Documento Ejecutivo

Plan Estratégico Sectorial Agropecuario, Forestal y Pesquero

SUBSECTOR

FORESTAL

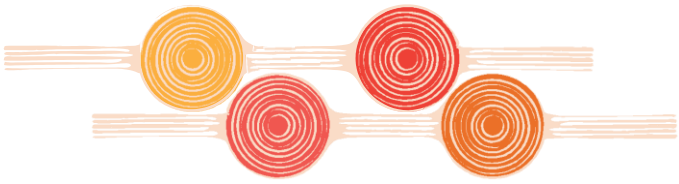
Banco Mundial

Gobierno del Estado de Oaxaca
2010-2016

DOCUMENTO EJECUTIVO

Plan Estratégico Sectorial Agropecuario, Forestal y Pesquero

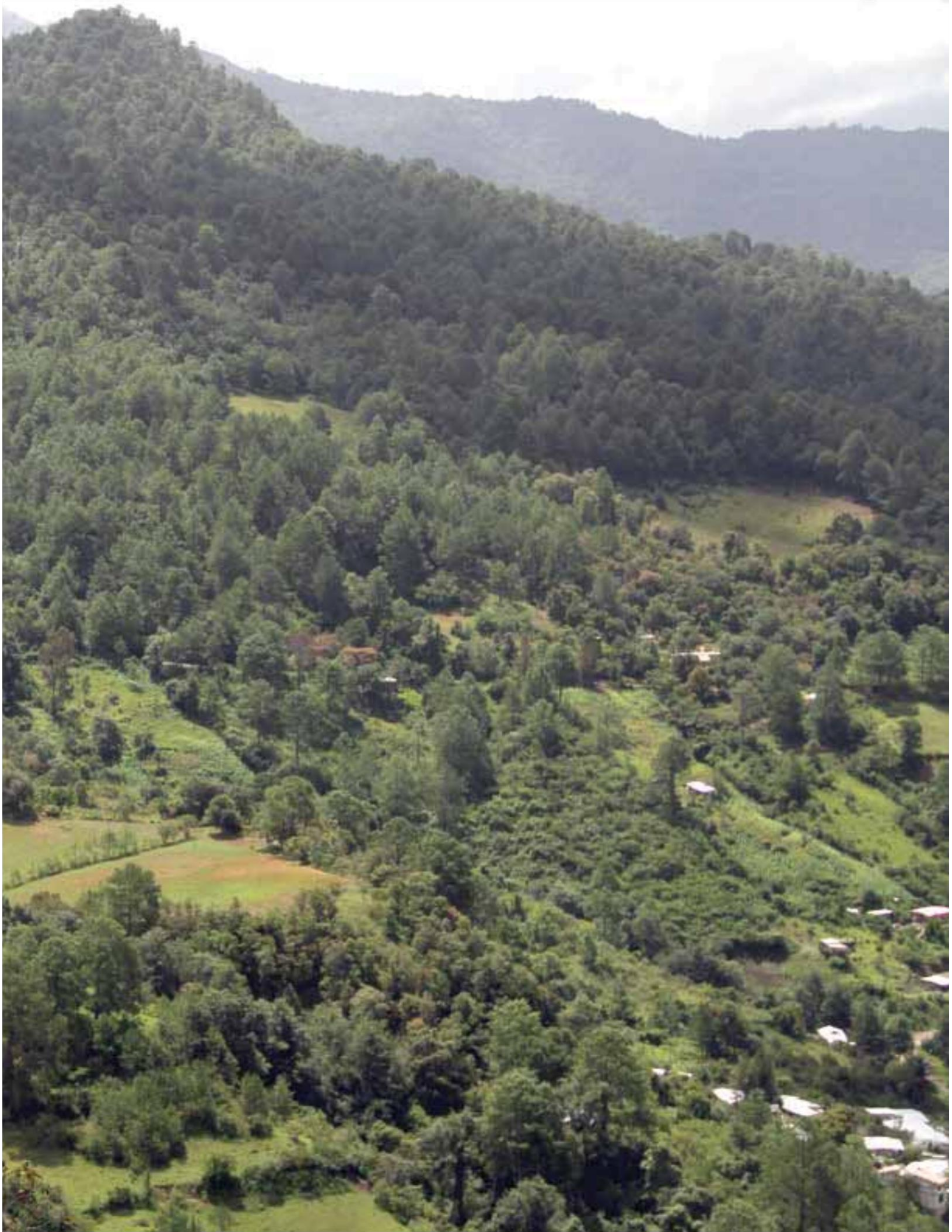
Subsector Forestal



Banco Mundial

Gobierno del Estado de Oaxaca
2010-2016

Fotografía proporcionada por la Oficina del Banco Mundial en México



Índice

Siglas y abreviaciones 9

1. Introducción 11

2. Planeación estratégica bajo un enfoque de gestión basado en resultados 15

2.1. Contexto del cambio 15
2.2. Metodología 15
2.3. Principios del Plan Estratégico 16

3. Misión y objetivos sectoriales 19

4. El punto de partida 21

4.1. Contexto económico y social de Oaxaca 21
4.2 Evolución reciente del Sector y situación actual – ¿De dónde venimos y dónde estamos? 22

5. Orientación estratégica 2012-2016 27

5.1. Prospectiva – ¿hacia dónde vamos? 27
5.2. Programas y subprogramas – Áreas Prioritarias de Actuación 29
5.3. Indicadores y metas 31
5.4. Presupuesto plurianual indicativo 34
5.5. Alineación con el Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Regionales 36
5.6. Organización y fortalecimiento funcional 36

6. Información, monitoreo y evaluación 39

6.1. Agenda de información 39
6.2. Monitoreo 40
6.3. Evaluación 40
6.4. Reportes de desempeño 42

7. Anexos 44

Anexo 1 Indicadores y metas de los subprogramas 44
Anexo 2 Proyección presupuestal a nivel de subprogramas y productos respectivos a 2016 46

CUADROS Y GRÁFICOS

Gráfico 1. Porcentaje de superficie forestal susceptible de aprovechamiento bajo manejo sustentable 2005-2011 22

Gráfico 2. Índice de reforestación 2005-2011 23

Gráfico 3. Volumen bajo manejo para producción maderable y no maderable 2005-2011 ... 23

Gráfico 4. Porcentaje de núcleos comunitarios con programa de manejo sustentable 2005-2011 24

Gráfico 5. Superficie forestal atendida por incendios, plagas y enfermedades 2005-2011 24

Gráfico 6. Índice de reforestación: metas 2012-2016 27

Gráfico 7. Porcentaje de núcleos comunitarios con programa de manejo sustentable: metas 2012-2016 28

Gráfico 8. Porcentaje de superficie forestal susceptible de aprovechamiento bajo manejo sustentable: metas 2012-2016 28

Gráfico 9. Volumen bajo manejo para producción maderable y no maderable: metas 2012- 2016 29

Gráfico 10. Superficie forestal atendida por incendios, plagas y enfermedades 2011-2016 29

Tabla 1. Estructura programática y subprogramática 30

Tabla 2. Metas del Programa Organización, planeación y desarrollo forestal 31

Tabla 3. Metas del Programa Fomento forestal 32

Tabla 4. Metas del Programa Protección forestal 32

Tabla 5. Presupuesto indicativo plurianual de inversión 2012-2016 34

Tabla 6. Criterios e indicadores para la evaluación del desempeño 41

Siglas y abreviaciones

CIEDD	Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo de Oaxaca
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
Ha	Hectárea
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
MFS	Manejo Forestal Sustentable
M^3	Metros cúbicos
M^3r	Metros cúbicos rollo
MGSMP	Marco de Gasto Sectorial de Mediano Plazo
PED	Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016
PEF-2025	Programa Estratégico Forestal para México 2025
PES	Plan Estratégico Sectorial
PIB	Producto Interno Bruto
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
SEDAFPA	Secretaría de Desarrollo Agropecuario Forestal, Pesca y Acuacultura
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
Tons.	Toneladas
UMAFORES	Unidades de Manejo Forestal

1 Introducción

El gobierno del estado de Oaxaca ha decidido avanzar en el fortalecimiento y modernización de su gestión pública, empezando por el sistema y los instrumentos de planeación estatal, que a su vez permite dar cumplimiento a uno de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2011-2016 el cual que busca "promover una política de gasto eficiente mediante el diseño e implementación de mecanismos de planeación adecuados y control de gasto que garanticen una correcta administración y asignación de los recursos públicos" (Eje IV. Gobierno Honesto y de Resultados; Tema 2, Fortalecimiento de las Finanzas y Eficiencia del Gasto Público).

En este sentido, la Secretaría de Finanzas identificó como necesario desarrollar un modelo de planeación estratégica sectorial que, partiendo de los principios rectores y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, así como de las políticas públicas definidas en el sector para atender dichos principios y objetivos estratégicos de desarrollo, modernizara su gestión y respondiera a un enfoque basado en resultados, lo cual a su vez atiende el mandato constitucional establecido en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y trae consigo la mejora del desempeño.

Con la asesoría técnica del Banco Mundial se definieron los lineamientos metodológicos para atender dicho enfoque de planeación estratégica sectorial que permite, respecto a las políticas públicas sectoriales establecidas:

a) Mejorar la alineación entre el PED y el presupuesto, a través de incorporar una organización programática alrededor de objetivos, estrategias, programas, subprogramas y proyectos que establezca las secuencias entre las disposiciones generales del PED y las acciones específicas que deben reflejar los sectores en sus presupuestos, orientando la programación y asignación de recursos con base en metas e indicadores de desempeño; b) Establecer la definición de responsabilidades y tiempos de ejecución de las acciones definidas por el sector para el logro de los objetivos planteados en el Plan y alineados al PED; c) Coordinar acciones en los sectores y entre éstos para asegurar iniciativas alineadas y complementarias en el logro de los objetivos, así como establecer las bases para la evaluación de resultados del gasto, que permitan iniciar un nuevo ciclo de gestión de las políticas públicas, ajustando los programas, si resulta pertinente, así como informar al ciclo presupuestal y rendir cuentas; d) Estimar el presupuesto sectorial de modo plurianual, lo que marca una referencia sobre el nivel de esfuerzo que se requiere para alcanzar las metas previstas en el Plan Estratégico Sectorial (PES) y por tanto los compromisos asumidos por la administración. Este factor es una de las innovaciones que incorpora este modelo de planeación, y e) Desarrollar las capacidades de planeación estratégica en los sectores.

