

Hacia una planeación participativa de la política forestal en México

Vanegas Lópezl, Magda; Matus Gardeall, Jaime Arturo
Hacia una planeación participativa de la política forestal en México
Sociedad y Ambiente, núm. 18, 2018
El Colegio de la Frontera Sur, México
Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=455757584002>
DOI: <https://doi.org/10.31840/sya.v0i18.1875>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Hacia una planeación participativa de la política forestal en México

Towards Participatory Forestry Policy Planning in Mexico

Magda Vanegas López I

Colegio de Postgraduados, Campus Montecillo, México

iximvl@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.31840/sya.v0i18.1875>

Redalyc: [https://www.redalyc.org/articulo.oa?](https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=455757584002)

[id=455757584002](https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=455757584002)

Jaime Arturo Matus Gardea II

Colegio de Postgraduados, Campus Montecillo, México

matus.jaime@gmail.com

Recepción: 24 Abril 2018

Aprobación: 14 Agosto 2018

RESUMEN:

En este artículo se analiza la participación de los dueños de los predios forestales en el diseño de la política forestal en México a través de una revisión documental del marco jurídico en la materia y los documentos de planeación a nivel nacional y estatal. Se encontró que en la elaboración de los planes del sector forestal a nivel nacional hubo una mayor participación de representantes de la academia, del gobierno y asociaciones de productores forestales. En 90.9 % de los planes estratégicos forestales estatales analizados se reportó la participación de dueños y poseedores de las áreas forestales, pero no se especificó el método de muestreo utilizado ni el marco muestral. La CONAFOR ha impulsado algunas estrategias que promueven el capital social de las comunidades forestales para incrementar la gobernanza sobre los recursos naturales (programas prediales, PROCYMAF y REDD+), pero no se encontró evidencia de que estos esfuerzos sirvan como base para el diseño de la política del sector. Con base en estos hallazgos, se argumenta la conveniencia de que el diseño de la política forestal nacional se realice bajo un enfoque “de abajo hacia arriba” en años futuros, para lo cual se presenta una propuesta de instrumentación.

PALABRAS CLAVE: sector forestal, planificación de abajo hacia arriba, capital social.

ABSTRACT:

This article reviews the participation of forest property owners in the design of forestry policy in Mexico through a documentary review of the related legal framework and national and state planning documents. It found that national forestry sector planning involved greater participation by representatives of universities and research institutes, government and forestry producers' associations. In 90.9 % of the state strategic forestry plans reviewed, the participation of owners and holders of forestry areas was reported, but neither the sampling method used nor the sampling frame were specified. Although CONAFOR has promoted strategies encouraging social capital from forestry communities in order to increase governance of natural resources (land use programs, PROCYMAF and REDD+), there is no evidence of these efforts being used as the basis for policy design in the forestry sector. These findings are used to argue that national forestry policy should be designed using a “bottom-up” approach in future years, for which a proposal for its implementation is presented.

KEYWORDS: forestry sector, bottom-up planning, social capital.

INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha liderado el establecimiento de una Agenda para el Desarrollo, enfocada hacia el desarrollo humano no sólo en temas como salud, educación o empleo, sino en el derecho que todos tenemos para gozar de un ambiente sano (en 2015, los Estados miembros de la ONU aprobaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que incluye a este último) (ONU, 2015). Las áreas forestales son un recurso importante para que las poblaciones tengan acceso a un ambiente sano: en los ecosistemas forestales se generan servicios ecosistémicos necesarios para el desarrollo de núcleos poblacionales, además que representan el sustento de millones de comunidades rurales por lo que son “la base indiscutible para el mantenimiento de la biodiversidad y la garantía de las capacidades de adaptación al fenómeno del cambio climático” (CONAFOR, 2010: 5). La Organización de las Naciones Unidas para la

Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) ha recomendado que cada país cuente con un plan del sector forestal a nivel nacional. Para esta institución una política forestal nacional es “un acuerdo negociado entre el gobierno y las partes interesadas (todos los sujetos que dependen u obtienen beneficios de los bosques, o aquellos que deciden, controlan o reglamentan el acceso a esos recursos) acerca de las orientaciones y principios de acción por ellos adoptados, en armonía con las políticas socioeconómicas y ambientales nacionales, para guiar y determinar las decisiones sobre el uso sostenible y la conservación de los recursos de bosques y árboles en beneficio de la sociedad” (FAO, 2010).

Hay tres orientaciones que disputan el diseño de la política forestal en México: a) interés privado (la búsqueda de máxima eficiencia económica con una alta participación del capital privado); b) interés público (la conservacionista para la provisión de servicios ecosistémicos a través de un alto control del Estado) y c) la social (enfatisa la silvicultura comunitaria como vía principal para el manejo sustentable, y en el ejercicio de los derechos y la atención de las necesidades de las comunidades forestales). Estas posturas parten de diagnósticos que ponderan distintos puntos y en épocas recientes se han vinculado para atender al sector de manera integral. Sin embargo; si se ignora a los dueños de las áreas forestales en la toma de decisiones, se corre el riesgo de repetir las limitaciones de las políticas ambientales y conservacionistas del pasado (Merino, 2003).

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016), en México hay un total de 62 873 terrenos cuya actividad principal es la forestal (1 790 926.52 ha). Un 1.1 % de los propietarios corresponde a “grandes productores” con una superficie de 293 317.68 ha (16.4 %) y 98.9 % de los productores posee 1 497 608.84 (83.6 % de la superficie). En México más del 70 % de los predios forestales son de propiedad social y sólo alrededor de un tercio de los núcleos agrarios poseedores de más de 300 ha de terrenos forestales ejerce la silvicultura como actividad principal (Banco Mundial, 2011). Al no ser silvicultores es probable que dos terceras partes de los núcleos agrarios forestales no formen parte de alguna organización que les permita participar en la planeación del sector forestal y en el diseño de políticas a través de las entidades tradicionales (asociaciones de silvicultores, organizaciones de productores, consejos forestales estatales, etcétera).

La planeación, la coordinación y la evaluación constituyen prerrequisitos importantes para que las políticas forestales sean coherentes en su propio funcionamiento y en su articulación con las dirigidas a otros sectores; condición que permitirá que en su conjunto las políticas públicas atiendan de forma integral los problemas complejos (Cejudo y Michel, 2016).

En este artículo se analiza la participación de los dueños de los predios forestales en el diseño de la política forestal en México y a partir de este análisis se discute la posibilidad de realizar de una manera diferente la planeación participativa con el objeto de enriquecerla. La discusión busca mostrar la conveniencia de que el diseño de la política forestal nacional se realice bajo un enfoque “de abajo hacia arriba” en años futuros.

ANTECEDENTES

El sector forestal en México

De acuerdo con un estudio realizado por Madrid *et al.* (2009) con base en un análisis cartográfico de las casi 195 millones de hectáreas del territorio nacional, 65 % son superficies forestales. Sin embargo, de éstas sólo 66 millones de hectáreas están compuestas por bosques y selvas (una tercera parte); lo que significa que la mitad de la superficie forestal está formada por otro tipo de ecosistemas como desiertos, matorrales, praderas naturales y manglares. En un estudio publicado en 2006, Torres *et al.* estimaron que 15.1 % de la superficie total arbolada (8.6 millones de ha de las 56.8 millones de ha, con las cifras del Inventario Nacional Forestal de 1994) se encontraba bajo manejo técnico, aunque el potencial para producción comercial era de 21.6 millones de ha (38%). Asimismo señalaron que incrementar la superficie forestal bajo manejo y adoptar mejores tecnologías son alternativas viables siempre y cuando se incorporen estrategias de organización productiva, administración y generación de capital social, enfatizando que estas actividades son altamente recomendables

en los núcleos agrarios forestales, los cuales poseen un alto porcentaje de los recursos del país. De acuerdo con datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT, 2016), en los últimos años, la contribución del sector forestal al Producto Interno Bruto de México (PIB) ha sido de 0.3 %.

