



Comisión Nacional Forestal

Diagnóstico del programa presupuestario S219 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable 2016

Julio 2015

Contenido

I. Antecedentes.....	3
I.1 Recursos forestales.....	4
I.2 Contexto social.....	6
I.3 Problemática existente.....	7
I.4 Acciones que se han realizado para atender la problemática.....	10
II. Justificación y Alineación.....	15
II.1 Metas nacionales y objetivos plasmados en el PND 2013-2018.....	15
II. 2 Los objetivos sectoriales.....	15
II. 3 Indicadores sectoriales a los que contribuirá el Pp. S219 “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”.....	17
III. Identificación y descripción del problema.....	19
III.1 Definición del problema.....	19
III.2 Árbol de problema.....	21
IV. Objetivos del programa.....	22
IV.1 Árbol de objetivos.....	22
IV. 2 Definición de los objetivos.....	23
V. Cobertura y focalización.....	27
V. 1 Caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo.....	27
V. 2 Caracterización y cuantificación de la población objetivo.....	28
V.3 Padrón de beneficiarios.....	33
VI. Consideraciones para la integración de la Matriz de Indicadores para Resultados.	35

I. Antecedentes

México se caracteriza por tener una superficie con una clara aptitud forestal, en cuyo territorio se encuentran prácticamente todos los tipos de vegetación terrestre natural¹ conocidos, y que ocupan una superficie aproximada de 138 millones de hectáreas (Mha)². Los ecosistemas forestales son el hábitat de una importante diversidad biológica y proporcionan a la sociedad servicios ambientales como la regulación del ciclo hidrológico, la captura y almacenamiento de agua, la captura de bióxido de carbono, la producción y mantenimiento de la biodiversidad, entre otros.

La superficie ocupada por los ecosistemas terrestres naturales ha presentado grandes cambios en su distribución original debido a la presencia de factores de deterioro, tales como el sobrepastoreo, los incendios forestales dañinos, 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, a los procesos de expansión de otros usos de suelo que se han registrado en el país con el fin de utilizar las superficies para desarrollar otras actividades productivas, principalmente agricultura y ganadería. La relevancia del cambio de uso de suelo forestal para destinarlo a usos agropecuarios queda evidenciada al observar que entre 1993 y 2007, la superficie del primero se redujo en 6,188,000 ha, mientras que la superficie con usos agropecuarios se incrementó en 5,415,000 ha.³

Por muchos años los recursos forestales y los servicios ambientales que éstos generan, fueron subvalorados y el sector forestal fue rezagado en el diseño de políticas públicas, lo que originó una pérdida de capital natural, afectación negativa de los servicios ecosistémicos, la pérdida de oportunidades productivas y un deterioro en la calidad de vida de los dueños y poseedores de terrenos forestales.

En la perspectiva actual, las áreas forestales del país tienen una importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad, el mantenimiento de los servicios ecosistémicos,⁴ su papel productivo para abastecer la demanda nacional de productos forestales y por su contribución a la mejora de la calidad de vida de la población que los habita.

¹ Se entiende por vegetación natural toda aquella que no es cultivada con fines agrícolas, pecuarios y forestales.

² Fuente: INEGI-CONAFOR 2009. Basado en la Carta de Uso del Suelo y Vegetación, Serie IV, escala 1:250,000.

³ Conjunto de Datos Vectoriales de la Carta de Uso del Suelo y Vegetación, escala 1:250,000 (continuos nacionales INEGI, Serie IIv3r, Serie III y Serie IV) publicados en: FAO. 2010. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010.

⁴ Aquellos productos y procesos derivados del funcionamiento de los ecosistemas de los cuales las poblaciones humanas obtienen beneficios. (Millenium Ecosystem Assesment, 2005).

Por otra parte, el reto que el cambio climático impone actualmente a todas las áreas de política del país, coloca en primera línea al sector forestal. Hoy en día no puede soslayarse el papel fundamental que tiene el manejo adecuado de los recursos forestales en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y en los procesos de adaptación al cambio climático. Este tema es transversal a todas las estrategias de intervención, al igual que los procesos de adaptación de los ecosistemas forestales.

La importancia de los ecosistemas forestales radica tanto en el aporte ambiental de los terrenos forestales como en la provisión de servicios ambientales, ya que de éstos y de los recursos forestales, depende la población asentada en ellos. Asimismo, los servicios ambientales se consideran como un bien público esencial para el desarrollo del país.

El sector forestal está integrado por las personas propietarias, poseedoras o usuarias de los recursos forestales, las organizaciones de la sociedad civil, la academia e investigación relacionada con el sector ambiental-forestal, la industria forestal, los asesores técnicos forestales y, múltiples dependencias de orden federal, estatal y municipal, cuyas actividades dependen de, o se desenvuelven en el ámbito de territorios rurales compartidos.

Para atender al sector forestal, en 2001 se creó la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) como un organismo público descentralizado sectorizado en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), que tiene por objeto desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de protección, conservación y restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de planes y programas y en la aplicación de los instrumentos de la política nacional en materia forestal.

Por otra parte, La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable establece que corresponde a la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) participar en la formulación y aplicación de la política nacional de desarrollo forestal sustentable, así como organizar y aplicar los instrumentos de política forestal previstos en dicha Ley.⁵

I.1 Recursos forestales

México cuenta con 138 millones de hectáreas (ha) con cobertura forestal, equivalentes al 70% del territorio nacional. Los principales ecosistemas que componen esta superficie son: los matorrales xerófilos (41.2%), los bosques

⁵Artículo 22 de la LGDFS.

templados (24.2%), las selvas (22.8%) y otros tipos de asociaciones de vegetación forestal (11.8%). En el Cuadro 1 se presenta la distribución de esta superficie por tipo de ecosistema y formación vegetal.

Cuadro 1. Distribución de la superficie forestal por tipo de ecosistema y formación vegetal

Ecosistema	Formación	Superficie forestal (ha)		Total	Porcentaje
		Vegetación primaria	Vegetación secundaria		
Bosques	Coníferas	5,497,355	2,286,129	7,783,484	5.6
	Coníferas y Latifoliadas	8,840,642	4,034,283	12,874,925	9.3
	Latifoliadas	6,955,505	4,163,252	11,118,757	8.1
	Bosque mesófilo de montaña	844,462	858,177	1,702,639	1.2
Selvas	Selvas altas-medianas	3,557,921	10,504,286	14,062,207	10.2
	Selvas bajas	7,254,473	8,615,269	15,869,742	11.5
	Manglar	826,907	59,653	886,561	0.6
	Otras asociaciones (Selva de galería, Petén, Palmar Natural, entre otros).	574,753	6,328	581,081	0.4
Subtotal arbolado		34,352,018	30,527,377	64,879,396	47
Matorral xerófilo	Zonas semiáridas	18,181,222	2,475,087	20,656,309	14.9
	Zonas áridas	33,555,527	2,717,419	36,272,947	26.3
Otras áreas forestales	Popal, Tular, Pastizal Natural, Vegetación Halófila (Xerófila), Vegetación Gypsófila, entre otros.	12,118,720	4,113,873	16,232,593	11.8
TOTAL		98,207,489	39,833,756	138,041,245	100

Fuente: CONAFOR. Con Información de Uso de Suelo y Vegetación, escala 1:250 000, Serie IV 2007. INEGI.

Asimismo, México se ubica en el cuarto lugar entre los 17 países denominados megadiversos, que conjuntamente albergan cerca del 70% de las especies conocidas de la Tierra.⁶ Por otra parte, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)

⁶Capital Natural de México, Síntesis. 2009. Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad (CONABIO), México. pág. 22.

provenientes del sector uso de suelo, cambios de uso del suelo y silvicultura, entre 1990 y 2002, se estimaron en 89.86 MtCO₂e promedio por año, lo que representaba 14% de las emisiones totales de México. En el año 2006, estas emisiones se estimaron en 70.2 MtCO₂e, que representaron 9.9% del total nacional,⁷ y para el año 2010 se estimaron en 46,892.4 MtCO₂e que representan el 6.3% del total nacional.

I.2 Contexto social

Las áreas forestales están habitadas en la actualidad por 11.04 millones de personas,⁸ para quienes los recursos forestales representan un capital natural que debería contribuir a satisfacer sus necesidades básicas y a mejorar su calidad de vida, sin embargo, lo anterior no se ha podido concretar y es en las zonas forestales donde se presentan los mayores niveles de marginación y pobreza (Cuadro 2).

