación de poblaciones y la introducción de especies exóticas. Además, México es el segundo país del mundo en tipos de ecosistemas y el cuarto en riqueza de especies.⁹

Para ejemplificar, en México casi 600 especies se utilizan para la reforestación, unas cuatro mil especies con propiedades medicinales registradas, cientos de especies exóticas y decenas de miles con potencial biotecnológico. Casi 2 500 especies se encuentran protegidas por ley y cientos de ellas se utilizan en artesanía o con fines cinegéticos u ornamentales. Entre 2000 y 2008 el número de Áreas Naturales Protegidas aumentó de 127 a 166 lo que, en hectáreas, representó un aumento de 17 mil a 25 mil hectáreas.¹⁰ Estas áreas arrojan beneficios directos para los habitantes, ya que funcionan como reguladoras del clima, y protegen las cuencas hidrológicas.

La estrecha correspondencia entre los territorios de los pueblos originarios y las áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad en todo el país puede ser revelada a través de varias evidencias: en México, la mitad de los ejidos y de comunidades originarias (cerca de 15 mil) se localizan en los diez estados más ricos en términos biológicos. En efecto, hacia 1996 la Comisión

⁸ Pronatura, Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable, Bosques y Biodiversidad en Riesgo, 2002.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ CONAFOR, 2009.

Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) reunió a 32 especialistas de diversos campos con el objetivo de detectar las áreas del país de mayor importancia biológica. Este grupo identificó 155 áreas como regiones prioritarias para la conservación biológica. De estas áreas, casi sesenta (el 39 por ciento) se encuentran sobrepuestas en territorios de los pueblos originarios y el 70 por ciento de las centro y sur del país se encuentran en la misma situación.¹¹

Por otra parte, los bosques, selvas y superficies de vegetación desértica cubren más del 70 por ciento del territorio mexicano y tienen enorme relevancia social, ambiental y económica en el plano nacional y en el global. Los recursos forestales ofrecen a las comunidades rurales un medio de vida que les permite impulsar el desarrollo sustentable con valor comercial para la producción de materias primas maderables y no maderables; un aspecto que caracteriza a las regiones forestales es su régimen de tenencia.

Como resultado de la reforma agraria emprendida a partir de la Revolución de 1910, un alto porcentaje de la propiedad de las tierras forestales fue transferida a ejidos y comunidades agrarias; principalmente durante la segunda mitad del siglo XX. Se estima que en la actualidad aproximadamente un 80 por ciento de los bosques y selvas son de propiedad ejidal y comunal; concentran a más de 12 millones de habitantes, de los cuales alrededor de cinco millones pertenecen a los pueblos.¹²

La transferencia de derechos de propiedad forestal a ejidos y comunidades ha sido un proceso complejo en el que núcleos agrarios han tenido que luchar por apropiarse del control de gestión para el aprovechamiento de sus recursos, enfrentando situaciones adversas, y, en muchos casos, políticas inapropiadas. En la década del ochenta, sin embargo, se instrumentaron estrategias y reformas legales para fomentar el aprovechamiento de bosques y selvas por los ejidos y comunidades, además de apoyar su organización para la producción comercial de madera dando origen a una experiencia de manejo forestal comunitario.

A mediados de la década del ochenta, la política forestal experimentó un viraje radical: disminuyó el control estatal sobre los recursos forestales maderables, cuyo aprovechamiento se hacía de

¹¹Toledo, 2001.

¹²Merino y Segura, 2007.

manera directa mediante concesiones a empresas paraestatales y privadas, abriendo un espacio para que los ejidos y comunidades locales iniciaran a apropiarse de la actividad forestal “comenzando el tránsito de una situación en las que las comunidades defendían el valor de su trabajo, a una en la que se asumen como propietarios del recurso y tienen intereses en aprovecharlo”.¹³ Así, se concretó su derecho al usufructo de esas tierras. Esta dinámica fue respaldada con la Ley Forestal de 1986 y posteriormente con la de 1992 (esta última derivada de las reformas del Artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Agraria de ese mismo año). De los cambios trascendentales de la legislación sectorial en 1992 destacan la desregulación de la actividad forestal, la liberación de los servicios técnicos forestales, así como la promoción de las asociaciones de ejidos y comunidades con empresas privadas, además del fomento a plantaciones comerciales orientadas a la producción de celulosa.¹⁴

