



COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

CAMPUS MONTECILLO

POSGRADO EN CIENCIAS FORESTALES

LA GOBERNANZA FORESTAL EN MÉXICO

DOLORES DEL CARMEN GÓMEZ GARABITO

T E S I N A
PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRÍA TECNOLÓGICA
MANEJO SUSTENTABLE DE BOSQUES

MONTECILLO, TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO

2019

**CARTA DE CONSENTIMIENTO DE USO DE LOS DERECHOS DE AUTOR Y
DE LAS REGALIAS COMERCIALES DE PRODUCTOS DE INVESTIGACION**

En adición al beneficio ético, moral y académico que he obtenido durante mis estudios en el Colegio de Postgraduados, el que suscribe Dolores del Carmen Gómez Garabito, Alumno (a) de esta Institución, estoy de acuerdo en ser partícipe de las regalías económicas y/o académicas, de procedencia nacional e internacional, que se deriven del trabajo de investigación que realicé en esta institución, bajo la dirección del Profesor Alejandro Velázquez Martínez, por lo que otorgo los derechos de autor de mi tesis LA GOBERNANZA FORESTAL EN MÉXICO

y de los productos de dicha investigación al Colegio de Postgraduados. Las patentes y secretos industriales que se puedan derivar serán registrados a nombre del colegio de Postgraduados y las regalías económicas que se deriven serán distribuidas entre la Institución, El Consejero o Director de Tesis y el que suscribe, de acuerdo a las negociaciones entre las tres partes, por ello me comprometo a no realizar ninguna acción que dañe el proceso de explotación comercial de dichos productos a favor de esta Institución.

Montecillo, Mpio. de Texcoco, Edo. de México, a 30 de septiembre de 2019


Firma del
Alumno (a)


Dr. Alejandro Velázquez Martínez
Vo. Bo. del Consejero o Director de Tesis

La presente tesina titulada: **LA GOBERNANZA FORESTAL EN MÉXICO** realizada por la alumna Dolores del Carmen Gómez Garabito, bajo la dirección del Consejo Particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRÍA TECNOLÓGICA
"MANEJO SUSTENTABLE DE BOSQUES"

CONSEJO PARTICULAR

CONSEJERO



Dr. Alejandro Velázquez Martínez

ASESOR



Dr. Aurelio Manuel Ferros González

ASESOR



Dr. Valentín José Reyes Hernández

Montecillo, Texcoco, Estado de México, septiembre 2019

LA GOBERNANZA FORESTAL EN MÉXICO

Dolores del Carmen Gómez Garabito, M. T.
Colegio de Postgraduados, 2019

RESUMEN

Este trabajo aborda la gobernanza entendida como un paradigma en continuo desarrollo y debate, respecto de la relación entre los gobiernos y la sociedad, es propuesta como alternativa a la Nueva Gestión Pública para la implementación de políticas en el sector forestal. La gobernanza forestal es concebida como la forma en la cual los actores de la cadena de valor, ejercen autoridad en el manejo de los recursos forestales, por lo que es un espacio para la gestión sostenible de las actividades productivas que usan los recursos naturales, como la agricultura, la ganadería y los asentamientos humanos, posibilitando que la toma de decisiones sea para lograr el bienestar de los actores locales.

Se analizan los cambios en la legislación forestal y ambiental y su visión centralizadora en la distribución de atribuciones y recursos. Información generada por el CONEVAL en las diferentes evaluaciones realizadas a los programas sexenales sectoriales de medio ambiente y el forestal, muestra que se han hecho grandes esfuerzos en el diseño de políticas y programas públicos, la asignación de presupuestos y el establecimiento de esquemas de seguimiento y evaluación, pero los resultados logrados siguen siendo insuficientes para alcanzar los objetivos propuestos en estos programas.

Actualmente se atienden problemas añejos con pocos avances en su solución, al final se termina diseñando y ejecutando planes y programas con acciones similares a las que han fracasado, esperando resolver los problemas o reducir las brechas existentes con mayores presupuestos y estructuras gubernamentales con mayores atribuciones; ante este escenario, la gobernanza forestal ofrece la posibilidad de alcanzar los objetivos y metas de la gestión forestal sustentable.

Palabras clave: gobernanza, nueva gestión pública, políticas y programas, desarrollo forestal sustentable

FORESTRY GOVERNANCE IN MEXICO

Dolores del Carmen Gómez Garabito, M. T.
Colegio de Postgraduados, 2019

ABSTRACT

This work deals with governance understood as a paradigm in continuous development and debate, regarding the relationship between governments and society, is proposed as an alternative to the New Public Management for the implementation of policies in the forestry sector. Forest governance is conceived as the way in which value chain actors exercise authority in the management of forest resources, making it a space for the sustainable management of productive activities that use natural resources, such as agriculture, livestock and human settlements; whose field of action is in the local and regional territorial scale, making it possible for decision making to achieve the well-being of local actors.

Changes in forest and environmental legislation and its central vision in the distribution of attributions and resources are analyzed. Information generated by CONEVAL in the different evaluations made to the six-year environmental and forestry sector programs shows that great efforts have been made in the design of public policies and programs, the allocation of budgets and the establishment of monitoring and analysis schemes evaluation, but the results achieved are still insufficient to reach the objectives proposed in these programs.

Currently, old problems are being addressed with little progress in their solution, in the end it close by designing and executing plans and programs with actions similar to those that have failed, hoping to solve the problems or reduce the existing gaps with larger budgets and government structures with greater powers; in this scenario, forest governance offers the possibility of achieving the objectives and goals of sustainable forest management.

Key words: governance, new public management, policies and programs, sustainable forest development.

DEDICATORIA

A mis padres y hermana por su apoyo incondicional.

A Víctor Hugo por siempre estar presente.

A mis asesores por su invaluable orientación.

AGRADECIMIENTOS

A la Comisión Nacional Forestal, por la valiosa oportunidad que me brindo.

Al Colegio de Postgraduados, por abrirme sus puertas y por la disposición mostrada por su personal académico.

Al Dr. Alejandro Velázquez Martínez, por su apoyo para la culminación de este proyecto.

Al Dr. Aurelio Manuel Fierros González, por su orientación.

Al Dr. Valentín José Reyes Hernández por su revisión y aportaciones

Al Mtro. José Alán Martín Jiménez Yáñez, por su tiempo y dedicación.

CONTENIDO

RESUMEN.....	iv
ABSTRACT	v
LISTA DE FIGURAS.....	ix
LISTA DE CUADROS.....	x
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 2. REVISIÓN DE LITERATURA	5
2.1 Aspectos generales del sector forestal en México.	5
2.1.1 Relevancia del sector forestal en México	5
2.1.2 Legislación e institucionalización.....	7
2.1.3 Conservación de los recursos forestales y de la biodiversidad.	13
2.1.4 La producción forestal	15
2.1.5 Principales problemas del sector forestal	19
CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO	24
3.1 ¿Qué es la Gobernanza?	24
3.1.1 Gobernabilidad y gobernanza	26
3.1.2 Atributos generales de la gobernanza	28
3.2 La gobernanza forestal	29
3.2.1 Características de una buena gobernanza forestal	30
3.2.2 La gobernanza forestal en México.....	33
CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA Y RESULTADOS OBTENIDOS	40
4.1 Metodología para el análisis de resultados de la aplicación de la gobernanza forestal en México	40
4.2 Resultados obtenidos en las evaluaciones al desempeño del sector forestal.....	41
CAPITULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	46
5.1 Conclusiones	46
5.2 Recomendaciones	48
CAPÍTULO 6. LITERATURA CITADA	52

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Comparativo entre la producción forestal maderable y el consumo aparente de 1996 a 2016.....	15
Figura 2. Evolución del PIB forestal en relación al PIB nacional de 1988 a 2016 presentado en porcentaje.....	16
Figura 3. Comparativo de producción maderable y presupuesto ejercido por la CONAFOR 2000-2016.....	17
Figura 4. Balanza comercial del sector forestal de 1996 a 2016.....	18
Figura 5. Pilares y principios de la gobernanza forestal.....	31

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Resumen de las leyes forestales en México.....	9
Cuadro 2. Principales problemas del sector forestal.....	20
Cuadro 3. Comparativo de atributos de la gobernanza.....	28
Cuadro 4. Resumen de resultados obtenidos por las evaluaciones al PROMARNAT y al PRONAFOR.....	42

ACRÓNIMOS

APF	Administración Pública Federal
ANP'S	Áreas Naturales Protegidas
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CCMSS	Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAF	Consejo Nacional Forestal
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
ENAIPROS	Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento a la Producción y Productividad Forestal 2013-2018 en México
ENAREDD+	Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques
ENBioMex	Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
LA	Ley Agraria
LBBGE	Libro Blanco de la Buena Gobernanza Europea
LEGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
LGCC	Ley General de Cambio Climático
LGDFS	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
LGDRS	Ley de Desarrollo rural Sustentable
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PIB	Producto Interno Bruto
PMF	Programa de Manejo Forestal
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PROFOR	Programa sobre los Bosques de la FAO

PROMARNAT	Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales
PRONAFOR	Programa Nacional Forestal
REDD+	Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques en países en desarrollo + conservación, manejo sustentable de los bosques y aumento de las reservas forestales de carbono
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
UACH	Universidad Autónoma Chapingo
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, los sistemas de gobierno de los países con mayor desarrollo democrático, propician la participación de la sociedad organizada dentro de los procesos de toma de decisiones, atendiendo con ello los temas de mayor interés social dentro de su agenda política. La adopción formal de estas acciones gubernamentales, están acompañadas comúnmente de recomendaciones de organismos internacionales de financiamiento, de ajustes legales en los marcos normativos internos, así como del interés popular de la sociedad civil organizada por participar en estos procesos (Aguilar, 2010). Debido a esto y, a la inminente influencia de estas actividades dentro del quehacer gubernamental, resulta cada vez más frecuente asociarlas con el concepto de gobernanza¹.

Como ha sido documentado a través del tiempo, muchos de los problemas del sector forestal, conformado por empresas comercializadoras y proveedoras de bienes y servicios, organismos gubernamentales internacionales, nacionales, estatales y locales, dueños y poseedores de terrenos forestales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de enseñanza e investigación y profesionales forestales, como los principales actores; poseen características comunes que han persistido en la realidad social del país, mostrando como principal rasgo, una acción colectiva deficiente para resolver problemas comunes, acompañado de la falta de gestión de oportunidades de desarrollo, que permitan la integración democrática, e incluyente de todos los actores del sector, lo anterior, debido a múltiples factores políticos, institucionales, sociales, económicos y ambientales, mismos que confluyen dentro del sector forestal de México. Con este antecedente general, la problemática que enfrenta el sector forestal además de añeja, es cada vez más compleja y debe ser analizada desde distintas perspectivas.

¹ entendiendo como gobernanza para este estudio, un proceso de coordinación de actores privados, grupos sociales e instituciones gubernamentales, para lograr metas definidas colectivamente y la toma de decisiones estratégicas.

No es casual que el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, elaborado por la SEMARNAT en 2014, identifique como uno de los principales problemas en esta materia, la falta de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y sus efectos en la implementación de políticas forestales con criterios distintos, en temas como gestión de áreas naturales protegidas, conservación de la biodiversidad, gestión de los recursos hidrológicos y acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático (SEMARNAT, 2014).

Con relación al aspecto social, se observa en gran medida la carencia de condiciones básicas de vida de dueños y poseedores de terrenos forestales, que faciliten de cierta forma su involucramiento en la gestión de los recursos forestales, además del difícil cumplimiento del marco normativo y la adecuada comprensión del libre mercado.

Asimismo, la escasa participación de estos en organizaciones sociales y empresariales, la capacidad insuficiente para impulsar y guiar acciones coordinadas que faciliten la toma de decisiones, así como la carencia de liderazgos locales y regionales para conducir esta participación organizada, y por ende el desarrollo del capital social y humano, han impedido históricamente la constitución de condiciones idóneas de desarrollo social para quienes viven en zonas forestales (Banco Mundial, 1995; Robles, 2011; Martínez, 2017; CCMSS, 2018).

Aunado a todo esto, el aspecto económico está plagado de acciones informales que limitan severamente su productividad, así como las oportunidades de mejora en las unidades de producción, sin contar con la falta de gestión empresarial e integración de redes y cadenas de suministro y el financiamiento e inversión productiva insuficientes que limita la innovación, contexto que ha estado fuertemente influido por una gobernanza regulatoria ineficiente, mermando con ello el potencial del país en materia forestal.

Muestra de ello es el déficit en la balanza comercial del sector forestal, mismo que ha pasado de 780 millones de dólares en 1996 (SEMARNAP, 1997) a más de 16,600 millones de dólares en 2016 (SEMARNAT, 2016).

Asimismo, se observa una tendencia decreciente de la participación del sector forestal en el producto interno bruto de la economía de nuestro país, lo que minimiza también su relevancia no solo económica sino política (ITAM, 2012).

Lo anterior son solo algunas de las causas que generan una competitividad insuficiente del sector forestal; lo que nos queda claro es la enorme oportunidad y necesidad de mejorar los aspectos de producción y productividad, así como los de conservación, a través de procesos de consenso social, buscando, mejorar el nivel de vida de la población rural de las zonas forestales.

Como consecuencia, surge la necesidad de analizar la estructura y los atributos que poseen los procesos de la gobernanza forestal en México, con el objetivo de identificar los principales elementos que la integran, tomando como referencia evaluaciones realizadas a los instrumentos de planeación, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Programa Nacional de Desarrollo Forestal; con el propósito de conocer su desempeño y resultados, articulando con ello algunas propuestas de mejora, así como una aportación a este tema en materia de producción forestal y conservación de recursos forestales y de la biodiversidad.

La hipótesis establecida para este documento, refiere que el actual modelo de gobernanza forestal ha sido insuficiente para propiciar la participación y colaboración de las partes involucradas, que impulsen la gestión forestal y generen niveles aceptables de bienestar económico y social para dueños y poseedores de terrenos forestales, mermando con ello el flujo de bienes y servicios ambientales que demanda la sociedad.

Para poder alcanzar el objetivo planteado en este documento, se constituye de los siguientes capítulos.

El Capítulo 2, de la revisión de literatura, formula una breve descripción del origen del marco regulatorio su evolución y contexto vigente, así como el origen y situación actual del modelo de gobernanza forestal, atendiendo los aspectos más significativos para fomentar la conservación y producción forestal y su relación con aspectos político-institucionales, económicos, sociales y ambientales.

En el Capítulo 3, se lleva a cabo una revisión del marco teórico del tema de la gobernanza forestal, mostrando los antecedentes del concepto y la evolución que ha tenido hasta la actualidad; se describen sus principales componentes y atributos, y se interpreta su aplicación actual en el sector forestal del país. Se aborda el marco jurídico y administrativo, incluyendo el análisis de la reciente reforma a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) en 2018. Se hace mención de los instrumentos de política forestal, planes, programas y estrategias aplicadas para este tema.

Una vez abordados los aspectos conceptuales de la gobernanza, en el Capítulo 4 se describe la metodología usada y se muestran los resultados obtenidos en estudios de evaluación de la gestión de la gobernanza forestal de México. Para este fin se consideró la derivada de procesos de evaluación realizados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Evaluación de procesos de la Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad 2013-2018.