Se trata de un ejercicio gerencial de prospectiva, organización e identificación de prioridades de gasto efectuado por las mismas dependencias responsables,

el cual está encaminado a asegurar el logro de los objetivos del sector y una efectiva rendición de cuentas en cabeza de su administración.

El Plan Estratégico Sectorial (PES) se compone de dos partes complementarias:

i. El Plan Indicativo, en el que se desarrolla y organiza el PES incorporando un marco de gasto. Es el instrumento de trabajo rutinario que permite llevar a cabo las labores de programación y seguimiento durante la ejecución de los compromisos establecidos en el PES, constituyéndose en el tablero de control estratégico de la gestión, y

ii. El Documento Ejecutivo, en el que se sintetizan los elementos distintivos del Plan. Es una narrativa que sustenta el sentido gerencial y estratégico del sector o subsector como un actuar organizado y priorizado de la gestión.

El presente es el documento ejecutivo que sintetiza con una visión gerencial y estratégica el actuar priorizado de la gestión del subsector Forestal. Está organizado en cinco secciones: La primera presenta el enfoque utilizado en la construcción del Plan. La segunda describe la misión y objetivos sectoriales. La tercera ilustra el punto de partida del sector. La cuarta sección discute la orientación estratégica que ha definido el sector para atender los retos y oportunidades que enfrenta, y la quinta plantea la agenda de información y los mecanismos de monitoreo y evaluación del Plan.

Este documento es la hoja de ruta trazada por el sector para el logro de las prioridades establecidas al año 2016.

2 Planeación estratégica bajo un enfoque de gestión basado en resultados

La definición de sector que se utiliza en este ejercicio de planeación estratégica se basa en un enfoque de política pública y no en la definición organizacional o administrativa existente en el estado para el cumplimiento de las funciones relacionadas.

En ese sentido, independientemente del número de instituciones o dependencias que participan actualmente en la ejecución de la política sectorial, el concepto empleado es consistente con las categorías federales e internacionales que utilizan tanto otros países como organismos de desarrollo. El propósito de seguir esta definición es hacer comparable la evolución de los sectores de Oaxaca con la evolución y características del desarrollo del sector en otros contextos. Adicionalmente, la definición de sector utilizada también toma en cuenta: 1) las competencias del estado en relación con el sector particular, a fin de acotar su alcance a las reales responsabilidades institucionales y a las actividades que efectivamente puede y debe desarrollar la entidad en ese campo, y 2) la clasificación funcional y subfuncional del gasto utilizada por la federación, con base en la cual se realiza la definición del presupuesto a nivel de dependencias.

2.1. Contexto del cambio

Al iniciar la administración actual, Oaxaca contaba con un débil sistema de planeación estatal, caracterizado por: 1) la ausencia de metodologías y procedimientos de planeación institucionalizados; 2) una fuerte desarticulación operativa entre un Plan Estatal de Desarrollo de carácter general y los presupuestos sectoriales altamente específicos, y 3) la carencia de metas e indicadores de desempeño asociados a los resultados y productos de la gestión.

Adicionalmente, y como resultado del débil entramado institucional en esta materia, la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo contó con una baja participación de los sectores, haciendo necesario reforzar este vínculo.

En este sentido, y con el propósito de modernizar la gestión y asegurar la creación de valor público, el estado introduce un modelo gerencial de planeación estratégica sectorial que promueve la mejora del desempeño, un enfoque de gestión hacia resultados, utilizando herramientas innovadoras de programación, seguimiento a la ejecución y evaluación del gasto plurianual.

Este enfoque además permitirá atender los mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas que la ciudadanía demanda en el marco de la transición democrática en la que se encuentra el estado.

2.2. Metodología

Este ejercicio de planeación estratégica sectorial tiene como propósito facilitar la identificación de prioridades y la ordenación sistemática de la gestión del sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y de Acuacultura, específicamente en el subsector forestal, con el fin de contribuir a mejorar la efectividad y eficiencia en el logro de sus objetivos.

La priorización y ordenación de la gestión se da alrededor de una estructura gerencial que define objetivos, estrategias, programas, subprogramas y proyectos, incorporando una perspectiva plurianual acorde con el periodo y las prioridades de la administración estatal. El propósito central es orientar las decisiones presupuestales anuales y la ejecución de los programas a partir del análisis de las prioridades de política, de las restricciones de recursos y del cumplimiento de metas e indicadores de desempeño (impactos, resultados y productos) bajo un enfoque de gestión basado en resultados. El ejercicio posibilita la definición de responsables y tiempos de ejecución, así como la coordinación de acciones y la evaluación del desempeño.

La metodología del Plan Estratégico Sectorial (PES) para el gerenciamiento de la acción pública de Oaxaca se fundamenta en la combinación de dos instrumentos de planeación: el Plan Indicativo Sectorial y el Marco de Gasto Sectorial de Mediano Plazo (MGSMP).

El Plan Indicativo Sectorial provee el marco de clasificación programática para las asignaciones y la medición del desempeño, enfatizando la lógica vertical necesaria para el logro de resultados e impactos correspondientes con las prioridades de gasto. De esta forma, permite mejorar la orientación estratégica y la evaluación del gasto, contribuyendo al análisis y retroalimentación de la gestión, con base en el desempeño a lo largo de la cadena de resultados del sector (su función de producción). En esa medida, permite identificar la contribución lógica desde el nivel de actividades específicas de gestión hasta el nivel de programas sectoriales y sus efectos esperados sobre el bienestar.

Por su parte, el MGSMP vincula la planeación y el presupuesto con el objeto de superar el horizonte anual de la programación presupuestal tradicional, e introduce una orientación estratégica en la asignación que articula la priorización y la revisión de políticas y programas con el gasto necesario para llevarlos a cabo. Asimismo, mejora la predictibilidad gracias a que provee de información oportuna al ejecutor sobre la disponibilidad plurianual indicativa de recursos.

En esa medida, el PES ordena, sistematiza y hace más transparentes los procesos de definición de prioridades, medición del desempeño y programación presupuestal, al proporcionar más y mejor información a los responsables de la gestión a través de un proceso estandarizado e institucional dentro del ciclo de la gestión.

2.3. Principios del Plan Estratégico

Los principios generales que rigen este ejercicio de planeación estratégica son:

1. Prospectiva, para apoyar la definición de una visión de mediano y largo plazo a través de la identificación de prioridades de asignación de recursos, alternativas para su logro y metas de desempeño correspondientes.

2. Coordinación, para facilitar la armonización de acciones en torno a dichas prioridades entre las dependencias del sector, otros sectores e instituciones del Ejecutivo, el Legislativo y la sociedad civil, particularmente aquellas con competencias relacionadas con la ejecución y el control de las políticas sectoriales y las acciones encaminadas a su materialización.

3. Seguimiento y Evaluación, con el fin de conocer los resultados alcanzados en la ejecución del gasto y las acciones priorizadas, mejorar el diseño y ejecución de las políticas y programas sectoriales, y crear un marco de orientación a resultados y retroalimentación a la gestión que estimule la rendición de cuentas, la participación y la transparencia.

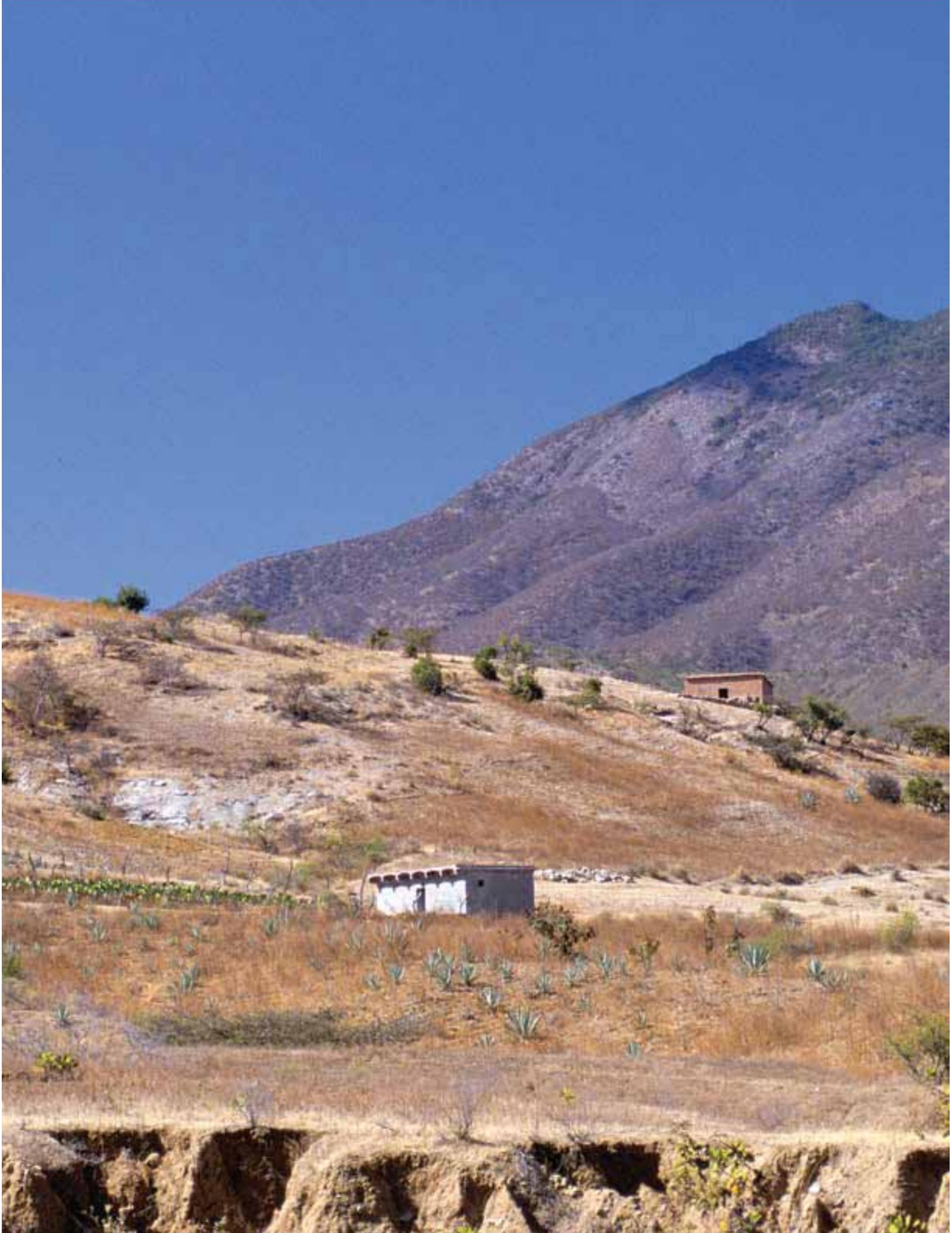
4. Autonomía de las dependencias del sector para ejercer libremente sus funciones en materia de planificación estratégica con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les ha específicamente asignado en la Constitución y la ley con sus disposiciones y principios.