Estas modificaciones propiciaron ajustes estructurales dirigidos a fomentar la actividad forestal, que concluyeron con la resectorización de la Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (actualmente SAGARPA) a la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP, hoy SEMARNAT) creada en 1994. En este nuevo marco de atención sectorial, y con una visión integral del medio ambiente y el manejo de los recursos naturales, en 1997 la SEMARNAT puso en marcha los primeros programas nacionales de fomento sectorial: a) Programa para el Desarrollo Forestal (PRODEFOR) para apoyar las iniciativas, proyectos y necesidades de las comunidades forestales; b) el Programa de Plantaciones Comerciales Forestales (PRODEPLAN), c) Programa Nacional de Reforestación (PRONARE), con el objetivo de incorporar la actividad forestal al desarrollo nacional y a la economía campesina de manera rentable y ambientalmente sostenible.

Otra iniciativa de apoyo al sector fue el Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México (PROCYMAF), que comenzó en 1997 como un programa piloto regional apoyado por el Gobierno Federal y financiado parcialmente por el Banco Mundial. En sus primeros años el programa se concentró principalmente en Oaxaca, y luego se extendió a otros dos estados: Guerrero, Michoacán, y a otras seis entidades en 2002. Pero, a partir de 2004 se denominó Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (PROCYMAF); a partir de 2008 se amplió a

¹³Abardía Moros, y Solano, 1995.

¹⁴Merino y Segura, 2007.

doce entidades federativas, únicamente como Programa de Desarrollo Forestal Comunitario, y en 2011 la cobertura abarca todas las entidades federativas.¹⁵

Adicionalmente, ha habido avances para institucionalizar la acción gubernamental en materia forestal. La creación de la CONAFOR, por decreto presidencial del 4 de abril de 2001, fue una respuesta gubernamental para desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal, participar en la formulación de los planes y programas, además de en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable.

En 2003 se promulgó la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la cual incorpora temas como el reconocimiento de la importancia del sector forestal comunitario, (que operaba desde la década de los noventa), la necesidad de generar esquemas y mecanismos para el pago por los servicios ambientales de los bosques, y el papel de certificación forestal en el impulso al manejo forestal sustentable.

No obstante el panorama respecto de la gran riqueza de México en términos de recursos forestales y biológicos, y los cambios en la legislación para protegerlos, es preocupante la situación de ecosistemas, de especies y material genético, cada vez mejor documentada. Si bien en México la velocidad de deforestación se ha reducido en 35 por ciento durante los últimos cinco años, según el informe *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010*, elaborado por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en México todavía se pierden 155 mil hectáreas de cubierta vegetal por año. El Informe¹⁶ indica que “México reportó para el periodo 2000-2005 una pérdida anual de 235 mil hectáreas de bosques y selvas, mientras que para el periodo 2005-2010 es del orden de las 155 mil hectáreas anuales”.

Por otro lado, en Oaxaca, Durango, Michoacán, Veracruz, Quintana Roo, Tabasco y Campeche, entre otros, 2 400 comunidades certificadas por agencias internacionales cosechan el bosque y la

¹⁵Ford Foundation, 2004.

¹⁶La información sobre México se basó en imágenes de satélite, en los archivos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre Uso del Suelo y Vegetación, y en los resultados del Inventario Nacional Forestal y de Suelos.

selva ordenadamente y con grandes esfuerzos para reforestar las áreas taladas.¹⁷ Operan conforme a regulaciones de la SEMARNAT y CONAFOR.