El sector forestal en México también está estrechamente vinculado con la biodiversidad, pues cabe recordar que México es el cuarto país del mundo con mayor riqueza biológica (Espinosa y Ocegueda, 2008), y al mismo tiempo, uno de los países donde la diversidad se ve más amenazada por la destrucción de los ecosistemas. Tradicionalmente, los bosques se han visto como una fuente inagotable de recursos, sin considerar que su recuperación requiere de procesos ecológicos que duran varios años y de la eliminación de disturbios antropogénicos. Debido a que algunos servicios ecosistémicos son bienes públicos puros y otros son recursos comunes, es frecuente que los costos relacionados con la conservación o la restauración sean absorbidos totalmente por los dueños de las áreas forestales, por lo cual la conservación de estos recursos se encuentra en permanente conflicto con otras actividades productivas que poseen mayor rentabilidad, por ejemplo, el cultivo de aguacate en Michoacán, o de la papa en el Estado de México.

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL SECTOR FORESTAL EN MÉXICO

Desde finales del siglo pasado el consenso sobre la necesidad de que el desarrollo sea sostenible se ha hecho manifiesto en diversos foros. En 1987 los líderes del mundo que integraban la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo reconocieron la necesidad de que a nivel global la sociedad se planteara un cambio masivo en sus objetivos. Para ello acordaron ocho principios básicos, entre los que destacan la importancia de dar un giro a la concepción del desarrollo a través de la incorporación de la continuidad, la equidad, la justicia social y la seguridad como objetivos sociales fundamentales, así como el reconocimiento de la complementariedad de los objetivos económicos y medioambientales. A partir de esta fecha, se definió al desarrollo sostenible como aquel “que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 1987).

El hecho de que el desarrollo sostenible involucre pensar en el futuro implica diseñar estrategias de corto, mediano y largo plazo y la planificación constituye una forma de sistematizarlas coherentemente. El uso de la planificación estratégica dentro de las instituciones públicas es una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias para avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados (Armijo, 2009). Incorporar la planificación como una actividad indispensable en el diseño de las políticas públicas puede marcar la diferencia entre la solución de un problema público y la implementación de medidas meramente paliativas. Las condiciones del sector forestal en México, expresadas en el potencial productivo del suelo, el compromiso inminente de coadyuvar a que la sociedad mejore sus condiciones de vida y la responsabilidad del país en la conservación de los recursos naturales y sus servicios ecosistémicos, hacen idónea la aplicación de esta herramienta en la ordenación del sector con visión de mediano y largo plazo.

La planificación en México está considerada en el marco jurídico. En el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2017b) se establece que el Estado es el responsable de promover un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. De acuerdo con el Artículo 16 de la Ley Federal de Planeación en México (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016), a las dependencias de la administración pública les corresponde, entre otras actividades: intervenir en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan (Nacional) y los programas regionales y especiales; elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales, y “considerar el ámbito territorial de las funciones previstas en su programa, procurando congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados”.

A su vez, en la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2017c) se establece que la planeación del desarrollo rural sustentable contará con la participación del sector público por conducto de los tres órdenes de gobierno (fracción I del artículo 13). Dicha ley también indica que la participación social en la programación sectorial se realizará a través de las organizaciones nacionales integradas en el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (fracción IX del artículo 13). Por otro lado, abre la posibilidad de que los programas a nivel municipal y regional cuenten con la participación de las autoridades, los habitantes y los productores ubicados en dichos territorios, además de señalar la necesidad de que los programas de este nivel sean coherentes con los programas sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo (fracción V del artículo 13).

Es preciso indicar que el Consejo consultivo cuenta con la participación de miembros de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable, representantes de las organizaciones nacionales del sector social y privado rural, de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria, y de los comités de los sistemas producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales (artículo 17). La Comisión Intersecretarial tiene un papel fundamental, dado que una de sus funciones es proponer al Ejecutivo el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que integra a las políticas públicas del sector rural con base en el Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales (artículo 14).

En cuanto a la legislación del sector forestal, cabe precisar que de acuerdo con el artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2017a), la política forestal deberá promover la planeación del desarrollo forestal sustentable, entendido éste como un “proceso tendiente a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales que no comprometa el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector”. La política forestal ha de ser conducida a través de una serie de instrumentos, entre ellos: la Planeación del desarrollo forestal; el Sistema nacional de información forestal; el Inventario nacional forestal y de suelos; la Zonificación forestal; el Registro forestal nacional; las Normas Oficiales Mexicanas en materia forestal, el Sistema nacional de gestión forestal y el estudio satelital anual del índice de cobertura forestal. Aunque la ley no lo señala, estos instrumentos son útiles en distintos procesos del ciclo de política pública, desde la definición del problema hasta la evaluación.

En las fracciones I a IX del mencionado artículo se establecen los principios rectores de la política forestal del país, entre los que se encuentran: consolidación de los recursos forestales como fuente permanente de ingresos y mejores condiciones de vida para sus propietarios o poseedores; fortalecimiento de las capacidades de decisión y acción de las comunidades para que ejerzan su derecho a proteger, conservar y aprovechar los recursos; diseño y establecimiento de instrumentos de mercado, financieros y jurídicos orientados a inducir comportamientos productivos y de consumo sobre los recursos forestales; preservación de los bienes y servicios ambientales; desarrollo de mecanismos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales; creación de mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios por la generación de bienes y servicios ambientales; vigilancia sobre la capacidad de transformación de la industria forestal para que sea congruente con el volumen autorizado; consolidación de una cultura forestal que garantice el cuidado, preservación y aprovechamiento de los recursos forestales.

Mientras tanto, en el artículo 32 de la citada ley, se menciona que los criterios de la política forestal incluyen el respeto al conocimiento de la naturaleza, cultura y tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas y su participación directa en la elaboración y ejecución de los programas forestales de las áreas que habitan, así como la incorporación efectiva de los propietarios forestales y sus organizaciones en la silvicultura, producción, industria y comercio de los productos forestales, la diversificación o uso múltiple y los bienes y

servicios ambientales, la participación activa por parte de propietarios de predios o de industrias forestales en los procesos de promoción de certificación del manejo forestal y de la cadena productiva, entre otros.

La mencionada ley señala que la estructura de organización de los dueños y poseedores de las áreas forestales es la Unidad de Manejo Forestal. En el artículo 112 se indica que las entidades federativas en coordinación con la CONAFOR serán las responsables de delimitar las Unidades de Manejo Forestal con base en el principio de cuenca hidrológica forestal para así favorecer, entre otras, “la planeación ordenada de las actividades forestales y el manejo eficiente de los recursos forestales”. A partir de estos antecedentes se concluye que el marco jurídico del país le confiere un papel activo en la planeación local de los recursos a los dueños de las áreas forestales. En los términos en que se ha planteado, la planificación a nivel local debe realizarse en función de las definiciones establecidas en los niveles superiores de planeación, lo cual omite la participación de la población rural y por lo tanto disminuye la posibilidad de que sean incorporadas estrategias para la atención de los problemas a los que se enfrentan los dueños de las áreas forestales; problemáticas que en este sentido pasan inadvertidas para otros actores del sector forestal.