5. Consistencia de los planes sectoriales con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones de la programación financiera y el marco fiscal del estado.

6. Participación de las instancias responsables de las áreas sustantivas y de decisión durante el proceso de elaboración, aprobación y ejecución.

7. Revisión y actualización anual de acuerdo con el desempeño observado y teniendo como horizonte las metas del Plan Estatal de Desarrollo y el presupuesto anual.

Fotografía proporcionada por la Oficina del Banco Mundial en México



3 Misión y objetivos sectoriales

La institución encargada del sector forestal en el estado de Oaxaca es la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal, Pesca y Acuacultura (SEDAFPA), por conducto de la Dirección de Desarrollo Forestal, que opera en coordinación con la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), órgano responsable por parte de la federación.

La misión de la Dirección de Desarrollo Forestal es aumentar el bienestar de los oaxaqueños, mediante los beneficios ambientales económicos y sociales que se generen con el manejo ordenado y sustentable de los ecosistemas forestales.

La Dirección impulsa la organización de los dueños de los recursos forestales, apoya la planeación del desarrollo del sector, fortalece las instituciones comunitarias y fomenta la consolidación de la cadena productiva forestal. Su accionar está determinado por criterios de conservación, protección y restauración de la biodiversidad y los recursos forestales.

En cumplimiento de su misión, la Dirección Forestal tiene como principal objetivo: “Impulsar y fortalecer el desarrollo forestal sustentable para garantizar el equilibrio de los ecosistemas forestales, mantenimiento la biodiversidad y el uso sustentable de los mismos”.

Su gestión se basa en la ejecución de acciones de organización, planeación, producción, fomento, restauración, conservación y protección de los recursos forestales, con la participación activa de los sectores sociales involucrados.

4 El punto de partida

4.1. Contexto económico y social de Oaxaca

El estado de Oaxaca enfrenta importantes desafíos en materia de desarrollo. Es la tercera entidad más pobre del país; 67% de la población se encuentra por debajo del umbral de pobreza. Ocupa el lugar tres con los niveles de marginación más alta; 23% de los habitantes vive en localidades rurales y 45% de la población es de origen indígena, quienes hablan 15 idiomas étnicos.

Oaxaca tiene los mayores niveles de dispersión en un territorio predominantemente montañoso, aproximadamente 70% de las localidades cuenta con menos de 2,500 habitantes, acentuando los retos y el acceso a oportunidades de la población. Tiene una tasa de mortalidad infantil de 18/1000, la educación es de 6.9 años en promedio y posee una tasa de analfabetismo de 16%, indicadores muy por debajo de la media nacional. El acceso a la seguridad social es igualmente limitado.

En términos del sistema de gobierno, el estado es libre y soberano en cuanto a su régimen interior. Está dividido en ocho regiones geográficas y en 570 municipios. De esta forma, 418 ayuntamientos se rigen por el sistema de usos y costumbres, y 88 de éstos tienen una administración menor a dos años

En lo relativo a los factores económicos y productivos, Oaxaca se encuentra en la última posición en los índices de competitividad estatal, explicados principalmente por factores como las características geográficas y de tenencia de la tierra, donde una gran proporción no está regularizada, así como por los bajos niveles de servicios y acceso a mercados, considerando que las condiciones de comunicaciones y transporte ofrecen en general niveles de infraestructura mínimos o nulos en algunos municipios y los servicios de energía eléctrica y agua son también deficitarios, ya sea en el ámbito urbano o en el rural. Estas condiciones desincentivan la inversión, además de que constituyen una fuente permanente de conflicto social.

El estado es altamente dependiente de las transferencias federales. El 96% de los ingresos provienen de la federación, con lo cual las entradas por concepto de recaudación apenas representan 4% (la media nacional es 7%). El presupuesto tiene muy poco margen de flexibilidad considerando que gran parte de las transferencias están etiquetadas, además de que en él recae una permanente y creciente presión fiscal derivada de los altos incrementos de la nómina. El gasto corriente (incluyendo las transferencias a municipios en este concepto) representa 77% del presupuesto, mientras que la inversión pública del gobierno estatal es del orden de 13%. Este contexto fiscal, aunado a las debilidades en los sistemas de gestión pública, limita la provisión de servicios públicos.

4.2 Evolución reciente del Sector y situación actual – ¿De dónde venimos y dónde estamos?

El sector agropecuario, forestal y pesquero contribuye con 13.6% de la población económicamente activa del estado (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, 2010). A su vez, su aportación al Producto Interno Bruto (PIB) estatal es del orden de 10% (INEGI, 2009). Al interior del sector, la actividad forestal ha definido al estado como pionero y líder nacional en el manejo sustentable de los bosques a partir de un modelo basado en la silvicultura comunitaria, las experiencias de plantaciones forestales y la generación de ingresos por la prestación de servicios ambientales. Lo anterior se traduce en una producción anual promedio de 500,000 m^3r de madera, que le otorgan el cuarto lugar nacional, generando una derrama económica de casi 500 millones de pesos y 60 mil empleos anuales rurales, principalmente en comunidades indígenas.

El potencial de desarrollo forestal sustentable del estado es considerable. Para empezar, existen 7 millones de hectáreas forestales, equivalentes a 4.9% del total nacional, de éste, la superficie con bosques y selvas es de 5.1 millones de hectáreas, equivalentes a 53.7% del territorio estatal (tercer lugar nacional).

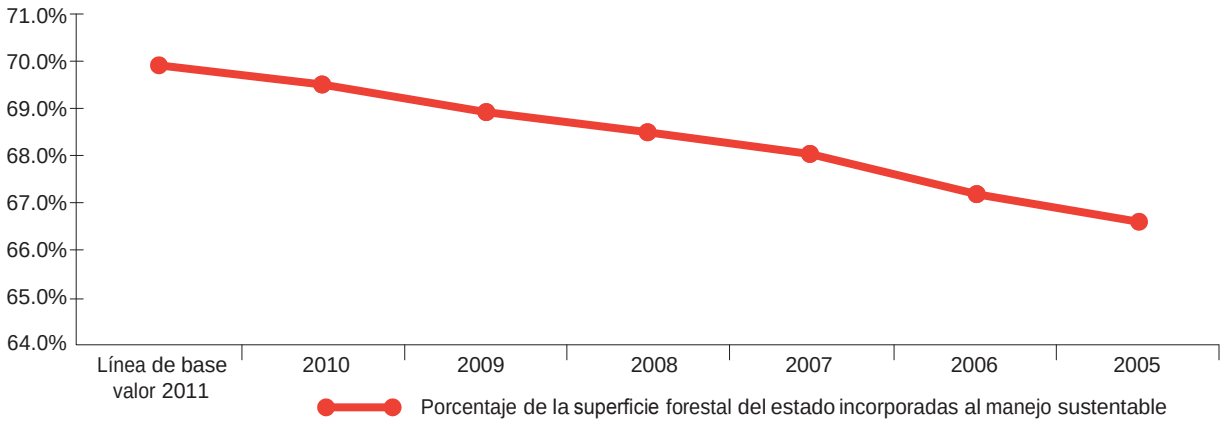
Su riqueza se refleja en una gran diversidad de especies de flora y fauna. Existen 4,831 especies de flora vascular, de las cuales 702 son endémicas. Hay, además, 4,543 especies de fauna, de éstas 157 son endémicas. La riqueza específica le otorga a Oaxaca el primer lugar nacional en materia de biodiversidad. Asimismo, su relevancia social y cultural es alta, ya que 80% de los bosques son propiedad de comuneros y ejidatarios, población en su mayor parte indígena.

En términos productivos, del total de la superficie forestal, 1 millón de hectáreas son susceptibles de aprovechamiento y 200 mil ofrecen potencial para plantaciones forestales comerciales. Para el año 2011, 700 mil hectáreas del millón susceptible de aprovechamiento (70%) se encuentran bajo manejo forestal sustentable, tras una trayectoria creciente desde 66.7% en el año 2005. En síntesis, el potencial de mejoramiento y expansión del manejo sustentable es considerable.

Contrastando con lo anterior, más de 4.2 millones de hectáreas están sin atención y 1.9 millones perturbadas. Anualmente, más de 30 mil hectáreas se deforestan, lo que trae como consecuencia un detrimento en el patrimonio natural, la emisión de gases efecto invernadero y efectos inminentes como el peligro de extinción de 24 especies y la amenaza a 62 especies de flora vascular.