La FAO define la deforestación como la conversión de los bosques a otro tipo de tierra o la reducción de la cubierta de copa por debajo de 10 por ciento de la cobertura original. La deforestación implica la pérdida permanente de la cubierta de bosque e implica la transformación en otro uso de la tierra.

b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática

En 2002, el Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR) y el Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN) instrumentaron nuevas reglas y lineamientos de operación para hacerlos más accesibles a las comunidades forestales. El PRODEFOR incorporó algunas experiencias del Programa de Promoción de la Producción y la Productividad de los Ecosistemas Forestales de manera Sustentable (PROCYMAF) en sus programas de apoyo como las de promoción de la diversificación productiva.

A partir de 2003 se incorporan otros proyectos, como el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSAH), el Programa de Captura por Carbono Biodiversidad y Sistemas Agroforestales (CABSA) que proveen de servicios ambientales; el Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas (PROCOREF), que procura garantizar la disponibilidad de planta de calidad para trabajos de restauración (manejo de germoplasma y producción de planta) y el Programa de Asistencia Técnica para el Acceso a los Programas Forestales, que contribuye al desarrollo forestal regional fortaleciendo a las organizaciones sociales del sector. Por otro lado, el PROCOREF no procura la disponibilidad de planta, sino que promueve y apoya obras de restauración de ecosistemas forestales para recuperar áreas deterioradas y la realización de obras de conservación de suelos.

¹⁷CONAFOR, 2009.

Para atender las aristas de la problemática, la CONAFOR orientó los programas hacia cuatro aspectos principales: a) áreas forestales que presentan marginación, población indígena, deforestación, tala clandestina, alta presión sobre el recurso forestal, severo deterioro del suelo, déficit de agua, recarga de acuíferos y presencia de biodiversidad; b) beneficiarios que sean dueños y poseedores de terrenos forestales; c) el privilegio de ejidos y comunidades, y d) el establecimiento de límites a las superficies apoyadas para garantizar que el apoyo llegue a una mayor cantidad de población.

Igualmente, los objetivos de los programas hacen hincapié en lo social y están orientados a disminuir los índices de marginación en áreas forestales, mediante la inducción a un manejo y uso adecuado de sus recursos naturales; generar desarrollo económico a partir de la valoración, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos de los bosques, selvas y la vegetación de las zonas áridas; impulsar la planeación y organización forestal, incrementar la producción y productividad de los recursos forestales, su conservación y restauración, así como elevar el nivel de competitividad del sector para contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos, y cumplir las atribuciones de la CONAFOR con arreglo a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su reglamento, el Programa Nacional Forestal y el Programa Estratégico Forestal, así como a las demás disposiciones normativas aplicables.

Para el periodo 2007-2012, los ejes de política pública sobre los que se articula el Plan Nacional de Desarrollo (PND) establecen acciones transversales que comprenden los ámbitos económico, social, político y ambiental, y componen un proyecto integral en virtud del cual cada acción contribuye a sustentar las condiciones bajo las cuales se logran los objetivos nacionales.

Para el desarrollo forestal, el PND contempla acciones relativas a la evaluación económica de los recursos naturales, los apoyos económicos a los dueños de bosques y selvas, el manejo racional del agua, el control efectivo de los incendios forestales y la promoción del ecoturismo. Asimismo, establece que la sustentabilidad ambiental exige que México se sume a los esfuerzos internacionales por evitar que el planeta sufra dislocaciones ambientales sin remedio, como el calentamiento global.

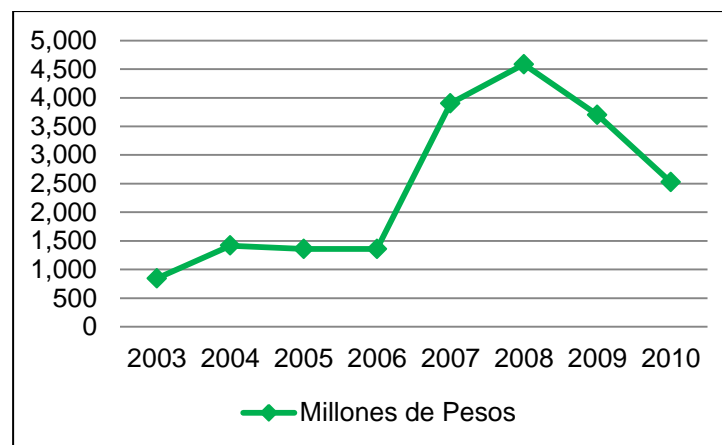
Adicionalmente, la Ley de Planeación contempla el establecimiento de programas sectoriales de cada dependencia, entre ellas, SEDESOL, SEMARNAT y SAGARPA. En concordancia con lo señalado, la