Finalmente en el capítulo 5 se presentan conclusiones derivadas del análisis y reflexión de la información presentada en este documento y a manera de recomendaciones, algunas ideas derivadas del proceso de análisis de los temas establecidos en los capítulos anteriores, mismos que abonan a los esfuerzos realizados para construir un mejor modelo de gobernanza forestal en México.

CAPÍTULO 2. REVISIÓN DE LITERATURA

2.1 Aspectos generales del sector forestal en México.

Nuestro país cuenta con una vasta diversidad de recursos. Su ubicación geográfica le ha permitido tener una condición especial en materia ambiental, siendo uno de los mejores referentes mundiales para definir el concepto de “país mega diverso”.

Las cifras oficiales demuestran que, entre 10 y 12% de las especies del planeta habitan en nuestros ecosistemas, lo que lo coloca entre los cinco países más ricos en plantas, anfibios, reptiles y mamíferos, con un importante índice de endemismos (SEMARNAT, 2013).

2.1.1 Relevancia del sector forestal en México

De acuerdo con la CONAFOR en su Informe de Resultados 2009-2014 sobre el Inventario Nacional Forestal y de Suelos, México cuenta con 138 millones de hectáreas con vegetación forestal, equivalentes al 71% del territorio (CONAFOR, 2018b), en ellas viven 11 millones de personas, las más pobres del país (CONAFOR, 2017d), 65 millones son de bosques y selvas de las cuales 34.2 millones de hectáreas corresponden a bosques de clima templado del país (CONAFOR, 2018b), de las que 24.3 millones tienen el potencial natural para dedicarlos a la producción; sin embargo, se estima que solo 15 millones de hectáreas reúnen las condiciones sociales, económicas y de infraestructura para realizar un aprovechamiento sustentable; la superficie bajo producción en 2015 representó 6 millones de hectáreas, es decir que solo el 40% de la superficie con potencial de ser aprovechada se encuentra bajo manejo (CONAFOR, 2017c), si bien el PROFOR afirma que solo el 15% de los bosques en México son manejados (FAO, 2013).

Estos recursos están sujetos a un esquema de tenencia definidos en el artículo 27 de la Constitución, el cual señala que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares,

constituyendo la propiedad privada, en forma de pequeña propiedad, ejidos y comunidades.

La pequeña propiedad privada está sujeta a límites de tamaño conforme a la calidad de la tierra y el tipo de cultivo o actividad económica realizada, en ningún caso puede exceder las 800 hectáreas; para las corporaciones su límite se encuentra en las 20 mil hectáreas (SRA, 1992).

Hasta las reformas constitucionales de 1992, los bosques pertenecían esencialmente al Estado, a partir de entonces son propiedad de los dueños de la tierra, quienes pueden aprovecharlos en su propio beneficio; pero en el caso de ejidos y comunidades, no pueden ser sujetos de parcelación y en el supuesto de que se decida extinguir el régimen ejidal o comunal, los bosques y selvas regresan a propiedad de la nación.

Se calcula que el 70% de los bosques en México es propiedad ejidal o comunal y el 30% restante es propiedad privada y de la nación (Madrid, 2009). De acuerdo con el Atlas de Propiedad Social y Servicios Ambientales, realizado por el Registro Agrario Nacional en 2012, en nuestro país, esta propiedad está conformada por 29,441 ejidos y 2,344 comunidades, aproximadamente la mitad de ellos (15,584) son forestales, de los cuales la mitad se compone de población indígena; además, en su mayoría, estos se ubican en zonas donde se capta agua, lo que los hace importantes para esa función. Habrá que precisar que la propiedad comunal está basada en los derechos históricos de las comunidades indígenas prehispánicas que mantuvieron estructuras tradicionales de propiedad comunal (Banco Mundial, 1995).

Por lo que desde la perspectiva de la regulación forestal nacional, los desafíos para la gobernanza en México pasan por la aplicación de las normas jurídicas de más alta jerarquía, de manera armónica, con las leyes nacionales, estatales y normas municipales, vigentes en la actualidad (CONABIO, 2016). Muestra de ello es el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en el cual se expresa de forma clara el derecho a establecer las condiciones y los criterios necesarios que conlleven a un aprovechamiento regulado de nuestra riqueza natural, tomando en cuenta la conservación y la distribución equitativa de sus beneficios, a fin de lograr el desarrollo

equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Asimismo, el párrafo sexto del artículo 25, enmarca el criterio de equidad social, como principio básico para alcanzar la productividad y sustentabilidad de los recursos en beneficio de la población, cuidando y conservando el medio ambiente.

Para ambos casos se puede deducir, que la figura social es el complemento de la acción política del estado para la aplicación y el cumplimiento de estas normatividades. Además, la visión desde lo jurídico posibilita y refuerza el ámbito de la gobernanza centrada en el papel del Estado, necesaria para dar certeza jurídica a todos los actores, pero insuficiente para lograr una gestión forestal sustentable. Esta coordinación, entre la sociedad y el Estado, es indispensable para la operación de los programas públicos establecidos para resolver los problemas del sector, lo que refuerza la importancia de la gobernanza a diferentes escalas.

2.1.2 Legislación e institucionalización.

Algo que ha podido observarse a través del tiempo, es la discrecionalidad para la interpretación de los ordenamientos jurídicos, lo cual permitió que desde los años 70, se llevarán a cabo acciones de reparto agrario con base en la entrega de tierras forestales a grupos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, sobre todo en las zonas tropicales, con el objetivo de impulsar el desarrollo de esas regiones. La implementación del Programa Nacional de Desmontes, facilitó a los organismos públicos del estado llevar a cabo las acciones necesarias para realizar obras eléctricas y obras hidráulicas con inversión pública.

La Estrategia del Programa Nacional de Desmontes, impulsado para desarrollar el sur y sureste del país, redujo los costos del gobierno para poner en marcha sus planes de desarrollo, impulsó la agricultura de riego y de temporal, así como la ganadería extensiva, los esquemas de créditos y subsidios al sector primario y el establecimiento de nuevos centros de población con infraestructura y servicios públicos básicos; a costa de una reducción de la extensión de las selvas del país, estas políticas de fomento agropecuario, ocupación del territorio y desarrollo de infraestructura industrial como el

desarrollo de hidroeléctricas, incrementaron la frontera agraria en muchas regiones del país (ITAM, 2010).

A mediados de los años ochenta, derivado de la lucha social llevada a cabo por los ejidos y comunidades forestales, reclamando el derecho al aprovechamiento de sus bosques, el sector forestal experimentó un viraje radical (CONAFOR, 2003a), se gestó un cambio de paradigma en México, en el cual el gobierno federal dejó de intervenir de manera directa en el aprovechamiento de los recursos forestales de los ejidos y comunidades (Martínez, 2017), disminuyó el control sobre el aprovechamiento de los recursos forestales maderables que se hacía mediante concesiones a empresas paraestatales y privadas, abriendo espacios para que los ejidos y comunidades asentados en esas áreas iniciaran un proceso de apropiación de la actividad forestal, pasando de defender el valor de su trabajo a defender el valor de sus recursos y su derecho para aprovecharlo en su beneficio (CONAFOR, 2003a).

La aplicación de estas reformas estructurales hizo necesario hacer cambios en la legislación, que pusieron fin a la política de concesiones, redujeron también las inversiones públicas hechas por el estado basadas en un ordenamiento del territorio y la transferencia de tecnología a productores agropecuarios y forestales, a otro en el cual se reconoció plenamente la propiedad de los bosques y el derecho de usufructo a los ejidos y comunidades, haciéndolos titulares de las autorizaciones de aprovechamiento comercial (Martínez, 2017).

Con el paso del tiempo y la modernización de las leyes forestales durante esas décadas, la reinterpretación de la gestión forestal no se hizo esperar. El cambio de paradigma implicó una política forestal más participativa y con una visión que se alejaba de las viejas práctica corporativistas. También generó la necesidad de implementar una política para el desarrollo del medio forestal más eficaz en la dispersión de recursos públicos, así como mecanismos transversales, que tuvieran mayor alcance en su impacto y más autonomía para darle un carácter de largo plazo (Del Angel-Mobarak, 2012). Lo anterior se articuló de manera lógica con un proceso de modernización de la Ley Forestal, tal y como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Resumen de la leyes forestales en México.

Ley Forestal	Principales características de gobernanza forestal que se promueven
1884	Se controlan las decisiones sobre el uso recursos forestales, regulando los niveles de extracción.
1926	Refuerza los controles estatales sobre la conservación, restauración, aprovechamiento y propagación de la vegetación forestal.
1942	Se crean industrias paraestatales para el aprovechamiento de los recursos forestales y se otorga a los ejidos y comunidades derecho al usufructo de los árboles.
1947	Se le otorga reconocimiento a la política forestal como un tema en el cual tengan que colaborar otras instituciones no relacionadas con los recursos naturales.
1960	Se establece un posicionamiento de la política forestal orientada hacia los estados, como una forma de alcanzar el desarrollo del sector forestal.
1986	Mayor regulación ambiental, persiste la intervención gubernamental en manejo de los recursos, producción, transporte y venta. Se reconoce el interés de los ejidos y comunidades en la producción y conservación forestal y se restringe el cambio de uso del suelo.
1992	Se mantiene la regulación sobre el manejo y la producción primaria. Se desregula el transporte y la industrialización de materias primas y se introduce la visión de mercado. Todos los aprovechamientos deberán tener un Plan de Manejo Forestal aprobado por la SARH y la SEDESOL, creando incentivos para el manejo sustentable y la coordinación interinstitucional.
1997	Se fortalece el papel del estado en la producción y conservación forestal. Se imponen requisitos para los aprovechamientos forestales y las plantaciones forestales comerciales. Se regula la forestación y reforestación, prohibiéndose el establecimiento de plantaciones o reforestaciones en sustitución de la vegetación natural. Se incorporan programas de apoyo a los sectores privado y social.
2003	Distribución de funciones, atribuciones y responsabilidades entre los gobiernos federal, estatal y municipal; Se introduce el concepto de sustentabilidad. Se mantiene la regulación sobre la producción primaria, el transporte y la transformación primaria.
2018	Se desconcentran funciones normativas de la SEMARNAT hacia la CONAFOR, se limita la participación de las organizaciones sociales forestales en la política forestal y se mantiene la regulación de los aprovechamientos forestales.

Fuente: Construcción propia, con datos de ITAM (2010), Jiménez (2017), CONAFOR (2018) y con base en las Leyes Forestales de 1926, 1942, 1947, 1960 ,1986, 1992, 1997, 2003 y 2018.

La instrumentación de leyes forestales en México ha buscado dar solución a los problemas sectoriales, partiendo del supuesto de la sobreexplotación de los recursos, mediante el control, la regulación y en algunos casos evitando el aprovechamiento forestal (ITAM, 2010). *“Muchos países del Tercer Mundo, después de que terminó la época de la colonización europea, impusieron modelos de control estatal centralizado sobre vastas áreas de bosques, pastos y pesquerías que habían sido manejadas tradicionalmente por comunidades locales”* (Bray y Merino, 2004). El planteamiento de este tipo de políticas parte del supuesto de que los estados cuentan con la capacidad de conocer lo que es el manejo sustentable de los recursos en las más diversas condiciones, que los gobiernos tienen la suficiente capacidad para monitorear que este manejo se cumpla, y que los costos de mantener las agencias gubernamentales que se encargan de estas funciones son nulos o mínimos (Ostrom, 2000); este mismo supuesto subyace en el diseño de todas las Leyes Forestales en México, desde 1884 (Bray y Merino, 2004), hasta 2018.

De forma paralela, el estado mexicano, consciente de esta transformación, fue creando paulatinamente nuevos organismos para asumir funciones en adición a las existentes, como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) por mencionar algunas, redefiniendo institucionalmente la asignación del presupuesto para atender al sector forestal dentro un contexto más amplio de los recursos naturales, integrándolos de esta forma en una nueva gestión ambiental.

Respondiendo a lo anterior, en 2001, se crea la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con el objetivo de atender al sector forestal.

Para ese momento su papel institucional quedó definido como el de una autoridad, cuyo campo de acción sería esencialmente el diseño y la planeación de acciones en materia forestal, estableciendo como su visión *“ser una institución líder en el sector eficiente y eficaz en el manejo de los recursos públicos para el desarrollo forestal del país”* (SEMARNAT, 2001); su misión *“promover e impulsar el desarrollo forestal sustentable mediante acciones de políticas públicas y ejecución de programas orientados a elevar la protección, producción y productividad, y así contribuir al crecimiento económico y desarrollo social”* (SEMARNAT, 2001). Sin embargo, se dejó de lado la interacción directa con los productores forestales y los dueños y poseedores de los terrenos forestales, actividad que fue encomendada a los agentes de intermediación (asesores técnicos y organizaciones sociales forestales, entre otros actores).

En el periodo de existencia de la CONAFOR, la política forestal ha sufrido cambios significativos, atendiendo a la forma en que se concibe la gestión de los territorios forestales y a la realidad nacional e internacional, obligando a posicionar a la institución y a las políticas forestales en el centro de la agenda del desarrollo de largo plazo; ha jugado y juega un rol estratégico, pues casi siempre las políticas forestales se han implementado en un entorno adverso, dada su visión productivista y subordinación al desarrollo agropecuario a expensas de las áreas forestales (Del Angel-Mobarak, 2012); la complejidad derivada de la diversidad étnica, social, cultural y biológica, de los territorios forestales, así como por las instituciones involucradas en su gestión, las estructuras de gobernanza y las relaciones de poder entre las partes interesadas (Martínez, 2017).

Guardando las proporciones, desde el punto de vista de los recursos públicos, la ponderación presupuestal de la CONAFOR resulta poco significativa con relación a las políticas que pudieran estar sesgadas en contra de la actividad forestal. El presupuesto otorgado a la CONAFOR representa apenas el 8% del que se destinó a la SAGARPA, aunque habría que reconocer que esta proporción se ha incrementado desde 2002 cuando era casi del 5%. Lo anterior, de acuerdo con el ITAM (2012) es de llamar la atención, si consideramos que la superficie nacional de bosques y selvas (35%) y las

actividades agropecuarias (33%) ocupan casi en la misma proporción del territorio y sus recursos naturales.

La CONAFOR ha buscado abordar la problemática del sector mediante un conjunto de estrategias: 1) disponer del conocimiento que permita identificar posibles escenarios futuros del sector forestal para hacer una planeación adecuada; 2) el diseño de proyectos con proyección transexenal; 3) definición de estrategias de focalización que le permitan identificar regiones y comunidades donde la política pública es requerida y se espera mayor impacto y; 4) transversalidad en sus proyectos, aplicando sus recursos para alcanzar distintos objetivos y cubrir así diversos aspectos del desarrollo forestal en una región, cuenca o comunidad (Del Angel-Mobarak, 2012).

Sin embargo, ha sido omisa en retroalimentar sus propuestas de mejora, y su modelo básico de intervención para llevar a cabo la producción forestal no ha cambiado; pese a que el propio sector ha transitado de un estado permisivo de las acciones del sector privado durante el primer cuarto del siglo pasado, a un periodo de fuerte intervención gubernamental en la regulación y ejecución de acciones en el sector forestal en el periodo de las concesiones; a partir de las reformas estructurales de los años 80's el papel gubernamental se ha centrado en la regulación.