Mantener esta condición en la legislación limita la participación de las comunidades forestales en el diseño de la política del sector, con lo cual se debilita la legitimidad de las decisiones. También se corre el riesgo de que la política pública del sector no posea la suficiente coherencia, y que la teoría causal o la teoría de cambio se basen en supuestos falsos. Tal como lo señalan Cejudo y Michel (2016: 24) “La elaboración de políticas basadas en circunstancias no coincidentes con la realidad, impiden que la teoría del cambio prevista se ejecute de acuerdo con el plan”.

En su obra *El gobierno de los bienes comunes*, Elinor Ostrom (2000: 338) señala la tendencia de los científicos sociales a centralizar la autoridad política en el análisis de los recursos de uso común (RUC); principalmente por tres características: 1) los usuarios de los RUC son considerados como capaces de una maximización de corto plazo pero no de la propuesta de estrategias de corto plazo para mejorar los resultados conjuntos; 2) porque a estos individuos se les concibe como si estuvieran en una trampa de la que no podrían salir sin apoyo gubernamental; 3) las instituciones establecidas por los individuos son consideradas ineficientes, y 4) las soluciones que el gobierno debe operativizar se basan en modelos de mercado o estados idealizados. Ostrom (2000) muestra su desacuerdo con esta visión y señala la existencia de instituciones creadas por los usuarios de RUC exitosas, las cuales han desarrollado normas compartidas, patrones de reciprocidad y un capital social útil en la construcción de acuerdos institucionales.

En esta misma lógica se ha propuesto un enfoque de la nueva ruralidad, paradigma que puede constituir una nueva forma de diseñar las políticas públicas y que permitiría transitar, tal como lo propone Acosta (2008), de programas sectoriales a programas enfocados al territorio; de apoyos generalizados a una administración focalizada al presupuesto, y del protagonismo gubernamental hacia el fortalecimiento de las capacidades locales. Algunos planteamientos de este enfoque también han sido identificados como una necesidad por la CONAFOR (2010) en la Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques, la conservación y el incremento de las capturas de CO₂ (ENAREDD+), que busca la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques, donde se ha indicado: “Hemos identificado que la manera de lograr la reducción de la deforestación y la degradación de los bosques es a través del desarrollo rural sustentable, que permita hacer confluir y armonizar el conjunto de políticas y acciones que se expresan en el territorio”. Esta estrategia consta de cinco líneas de acción: a) arreglos institucionales y políticas públicas; b) esquemas de financiamiento; c) nivel de referencia forestal y sistema de medición, reporte y verificación; d) desarrollo de capacidades, y e) comunicación, participación social y transparencia.

DOCUMENTOS DE PLANEACIÓN FORESTAL EN MÉXICO

Los instrumentos de planeación del sector forestal en México elaborados en este siglo son el Programa Estratégico Forestal 2025 (PEF) (SEMARNAT y CONAFOR, 2001), el Plan Nacional Forestal 2001-2006 (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2001), el Programa Institucional de la Conafor y el Programa Nacional Forestal 2014-2018. En estos instrumentos se han sentado las bases para conducir la política forestal del país. Las entidades federativas también cuentan con un documento rector para el sector forestal en su demarcación. La elaboración de estos documentos fue resultado de la publicación del PEF 2025, en el que la CONAFOR estableció los lineamientos para su elaboración.

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

La planificación participativa es un mecanismo para despertar la motivación de la comunidad rural, y apoyar en el desarrollo de capacidades que los conviertan en los promotores de planes y proyectos susceptibles de generar cambios en sus sistemas de vida y transformar su realidad. La participación en un sistema social complejo es necesaria tanto para desarrollar como para mantener un sentido de identidad de los individuos. La planificación participativa sienta las bases de legitimidad de un proyecto, pues se basa en planes y programas que, al haber sido creados por los destinatarios, cuentan con su respaldo (Warren, 1973), lo que incrementa la posibilidad de que los proyectos sean sostenidos en el tiempo. La participación es un elemento importante para el pleno ejercicio de los derechos humanos. A este respecto, en el Artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana (Organización de los Estados Americanos, 2001) se hace hincapié en que el ejercicio de la democracia representativa se refuerza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía, en el marco de la legalidad constitucional de cada país.

En palabras de Barrera y Pacheco (2013: 30) “La participación ciudadana propugna un cambio de actitudes cotidianas y, por tanto, de mentalidad; además, brinda la oportunidad de comprender lo global mediante la implicación local, y mediante la obtención precisa de las realidades se obtiene el desarrollo endógeno. En la participación, los sujetos se preparan para el cambio de actitud ante la realidad en que viven, asumiendo conductas de disciplina, responsabilidad y compromiso en la construcción de los planes de desarrollo”. Sin embargo, un cambio de actitud (o de mentalidad) no puede darse de forma automática. Cada individuo debe considerar que ese cambio de actitud le ayudará a mejorar su condición actual, y en muchos casos, requerirá de una capacitación adecuada que le permita identificar con mayor claridad sus necesidades.

El concepto de gobernanza permite esclarecer la importancia de la participación de la sociedad en la toma de decisiones; entendiendo este concepto como “un proceso de dirección que incluye dos planos de decisión, que resultan de las interlocuciones, ajustes y acuerdos que tienen lugar entre el gobierno y los actores económicos y sociales... se deciden las actividades que habrán de ejecutarse por considerarse causalmente idóneas para realizar los objetivos y metas preferidos. Se trata de un proceso de decisión que incluye información y conocimiento externo, saber tecnológico y competencias gerenciales específicas, relacionadas con la definición de las especificaciones de actividades, producto y resultados, con la estimación y asignación de recursos con costo eficiente, con la determinación de los compromisos (económicos y no) que asumen los participantes en la definición de la dirección, con la distribución de la autoridad y del trabajo, con las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación de las actividades, productos y resultados” (Aguilar, 2010).

La gobernanza permite que los individuos tengan un papel activo en su desarrollo. Este objetivo está estrechamente ligado al concepto de capital social; término que, de acuerdo con Putnam (1993), está constituido por las características de las organizaciones sociales que facilitan la acción y la cooperación para el beneficio mutuo; siendo dicho capital el que promueve el desarrollo económico. Según Portes (1998) el capital social puede dividirse en dos: el individual y el comunitario. El primero hace referencia a las relaciones

de confianza y reciprocidad y que se extienden a través de aquellas redes en las que el individuo es el centro; el segundo en cambio se expresa en instituciones complejas, con contenido de cooperación y gestión, y está integrado por las normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal (Portes, 1998).

Fukuyama (2000) centra la definición de capital social en la existencia de normas informales que promueven la cooperación entre dos o más individuos y abarcan desde la reciprocidad hasta mecanismos más complejos como los que articulan a quienes comparten la misma doctrina.¹ La confianza, las redes de negocios o la sociedad civil están asociadas por capital social pero no necesariamente constituyen capital social. Para este autor, la función económica del capital social es reducir los costos de transacción asociados con los mecanismos formales de coordinación como los contratos, jerarquías y reglas burocráticas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha contribuido a la discusión del concepto de capital social al definirlo como: “relaciones interpersonales que pueden ser utilizadas en la producción de bienes y servicios. De ellas es particularmente interesante su potencial como factor productivo, el grado en el que se utiliza y su rendimiento. Sin embargo, también lo es su contribución a las libertades de las personas, ya sea como medio para ampliar las oportunidades para elegir o al poner en juego la acción de los individuos como agentes de su propio desarrollo” (PNUD, 2008: 97).