Cuadro 2. Personas por entidad federativa que habitan en áreas forestales

Entidad federativa	No. personas	Entidad federativa	No. personas
Aguascalientes	60,428	Morelos	94,219
Baja California	83,614	Nayarit	176,047
Baja California Sur	67,321	Nuevo León	146,590
Campeche	149,230	Oaxaca	1,025,169
Chiapas	1,237,601	Puebla	623,611
Chihuahua	314,455	Querétaro	254,452
Coahuila	126,915	Quintana Roo	132,992
Colima	36,812	San Luis Potosí	624,939
Distrito Federal	11,973	Sinaloa	207,225
Durango	355,414	Sonora	199,146
Guanajuato	542,340	Tabasco	153,796
Guerrero	854,205	Tamaulipas	150,368
Hidalgo	514,886	Tlaxcala	33,081
Jalisco	387,976	Veracruz	743,059
México	591,250	Yucatán	228,379
Michoacán	585,698	Zacatecas	326,939

Un aspecto relevante es la situación de la tenencia de los recursos forestales en México, la cual se identifica por su carácter colectivo, denominado propiedad social, ya que una gran proporción de los terrenos forestales es propiedad de núcleos agrarios conformados por ejidos y comunidades. De acuerdo con información

⁷ INECC.2012. México Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

⁸ Estimación realizada considerando localidades menores a 2,500 habitantes, ubicadas dentro de terrenos que sustentan vegetación forestal y en un radio máximo de 500 metros a las áreas forestales, con base en la carta de Uso de Suelo y Vegetación, Serie IV de INEGI 2007 y los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.

obtenida del Atlas de Propiedad Social y Servicios Ambientales realizado por el Registro Agrario Nacional (RAN) en 2012⁹, existen 15,584 núcleos agrarios, con superficies mayores a 200 ha de extensión, quienes tienen la propiedad de 62.6 millones de ha de bosques, selvas y vegetación forestal de zonas áridas, lo que equivale a 45% de la superficie forestal del país.

I.3 Problemática existente

Las causas subyacentes que explican los procesos de deterioro de los ecosistemas forestales forman parte de un sistema complejo y multifactorial¹⁰, en donde destacan los aspectos demográficos (presión de la población, migración), el diseño y aplicación de políticas públicas para el desarrollo rural, la gobernanza, la organización social, el grado de desarrollo del capital social, el desarrollo tecnológico, las respuestas productivas ante cambios en los mercados para ciertos productos primarios (aguacate, frutas, productos pecuarios, entre otros), la pobreza y marginación, los factores económicos asociados al empleo, al consumo y a los precios de bienes y servicios, los aspectos culturales y el cambio climático global, entre otros factores.

Deforestación

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 estima que en el periodo 2000 a 2005, la deforestación neta anual¹¹ fue de 235 mil ha por año, en tanto que para el periodo 2005 a 2010 fue de 155 mil ha por año, de las cuales nueve mil correspondieron a bosques templados y 146 mil a selvas (Cuadro 3).

Cuadro 3 Superficie deforestada y tasa de deforestación entre 2001 y 2010.

Indicador	1990-2000	2005-2010
Deforestación (pérdida de superficie anual promedio) (miles de ha)	354	155
Tasa de deforestación anual promedio (%)	0.52	0.24

⁹ Registro Agrario Nacional (RAN) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2012. Atlas de propiedad social y servicios ambientales en México, México, D.F., pp. 32

¹⁰ Challenger, A. y R. Dirzo, 2009. Factores de cambio y estado de la biodiversidad. En: J. Sarukhán, R. Dirzo, R. González e I. March, (Comps). Capital natural de México, vol.II: Estado de conservación y tendencias de cambio. CONABIO, México, D.F., pp. 37-73.

¹¹La FAO define la deforestación como: "La transformación del bosque en otro uso de la tierra o la reducción de la cubierta de copa por debajo del 10 por ciento. La deforestación implica la pérdida duradera o permanente de la cubierta forestal y la transformación del bosque en tierras dedicadas a otros usos". Con base en esta definición los países reportan a la FAO las cifras de deforestación para su integración y publicación en "" o "Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales", (FRA).

Degradación

La degradación forestal se vincula a múltiples procesos con diferentes mecanismos, causas e intensidades, que involucra superficies mayores que las afectadas por la deforestación. Un referente de la degradación son los cambios cualitativos y cuantitativos en la cobertura forestal a través del tiempo. Los procesos de deterioro de los ecosistemas forestales tienen como consecuencia costos relevantes por pérdida de oportunidades económicas, de funcionamiento de los ecosistemas, de biodiversidad y de servicios ambientales.¹²

Cambio de uso del suelo

Históricamente, el factor de mayor cambio en la biodiversidad y los ecosistemas del país ha sido el cambio de uso de suelo ilegal de terrenos forestales con fines productivos¹³. En México las razones relacionadas con esta dinámica se refieren básicamente a que las personas dueñas y poseedoras de terrenos forestales 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.

Incendios forestales

En México, las actividades humanas originan 97% de los incendios forestales y sólo 3% es causado por tormentas eléctricas secas. De 1970 al 2012, han ocurrido un promedio anual de 7,058 incendios forestales, con una superficie promedio afectada anual de 238,892 ha. Estos promedios cambian si se analiza el periodo 2007-2012, cuyo promedio anual de número de incendios es de 8,434, con una superficie promedio afectada anual de 348,000 ha (Figura 5).

Plagas y enfermedades forestales

Otro aspecto que incide en la preservación de la cantidad y en la calidad de los recursos forestales, es la salud de los ecosistemas forestales. En México, hasta 1998, el promedio de superficie afectada por plagas y enfermedades era de 23 mil ha anuales distribuidas en descortezadores, defoliadores, barrenadores y muérdago, principalmente. Entre 1999 y 2010 la superficie promedio anual fue de 51 mil ha afectadas, siendo los agentes causales de mayor importancia el muérdago con 16 mil ha, los insectos descortezadores con 15 mil ha y los insectos defoliadores con 12 mil ha, en promedio anual.¹⁴

¹² Challenger, A. y R. Dirzo. 2009. *Factores de cambio y estado de la biodiversidad*, en Capital natural de México, Vol.II: Estado de conservación y tendencias de cambio, CONABIO, México. pp. 37-73.

¹³ Challenger, A. y R. Dirzo. 2009. *Factores de cambio y estado de la biodiversidad*, en Capital natural de México, Vol.II: Estado de conservación y tendencias de cambio, CONABIO, México. pp. 37-73.

¹⁴ SEMARNAT. 2012. <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Pages/sniarn.aspx>

No se aprovecha el potencial productivo de los recursos forestales

Se estima que de las 64.9 millones de ha cubiertas por bosques y selvas, 15 millones de ha tienen potencial para el aprovechamiento comercial de recursos forestales maderables, sin embargo, su incorporación a la producción se ve limitada por problemas legales, técnicos o administrativos, tales como los conflictos agrarios por la tenencia de la tierra, de organización de las personas propietarias de los terrenos, la falta de vías de acceso a las áreas forestales, de desarrollo o transferencia de tecnología adecuada a los productos y especies, de mercado y los altos costos de transacción, entre otros factores.

Por su parte, el aprovechamiento de los Productos Forestales No Maderables (PFNM) enfrenta limitaciones significativas, su distribución natural dificulta el aprovechamiento intensivo, pues no existe el conocimiento suficiente sobre las técnicas de manejo, caracterización biológica, distribución e incluso, sobre sus existencias. Actualmente su comercio se hace de manera informal e irregular, sirviendo sólo como errático complemento al ingreso de las personas que habitan donde se generan estos productos, caracterizadas por la alta marginación. La mayoría de estos productos son obtenidos mediante la recolección, generando beneficios de carácter precario y estacional, en algunas zonas críticas representan la única fuente de ingresos.

La extracción y el transporte de madera tienen diferentes obstáculos. Algunas técnicas son atrasadas y el parque de maquinaria, en su mayoría, es obsoleto. Los productores y contratistas no ganan lo suficiente para renovar su tecnología porque la productividad es baja y los costos son altos. Algunas prácticas de extracción causan impactos negativos al suelo, dificultan la optimización del valor de la madera y representan una pérdida económica, tanto para los productores primarios como para la industria de transformación.

Un problema del sector forestal es su actual incapacidad para atender el marcado aumento del consumo aparente de productos maderables, situación en la cual las plantaciones forestales comerciales (PFC) pudieran aportar a disminuir el déficit de manera significativa.

Desde el punto de vista de la transformación de las materias primas forestales, el problema radica en la baja disponibilidad de la oferta de madera nacional, la baja competitividad y una ineficiente transformación industrial.

Entorno institucional

El desarrollo forestal sustentable, requiere un entorno o contexto favorable constituido por aspectos que afectan de manera transversal los temas que se han analizado previamente, por lo que en este ámbito se encuentran problemas relacionados con la coordinación institucional, con el marco jurídico aplicable, con el diseño y aplicación de políticas públicas, con el desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales, el desarrollo de ciencia y tecnología, la generación de información estratégica y el acceso al financiamiento adecuado.