Con relación a lo anterior, los objetivos y metas planteados por las diferentes administraciones, han oscilado en diferentes enfoques y modelos de gestión, mismos que van desde modificar la legislación forestal y su reglamentación, hasta cambiar los montos de los techos presupuestales, reestructurar anualmente las reglas de operación de los programas y proyectos, redefinir las competencias federación-estado-municipio, entre otras, otorgando un papel cada vez más relevante a los ejidos y comunidades, tanto en aspectos tradicionales, tales como el aprovechamiento de recursos forestales maderables y no maderables, como en la producción de bienes de consumo, en la conservación de la biodiversidad, y en el combate al cambio climático.

2.1.3 Conservación de los recursos forestales y de la biodiversidad.

Cuando hablamos de conservación de los recursos forestales y de la biodiversidad, nos referimos obligadamente a su papel esencial en el flujo de bienes y servicios ambientales, como el ciclo del agua, los ciclos de los elementos biogeoquímicos, la provisión de recursos naturales y materias primas en las actividades productivas, las funciones de regulación a través de la polinización, el control biológico y la captura de energía solar en la tierra, así como su relevancia en la cultura de la población.

Tradicionalmente en las regiones forestales se llevan a cabo acciones encaminadas a la extracción de minerales, petróleo, madera o productos forestales no maderables; para acceder a la tierra y practicar la agricultura y la ganadería, en este contexto de intensa competencia por controlar y aprovechar los bosques, los habitantes que dependen de ellos como sus medios de vida se ven atrapados entre objetivos de conservación o desarrollo promovidos por poderosos intereses económicos y políticos; sin embargo, pueden actuar de manera colectiva para defender sus intereses y preservar los bosques que son la base de sus medios de vida, si se dispone de un modelo de gobernanza que permita su participación en la toma de decisiones.

De acuerdo a la SEMARNAT, durante gran parte del siglo pasado, México fue uno de los países con mayores tasas de deforestación y a inicios de este siglo cerca del 50% del territorio mostraba signos de degradación en sus suelos. Mediante un análisis de la dinámica de cambio de los recursos forestales del país, realizado por la CONAFOR, con información de las Cartas de Uso de Suelo y Vegetación (Series IIv3r, III y IV) del INEGI para el Informe Nacional de la Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010, se estimó que en el periodo 2000 a 2005, la deforestación neta anual fue de 235 mil ha por año, en tanto que para el periodo 2005 a 2010 fue de 155 mil ha por año, cifra que actualmente se encuentra en proceso de revisión y actualización, de las cuales nueve mil correspondieron a bosques templados y 146 mil a selvas.

La tasa de deforestación disminuyó de 0.35% en el periodo 2000-2005 a 0.24% en el periodo 2005-2010. La tendencia a la baja en la tasa de deforestación ubica a México dentro de los países que han logrado desacelerar la pérdida de su superficie forestal

(SEMARNAT, 2014), aunque la tasa de deforestación se ha reducido significativamente en la última década, sobre todo en los bosques primarios, entre 1976 y 2007, el área cubierta por bosques tropicales disminuyó en 10% (OCDE, 2013).

Si tomamos en cuenta los resultados de las investigaciones así como la información vertida por los medios de comunicación, podemos concluir que las actividades productivas y la intervención humana no hacen sino agravar la crisis que enfrenta el mundo para mantener la integridad y funcionalidad de los ecosistemas terrestres y marítimos. Este proceso de deterioro se produce por la interacción entre los componentes ecológico, económico y social.

La CONABIO afirma que se han evidenciado impactos sobre el componente ecológico tales como la erosión del suelo y la pérdida de su fertilidad, la destrucción de bosques y extinción de especies únicas en el mundo y el agotamiento de pesquerías. En el componente social, la calidad de vida de muchísimos mexicanos ha disminuido como resultado de ecosistemas agotados, contaminados o explotados más allá de su posible recuperación. La miseria en el campo, los grandes fenómenos migratorios y la contaminación son en buena parte consecuencias del deterioro del capital natural, lo cual incluye la pérdida de los componentes de la biodiversidad. En general, ha habido siempre una visión de confrontación entre el desarrollo y los esfuerzos para conservar y manejar de manera sustentable los ecosistemas (CONABIO, 2006).

Aunado a lo anterior, los retos impuestos por la gran diversidad biológica y cultural en la vida nacional se ignoran o desprecian en buena medida, lo cual ha propiciado la pérdida o el deterioro del capital natural y la seria marginación de sectores importantes de nuestra sociedad, que son los dueños de ese capital natural y que dependen de él.

La conservación de los bosques es imprescindible para la lucha contra el cambio climático, debido a su capacidad para fijar y absorber CO₂, conformando uno de los depósitos más grandes de carbono a nivel mundial (CONAFOR, 2013a; IPCC, 2007). Los bosques desempeñan una función esencial en el ciclo del agua, la conservación de los suelos, la fijación del carbono y la protección de los hábitats, su gestión sostenible

es crucial para lograr una agricultura sostenible y alcanzar la seguridad alimentaria (FAO, 2016).

Hay que señalar la necesidad de analizar la relación entre el gasto ambiental y los impactos que éste tiene en términos ambientales y sociales, debido a que aún no se cuenta con suficientes indicadores al respecto. Es indispensable un análisis detallado sobre el uso de los recursos públicos que contribuyen de manera sustancial a los costos totales por agotamiento y degradación ambiental, que de acuerdo con el INEGI en 2013 representaron 5.7% del PIB (CONABIO, 2016).

2.1.4 La producción forestal

Se estima que 15 millones de ha tienen potencial para el aprovechamiento comercial de productos forestales, sin embargo solo 6 millones se encuentran bajo manejo forestal (CONAFOR, 2017c), la incorporación de la superficie restante *“se ve limitada por problemas legales, administrativos o técnicos, tales como los conflictos agrarios por la tenencia de la tierra, de organización de las y los dueños de los terrenos, la falta de vías de acceso a las áreas forestales, el desarrollo insuficiente o la transferencia de tecnología adecuada a los productos y especies, los altos costos de transacción asociados al manejo forestal y al acceso a mercados, entre otros factores”* (CONAFOR, 2013b). Es relevante comentar que el 81% de la superficie bajo manejo y el 75% del volumen de producción corresponde a 2994 ejidos y comunidades, su gestión es un asunto estratégico, ya que en la mayoría de los casos carecen de una organización adecuada para un aprovechamiento rentable y sustentable (ITAM, 2010).

En 2016 el aprovechamiento comercial de productos forestales maderables, fue de 6.7 millones de m³, frente a un consumo aparente de 23.4 millones de m³, equivalente al 29% del mercado interno en el mismo año; su aportación al PIB nacional en 2016 es de 0.23% y representa el 3.36% del PIB agropecuario (SEMARNAT 2016).

De acuerdo a estimaciones de la PROFEPA la tala ilegal representa 8% de las causas de la deforestación, y la producción de madera ilegal representa 30% del volumen anual autorizado en el país (CONAFOR, 2014). Por otro lado, el Instituto de Investigaciones

Sociales (IIS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (2018) establece cifras totalmente distintas, señala que al menos 70% de la madera que se consume en el país tiene origen ilegal, y se beneficia de un contexto de amplia impunidad; observa que los decomisos de la PROFEPA alcanzan apenas 30 mil metros cúbicos de madera, frente a los 14 millones de metros cúbicos que se extraen ilegalmente.

En lo que respecta a la producción maderable y el consumo aparente, la tendencia estadística muestra que esta producción no ha podido satisfacer las necesidades del consumo local, tal como lo evidencia la Figura 1.

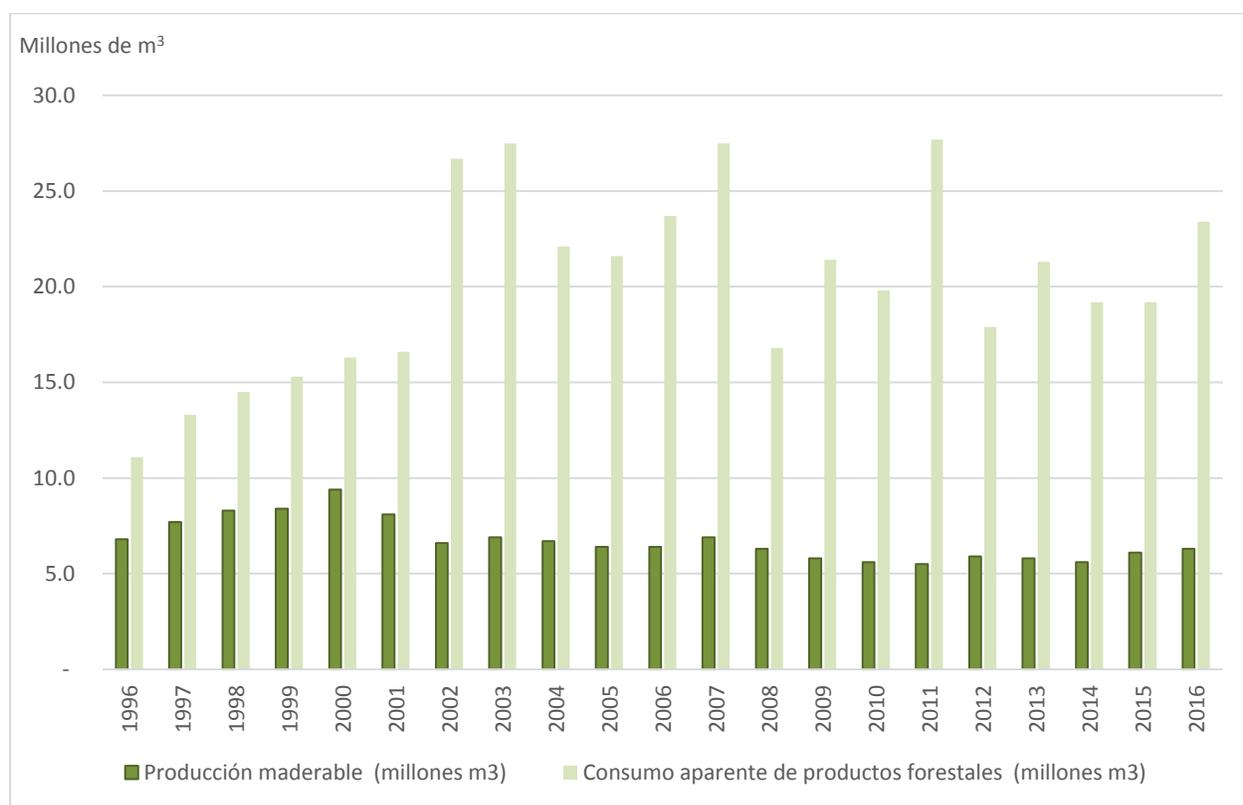


Figura 1. Comparativo entre la producción forestal maderable y el consumo aparente de 1996 a 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la Producción Forestal SEMARNAP 1996 al 2000; SEMARNAT 2002 al 2016.

Asimismo, se observa una tendencia decreciente de la participación del sector forestal en el producto interno bruto, lo que minimiza también su relevancia no solo económica

sino política a nivel nacional, condicionando negativamente el diseño e implementación de políticas públicas forestales (Figura 2).

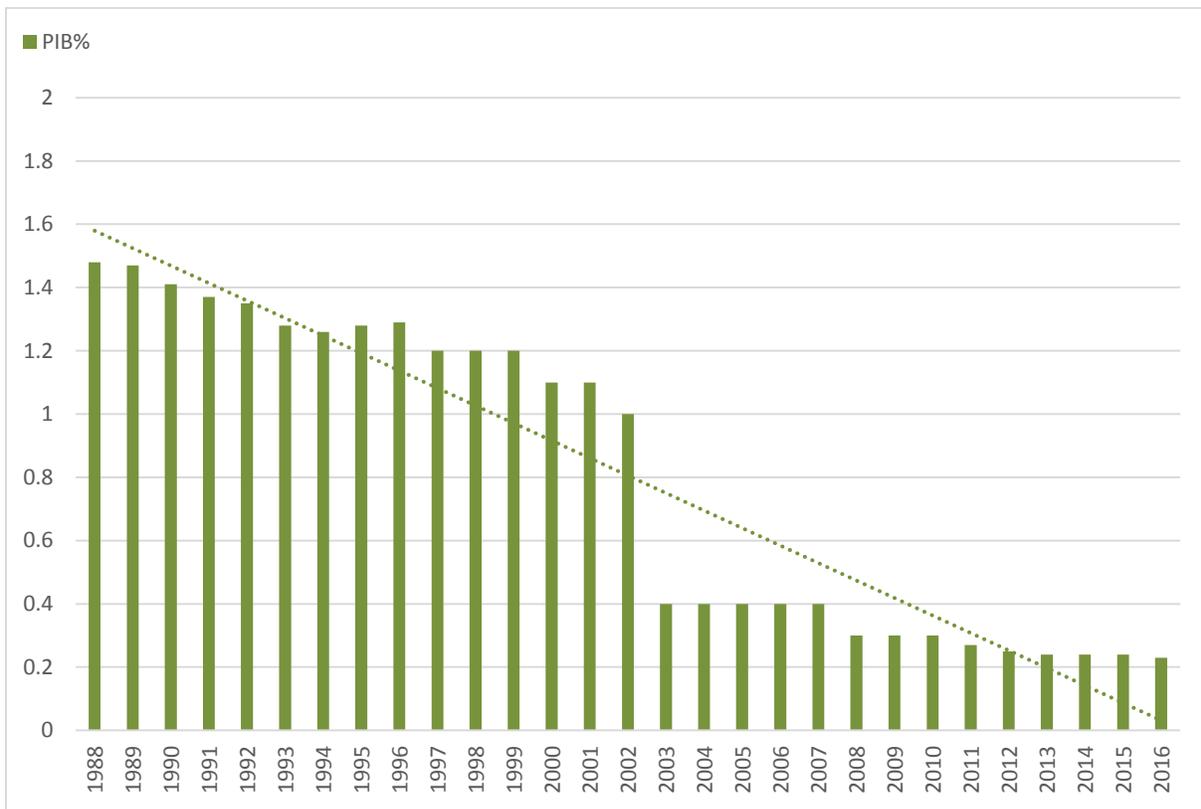


Figura 2. Evolución del PIB forestal en relación al PIB nacional de 1988 a 2016 presentado en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la Producción Forestal SARH 1993; SEMARNAP 1996, 2000; SEMARNAT 2002, 2007, 2010, 2012 y 2016.

Como puede apreciarse, se presentó una brusca disminución del PIB forestal a partir del año 2003, poco tiempo después de creada la CONAFOR y a pesar de que el presupuesto asignado al sector forestal se incrementó notablemente (Figura 3).