El desarrollo del capital social en las comunidades forestales y la integración de los distintos actores del sector en la elaboración de los planes de desarrollo forestal a nivel local (microcuenca), de cuenca, región y nacional, se vislumbra como un mecanismo para construir un proceso conjunto de toma de decisiones. La participación de los actores es un camino a la legitimidad de cada plan, para que los dueños de los bosques, los industriales, los comercializadores de los productos forestales, los asesores técnicos y todos los actores del sector se apropien de las soluciones consensuadas y contribuyan a su aplicación en el largo plazo.

En el proceso de planificación debe considerarse que los propietarios de los recursos forestales en México tienen diferentes niveles de organización, capital social, y de autonomía política y económica. Una aproximación a su caracterización podría ser la propuesta por Álvarez Icaza (2006) para los usuarios de recursos comunes en México, que consta de seis categorías: 1) quienes poseen o no organización y cuentan con libre acceso; 2) organizaciones de recursos de uso común dirigidas; 3) organizaciones de recursos de uso común asistidas; 4) organizaciones de recursos de uso común semi asistidas; 5) organizaciones de recursos de uso común autónomas y 6) organizaciones de recursos de uso común independientes.

METODOLOGÍA

La metodología de este trabajo consistió en una revisión documental de los instrumentos de planeación del sector forestal a nivel nacional y estatal, mismos que fueron obtenidos del portal de internet de la CONAFOR. Se analizó la metodología empleada en la elaboración de los planes, con la finalidad de identificar la participación de los dueños de los recursos forestales en la definición de problemas o la propuesta de soluciones. Durante la revisión de los planes estratégicos forestales de las entidades federativas se encontró que éstos fueron elaborados con diversas metodologías (entre otras, la metodología de marco lógico, análisis de fortalezas, oportunidades y amenazas, y el modelo tridimensional de planeación), y con estrategias, objetivos y metas correspondientes a distintas temáticas del sector forestal. Por estas razones, se realizó una clasificación de los contenidos en función de las siguientes preguntas:

1. En la elaboración del plan estatal, ¿se incluyó la participación de dueños y poseedores de las áreas forestales?
2. ¿Cuáles fueron los criterios utilizados para elegir a los dueños y poseedores que participaron en la elaboración de los planes de desarrollo forestal de la entidad?
3. ¿Cuántos dueños y poseedores de las áreas forestales participaron en la elaboración de los planes estatales?
4. ¿Qué aspectos temáticos se abordaron en la definición de estrategias y metas de los planes estatales?

En la sistematización de la información señalada, se encontró que en algunos planes no se establecieron metas específicas, pero sí estrategias o acciones que brindaron información sobre las prioridades identificadas en cada entidad. Con fines comparativos, estas estrategias fueron clasificadas dentro de áreas temáticas.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados de la revisión documental se dividen en tres apartados. En primer lugar se presenta un análisis de los diagnósticos del sector forestal elaborados en los planes del sector a nivel nacional (horizonte de planeación de largo plazo). Posteriormente se muestra el análisis del contenido de los programas del sector forestal en las entidades.

LA PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA ESTRATÉGICO FORESTAL 2025

El PEF 2025 (SEMARNAT y CONAFOR, 2001) es el instrumento de planeación de largo plazo para el sector y fue elaborado a inicios de este siglo. Su objetivo general es “lograr una gestión sustentable de los ecosistemas forestales: el fomento de una producción forestal integral cada vez más ecoeficiente y el estímulo a esta forma de producción y conservación, el mejoramiento del bienestar social, especialmente en las áreas rurales, y el mantenimiento del potencial de producción maderable, no maderable y de servicios ambientales”.

Según lo reportado, en la elaboración del PEF 2025 (SEMARNAT y CONAFOR, 2001) se realizaron consultas en reuniones iniciales con 15 instituciones públicas y privadas, se realizaron tres talleres de consulta en las que participaron 300 personas; posteriormente se efectuó una gira técnica por Chihuahua, Estado de México y Quintana Roo con el objetivo de consultar a grupos de interesados. Asimismo se participó en el encuentro de industriales y profesionistas forestales del estado de Durango, y finalmente se divulgaron los productos intermedios en la página de la SEMARNAT con el propósito de recibir retroalimentación de personas interesadas. Los procedimientos reportados evidencian que la participación de los dueños y poseedores de los recursos forestales no organizados fue limitado.

LOS DIAGNÓSTICOS EN LOS PLANES DEL SECTOR FORESTAL NACIONAL DE MEDIANO PLAZO

El diagnóstico utilizado para la elaboración del Plan Nacional Forestal 2001-2006 (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos *et al.*, 2001) coincide con el del PEF 2025 (SEMARNAT y CONAFOR, 2001). En estos documentos la problemática fue segmentada de forma temática: se abordó la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales, la limitada superficie forestal bajo manejo sustentable, el escenario de inversión desfavorable de las plantaciones forestales comerciales, el uso ineficiente de los recursos, la baja competitividad de la industria forestal y el mercado de servicios ambientales no desarrollado.

En la elaboración del Programa Institucional de la CONAFOR 2007-2012 (documento de planeación del sector forestal en dicho sexenio, en adelante PIC) se realizaron 852 encuestas aplicadas a través de una consulta pública en el sitio de internet o encuestas personales aplicadas en eventos de alcance nacional como la Expo Forestal y el Congreso Mexicano de Recursos Forestales. De acuerdo con lo reportado, el nivel educativo de los entrevistados fue principalmente de licenciatura (57 %), posgrado (26 %), bachillerato o nivel técnico (14 %) y sin educación formal (5 %). Estas personas desarrollaban sus actividades laborales, principalmente, en el sector gubernamental y académico (33 % y 30 %, respectivamente). También se contó con la participación de personas del sector empresarial (13 %) y no gubernamental (9 %). El sector social, donde se asume que se agrupó a los silvicultores y los dueños y poseedores de las áreas forestales apenas representó 1 % de los entrevistados. El 1% restante correspondió al sector legislativo. En el diagnóstico del PIC 2007-2012 se identificaron problemas relacionados con la deforestación, los incendios, la tala ilegal

y la degradación de los suelos. En el texto se indica: “Estas condiciones generales del sector, aunadas a la multiplicidad de actores participantes demandan, por un lado, una planeación y coordinación efectivas de acciones, y por otro, una cultura y participación social acorde a los valores de uso y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales” (CONAFOR, 2008b).

El proceso metodológico para elaborar el Plan Nacional Forestal (PNF) 2014-2018, consistió en: “un análisis de la problemática forestal vigente, con base en la revisión documental de programas, estudios e información estratégica del sector, análisis de estadísticas y tendencias históricas, propuestas presentadas por organizaciones de la sociedad civil, los resultados de 32 Foros Estatales de Consulta para la elaboración del Programa Nacional Forestal 2014-2018 (SEMARNAT, 2014), así como los derivados de reuniones de coordinación intrasectorial con instancias del sector ambiental federal, e intersectorial con otras dependencias federales. Asimismo, se obtuvo retroalimentación, a través de una encuesta que estuvo disponible en la página internet de la CONAFOR, y de la SEMARNAT”.