El tema de las señales que reciben los actores involucrados en el desarrollo forestal no es menor, ya que ellas ejercen gran influencia sobre el comportamiento de dichos actores. En el ámbito forestal, los mensajes enviados por el marco jurídico forestal-ambiental y la estructura institucional gubernamental, deben ser claros y orientados a objetivos comunes.

1.4 Acciones que se han realizado para atender la problemática.

La creación de la CONAFOR en el año 2001 surge de la necesidad de instrumentar políticas públicas para revertir los procesos de degradación de los recursos forestales pero que al mismo tiempo, alentarán su aprovechamiento, incrementará su potencial y propiciará la participación activa de los propietarios o poseedores de los terrenos en que se encuentran dichos recursos y de los inversionistas. Este hecho permitió incluir, de manera explícita y diferenciada, la atención de la problemática forestal en la agenda pública.

El diseño de la política pública en materia forestal considera la articulación de diferentes enfoques e instrumentos: por una parte, la regulación de las actividades en el sector forestal (política pública de carácter regulatoria), por otra, el diseño, instrumentación y operación de estímulos, incentivos e instrumentos económicos en materia forestal para impulsar el desarrollo forestal (política pública de carácter redistributivo a través del otorgamiento de subsidios) y finalmente, el desarrollar un entorno institucional facilitador del desarrollo forestal.

La atención al medio forestal en México es altamente compleja, tanto porque en éste interactúa una amplia diversidad biológica, con una población altamente dispersa que es cultural, étnica y socialmente diversa, así como también por las instituciones que lo afectan, como los derechos de propiedad, las formas de aprovechamiento, las estructuras de gobernanza y de relación entre partes interesadas.

En este contexto y considerando que a la CONAFOR le corresponde participar en la formulación y aplicación de la política nacional de desarrollo forestal sustentable, así como organizar y aplicar los instrumentos de política forestal previstos en LGDFS, parte de las intervenciones y programas de la CONAFOR, han considerado como uno de sus principales medios, el otorgamiento de subsidios para



incentivar la ejecución de diferentes acciones y proyectos para contribuir en la atención a la problemática forestal.

De manera particular, la CONAFOR ha contado con presupuesto para la asignación de subsidios a través de diferentes programas, como lo han sido: el “Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales”, el “Programa de Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)”, el “Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)”, el “Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA-Hidrológicos, PSA-Biodiversidad)”, el “Programa para el Manejo de Germoplasma Producción de Planta y Proyectos especiales de Reforestación”, el “Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (PROCYMAF)”, entre los más representativos

La política forestal ha venido evolucionando y transformándose. Ello obedece a una transformación en el modo en el que se concibe la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales, en la búsqueda de un equilibrio entre enfoques de conservación y producción y, obedece a una realidad nacional e internacional que obliga a posicionar las políticas relacionadas con lo forestal, en el centro de la agenda de desarrollo de largo plazo.

Evolución del Pp S219 “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”

Como se señaló anteriormente, los programas presupuestarios (Pp) de subsidios con que ha contado la CONAFOR, se han ido modificando o adecuándose de acuerdo a su grado de madurez y aprendizaje, a recomendaciones derivadas de evaluaciones externas realizadas a dichos programas, pero también obedece a modificaciones en la estructura programática de la Administración Pública Federal, buscando una mayor eficiencia y menor dispersión de las intervenciones.

De esta manera, en 2008 se contaba con 9 diferentes programas presupuestarios para el otorgamiento de subsidios, cinco de ellos se otorgaban a través de Reglas de Operación y cuatro correspondían a otros subsidios que se otorgaban con base en lineamientos específicos. A partir del año 2012, se realizó un esfuerzo importante de compactación, quedando solamente con dos programas presupuestarios de subsidios: uno a través de Reglas de Operación y el otro a través de Lineamientos específicos, los cuales funcionaron de esta manera hasta el año 2015 (Cuadro 4).

Cuadro 4. Evolución de programas presupuestarios en operación de la CONAFOR que cuentan con Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en los años 2008 – 2015

2008	2009	2010	2011	2012	2013-2015
S044 - Programa de Desarrollo Forestal	S044 - Programa de Desarrollo Forestal	S044 - Programa de Desarrollo Forestal	S044 - Programa de Desarrollo y Producción Forestal	S219 - ProÁrbol Pago por Servicios Ambientales ¹⁵	S219 - Programa Nacional Forestal - Pago por Servicios Ambientales
S045 - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales	S045 - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales	S045 - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales			
S110 - Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos	S110 - Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos	S110 - Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos	S110 - Programa de Pago por Servicios Ambientales		
S136 - Programa de servicios ambientales por captura de carbono, biodiversidad y sistemas agroforestales	S136 - Programa de servicios ambientales por captura de carbono, biodiversidad y sistemas agroforestales	S136 - Programa de servicios ambientales por captura de carbono, biodiversidad y sistemas agroforestales			
S122 - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales	S122 - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales	S122 - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales	S122 - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales		
U003 - Manejo de Germoplasma y Producción de Planta	U003 - Manejo de Germoplasma Producción de Planta y Proyectos especiales de Reforestación	U003 - Proyectos de Conservación y Restauración ¹⁶	U003-Producción de planta y programas especiales de restauración forestal	U036 - ProÁrbol Desarrollo Forestal ¹⁷	U036 - Programa Nacional Forestal - Desarrollo Forestal
U005 - Promoción de la producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable	U005 - Promoción de la Producción y la Productividad de los ecosistemas forestales de manera sustentable	U005 - Promoción de la Producción y la Productividad de los ecosistemas forestales de manera sustentable	U005 - Programa para el Desarrollo Forestal Comunitario y para el Desarrollo Regional Forestal		
U006 - Programa de asistencia técnica para el acceso a los programas forestales	U006 - Programa de asistencia técnica para el acceso a los programas forestales	U006 - Programa de asistencia técnica para el acceso a los programas forestales			

¹⁵ A partir de 2012 se conjuntan en este programa presupuestario los siguientes programas que operaron en años anteriores: S044 Programa de Desarrollo Forestal; S045 Programa de Plantaciones Forestales Comerciales; S110 Programa de Servicios Ambientales; y S122 Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales.

¹⁶ Los componentes de tratamiento y diagnóstico fitosanitarios se encontraban bajo Reglas de Operación (S122) y en el año 2010, estratégicamente se cambiaron al Pp U003 a través de lineamientos. Posteriormente, la parte de diagnóstico fitosanitario se trasladó al programa E014 en el 2012.

¹⁷ A partir de 2012 se conjuntan en este programa presupuestario los siguientes programas que operaron en años anteriores: U003 Proyectos de Conservación y Restauración; U005 Promoción de la Producción y la Productividad de los ecosistemas forestales de manera sustentable; y U006 Programa de Asistencia Técnica para el acceso a los Programas Forestales.

2008	2009	2010	2011	2012	2013-2015
U004 -Prevención y Combate de Incendios Forestales	E013- Prevención y Combate de Incendios Forestales S226 - Apoyo para las Acciones Preventivas de Incendios Forestales	E013 - Prevención y Combate de Incendios Forestales	E013 - Prevención y Combate de Incendios Forestales	E014 – ProÁrbol Protección Forestal ¹⁸	E014 - Programa Nacional Forestal - Protección Forestal
N/A	N/A	E005- Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable ¹⁹	E005 - Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable		
N/A	G017 - Programa de Gestión Forestal	G017 - Programa de Gestión Forestal	G017 - Programa de Gestión y Planeación Forestal y Conservación de Polígonos Forestales		
N/A	N/A	G018- Restauración y Conservación de Polígonos Forestales de alta Biodiversidad			
N/A	G019- Programa de Gestión Ambiental	G019- Programa de Gestión Ambiental			
N/A	N/A	P003 - Planeación y Evaluación en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales ²⁰			
N/A	U014 – Sistema de Información Ambiental ²¹				

Para el ejercicio fiscal 2016, en el marco de las medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad económica, se planteó una reducción del 22.4% en la estructura programática del Gobierno Federal con relación a la estructura vigente hasta el año 2015.

En el caso particular de la CONAFOR, se definió la fusión del Pp U036 “Programa Nacional Forestal - Desarrollo Forestal” en el Pp S219 “Programa Nacional Forestal - Pago por Servicios Ambientales”. Se considera conveniente la fusión de estos Pp, toda vez que los componentes que se operan en el programa U036 persiguen el mismo objetivo que los que se incluyen en el programa S219, que es incrementar la producción y productividad forestal sustentable, así como impulsar la conservación y restauración de los ecosistemas forestales, con la finalidad de contribuir de mejor manera al objetivo 4 del PROMARNAT “*Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentablemente del patrimonio natural*”.

