



Subsídios al
Campo en México
SubsidiosalCampo.org.mx

Política y subsidios forestales en México

Iván Zúñiga
Paulina Deschamps







CONSEJO CIVIL MEXICANO PARA LA SILVICULTURA SOSTENIBLE A.C.
Miguel Ángel de Quevedo No. 103 Chimalistac, 01070 México D.F.
Teléfono: (52-55) 56-61-85-74 e-mail: ccmss@prodigy.net.mx

19 de mayo de 2013

Subsidios al Campo en México

Política y subsidios forestales en México

Iván Zúñiga
Paulina Deschamps

México, primera edición, septiembre de 2013

POLÍTICA Y SUBSIDIOS FORESTALES EN MÉXICO

Autor

Iván Zúñiga

Paulina Deschamps

Derechos Reservados:

Página Subsidios al Campo

Coordinación de la publicación

Héctor M. Robles Berlanga

Consejo Página Subsidios al campo

Miguel Pulido, Fundar

Jonathan Fox, UCSC

Víctor Suárez, ANEC

Gabriela Rangel, investigadora

Héctor Robles, Coordinador Página

ISBN:

Subsidios al Campo es el primer sitio en Latinoamérica que tiene como objetivo dar a conocer y difundir el destino de los apoyos financieros dirigidos al sector agropecuario en México. Es financiado gracias a donativos otorgados a Fundar, Centro de Análisis e Investigación, por diversas fundaciones internacionales. Colaboran la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, AC (ANEC) e investigadores de la Universidad de California, Santa Cruz (UCSC).

Las opiniones y conclusiones en cada uno de los ensayos son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con las de la Página Subsidios al Campo en México.

PRINCIPALES HALLAZGOS

Causas de pérdida de cobertura forestal

- Contrario a la creencia popular de que la tala ilegal es la principal causa de la pérdida de ecosistemas forestales, hoy existe un acuerdo generalizado que identifica dichas causas en problemas estructurales de la política de desarrollo económico que impulsa actividades económicas o productivas de una forma no sustentable en regiones rurales. Además, los dueños o poseedores de bosques y selvas cambian el uso de suelo de sus terrenos porque no consideran al aprovechamiento forestal como una oportunidad de ingreso, por lo que abandonan las tierras o las emplean para otro tipo de actividades que conducen al desmonte o degradación del terreno.
- El abandono y la sobreprotección de los ecosistemas forestales no necesariamente garantizan su conservación, pues se ha documentado que los bosques y selvas que no cuentan con planes de manejo productivo o donde existen áreas protegidas con estatus de protección estricta (como los parques nacionales) suelen sufrir con mayor facilidad tala clandestina, incendios o plagas.

La importancia del manejo forestal sustentable

- La presencia de aprovechamientos sustentables realizados por comunidades y ejidos en distintas regiones forestales de México ha demostrado funcionar como una política poderosa de desarrollo local cuando los mecanismos de gobernanza comunitarios garantizan una distribución adecuada de los beneficios de los aprovechamientos, incrementando los ingresos de las personas y garantizando opciones de empleo.
- Sin embargo, la Comisión Nacional Forestal (Conafor) ha destinado históricamente más del 85% de sus presupuestos anuales a financiar acciones de restauración, reforestación, plantaciones comerciales, conservación de suelos y pagos por servicios ambientales que exigen la protección (“no tocar”) de los predios forestales durante el tiempo que se reciba el subsidio. Esto ha significado que los programas que impulsan el manejo sustentable de los bosques por parte de las comunidades y ejidos han contado con pocos apoyos.

La importancia de la propiedad social de los ecosistemas forestales

- La destrucción o conservación de los bosques y selvas no depende del tipo de propiedad sino de la capacidad de sus propietarios (incluido el Estado) para planificar y reglamentar su gestión, aplicar sanciones a quienes contravengan los criterios de uso y producir ingresos económicos a partir de su aprovechamiento sustentable para evitar el cambio de uso de suelo hacia usos no forestales (por ejemplo: desarrollo urbano o actividades agropecuarias).
- Contrario a lo que algunos círculos económicos y políticos piensan, una prueba de que el tipo de propiedad no es la causa de la pérdida de los recursos forestales es que México es el país con mayor superficie forestal de *propiedad social* con 502,656 hectáreas bajo aprovechamientos sustentables certificados por el Forest Stewardship Council (FSC).

- Los apoyos otorgados por la Conafor en el periodo 2010-2012 se dirigieron principalmente al sector de propiedad social.

Los altos costos de la sobre regulación

- Las modificaciones a la Ley Forestal como consecuencia de la apertura económica mexicana en la década de los noventa provocaron una sobre regulación para la producción maderable en bosques naturales. Tales cambios en la política forestal provocaron: a) un crecimiento del 100 por ciento del déficit comercial forestal en solo diez años; b) el debilitamiento de la industria forestal y las empresas forestales comunitarias, c) una dependencia creciente de las importaciones, y d) aparición de nuevos incentivos al cambio de uso de suelo por el abandono de la actividad forestal en algunas regiones.
- Al día de hoy, se ha mantenido un alto nivel de sobre regulación a través de la reglamentación de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y la imposición de trámites burocráticos y costosos.

Incremento en el presupuesto para el sector forestal, pero sin resultados claros

- Del 2006 al 2012 se incrementaron de forma importante los recursos fiscales para el sector forestal, pasando de 1,973 millones a 6,796 millones.
- Sin embargo, el número de hectáreas forestales bajo manejo se mantuvo estancado, debido en gran medida a la sobre regulación que sufrió el sector, al abandono de aprovechamientos para ingresar al Pago por Servicios Ambientales (PSA) y a la pérdida de competitividad de los productores nacionales contra las importaciones. Esto ocasionó que el déficit comercial de productos forestales se profundizara de 2,083 millones de dólares en 1997 a 5,850 millones para 2012.

Necesidad de mayor transparencia en el ejercicio y evaluación de los subsidios forestales

- El incremento en el presupuesto forestal no ha sido acompañando de una mayor transparencia en su ejercicio ni en la evaluación de sus impactos, tanto en términos económicos y sociales como en términos ecológicos. Parte de esto es que no se cuenta actualmente con información y mecanismos adecuados que permitan identificar el origen y destino de subejercicios o cambios en la asignación de los recursos con respecto a lo autorizado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- La aplicación de Programas Especiales que otorgan apoyos bajo lineamientos (y no bajo reglas de operación) posibilita cambios y subjetividad en los conceptos apoyados por Conafor que dificultan su evaluación y comparabilidad en el tiempo.

1. Los ecosistemas forestales de México

La superficie continental del territorio nacional es de 194.3 millones de hectáreas, de las cuales poco más de 138 millones de hectáreas (71%) están ocupadas por diferentes tipos de vegetación forestal, y solo 64.8 millones corresponden a vegetación forestal arbolada (bosques y selvas principalmente).¹

Proporción de la superficie forestal nacional que está cubierta por vegetación arbórea (con base en la información de INEGI, 2007).

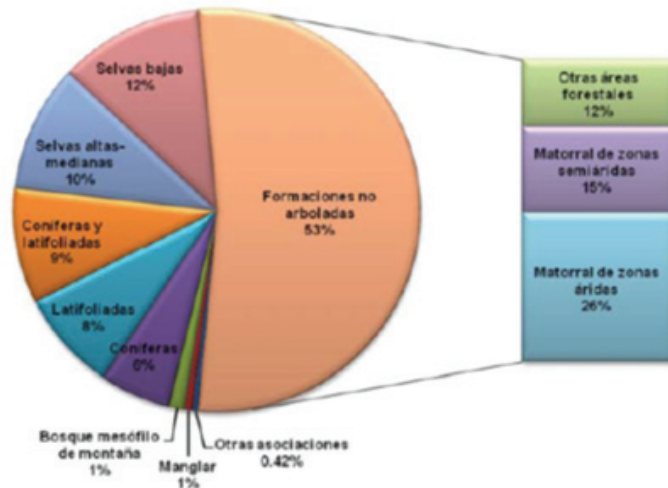


Figura 14. Proporción de la superficie forestal nacional que está cubierta por vegetación arbórea (con base en la información de INEGI, 2007).

Los territorios forestales son muy importantes para el desarrollo nacional debido a que albergan una gran cantidad de la biodiversidad del país, son hogar de aproximadamente 13 millones de personas (en su mayoría afectadas por la pobreza extrema y la marginación)² y brindan servicios ambientales y materias primas que requerimos para la producción de alimentos, la construcción y la fabricación de productos tan diversos como emulsionantes para bebidas, carbón, muebles o cartón para empaques.