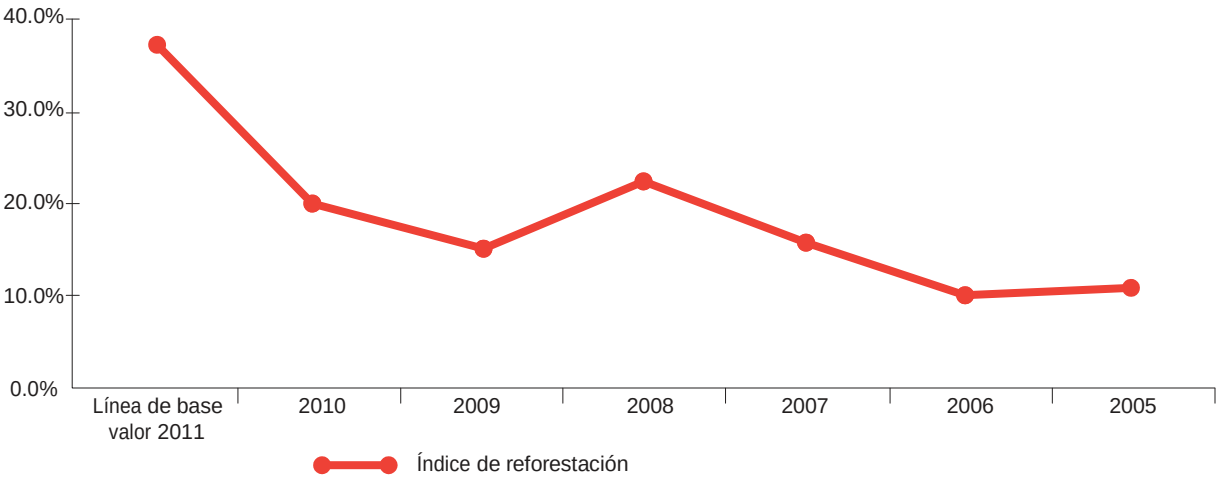
Frente a esta dinámica, el índice de reforestación en los últimos seis años ha sido inferior a 40% en promedio, traduciéndose en una tendencia negativa de pérdida de cobertura forestal que debe ser revertida (ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1. Porcentaje de superficie forestal susceptible de aprovechamiento bajo manejo sustentable 2005-2011



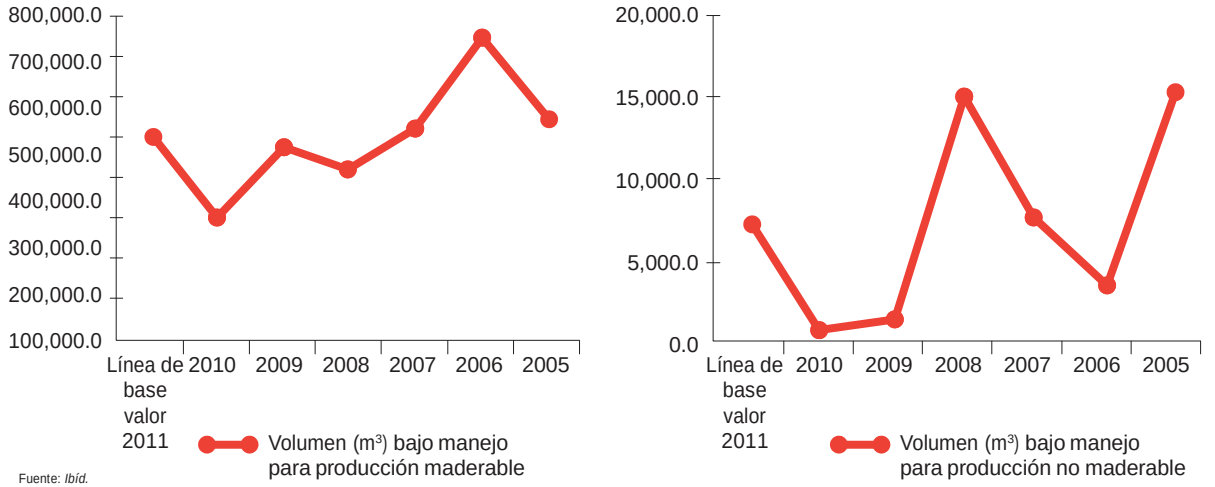
Fuente: Plan Indicativo Forestal – contexto sectorial (2012)

GRÁFICO 2. Índice de reforestación 2005-2011



Fuente: *Ibíd.*

GRÁFICO 3. Volumen bajo manejo para producción maderable y no maderable 2005-2011



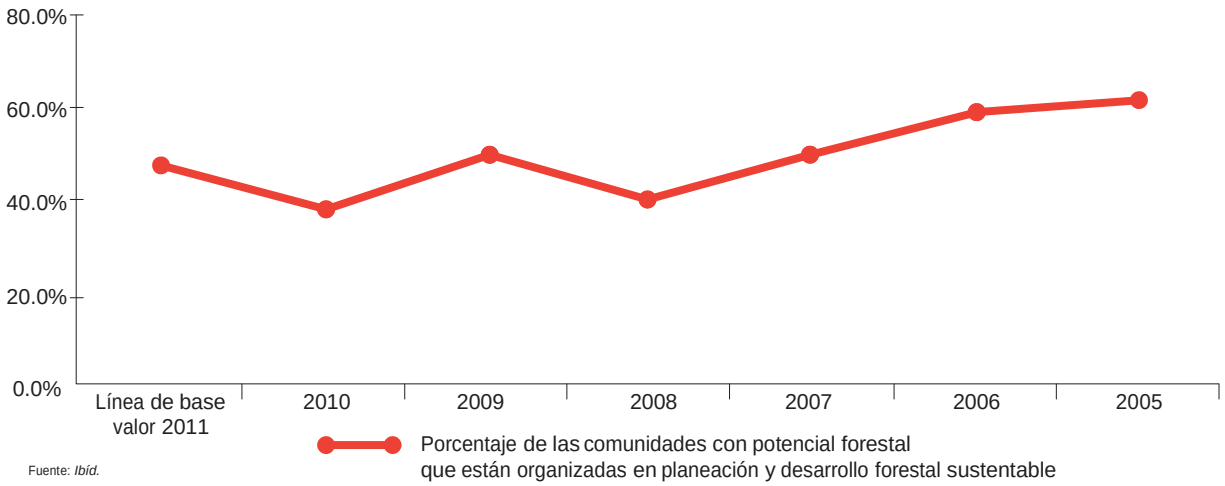
Fuente: *Ibíd.*

Como se ha mencionado, la oportunidad de mejoramiento productivo es alta. Por ejemplo, la capacidad industrial anual instalada en el estado es de más de 1 millón de m^3r y sólo se industrializan 450,000 m^3r (45%). Históricamente la producción ha tenido una alta variabilidad anual determinante de una tendencia negativa. Este comportamiento impide la consolidación y expansión estructurada de la actividad al traducirse en volatilidad en el flujo de ingresos y consecuente vulnerabilidad de los productores.

Los datos del último sexenio demuestran lo anterior tanto en volumen de bajo manejo para producción maderable como no maderable. En el primer caso en un rango que va desde los 743,834 m^3 en 2006 a los 307,193 m^3 en el año 2010, repuntando en 2011 a 504,839 m^3 (ver gráfico 3). En el caso del volumen no maderable, el rango oscila entre las 15,318 toneladas en 2005 a 645 en 2010 y repunta a 7,283 en el año 2011.

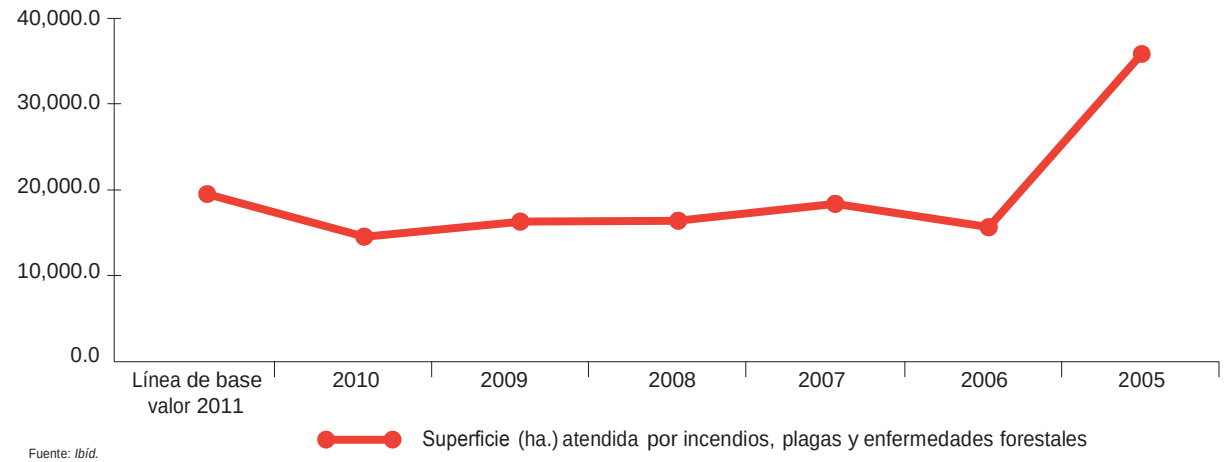
La variabilidad observada en la producción está correlacionada con el comportamiento de la organización productiva. En el estado hay 283 núcleos comunitarios que poseen bosques y selvas potencialmente comerciales. De este total, 137 núcleos (48.4%) cuentan con permiso de aprovechamiento forestal, 86 de ellos están organizados en empresas, 52 venden

GRÁFICO 4. Porcentaje de núcleos comunitarios con programa de manejo sustentable 2005-2011



Fuente: *Ibíd.*

GRÁFICO 5. Superficie forestal atendida por incendios, plagas y enfermedades 2005-2011



Fuente: *Ibíd.*

sus recursos forestales a empresas externas y 12 se han certificado gracias a su buen manejo forestal. De otra parte, los 146 núcleos restantes solamente hacen un aprovechamiento doméstico de sus recursos.