¹⁸ A partir de 2012 se conjuntan en este programa presupuestario los siguientes programas que operaron en años anteriores: E005 Capacitación

Ambiental y Desarrollo Sustentable; E013 Prevención y Combate de Incendios Forestales; G017 Programa de Gestión Forestal.

¹⁹ En los años 2008 y 2009, el programa presupuestario E005- Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable, estaba adherido al programa del Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU) de la Semarnat. A partir del 2010, se creó la MIR a cargo de la CONAFOR.

²⁰ En el 2010, la CONAFOR, a través de algunos indicadores, formaba parte del programa presupuestario P003 - Planeación y Evaluación en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Semarnat.

²¹ En el año 2010, el programa U014 – Sistema de Información Ambiental, formó parte del programa P003- Planeación y Evaluación en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Semarnat. En el 2011, se integró a la Matriz G017- Programa de Gestión y Planeación Forestal y Conservación de Polígonos Forestales, de la CONAFOR.

Conclusiones

Dada la magnitud, de los recursos forestales, el sector podría tener un papel más relevante en la economía nacional, contribuyendo a la generación de empleos y de ingresos. Para lograrlo es necesario fortalecer el diseño y la ejecución de políticas públicas armonizadas. Una política de desarrollo forestal sustentable que sea integral y transversal, en la que instituciones como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca (SAGARPA), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Turismo (ST), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), así como la Banca de Desarrollo como Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y la Financiera Rural (FINRURAL) entre otras, sumen recursos y esfuerzos en el diseño y ejecución de programas, toda vez que la política forestal por sí sola, no podría atender plenamente esta área de oportunidad.

En este contexto, el Pp S219 “Apoyos para el desarrollo forestal sustentable”, será el instrumento o medio a través del cual se otorgarán apoyos para contribuir al fortalecimiento de los esquemas de gobernanza local, al desarrollo de capacidades y habilidades, apoyos para la ejecución de proyectos que permitan restaurar áreas forestales prioritarias que han sido deforestadas o sujetas a procesos de degradación, apoyos para la ejecución de proyectos de cultivo forestal y manejo del hábitat, para la certificación de buenas prácticas de manejo forestal, para la rehabilitación y mantenimiento de caminos forestales, para la ejecución de proyectos que permitan fortalecer la cadena productiva forestal y a las empresas forestales comunitarias, para la comercialización y transformación; para la incorporación de superficies a esquemas de pago de servicios ambientales bajo un enfoque de conservación activa, para el establecimiento y desarrollo de plantaciones forestales comerciales; apoyos para la aplicación de tratamientos fitosanitarios contra plagas y enfermedades forestales y para la integración de brigadas rurales de prevención, protección y combate de incendios forestales.

Es de suma importancia señalar que, además de los subsidios que se otorgarán a través del Pp S219 “Apoyos para el desarrollo forestal sustentable”, se requiere de la armonización con los instrumentos regulatorios, de lograr una coordinación y alineación de políticas públicas efectiva y de consolidar un entorno institucional que favorezca dicho desarrollo.

II. Justificación y Alineación

El Pp S219 “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”, forma parte de la política pública forestal expresada en el Programa Nacional Forestales 2014 y se encuentra alineado de la siguiente forma a los instrumentos de planeación nacional de la siguiente forma:

II.1 Metas nacionales y objetivos plasmados en el PND 2013-2018

Meta nacional IV, “México Próspero”, objetivo 4.4 – Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo, Estrategia 4.4.4 relativa a “Proteger el patrimonio natural”

En la estrategia 4.4.4, se establecen las siguientes líneas de acción, a las cuales contribuirá de manera directa el Pp. S219 “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”, mediante el otorgamiento de subsidios para:

- Impulsar e incentivar la incorporación de superficies con aprovechamiento forestal maderable y no maderable.
- Fortalecer el capital social y las capacidades de gestión de ejidos y comunidades en zonas forestales y de alto valor para la conservación de la biodiversidad.
- Fortalecer los mecanismos e instrumentos para prevenir y controlar los incendios forestales.
- Mejorar los mecanismos e instrumentos de reforestación, así como sus indicadores para lograr una mayor supervivencia de plantas.
- Focalizar los programas de conservación de la biodiversidad y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, para generar beneficios en comunidades con población de alta vulnerabilidad social y ambiental.

II. 2 Los objetivos sectoriales

Asimismo, el Pp S219 “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”, está alineado con el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, y contribuye al cumplimiento de los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción:

Objetivo 4. Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentablemente del patrimonio natural

Estrategia 4.1 Fomentar la conservación y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad, para mantener el patrimonio natural y sus servicios ambientales.

- 4.1.4 Desarrollar y fortalecer el esquema de pago por servicios ambientales, transitando del esquema de conservación pasiva a la conservación activa.
- 4.1.7 Desarrollar e impulsar procesos de restauración forestal, mediante la restauración de suelos y la reforestación en micro-cuencas prioritarias.

Estrategia 4.2 Desarrollar y fortalecer la producción y productividad forestal, para mejorar la calidad de vida de propietarios y poseedores del recurso.

- 4.2.2 Promover y facilitar la certificación del manejo forestal sustentable
- 4.2.3 Incrementar la competitividad del sector forestal, mediante consolidación de cadenas de valor, desarrollo de mercados y fortalecimiento de la industria.
- 4.2.4 Incentivar la incorporación o reincorporación de superficie forestal al manejo sustentable y el incremento en la productividad de terrenos forestales.
- 4.2.5 Impulsar el establecimiento de plantaciones forestales comerciales.
- 4.2.6 Impulsar y apoyar las prácticas de manejo y aprovechamiento para la conservación de la biodiversidad en zonas forestales bajo aprovechamiento.

Estrategia 4.5 Promover la integración de diferentes esquemas de conservación, fomento a buenas prácticas productivas y uso sustentable del patrimonio natural.

- 4.5.4 Apoyar modelos de intervención integral territorial para el manejo, conservación y restauración forestal en micro-cuencas y unidades territoriales prioritarias.

Objetivo 5. Detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo.

Estrategia 5.1 Proteger los ecosistemas y el medio ambiente y reducir los niveles de contaminación en los cuerpos de agua.

- 5.1.2 Fortalecer y conducir el Programa Nacional de Protección contra Incendios Forestales, transitando de la supresión al manejo del fuego.
- 5.1.3 Fortalecer el monitoreo y control de la salud de ecosistemas forestales ante ataques de plagas o enfermedades nativas o exóticas.

Objetivo 6. Desarrollar, promover y aplicar instrumentos de política, información investigación, educación, capacitación, participación y derechos humanos para fortalecer la gobernanza ambiental.

Estrategia 6.6 Desarrollar instrumentos de política y mecanismos de participación ciudadana para fortalecer la gobernanza ambiental.

- 6.6.6 Fortalecer y extender el Desarrollo Forestal Comunitario y la participación ciudadana y gestión de organizaciones de productores forestales y/o silvicultores.
- 6.6.7 Incentivar procesos de organización, planeación, administración y autogestión de propietarios y poseedores de los recursos forestales.

II. 3 Indicadores sectoriales a los que contribuirá el Pp. S219 “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”

PROMARNAT 2013-2018 (Indicadores)	PRONAFOR 2014-2018 (Indicadores)	Programa Institucional de la CONAFOR 2014-2018 (Indicadores)
<p>5. Disminución de la vulnerabilidad mediante infraestructura y acciones para la conservación, restauración y manejo sustentable del capital natural</p> <p>C1. Porcentaje de la superficie de vegetación afectada por incendios, plagas y enfermedades. C2. Porcentaje de la superficie con acciones de reforestación, conservación y restauración de suelos. C3. Porcentaje de la superficie de vegetación natural remanente con predios que reciben pago por servicios ambientales. C4. Porcentaje de la superficie con ordenamientos forestales comunitarios.</p>	<p>4. Tasa de variación de la superficie conservada a través de pago por servicios ambientales</p> <p>5. Porcentaje de cobertura de la superficie forestal rehabilitada o restaurada.</p> <p>7. Tasa de variación de la superficie promedio anual de arbolado adulto y renuevo afectada por incendios forestales.</p> <p>12. Emisiones de CO2e evitadas por reducción de deforestación y degradación forestal.</p>	<p>4. Tasa de variación de la superficie conservada a través de pago por servicios ambientales.</p> <p>5. Porcentaje de cobertura de la superficie forestal rehabilitada o restaurada.</p> <p>7. Tasa de variación de la superficie promedio anual de arbolado adulto y renuevo afectada por incendios forestales.</p> <p>8. Cobertura de atención a superficie afectada por plagas y enfermedades forestales.</p>
<p>10. Superficie conservada por medio de sistemas de áreas protegidas y otras modalidades de conservación.</p>	<p>4. Tasa de variación de la superficie conservada a través de pago por servicios ambientales.</p>	<p>4. Tasa de variación de la superficie conservada a través de pago por servicios ambientales.</p>
<p>11. Superficie rehabilitada o con acciones de restauración.</p>	<p>5. Porcentaje de cobertura de la superficie forestal rehabilitada o restaurada.</p>	<p>5. Porcentaje de cobertura de la superficie forestal rehabilitada o restaurada.</p>