En el Plan se describe: “en los talleres estatales de consulta participaron 1 823 personas, representando a las y los silvicultores, dueños, poseedores y usuarios de terrenos y recursos forestales, industriales forestales, academia e investigación, profesionales relacionados con el sector, mujeres, jóvenes, representantes de comunidades indígenas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos estatales y municipales, y representantes de diversas dependencias federales, todos ellos actores clave en cada entidad federativa”. En la elaboración del Programa se consideraron procesos de planeación participativa para fortalecer el diálogo sociedad-gobierno (Fernández, 2016). A pesar de que se indica el número de participantes, en el documento no se especifica el diseño del muestreo utilizado, el marco muestral, ni su representatividad estadística.

En el proceso de elaboración del Plan se identificaron 26 problemas principales, de los cuales cinco se circunscriben a la temática planteada en este texto:

- a) Insuficientes capacidades de organización, planeación y autogestión de las personas propietarias y poseedoras de los recursos forestales
- b) Escasa integración de los actores del sector forestal para la toma de decisiones
- c) Baja participación de mujeres, jóvenes e indígenas en actividades del sector forestal
- d) Deficiente planeación del desarrollo regional en las Unidades de Manejo Forestal
- e) Insuficiente extensionismo con pocas herramientas de promoción

A diferencia de otros planes, en este documento se identificó la falta de planificación en las comunidades; consideración importante porque disponer de esta herramienta en las comunidades forestales es un primer paso para incrementar la participación de los dueños en las decisiones de política en el nivel local y por ende, en la calidad de la democracia. Si bien disponer de un plan no es un método infalible para realizar un manejo adecuado de los recursos forestales, su ausencia reduce las posibilidades de dar una dirección adecuada al manejo.

En el PNF 2014-2018 también se identificaron algunos tópicos relacionados con fallas institucionales, aunque otras condiciones no se establecieron como causas de la problemática; por ejemplo, se señaló que el extensionismo es insuficiente y que no cuenta con herramientas suficientes de promoción. Cuestionar la insuficiencia es importante, pero la problemática persistente en las áreas forestales, también implica cuestionar su calidad. La asistencia técnica de calidad involucra que los profesionistas tengan la capacidad de aplicar sus conocimientos, informar a los productores forestales sobre las diferentes técnicas existentes para mejorar sus procesos, pero también la apertura para aprender de los dueños de las áreas. Significa incorporar la idea de que la transmisión de conocimiento no es estática ni en un sólo sentido, si no se retroalimenta con la interacción entre ambas partes. En el Objetivo 4 del PNF 2014-2018 “Impulsar y fortalecer la gobernanza forestal y el desarrollo de capacidades locales”, para el 2018 se planteó como meta incrementar el índice de participación social de 1 % a 1.28 % y favorecer que 23 % de los ejidos y comunidades forestales transiten a una tipología superior de productores incrementando sus capacidades organizativas.

El gobierno de México ha realizado diversas acciones para fortalecer la participación de las comunidades en el uso de sus recursos. Las acciones relacionadas con silvicultura comunitaria iniciaron en 1993 con la ejecución del Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México (PROCYMAF) que se aplicó en Oaxaca, Guerrero y Michoacán, y del Programa de Desarrollo Forestal Comunitario, procymaf II, que incluyó además a Durango, Jalisco y Quintana Roo (2004-2008). En 2009 el Programa se convirtió en el Programa de Desarrollo Forestal Comunitario y se aplicó en 12 estados (además de los anteriores, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Puebla y Veracruz). En 2011 la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) se incluyeron las 32 entidades del país, y buscó atender acciones relacionadas con el fortalecimiento del capital social (CONAFOR, 2012).

En el último sexenio, los apoyos de la CONAFOR se organizaron dentro del Programa Nacional Forestal (PRONAFOR), principal programa del sector forestal. En 2016 el PRONAFOR contó con un componente destinado a “Desarrollar y mejorar las capacidades y habilidades de personas propietarias, poseedoras y usuarias de terrenos forestales, a fin de impulsar, fortalecer y consolidar procesos de formación y capacitación para el desarrollo forestal integral”. El objetivo de este componente es acentuar los esfuerzos en el desarrollo de las capacidades de los dueños y poseedores; condición necesaria para incrementar la gobernanza sobre sus recursos naturales.

Por su parte, en la estrategia REDD+ se planteó la necesidad de incorporar una línea estratégica de comunicación y participación para “conocer los intereses, preocupaciones y expectativas que los distintos actores tienen sobre REDD+, los bosques y su papel en el manejo sustentable de los ecosistemas forestales; además de otra línea estratégica relacionada con la participación a través de la regionalización de la consulta con elementos diagnósticos de problemáticas específicas, con representatividad sectorial bajo el principio de una equitativa distribución. También se indicó que un plan de participación debe ser adaptado a las particularidades y contexto socioeconómico de los actores locales involucrados en la iniciativa, y que la participación social debe expresarse en todas las etapas de una política pública.

En 2017 se realizó una consulta sobre la ENAREDD+ a través de distintos mecanismos: consulta virtual, foros estatales, foros temáticos, consulta a consejos y organismos de participación, consulta dirigida a indígenas y afrodescendientes y consulta a comunidades locales. Este último mecanismo con la participación de 5 468 personas (CONAFOR, 2017).

Derivado del ejercicio de consulta se identificó la percepción común de que es necesario fortalecer la participación social con la inclusión, con representatividad, de hombres, mujeres, y los diferentes grupos étnicos y etarios, y que la comunicación entre gobierno y comunidades deberá ser constante, fomentando la retroalimentación. Estos antecedentes reflejan que la participación de las comunidades en el diseño, operación y evaluación de la política pública del sector ya es parte de los planteamientos de la CONAFOR. A continuación se presenta el análisis de los documentos de planificación, en las entidades.

PLANES DEL SECTOR FORESTAL EN EL NIVEL SUBNACIONAL

Los planes estatales del sector forestal en cada entidad fueron obtenidos del sitio de internet de la Conafor: Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz Zacatecas. De los 22 planes estatales disponibles en el momento de la revisión, 72.7 % fueron publicados antes de 2008; en 22.7 % de los casos no se menciona el año de publicación y 4.5 % se publicó en 2013.

Del análisis de los documentos revisados se concluye que en 90.9% se realizaron talleres participativos, reuniones plenarias o talleres de validación que contaron con la participación de algunos dueños y poseedores de las áreas forestales; en algunos casos se indica que los participantes en los talleres fueron actores representativos del sector forestal, pero no se especifica el método de muestreo utilizado ni el marco muestral.

Como se indicó, seleccionar sólo a personas que cuentan con cierto nivel de organización soslaya a los pequeños productores que no están organizados o que tienen baja capacidad productiva, pero que sí toman decisiones sobre sus recursos naturales y cuyo efecto acumulado pudiera tener repercusiones negativas sobre la calidad de los recursos forestales.

Otro aspecto de interés para este análisis fue determinar sobre qué tópicos de la administración forestal se planteó obtener resultados en los programas de las diferentes entidades. Para ello, las metas fueron clasificadas de acuerdo con los criterios que se presentan en el Cuadro 1.