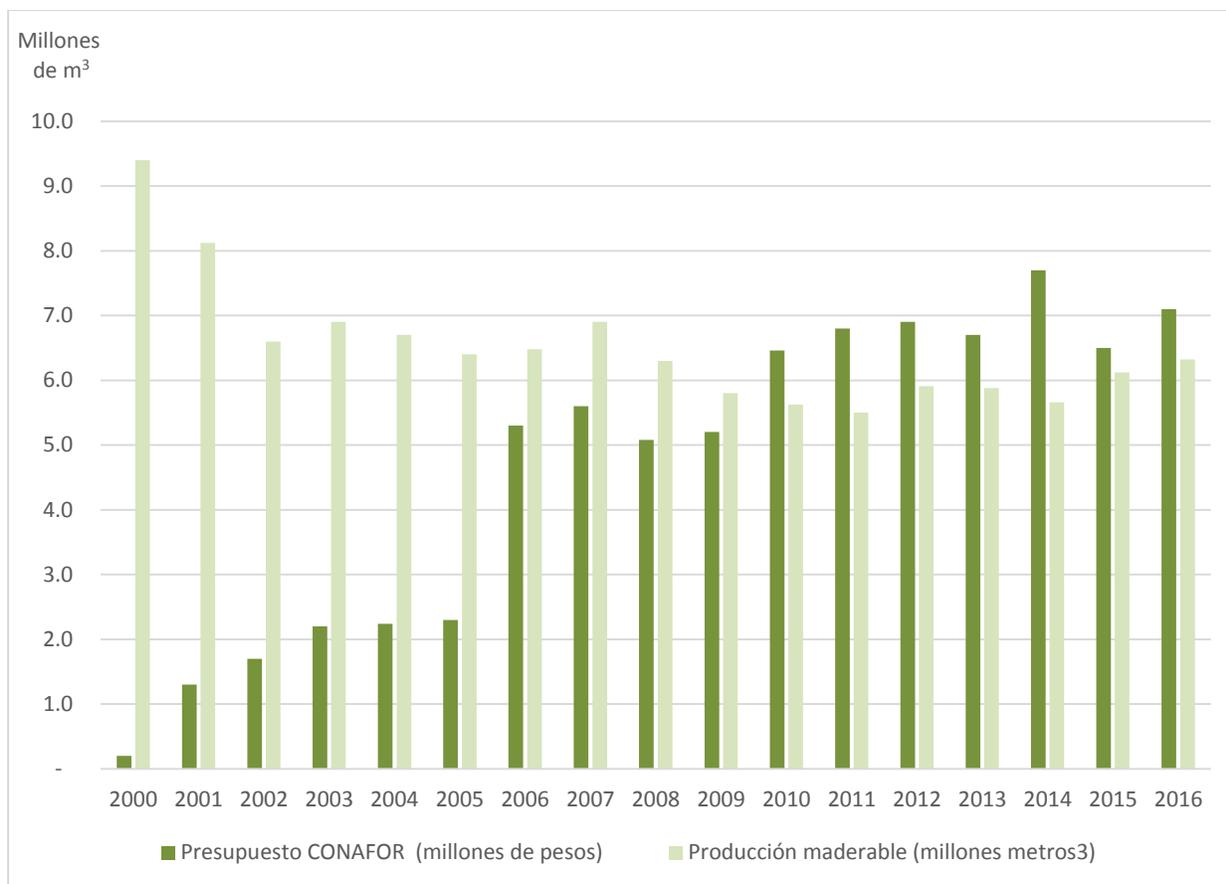


Figura 3. Comparativo de producción maderable y presupuesto ejercido por la CONAFOR 2000-2016

Fuente: Construcción propia con datos del ejercicio presupuestal de la CONAFOR y los anuarios estadísticos de la producción forestal 2005 y 2016 de SEMARNAT.

Entre las principales causas de la tendencia decreciente de la producción maderable, se mencionan los altos costos de transacción para obtener autorizaciones de aprovechamiento; el uso de sistemas silvícolas extensivos en terrenos de alta productividad forestal; prácticas de manejo forestal inadecuadas; sistemas de extracción de baja productividad con costos fijos elevados; infraestructura caminera y ferroviaria insuficientes; escasez de esquemas financieros y falta de inversión; rezago tecnológico en todos los eslabones de las cadenas productivas; baja competitividad de la madera nacional de bosques naturales; problemas de comercialización de la madera y sustitución de producto nacional por producto importado; falta de información confiable sobre aprovechamientos forestales y los costos derivados de las inspecciones de los aprovechamientos (CONAFOR, 2014).

Por lo que se refiere a la producción nacional y la demanda creciente de productos forestales, se muestra cómo la primera de ellas ha sido insuficiente para cubrir las necesidades del país (Figura 4); la creación de la CONAFOR y la asignación de recursos para impulsar la producción forestal, no han tenido impacto para cambiar la tendencia de crecimiento del déficit en la balanza comercial.

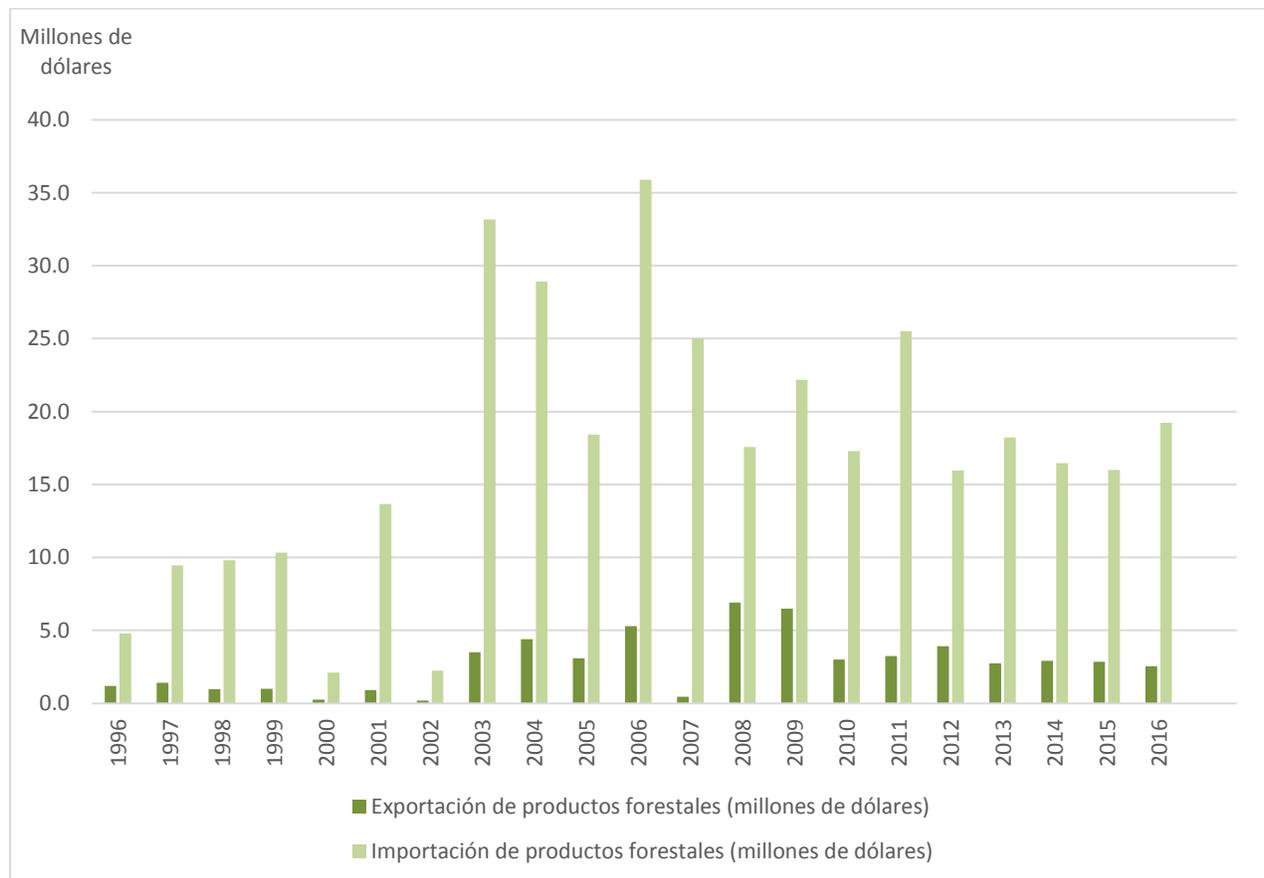


Figura 4. Balanza comercial del sector forestal de 1996 a 2016

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la Producción Forestal SEMARNAP 1996 al 2000; SEMARNAT 2002 al 2016.

2.1.5 Principales problemas del sector forestal

Se puede afirmar que la naturaleza de los problemas que enfrenta el sector forestal en México, además de añeja, es cada vez más compleja. Muchos de estos problemas (Cuadro 2), poseen características comunes que con el tiempo, desafortunadamente para el sector, han persistido en la realidad social del país.

Cuadro 2. Principales problemas del sector forestal

Político-Institucional	Económico	Ambiental	Social
<ul style="list-style-type: none"> • marco regulatorio complejo • incertidumbre jurídica • escasa articulación de los actores para la toma de decisiones • baja participación de mujeres, jóvenes e indígenas • trámites excesivos para solicitar apoyos • dictaminación compleja de PMF • planeación deficiente del desarrollo regional • extensionismo insuficiente • falta de investigación y desarrollo de tecnología • investigación y academia desvinculadas • vinculación deficiente de profesionales forestales con el sector • desarrollo escaso de plantaciones forestales comerciales • pocas acciones de inspección y vigilancia 	<ul style="list-style-type: none"> • déficit en la balanza comercial que refleja la producción nacional insuficiente para cubrir la demanda de productos forestales • informalidad con la que se llevan a cabo las actividades productivas limitando severamente su productividad y las oportunidades de mejora • aprovechamiento clandestino de recursos forestales, que distorsionan la operación de los mercados • falta de gestión empresarial e integración de redes empresariales y cadenas de suministro • financiamiento e inversión productiva insuficientes que limita la innovación • una gobernanza regulatoria ineficiente para mejorar el nivel de vida de los dueños y poseedores de los terrenos forestales 	<ul style="list-style-type: none"> • cambios de uso de suelo en forma clandestina • incremento en la presencia y afectación de incendios forestales de gran magnitud • problemas de sanidad forestal en bosques sin manejo forestal • cambio climático que amenaza la provisión de bienes y servicios ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> • pobreza persistente en que viven los habitantes de las zonas forestales • exclusión y vulnerabilidad, debido a lo limitado del empleo e ingreso en el sector rural forestal • participación escasa de las partes interesadas en organizaciones sociales y políticas • capacidades insuficientes para hacerse oír e influir en la toma de decisiones • carencia de liderazgos para conducir la participación organizada, • las comunidades aisladas geográficamente presentan los mayores índices de pobreza y marginación • desarrollo insuficiente del capital social y humano para construir una gobernanza territorial efectiva

Fuente: Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Adicionalmente, el ITAM (2012), puntualiza que el marco jurídico que regula la actividad forestal representa un entramado complejo entre las leyes que planifican el desarrollo y las que defienden la sustentabilidad (LGEEPA, LGDRS, LGDFS, LGCC, LA, y la Ley de Aguas Nacionales), lo cual incrementa los costos para incursionar en actividades de aprovechamiento de los recursos forestales y desincentiva la atracción de inversiones (CONAFOR, 2014). Además, existen vacíos que permiten a las autoridades ejercer una

discrecionalidad amplia para interpretar las regulaciones en cualquier sentido, lo cual resta seguridad a las inversiones. Esta compleja maraña legal es aplicada por una administración pública fragmentada, carente de una visión armonizada entre restricciones, fomento y protección, lo cual origina problemas de coordinación y dispersión de esfuerzos y que reduce el impacto de las acciones gubernamentales (OIMT, 2005).

Como ejemplo de lo anterior, se cuenta con una tramitología compleja y 39 procesos en torno a la gestión o ejecución de las autorizaciones de aprovechamiento forestal. En correspondencia con el entramado jurídico, el sector cuenta con una estructura administrativa complicada; además de la CONAFOR, al menos seis áreas al interior de la SEMARNAT, la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, en particular la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos, la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental, la PROFEPA, el INECC, la CONANP y la CONABIO y una en SAGARPA, el INIFAP, se encuentran involucradas en la gestión forestal, sin mencionar las instancias estatales que deben involucrarse (ITAM, 2012).

Por lo que refiere a la operación de los programas públicos de apoyo y la oferta de subsidios gubernamentales para el desarrollo, los destinados a las actividades pecuarias, frutícolas o agro-energéticas, en muchas ocasiones son más atractivas que la oferta de subsidios forestales (SEMARNAT, 2014); lo anterior, sumado a los ciclos de producción forestal largos (décadas) comparado con los ciclos cortos de producción agropecuarios (años), que en conjunto favorecen la conversión productiva hacia usos no forestales.

Con relación al aspecto económico, para lograr competir en condiciones similares a las de los productores forestales de otros países, deberán realizarse los esfuerzos necesarios para mejorar sus capacidades organizativas, productivas y comerciales, lo que evidentemente no puede ser atendido en el corto plazo.

Es importante señalar que el hecho de que la mayor parte de los terrenos forestales mantiene un esquema de propiedad ejidal y comunal, ocasiona que el primer eslabón de la cadena forestal carezca de inversiones, financiamiento y negociaciones, que

permitan su desarrollo progresivo en la cadena productiva. Para la industria, esta situación se traduce en la imposibilidad de enfrentar los compromisos que demandan los mercados (ITAM, 2010).

Lo anterior ha originado la idea de que hacer negocios con un ejido o comunidad conlleva a asumir un riesgo, en gran medida generada por la incertidumbre que su desenlace implica, ya que los derechos condicionados que tienen los dueños de los terrenos para enajenar los recursos forestales, los hace dependientes de la voluntad gubernamental y se ven afectados por los frecuentes cambios en el marco jurídico. Además, los terrenos bajo propiedad ejidal y comunal no pueden ser sujetos de transacción mercantil (por las características de la legislación agraria), por tanto no funcionan como garantía ni como aporte de capital a una sociedad; esto sin contar con que el régimen bajo el cual se rigen los núcleos agrarios es inestable, ya que el Comisariado cambia cada tres años, dificultando con ello el aprendizaje y la consolidación de capacidades organizativas y técnicas en la propiedad social forestal.

Para el caso del aspecto ambiental, las razones que explican los procesos de deterioro de los ecosistemas terrestres naturales son diversas y están ligadas a un entramado complejo de aspectos culturales, políticos y económicos.

La superficie ocupada por los ecosistemas forestales ha presentado grandes cambios en su distribución original debido a la presencia de factores de deterioro, tales como el sobrepastoreo, la agricultura extensiva, los incendios forestales, la tala clandestina, la extracción de tierra de monte, la minería a cielo abierto, las plagas y enfermedades forestales, las prácticas de manejo inadecuadas, pero sobre todo, históricamente, el mayor factor de cambio en los ecosistemas y la biodiversidad del país ha sido el cambio de uso de suelo de terrenos forestales con fines productivos y de urbanización (SEMARNAT, 2013).

En México, estas dinámicas se relacionan con las personas dueñas y poseedoras de terrenos forestales que optaron por emplear sus tierras en usos económicos alternativos al aprovechamiento forestal, con la finalidad de tener ingresos en plazos cortos, no necesariamente permanentes o sostenibles. Los cambios de uso del suelo

forestal han ocurrido en favor de usos agropecuarios, desarrollos turísticos y recientemente, hacia usos urbanos e industriales con una mayor rentabilidad, favorecidos en muchos casos por deficiencias en las medidas de control y en la coordinación poco efectiva o ausente entre sectores que inciden en un mismo territorio, a su vez resultado de políticas públicas sectoriales que no comparten una visión integral del desarrollo (SEMARNAT, 2014). En este mismo sentido, la FAO (2016), afirma que la agricultura sigue siendo el principal factor de la deforestación a nivel mundial y, coincide en que las políticas agrícolas, forestales y de uso de tierras para desarrollo de infraestructura o aprovechamientos mineros, a menudo no están armonizadas.