PROMARNAT 2013-2018 (Indicadores)	PRONAFOR 2014-2018 (Indicadores)	Programa Institucional de la CONAFOR 2014-2018 (Indicadores)
<p>12. Valor de la producción obtenida a partir del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Aprovechamiento forestal maderable y no maderable.</p>	<p>2. Porcentaje del valor de la producción obtenida a partir del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.</p>	<p>1. Superficie forestal acumulada incorporada y/o reincorporada al manejo forestal sustentable. 2. Tasa de variación de la superficie acumulada establecida con plantaciones forestales comerciales.</p>

La fusión de dos Pp en el Pp S219 “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”, es en beneficio del sector forestal, debido a que permitirá reorganizar los recursos, aprovechar sus sinergias y, en su caso, eliminar duplicidades para alcanzar un mejor cumplimiento de las metas y objetivos nacionales establecidos en los instrumentos nacionales de planeación.

Con esto, se pretende incrementar la eficiencia operativa y el ejercicio del gasto, al mismo tiempo que mejora la rendición de cuentas, toda vez que la totalidad de los apoyos a los beneficiarios se entregarán a través de un programa cuya operación se realizará mediante reglas de operación, para dar lugar a un nuevo programa denominado **S219 “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”**.

III. Identificación y descripción del problema

III.1 Definición del problema

Como se señaló anteriormente, la atención al medio forestal en México es altamente compleja, tanto porque en éste interactúa una amplia diversidad biológica, con una población altamente dispersa que es cultural, étnica y socialmente diversa, así como también por las instituciones que lo afectan, como los derechos de propiedad, las formas de aprovechamiento, las estructuras de gobernanza y de relación entre partes interesadas.

En este contexto, se considera conveniente resaltar que los subsidios que se otorgarán a través del Pp S219 “Apoyos para el desarrollo forestal sustentable”, contribuirán a atender parte de las causas que explican la problemática de deterioro de los recursos forestales y del no aprovechamiento del potencial que significan estos recursos, sin embargo, a través de otros programas presupuestarios, como el E014, se atenderán otras causas, relativas a la armonización con los instrumentos regulatorios, de lograr una coordinación y alineación de políticas públicas efectiva y de consolidar un entorno institucional que favorezca dicho desarrollo.

Tomando como referencia lo anterior, entre las causas más visibles del deterioro de los ecosistemas forestales se encuentran el aprovechamiento forestal no sustentable, la ocurrencia de incendios, la presencia de plagas y enfermedades, el sobrepastoreo, la tala clandestina y el cambio de uso del suelo de los terrenos forestales.

Estas causas se originan por factores como el desarrollo de prácticas de desarrollo rural inadecuadas (no sustentables) y oferta limitada de productos forestales (demanda insatisfecha). Asimismo, hablando de los servicios ecosistémicos que prestan las áreas forestales del país, resalta la falta de reconocimiento e internalización de su valor en la economía, lo que favorece también el cambio de uso de suelo para otros fines, tales como el agropecuario, el urbano, industrial o de turismo.

En el contexto social, la marginación, la pobreza rural, aunada a bajos niveles de organización al interior de las comunidades y ejidos, la falta de visión estratégica y de habilidades gerenciales de las personas dueñas, poseedoras y usuarias de terrenos forestales, derivan en el uso no sustentable o en la deforestación de los bosques y selvas de México.

En lo que respecta a los mercados, las restricciones a la liquidez limitan la posibilidad de realizar inversiones productivas con un enfoque de sustentabilidad, este problema es especialmente acuciante en el sector forestal, debido a que comúnmente los aprovechamientos forestales requieren inversión que rinde frutos en un plazo

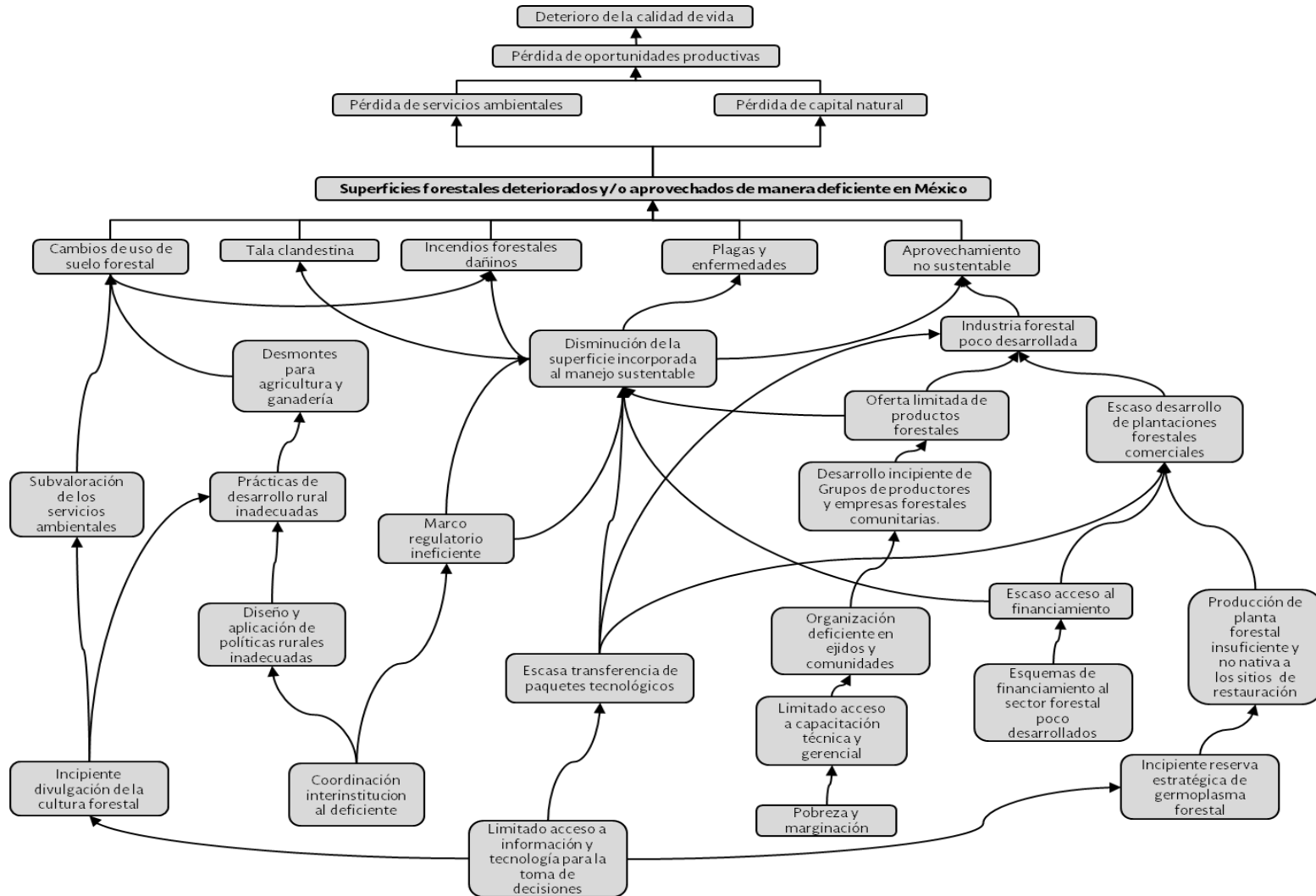


mayor que otro tipo de inversiones, por ejemplo las agropecuarias. Por otra parte, la falta de financiamiento en bienes públicos, como la tecnología, limitan el desarrollo de la producción y productividad forestal.

Los procesos de deterioro de los ecosistemas forestales tienen importantes consecuencias, como la pérdida de biodiversidad y de los servicios ecosistémicos que sustentan el bienestar de la sociedad; éstas a su vez, ocasionan la pérdida de oportunidades económicas. Estos efectos se traducen en un aumento de pobreza y migración, mayor vulnerabilidad ante el cambio climático y, finalmente, disminución de satisfactores para la sociedad y una disminución del desarrollo humano.