CUADRO 1.
Descripción de los temas en los Planes de Desarrollo Forestal Estatal

Tema	Descripción
Fortalecimiento institucional	Metas o actividades vinculadas con la construcción de organismos para el manejo forestal, el establecimiento y operación de la normatividad y la disposición de información para la toma de decisiones.
Manejo forestal	Metas o actividades vinculadas con la ordenación de los recursos forestales de la entidad.
Aprovechamiento forestal maderable	Metas o actividades relacionadas con la extracción de productos forestales a través de la aplicación de diversas técnicas, el equipamiento, el desarrollo de infraestructura o la elaboración de estudios.
Recursos forestales no maderables	Metas o actividades orientadas al aprovechamiento de recursos forestales no maderables como resinas, ceras, gomas, rizomas, paisaje.
Silvicultura comunitaria	Metas o actividades dirigidas a fortalecer la apropiación de las comunidades en el manejo de sus recursos forestales, cuyos beneficios conllevan a su desarrollo y mejoran los procesos de gobernanza sobre los recursos naturales.
Industrias forestales	Metas o actividades encaminadas a incrementar o mejorar la planta productiva forestal de la entidad. En este grupo se incluyeron también los puntos relacionados con las cadenas.
Plantaciones forestales comerciales	Metas o actividades asociadas con el establecimiento o mantenimiento de plantaciones destinadas a la cosecha de productos forestales específicos.
Protección de áreas forestales	Metas o actividades orientadas a mantener actividades de vigilancia de los recursos forestales.
Manejo del fuego	Metas o actividades encaminadas al manejo del fuego en los ecosistemas a través de técnicas específicas o a la prevención y combate de incendios forestales.
Salud forestal	Metas o actividades encaminadas a que las poblaciones de agentes patógenos presentes en los ecosistemas forestales se encuentren en niveles que no afecten los procesos de resiliencia o productividad.
Restauración de suelos	Metas o acciones dirigidas a recuperar la calidad de los suelos forestales.
Reforestación para la restauración	Metas o acciones orientadas al establecimiento de propágulos de especies forestales para recuperar o mejorar la calidad de las áreas forestales. En este conjunto se agruparon las actividades de producción de planta para reforestación con fines de restauración.
Germoplasma forestal	Metas o actividades vinculadas con el mejoramiento genético forestal, la infraestructura para la conservación de germoplasma y la producción de germoplasma.
Conservación de la biodiversidad	Metas o actividades encaminadas a mantener o mejorar la condición de la biodiversidad en las áreas forestales.
Servicios ecosistémicos	Metas o actividades cuyo objetivo es mantener o mejorar los servicios ecosistémicos e introducir mecanismos de política para generar los mercados de servicios ecosistémicos.
Bioenergía	Metas o actividades dirigidas a generar combustible de productos derivados de las áreas forestales para contribuir a satisfacer las necesidades energéticas de las poblaciones del sector forestal.
Investigación	Metas o actividades dirigidas a incrementar el conocimiento sobre diversos aspectos de interés relacionados con los recursos forestales.

elaboración propia.

Cabe destacar que hubo planes del sector forestal en los que no se establecieron metas. En estos casos, las estrategias o los indicadores fueron retomados y clasificados en los temas indicados en el Cuadro 1. En más de 90% de los planes forestales estatales se plantearon metas o estrategias relacionadas con el manejo forestal y la conservación de la biodiversidad; lo cual es congruente con la problemática identificada en los diversos instrumentos de planeación del sector, donde se indica que el deterioro ambiental es uno de los principales obstáculos que éste enfrenta. En contraste, el tema de silvicultura comunitaria orientada a empoderar a las comunidades forestales sobre el uso de sus recursos sólo fue considerado en 45.5 % de los instrumentos de planeación (Figura 1). Hubo casos donde este tema sí se abordó, pero no se establecieron metas específicas. Así por ejemplo, en el Programa del estado de Jalisco se incluyó el tema de silvicultura comunitaria y sólo se describieron las líneas de acción.

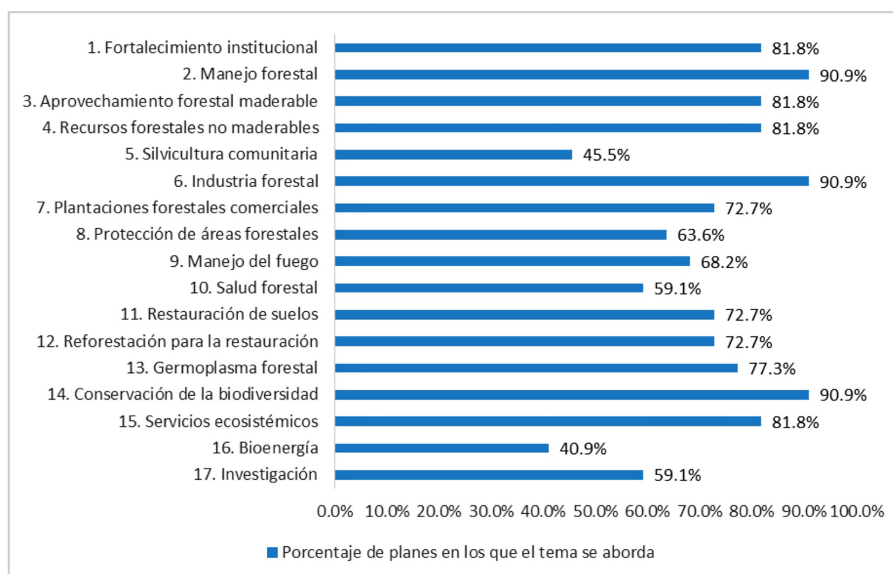


FIGURA 1.

Porcentaje de planes estatales que tienen metas vinculadas con los temas seleccionados

elaboración propia, con base en el análisis de los Programas del Sector Forestal en las entidades.

En el nivel regional, la CONAFOR impulsó la elaboración de estudios regionales forestales (ERF) a través de las Unidades de Manejo Forestal. De acuerdo con la guía para su elaboración, estos programas tuvieron como objetivo, entre otros, constituir el programa rector de ordenamiento del uso de suelo forestal en la región y del manejo sustentable de los recursos forestales a través de actividades de producción, conservación y reconstrucción, así como precisar y diseñar la ejecución de las políticas y programas forestales en cada región forestal del país y darles orden de prioridad, vinculando lo forestal con otros sectores en un trabajo transversal (CONAFOR, 2008a). A nivel local, la CONAFOR cuenta con apoyos para realizar actividades de ordenamiento territorial comunitario y ha desarrollado una guía que establece los lineamientos básicos para su elaboración.

No se encontró evidencia documental que permita determinar si la información de estos ordenamientos se encuentra sistematizada y ha sido utilizada para elaborar los planes forestales a un nivel superior (por entidad o a nivel nacional), pero si han sido elaborados con base en las recomendaciones de la institución, es de esperar que la experiencia acumulada pueda capitalizarse para generar un mayor involucramiento de los dueños de las áreas forestales en la planeación de los recursos del sector en otros niveles (a nivel cuenca, región o nivel nacional).

PROPUESTA PARA LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DEL SECTOR FORESTAL EN MÉXICO

La propuesta para realizar la planificación con un enfoque de abajo hacia arriba se presenta en la Figura 2. La premisa básica de esta propuesta es que la planificación local, basada en el ordenamiento territorial, aporte elementos de decisión sobre condiciones particulares de los predios y que, en un ejercicio posterior, estos planes puedan analizarse a nivel de cuenca para vislumbrar los elementos comunes y realizar el ordenamiento territorial ahí requerido. Al iniciar en el nivel local (en el caso de los núcleos agrarios, de los recursos forestales del ejido o comunidad, y en los predios particulares, en conglomerados de predios) con la participación de los dueños y poseedores de las áreas forestales, los resultados de este y otros procesos de planeación de los recursos forestales a nivel cuenca podrían ser utilizados como base para, en un proceso participativo, llevar a cabo la planeación a nivel regional o estatal.