En cuanto al desarrollo de programas de manejo sustentable, los núcleos comunitarios han tenido una variabilidad igualmente notoria, determinante de una tendencia decreciente tal como se aprecia en el gráfico 4. En el año 2005 hay 174 núcleos (61.5%) con programas de manejo, cantidad que cae hasta el año 2010, cuando llega al mínimo del periodo con 108 núcleos (38.2%) y sólo logra repuntar en 2011 a 137 núcleos (48,4%). Este comportamiento debe revertirse ya que afecta la capacidad organizacional y cultura empresarial.

Un último aspecto de interés prioritario para el desarrollo forestal sustentable es la reducción de los incendios, plagas y enfermedades forestales, gracias a una mejor prevención por vía del manejo sustentable y a una atención más efectiva que reduzca su incidencia y prevalencia.

La tendencia en materia de atención a la superficie forestal afectada por incendios, plagas y enfermedades ha sido decreciente en el sexenio anterior, cayendo de 36,160 ha. atendidas en el año 2005 a

14,439 ha. en 2010. La tendencia apenas empieza a revertirse en 2011 con 19,776 ha., nivel todavía insuficiente, considerando la afectación anual por estos fenómenos.

En síntesis, la situación descrita implica asumir grandes retos que conduzcan al desarrollo forestal sustentable, los cuales se traducen en cinco objetivos:

1. El fortalecimiento de la organización y capacidades de los dueños de los recursos forestales para que implementen un manejo sustentable.

2. El fortalecimiento de las capacidades empresariales de las comunidades y ejidos forestales, y su incorporación a la cadena productiva forestal.

3. El aumento de la producción y la productividad de los ecosistemas forestales.

4. La protección de los recursos forestales frente a incendios, plagas y enfermedades.

5. La reversión del fenómeno de deterioro del suelo asociado a la pérdida de la cobertura forestal.

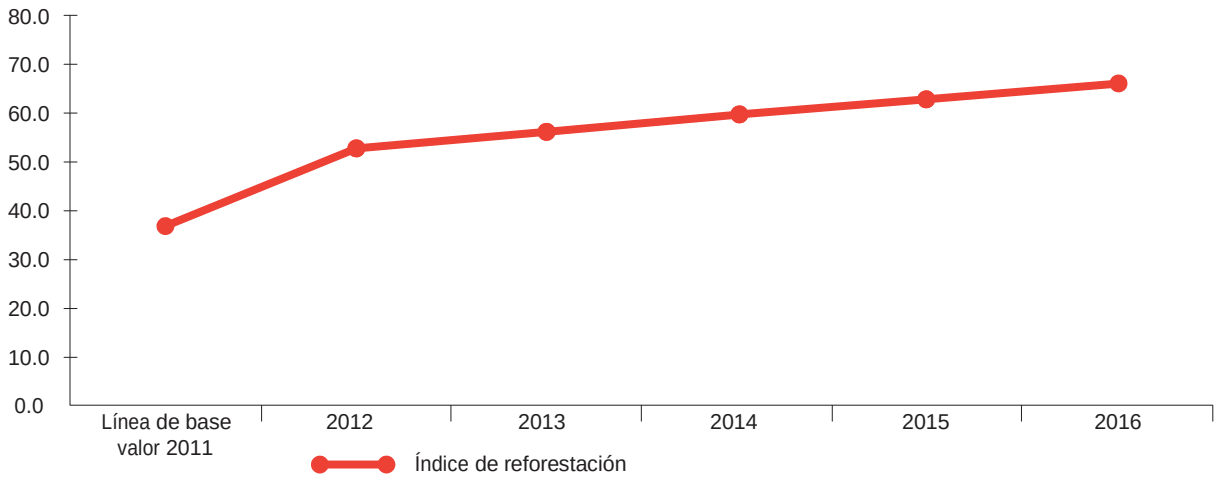
5 Orientación estratégica 2012-2016

5.1. Prospectiva – ¿hacia dónde vamos?

La visión del sector agropecuario forestal y pesquero que se requiere necesita de la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de la sociedad en general, para ayudar a detener la pérdida de la riqueza del patrimonio natural del territorio estatal y el daño a sus ecosistemas, promoviendo el bienestar social y económico a partir del desarrollo forestal sustentable. En este desafío se integrará en forma sinérgica a todas las instancias involucradas en el desarrollo social y económico, en la regulación ambiental y en el fomento del uso agropecuario y forestal de las regiones del estado.

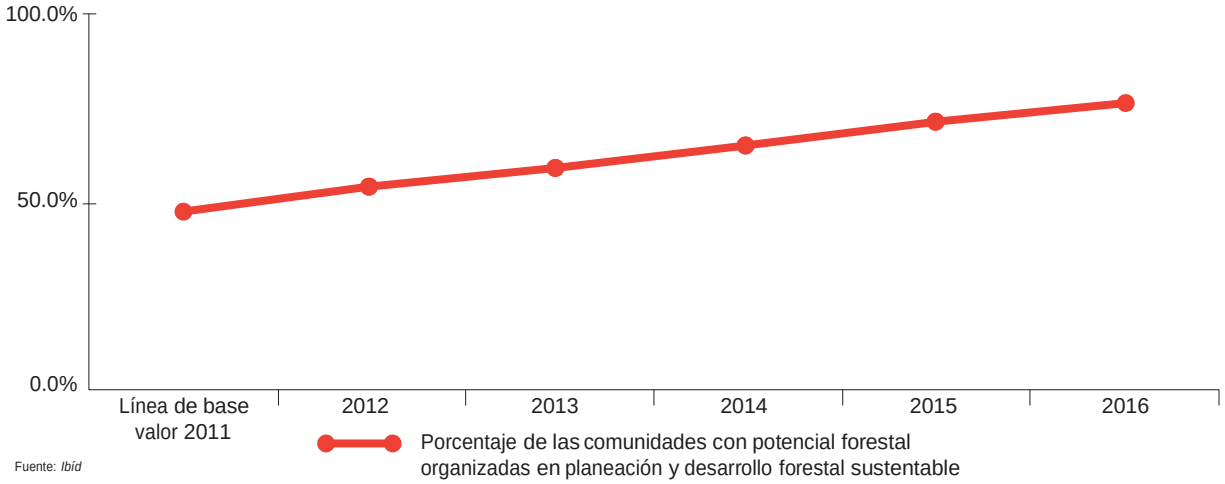
En el periodo 2012-2016 se espera frenar y mitigar la deforestación anual a través de una estrategia que combina la prevención por la vía del manejo sustentable, el control, la vigilancia y un plan ambicioso de reforestación y conservación de suelos, utilizando la infraestructura y capacidades instaladas con la red de viveros de alta tecnología y el banco de germoplasma. Gracias a ello, se consolidará la tendencia iniciada en el año 2011 en términos del índice de reforestación. La meta al final del sexenio (2016) es alcanzar un índice de 67%.

GRÁFICO 6. Índice de reforestación: metas 2012-2016



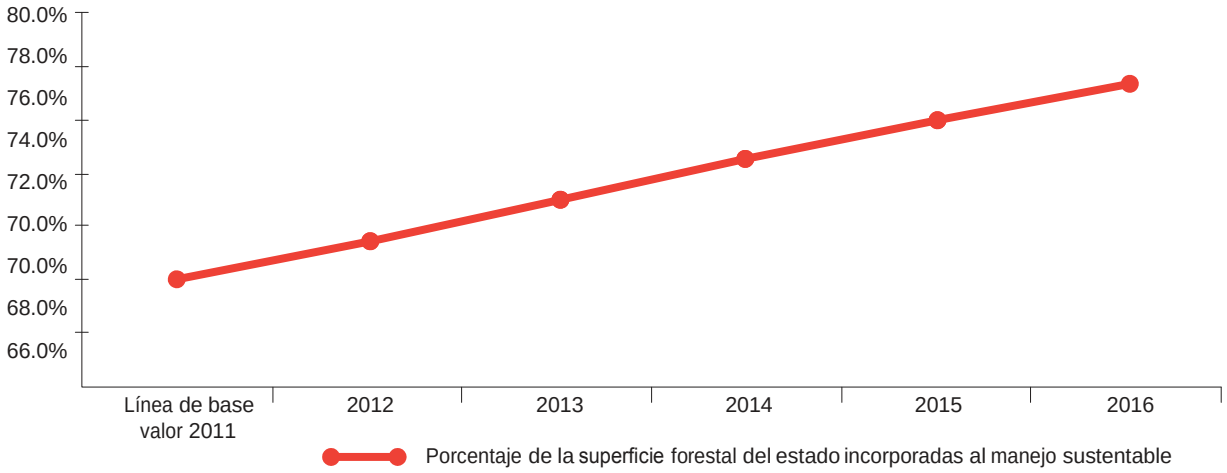
Fuente: Plan Indicativo Forestal – metas sectoriales (2012).