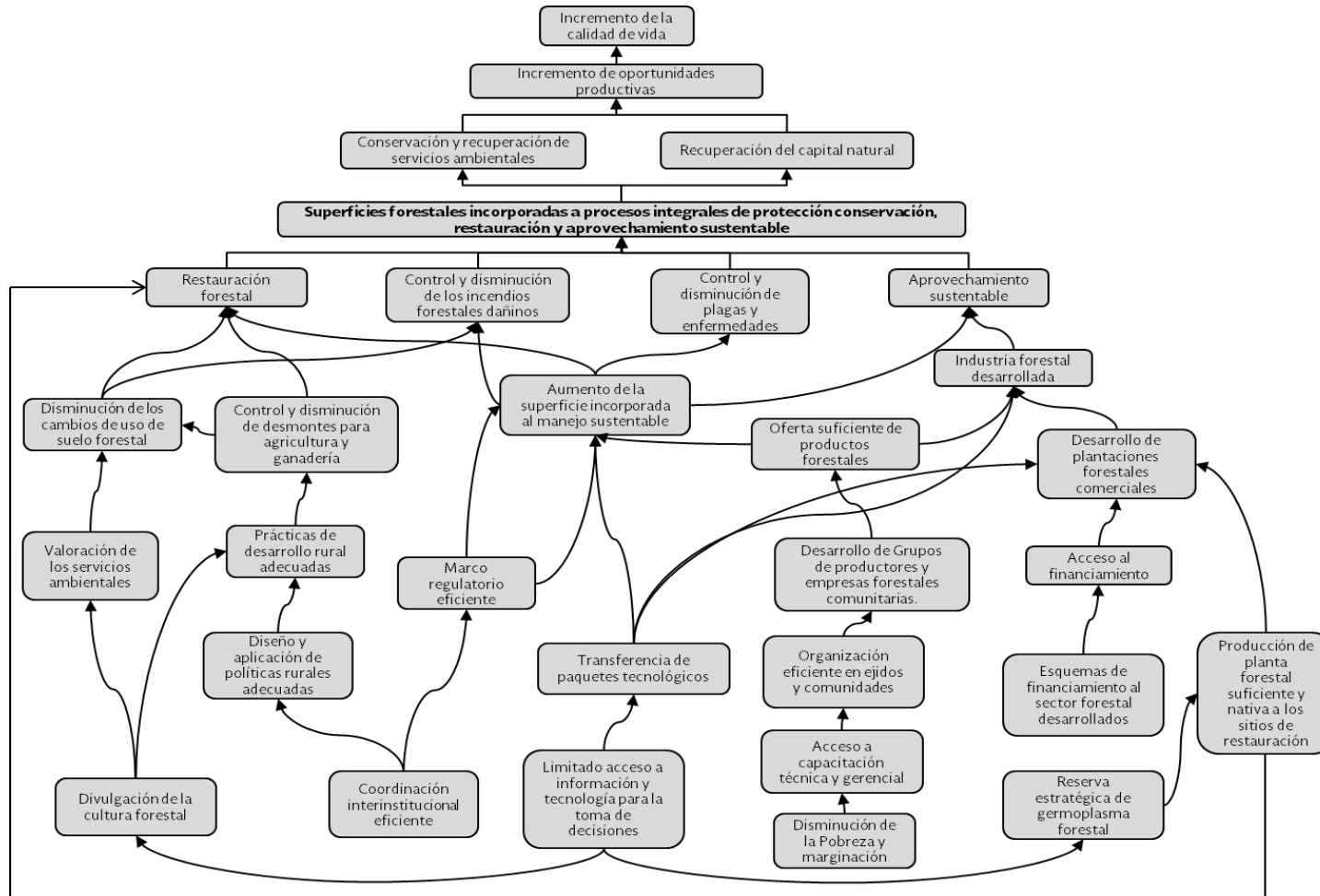
Las condiciones generales del sector que se presentaron con anterioridad, demandan una planeación y coordinación efectiva de acciones que contribuyan a mejorar el sector forestal y propicien una cultura y participación social que concuerden con los valores de uso y aprovechamiento sustentable de los recursos. Para hacer frente a estas condiciones, la CONAFOR retoma algunas estrategias y líneas de acción establecidas en el Programa Nacional Forestal 2014-2018 (PRONAFOR), e implementa uno de los medios que es la entrega de subsidios a través del Pp S219 *Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable*, para impulsar procesos de protección, conservación, restauración y manejo forestal, en la perspectiva de detonar procesos hacia el desarrollo forestal sustentable.

III.2 Árbol de problema



IV. Objetivos del programa

IV.1 Árbol de objetivos.



IV. 2 Definición de los objetivos

El objetivo del Pp S219 “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”, es apoyar la incorporación de superficies forestales a procesos integrales de protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, por parte de las personas propietarias, poseedoras o usuarias de los mismos, todo ello con el fin de contribuir a recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural.

En la MIR S219 para el año 2016, se contemplará el siguiente propósito: "La superficie forestal y preferentemente forestal de México es incorporada por las personas dueñas o poseedoras a proceso integrales de protección, conservación, restauración y aprovechamientos sustentable".

Problemas	Objetivos	NIVEL	Resumen Narrativo
<p>EFFECTOS</p> <p>1.- Deterioro de la calidad de vida. 2.- Pérdida de oportunidades productivas. 3.- Pérdida de servicios ambientales. 4.- Pérdida del capital natural. 5.- Pérdida de ecosistemas forestales 6.- Desertificación y pérdida de suelos forestales.</p>	<p>FINES</p> <p>1.-Incremento de la calidad de vida. 2.- Incremento de oportunidades productivas. 3.- Conservación y recuperación de servicios ambientales. 4.- Recuperación del capital natural. 5.- Recuperación de ecosistemas forestales. 6.- Control de la desertificación y recuperación de suelos forestales.</p>	FIN	<p>Contribuir a recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural mediante la incorporación de superficie forestal y preferentemente forestal a procesos integrales de protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable.</p>
<p>PROBLEMA</p> <p>Descripción del Problema: Ecosistemas forestales deteriorados y aprovechados de manera deficiente en México.</p> <p>Magnitud (Línea base)</p> <p>1.- 18.3 millones de hectáreas con procesos de deterioro ambiental susceptibles de restauración 2.- 7.4 millones de hectáreas</p>	<p>OBJETIVO</p> <p>Descripción del resultado esperado: Ecosistemas forestales recuperados y aprovechados de manera eficiente en México</p> <p>Magnitud (Resultado esperado)</p> <p>1.- 5.45 por ciento de superficie forestal atendida con acciones de restauración forestal.</p>	PROPÓSITO	<p>La superficie forestal y preferentemente forestal de México es incorporada por las personas dueñas o poseedoras a procesos integrales de protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable.</p>

Problemas	Objetivos	NIVEL	Resumen Narrativo
<p>incorporadas al manejo forestal sustentable.</p> <p>3.- 35,129,612 hectáreas de terrenos forestales, definidos como elegibles, cuyos predios mantienen una cobertura forestal en buen estado de conservación, incluyendo a los que tienen un manejo y aprovechamiento forestal legalmente autorizado.</p> <p>4.- Producción de 5.9 millones de metros cúbicos de madera en rollo en el año 2012.</p>	<p>2.- 10.95 millones de hectáreas incorporadas al manejo forestal sustentable.</p> <p>3.- Incorporar 3,105,000 hectáreas al pago por servicios ambientales al cierre de 2018 incrementando en 10.2% la superficie conservada a través de este mecanismo.</p> <p>4.- Producción de 11 millones de metros cúbicos de madera en rollo para el año 2018.</p>		
<p>CAUSAS</p> <p>1.- Organización deficiente en ejidos y comunidades.</p> <p>2.- Desarrollo incipiente de Grupos de productores y empresas forestales comunitarias.</p> <p>3.- Degradación de los ecosistemas forestales</p>	<p>MEDIOS</p> <p>1.- Apoyos para la formulación de estudios y proyectos para la protección, conservación, restauración y aprovechamiento de los recursos forestales.</p> <p>1.1 . Apoyos a ejidos y comunidades para el fortalecimiento de capacidades de gestión en procesos de organización, planeación y fortalecimiento del capital social y humano.</p> <p>2.- Apoyos para la formación e integración de productores o grupos de productores en empresas forestales comunitarias o cadenas productivas</p>	COMPONENTES	<p>Apoyos otorgados para desarrollar y mejorar las capacidades y habilidades de personas propietarias, poseedoras y usuarias de terrenos forestales en los temas de planeación, organización, instrumentación, transformación, comercialización, conservación, restauración y manejo forestal.</p> <p>Apoyos otorgados para la operación de cadenas productivas, empresas forestales comunitarias o privadas para la transformación y comercialización de los</p>