Asimismo, es conveniente destacar que los enfoques centralistas y jerárquicos parecen haber sido ineficientes para atender las necesidades locales y asociarlas al interés regional y nacional; lo que se ha evidenciado por el desarrollo desigual entre regiones y dentro de una misma región, entre los diversos ecosistemas forestales y dentro de un mismo tipo de ecosistema y la gran variabilidad en los niveles de desarrollo existentes entre los ejidos y comunidades forestales, explicados en su mayor parte por aspectos organizativos a escala local y regional (Martínez, 2017).

De conformidad con lo expresado, podemos deducir, que la ausencia de modelos de gobernanza de multinivel, que permitan la participación de los dueños de los terrenos forestales en la toma de decisiones, desde el nivel local hasta el regional y nacional, ha generado una competitividad del sector insuficiente, y de los territorios forestales para atraer y retener inversiones lo cual representa un campo amplio de oportunidad para mejorar el modelo de gestión forestal centralizado y basado en quitar importancia a los ocupantes del territorio, a sus expectativas y a sus aspiraciones.

CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO

3.1 ¿Qué es la Gobernanza?

Analizar un modelo de gestión tan amplio como el de la gobernanza, es sin duda una tarea difícil, ya que existe una gran variedad de ideas y concepciones, ha sido estudiada en diversas disciplinas, desde hace ya varias décadas.

Es importante señalar que no existe conformidad respecto de la definición de gobernanza. Según Pierre y Peters (2000) y Porras (2007), se ha convertido en un concepto “sombrilla” que incluye una gran variedad de fenómenos. Canto (2012) y Rhodes (2005) hablan de que existen al menos siete definiciones del término, esto es gobernanza como gobierno corporativo, como nueva administración pública, como buen gobierno o buena gobernanza, como interdependencia internacional, como sistema socio cibernético², como nueva política económica y como redes auto-organizadas.

El término de gobernanza es cada vez más usado y es muy común escuchar de sus bondades. Para apreciarlas es necesario considerar que la gobernanza es un modelo alternativo a la *Nueva Gestión Pública*, para la implementación de políticas públicas, en nuestro caso para poner en marcha las políticas públicas forestales.

El diccionario de La Real Academia Española de la Lengua en su 22^o edición (2001), menciona que el término gobernanza es una expresión para denotar “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

Para el Banco Mundial, la gobernanza es el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto

² Se refiere al uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) (blogs, Twitter, Facebook, Web 2.0 y 3.0) para difusión de ideas e información con el fin de provocar la deliberación para construir la democracia. Como ejemplo encontramos la gestión gubernamental electrónica que incluye trámites de la administración pública, voto electrónico y diversos modos de participación ciudadana electrónica (Aguirre, 2013).

determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por este (Banco Mundial, 2017b). Con este enfoque dirige su atención no solo hacia los actores formales y gubernamentales, sino también hacia la sociedad civil y las organizaciones de productores y consumidores, que interactúan en una escala regional, adaptando las políticas nacionales a las posibilidades y necesidades locales.

En concordancia con el Banco Mundial, Le Galés (1998) citado por Jorquera (2011) propone entender la gobernanza como *“un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre, aparece como un modelo de entendimiento y toma de decisiones, estrategias y políticas que posee herramientas mejores y eficientes de acción, desde lo público hacia lo local”*.

De acuerdo con estos últimos autores, se puede decir que cuando se dirige la mirada hacia lo local, se pone el énfasis en el desarrollo regional y entonces los proyectos nacionales y el gobierno nacional, ceden espacios de poder de decisión a las instancias regionales, dando mayor relevancia a los intereses de esos territorios.

Por las variaciones territoriales, ambientales, sociales, culturales, políticas y económicas que presenta el sector forestal en el país, a diferentes escalas, se entiende como gobernanza para este estudio, un proceso de coordinación de actores privados, grupos sociales e instituciones gubernamentales, para lograr metas definidas colectivamente y la toma de decisiones estratégicas, por lo que posee mejores y más eficientes herramientas para la acción pública.

Este concepto de gobernanza es el que permite tomar en cuenta no solo las necesidades locales sino también las capacidades y los recursos de que se disponen para resolver sus problemas y aprovechar las oportunidades, asumiendo que deberán vivir con las consecuencias de sus actos, lo que no ocurre cuando actores externos toman las decisiones.

3.1.1 Gobernabilidad y gobernanza

Gobernabilidad no es sinónimo de gobernanza, pues las dos hacen referencia a distintas interrogantes y realidades, aunque gravitan alrededor de la problemática del gobierno o dirección de la sociedad. La gobernabilidad pone el énfasis en las capacidades y poderes que se necesita poseer para ser gobierno, para estar en condiciones de conducir una sociedad hacia sus objetivos. La gobernanza denota las acciones que acreditan que un gobierno es en realidad un agente directivo capaz y efectivo, que está siendo efectivamente capaz de conducir su sociedad hacia sus objetivos, esto es, que está gobernando (Aguilar, 2006).

De conformidad con lo expresado, la gobernabilidad y la gobernanza pueden ser identificadas como dos momentos diferentes en la gestión forestal. La gobernanza, entendida como los arreglos institucionales necesarios para lograr la participación, la deliberación y la toma de acuerdos de los actores a diferentes escalas territoriales y temporales, sería una condición necesaria que retroalimenta y se nutre de la gobernabilidad, entendida como la capacidad gubernamental para implementar la política forestal en un territorio y momento determinados.

Autores como Pierre y Peters (2000), Aguilar (2006) y Kooiman (1993), identifican ocho razones o factores que incidieron en la transformación del proceso de gobernar que se ha dado en todo el mundo:

- El cambio ideológico a fines de los 70, para pasar de un Estado interventor a un Estado competitivo, que sólo cumplía funciones básicas, con un aparato organizativo más pequeño, ágil, flexible y descentralizado.
- La crisis financiera del Estado, sobre todo a partir de los 80 y 90, en la cual acumuló deudas y déficit presupuestarios, en gran medida derivados del aumento del gasto público y el estancamiento de sus ingresos.
- La globalización, que erosiona el centralismo estatal creando niveles de gobierno que sustituyen al gobierno único que controla, asigna y distribuye sobre el territorio de un Estado.

- La evaluación decepcionante del desempeño del Estado en los años 80 y 90, los problemas que no han desaparecido y los gobiernos se han mostrado incapaces de resolverlos.
- La “revolución administrativa” en la producción de servicios públicos (Nueva Gestión Pública NGP), que impulsó a la gobernanza proponiendo que el Estado renuncie a controles directos sobre su organización, dejando que la prestación de servicios públicos sea conducida por el mercado. La NGP y la gobernanza comparten la idea que la fuerza legal formal del Estado es cada vez menos importante y que los acuerdos institucionales entre el sector público y privado facilitan la coordinación en este contexto.
- La evolución de la naturaleza cambiante de los principales problemas en la política contemporánea, problemas que reflejan el cambio social, la protección al ambiente, cuestiones de género y el aumento de la participación social; para enfrentar estos problemas complejos, el gobierno requiere de nuevas fuentes de especialización, lo que lo hace dependiente de fuentes externas de conocimiento.
- La importancia creciente de las nuevas formas de gobernanza local, regional e internacional.
- La tensión aparente entre las nuevas formas de coordinación política y dirección, por un lado, y un poderoso legado de canales e instrumentos democráticos como la política de transparencia y rendición de cuentas.

También se han vertido críticas a las teorías de la gobernanza, tales como: que no se fundamenta en la rendición de cuentas, no establece claramente controles democráticos y no especifica cómo puede garantizarse el bien público (Hirst, 2000; Aguilar 2006; Pierre y Peters, 2005; Canto, 2012).

Así, para autores como Whittingham (2005), Porras (2007, Delamazza (2009), Aguilar (2010) y Canto (2012) la gobernanza continúa siendo un paradigma en continuo desarrollo y debate, respecto de los cambios en el proceso de gobernar de los gobiernos y la relación de estos con la sociedad.

3.1.2 Atributos generales de la gobernanza

Para responder al cuestionamiento de cuáles serían los atributos, principios, parámetros o indicadores con que debe contar una buena gobernanza, se presentan las aportaciones del Banco Mundial (2000), la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP, 2009), el Libro Blanco de la Buena Gobernanza Europea (LBBGE, 2001), Jorquera (2011) y de la FAO-PROFOR (2011) respecto a este tema, en donde pueden observarse y contrastarse las coincidencias y discordancias existentes (Cuadro 3).

Cuadro 3. Comparativo de atributos de la gobernanza

Banco Mundial	CESPAP	LBBGE	Jorquera	FAO
voz	participación	participación	participación	participación
control de la corrupción	transparencia	transparencia		transparencia
efectividad	eficacia	eficacia		eficacia
rendición de cuentas		rendición de cuentas	rendición de cuentas	
	equidad		equidad	imparcialidad/ equidad
			eficiencia	eficiencia
	responsabilidad			responsabilidad
calidad regulatoria			innovación administrativa/ gerencial	
estabilidad política y ausencia de violencia				
imperio de la ley				
		coherencia		
	consenso			
			creación de redes	
			desarrollo del recurso humano	
	legalidad			
	sensibilidad			

Fuente: Elaboración propia con datos de FAO-PROFOR (2011), Jorquera (2011) y Ramírez (2011).

3.2 La gobernanza forestal

Una vez que se ha analizado el término de gobernanza y se ha podido establecer cuáles son sus principales atributos, se da paso a la descripción de este término en materia forestal, para lo cual además de las opiniones anteriormente descritas se retoman las de organismos internacionales involucrados con la gestión de los recursos naturales.

Para la FAO (2009), la gobernanza forestal, es la forma en que los gobiernos, actores públicos y privados, las instituciones formales e informales, las organizaciones de pequeños productores y de pueblos indígenas, las pequeñas, medianas y grandes empresas, las organizaciones de la sociedad civil y demás partes interesadas, negocian, toman y ejecutan decisiones vinculantes sobre la gestión, uso y conservación de los recursos forestales, desde el ámbito local hasta el mundial. Esta definición se enfoca en la negociación entre los actores para la toma de decisiones, que sea vinculante al ejecutar acciones en la gestión forestal, desde lo local hasta lo global, sin que definan con claridad los criterios de decisión.

Para el CATIE (2016), la gobernanza ambiental es el proceso de integración y armonización de políticas, acciones, instituciones, herramientas e informaciones para permitir a los actores (públicos, privados, ONG y comunidades locales) manejar los conflictos, buscar puntos de consenso, tomar decisiones fundamentales y responsabilizarse por sus acciones. A diferencia de la FAO, el CATIE define con toda claridad que es el consenso la forma en que se toman los acuerdos.

La WWF, en su página oficial, señala que la gobernanza forestal es la forma en la que todos los actores de la cadena de valor ejercen autoridad en el manejo de los recursos forestales, procurando una mejor calidad de vida para todos ellos, los entiende como un espacio para la planificación, lo cual incluye la gestión sostenible para otras actividades económicas como la agricultura y ganadería, además de ser un espacio para el asentamiento humano. Para este organismo, que ejecuta proyectos específicos a escala territorial, local y regional, el criterio de toma de decisión es la búsqueda del bienestar de los actores locales que participan en la cadena de valor, por lo que las

decisiones pueden ser por consenso o no serlo. Tema que se vuelve particularmente complicado pues la conservación de la naturaleza y el desarrollo sostenible pierden prioridad frente a las urgencias del entorno político y macroeconómico.

Se observan similitudes y diferencias entre las posturas anteriormente descritas, de acuerdo al campo de acción propio de cada uno de estos organismos, considerando que la manera en que la WWF visualiza la gobernanza forestal es la más adecuada, ya que pone el énfasis en el bienestar de los actores que participan en las cadenas de valor forestal, lo que a su vez es congruente con el concepto de gobernanza definido para este trabajo.

Casi la mitad de los bosques del mundo están en países con una gobernanza deficiente o inexistente, la fragilidad o ausencia de la gobernanza forestal ha permitido la deforestación, la degradación y el comercio ilegal (CATIE, 2016). Las estructuras deficientes de la gobernanza forestal causan pérdidas fiscales y comerciales de entre 10,000 y 15,000 millones de dólares anuales (Banco Mundial, 2007, citado por el CATIE, 2016).

3.2.1 Características de una buena gobernanza forestal

En virtud de que la gobernanza forestal tiene como principal cometido el bienestar de los actores que participan en las cadenas de valor forestal, se considera que una “buena gobernanza” se determina no por sus propuestas, sino por sus resultados. Por ello la que logre un mayor bienestar de los actores y una mayor competitividad del territorio, será sin duda la que tenga los mejores atributos.

En diversos estudios y trabajos, se ha concluido que la participación de las partes interesadas, el establecimiento de criterios claros para la toma de decisiones, la participación responsable de los actores, la observancia del estado de derecho y la previsibilidad de las acciones, se asocia con una gestión eficiente y efectiva de los recursos naturales, humanos y financieros y con una redistribución justa y equitativa de los recursos y beneficios (FAO- PROFOR, 2011), lo que concuerda con los atributos ya señalados de la gobernanza.

Se deduce, que la buena gobernanza puede tener atributos diferentes de acuerdo a las condiciones de cada uno de los territorios y las expectativas y deseos de los actores. Un enfoque basado en la cadena de valor y en los resultados, en lugar de los insumos, parece ser la mejor manera de analizar las diferentes formas en que pueden combinarse actores, plataformas de participación, objetivos buscados y recursos necesarios, en la búsqueda del bienestar.

Los resultados de la gobernanza comprueban con frecuencia, si los recursos forestales se están utilizando de forma eficiente, sostenible y equitativa y si los países están cumpliendo con sus objetivos de desarrollo forestal. Una pobre gobernanza forestal produce, a menudo, una debilidad general de la gobernanza en un país (FAO-PROFOR, 2011). El PROFOR-FAO, en su Marco para la Evaluación y Seguimiento de la Gobernanza Forestal (2011), establece pilares y principios de la gobernanza, mismos que se muestran en la Figura 5.