GRÁFICO 7. Porcentaje de núcleos comunitarios con programa de manejo sustentable: metas 2012-2016



Fuente: *Ibíd*

GRÁFICO 8. Porcentaje de superficie forestal susceptible de aprovechamiento bajo manejo sustentable: metas 2012-2016



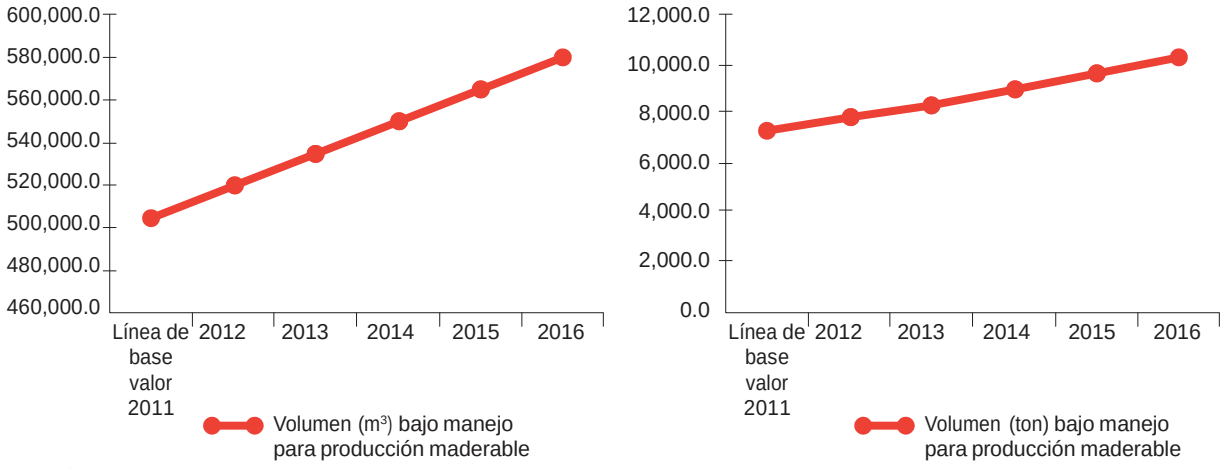
Fuente: *Ibíd*

El objetivo de fortalecimiento de la organización y capacidades de los dueños de los recursos forestales y del manejo silvícola comunitario se logrará a través de los Consejos Regionales Forestales, en cada una de las Unidades de Manejo Forestal (UMAFORES). Se ejecutarán acciones de educación, capacitación y adiestramiento para los dueños del bosque y los prestadores de servicios técnicos forestales y se dará continuidad a la certificación de buen manejo, en el marco de una nueva Ley Estatal de Desarrollo Forestal Sustentable que brinde certidumbre a las acciones de equilibrio de los ecosistemas forestales y a la conservación de la biodiversidad. Además se apoyará la modernización de equipos y maquinaria para la cosecha y transformación de materias primas forestales, para articular y operar cadenas productivas que impulsen el mercado de productos maderables y no maderables industrializados con valor agregado.

Como consecuencia de lo anterior, se eliminará la variabilidad histórica y se consolidará una tendencia creciente en el número de núcleos comunitarios que implementan programas de manejo sustentable. Para el año 2016 se espera que 217 núcleos (76.7% del total) estén organizados en planeación y desarrollo forestal sustentable como parte de los programas de manejo, tal y como lo muestra el gráfico 7.

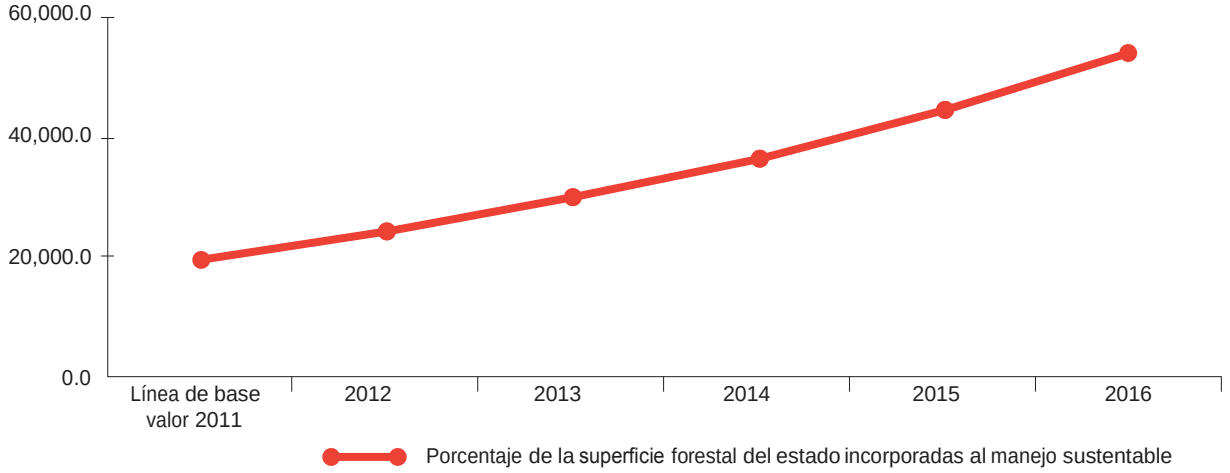
En correspondencia, el porcentaje de la superficie forestal susceptible de aprovechamiento bajo manejo

GRÁFICO 9. Volumen bajo manejo para producción maderable y no maderable: metas 2012- 2016



Fuente: *Ibíd*

GRÁFICO 10.Superficie forestal atendida por incendios, plagas y enfermedades 2011-2016



Fuente: *Ibíd*

sustentable pasará de 70% (referido a un total de 700 mil ha. con potencial) a 77.5% con la incorporación de aproximadamente 75 mil ha.

Por otra parte, se buscará eliminar la variabilidad anual y revertir la tendencia negativa de la producción en cuanto a volumen bajo manejo para producción maderable y no maderable. El volumen bajo manejo para producción maderable (m^3) seguirá una tendencia progresiva constante alcanzando en el año 2016 los 579,839 m^3. Igualmente, el volumen no maderable alcanzará 10.216 tons. en 2016.

Finalmente, los programas de prevención y combate de incendios forestales, de plagas y enfermedades permitirán cuasi triplicar la superficie atendida anteriormente, entre 2011 y 2016, alcanzando la meta de 54,186 ha. para este año.

5.2. Programas y subprogramas – Áreas Prioritarias de Actuación

El anterior enfoque de la política sectorial se materializa a través de una serie de áreas prioritarias de actuación del subsector forestal, las cuales están definidas en la siguiente estructura programática y subprogramática. La estructura se basa en el mandato misional y su diseño se orienta al logro de los objetivos misionales y de política plasmados en el presente Plan.

TABLA 1. Estructura programática y subprogramática

Programa	Subprograma
1. Organización, planeación y desarrollo forestal	1.1 Organización forestal
	1.2 Planeación forestal
	1.3 Desarrollo forestal
	1.4 Fortalecimiento a la cadena productiva forestal maderable y no maderable
	1.5 Gasto de operación imputable al programa
2. Fomento forestal	2.1 Plantaciones forestales comerciales
	2.2 Conservación y servicios ambientales
	2.3 Restauración forestal
	2.4 Gasto de operación imputable al programa
3. Protección forestal	3.1 Prevención y combate de incendios forestales
	3.2 Control y combate de plagas y enfermedades forestales
	3.3 Vigilancia forestal
	3.4 Gasto de operación imputable al programa
4. Gestión institucional	4.1 Gasto de funcionamiento, no imputables a programas (salarios, suministros, etc.)

El programa de *Organización, planeación y desarrollo forestal* está conformado por tres subprogramas de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de manejo, y uno de soporte de infraestructura, maquinaria y equipo, y apoyo a la comercialización.

El subprograma *Organización forestal* se centra en el apoyo operativo y organizacional del Consejo Estatal Forestal, los Comités Regionales de la UMAFORES y los núcleos comunitarios.

El subprograma *Planeación forestal* desarrollará el inventario y el sistema estatal de información forestal. A su vez, adelantará en estudios regionales y evaluaciones de los programas de desarrollo forestal para generar información clave en la planeación y toma de decisiones.

El subprograma de *Desarrollo forestal* incluye las acciones de elaboración de los programas de manejo sustentable, certificación, asistencia técnica y desarrollo forestal comunitario.

El subprograma de *Fortalecimiento a la cadena productiva forestal* se ocupa de la ejecución de los programas de manejo, la infraestructura de caminos forestales, el equipamiento a los silvicultores y el apoyo a la comercialización.

El programa de *Fomento forestal* está compuesto por tres subprogramas enfocados en:

El establecimiento de plantaciones forestales maderables y no maderables (*subprograma de Plantaciones forestales comerciales*).

La generación de servicios ambientales y conservación de la biodiversidad, gracias al manejo sustentable del bosque (*Conservación y servicios ambientales*).

La restauración forestal por vía de la reproducción en viveros, reforestación y conservación de suelos (*Restauración forestal*).

El programa de *Protección forestal*, por su parte, se compone de tres subprogramas diseñados para:

Proteger la superficie forestal frente a los incendios, a través del montaje y operación de un centro estatal de incendios forestales apoyado en una red de centros regionales, radio-comunicación, torres de observación, equipo y herramientas. Esta red también promueve acciones preventivas a través de la capacitación y promoción de prácticas in situ (*Prevención y combate de incendios forestales*).

El tratamiento fitosanitario, mapeo aéreo e inte-

gración y operación de brigadas móviles (*Control y combate de plagas y enfermedades*).

La constitución, dotación y operación de comités de vigilancia forestal (*Vigilancia forestal*).

En la siguiente sección se exponen las metas principales de los tres programas a partir de las cuales se buscará alcanzar los objetivos y metas trazadoras del subsector forestal.

5.3. Indicadores y metas

Antes de presentar los indicadores y metas programáticas del Plan, es preciso resaltar que en buena medida están dirigidos a comunidades, en su mayoría de alta y muy alta marginación. Por esta razón, el logro de las metas expuestas a continuación requiere de un especial y permanente esfuerzo, participación y coordinación interinstitucional gubernamental y organizacional (no gubernamental) a nivel municipal, estatal y federal.

De manera análoga, es muy importante señalar que las acciones mediante las cuales se espera lograr las metas indicadas, estarán enfocadas en los beneficiarios tomando en cuenta el nivel de organización en que se encuentren. Dichos beneficiarios pueden ser:

1. Productores potenciales: aquellos que sólo le dan a su recurso un uso doméstico.
2. Productores rentistas: aquellos que venden sus productos en pie a empresarios externos.
3. Productores de materia prima: quienes elaboran y comercializan materia prima.
4. Productores industriales: los que agregan valor a su materia prima forestal.

Esto permitirá lograr una mejor efectividad y equidad en la operación de la inversión e impactos muy positivos en la ejecución de los programas.