SEMARNAT, la cual es la coordinadora sectorial de la CONAFOR, puso en marcha el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que incluye lo concerniente al sector ambiental en materia de gestión de los recursos hídricos, de emisiones de contaminantes a la atmósfera, y manejo del agua. En su agenda verde se inserta precisamente la CONAFOR, junto con otras dependencias, como la CONAGUA y la PROFEPA. El artículo 24 de la Ley de Planeación establece que las entidades descentralizadas, como la CONAFOR, deben elaborar un programa institucional en el que se desglose cómo contribuir a las metas del programa sectorial de medio ambiente, el cual, a su vez, establece cómo cumplir los objetivos del PND. Se advierte entonces una alineación del programa institucional con el programa sectorial de medio ambiente, con el PND y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.¹⁸

En este sentido, durante 2010 las metas de cobertura de los ocho programas muestran cumplimiento que en algunos casos rebasan las metas programadas. Es relevante que en 2009 y años anteriores, los recursos asignados a cada programa presupuestario (Pp) incluían cuatro conceptos (capítulos 1000, 2000, 3000 y 4000) que abarcaban el gasto corriente y los subsidios a los beneficiarios. A partir de 2010, los recursos de los Pp únicamente abarcan concepto de subsidios (capítulo 4000). Por lo anterior, el presupuesto total para cada uno de los programas no es comparable entre los años.

Gráfica 1.

Presupuesto de los programas de la CONAFOR (millones de pesos)



Fuente: Elaborada por el equipo evaluador con base en la *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*.

¹⁸Universidad Autónoma de Chapingo, 2009.

Respecto de la reforestación, en 2009 la CONAFOR generó más de cinco millones de jornales.¹⁹ Algunos otros ejemplos son los estudios, como el de la Ford Foundation, el cual asegura que en Oaxaca, en las comunidades de pueblos mancomunados participantes en PROCYMAF, 150 personas tienen empleo de tiempo completo durante siete meses y cincuenta más están ocupadas el resto del tiempo, y la mayoría de las comunidades paga a sus empleados remuneraciones superiores a los salarios mínimos regionales.²⁰

c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto

La conservación comunitaria es una de las acciones para la preservación de la biodiversidad, así como las Áreas Naturales Protegidas Públicas. Sin embargo, las tendencias sugieren que las comunidades pronto serán propietarias de un área de bosques mayor a la cubierta por el sistema de Áreas Naturales Protegidas.²¹ En este sentido, desde hace dos décadas la fortaleza de la política forestal en México ha sido orientar dicha política hacia los dueños y poseedores de terrenos forestales privilegiando a ejidos y comunidades que poseen el 80 por ciento de los bosques. Los programas de la CONAFOR están orientados para que los propietarios y administradores comunitarios optimicen sus decisiones de conservación y manejo forestal como protectores de los recursos. Para facilitar este proceso se están poniendo en práctica la seguridad en los derechos de tenencia y en el acceso a recursos. En este sentido, las finanzas se canalizan de manera más flexible para complementar iniciativas locales, en lugar de planear modelos desde el exterior, con el apoyo institucional regulador y político adecuado, así como la flexibilidad para el crecimiento de las empresas comunitarias con productos maderables y no maderables (frutos secos, semillas ecoturismo, setas, miel, arbustos forrajeros, huertos con uso múltiple, envasado de agua de manantial).

Con el objetivo de mejorar la participación de la población originaria y de las mujeres en los programas, para 2010 los programas han incorporado indicadores de población “indígena” y, en algunos casos, para 2011 proponen identificarlos por regiones y no individualmente; situación que

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Ford Foundation, 2004.