Problemas	Objetivos	NIVEL	Resumen Narrativo
<p>4.- Disminución de la superficie forestal incorporada a procesos de manejo sustentable.</p> <p>5.- Subvaloración de los servicios ambientales</p> <p>6.- Escaso desarrollo de plantaciones forestales comerciales.</p> <p>7.- Insuficiente participación de dueños, y poseedores de terrenos forestales, ejidos, comunidades y productores en las actividades de conservación restauración y manejo de los recursos forestales.</p> <p>8.- Producción de planta insuficiente y no nativa a los sitios de restauración.</p>	<p>forestales</p> <p>3.- Apoyos para realizar acciones de restauración forestal integral para la recuperación de la cobertura forestal.</p> <p>4.- Apoyos a productores, ejidos o comunidades para la incorporación o reincorporación de superficie forestal al manejo forestal sustentable.</p> <p>5.- Apoyos para la conservación y el mantenimiento de los servicios ambientales a través de la incorporación de superficie forestal al pago por servicios ambientales.</p> <p>6.- Apoyos para el establecimiento y el desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales.</p> <p>7.- Difusión y asignación de apoyos a dueños y poseedores de terrenos forestales, pequeños propietarios, ejidos, comunidades y productores.</p>	<p style="text-align: center;">ACTIVIDADES</p>	<p>productos forestales.</p> <p>Apoyos otorgados para la realización de proyectos integrales de restauración forestal y de reconversión productiva en los terrenos forestales y preferentemente forestales.</p> <p>Apoyos para la incorporación de superficie a esquema de manejo forestal otorgados.</p> <p>Apoyos para la incorporación de superficie forestal al Pago por Servicios Ambientales otorgados.</p> <p>Apoyos otorgados para el establecimiento y mantenimiento de plantaciones forestales comerciales.</p> <p>Asignación de apoyos a grupos de atención diferenciada (mujeres, indígenas y población en condición de marginación)</p> <p>Factibilidad de apoyos (actividad transversal).</p> <p>Asignación de apoyos (actividad transversal).</p> <p>Formalización de compromisos con beneficiarios (actividad transversal).</p>

Problemas	Objetivos	NIVEL	Resumen Narrativo
	<p>Producción de planta para los proyectos de restauración</p>		<p>Realización de primer pago a beneficiarios (actividad transversal).</p> <p>Verificación de predios que se encuentran dentro del esquema de apoyos para reglas de operación.</p> <p>Disponibilidad de planta forestal para los proyectos de restauración forestal.</p>

V. Cobertura y focalización

V. 1 Caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo

La población potencial, prioritaria y objetivo se definió tomando como referencia el documento denominado “*Protocolo de focalización*”, elaborado por la CONAFOR, en el que se establece la metodología utilizada para definir las áreas elegibles de los programas de apoyo, así como las fuentes e insumos de información a utilizar en este proceso.

En dichos documentos se define a la población como el conjunto de personas o elementos, con características similares que se encuentran dentro de un área geográfica específica. De manera particular y dado que los apoyos se dirigen a incentivar la ejecución de proyectos de protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, se consideró conveniente tomar como “población” a los terrenos forestales y/o preferentemente forestales, en los cuales habrán de ejecutarse los proyectos anteriormente señalados; los cuales están en manos de las personas propietarios o poseedoras de dichos terrenos. A continuación se hace referencia a la conceptualización y clasificación de las poblaciones:

Población potencial: es aquella que corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención. Concretamente la población potencial pudieran ser 138 millones de hectáreas cubiertas de vegetación forestal²².

Población prioritaria: es aquella parte de la población potencial que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa, pero que además es la que requiere de una atención más urgente y estratégica. Con la finalidad de acotar y dimensionar de mejor manera la población potencial, se ha asumido que esta población prioritaria identificada por componente, se entenderá como la población potencial de los diferentes componentes de apoyo del programa presupuestario S219-Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable 2016 (ver cuadro 5).

En ese sentido, la CONAFOR ha definido a la población potencial como su población prioritaria, en términos de la superficie de terrenos forestales y/o preferentemente forestales, que presentan una mayor necesidad, urgencia o atención estratégica (conforme a los criterios técnico forestales y ambientales establecidos en

²² Superficie forestal que existe en el país, reportado en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos con base en la Carta de Uso del Suelo y Vegetación Serie IV del INEGI, que pudiera ser considerada como la gran superficie potencial para todo el programa presupuestario.

el protocolo de focalización), y que son susceptibles de ser apoyadas para la ejecución de proyectos de protección, conservación, restauración y manejo forestal sustentable.

V. 2 Caracterización y cuantificación de la población objetivo

La población objetivo es aquella población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo (anual, sexenal, etc), pudiendo corresponder a la totalidad de la población prioritaria (o potencial) o a una parte de ella.

Por lo tanto, tomando como referencia lo anterior, así como la disponibilidad de recursos, los compromisos estratégicos y las metas planteadas para el sexenio 2013-2018, se presenta el Cuadro 5 con la cuantificación de la población objetivo según las principales metas establecidas en la propuesta de Matriz de Indicadores para Resultados del programa S219-2016, así como la descripción de la población potencial y su cuantificación de acuerdo a los componentes de apoyo con los que se relacionarán según el proyecto de Reglas de Operación del Programa Nacional Forestal para el año 2016.

Cuadro 5. Poblaciones potencial (prioritaria) y objetivo por componente de apoyo del programa S219 - Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable 2016

Componente	Población Potencial			Población Objetivo	
	Descripción ²³	Unidad de Medida	Cuantificación	Cuantificación ²⁴	Descripción del tipo de apoyo
Componente I. Estudios y Proyectos.	Terrenos forestales definidos como elegibles para su incorporación al manejo técnico a través de la elaboración de programas de manejo forestal maderable y estudios técnicos para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables.	Hectáreas	77,063,816 ²⁵	850,000	Apoyos para la elaboración de estudios para la incorporación de superficies forestales al manejo técnico.
Componente II. Gobernanza y Desarrollo de Capacidades.	Ejididos y comunidades forestales y/o las asociaciones legalmente constituidas que entre ellos formen, que cuentan con al menos 200 hectáreas de bosque, selva o matorral.	Núcleos agrarios	15,584 ²⁶	1,524	Apoyos para desarrollar proyectos para fortalecer la gobernanza local, así como talleres y cursos de capacitación.
	Organizaciones Sociales del Sector Forestal (OSSF) que cuentan con registro ante la CONAFOR	OSSF	293 ²⁷	10	Apoyos para organizaciones sociales del sector forestal para elaboración de planes de alcance regional o nacional

²³ Se describen los conceptos o modalidades de apoyo más representativos de cada componente del proyecto de Reglas de Operación 2016.

²⁴ Metas establecidas en la propuesta de Matriz de Indicadores para Resultados 2016.

²⁵ Fuente: Resultados de la focalización 2014 con base en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos. Se desglosa en 29.1 millones de hectáreas para aprovechamiento de recursos forestales maderables y de 47.9 millones de hectáreas para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables.

²⁶ Fuente: Registro Agrario Nacional. Atlas de propiedad social y servicios ambientales en México 2012 (<http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/atlas-de-propiedad-social-y-servicios-ambientales-en-mexico>)

²⁷ Fuente: Padrón de organizaciones con registro en el programa y que está en poder de la Gerencia de Silvicultura Comunitaria de la CONAFOR.

Componente	Población Potencial			Población Objetivo	
	Descripción ²³	Unidad de Medida	Cuantificación	Cuantificación ²⁴	Descripción del tipo de apoyo
Componente III. Restauración Forestal y Reconversión Productiva.	Terrenos forestales y preferentemente forestales, definidos como elegibles, que presenten procesos de deterioro, por la degradación de suelos, pérdida de cobertura de vegetación forestal o áreas perturbadas por incendios, enfermedades, plagas forestales y desastres naturales, que se encuentren ubicados en micro-cuencas prioritarias por su importancia ambiental y/o forestal.	Hectáreas	18,346,557 ²⁸	163,020	Apoyos para llevar a cabo proyectos de restauración forestal y reconversión productiva. Adicionalmente se contempla apoyar 45 Unidades Productoras de Germoplasma Forestal para tener producción de plantas con mejor calidad para los proyectos de restauración forestal.
Componente IV. Silvicultura, Abasto y Transformación.	Terrenos forestales que cuenten con autorización vigente de aprovechamiento forestal maderable y no maderable	Hectáreas	7,400,000 ²⁹	400,000	Apoyos para cultivo Forestal y manejo del hábitat.
				250,000	Apoyos para Certificación forestal. Adicionalmente, en la superficie potencial se estima apoyar el mantenimiento y rehabilitación de 1,500 km de caminos forestales, así como apoyar 70 proyectos de innovación tecnológica para operaciones silvícola y 7

²⁸ Fuente: Resultados de la focalización 2014 con base en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos.