Deforestación y degradación de los bosques mexicanos

Durante los últimos 60 años, la cobertura forestal del país ha sufrido grandes transformaciones por procesos de deforestación y degradación de los ecosistemas por el incremento de las áreas de

¹ Comisión Nacional Forestal (Conafor) (2012), *Inventario Nacional Forestal y de Suelos. Informe 2004-2009*, Coordinación General de Planeación e Información, p 69.

² En las zonas rurales, particularmente en las regiones forestales de población indígena se vive en las condiciones más precarias: 61% de los mexicanos extremadamente pobres viven en localidades rurales y 50% de los pobladores rurales viven en condiciones de pobreza extrema. La población de las localidades de alta o muy alta marginación en el país asciende a 7.1 millones de personas, de las cuales 90.8% son indígenas. Véase: Conafor (2009) *El Inventario Nacional Forestal y de Suelos de México 2004-2009. Una herramienta que da certeza a la planeación, evaluación y el desarrollo forestal de México*. Zapopan, Jalisco: Conafor. Disponible en: <http://www.conafor.gob.mx/biblioteca/Inventario-Nacional-Forestal-y-de-Suelos.pdf> [consulta: febrero 2013]; Conafor (2008) *Programa Institucional 2007-2012*. Zapopan, Jalisco: Conafor; Comisión Nacional de Población (Conapo) (2005) *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*. México: Conapo.

cultivo y pastoreo, la expansión urbana, el desarrollo de polos turísticos, el crecimiento de la minería y otros procesos.³ De acuerdo con una investigación desarrollada por Jean-François Mas, Alejandro Velázquez y Stéphane Couturier en 2009, entre 1976 y 2000 se desmontaron más de 20,000 km² de bosque, 60,000 km² de selva y 45,000 km² de matorrales, lo que representó tasas de deforestación anuales de entre 0.25 y 0.76% en el periodo.⁴

Los últimos datos oficiales de la deforestación en México señalan que la tasa de deforestación ha disminuido en los últimos años hasta una tasa promedio de anual de 0.24% entre los años 2005 y 2010, que significa una pérdida cercana a 155,000 hectáreas anuales.⁵ Sin embargo, esta medición de la deforestación no refleja adecuadamente lo que sucede en algunas regiones del país o lo que sucede con ecosistemas específicos como es el caso del manglar, sin considerar los procesos de degradación, de los cuales no se tienen cifras oficiales pero que se estima entre otras 250,000 y 300,000 mil hectáreas anuales de acuerdo con cifras de la Comisión Nacional Forestal (Conafor).⁶

Según datos del Instituto Nacional de Ecología (INE), el 82 por ciento de la pérdida de masa forestal se debe a los desmontes agropecuarios y el restante 18 por ciento se debe a otros factores como incendios, huracanes, plagas y enfermedades.⁷ En este sentido, y contrario a la creencia popular de que la tala ilegal para la producción de madera es la principal causa de la pérdida de ecosistemas forestales, hoy existe un acuerdo generalizado entre los especialistas de que las causas de la pérdida de la cobertura forestal están ligadas a problemas estructurales de la política de desarrollo económico que impulsa actividades económicas o productivas de una forma no sustentable. Además, se reconoce que:

“los dueños o poseedores de bosques y selvas cambian el uso de suelo de sus terrenos porque no ven en el aprovechamiento forestal una oportunidad de ingreso, por tanto dicho actor opta, en el mejor de los casos, por abandonar sus tierras, o por emplearlas en alguna otra actividad que sí le represente un beneficio con el cual pueda satisfacer sus necesidades básicas, en este último caso el terreno se degrada o se desmonta, lo cual depende de la opción económica que los actores decidan desarrollar”.⁸

En este mismo sentido, el abandono y sobreprotección de los ecosistemas forestales no necesariamente garantizan su conservación, pues se ha documentado que los bosques y selvas abandonadas suelen sufrir con mayor facilidad tala clandestina, incendios o plagas.⁹ Este fenómeno es de principal interés si consideramos que actualmente el 4% del arbolado en el país se encuentra muerto en pie, siendo la principal causa de muerte las enfermedades y los incendios,¹⁰ y

³ Mas, J.F., A. Velázquez, J.R. Díaz-Gallegos, R. Mayorga-Saucedo, C. Alcántara, G. Bocco, R. Castro, T. Fernández y A. Pérez-Vega (2004), *Assessing land use/cover changes: a nationwide multi-date spatial database for Mexico*. International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation 5(4):249-261.

⁴ Mas, Jean-François, Alejandro Velázquez y Stéphane Couturier (2009), *La evaluación de los cambios de cobertura/uso del suelo en la República Mexicana*. En Investigación ambiental 2009, 1 (1): 23-39, p 30.

⁵ FAO (2010), *Evaluación de los recursos forestales mundiales, 2010*. Informe nacional México. FRA2010/132. Roma, 2010. <http://www.fao.org/forestry/20387-0de8a552bcd60dbd25944c77f5f096ced.pdf>

⁶ Ídem.

⁷ Elvira Quesada, Juan (2006), El cambio de uso de suelo y sus repercusiones en la atmósfera, en Más allá del Cambio Climático: las dimensiones psicosociales del cambio ambiental global, Compiladores: Javier Urbina Soria y Julia Martínez México, Semarnat, INE, Facultad de Psicología (UNAM), 2006, México, p. 192.

⁸ CCMSS (2012), *Evaluación de los potenciales determinantes del cambio de uso de suelo en terrenos forestales para la promoción del manejo sostenible de los bosques y el diseño de un mecanismo REDD+ en México*, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible - USAID. p 122.

⁹ Ídem.

¹⁰ Comisión Nacional Forestal (2012), *Inventario Nacional Forestal y de Suelos. Informe 2004-2009*, Coordinación General de Planeación e Información, p 95.

que este porcentaje podría incrementarse de manera importante en los próximos años debido a los impactos del cambio climático.¹¹

2. La propiedad en los territorios forestales

Dependiendo de la fuente que se consulte, la forma de analizar los datos disponibles y lo que se considere como terreno forestal, varía el porcentaje de hectáreas de bosques, selvas y otros ecosistemas forestales considerados bajo régimen de propiedad *social* (que incluye ejidos y comunidades), privada o pública. Sin embargo, todos los cálculos coinciden en que el porcentaje de terrenos forestales bajo *propiedad social* está entre el 80% (según el Atlas Forestal de México elaborado por la Semarnap en 1999¹²) y el 50% (según el Inventario Nacional Forestal y de Suelos, Informe 2004-2009 publicado por la Conafor en 2012¹³).

Independientemente de cuál sea el tipo de propiedad de los terrenos forestales en México, hoy sabemos que su destrucción o conservación no depende del tipo de propiedad sino de la capacidad de sus propietarios (incluido el Estado) para planificar y reglamentar su gestión, aplicar sanciones a quienes contravengan los criterios de uso y producir ingresos económicos a partir de su aprovechamiento sustentable para evitar el cambio de uso de suelo hacia usos no forestales (por ejemplo: desarrollo urbano o actividades agropecuarias).¹⁴

Contrario a lo que algunos círculos económicos y políticos piensan, una prueba de que el tipo de propiedad no es la causa de la pérdida de los recursos forestales es que México es el país con mayor superficie forestal de *propiedad social* con 502,656 hectáreas bajo aprovechamientos sustentables certificados por el Forest Stewardship Council (FSC)¹⁵ e implementados por empresas y servicios técnicos comunitarios.

Distribución de la superficie nacional forestal por tipo de ecosistema y tipo de propiedad de la tierra (datos del RAN, 2009)

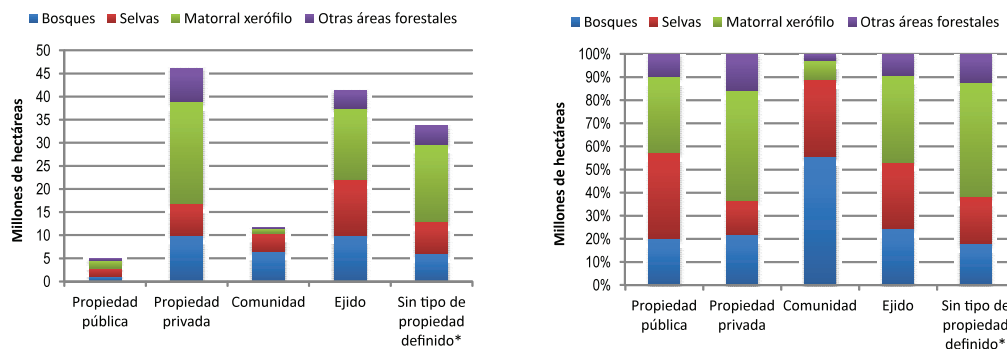
¹¹Conafor (2012), Estrategia Nacional para REDD+ (borrador 2012), México, D.F. p 18. Disponible en: <http://www.ccmss.org.mx/biblioteca/835-estrategia-nacional-para-redd-borrador-noviembre-2012.html>

¹²Semarnap-Uach (1999), *Atlas Forestal de México*, Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Universidad Autónoma Chapingo. México, DF.