La planificación regional serviría como base para la planificación del sector a nivel nacional. Al ser resultado de un proceso de ordenamiento del territorio se tendría mayor claridad para utilizar los recursos de forma eficiente: asignar las áreas de acuerdo con su mejor uso potencial. La planificación participativa requerirá la representación de los actores del sector forestal, cada uno con capacidad de exponer los argumentos que sostengan sus propuestas. A través del debate los participantes podrían analizar qué medida tiene prioridad sobre otras propuestas y así definir las estrategias del plan.

Tal como en el enfoque de la nueva ruralidad, en esta propuesta el territorio constituye la base para la identificación de la problemática y del potencial productivo. También se considera que los pobladores de las áreas forestales tienen la capacidad para proponer medidas innovadoras que les permitan desarrollar su potencial. El conjunto de estas actividades permitirá incrementar la gobernanza de los dueños de las áreas forestales sobre sus recursos naturales.

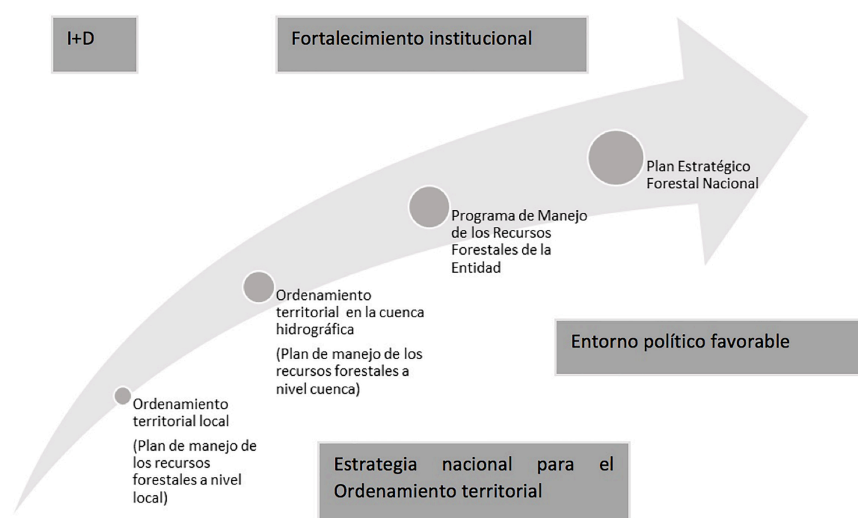


FIGURA 2.

Propuesta para la elaboración del Plan Estratégico Forestal Nacional bajo un enfoque participativo elaboración propia

La instrumentación de una estrategia como la que aquí se plantea debe considerar que paralelamente se trabaje en fortalecer las instituciones para así favorecer la gobernabilidad de las áreas forestales. Se trata de una estrategia nacional de asesoría técnica para el sector rural en las áreas forestales, abierta a la generación de propuestas para la diversificación de actividades, el ordenamiento territorial y el desarrollo de la investigación, la ciencia y la tecnología, orientada además a mejorar los sistemas de producción, transformación y comercialización de los bienes y servicios forestales. Los mecanismos de trabajo en el proceso de planificación participativa a nivel local deben adaptarse a las características específicas de los productores en consideración de sus niveles de organización, capital social y autonomía, así como las regulaciones internas para el acceso y uso de los recursos forestales, los recursos de uso cotidiano, sus actividades de producción, ya sea de autoconsumo o comercial, y sus condiciones de acceso al mercado.

México dispone de instituciones en el orden federal que podrían trabajar con la Conafor de manera transversal para atender estas necesidades; por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), los gobiernos de las entidades y municipales, y sus dependencias con funciones relacionadas.

CONCLUSIONES

La planificación del sector forestal en México se realiza con un enfoque de “arriba hacia abajo”, que en este sentido relega a los dueños y poseedores de las áreas forestales a tener un papel pasivo que no contribuye al fortalecimiento de la gobernanza sobre sus recursos naturales. Esta situación responde a lo establecido en el marco jurídico del país, tanto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, como en la Ley de Planeación y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Si bien la Constitución Política del país indica que la participación deberá ser resultado de un proceso democrático, en las mencionadas leyes no se establece algún mecanismo que permita incorporar la participación de los productores rurales que no pertenecen a alguna organización.

En el nivel de operación actual de la CONAFOR (un programa con reglas de operación centralizadas, mecanismos de operación diseñados a nivel nacional, elaboración de diagnósticos con base en insumos cartográficos en una escala mayor o igual que 1:250 mil) y con las restricciones de recursos humanos y financieros existentes, conseguir un desarrollo forestal sostenible en toda la extensión del concepto: sin inequidades, competitivo y a largo plazo, parece una meta difícil de alcanzar. Probablemente un camino para lograrlo sería que los proyectos de planificación en las áreas forestales se realizaran con un enfoque “de abajo hacia arriba”, es decir que en su diseño participaran los pobladores locales, para de esta manera capitalizar su conocimiento sobre el funcionamiento de los ecosistemas, sus intereses en el uso del territorio, sus necesidades de organización y asistencia técnica, y con ello coadyuvar a que los pobladores puedan apropiarse de la intervención.

En la mayoría de los planes del sector forestal en el nivel subnacional se menciona la participación de los dueños y poseedores de las áreas forestales, pero no se especifica información clave para su caracterización, entre otras: el número de participantes, los criterios bajo los cuales fueron invitados a contribuir en la elaboración del plan, o su nivel de desarrollo tecnológico en las actividades productivas. Los principales temas abordados en los planes del sector forestal de mediano plazo en el nivel subnacional fueron la conservación de la biodiversidad, el manejo forestal y el fortalecimiento de la industria forestal. En menos de la mitad de los planes se propusieron estrategias relacionadas con el fortalecimiento de la silvicultura comunitaria.

La CONAFOR cuenta con mecanismos para favorecer el ordenamiento territorial de las áreas forestales en el nivel local bajo métodos participativos. La sistematización de estos documentos podría sentar las bases para la planificación y el diseño de la política pública del sector forestal. Para lograrlo, será necesario fortalecer la organización de los dueños de las áreas forestales, mejorar la calidad de la asesoría técnica, la investigación y el desarrollo tecnológico. El diseño de una estrategia nacional de asesoría técnica y otra para el ordenamiento del territorio podría brindar condiciones para favorecer la planificación del sector forestal, para lo cual resulta necesario trabajar transversalmente con otras dependencias de los tres órdenes de gobierno. La tarea es titánica, pero no puede postergarse más.