²⁹ Fuente: Programa Nacional Forestal 2014-2018

Componente	Población Potencial			Población Objetivo	
	Descripción ²³	Unidad de Medida	Cuantificación	Cuantificación ²⁴	Descripción del tipo de apoyo
					proyectos para llevar a cabo el proceso de transferencia de paquetes tecnológicos.
	Grupos en proceso de integración de cadenas productivas; así como empresas forestales y/o cadenas productivas forestales constituidas bajo la metodología de integración, considerando aquellas empresas que ya están incorporadas a las cadenas y que trabajan de manera regular dentro de la cadena de valor del proceso productivo.	Empresas y Cadenas forestales	3,909 ³⁰	82	Apoyos para fortalecer empresas y cadenas forestales a través de proyectos de transformación, comercialización y certificación de cadena de custodia
	Organizaciones Sociales del Sector Forestal (OSSF) que cuentan con registro ante la CONAFOR	OSSF	293 ³¹	7	Apoyos para organizaciones sociales del sector forestal para la ejecución de proyectos de alcance regional.
Componente V. Servicios Ambientales.	Terrenos forestales, definidos como elegibles, cuyos predios mantienen una cobertura forestal en buen estado de conservación, incluyendo a los que tienen un manejo y aprovechamiento forestal legalmente autorizado.	Hectáreas	35,129,612 ³²	450,000	Apoyos para incorporar superficies forestales al esquema de pago por servicios ambientales

³⁰ Fuente: Sistema Nacional de Gestión Forestal.

³¹ Fuente: Padrón de organizaciones con registro en el programa y que está en poder de la Gerencia de Silvicultura Comunitaria de la CONAFOR.

³² Fuente: De conformidad con los resultados de la focalización 2014 con base en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos.

Componente	Población Potencial			Población Objetivo	
	Descripción ²³	Unidad de Medida	Cuantificación	Cuantificación ²⁴	Descripción del tipo de apoyo
Componente VI. Plantaciones Forestales Comerciales.	Terrenos temporalmente o preferentemente forestales, de tenencia privada o social, que reúnen características agroecológicas, técnicas y legales idóneas para el desarrollo de plantaciones forestales comerciales	Hectáreas	4,800,000 ³³	26,000	Apoyos para el establecimiento de plantaciones forestales comerciales
Componente VII. Protección Forestal.	Terrenos forestales o preferentemente forestales, que presentan incidencia de plagas, enfermedades e incendios forestales	Hectáreas	138,041,245 ³⁴	50,000	Apoyos para realizar acciones de saneamiento en ecosistemas y en plantaciones forestales. Adicionalmente se contempla apoyar 439 brigadas rurales de prevención de incendios forestales para la superficie potencial establecida.

³³Fuente: Programa Estratégico de Intervención Institucional del Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (consideran únicamente 10 entidades federativas definidas como prioritarias).

³⁴Fuente: Inventario Nacional Forestal y de Suelos con base en la Carta de Uso del Suelo y Vegetación Serie IV del INEGI.

La actualización de las poblaciones objetivo y potencial se realizan a través de una focalización, el cual consiste en un proceso ordenado y sistematizado que permita mejorar y fortalecer la identificación y delimitación de las superficies con una mayor necesidad de intervención del Pp S219, con la finalidad de focalizar la acción institucional y los subsidios disponibles para lograr un mayor efecto en las acciones que contribuyan a proteger, conservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable, los recursos forestales en bosques, selvas y zonas áridas de México. La periodicidad de este procedimiento es anual en función de los resultados obtenidos y de la valoración de la necesidad de llevar a cabo un nuevo procedimiento de focalización.

V.3 Padrón de beneficiarios

Con la perspectiva de propiciar el desarrollo eficiente de las políticas públicas en el otorgamiento de los apoyos que proporciona el Gobierno Federal, así como para la transparencia y rendición de cuentas, se estableció el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), como herramienta de información y análisis de cobertura nacional que integra de forma estructurada y sistematizada la información de los Programas (objetivos, metas, indicadores, unidades responsables, prioridades y beneficiarios de los mismos) a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En este contexto la CONAFOR ingresa la información a un sistema que se genera en el marco de sus instrumentos normativos de distribución de apoyos, para lo cual, cuenta con un Sistema de Gestión de Apoyos (SIGA II), el cual no provee un padrón de beneficiarios, sino una relación de personas beneficiarias en cada ejercicio fiscal y cuyo objetivo consiste en dotar de información que permita almacenar, gestionar y dar seguimiento a los apoyos otorgados por la CONAFOR.

Tomando en cuenta el Pp S219 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable 2016, se contempla lo siguiente:

- El tipo de beneficiarios serán beneficiarios directos (personas físicas y morales principalmente y en casos muy concretos se contempla Gobiernos estatales y municipales³⁵).
- El número y denominación de componentes en que se desagrega la operación del Pp para la entrega de subsidios son 7: I. Estudios y Proyectos; II. Gobernanza y Desarrollo de Capacidades; III. Restauración Forestal y Reconversión Productiva; IV. Silvicultura, Abasto y Transformación; V. Servicios Ambientales; VI. Plantaciones Forestales Comerciales y VII. Protección Forestal.
- La definición específica de los tipos de apoyo que se otorgarán de acuerdo al catálogo del SIIPP-G es:

³⁵ Por ejemplo los apoyos a brigadas rurales para la protección de incendios forestales.

Cuadro 6. Clave y descripción del tipo de beneficio que se estima para el Pp S219 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable 2016, de acuerdo al catálogo del SIIPP-G

Clave	Descripción
76	Proyectos de ordenamiento territorial
122	Becas Académicas nivel bachillerato
160	Apoyos económicos para capacidades
174	Apoyo económico para proyectos de innovación
182	Proyectos de conservación y restauración de ecosistemas
183	Estudios técnicos para ordenamientos territoriales comunitarios y/o microrregionales
184	Estudios para el monitoreo, conservación y manejo de los recursos naturales y estudios ambientales
188	Curso de capacitación en educación ambiental
189	Brigadas de contingencia ambiental
322	Restauración forestal y reconversión productiva
323	Apoyo económico para desarrollo de actividades forestales
324	Apoyo económico para rehabilitación de caminos forestales
325	Pago por servicios ambientales
326	Apoyo económico para plantaciones forestales comerciales
327	Sanidad Forestal
328	Apoyo económico para proyectos de desarrollo forestal

VI. Consideraciones para la integración de la Matriz de Indicadores para Resultados

Para la integración de la MIR S219 Apoyos para el desarrollo Forestal Sustentable en la cual se fusiona el Programa Presupuestario U036 – PRONAFOR Desarrollo Forestal, se tomó en cuenta el diagnóstico del sector forestal, las observaciones y comentarios derivados de auditorías, evaluaciones y revisiones a la MIR, los ajustes a las Reglas de Operación del Programa Presupuestario, la fusión del Programa presupuestario U036 Desarrollo Forestal en el Programa Presupuestario S219 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable 2016, así como la guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Evaluaciones y revisiones a la MIR:

1. Asesoría técnica para el mejoramiento de los indicadores del Programa S219 PRONAFOR. Pago por Servicios Ambientales.
2. Mesa Técnica de Revisión de Indicadores de Resultados (CONEVAL-CEPAL).
3. Evaluación de Diseño del Pp U036 PRONAFOR-Desarrollo Forestal 2015 (CONEVAL- Evaluadores externos).
4. Observaciones de la Secretaría de la Función Pública derivadas de los Informes de Monitoreo de Ejecución y Resultados de los Programas Presupuestarios
5. Observaciones y recomendaciones derivadas de auditorías.

Principales observaciones y recomendaciones emitidas:

1. Se sugiere un solo indicador a nivel de propósito para el Pp S219.
2. Adecuar el nombre al Pp S219 PRONAFOR Pago Por servicios Ambientales.
3. Mejorar la redacción del resumen narrativo de los componentes, de los indicadores, su definición, método de cálculo etc.
4. No incluir siglas o acrónimos en el nombre, método de cálculo y definición de los indicadores (en toda la ficha) y si se incluyen definirlos en lenguaje ciudadano.
5. Incorporar indicadores de eficiencia.
6. Revisar y actualizar la línea base de los indicadores
7. Revisar los medios de verificación, preferentemente que accesibles al público, fáciles de identificar y evitando que sean ambiguos.