¹³ Comisión Nacional Forestal (2012), *Inventario Nacional Forestal y de Suelos. Informe 2004-2009*, Coordinación General de Planeación e Información, p 168.

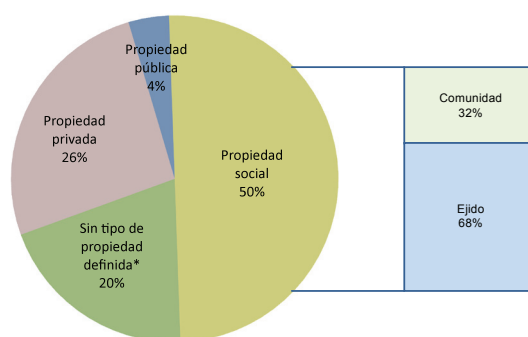
¹⁴Bray, David Barton, Leticia Merino Pérez y Deborah Barry (2007), en "El manejo comunitario en sentido estricto: las empresas forestales comunitarias de México", *Los bosques comunitarios de México*, Instituto Nacional de Ecología, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, Florida International University, México, D.F. p 35.

¹⁵Rodríguez Salazar, Juan (2008), "La certificación del buen manejo forestal. Haciendo brecha para caminar", en Revista de la Procuraduría Agraria, Año 14 número 39 Nueva Época Septiembre-Diciembre 2008, México, D.F., p 80.



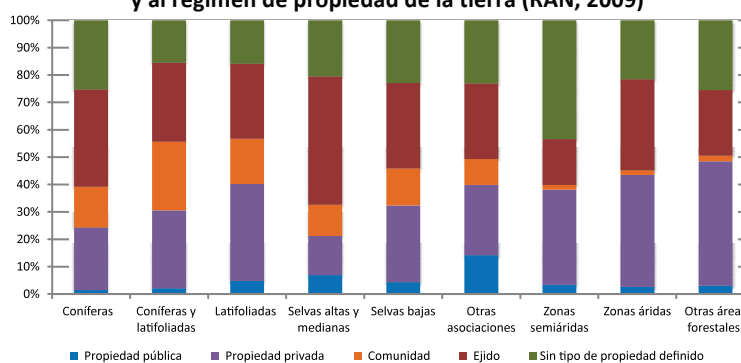
Fuente: *RAN (2009). Catastro Rural Histórico de 1982 a 1988. **INEGI (2007). Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV, escala 1:250,000.

Distribución de la superficie forestal arbolada de acuerdo al régimen de propiedad de la tierra (RAN, 2009)



Fuente: *RAN (2009). Catastro Rural Histórico de 1982 a 1988. **INEGI (2007). Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV, escala 1:250,000.

Distribución de la superficie forestal nacional de acuerdo a la formación vegetal y al régimen de propiedad de la tierra (RAN, 2009)



Fuente: *RAN (2009). Catastro Rural Histórico de 1982 a 1988. **INEGI (2007). Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV, escala 1:250,000.

Distribución de la superficie forestal nacional de acuerdo al tipo de propiedad y por formación vegetal.

Ecosistema	Formación	Propiedad pública	Propiedad privada	Comunidad	Ejido	Total RAN	Sin tipo de propiedad definido	Total Formación
Bosques	Coníferas	111,280.97	1,778,894.99	1,161,681.54	2,766,003.84	5,817,861.34	1,965,623.00	7,783,484.34
	Coníferas y latifoliadas	269,122.11	3,668,163.09	3,218,820.47	3,724,699.06	10,880,804.72	1,994,120.26	12,874,924.98
	Latifoliadas	616,386.00	4,537,589.09	2,116,788.42	3,519,183.65	10,789,947.16	2,031,449.18	12,821,396.34
	Subtotal	996,789.08	9,984,647.18	6,497,290.42	10,009,886.55	27,488,613.22	5,991,192.44	33,479,805.66
Selvas	Selvas altas y medianas	971,746.85	2,012,104.42	1,602,382.84	6,592,041.26	11,178,275.37	2,883,931.20	14,062,206.57
	Selvas bajas	687,416.59	4,441,866.57	2,157,153.15	4,951,936.83	12,238,373.14	3,631,368.66	15,869,741.80
	Otras asociaciones	208,393.07	376,176.75	139,480.92	404,856.21	1,128,906.94	338,734.99	1,467,641.93
	Subtotal	1,867,556.50	6,830,147.74	3,899,016.91	11,948,834.30	24,545,555.45	6,854,034.85	31,399,590.30
Subtotal arbolado		2,864,345.58	16,814,794.91	10,396,307.33	21,958,720.85	52,034,168.67	12,845,227.29	64,879,395.96
Matorral xerófilo	Zonas semiáridas	697,290.14	7,176,313.22	356,905.34	3,454,900.69	11,685,409.38	8,970,899.77	20,656,309.15
	Zonas áridas	947,922.59	14,822,147.68	624,022.51	12,061,051.14	28,455,143.92	7,817,803.25	36,272,947.17
	Subtotal	1,645,212.72	21,998,460.90	980,927.85	15,515,951.82	40,140,553.30	16,788,703.02	56,929,256.32
Otras áreas forestales		496,698.06	7,375,371.55	330,879.38	3,893,014.94	12,095,963.93	4,136,629.19	16,232,593.12
TOTAL		5,006,256.37	46,188,627.36	11,708,114.55	41,367,687.62	104,270,685.90	33,770,559.50	138,041,245.40

Fuente: *RAN (2009). Catastro Rural Histórico de 1982 a 1988. **INEGI (2007). Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV, escala 1:250,000.

3. La política forestal mexicana en perspectiva

El artículo 27 de la Constitución de 1917 otorgó la propiedad plena de las tierras y aguas a la nación, dando el dominio de las tierras a los ejidos y las comunidades agrarias, pero reservando la facultad de recuperarlo por causa de interés público. Esto permitió que en la década de los cuarenta el gobierno federal tuviese la posibilidad de establecer concesiones forestales a empresas privadas para el aprovechamiento de los recursos forestales con la intención de crear una fuerte industria forestal como parte de la política nacional de desarrollo y en respuesta a la creencia de que la agricultura de subsistencia y el consumo de productos forestales eran las principales causas del deterioro forestal.¹⁶

Como resultado del otorgamiento de concesiones a empresas privadas, estatales y paraestatales por parte del gobierno federal sobre los terrenos forestales de comunidades y ejidos, éstos perdieron de facto los derechos legales para acceder y aprovechar los recursos de sus bosques durante grandes periodos.

Además de los impactos sociales directos que sufrieron los habitantes de las regiones forestales, los concesionarios aplicaron métodos extractivos forestales que dejaron bosques degradados e impactos importantes a la biodiversidad que permanecen hasta hoy en la mayoría de las regiones afectadas.

Debido a este rápido proceso de *descremamiento* de los bosques (selección y tala de árboles con las mejores características) provocado por las empresas con concesiones forestales, a la deforestación inducida por la política de colonización de las selvas tropicales y a cierta influencia de grupos conservacionistas de la época, en las siguientes décadas se establecieron vedas en diferentes partes del país que para 1958 afectaban 58% del territorio forestal, dejando nuevamente fuera del control, decisión y aprovechamiento a los ejidos y comunidades.¹⁷

¹⁶Merino Pérez, Leticia y Gerardo Segura Warnholtz (2007), "Las políticas forestales y de conservación", en *Los bosques comunitarios de México*, Instituto Nacional de Ecología, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, Florida International University, México, D.F. p 80.

¹⁷ Ibid., p. 82.

Para finales de la década de los setenta e inicios de los años ochenta, el sector forestal nacional entró en una fuerte crisis debido a las vedas impuestas, al desarrollo de la tala ilegal impulsada por las restricciones legales al aprovechamiento y la corrupción de funcionarios gubernamentales, a la disminución de la producción forestal, y al creciente descontento de las comunidades y ejidos por los impactos negativos de las concesiones forestales.

A partir de esta crisis y de la movilización nacional de las comunidades y ejidos para recuperar sus bosques de las concesiones forestales, el gobierno federal inició un proceso de impulso al manejo forestal por las propias comunidades y ejidos a través de financiamiento, capacitación, formación de organizaciones forestales regionales y aportación de capital de operación.¹⁸

Con estas primeras experiencias del manejo comunitario de los bosques, México desarrolló con el tiempo una capacidad que ha permitido la consolidación de Empresas Forestales Comunitarias (EFC) que hasta hoy son fuente de economía local, desarrollo social, control local de los recursos y conservación de la cobertura forestal, a través de la producción sustentable (en muchas ocasiones certificada) de materias primas y productos con valor agregado.¹⁹

4. La política forestal mexicana actual

Como resultado de su evolución, la política forestal mexicana ha transitado en las últimas décadas hacia tres elementos principales que hoy la definen: a) la regulación de las actividades productivas y los terrenos forestales para lograr la conservación y uso sostenible de los ecosistemas, b) la restauración y reforestación de los ecosistemas, y c) el desarrollo del sector forestal productivo.