Tal y como se ha expuesto en la estructura programática, el desarrollo forestal sustentable se fundamenta en tres ejes cuyas metas para el presente sexenio se exponen a continuación.

5.3.1. Programa Organización, planeación y desarrollo forestal

Las metas de este programa se plasman en una mayor capacidad organizacional forestal en el territorio, focalizada en los 146 núcleos comunitarios que hacen un aprovechamiento doméstico de sus recursos y por ende, se pueden considerar como los relativamente más vulnerables. El programa busca que para 2016 55% de estos núcleos estén organizados en Comités Regionales Forestales operantes y empleen instrumentos técnicos de planeación. En términos de superficie, se incorporará consecuentemente al manejo forestal tecnificado 25% de las 300,000 ha. pendientes de incorporarse.

Se espera que este programa incida principalmente sobre las metas sectoriales de incremento y normalización del volumen bajo manejo para producción maderable y no maderable.

TABLA 2. Metas del Programa Organización, planeación y desarrollo forestal

Programa	Indicadores	Meta 2012	Meta 2016
1. Organización, planeación y desarrollo forestal	Porcentaje de comunidades forestales del estado operando, organizadas con Comités Regionales Forestales (de 146 pendientes)	11%	55%
	Porcentaje de comunidades que planean su desarrollo forestal mediante instrumentos técnicos de planeación (de 146 pendientes)	11%	55%
	Porcentaje de la superficie de vocación forestal incorporada al manejo forestal tecnificado (de 300,000 ha. no incorporadas.	5%	25%

Fuente: Plan Indicativo Forestal – metas programáticas y subprogramáticas (2012)

5.3.2. Programa Fomento forestal

El programa de Fomento forestal apunta a conservar para el año 2016 7.5% del área boscosa prioritaria, debido a los servicios ambientales que provee, en particular de producción y regulación hídrica, y su valor estratégico de biodiversidad. A su vez, gracias al desarrollo de las plantaciones comerciales y de restauración, se beneficiará directamente hasta a 89,000 poseedores o propietarios de plantaciones y se crearán 3.22 millones de jornales de trabajo y más de 39 mil empleos para el año 2016.

El programa incidirá principalmente sobre la meta sectorial de incremento del índice de reforestación, a través de la restauración de la superficie deforestada.

5.3.3. Programa Protección forestal

Gracias al programa de Protección forestal se espera reducir la superficie afectada por los incendios forestales en 30% pasando de 1,000 ha. a 5,000 has., en el año 2016. Igualmente, se espera lograr una mayor cobertura de vigilancia forestal al pasar de 468 ilícitos forestales en el año 2012 a 338 ilícitos en 2016.

El programa incidirá principalmente sobre la meta sectorial de incremento de la superficie atendida por incendios, plagas y enfermedades.

Por último, el presente Plan Estratégico Forestal incluye la definición de indicadores y metas a nivel de los subprogramas y de los proyectos que los conforman. La estructuración del Plan ha seguido una estricta lógica vertical, gracias a la cual el logro de las metas a nivel de proyectos se traduce directamente en el éxito de las metas subprogramáticas y, a su vez, éstas contribuyen al logro de las metas programáticas. En el Anexo 1: Indicadores y metas de los subprogramas (ver pág. 33), se presenta el conjunto de indicadores y metas de la estructura programática a estos niveles.

TABLA 3. Metas del Programa Fomento forestal

Programa	Indicadores	Meta 2012	Meta 2016
2. Fomento forestal	Beneficiarios directos (dueño/ poseedor de superficie plantada o restaurada); indirectos (trabajo/empleo generado en establecimiento y mantenimiento y aprovechamiento plantación)	11,000 dueños/poseedores de superficie plantada); indirectos (953,333 jornales de trabajo/11,626 empleos generados en establecimiento y mantenimiento, y aprovechamiento plantación	89,000 dueños/poseedores de superficie plantada); indirectos (3´226,667 jornales de trabajo/39,350 empleos generados en establecimiento y mantenimiento y aprovechamiento plantación
	Porcentaje de área boscosa prioritaria en términos hídricos y de biodiversidad, conservada	5%	7.5%
	Porcentaje de la superficie anual deforestada que ha sido restaurada	53%	67%
Fuente: *Ibíd*.			

TABLA 4. Metas del Programa Protección forestal

Programa	Indicadores	Meta 2012	Meta 2016
3. Protección Forestal	Superficie forestal (ha.) afectada anualmente por incendios, plagas y enfermedades forestales	1000 ha. saneadas	5,000 ha. saneadas
	Numero ilícitos forestales anuales	468	338
Fuente: *Ibíd*.			

Fotografía proporcionada por la Oficina del Banco Mundial en México

5.4. Presupuesto plurianual indicativo

El presupuesto plurianual indicativo es un instrumento guía de la política sectorial y presupuestaria de mediano plazo (seis años) y sirve de marco de referencia de la planeación, programación y presupuestación anual y plurianual.

Permite tener una visión de mayor alcance a la del presupuesto anual, identificar la producción institucional necesaria en el mediano plazo, correspondiente a la estructura programática definida para el sector y los recursos requeridos, así como los problemas que se puedan suscitar sobre las cuentas públicas en el mediano plazo. En consecuencia, sirve de referente para la formulación de acciones preventivas necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del presente Plan.

A continuación se presenta el presupuesto plurianual de inversión estimado del Plan Estratégico Sectorial Forestal para el periodo 2012-2016, considerado necesario para alcanzar las metas y objetivos del mismo.

En total, se estiman 2,488.3 millones de pesos para el periodo 2012-2016, correspondientes a las fuentes federal (>60%) y estatal (>30%) principalmente, quedando un porcentaje menor estimado de otras fuentes de cooperación, municipales o privadas. Lo anterior reitera el esfuerzo de coordinación y alineamiento con los programas e iniciativas federales para garantizar la debida concurrencia en torno a objetivos sectoriales.

En términos de composición, el subprograma 1.3 *Desarrollo forestal*, correspondiente al Programa 1, concentra 68.7% de su presupuesto total del periodo. En particular, el proyecto plurianual de Desarrollo forestal comunitario que hace parte del citado subprograma concentra 16.43% del presupuesto total de 2012-2016.

A nivel programático, el Programa 1 *Organización, planeación y desarrollo forestal* concentra 23.7% del presupuesto; el Programa 2 *Fomento forestal* 58.8%, y el Programa 3 *Protección forestal*, 17.4%.

TABLA 5. Presupuesto indicativo plurianual de inversión 2012-2016 (pesos)

Programa	Subprograma	2011	
1. Organización, planeación y desarrollo forestal	Organización forestal	6,508,025	
	Planeación forestal	0	
	Desarrollo forestal	14,886,311	
	Fortalecimiento a la cadena productiva forestal maderable y no maderable	5,747,508	
Total subprograma 1		27,141,844	
2. Fomento forestal	Plantaciones forestales comerciales	9,067,660	
	Conservación y servicios ambientales	51,913,727	
	Restauración forestal	67,395,502	
Total subprograma 2		128,376,889	
3. Protección Forestal	Prevención y combate de incendios forestales	29,959,145	
	Control y combate de plagas y enfermedades forestales	990,510	
	Vigilancia forestal	3,300,000	
Total subprograma 3		34,249,655	
Gran total		189,768,388	

Fuente: Plan Indicativo Sectorial Forestal – costos totales a 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Total 2012-2016	Porcentaje de distribución
	1,900,000	10,688,722	11,009,384	11,339,665	11,679,855	46,617,626	1.90%
	800,000	9,109,088	18,072,078	4,636,253	4,769,341	37,386,760	1.50%
	53,499,896	75,372,684	84,267,859	91,752,823	101,053,458	405,946,720	16.30%
	6,765,500	18,422,794	20,582,481	25,926,547	28,724,632	100,421,954	4.00%
	62,965,396	113,593,288	133,931,802	133,655,288	146,227,286	590,373,060	23.70%
	24,048,000	36,754,704	38,409,145	41,613,234	44,314,442	185,139,525	7.40%
	62,052,000	120,133,956	125,069,971	130,194,026	135,543,667	572,993,620	23.00%
	86,757,265	138,173,376	148,851,059	160,045,048	171,794,062	705,620,810	28.40%
	172,857,265	295,062,036	312,330,175	331,852,308	351,652,171	1,463,753,955	58.80%
	40,217,850	71,709,285	73,860,564	76,076,380	78,358,672	340,222,751	13.70%
	6,038,500	20,124,448	20,728,181	21,350,027	21,990,528	90,231,684	3.60%
	0	888,890	915,557	943,023	971,314	3,718,784	0.10%
	46,256,350	92,722,623	95,504,302	98,369,430	101,320,514	434,173,219	17.40%
	282,079,011	501,377,947	541,766,279	563,877,026	599,199,971	2,488,300,234	100.00%

5.5. Alineación con el Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Regionales

El presente Plan se alinea al propósito sectorial de apoyar al desarrollo agropecuario forestal y pesquero, en el eje estratégico del Plan Estatal de Desarrollo de Crecimiento Económico, Competitividad y Empleo.

En lo que respecta al ejercicio de planeación regional adelantado en 2011, las recomendaciones de intervención regional de los Planes Regionales Sectoriales, las actividades que sobresalen en su alineación a los propósitos sectoriales como propuestas de éstos, son las siguientes:

1. Aplicación de los ordenamientos territoriales forestales y ecológicos existentes, así como la construcción de los faltantes, en las 16 Unidades de Manejo Forestal, mismos que se considerarán en el subprograma de Planeación Forestal.

2. El impulso a la reforestación y plantaciones forestales comerciales, que se atenderán a través de los subprogramas de Restauración forestal y Plantaciones forestales comerciales, respectivamente, aplicables, el primero en prácticamente en todas las regiones del estado y preponderantemente en las regiones de la Mixteca, Valles Centrales, Istmo y Costa, y el segundo en las regiones de Papaloapan, Istmo y Costa, que son las que ofrecen un mayor potencial para esta actividad.