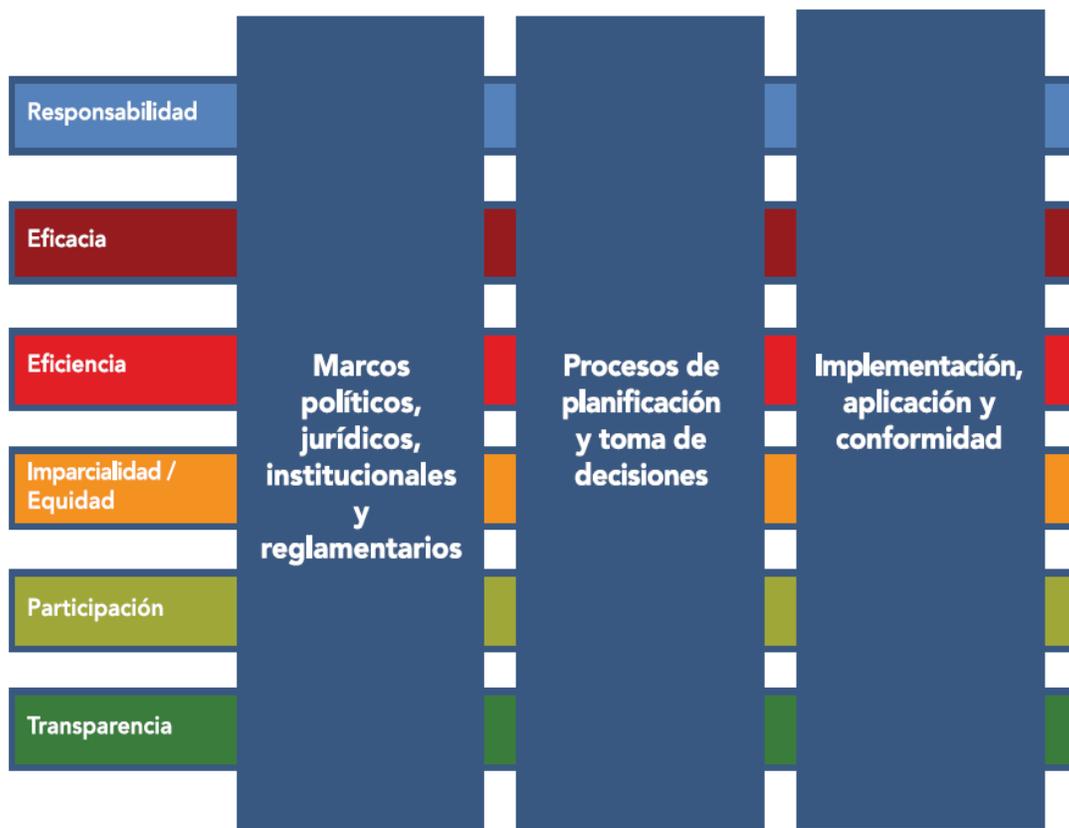


Figura 5. Pilares y principios de la gobernanza forestal
Fuente: FAO- PROFOR 2011

Los componentes del Pilar 1, sondean la existencia y calidad de las políticas, leyes y reglamentos forestales; tomando en cuenta la congruencia entre la política forestal y aquellas políticas más amplias en materia de desarrollo, tales como los incentivos financieros y las políticas económicas.

En el Pilar 2, se examina el grado, características y calidad de la participación de un grupo de interesados en la gobernanza forestal, así como la transparencia de las decisiones y de la asignación de recursos relacionados con el sector forestal y el grado de responsabilidad de los mecanismos y procesos de gobernanza.

En el Pilar 3 se revisan los aspectos críticos de la administración forestal, la aplicación de las leyes, las medidas que tienen que ver con la corrupción y la administración de la tenencia y de los derechos de propiedad, la cooperación y la coordinación entre las agencias de implementación y aplicación.

Esta manera de enfocar la gobernanza en el PROFOR, hace que su propuesta integre la política forestal del país, la gestión forestal de la administración pública y la forma en la cual la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad, se articulan y armonizan para facilitar la cooperación y coordinación entre las agencias encargadas de la implementación.

Este modelo basado en las funciones del gobierno federal, es congruente con la situación existente en países con gobiernos centralizados en materia forestal, donde las funciones, atribuciones y responsabilidades en el sector forestal, se encuentran bajo la directriz de un organismo público de alcance nacional.

Si bien existe una estructuración de atribuciones y responsabilidades, por lo general no se encuentran alineadas con la distribución y aplicación del presupuesto público o privado requerido para cumplir con lo señalado en el marco jurídico. De este modo, la política fiscal responde a criterios de administración centralizados, al igual que la política forestal, por lo que la utilización de este marco es adecuado para las condiciones del sector en el país.

3.2.2 La gobernanza forestal en México

México dispone de un amplio sistema jurídico constitucional integrado por disposiciones que establecen que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable (CONAFOR, 2018a). Este sistema está conformado por la Constitución Política, tratados internacionales, leyes y códigos federales y estatales, normas y reglamentos. Dicho cuerpo normativo permite, entre otras cosas, atender temas diversos como lo es la protección ambiental, desarrollo sustentable, sanidad forestal y cambio climático.

A principios de la década del 2000 se pretendía descentralizar ciertas funciones forestales a nivel estatal, aunque en la práctica esto no se ha concretado (ITAM, 2012). Las principales y más estratégicas funciones en torno al ordenamiento y la gestión forestal continúan bajo el control del Ejecutivo Federal.

En la línea del tiempo, la principal característica de la política pública forestal mexicana ha sido la inconsistencia, en función del proyecto de gobierno en turno y citando a Barton y Merino (2004), las acciones gubernamentales se comportaron como un péndulo “...oscilaron entre las vedas y las concesiones forestales...”, donde cada cambio respondía a modas que resolvían la cuestión de que actor debía hacerse cargo de la gestión de los bosques, la función económica de los terrenos forestales (producción maderable o agropecuaria) o incluso la utilidad ambiental de los mismos. En función de ello, se estima que parte de los obstáculos para el desarrollo del sector forestal está marcado por el tipo de acciones de gobierno que se han implementado en México durante varias décadas. En general, existe la percepción de que la política forestal todavía no se encuentra armonizada con la política agropecuaria (ITAM, 2010).

Con el fin de adecuar y actualizar la política forestal y la gobernanza, para hacerlas congruentes con las diversas modificaciones que se han realizado en las disposiciones legales en materia de conservación, desarrollo económico y social y cambio climático, entre 2016 y 2017 se llevaron a cabo una serie de actividades para recabar la opinión de los actores involucrados en la gestión forestal, con el objetivo de recoger sus

impresiones sobre la conveniencia de llevar a cabo una reforma a la LGDFS promulgada en 2003.

Como resultado, se llegó a la conclusión de la necesidad de una nueva ley forestal a fin de promover diversos cambios estructurales en el sector que atiendan los problemas que enfrentan actualmente los bosques en México (Senado de la República, 2017).

Este proceso, no estuvo libre de cuestionamientos y conflictos, generados por los mecanismos y plazos establecidos para llevar a cabo la consulta y formular la propuesta del nuevo marco jurídico.

Algunos de los más importantes puntos en disputa fueron (Senado de la República, 2017):

- la inclusión de un enfoque de ecosistemas en el manejo forestal sustentable,
- el reconocimiento del manejo forestal comunitario como una forma de gestión forestal,
- la posibilidad de establecer acciones afirmativas para los grupos que se encuentran en desventaja en el ámbito forestal: el desarrollo de las salvaguardas sociales y ambientales para los diversos programas forestales,
- la creación y el fortalecimiento de las redes locales de valor,
- el establecimiento de medidas para la identificación, conservación, manejo y evaluación de atributos de alto valor de conservación de los ecosistemas,
- el fomento de la comercialización de productos forestales que provengan de fuentes legales verificadas y certificadas, y
- fortalecer el sentido de transparencia y la contraloría social del Consejo Nacional Forestal y los Consejos Estatales (CCMSS, 2017).

Al final y luego de un accidentado proceso, se aprobó por la Cámara de Senadores y se promulgó la nueva LGDFS el 26 de abril de 2018. Una buena parte de los criterios de política pública incluidos, son los mismos que en la legislación abrogada, los cambios sustantivos se hicieron para modificar la distribución de las funciones del aparato administrativo y su redistribución entre sus diversos organismos, dejando intacto en lo

fundamental el papel del Gobierno Federal y el asignado a los demás órdenes de gobierno, propietarios de terrenos forestales, especialistas y expertos y organizaciones no gubernamentales.

Los objetivos que persigue la nueva Ley son los siguientes:

- detener la ilegalidad,
- modernizar el sector, con sistemas de financiamiento accesibles y eficientes,
- propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como de los tres órdenes de gobierno,
- vincular agua, suelo, bosques y biodiversidad,
- combatir la pobreza, generar riqueza y empleos en zonas forestales, y
- distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los Estados y los Municipios con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable.

En su artículo 10, reserva para la Federación las atribuciones para formular y conducir la política nacional en materia de desarrollo forestal sustentable, así como la elaboración, coordinación y aplicación de los programas en materia forestal en los ámbitos nacional y regional, para lo cual el sector cuenta con diversos instrumentos de planeación, entre ellos:

- los programas sectoriales que constituyen la base para construir los acuerdos que permitan alcanzar los grandes objetivos que persigue el país y definir con claridad las tareas que corresponden a cada uno de los actores involucrados, y
- las estrategias nacionales que son instrumentos que responden a objetivos y problemas específicos con una visión de mediano plazo y no se circunscriben únicamente a la Administración Pública Federal (APF), sino que incorporan a otros órdenes de gobierno y actores sociales.

Así, el instrumento de planeación de largo plazo del que dispone el sector es el Programa Estratégico Forestal para México 2025; formulado en coordinación entre SEMARNAT-CONAFOR, fue presentado en 2001 y revisado en 2005 y 2009,

modificándose para incorporar asuntos de interés en el contexto internacional, que ha llevado a la política forestal hacia una visión que considera múltiples factores entre los que van adquiriendo mayor importancia, aspectos como la relación de los bosques con el cambio climático y con el control de la desertificación, la conservación de la biodiversidad, el mantenimiento del ciclo hidrológico, la lucha contra la pobreza y el hambre, en favor de los derechos de propietarios y comunidades, la ordenación de los mercados, la gobernanza en el manejo de recursos comunes y el impacto que la política de desarrollo rural en general tiene sobre los recursos forestales (CONAFOR, 2013c).

Si bien este programa se refiere a mantener un equilibrio entre la dualidad producir/preservar, al analizar la gestión pública a través de la distribución del presupuesto asignado al sector forestal, la tendencia percibida lleva a concluir que el gobierno federal ha asumido una postura de preservación ya que, en la práctica, las actividades relacionadas con la conservación, protección (incendios y plagas) y restauración de bosque y selvas, son las que han dominado el ejercicio público en el sector forestal, al destinarle el 65% de los recursos asignados a la CONAFOR (ITAM, 2012). Para el CCMSS (2018) este documento de planeación ha sido letra muerta porque su aplicación no se estableció como obligatoria, de manera que cada sexenio se siguen observando cambios en cuanto a las prioridades del sector, haciendo que en la práctica no exista un programa de lo que se quiere alcanzar en el mediano y largo plazos.

Continuando con los instrumentos de planeación, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, establece en la IV Meta Nacional “México Próspero” contribuir al cumplimiento del objetivo relativo a impulsar y orientar un crecimiento verde, incluyente y facilitador, que preserve el patrimonio natural, al tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo. De este objetivo se derivaron el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recurso Naturales (PROMARNAT) 2013-2018 y particularmente el Programa Nacional Forestal (PRONAFOR) 2014-2018.

De las líneas de acción del PROMARNAT que destacan respecto al desarrollo forestal, son: fortalecer la gestión del agua, garantizando su acceso a la población con medidas como preservar los ecosistemas y servicios ambientales que proporcionan; recuperar la funcionalidad de cuencas y paisaje a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable; fortalecer la productividad forestal en regiones de alta vulnerabilidad, con énfasis en esquemas de autogestión.

Igualmente, el Programa Nacional Forestal (PRONAFOR) 2014-2018, tiene como fin promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales del país, reactivar la economía del sector forestal y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas forestales; así como, mantener e incrementar la provisión de bienes y servicios ambientales a la sociedad y reducir las emisiones de carbono generadas por la deforestación y degradación forestal. Sus objetivos son:

- incrementar la producción y productividad forestal sustentable,
- impulsar la conservación y restauración de los ecosistemas forestales,
- proteger los ecosistemas forestales,
- fortalecer la gobernanza y el desarrollo de capacidades locales, y
- promover y propiciar un marco institucional facilitador del desarrollo forestal sustentable.

Para el cumplimiento de los objetivos descritos, la CONAFOR desarrolló programas ejes, transversales e intersecretariales para la instrumentación de sus objetivos:

- La Estrategia Nacional de Manejo Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad (ENAIPROS 2013-2018), cuyo objetivo es promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales a través de la organización y fortalecimiento de los productores, la aplicación de técnicas silvícolas apropiadas y estrategias de modernización, financiamiento y comercialización, que permitan incrementar la producción, conservar la biodiversidad y mejorar las condiciones de vida de los dueños y poseedores de

los recursos y de la población de las regiones productoras forestales del país (CONAFOR, 2013b),

- La Estrategia de Integración para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad (ENBioMex 2016-2022), la cual busca mantener y aumentar los esfuerzos para incorporar criterios de biodiversidad en las actividades productivas, de restauración, protección y conservación, mismas que aún presentan grandes retos y áreas de oportunidad (CONAFOR, 2018a), y
- La Estrategia Nacional REDD+ o ENAREDD+, la cual es un conjunto de líneas estratégicas que promueven acciones de mitigación y adaptación al cambio climático a través de un manejo integral del territorio que contribuya a la mitigación de GEI, planteando acciones que deben ser incorporadas en instrumentos de planeación para el desarrollo sustentable (CONAFOR, 2017a).

Hay que resaltar que aún antes de concluir la ENAIPROS, a partir de diciembre de 2017, la CONAFOR implementa el proyecto “Fortalecimiento del Manejo Forestal Sustentable con Enfoque de Paisaje” o “Fortalecimiento Empresarial en Paisajes Productivos Forestales”, que tiene como objetivo fortalecer el manejo forestal sustentable y aumentar las oportunidades económicas de personas y empresas que dependen de los bosques en los paisajes forestales seleccionados a partir del año 2018 al 2023, asegurando una intervención integral en el paisaje mediante la complementariedad de recursos y generar el incremento de los activos de capital natural y la diversificación de los ingresos, y crear un modelo de atención y capacidades locales integral y culturalmente apropiado (Banco Mundial, 2017a).

Cabe señalar, que todos estos planes, programas y estrategias, se diseñaron bajo la conducción de organismos centralizados, principalmente con la participación de especialistas y expertos, excluyendo a los dueños de los terrenos forestales, por lo que los procesos no se ejecutaron de acuerdo al modelo de gobernanza aquí planteado.

En este contexto, se ha construido un nuevo discurso en el sector forestal direccionando las nuevas acciones del gobierno a un concepto de gobernanza institucional que implica un modelo de colaboración que apuesta por la interacción y

complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Este nivel de gobernanza institucional que hoy se construye en el sector forestal mexicano no ha significado el debilitamiento o disminución de las acciones gubernamentales; por el contrario, se han fortalecido a través de un gobierno que impulsa políticas públicas en el sector forestal con inclusión del sector privado y social (Martínez, 2015).

En este sentido, las plataformas de participación con las que se interrelaciona el sector forestal, tienen particular relevancia los Consejos Estatales Forestales que hoy operan en las 32 entidades federativas, y de manera especial, el funcionamiento incluyente del Consejo Nacional Forestal (CONAF).

Estas instancias, de acuerdo Martínez (2015) funcionan como generadoras de políticas forestales, y en su seno interactúan representantes de productores forestales, de organizaciones sociales, de grupos indígenas, de grupos ambientalistas, de cámaras madereras, de la academia, entre otros protagonistas de este sector.

La agenda ambiental de esta nueva administración 2018-2024, incluye temas como la participación ciudadana, la transparencia, la equidad, la eficiencia y la rendición de cuentas del gasto público, atributos propios de una buena gobernanza.

CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA Y RESULTADOS OBTENIDOS

4.1 Metodología para el análisis de resultados de la aplicación de la gobernanza forestal en México

El análisis de la información se llevó a cabo tomando en cuenta los resultados de las evaluaciones elaboradas a los instrumentos de planeación del sector forestal que a continuación se señalan:

- Para el PROMARNAT y PRONAFOR, las realizadas por el CONEVAL, en 2015, 2016 y 2017 y la UACH en 2014,
- En el caso de la producción forestal, el informe final de la evaluación de procesos de la ENAIROS realizado por Salas en 2015,
- Y en el tema de conservación de la biodiversidad la evaluación de “Necesidades de financiamiento para la biodiversidad en México” realizada por el PNUD en 2018.