Estos elementos de la política forestal han mantenido una tensión permanente durante las últimas décadas debido al desarrollo de una corriente de pensamiento que culpó erróneamente a la propiedad social por la pérdida de los bosques, alegando que creaba un “acceso abierto” y desconociendo el papel que habían jugado en la deforestación del país las concesiones forestales, el crecimiento de la tala ilegal por las vedas y la colonización de las selvas tropicales.

De esta forma, desde el gobierno federal surgió una nueva orientación hacia el desarrollo sostenible con base en la protección, restauración y conservación de los ecosistemas a través de la limitación en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales que ha convivido a través del tiempo con una estrategia de impulso al manejo comunitario forestal basada en programas como el Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor) y el Programa de Conservación y Manejo Forestal (Procymaf, ahora Silvicultura Comunitaria).

El Prodefor se creó con el objetivo de impulsar la producción forestal y el desarrollo de cadenas productivas en comunidades sin aprovechamientos forestales pero con potencial y viabilidad económica, a través de apoyos para capacitación, asistencia técnica, elaboración de programas de manejo, acciones de protección y reforestación, diversificación productiva y aprovechamiento de recursos no maderables.

Procymaf por su parte comenzó como un proyecto piloto del gobierno federal con recursos del Banco Mundial en el estado de Oaxaca, dirigido específicamente a desarrollar el capital social de las comunidades y ejidos financiando además de la capacitación, asistencia técnica, ordenamientos territoriales comunitarios y programas de manejo, la diversificación de los usos del

¹⁸ Ídem. p 87.

¹⁹ Bray, David B. et al (2007), *Nueva Evidencia: Los bosques comunitarios de México. Protegen el ambiente, disminuye la pobreza y promueven paz social*, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, México, D.F. p 7.

bosque a través del ecoturismo, envasado de agua de manantial y aprovechamiento de productos no maderables.

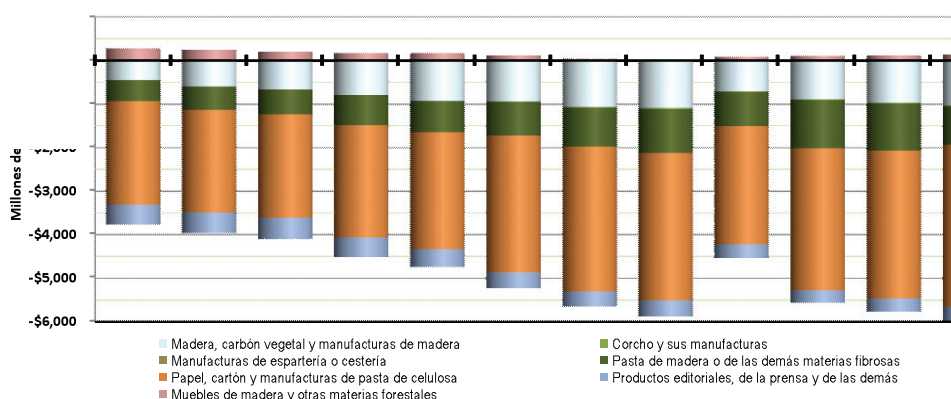
La sobre regulación de los aprovechamientos forestales

El viraje de la política forestal produjo modificaciones a la Ley Forestal a finales de los años noventa como respuesta a la importación de madera que desplazó rápidamente a los productores mexicanos por la apertura económica mexicana a través del Acuerdo de Complementación Económica (ACE, 1992) con Chile y el Tratado de Libre Comercio con EEUU y Canadá (TLC, 1994). Estas modificaciones establecieron una sobre regulación para la producción maderable en bosques naturales al dejar los bosques para “conservación”. Al respecto se consideró que

“la oportunidad de negocios para el sector forestal mexicano, se encuentra en la importación de materias primas forestales, extrayendo recursos naturales ajenos y conservando los propios, para de esta manera, colocar a México en el principal transformador de materias primas forestales del hemisferio”.²⁰

Este cambio en la política forestal provocó un crecimiento del 100 por ciento del déficit comercial forestal en solo diez años²¹, y generó al menos tres dinámicas en el sector forestal nacional: a) el debilitamiento de la industria forestal y las empresas forestales comunitarias, b) una dependencia creciente de las importaciones,²² y c) aparición de nuevos incentivos al cambio de uso de suelo por el abandono de la actividad forestal en algunas regiones.²³

Déficit de la Balanza Comercial Forestal 2001-2012 (en millones de dólares)



Fuente: CCMSS con información de Trade Map, 2013.

²⁰Semarnat, Conafor (2006). *Diagnóstico del Comercio Internacional Forestal de México. 1era Etapa de la Estrategia Forestal Mexicana*, Unidad de Cooperación y Financiamiento, Dirección de Comercio Internacional, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México. p 11.

²¹CCMSS (2007), *Análisis de la balanza comercial de la cadena forestal en México para el periodo 1997-2006*, Red de Monitoreo de Políticas Públicas, Nota informativa número 13, marzo 2007. p 6

²²CCMSS (2009), *Balanza comercial forestal 2008*, Red de Monitoreo de Políticas Públicas, Nota informativa número 22, mayo 2009. p 4.

²³CCMSS (2012), *Evaluación de los potenciales determinantes del cambio de uso de suelo en terrenos forestales para la promoción del manejo sostenible de los bosques y el diseño de un mecanismo REDD+ en México*, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible - USAID. p 122.

A pesar de la promulgación en 2003 de una nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), reglamentaria del artículo 27 de la Constitución mexicana, donde se hizo explícito el objetivo de impulsar el manejo y aprovechamiento forestal sustentable para el desarrollo económico de los propietarios y pobladores de las regiones forestales, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap, ahora Semarnat) mantuvo un alto nivel de sobre regulación que continúa hasta nuestros días a través de la reglamentación de la ley y la imposición de trámites burocráticos y costosos.

Actualmente, para obtener la autorización de aprovechamiento forestal los propietarios deben entregar documentación certificada por el Registro Agrario Nacional que incluye, entre otros elementos, un Plan de Manejo Forestal, una Manifestación de Impacto Ambiental (en el caso de las selvas y áreas naturales protegidas, aunque se trate de productos forestales no maderables), Actas de Asambleas Ejidales o Comunales para demostrar el acuerdo para realizar esta actividad, Reglamento Interno de la comunidad o ejido, copia de los títulos de propiedad del terreno, y cubrir un pago de derechos. El costo de preparación del Plan de Manejo y toda la documentación puede variar desde 30 mil hasta los 80 mil dólares. A esto hay que añadir el costo de otros trámites y derechos necesarios en la cadena productiva como los permisos para transportar la madera, permisos para almacenarla, permisos para su transformación y venta, certificados fitosanitarios y certificado de CITES (para especies enlistadas), por mencionar los más importantes.

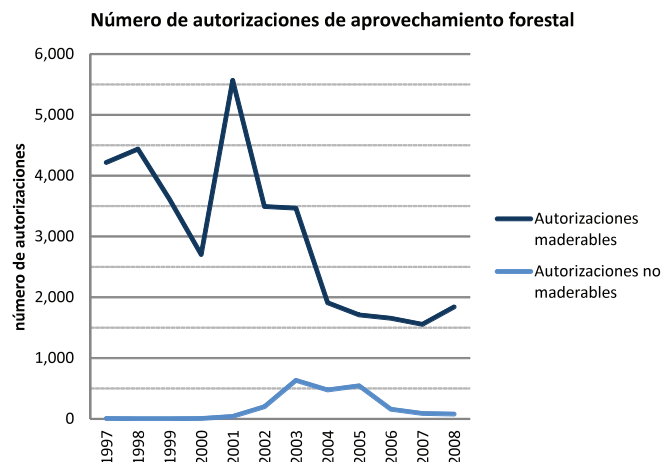
Además de los costos que deben afrontar los propietarios, hay que añadir que el artículo 84 de la LGDFS establece la “negativa ficta” para las solicitudes que la autoridad no responda en 30 días hábiles considerando que “en el caso de que la Secretaría no hubiera emitido resolución en los plazos previstos en esta Ley, se entenderá negada la autorización de aprovechamiento forestal, sin menoscabo de la responsabilidad en la que pueda incurrir el servidor público...”²⁴. Debido al reducido número de personal con el que cuenta el gobierno federal para revisar estos trámites y a la dinámica burocrática, las comunidades y ejidos tardan en promedio un año para obtener la autorización.²⁵

En una investigación sobre los impactos de la sobre regulación al aprovechamiento forestal en México realizada por el CCMSS en 2008 y que incluyó entrevistas a especialistas, se demostró que “la normatividad y la gestión de las autorizaciones privilegia una orientación fundamentalmente restrictiva, que eleva los costos de transacción y de producción en general, y tienen impactos negativos directos en los estímulos de los productores y en el propio desempeño del sector”. Esta situación se ve reflejada en la disminución del otorgamiento de permisos de aprovechamiento, que pasaron de un máximo de 5,567 en 2001 a 1,711 en 2005.²⁶

²⁴ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), artículo 84.