²¹ Molnar *et al*, 2004.

permitirá una mejor participación de dicha población, lo que es recomendable para todos los programas del sector forestal.

d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado

Algunos de los retos que enfrenta la política forestal en la conservación del recurso forestal manejado y conservado prioritariamente por los ejidos, comunidades y las empresas forestales en México son:

- Continuar el desarrollo de los esquemas de promoción, difusión y acompañamiento a las comunidades que participen en los programas gubernamentales de uso y manejo de los bosques.
- Desarrollar mecanismos que aminoren la creciente competencia de productos forestales de importación, en su mayoría subsidiados. Los productos de las comunidades compiten con madera importada de poblaciones de Chile y Estados Unidos. Existen evidencias que el comercio de productos forestales repercuten en los indicadores sociales y económicos de las comunidades; y en la permanencia y salud de la cubierta boscosa.
- Aplicar esquemas de compra-venta de servicios ambientales que generen beneficios directos y mejor remunerados a los dueños de los territorios que proveen servicios, al tiempo que se respeten sus derechos de gestión.
- Estimular la creación de empresas forestales maderables y no maderables que ofrezcan empleos y desmotiven la emigración de los jóvenes de comunidades y ejidos forestales porque deteriora el capital social y a las instituciones comunitarias.
- Fomentar el desarrollo de relaciones transparentes y justas entre las empresas privadas que compran la madera, los ejidos y las comunidades forestales locales.

- Realizar estudios de campo para identificar a los nuevos actores, como mujeres e indígenas. En este sentido, se sugiere identificar territorialmente y no de manera individual a los indígenas y prestar especial atención en la difusión y capacitación, ya que dichos actores requieren mayor inclusión en los programas.

e) Buenas prácticas externas

Hoy en día las comunidades forestales y las políticas de conservación enfrentan un desafío único, ya que el modelo de conservación del “mundo silvestre”, proveniente de Estados Unidos, responde limitadamente al desafío de conservar la biodiversidad y las funciones del ecosistema. Incluso los modelos más recientes de Áreas Naturales Protegidas, con un manejo integrado de zonas de amortiguamiento y zonas centrales protegidas, resultan inadecuados.

En este sentido, los acercamientos vigentes sólo conservan parcialmente las áreas de biodiversidad prioritarias en el planeta y no responden de una manera efectiva a las causas que originan la pérdida del hábitat, mientras que los acercamientos alternativos aún se analizan, ya que el modelo de protección pública sólo es efectivo bajo ciertas condiciones y debido a que partes importantes de la biodiversidad del mundo se encuentran fuera de los sistemas públicos protegidos, incluyendo el 90 por ciento de los bosques del mundo.

Además, al exterior de los países desarrollados las áreas protegidas cuentan con financiamiento limitado y una proyección financiera aun menor para el futuro. Por tanto, el manejo comunitario ha sido reconocido como esencial para el manejo sustentable de los recursos forestales, al mismo tiempo que apoya la subsistencia de los valores culturales de los habitantes locales. Esto se ha aunado a un creciente interés en el papel del manejo forestal comunitario que, en muchos casos, es más respetuoso de los derechos y bienes de la comunidad. El manejo forestal comunitario está resultando más efectivo para reducir la presión de las áreas silvestres y es una mejor manera de proporcionar medios compatibles de subsistencia a los habitantes de los corredores biológicos prioritarios.

Algunos ejemplos de buenas prácticas en el manejo de los recursos forestales en el mundo:

- *México:* las empresas forestales comunitarias conforman uno de los sistemas más avanzados de empresas madereras indígenas, ya que nueve mil ejidos y comunidades indígenas de una gran diversidad lingüística son propietarios y manejan el 80 por ciento de los bosques. Se calcula que en el sur de 270 a 480 comunidades manejan siete millones de hectáreas de bosques para la cosecha sustentable de madera y productos no maderables,²² gracias a una inversión de tiempo y dinero de la comunidad en la planeación forestal, la delimitación de las zonas para conservación y protección, control de incendios y mapeo de información geográfica, incluyendo cierto monitoreo de la biodiversidad. Las comunidades de Oaxaca, uno de los nueve estados con una importante cubierta forestal, han designado al menos 18 mil hectáreas como zonas bajo conservación comunitaria (dato de la Comisión Nacional Forestal). En un estudio de tres estados (Oaxaca, Michoacán y Guerrero), se descubrieron 1 300 zonas comunitarias designadas o identificadas como apropiadas para zonas bajo protección pública. El valor económico del manejo de productos no maderables y la extracción de estos bosques es extremadamente elevado, al proporcionar ingresos, salud, cobijo, alimentación a los oaxaqueños más pobres.²³
- *Guatemala:* la Reserva de la Biosfera Maya se creó en 1990 y cubre dos millones de hectáreas de las tierras bajas en el Peten. La primera concesión comunitaria se otorgó en 1996, en la zona que rodea la reserva, y hay actualmente 13 concesiones adjuntas a ésta con otras en proceso. Ante la falta de criterios claros de sustentabilidad, el gobierno guatemalteco estableció que el acceso a las concesiones comunitarias debía depender de que la comunidad fuera certificada por una tercera parte independiente, la cual proporcionara una garantía para la sustentabilidad del manejo forestal aplicado a la zona de concesión. Actualmente, estas concesiones abarcan 387 821 hectáreas de bosques, 24 048 de las cuales están certificadas a nueve comunidades: 227 368 hectáreas están en la zona para efectos múltiples y 14 680 en la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera Maya. Estas comunidades están en el proceso de integrar su producción y trabajan para mejorar sus operaciones, aumentar sus ingresos, eficiencia y acceso a mejores mercados.

²² *Ibidem.*

²³ Bojórquez, 2000.

También, diversifican sus fuentes de sustento, experimentando con cultivos orgánicos de café de sombra, ecoturismo y otras empresas verdes que generan nuevos empleos e ingresos. Las concesiones han reducido la presión en los recursos forestales de la Reserva de la Biosfera Maya y han preservado los valores de la biodiversidad, al mismo tiempo que generan fuentes de ingresos para los colonos. Las comunidades guatemaltecas han establecido intercambios horizontales de aprendizaje con comunidades de Quintana Roo, México, que tienen bosques similares, para aprender de las lecciones de más antigua experiencia mexicana.²⁴

- *Brasil*: los pueblos indígenas administran activamente sus territorios y fronteras. Las personas externas respetan estas fronteras por estar conscientes de presencia activa en el territorio. Hubo variaciones entre las reservas indígenas, pues algunos grupos étnicos conservan una organización interna más efectiva para proteger y manejar sus recursos, así como para negociar conflictos. Sin embargo, al formularse una comparación, en cuanto a la degradación y la deforestación, la protección de estas reservas, demostró ser igual de efectiva que en las zonas bajo protección estatal.

Lecturas recomendadas

Molnar, Augusta, Scherr, Sara, y Khare, Arvind. (2004). *¿Quién conserva los bosques en el mundo?: Cambios en la acción y la inversión*. Washington D.C. Forest Trends, Ecoagriculture Partners.

Merino, Leticia, y Segura, Gerardo. (2007). "Las políticas forestales y de conservación y sus impactos en las comunidades forestales en México". Bray, David, Merino, Leticia, y Barry, Deborah (Eds). *Los bosques comunitarios en México: manejo sustentable de paisajes forestales*. México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Instituto de Geografía de la Universidad Autónoma de México, Consejo Civil Mexicano para Silvicultura Sostenible, Florida International University.

²⁴Soza, s. f; Cortave, 2004.

Rosa, Hernán, Kandel, Susan, y Dimas, Leopoldo. (2004). *Compensación por servicios ambientales y comunidades rurales: lecciones de las Américas y temas críticos para fortalecer estrategias comunitarias*. México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible.