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, señalan que en México, estas se clasifican en dos grandes grupos:

- las que se programan anualmente en el Programa Anual de Evaluación, y
- las Evaluaciones Complementarias.

El CONEVAL llevó a cabo la evaluación del PROMARNAT 2013-2018 y del PRONAFOR 2014-2018, centrándose en cuatro temas, que constituyen los pilares del modelo de la gobernanza forestal usados en este trabajo:

- análisis de la pertinencia entre el diagnóstico, la problemática, los objetivos y su orientación a resultados, es decir, la consistencia del Programa,
- identificación de la vinculación de las intervenciones gubernamentales a cargo de la dependencia y si contribuye al cumplimiento de los objetivos propuestos, a lo que llamamos coherencia en la alineación,

- se valoró la pertinencia en la instrumentación de la política sectorial a través de los programas presupuestarios, y
- se identificó de qué manera se miden los avances y el desempeño del Programa especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

La Universidad Autónoma Chapingo, realizó en 2014 un Monitoreo y Evaluación Complementaria al PRONAFOR, esta evaluación permitió conocer la situación inicial, ya que se realizó cuando sólo se había operado 2013 y nos sirve para comparar sus resultados con la evaluación realizada en 2017 por el CONEVAL.

En el 2015 se realizó la evaluación de procesos de la ENAIPROS, que buscaba los siguientes objetivos:

- describir la gestión operativa de ENAIPROS mediante sus procesos en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo,
- identificar y analizar los problemas o limitantes tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoren su capacidad de gestión, y
- elaborar recomendaciones generales y específicas que la ENAIPROS pueda realizar, tanto a nivel normativo como operativo (Salas *et al.*, 2015).

El PNUD en 2018, efectuó una evaluación sobre las necesidades que existen en México, incluidas las financieras, para implementar la ENBioMex, la cual permitió identificar los principales vacíos y oportunidades en materia de biodiversidad que serán claves para el diseño y desarrollo de soluciones.

4.2 Resultados obtenidos en las evaluaciones al desempeño del sector forestal

En el Cuadro 4, se presenta un resumen de los resultados de las evaluaciones realizadas al PROMARNAT y PRONAFOR:

Cuadro 4. Resumen de resultados obtenidos por las evaluaciones al PROMARNAT y PRONAFOR

CRITERIOS EVALUADOS		PROMARNAT	PRONAFOR		
		CONEVAL 2017		UACH 2014	
Consistencia	Diagnóstico	Cumple	Cumple	Cumple	
	Problemática	Cumple	Cumple	Cumple	
	Objetivos	Cumple	Cumple	Cumple	
	Orientación a resultados	Cumple	Cumple	Cumple	
Coherencia	Vinculación de	Acciones con resultados	Cumple	Cumple	Insuficiente
		Resultados con la solución del problema	Cumple	Insuficiente	Insuficiente
Pertinencia	Claridad en atribuciones y responsabilidades	Cumple	Cumple	Insuficiente	
	Vinculación con otras áreas	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	
Indicadores	Gestión	Cumple	Cumple	Cumple	
	Logro de objetivos	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	
Observaciones		Falta coordinación entre instituciones y sectores. Los indicadores que existen no son suficientes y la información existente no es usada para retroalimentar la implementación	Falta coordinación entre instituciones y sectores. No se cuenta con criterios para evidenciar el logros de objetivos	Falta coordinación entre instituciones y sectores. Para los indicadores de gestión hace falta criterios para su uso en la toma de decisiones.	

FUENTE: Elaboración propia con datos de la UACH 2014 y CONEVAL 2017.

Con relación a la consistencia, las evaluaciones coinciden en la problemática que enfrentan, los objetivos de la política forestal y su orientación a resultados, cumple con los criterios de un buen diseño. En esta fase participan principalmente los especialistas

y los expertos, los mismos de acuerdo a los resultados de la evaluación, se pusieron de acuerdo y lograron construir un documento con alto grado de consistencia.

Al analizar la coherencia de los programas y la vinculación que se observa en los mismos entre acciones y resultados (causa–efecto) y la solución del problema realizando las acciones programadas (medios–fines), se encontraron insuficiencias, debidas probablemente a que hubo dificultades para alinear las metas y objetivos entre programas y estrategias, lo cual tiene sentido, pues tanto el programa sectorial como el especial tienen objetivos que difieren en cuanto a su alcance y especificidad, lo que se pone claramente de manifiesto al analizar los indicadores de resultados, en el que la coincidencia es de incumplimiento en ambas evaluaciones.

Esta coincidencia puede deberse a que la implementación de los programas, si bien en términos de indicadores de gestión puede ser satisfactoria, la centralización de la toma de decisiones probablemente excluyó a los actores locales, como ocurre con la dictaminación de las autorizaciones de aprovechamiento y la asignación de recursos presupuestales para la ejecución de las acciones que harán posible conseguir los objetivos planteados.

Puede establecerse, que el modelo de gobernanza aplicado ha sido insuficiente, puesto que a pesar del diseño de los programas, su implementación y la aplicación de recursos económicos, los problemas que se enfrentan no han sido resueltos, incluso existe la percepción que mucho de ellos se han agravado, como por ejemplo, la tala clandestina e incumplimiento a las autorizaciones.

En el informe final de la evaluación de procesos de la ENAIPROS, realizada en 2015 se detallan diversos hallazgos:

- no existe una clara definición y delimitación de la población objetivo, lo que ha provocado que la ENAIPROS opere bajo la misma inercia del programa presupuestal, exhibiendo la misma dispersión de los apoyos entre sus beneficiarios,

- no existe una estrategia a nivel central ni estatal de difusión, razón por la cual los beneficiarios la desconocen, su promoción descansa “excesivamente” en los prestadores de servicios técnicos forestales como agentes de intermediación, debiendo reforzarse las acciones para su difusión directa entre los productores forestales,
- el único criterio que se aplica es la ubicación del proyecto en una cuenca o zona de reactivación, y
- con objeto de monitorear y medir los resultados e impactos producidos por esta estrategia, durante su ejecución y conclusión en 2018, se vio la necesidad de establecer indicadores precisos sobre la situación en que se encuentran los núcleos agrarios.

Como resultado recomienda ajustar los objetivos de la estrategia de mayor producción y productividad, con la sostenibilidad social y ambiental para lograr mayor rentabilidad y competitividad de la cadena de valor forestal a nivel regional, para ello se deberá tener una mejor focalización de la población objetivo y usar indicadores socioeconómicos, para la asignación de los apoyos a los solicitantes; con el fin de mejorar la competitividad forestal dirigiendo los apoyos a los sitios donde se logren los mejores resultados e impactos.

En su evaluación de 2018, sobre “Necesidades de financiamiento para la biodiversidad en México” el PNUD encontró:

- Es importante el involucramiento de todos los sectores, para transitar a un enfoque más interdisciplinario que contribuya a la formulación de propuestas y soluciones innovadoras, que atiendan las causas subyacentes de la pérdida de biodiversidad,
- La voluntad política se reconoció como un factor clave para la implementación de la estrategia,
- Es urgente visibilizar la relación que existe entre los servicios que proporcionan los ecosistemas y las actividades productivas con la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, y

- La integración e internalización de criterios de biodiversidad en los programas, proyectos y políticas de otros sectores es fundamental para evitar y neutralizar los impactos negativos.

De lo anterior se desprende que México aún enfrenta retos para lograr una gobernanza efectiva para la biodiversidad, algunos de los desafíos radican en la articulación y armonización de instrumentos e instituciones y derivan de la generación de capacidades en los diferentes sectores de la sociedad que garanticen su participación activa e incluyente.

Lo anterior se debe a que la integración plena y efectiva de criterios ambientales y de sustentabilidad en los planes y políticas nacionales aún es difusa. Hablar de la integración de la biodiversidad, es referirnos a la internalización armonizada de criterios de conservación y uso sustentable de la biodiversidad para el bienestar en los planes de desarrollo, programas y políticas, sectoriales e intersectoriales. Esto implica que la biodiversidad sea parte integral del funcionamiento de los sectores productivos, buscando reducir, evitar y mitigar sus impactos negativos, para que los ecosistemas sanos y resilientes aseguren el suministro de servicios esenciales para el bienestar humano.

CAPITULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

Las evaluaciones aquí analizadas, hacen evidente que la sola participación de especialistas y expertos no es suficiente para resolver los problemas del sector rural y de los productores forestales, por lo que deben impulsarse cambios en la política pública que atiende los territorios forestales, y deben implementarse modelos de gobernanza desde el nivel local hasta el nacional.

Parece claro que el enfoque sectorizado usado en la NGP, ha creado problemas de coordinación e integración intergubernamental a escalas nacional, estatal y regional, tan diversos y graves como los creados por la excesiva centralización y el control gubernamental, lo que hace evidente la falta de un modelo de gobernanza funcional.

Las condiciones de los dueños y poseedores de los terrenos forestales han variado poco y en general su papel dentro del régimen de gobernanza forestal, ha sido el de un actor excluido de la toma de decisiones estratégicas y con participación en las decisiones operativas muy limitada.

Deben crearse, impulsarse y fortalecerse plataformas de participación para facilitar y lograr el involucramiento responsable de los dueños y poseedores de los recursos forestales, desde el diseño y la implementación de los programas, hasta la evaluación y rendición de cuentas.

Se hace evidente la necesidad de reforzar el papel de los productores forestales organizados en la toma de decisiones para la implementación de los programas públicos, fortaleciendo sus atribuciones y estableciendo con claridad su responsabilidad en la gestión de los aprovechamientos forestales, asignándole un papel central en la construcción de cadenas de valor forestal a escala regional y en el impulso a los programas de manejo forestal comunitario, que ahora descansa casi exclusivamente en los especialistas y expertos.

Los cambios sustantivos realizados a la LGDFS en 2018 se hicieron para modificar la distribución de las funciones entre los diversos organismos gubernamentales, dejando intacto el papel que se les asigna a los dueños de los recursos en el modelo de gobernanza forestal.

De las evaluaciones revisadas, se pone de manifiesto que es cuando se ejecutan las acciones en campo cuando se presentan los mayores problemas que impiden -aun realizando las actividades programadas- resolver el problema, por la falta de alineación entre causa y efecto.

Se han hecho grandes esfuerzos en el diseño de políticas y programas públicos y privados, la asignación de presupuestos y el establecimiento de esquemas de seguimiento y evaluación, que sin embargo a la luz de los resultados alcanzados, siguen siendo insuficientes para alcanzar los objetivos que cada uno de los gobiernos y organismos no gubernamentales se han propuesto.

México reúne un conjunto de características que representan un capital significativo para el desarrollo del sector forestal, sus condiciones climáticas, edafológicas, su localización geográfica, la apertura comercial y la dimensión del mercado interno, ofrecen una oportunidad. Sin embargo, tales ventajas comparativas no han podido convertirse en motores del crecimiento del sector. Hace ya mucho tiempo que las actividades forestales han perdido capacidad para aprovechar los recursos y exhiben dificultades para crear productos de mayor valor agregado.

Es importante hacer notar que los diagnósticos y programas de acción sexenales de los últimos gobiernos, siguen atendiendo la misma problemática con pocos avances en su solución; así, al final se termina diseñando y ejecutando planes y programas con acciones similares a las que han fracasado, esperando resolver los problemas o reducir las brechas existentes con mayores presupuestos y estructuras gubernamentales con atribuciones cada vez mayores; un círculo del cual no parece fácil salir y para lo cual la gobernanza parece tener grandes posibilidades, si somos capaces de aprender de la experiencia y atrevernos a innovar, cambiando el paradigma del sector forestal basado en la transmisión de conocimientos e información de los expertos y especialistas, hacia

actores ignorantes de su situación e incapaces de hacerse cargo por si mismos de la gestión de territorios y recursos.

5.2 Recomendaciones

Hay que tomar en cuenta que los bosques no están aislados, están insertos en territorios con múltiples actividades, intereses y actores, donde coexisten diferentes políticas públicas que no siempre coinciden en sus objetivos y medios empleados para conseguirlos, por ello es recomendable:

- Tener en cuenta que en un mundo globalizado, las corrientes de pensamiento y los intereses internacionales condicionan las políticas forestales nacionales, pues nos encontramos en una situación de interdependencia,
- Mayor coordinación entre las políticas que impactan sobre los bosques, como la agropecuaria, la de alimentación, el uso de incentivos para el uso de la tierra, el desarrollo rural y regional, la gestión del agua y las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático,
- Construir plataformas plurales permanentes, para impulsar de manera organizada la participación ciudadana, promoviendo en todos los niveles la transparencia y la rendición de cuentas, basado todo esto en un mayor y mejor acceso a la información y justicia,
- Fortalecer los derechos de los ejidos, comunidades y pequeños propietarios forestales, sobre el uso y aprovechamiento de la tierra y recursos naturales y su participación en los espacios para la toma de decisiones,
- Descentralizar las atribuciones y responsabilidades de la gestión forestal, simplificando el marco legal forestal, para abatir la sobre regulación y la complejidad administrativa,
- Fomentar la coordinación intersectorial, intergubernamental e interinstitucional,
- Articular adecuadamente los aspectos sociales, políticos y económicos, en los programas y proyectos públicos,

- Desarrollo de programas de formación y capacitación para mejorar las habilidades y destrezas del capital humano para la gestión administrativa, productiva y comercial, tanto en el aparato gubernamental como en el productivo,
- Impulsar desde el marco regulatorio, la gestión administrativa y los programas públicos, un enfoque de mercado que ayude a la diversificación de actividades productivas en los territorios forestales,
- Impulsar la integración de redes de valor y cadenas productivas regionales, como la vía para la reactivación de economías locales.
- Desarrollar y fortalecer capacidades a todos los niveles, para coordinar el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas,
- Institucionalizar la visión de largo plazo para determinar los objetivos y metas de los proyectos gubernamentales y privados, como estrategia para asegurar continuidad en su implementación y seguimiento a lo largo del tiempo,
- La gestión del bosque debe realizarse con un enfoque territorial, integral, para conciliar las aptitudes del territorio, con las prioridades y necesidades de bienes y servicios de los usuarios, considerando la diversidad de ecosistemas, participativa, respetuosa de los derechos humanos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales y que se oriente a la obtención de diferentes bienes y productos.

Sólo así será posible reestructurar y reducir las presiones sobre los recursos naturales, debido a que los procesos de deforestación y degradación de los bosques tienen orígenes tanto internos como externos al sector forestal.

En cuanto a la producción forestal, a la fecha, el sector forestal ha desempeñado un papel secundario en el concierto de la economía nacional, pero indudablemente cuenta con el potencial suficiente para cumplir una función más protagónica en el desarrollo de México; la inversión pública se ha centrado cada vez más en programas de protección medioambiental, poniendo poca atención en fortalecer la producción forestal primaria, las cadenas productivas y de valor.

Deberá pugnarse por reorientar el presupuesto forestal federal y estatal, debido a que la mayor proporción del presupuesto forestal en los últimos sexenios se invirtió en dos conceptos desligados de la producción sustentable, restauración/protección y servicios ambientales, lo cual ha llevado a una inercia de gasto asistencial.