²⁵ CCMSS (2008), *Tramitología: un fuerte obstáculo para el sector forestal de México*, Red de Monitoreo de Políticas Públicas, Nota informativa número 19, junio 2008. p 2.

²⁶ Idem. p 4



Fuente: Semarnat, Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Documents/sniarn/index.html>, consultado el 30 de septiembre de 2011.

Desde la visión de muchos propietarios, el fenómeno de la sobre regulación es visto como:

“que los funcionarios creyeran que el aprovechamiento del bosque es sinónimo de tala de árboles. Al parecer frenan la expedición de permisos ya que no entienden que el aprovechamiento forestal significa revitalizar el bosque. Ellos creyeran que con frenar los permisos están protegiendo los bosques o bien protegiendo sus empleos. Muchas comunidades ahora ya se han desanimado y mejor han desistido en sus intenciones por aprovechar el bosque por la vía legal”.²⁷

Esta visión es compartida por especialistas en el tema forestal que señalan que “la normatividad y la gestión de las autorizaciones privilegia una orientación fundamentalmente restrictiva, que eleva los costos de transacción y de producción en general, y tienen impactos negativos directos en los estímulos de los productores y en el propio desempeño del sector”.²⁸

5. Resultados de la política forestal en los últimos años

Los resultados de la aplicación en México de una política forestal contradictoria durante las últimas décadas pueden resumirse de la siguiente forma:

1. Se incrementaron de forma importante los recursos fiscales para el sector forestal, pasando de 1,973 millones de pesos en 2006 a 6,796 millones en 2012.
2. El presupuesto fiscal asignado a los programas de restauración forestal y de suelos durante el periodo 2006-2012 fue en promedio cercano al 50% del total asignado a la Conafor durante el periodo, siendo el programa que contó con más recursos durante todo el sexenio a pesar de sus malos resultados durante los primeros años de acuerdo con las

²⁷Idem. p 4

²⁸ Merino, Leticia (2008), *Estudio Estratégico sobre el sector forestal mexicano*, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura, México, D.F. p 173.

cifras del Análisis Funcional Programático publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación.²⁹

3. El número de hectáreas incorporadas a esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) durante el periodo 2007-2011 fue de 3,441.42 hectáreas, un 184.7% más que las incorporadas en el periodo 2003-2006. Este programa fue el de mayor crecimiento durante los últimos seis años contando con un presupuesto fiscal cercano a los 800-900 millones de pesos anuales.³⁰
4. El aprovechamiento forestal maderable ha sufrido un importante retroceso cayendo un 37.2% en los últimos 12 años.³¹
5. El número de hectáreas forestales bajo manejo se mantuvo estancado, debido en gran medida a la sobre regulación que sufrió el sector, al abandono de aprovechamientos para ingresar al PSA y a la pérdida de competitividad de los productores nacionales contra las importaciones.³²
6. Debido a lo anterior, el déficit comercial de productos forestales se profundizó de 2,083 millones de dólares en 1997 a 5,850 millones para 2012. Esto en gran medida por la destrucción de la industria nacional de celulósicos, maderables y productos maderables con valor añadido.³³
7. El número de hectáreas que sufrieron incendios forestales se duplicó, pasando de 1'504,832 hectáreas en el periodo 2000-2006 a 2'077,821 hectáreas en el periodo 2007-2012.³⁴
8. Los datos oficiales de deforestación redujeron la cifra anual de 260 mil hectáreas anuales entre 2000-2005 (0.4%) a 155,000 hectáreas anuales para el periodo 2005-2010 (0.24%).³⁵ Sin embargo, no existe forma certera de corroborar las cifras oficiales.

²⁹ Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010: "De acuerdo con lo reportado en la Cuenta Pública, se comprobó que la CONAFOR cumplió con una de las metas que programó en los cuatro indicadores. Las metas que no se cumplieron fueron las siguientes (disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Economico/2010_0758_aa.pdf):

- Porcentaje de superficie forestal perturbada, conservada y restaurada de la cual se alcanzó el 98.9% de la meta establecida.
- Apoyo de 75,000 hectáreas con obras y prácticas de conservación de suelos, que se cumplió en un 79.7%, es decir 20.3% menos de la meta establecida.
- Reforestación de 250,000 hectáreas, que se cumplió en un 68.0%; es decir 32.0% menos de la meta establecida."

³⁰ Datos del CCMSS a partir de la base de datos de la *Superficie incorporada al programa de pago por servicios ambientales* proporcionada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional Forestal, Coordinación General de Planeación e Información, agosto 2012. Disponible en el Compendio de Estadísticas Ambientales:

http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/Compendio_2012/dgeiawf.semarnat.gob.mx_8080/ibi_apps/WFServlet5f15.html

³¹ La producción nacional maderable pasó de 9.4 millones de m3 de madera en el año 2000 a 5.9 millones de m3 en el año 2012. Presidencia de la República (2012), *Anexos estadísticos del Sexto Informe de Gobierno 2012*, información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Septiembre 2012.

³² CCMSS (2012), *Evaluación de los potenciales determinantes del cambio de uso de suelo en terrenos forestales para la promoción del manejo sostenible de los bosques y el diseño de un mecanismo REDD+ en México*, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible - USAID. p. 51

³³ CCMSS (2013), *Balanza comercial forestal 2012*, Red de Monitoreo de Políticas Públicas, Nota informativa número 36, mayo 2013. (por publicarse).

³⁴ Presidencia de la República (2012), *Anexos estadísticos del Sexto Informe de Gobierno 2012*, información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Septiembre 2012.

³⁵ FAO (2010), *Evaluación de los recursos forestales mundiales, 2010*. Informe nacional México. FRA2010/132. Roma, 2010. <http://www.fao.org/forestry/20387-0de8a552bcd60dbd25944c77f5f096ced.pdf>

9. Durante el sexenio no se produjeron evaluaciones oficiales que dieran cifras sobre el volumen de la tala y comercio de madera ilegal. Sin embargo, las cifras oficiales de Semarnat revelan que a pesar de haberse mantenido constante el número de recorridos de vigilancia en áreas forestales con incidencia de ilícitos (18,902 vs 18,852 en el periodo), el número de metros cúbicos asegurados cayó en dos terceras partes (256,375 m3 vs 82,391 m3 en el periodo).³⁶
10. En el periodo 2001-2005, el sector forestal dejó de generar un poco más de 35,000 empleos directos y 7,000 indirectos cada año.³⁷

6. Importancia del manejo forestal en la conservación de los ecosistemas y la economía

Debido a los buenos resultados de los programas federales dirigidos a fortalecer la capacidad de manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales por sus propietarios (Procymaf, Prodefor), se estima que en México existen actualmente 2,300 comunidades y ejidos (de un total de 8,400 que poseen una extensión aproximada de 40 millones de hectáreas de bosques y selvas) que cuentan con permisos de aprovechamiento maderable en un territorio estimado de 5 millones de hectáreas, de las cuales al menos 163 poseen EFC con capacidad de transformación industrial, producción de tablas e incluso venta de productos con valor agregado como muebles, molduras o pisos.³⁸

Tipología de comunidades forestales con permisos de aprovechamiento (1991-2002) para diez estados, según el nivel de integración vertical de la producción forestal

Estado	Tipo de producción					Total general
	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	No clasificado	
Campeche	20	4	32	1	6	63
Chiapas	31	41	26	1	32	131
Chihuahua	24	60	73	51	31	239
Durango	56	143	69	42	11	321
Guerrero	57	41	15	10	4	127
Jalisco	34	105	8	5	5	157
Michoacán	40	164	21	12	9	246
Oaxaca	39	73	48	31	26	217
Puebla	25	3	107	3	9	147
Quintana Roo	30	6	37	7	2	82
Total general	356	640	436	163	135	1,730

Fuente: Bray, David B., Elvira Durán Medina, Leticia Merino Pérez, Juan Manuel Torres Rojo y Alejandro Velázquez Montes; *Nueva Evidencia: los bosques comunitarios de México protegen el ambiente, disminuyen la pobreza y promueven la paz social. Informe de investigaciones*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDIR-Oaxaca, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Internacional de Florida. Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, México, D.F. 2007.