Ostrom, Elinor. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Referencias

Abardía Moros, Francisco, y Solano, Carlos. (1995). "Comunidades forestales oaxaqueños: lucha para el mercado libre maderero". *Empresas forestales comunitarias en las Américas: estudios de caso*, presentados en el Simposium Aprovechamientos Forestales en las Américas, Manejo Comunitario y Sostenibilidad. University of Wisconsin. Madison.

Banco Mundial. (2010). *Informe final de implementación. PROCYMAF I y II*.

Bojórquez, L. (2000). "Background Environmental Analysis for the GEF Integrated Ecosystems Management Project (COINBIO)". *World Bank Project Appraisal Document*.

Cernea, M. y Schmidt-Soltau, K. (2003). *Biodiversity Conservation Versus Population Resettlement: Risks to Nature and Risks to People*. Paper Presented at CIFOR Rural Livelihoods, Forest and Biodiversity, (May 19-23). Bonn, Germany.

Cincotta, R. P., y Engleman, R. (2000) *Nature's Place: Human Population and the Future of Biological Diversity*. Washington, D.C. World Bank

Clay, J., Alcorn, W. y Butler, J. R. (2000). *Indigenous Peoples, Forestry Management and Biodiversity Conservation*. Washington, D.C. Population Action International

CONAFOR, Coordinación General de Producción y Productividad. Gerencia de Servicios Ambientales del Bosque. (2009). *Documento de Posición Institucional. Jalisco*. México. Gobierno de México.

Conservation International. (2004). Consultado en <http://www.conservationfinance.org>

Cortave, M. (2004). *The Experience of the Community Concessions and ACOFOP in the Maya Biosphere Reserve, Petén, Guatemala*. Presentation to the Workshop on Forest: Resources for Development with PBPR, Government of Honduras and World Bank. Tegucigalpa, Honduras.

Danna Declaration. (2002). *Danna Declaration on Mobile and Conservation. Jordan*. Presented at the World Parks Congress, September 2003, Durban, South Africa. Consultado en <http://danadeclaration>

FAO. (2010). *Informe Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010*. Nueva York. Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Ford Foundation. (2004). *Los bosques comunitarios en México: logros y desafíos*. Nueva York, Ford Foundation.

Hernán, Rosa, Kandel, Susan, y Dimas, Leopoldo. (2004). *Compensación por servicios ambientales y comunidades rurales: lecciones de las Américas y temas críticos para fortalecer estrategias comunitarias*. México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible.

MacDonald K. I. (2003). *Community Based Conservation: A Reflection on History*. Toronto, Ontario. Department of Geography and Program in International Development Studies, University of Toronto.

McNeely, J. A. (1994). *Forest, Figs and Fauna: Critical issues in Conserving Forest Biodiversity. Contributed to Forest Trends: Shifting Markets for Sustainable Forest. (October 18-20.1999)*. Garderen, Países Bajos.

Merino, Leticia, y Segura, Gerardo (2007). "Las políticas forestales y de conservación y sus impactos en las comunidades forestales en México". Bray, David, Merino, Leticia, y Barry, Deborah (Eds.). *Los bosques comunitarios en México: manejo sustentable de paisajes forestales*. México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Instituto de Geografía de la Universidad Autónoma de México, Consejo Civil Mexicano para Silvicultura Sostenible, Florida International University.

Molnar, Augusta, Scherr, Sara, y Khare, Arvind. (2004). *¿Quién conserva los bosques en el mundo?: Cambios en la acción y la inversión*. Washington D.C. Forest Trends, Ecoagriculture Partners.

Ostrom, Elinor. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Pretty, J. (2002). *Agriculture; Reconnecting People, Land and Nature*. London. Earthscan Publications.

Pronatura, Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable, Bosques y Biodiversidad en Riesgo. (2002). *Vulnerabilidad en áreas estratégicas y Nuevos instrumentos de conservación*. México.

Scherr, S., White, A., y Khare, A. (2004). *A New Agenda for Forest Conservation and Poverty Alleviation: Making Markets Work for Low-income producer*. Washington D.C. Forest Trends.

Soza, C. (s.f). *The Process of Forest Certification in the Mayan Biosphere Reserve in Petén, Guatemala. Working Paper for Forest Certification and Communities: Looking Forward to the Next Decade*. Molnar, A. (Eds.) Washington D.C. Forest Trends.