Se requieren reglas del juego equitativas con respecto a otras actividades productivas, para garantizar condiciones de competitividad y eficiencia, lo que sin duda implica reconsiderar el marco jurídico que rige los aprovechamientos forestales, redefinir los incentivos de la cadena de valor forestal y construir mecanismos que otorguen mayor eficacia a los instrumentos de mercado, tales como la certificación y el papel que debe jugar en el mercado nacional e internacional.

Habrá que hacer más competitiva la producción regional y nacional, teniendo una mayor inversión pública en infraestructura de caminos para fomentar la inversión y la creación de polos de desarrollo e intercambio comercial y el acceso a telecomunicaciones con el objetivo de reducir los costos de producción y transacción.

A su vez, el sector comunitario requiere de un acompañamiento comprometido que genere capacidades organizativas, técnicas y de gestión locales, que impulse las economías regionales basadas en el manejo activo del bosque y en la participación de sus dueños, mediante el control de sus terrenos forestales y los procesos productivos.

Para avanzar hacia el desarrollo integral de los territorios rurales, es necesario eliminar barreras para el desarrollo comunitario, aligerando la carga burocrática para el aprovechamiento del bosque, impulsando la organización y la participación organizada de los ejidos y comunidades vía sus empresas forestales, en plataformas de gobernanza regional.

Para trascender la inercia de políticas forestales ineficientes que dan malos resultados, es necesario desarrollar una estrategia que vaya más allá de la distribución de subsidios y transitar hacia una política de desarrollo de capacidades, centrada en realizar inversiones productivas, que permitan a las empresas y las comunidades, aprender de la experiencia de otras organizaciones con mayor nivel de desarrollo.

Debe considerarse el enorme potencial de las áreas forestales tropicales, templadas y semiáridas para el desarrollo de servicios ecoturísticos y productos no maderables, vinculando la producción a los mercados.

Sobre la biodiversidad, en México las actividades económicas han impactado negativamente nuestro gran patrimonio biológico, por lo que es necesario emprender cambios en todos los sectores y ámbitos de la sociedad para equilibrar la conservación de la biodiversidad con el uso productivo de los recursos naturales. La perspectiva de mejorar el bienestar de la población mexicana depende de nuestra capacidad, individual y colectiva, para establecer objetivos concretos en materia de conservación, manejo sustentable y restauración de los ecosistemas naturales de México.

Hay que tener en cuenta que la gestión correcta de un ecosistema y sus servicios tiene repercusiones en muchos ecosistemas circundantes y sus servicios. Ninguno de ellos debería considerarse de forma aislada. Sin embargo, las medidas elaboradas para conservar y mantener los recursos naturales y los servicios del ecosistema rara vez comprenden diferentes sistemas de producción, desde los bosques hasta la pesca o las explotaciones agrícolas, ni reconocen el valor económico que la buena gestión de un sistema confiere a los ecosistemas adyacentes.

Se requiere la integración de la biodiversidad en los sectores agropecuario, forestal, pesquero, turístico, de desarrollo urbano, energético, minero y otros sectores, considerando los elementos de conservación de la biodiversidad armonizados con otras normas jurídicas, programas gubernamentales y acciones realizadas en el territorio, dando una mayor coherencia ambiental a los modelos de desarrollo de los sectores productivos y de servicios.

De esta manera, lograr un equilibrio entre los usos del suelo de acuerdo a los intereses con frecuencia encontrados, no es una tarea fácil. No tienen por qué ser mutuamente excluyentes. La forma en que puede atenderse es desde la perspectiva de una gestión integrada de paisajes, de manera que se tengan en cuenta los usos agrícola, ganadero y forestal, que con frecuencia resultan en conflictivos por uso de la tierra y los recursos naturales.

CAPÍTULO 6. LITERATURA CITADA

- Aguilar, Luis. 2006. Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. México. 185 p.
- Aguilar, Luis. 2010. Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. Friedrich Naumann Stiftung Für die Freiheit. Palabras en libertad. México. 67 p.
- Aguirre, Jorge. 2013. Nuevos alcances de la participación ciudadana a través de las redes sociales. *Época II-Vol.I-Núm.2-julio/diciembre de 2013*. Universidad de Monterrey. México. pp. 119-150.
- Banco Mundial. 1995. México Estudio de Revisión del Sector Forestal y Conservación de Recursos. Reporte No. 13114-ME, 1995. Oficina Regional de América Latina. Washington. 159 p.
- Banco Mundial. 2000. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. 31 p.
- Banco Mundial. 2017a. Fortalecimiento Empresarial en Paisajes Productivos Forestales. SFG3776 REV. Marco de Manejo Ambiental (MMA). Noviembre 2017. México. 72 p.
- Banco Mundial. 2017b. Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes, cuadernillo del “Panorama general”, Banco Mundial, Washington DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO. 54 p.
- Barton, Brady y Merino, Leticia. 2004. La Experiencia de las Comunidades Forestales en México, primera edición. INE y CCMSS. México. 270 p.
- Bray, David y Merino, Leticia. 2004. La experiencia de las comunidades forestales en México. Veinticinco años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias. INE- SEMARNAT/CCMSS. México. 271 p.
- Canto, Rodolfo. 2012. Gobernanza y democracia, de vuelta al río turbio de la política. *Gestión y Política Pública*, volumen XXI, número 2, II semestre de 2012, México. pp. 333-374.
- CATIE. Robles, Gabriel. 2016. Introducción al marco conceptual de la buena gobernanza forestal: Principales pilares y criterios. Curso “Formación de Formadores” en Gobernanza y Gestión Forestal con énfasis en REDD+. 15 al 21 de julio de 2016. Ciudad de Quetzaltenango, Guatemala. 57 p.
- CCMSS. Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible. 2017. Posicionamiento sobre la situación de la nueva Ley forestal que se discute en el Senado de la República. México. 2 p.

- CCMMS. Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible. 2018. Bosques con todos. Propuesta de una nueva política forestal. México. 32 p.
- CESPAP. 2009. What is good governance? Abstract. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Bangkok. Thailand. 3 p.
- CONABIO. 2006. Capital Natural y Bienestar Social. México. 71 p.
- CONABIO. 2016. Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016-2030. México. 388 p.
- CONAFOR. 2003a. Gestión comunitaria para el uso sustentable de los bosques. PROCYMAF. México. 120 p.
- CONAFOR. 2003b. Programa Estratégico Forestal para México 2025. México. 191 p.
- CONAFOR. 2013a. Bosques, cambio climático y REDD+ en México. Guía básica. Elaborado por el Área de Proyectos y Mercados Forestales de Carbono adscrita a la Coordinación General de Producción y Productividad de la Comisión Nacional Forestal (CO). México. 88 p.
- CONAFOR. 2013b. Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad (ENAIPROS) 2013-2018. México. 63 p.
- CONAFOR. 2013c. Propuesta de actualización del Programa Estratégico Forestal para México (PEF) 2025. V.4 mayo 2013. México 158 p.
<http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/4/4024PROPUESTA%20DE%20ACTUALIZACI%C3%93N%20PROGRAMA%20ESTRAT%C3%89GICO%20FORESTAL%20PARA%20M%C3%89XICO%202025.pdf>
- CONAFOR. 2014. Programa Institucional 2014-2018. México. 110 p.
- CONAFOR. 2017a. Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal. REDD+ México. Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. México. 124 p.
- CONAFOR. 2017b. Informe de consulta de los instrumentos de salvaguardas del Proyecto: “Fortalecimiento Empresarial en Paisajes Productivos Forestales”. México. 22 p.
- CONAFOR 2017c. Innovación forestal@I. Revista electrónica de divulgación científica forestal. Publicación 13 Industria Forestal. Perspectivas de la Industria Forestal en México. Décimo tercera edición 31 de agosto de 2017.
https://www.conafor.gob.mx/innovacion_forestal/?p=4672

- CONAFOR. 2017d. Primer resumen de información sobre la forma en que se están abordando y respetando todas las salvaguardas mencionadas en la decisión 1/CP.16, apéndice I, en México. Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal. REDD+ México. 41 p.
- CONAFOR. 2018a. La Comisión Nacional Forestal y el Desarrollo Sustentable en México 2012-2018. México. 308 p.
- CONAFOR. 2018b. Inventario Nacional Forestal y de Suelos. Informe de Resultados 2009-2014. Comisión Nacional Forestal. México. 200 p.
- CONEVAL. 2015. Evaluación de Diseño Programa Nacional Forestal-Desarrollo Forestal. Instancia Evaluadora: Biol. Rocío Macrina Esquivel Solís. Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social/Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México. 153 p.
- CONEVAL. 2016. Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018. México. 116 p.
- CONEVAL. 2017. Ficha de Monitoreo 2016-2017 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable. Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social/Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México. 2 p.
- Delamazza, Gonzalo. 2009. Fortalecimiento de la sociedad civil para la acción pública y la gobernanza democrática en contextos de desarrollo. Documento de Trabajo Serie CECOD Número 10 / 2009. CEU Ediciones. Madrid, España. 59 p.
- Del Angel-Mobarak, Gustavo, comp. 2012. La Comisión Nacional Forestal en la historia y el futuro de la política forestal de México. CIDE-CONAFOR. México. 346 p.
- FAO. 2009. Situación de los Bosques en el Mundo. Roma. 158 p.
- FAO-PROFOR. 2011. Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal. Roma. 27 p.
- FAO-PROFOR. 2013. Competitividad y Acceso a Mercados de Empresas Forestales Comunitarias en México. 125 p.
- FAO. 2016. El Estado de los Bosques en el Mundo. Roma. 137 p.
- Gobierno de la República. 2013. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México. 184p
- Hirst, Paul. 2000. Democracy and Governance. In Debating Governance Steering and Democracy. Edited by Jon Pierre. Oxford University Press, Canadá. pp. 13-35

- IPCC. 2007. Cambio climático 2007 Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación). IPCC, Ginebra, Suiza. 104 p.
- ITAM. Centro de Estudios de Competitividad. 2010. El sector forestal en México; diagnóstico, prospectiva y estrategia. México. 88 p.
- ITAM. Centro de Estudios de Competitividad. Evaluación específica de los Programas de Desarrollo Forestal. 2012. Informe Ejecutivo del a Evaluación OE1. Comisión Nacional Forestal. México. 171 p.
- Jiménez, José. 2017. Hacia la modernización del consejo nacional forestal: retos y perspectivas del modelo de gobernanza participativa. Tesina de maestría. Colegio de Postgraduados. México. 80 p.
- Jorquera, Daniela. 2011. Gobernanza para el desarrollo local. Documento de trabajo no. 95, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Documento de trabajo no. 6, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile. 16 p.
- Kooiman, Jan. 1993, Modern Governance: New Government, Society Interactions, Sage Publishing. London. 280 p.
- LBBGE. Libro Blanco de la Buena Gobernanza Europea. 2001. La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 40 p.
- LGDFS. 2018. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2018. 52 p.
- Madrid, Lucia; Núñez, Juan Manuel; Quiroz, Gabriela y Rodríguez, Yosú. 2009. La propiedad social forestal en México. Investigación ambiental 2009. 1 (2): 179-196. México. pp. 179-196.
- Martínez, Eduardo. 2015. Gobernanza forestal en la Península de Yucatán. Proyecto de Bosques y Cambio Climático. SEMARNAT/CONAFOR. México. 106 p.
- Martínez, Víctor. 2017. Seguimiento y monitoreo de los resultados de la acción pública en los ejidos y comunidades forestales de México, basado en un índice de desarrollo forestal y una tipología de productores. Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México. 135 p.
- OCDE. 2013. Evaluaciones de la OCDE sobre el desempeño ambiental: México 2013, OECD Publishing. México. 194 p.

- OIMT. 2005 Consejo Internacional de las Maderas Tropicales. 2005. Consecución del objetivo 2000 y la ordenación forestal sostenible en México. Yokohama, Japón. 51 p.
- Ostrom, Elinor. 2009. El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. FCE – UNAM. México. 383 p.
- Pierre, Jon y Peters, G. 2000. Governance, Politics and the State. Political Analysis. Macmillan. United States of America. 231 p.
- Pierre, Jon y Peters, G. 2005. Gobernanza sin gobierno. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-INAP (Estudios Goberna) pp. 37-56.
- PNUD. 2017. Evaluación Final del Proyecto “Transformar el manejo de bosques de producción comunitarios ricos en biodiversidad mediante la creación de capacidades nacionales para el uso de instrumentos basados en el mercado (00071603 FMAM –PNUD -PIMS)”, Programa Operativo PNUD. 101 p.
- PNUD. 2018. Evaluación de necesidades de financiamiento para la biodiversidad en México 2017-2020. BIOFIN México Evaluación de necesidades de financiamiento para la biodiversidad en México 2017-2020. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). México. 51 p.
- Porras, Francisco. 2007. Teorías de la gobernanza y estudios regionales. Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales, núm. 69, septiembre-diciembre, 2007. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Distrito Federal, México. pp. 161-185
- Ramírez, María. 2011. Gobernanza y legitimidad democrática. En Reflexión política. 13 vol. 25, 2013. Colombia. pp. 124-135
- RAN. Registro Agrario Nacional. 2012. Atlas de propiedad social y servicios ambientales en México. Secretaría de la Reforma Agraria. México. 160 p.
- Real Academia Española. 2001. Diccionario de la Lengua Española 22ª edición. <http://lema.rae.es/drae2001/>
- Robles, Héctor. 2011. Ejidos y Comunidades en México. Problemas y Perspectivas. Memorias del Seminario: “Propiedad social y servicios ambientales”. 8 de noviembre de 2011. Ciudad de México. pp. 30-36.
- Rhodes, R. A. W. 2005. La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-INAP (Estudios Goberna) pp. 99-122.

- Salas, José María, Leticia Myriam Sagarnaga, José Gilberto Segura y Perla Arroyo 2015. Evaluación de procesos de la Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad 2013-2018. (Ejercicio fiscal 2014). Tomo I. Informe Final. 250 p.
- SARH. Anuario Estadístico de la Producción Forestal 1993. México. 144 p.
- SEMARNAP. Anuarios Estadísticos de la Producción Forestal 1996-2001. México
- SEMARNAT. Anuarios Estadísticos de la Producción Forestal 2002 al 2016. México
- SEMARNAT. 2001. Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2001. México. 45 p.
- SEMARNAT. 2013. Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT). México. 134 p.
- SEMARNAT. 2014. Programa Nacional Forestal 2014-2018. México. 148 p.
- SEMARNAT. 2016. Resumen Ejecutivo Estrategia de Integración para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad en el Sector Forestal (2010-2022). México. 8 p.
- Senado de la República LXIII Legislatura. 2017. Dictamen de las Comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial y de Estudios Legislativos, a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se abroga la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003; se expide la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, se reforma el primer párrafo al artículo 105 y se adiciona un segundo al mismo artículo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. México. 142 p.
- Universidad Nacional Autónoma de México. 2018. Boletín UNAM-DGCSS-173. Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) Ciudad Universitaria. 6:00hs. 19 de marzo de 2018. http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2018_173.html
- Universidad Autónoma Chapingo. 2014. Informe final. Monitoreo y Evaluación Complementaria del Programa U036 PRONAFOR-Desarrollo Forestal 2013. 555 p.
- Whittingham Ana. 2005. Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 33, octubre, 2005. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela. pp. 1-15.
- WWF. http://www.wwf.org.co/que_hacemos/bosques/gobernaza_forestal/