Desde la perspectiva del bienestar y la superación de pobreza, el desarrollo del manejo forestal sustentable mexicano ha demostrado funcionar como una política poderosa de desarrollo local cuando los mecanismos de gobernanza comunitarios garantizan una distribución adecuada de los

³⁶ Presidencia de la República (2012), *Anexos estadísticos del Sexto Informe de Gobierno 2012*, información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Septiembre 2012.

³⁷ Conafor (2007), presentación "La política forestal en México / ProÁrbol y reducción de la pobreza". Ciudad de México, 14 de noviembre de 2007.

³⁸ Bray, David B. et al (2007), *Nueva Evidencia: Los bosques comunitarios de México. Protegen el ambiente, disminuye la pobreza y promueven paz social*, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, México, D.F. p 7.

beneficios de los aprovechamientos, incrementando los ingresos de las personas y garantizando opciones de empleo.

Encuestas realizadas en la Península de Yucatán a mediados de la década pasada por investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), analizaron de forma comparativa el ingreso promedio por persona para ejidos indígenas y no indígenas que habitan selvas y demostraron que aquellos que contaban con aprovechamiento maderable y aserraderos comunitarios tuvieron ingresos diarios por arriba del umbral de pobreza patrimonial, lo que significa que podían cubrir sus necesidades mínimas de vivienda, calzado, vestido y transporte además de su alimentación, educación y salud. Por otro lado, las encuestas encontraron que aquellos ejidos que no tenían aprovechamiento o aserradero se encontraban en situaciones de pobreza donde sus ingresos no eran suficientes para cubrir las necesidades mínimas de alimentación, haciendo evidente la importancia que ha tenido en México el acceso a los recursos y la gobernanza dentro de las dinámicas de desarrollo económico y bienestar en las regiones forestales.³⁹

Ingreso diario promedio por persona en seis comunidades forestales de Quintana Roo, comparado con los umbrales de pobreza, clasificado por tenencia étnica y posesión de aserraderos

Comunidad	Volumen de madera					
	Alto		Bajo		Nulo	
	NohBec	Naranja l Poniente	Caobas	X-mabén	Cuáuhtemoc	Kampolché
Etnia	Mestizo	Santa Cruz Maya	Mestizo	Santa Cruz Maya	Mestizo Yucateco Maya	Santa Cruz Maya
Aserradero	Si	No	Si	No	No	No
Ingreso promedio por persona por día en pesos (2002)	\$38	\$13	\$22.50	\$11.80	\$17.20	\$10.20
Umbral de pobreza alimentaria (\$15.4)	+22.6	-2.4	+7.1	-3.6	+1.8	-5.2
Línea de pobreza de desarrollo de capacidades (\$18.9)	+19.1	-5.9	+3.6	-7.1	-1.7	-8.7
Línea de desarrollo de patrimonio (\$28.1)	+9.9	-15.1	-5.6	-16.3	-10.9	-17.9

Fuente: Bray, David B., Elvira Durán Medina, Leticia Merino Pérez, Juan Manuel Torres Rojo y Alejandro Velázquez Montes; *Nueva Evidencia: los bosques comunitarios de México protegen el ambiente, disminuyen la pobreza y promueven la paz social. Informe de investigaciones*. Univesidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigación y Docencia Económica, CIIIR-Oaxaca, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Internacional de Florida. Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, México, D.F. 2007.

En términos de conservación de los ecosistemas, investigaciones realizadas en territorios de *propiedad social* donde se desarrollan actividades de manejo y aprovechamiento forestal en Quintana Roo encontraron que no existen riesgos de pérdida de cobertura forestal ni de la diversidad de especies de árboles y que, por el contrario, algunas especies como la caoba sólo pueden ser conservadas en el bosque mediante la apertura de grandes áreas como las que se abren con los aprovechamientos maderables.⁴⁰

En este mismo sentido, un estudio comparativo de áreas naturales protegidas y terrenos forestales aprovechados por empresas comunitarias de Quintana Roo y Guerrero documentó que

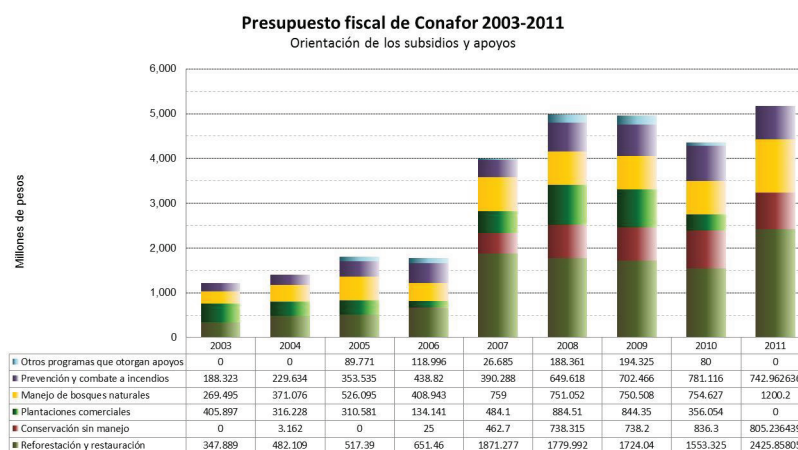
³⁹Idem. p 16.

⁴⁰Vester, Henricus F.M. y María Angélica Navarro-Martínez (2007), *Aspectos ecológicos en el manejo comunitario de bosques tropicales en Quintana Roo, México*, en “Los Bosques Comunitarios de México”, Bray, David, Leticia Merino y Deborah Barry, Compiladores, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Instituto de Geografía de la UNAM, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, Florida International University, México, D.F. p. 259

la cubierta forestal aprovechada no disminuyó y se mantuvo una mayor resiliencia social y económica, mientras que en las áreas protegidas resultaron más susceptibles a las pérdidas de cubierta forestal original por la expansión de áreas agropecuarias o la extracción maderable ilegal. Esta situación, pone de manifiesto que el manejo forestal sustentable realizado por los propietarios, sociales o privados, se debería considerar explícitamente en la políticas públicas como una estrategia adicional de conservación.⁴⁰

En áreas de bosques manejados sustentablemente se han encontrado los múltiples beneficios que esta actividad brinda: reversión de los procesos de deforestación y degradación; expansión de la cubierta forestal; almacén e incremento de los reservorios de carbono; conservación de la biodiversidad; generación de economías rurales y modos de vida sostenibles, y elevación en la calidad de vida de las personas que dependen de los bosques.⁴¹

A pesar de lo anterior, la Conafor ha destinado históricamente más del 85% de sus presupuestos anuales a financiar acciones de restauración, reforestación, plantaciones comerciales, conservación de suelos y pagos por servicios ambientales que exigen la protección (“no tocar”) de los predios forestales durante el tiempo que se reciba el subsidio. Esto ha significado que los programas que impulsan el manejo sustentable de los bosques por parte de las comunidades y ejidos siempre contaron con pocos apoyos.⁴²



Fuente: CCMSS, con información del análisis funcional programático de la SHCP para el presupuesto de cada año, <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

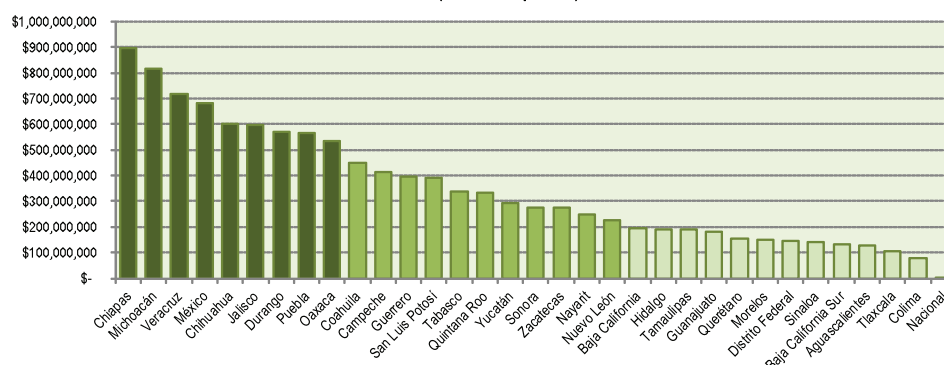
⁴⁰ Durán Medina, Elvira, Jean-Francois Mas y Alejandro Velázquez (2007), Cambios en las coberturas de vegetación y usos de suelo en regiones con manejo forestal comunitario y áreas naturales protegidas de México, en “Los Bosques Comunitarios de México”, Bray, David, Leticia Merino y Deborah Barry, Compiladores, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Instituto de Geografía de la UNAM, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, Florida International University, México, D.F. p. 289