Toledo, V. (2001). *Etnoecológica. El atlas etnoecológico de México y Centroamérica: fundamentos, métodos y resultados*. México. Instituto de Ecología, UNAM.

Universidad Autónoma de Chapingo. (2009). *Evaluación de la Operación de los Programas de Desarrollo Forestal, ejercicio 2009*.

White, Andy, y Ellsworth, Lynn. (2004). *Deeper Roots: Strengthening Community Tenure Security and Community Livelihoods*. Nueva York. Ford Foundation.

Anexo 1

Cuadro comparativo programas federales de desarrollo forestal 2010

Programa	Bienes, servicios o nivel de Atención otorgado	Tipo de intervención	El recurso natural protegido	Grupo de atención	Cobertura	Tipo de localidades	Tipo de apoyo
Proyectos de Conservación y Restauración	Pago por restauración, conservación y saneamiento de suelos, capacitación y asistencia técnica.	Conservación y Restauración.	Áreas Prioritarias de los ecosistemas forestales.	Dueños de terrenos forestales (ejidales y privados).	Nacional (excepto Baja California Norte, Nayarit y Guerrero).	Terrenos forestales.	Monetario y no monetario.
Programa de Plantaciones Forestales Comerciales	Pago para desarrollar plantaciones forestales comerciales, asistencia técnica y equipo.	Conservación y restauración.	Áreas forestales.	Dueños de terrenos forestales (ejidales y privados).	Nacional (excepto Colima, Querétaro, D.F., Sonora, Baja California y Sur).	Terrenos forestales.	Monetario y no monetario.
Programa de Desarrollo Forestal	Pago por conservación, restauración de suelos, capacitación.	Conservación y restauración.	Bosques, selvas y zonas áridas del país.	Dueños de terrenos forestales (ejidales y privados).	Nacional	Terrenos forestales.	Monetario y no monetario.
Programa de Servicios Ambientales por Captura de Carbono, Biodiversidad y Sistemas Agroforestales	Pago por servicios ambientales derivados de la biodiversidad.	Conservación, restauración y cambio de uso de Suelo.	Las áreas forestales prioritarias	Dueños de terrenos forestales (ejidales y privados).	Nacional (excepto Colima, México, Tlaxcala y D.F.).	Terrenos forestales.	Monetario y no monetario.
Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales	Pago por la conservación y restauración de los ecosistemas forestales.	Conservación y restauración.	Áreas Forestales prioritarias	Dueños de terrenos forestales (ejidales y privados).	Nacional	Terrenos forestales.	Monetario y no monetario.

Programa	Bienes, servicios o nivel de Atención otorgado	Tipo de intervención	El recurso natural protegido	Grupo de atención	Cobertura	Tipo de localidades	Tipo de apoyo
Programa de Pago por Servicios Ambientales	Pago por servicios ambientales hidrológicos, capacitación y equipo	Conservación, Restauración y Cambio de Uso de Suelo	Áreas Forestales prioritarias asociadas al ciclo hidrológico	Dueños de Terrenos Forestales (ejidales y privados)	Nacional (excepto Baja California Sur)	Terrenos Forestales	Monetario y No monetario
Programa de Asistencia Técnica para el Acceso a los Programas Forestales	Pago y capacitación para ejecución de proyectos de alcance regional.	Conservación y Restauración.	Áreas Forestales prioritarias.	Organizaciones productoras forestales.	Nacional (excepto Colima).	Organizaciones productoras forestales asentadas en áreas forestales.	Monetario y No monetario.
Programa de Promoción de la producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable	Pago y capacitación para fortalecer en sus capacidades productivas la población asentada en regiones forestales.	Conservación y Restauración.	Áreas forestales	Ejidos y comunidades.	20 estados de la República Mexicana.	Ejidos y Comunidades asentados en áreas forestales.	Monetario y No monetario.

Fuente: Elaborado por el CONEVAL con base en las reglas de operación de los programas.