REFERENCIAS

- Acosta Reveles, Irma (2008). “El enfoque de la nueva ruralidad como eje de las políticas públicas. ¿Qué podemos esperar?”. *Revista Electrónica Zacatecana sobre Población y Sociedad*, número 32. Recuperado de https://www.mpra.ub.uni-muenchen.de/10042/1/MPRA_paper_10042.pdf
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (2010). “Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar”. Fundación Friedrich-Naumann para la Libertad Proyecto. México, p. 39.
- Álvarez Icaza Longoria, Pedro (2006). “Los recursos de uso común en México: un acercamiento conceptual”. *Gaceta Ecológica*, núm. 80. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pp. 5-17. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/539/53908001.pdf>

- Armijo, Marianela (2009). "Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público". Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública. ILPES/CEPAL. Recuperado de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39255/30_04_MANUAL_COMPLETO_de_Abril.pdf
- Banco Mundial (2011). "Documento de evaluación inicial del Proyecto sobre el préstamo propuesto del Banco Internacional de Reconstrucción y fomento y la donación propuesta del fondo estratégico sobre el clima a favor de los Estados Unidos Mexicanos para el proyecto sobre Bosques y Cambio Climático. Departamento de Desarrollo Sostenible". Unidad de Gestión de México y Colombia. Región de América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.documentos.bancomundial.org/curated/es/505091468279918313/pdf/659590SPANISH00mate0Change0Project.pdf> [Consultado el 1 de marzo de 2018].
- Barrera, Helena y Pacheco, Sergio (2013). "Planeación participativa como una alternativa de desarrollo". *Ciencia y Agricultura*, vol. 10, núm. 2, julio - diciembre 2013, p.30.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). "Ley de Planeación". Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 28-11-2016. Recuperado de <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf> [Consultada el 20 de julio de 2017].
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017a). "Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable". Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 24-01-2017. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/259_240117.pdf [Consultada el 20 de julio de 2017].
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017b). "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 15-09-2017. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf [Consultada el 8 de febrero de 2018].
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2017c). "Ley de Desarrollo Rural Sustentable". Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del Día 22-12-2017. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235_221217.pdf Consultada el 8 de febrero de 2018].
- Cejudo, Guillermo M. y Michel, Cynthia L. (2016). "Public Policies and Policy Coherence: Goals, Instruments and Target Populations". *Gestión y política pública*, 25(1), pp. 3-31. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001&lng=es&tlng=en [Consultado el 6 de marzo de 2018].
- Comisión Nacional Forestal (2008a). "Guía para elaborar el Estudio Regional Forestal de la Unidad de Manejo Forestal". Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 2008. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5082613
- Comisión Nacional Forestal (2008b). "Programa Institucional 2007-2012". Comisión Nacional Forestal. Zapopan, Jalisco, 59 pp. Recuperado de <http://www.Conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/4/306Programa%20Institucional%202007-2012.pdf> [Consultado el 24 de agosto de 2017].
- Comisión Nacional Forestal (2010). "Visión de México sobre REDD+: Hacia una estrategia nacional". Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 54 pp. Recuperado de http://www.Conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/35/2521Visi%C3%B3n%20de%20M%C3%A9xico%20para%20REDD_.pdf
- Comisión Nacional Forestal (2012). "Logros y perspectivas del desarrollo forestal en México 2007-2012". Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 58 p.
- Comisión Nacional Forestal (2016). "Informe de autoevaluación enero-diciembre de 2016". Comisión Nacional Forestal. Recuperado de <http://www.Conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/8/7324Informe%20de%20Autoevaluacion%20Enero-Diciembre%202016.pdf> [Consultado el 18 de noviembre de 2017].
- Comisión Nacional Forestal (2017). "Informe final de resultados del proceso de consulta de la Estrategia Nacional REDD+. Comisión Nacional Forestal", p. 85. Recuperado de <http://www.enaredd.gob.mx/wp-content/uploads/2017/03/Informe-Final-resultados-Consulta-ENAREDD.pdf> [Consultado el 9 de marzo de 2018].
- Espinosa Organista, David y Ocegueda Cruz, Susana (2008). "El conocimiento biogeográfico de las especies y su regionalización natural". En *Capital Natural de México, vol. I: Conocimiento actual de la biodiversidad*. CONABIO, México, pp. 33-65.

- Fernández Medina, Jorge David (2016). “Enfoque metodológico para el diseño de políticas públicas forestales”. *Innovación forestal@l. Revista electrónica de divulgación científica forestal*, núm. 9. Comisión Nacional Forestal. Recuperado de http://www.conafor.gob.mx/innovacion_forestal/?p=2925 [Consultado el 9 de marzo de 2018].
- Fukuyama Francis (2000). “Social Capital and Civil Society”. International Monetary Fund. Working paper, 17 pp. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0074.pdf> [Consultado el 1 de diciembre de 2017].
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional Forestal (2001). “Programa Nacional Forestal 2001-2006” México, 163 pp.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). “Tabulados básicos de la actualización del Marco Censal Agropecuario 2016”. Instituto Nacional Estadística y Geografía. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/agro/amca/> [Consultado el 9 de marzo de 2018].
- Madrid, Lucia; Núñez, Juan Manuel; Quiroz, Gabriela, y Rodríguez, Yosú (2009). “La propiedad social forestal en México”. *Investigación ambiental* 1 (2), pp. 179-196.
- Merino Pérez, Leticia. (2003). “Los bosques de México: reflexiones en torno a su manejo y conservación”. *Revista Ciencias*. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 59-72. Recuperado de <http://www.revistaciencias.unam.mx/images/stories/Articles/72/CNS07207.pdf> [Consultado el 9 de marzo de 2018].
- Organización de las Naciones Unidas (1987). “Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo: Nuestro futuro común”. Cuadragésimo segundo período de sesiones. 4 de agosto de 1987. Recuperado de http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_Lecture_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf [Consultado el 7 de febrero de 2018].
- Organización de las Naciones Unidas (2015). “Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Página web. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> [Consultado el 9 de marzo de 2018].
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2010). “Elaboración de una política forestal eficaz”. Roma, Italia: Estudio FAO 94 pp.
- Organización de los Estados Americanos (2001). “Carta Democrática Interamericana”. Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001. Recuperado de http://www.oas.org/OASpage/esp/Documents/Carta_Democratica.html [Consultado el 9 de marzo de 2018].
- Ostrom Ellinor (2000). “El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva”. Ciudad de México: crim-unam/Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008). “Informe sobre desarrollo humano Michoacán 2007”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 97. Recuperado de http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/idh_michoacan_2007.pdf [Consultado el 5 de noviembre de 2017].
- Portes, Alejandro (1998). “Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology”. En *Annual Reviews Social*, 24, pp. 1-24. Recuperado de http://www.rect.muni.cz/summerschool/New_Europe/Module_3/Session%206/6_Portes_Social_Capital.pdf [Consultado el 5 de noviembre de 2017].
- Putnam, Robert (1993). “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life”. *The America Prospect*, 13 (spring), pp. 35-42
- Presidencia de la República (2015). “Anexos del Cuarto Informe de Gobierno: México Próspero”. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/> Consultado el 23 de julio de 2017].
- Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAT) y Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) (2001). “Programa Estratégico Forestal para México 2025. México”, 191 pp. Recuperado de http://www.era-mx.org/biblio/PEF_2025.pdf [Consultado el 24 de agosto de 2017].
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (2014). “Acuerdo por el que se aprueba el Programa Institucional de la Comisión Nacional Forestal 2014-2018”. Diario Oficial de la Federación, tercera sección. Publicado el martes 29 de abril de 2014. Recuperado de <http://www.extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/mex167146.pdf> [Consultado el 6 de febrero de 2018].

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (2016). Anuario Estadístico Forestal 2016. México. Recuperado de <https://www.gob.mx/semarnat/documentos/anuarios-estadisticos-forestales> [Consultado el 23 de julio de 2017].
- Torres Rojo, Juan Manuel; Villagomez Blancas, Melina, y Magaña Torres, Salvador Octavio (2006). “Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina al año 2020 Informe Nacional México”. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/006/j2215s/j2215s00.HTML> [Consultado el 2 de febrero de 2018].
- Warren Smith Richard (1973). “A Theoretical Basis for Participatory Planning”. *Policy Sciences*, vol. 4, núm. 3, pp. 275-295. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/4531532>

NOTAS

- 1 El capital social no está igualmente distribuido en la sociedad, lo que puede ser atribuible a diferencias en el nivel educacional y socioeconómico.