⁴¹Véanse los estudios de: Klooster, D. (1999), “Community-based forestry in Mexico: can it reverse processes of forest degradation?”, Land Degradation and Development 10 (4), 363-379; Klooster, D. y Masera, O. (2000), “Community forest management in Mexico: carbon mitigation and biodiversity conservation through rural development”, Global Environmental Change 10, 259-272; Bray, D.B., Merino Pérez, L., Negreros Castillo, P., Segura Warnholtz, G., Torres Rojo, J.M. y Vester, H.F.M. (2003), “Mexico’s community-managed forests as a global model for sustainable landscapes”, Conservation Biology 17(3), 672-677; Antinori, C. y Bray, D.B. (2005), “Community forest enterprises as entrepreneurial Firms: Economic and institutional perspectives from Mexico”, World Development 33 (9), 1529-1543; Bray, D. (2010), “Towards ‘post REDD+ landscapes’: Mexico’s community forest enterprises provide a proven pathway to reduce emissions from deforestation and forest degradation”, Infobrief, no.30, noviembre 2010. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research; Barry, D., Bray, D., Madrid, S., Merino Pérez, L. y Zuñiga, I. (2010), El manejo forestal sostenible como estrategia de combate al cambio climático: las comunidades nos muestran el camino. México: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible; Tomaselli, M.F. y Hajjar, R. (2011), “Promoting Community Forestry Enterprises in National REDD+ Strategies: A Business Approach”, Forests, 2, 283-300; Barsimantov, J., y Kendall, J. (2012), “Community Forestry, Common Property and Deforestation in Eight Mexican States”, The Journal of Environment & Development 1-24.

⁴² CCMSS (2010), Presupuesto forestal 2011, Red de Monitoreo de Políticas Públicas, Nota informativa número 29, septiembre 2010. p 4.

Sólo a partir del año 2010 y debido a cambios en la administración de la Conafor derivados de la presión de organizaciones civiles que denunciaron el profundo desbalance de las inversiones en el sector, se ha reconocido la importancia del manejo y aprovechamiento de los bosques como política para lograr la sustentabilidad en las regiones forestales. De esta forma, durante los últimos años, el presupuesto del Programa de Silvicultura Comunitaria (antes Procymaf), de Prodefor y de otros programas especiales que surgen temporalmente para atender problemas específicos en regiones estratégicas se ha incrementado hasta representar cerca del 30 por ciento, dando un nuevo impulso a la silvicultura comunitaria mexicana en estados como Chiapas, Oaxaca, Durango, Michoacán, México, Colima, Jalisco, Campeche y Quintana Roo, donde la tenencia de la tierra es mayoritariamente *social*.

Distribución geográfica de los apoyos otorgados por Conafor en el periodo 2010-2012
(cifras en pesos)



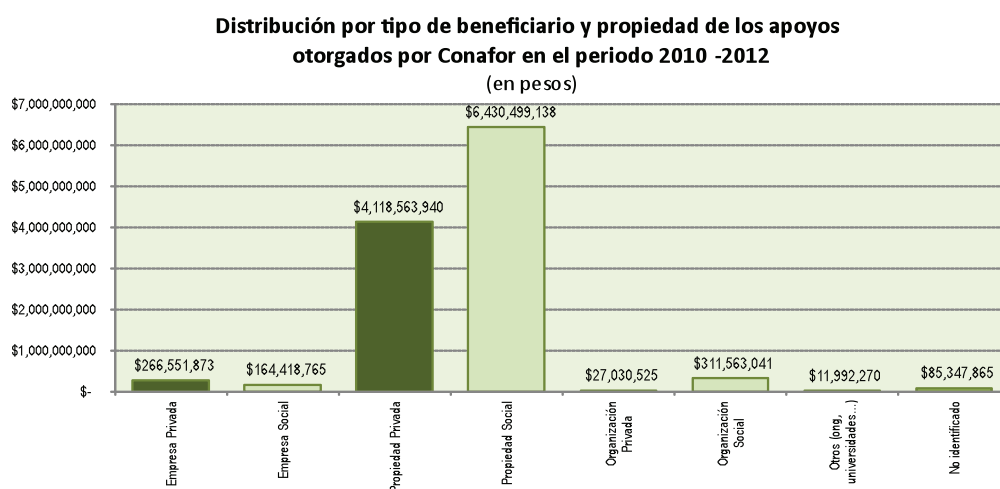
Fuente: CCMSS, con información de beneficiarios publicada por Conafor durante 2010-2013 e información obtenida a través del Sistema Infomex (IFAI). *Cifras preliminares.*

Durante más de medio siglo una política gubernamental contradictoria hacia las regiones forestales y al sector forestal productivo privilegió las concesiones forestales a particulares y paraestatales, y luego la conservación de los bosques por encima del impulso al manejo sostenible por los propietarios (en su mayoría *sociales*). Actualmente la experiencia de diversos programas gubernamentales dedicados al fomento de la silvicultura comunitaria y los resultados de

investigaciones académicas han demostrado que el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales es una alternativa real para impulsar el desarrollo económico sustentable al tiempo que se conservan los ecosistemas y su biodiversidad.⁴⁴

Por lo anterior, resulta paradójico que aun cuando en México exista un sector forestal con capacidad para crecer, la política forestal y la orientación de los presupuestos fiscales mantengan una visión proteccionista y restrictiva del uso de los recursos como mecanismo para lograr el desarrollo sustentable y la conservación.

Sin embargo, los cambios en la distribución del presupuesto de la Conafor de los últimos años, asignando una mayor proporción al impulso del manejo forestal sustentable (con especial énfasis en el manejo comunitario), permiten suponer que en los próximos años podríamos avanzar aún más hacia una política y un manejo presupuestal que fortalezca el desarrollo de la industria forestal nacional.



Fuente: CCMSS, con información de beneficiarios publicada por Conafor durante 2010-2013 e información obtenida a través del Sistema Infomex (IFAI). *Cifras preliminares.*

7. Importancia del análisis de los subsidios forestales

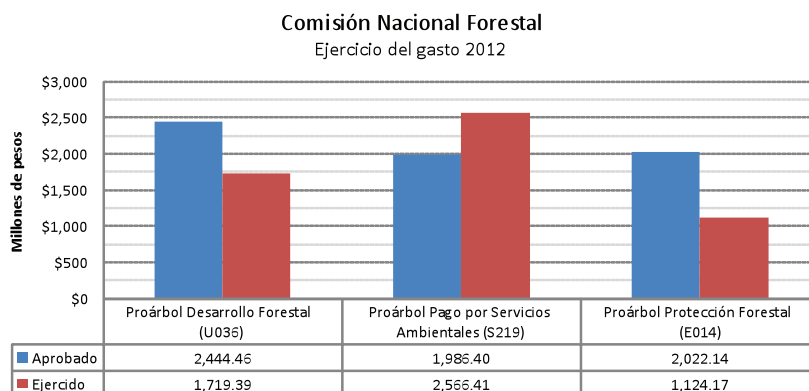
Como se mencionó anteriormente, durante los últimos seis años el presupuesto fiscal destinado al ámbito forestal se incrementó substancialmente hasta llegar en 2012 a los 6,796 millones de pesos, de los cuáles 4,467 millones correspondieron a subsidios para los distintos componentes del Programa Proárbol bajo los rubros de Protección forestal (E014) y Desarrollo Forestal (U036).⁴⁵

Este incremento en el presupuesto forestal no ha sido acompañando de una mayor transparencia en su ejercicio ni en la evaluación de sus impactos, tanto en términos económicos y sociales como en términos ecológicos. Parte de esto es que no se cuenta actualmente con información y mecanismos adecuados que permitan identificar el origen y destino de subejercicios o cambios en la asignación de los recursos con respecto a lo autorizado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁴⁴ Véase nota al pie 31.

⁴⁵ Datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público disponibles en el sitio electrónico de Transparencia de la Comisión Nacional Forestal, disponibles en: <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/transparencia-y-rendicion-de-cuentas/indicadores>

Un ejemplo de esta situación es que la Conafor ejerció 2,566 millones de pesos en el rubro Pago por Servicios Ambientales (E014) durante 2012, para el cual contaba con un presupuesto asignado de 1,986 millones. Mientras tanto, en ese mismo año, el rubro Desarrollo Forestal (U036) ejerció solamente 1,719 millones de un presupuesto original de 2,445 millones de pesos.⁴⁶



Fuente: Transparencia presupuestaria, SHCP, www.transparenciapresupuestaria.gob.mx

Además del análisis y seguimiento al ejercicio de los subsidios forestales en términos de cumplimiento del gasto programado, es necesario también contar con información para evaluar el impacto de dichos subsidios para saber si su orientación puede contribuir a mejorar las condiciones de los ecosistemas forestales, el desarrollo del sector forestal productivo y las condiciones de quienes habitan y son poseedores legales de estos recursos.

Asimismo, el análisis de los subsidios arrojará criterios que permitirán identificar rutas hacia una orientación presupuestal más transversal que contribuya al cumplimiento de las metas de la Conafor y al beneficio de los bosques y las personas que dependen de ellos. Con esto también se podrá evaluar si los indicadores que actualmente se cuentan para medir el desempeño de programas presupuestales son los más adecuados para valorar el impacto y alcance de los mismos. Por último, el análisis de los subsidios aportará una visión mucho más integral del sector forestal, en la medida en que se identifique que los subsidios forestales no son los únicos que impactan la realidad social y ecológica de los ecosistemas forestales.

⁴⁶Idem.

PROÁRBOL				PRONAFOR
Reglas de operación 2010	Reglas de operación 2011	Reglas de operación 2012	Reglas de operación 2013	
A. Desarrollo forestal A1. Estudios forestales A1.1 Manifestación de impacto ambiental particular o regional. A1.2 Programa de manejo forestal maderable A1.3 Estudios técnicos para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables. A1.4 Plan de manejo de vida silvestre. A2. Silvicultura A2.1 Cultivo forestal en aprovechamientos maderables. A2.2 Prácticas de manejo para aprovechamientos no maderables y de la vida silvestre A2.3 Apoyo al manejo sustentable de zonas resineras A3. Certificación A3.1 Auditoría técnica preventiva A3.2 Certificación forestal nacional e internacional A3.3 Otras certificaciones	A. Desarrollo forestal A1. Estudios forestales A1.1 Manifestación de impacto ambiental particular o regional A1.2 Programa de manejo forestal maderable A1.3 Estudios técnicos para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables y obtención de germoplasma forestal. A1.4 Plan de manejo de vida silvestre. A2. Silvicultura A2.1 Cultivo forestal en aprovechamientos maderables. A2.2 Prácticas de manejo para aprovechamientos no maderables y de la vida silvestre A2.3 Apoyo al manejo sustentable de zonas resineras A2.4 Tecnificación de la silvicultura A2.5 Caminos forestales A3. Certificación A3.1 Auditoría técnica preventiva A3.2 Certificación forestal nacional e internacional A3.3 Otras certificaciones	A. Desarrollo forestal A1. Estudios forestales A1.1 Manifestación de impacto ambiental particular o regional A1.2 Programa de manejo forestal maderable A1.3 Estudios técnicos para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables y obtención de germoplasma forestal. A2. Silvicultura A2.1 Cultivo forestal en aprovechamientos maderables. A2.2 Prácticas de manejo para aprovechamientos no maderables A2.3 Prácticas de manejo para aprovechamientos de la vida silvestre A2.4 Tecnificación de la silvicultura A2.5 Caminos forestales A3. Certificación A3.1 Auditoría técnica preventiva A3.2 Certificación forestal nacional e internacional A3.3 Otras certificaciones	I. Desarrollo Forestal A1. Estudios forestales A1.1 Manifestación de impacto ambiental particular o regional A1.2 Programa de manejo forestal maderable A1.3 Estudios técnicos para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables A1.4 Documento Técnico Unificado de Aprovechamiento Forestal Maderable. A2. Silvicultura A2.1 Cultivo forestal en aprovechamientos maderables. A2.2 Prácticas de manejo para aprovechamientos no maderables A2.3 Prácticas de manejo para aprovechamientos de la vida silvestre A2.4 Tecnificación de la silvicultura A2.5 Caminos forestales A3. Certificación A3.1 Auditoría técnica preventiva A3.2 Certificación forestal nacional e internacional A3.3 Otras certificaciones, acreditación y/o acompañamiento a los procesos de certificación	
A3. Plantaciones forestales comerciales, incluye establecimiento y mantenimiento, prima de seguro, asistencia técnica, elaboración del programa de manejo y acceso al financiamiento.	A4. Plantaciones forestales comerciales	A4. Plantaciones forestales comerciales	II. Plantaciones Forestales Comerciales A4. Plantaciones Forestales Comerciales	
B. Conservación y restauración B1. Reforestación y suelos B1.1 Reforestación B1.2 Mantenimiento de áreas B1.3 Protección de áreas reforestadas B1.4 Conservación y restauración de suelos B1.5 Mantenimiento de obras y prácticas de conservación de suelos	B. Conservación y restauración B1. Reforestación y suelos B1.1 Reforestación B1.2 Mantenimiento de áreas reforestadas B1.3 Protección de áreas reforestadas B1.4 Conservación y restauración de suelos B1.5 Mantenimiento de obras y prácticas de conservación de suelos	B. Conservación y restauración B1. Reforestación y suelos B1.1 Reforestación B1.2 Mantenimiento de áreas reforestadas B1.3 Protección de áreas reforestadas B1.4 Conservación y restauración de suelos B1.5 Mantenimiento de obras y prácticas de conservación de suelos	III. Conservación y Restauración B1. Restauración Forestal B1.1 Restauración integral: B1.1.1 Conservación y restauración de suelos B1.1.2 Reforestación B1.1.3 Protección de áreas reforestadas B1.2 Restauración complementaria B1.2.1 Conservación y restauración de suelos B1.2.2 Reforestación B1.3 Mantenimiento de zonas restauradas: B1.3.1 Mantenimiento de áreas reforestadas B1.3.2 Mantenimiento de obras y prácticas de conservación de suelos	
B2. Servicios ambientales B2.1 Hidrológicos B2.2 Biodiversidad	B2. Servicios ambientales B2.1 Hidrológicos B2.2 Biodiversidad	B2. Servicios ambientales B2.1 Hidrológicos B2.2 Biodiversidad	IV. Servicios Ambientales B2. Servicios Ambientales B2.1 Hidrológicos B2.2 Conservación de la Biodiversidad	
C. Competitividad C1. Infraestructura forestal C1.1 Adquisición de equipo y maquinaria C1.2 Caminos forestales C2. Fortalecimiento empresarial comunitario C2.1 Ordenamiento territorial comunitario C2.2. Elaboración o modificación de reglamentos internos o estatutos comunales C2.3 Evaluación rural participativa C2.4 Formulación y evaluación de proyectos de inversión C2.5 Constitución y registro legal de empresas forestales comunitarias C2.6 Acompañamiento técnico de empresas forestales comunitarias				

19

Programas Especiales por lineamientos 2010-2013

- Programa de Conservación Comunitaria de la Biodiversidad (COINBIO)
 - Programa de Fomento a la Organización Social, Planeación y Desarrollo Regional Forestal (PROFOS)
 - Programa de Restauración y Conservación de las Cuencas del Río Grijalva y Costa de Chiapas
 - Programa de Restauración, Protección y Desarrollo de la Zona Tarahumara, Chihuahua (Programa Especial Tarahumara)
 - Programa Especial Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona (Programa Especial Lacandona)
 - Programa Especial Conservación, Restauración y el Manejo Sustentable de los Recursos Forestales de la Península de Yucatán (PEPY)
 - Programa Especial Cuencas Costeras de Jalisco
 - Programa Especial de Restauración de la Cuenca Río Verde Grande, Aguascalientes
 - Programa Especial de Restauración de la Parte Alta de la Cuenca del Río Nazas, Durango
 - Programa Especial para la Restauración de las Cuencas de los Lagos de Pátzcuaro y Zirahuén
 - Programa Especial para la Restauración de las Microcuencas en Zonas Prioritarias del Sistema Cutzamala y de la Marquesa (Programa Especial Cutzamala)
 - Programa Especial para la Restauración de las Microcuencas en Zonas Prioritarias del: Cofre de Perote; Nevado de Toluca; Chichinautzin; Izta-Popo; Pico de Orizaba y Lerma-Chápala
 - Programa Especial para la Restauración Ecológica del Área de Protección de Flora y Fauna “Bosque la Primavera”
 - Programa Especial para la Restauración, Conservación y Desarrollo Forestal Comunitario en la región de los Chimalapas (Programa Especial Chimalapas)
 - Programa Especial Restauración de las Microcuencas en Zonas Prioritarias
 - Programa Federal Forestal Meseta Purépecha
 - Programa Forestal Federal Meseta Purépecha, Michoacán
 - Programa Integral de Conservación de los Recursos Naturales del Sur-Poniente del Distrito Federal (Programa Sur-Poniente)
 - Programa para apoyar trabajos de restauración forestal en las áreas afectadas por el huracán Karl en el estado de Veracruz (Programa Especial Huracán Karl)
 - Proyecto de Desarrollo Comunitario Forestal de los Estados del Sur (DECOFOS)
 - Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales e Indígenas del Noroeste Semiárido (PRODESNOS)
-
- Proyecto Integral de Buenas Prácticas de Manejo en Manglar (PIMM - Proyectos de Adaptación al Cambio Climático en el Estado de Tabasco)
 - Proyectos de Compensación Ambiental por Cambio de Uso del Suelo en Terrenos Forestales (Programa Especial Compensación Ambiental)