3. El apoyo a difusión de la cultura de la prevención de incendios forestales y del combate de plagas y enfermedades en forma oportuna, que forman parte de las actividades de los subprogramas de Prevención y combate de incendios forestales, y Control y combate de plagas y enfermedades forestales, con cobertura estatal.

5.6. Organización y fortalecimiento funcional

Las dependencias gubernamentales responsables de la atención del sector forestal por parte del gobierno del estado son la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal, Pesca y Acuacultura (SEDAFPA), a través de la Dirección de Desarrollo Forestal, y de lado del gobierno federal, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), quienes actúan como instancias operativas, bajo un Convenio de Coordinación para establecer las bases y mecanismos de coordinación y cooperación.

El objetivo del citado convenio es el de propiciar el desarrollo forestal sustentable en el estado, mediante la ejecución y promoción de programas productivos, de conservación, de restauración y de aprovechamiento sustentable de los suelos forestales y de sus ecosistemas en general, así como las demás iniciativas que en materia forestal se presentan para impulsar el desarrollo integral de este sector en la entidad, previéndose en su contenido la suscripción de Acuerdos Específicos de Coordinación cada año para precisar las actividades que deberán ser ejecutadas, además de la cantidad de recursos económicos que se destinarán a dichas actividades.

A este esquema de coordinación se suman, a través del Consejo Estatal Forestal, otras instituciones, entidades e instancias, como la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), de naturaleza normativa y de vigilancia. El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), los institutos y universidades tecnológicas, entre las instituciones académicas y de investigación, así como otras organizaciones de carácter social y no gubernamentales.

Para asegurar que el Plan se lleve a la práctica es necesario fortalecer la coordinación interinstitucional y dar continuidad puntual a los acuerdos, a través de las comisiones de evaluación y seguimiento que se integran para tal fin en el seno del Consejo Estatal Forestal.

Es necesario también fortalecer la estructura institucional del estado, con acciones de ampliación de la plantilla de personal técnico, capacitación, mejoramiento tecnológico, logístico y de equipo.

Además se requiere de acciones que permitan el mejoramiento y adaptación de la regulación de los programas de desarrollo forestal y de la creación y actualización de los instrumentos de política forestal, como la *Ley Estatal Forestal*, los estudios regionales forestales y el inventario estatal forestal.

Fotografía proporcionada por la Secretaría de Finanzas

6 Información, monitoreo y evaluación

6.1. Agenda de información

Actualmente la información estadística y geográfica que se dispone para la construcción de instrumentos de planeación y la definición de políticas forestales para el estado de Oaxaca es escasa, generalizada o con rezago. La mayoría de estos datos deriva de documentos generados por censos, encuestas y registros del INEGI o bien de registros administrativos e inventarios de campo nacionales de la CONAFOR, de la SEMARNAT y de la PROFEPA. La información de estas fuentes externas se consolidan y están disponibles para SEDAFPA con cierto rezago. Otras fuentes de consulta son los registros administrativos propios de la SEDAFPA.

A pesar de los rezagos y la falta de cobertura temática y geográfica, con la información disponible de estas fuentes y de recopilaciones de campo se han elaborado los siguientes documentos estratégicos: el Programa Estratégico Forestal de Oaxaca 2007-2030, así como diez Estudios Regionales Forestales, de igual número de UMAFORES (Unidades de Manejo Forestal), de las 16 que se han delimitado en el estado. Estos documentos están constituidos por un diagnóstico y un sistema de información geográfica a nivel estatal y regional, respectivamente, y en todos los casos, una serie de propuestas de programas para la solución de la problemática detectada. La desventaja de estos instrumentos es que se construyen con información existente en un momento determinado y que requieren de constante actualización para que su utilidad sea vigente, lo cual exige recursos financieros y personal especializado.

Ante esta situación y con la finalidad de apoyar efectivamente la toma de decisiones sobre políticas, programas y proyectos sectoriales, la rendición de cuentas y la asignación presupuestal, se hace imprescindible el diseño y operación de instrumentos de información que ofrezcan una mayor oportunidad, confiabilidad y desagregación temática y geográfica, dinamismo y especificidad, tanto geográfica como estadística, tales como el Inventario Estatal Forestal y el Sistema de Información Forestal, cuya construc- ción forma parte del presente Plan Estratégico.

Los requerimientos de información para el sector forestal, junto con las necesidades de información de otros sectores, conformarán la agenda de mejora de información a cargo del Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo de Oaxaca (CIEDD) a cargo de la Secretaría de Finanzas, que se apoya técnicamente del recientemente creado Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del Estado de Oaxaca. Los requerimientos de mejora de la información deben ser costeados y considerados en el proceso presupuestal, por lo que los mismos deberán ser priorizados por su relevancia.

6.2. Monitoreo[1]

Con el fin de monitorear el avance en el cumplimiento de los objetivos y prioridades sectoriales, lo mismo que su alineamiento con las prioridades de la administración estatal, en la preparación de este Plan Estratégico Sectorial se establecen indicadores y metas de resultados consistentes con las asignaciones presupuestales.

Dichos indicadores y metas han sido definidos con las dependencias y funcionarios responsables de su cumplimiento y de reportar la información. Adicionalmente, han sido validados por los secretarios y subsecretarios con la participación y apoyo técnico de la Secretaría de Finanzas y la Oficina de Gubernatura, previo a su aprobación final por parte del gobernador del estado.

Con base en el reporte sectorial de información sobre los indicadores y metas que realizará la SEDAFPA (Dirección de Desarrollo Forestal), la Secretaría de Finanzas, en coordinación con la Oficina de Gubernatura, realizarán un seguimiento periódico y elaborarán un informe anual de resultados al cierre de cada vigencia presupuestal. Igualmente, a través de la consolidación y análisis de toda la información reportada, realizará el informe anual que el gobernador del estado presentará al Congreso al inicio de cada legislatura.

En el mediano plazo, los indicadores y metas serán administrados a través de un módulo de seguimiento del Sistema de Gestión y Administración Financiera (SIGAF), en el cual las entidades responsables podrán reportar en línea y de manera periódica los avances, restricciones y alertas en cumplimiento de sus prioridades. En el corto plazo, los indicadores y metas serán administrados y monitoreados por la Oficina de Gubernatura y por la Secretaría de Finanzas (Dirección de Planeación y Evaluación) a través del Sistema de Gestión de Metas de Gobierno (SIGOB), actualmente en operación. La Secretaría de Finanzas (Subsecretaria de Planeación programación y presupuesto) y la Oficina de Gubernatura realizarán el análisis de la información reportada y, en conjunto con la SEDAFPA, propondrán cursos de acción al gobierno para garantizar el cumplimiento de las metas.

La Secretaría de Finanzas definirá un manual de procedimientos del SIGAF para adelantar el seguimiento que incluirá, entre otros, los cronogramas para alimentar el sistema y los mecanismos para verificar la información. La Oficina de Gubernatura hará lo propio en relación con el SIGOB, asegurando la armonización de los procedimientos con los de planeación y programación de inversión, actualmente en proceso de definición. El seguimiento a las entidades desconcentradas y municipios se orientará a determinar la situación de éstas en relación con metas financieras, fiscales y de gestión. Para los municipios este seguimiento puede incluir el cumplimiento de las disposiciones legales y de los planes de desarrollo.

Para el nivel estatal, se consolidará una base de indicadores de tendencia que permitirá monitorear la evolución del sector en el mediano y largo plazo. Con este instrumento se establecerá la evolución histórica y el estado actual, así como identificar si los programas y las políticas de cada administración están aportando al logro de los objetivos de desarrollo del estado.

6.3. Evaluación[2]

Para mejorar la efectividad en el diseño y ejecución de las políticas y programas sectoriales, como complemento a las acciones de monitoreo, se pondrá en marcha un Plan Anual de Evaluaciones, el cual tomará como referencia los *Lineamientos Generales de Evaluación de la Federación.* Dichos lineamientos definen una serie de metodologías para la administración pública mexicana a través de las cuales Oaxaca puede realizar valoraciones exhaustivas y sistemáticas de las principales intervenciones sectoriales para determinar sus efectos, así como para establecer su relevancia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad[3].

1 El monitoreo provee información sobre el progreso del PES (sus programas y subprogramas) a través de la comparación de los avances logrados frente a las metas propuestas. Con un enfoque en el desempeño, proporciona elementos para la acción correctiva y establece responsabilidad entre los ejecutores y sus resultados, pero no examina la causalidad entre las intervenciones y sus efectos.

2 La evaluación consiste en una valoración exhaustiva de la causalidad entre una intervención sectorial y sus efectos (positivos, negativos, esperados o no) para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad. El objetivo fundamental es incorporar las lecciones aprendidas para mejorar las decisiones relacionadas con mantener, ampliar, reorientar, crear o eliminar una política, un programa o un arreglo institucional.

3 Las metodologías utilizadas por la federación incluyen evaluaciones de impacto, procesos, diseño, consistencia y resultados e indicadores.

Los programas objeto de evaluación se seleccionarán de acuerdo con su importancia en el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Estratégico Sectorial con base en los siguientes criterios: 1) el monto del presupuesto público involucrado; 2) el tamaño y características de la población afectada; 3) la importancia para la política del sector; 4) el carácter innovador del programa o política, y 5) el potencial de aplicación o replicabilidad de las lecciones derivadas de la evaluación.

La Secretaría de Finanzas (Subsecretaría de Planeación, Programación y Presupuesto) coordinará con la SEDAFPA (Dirección de Desarrollo Forestal) la definición de los programas a evaluar y el tipo de la metodología a aplicar e, igualmente, apoyará en la definición del costo de las evaluaciones, así como de las fuentes y esquemas de financiamiento, propendiendo por que en ningún caso este supere 1% de los recursos involucrados en el programa. Las evaluaciones serán realizadas por entidades del sector académico (público o privado) o por firmas privadas que cuenten con la experiencia y las capacidades técnicas, y serán seleccionadas a través de procesos transparentes y competitivos.

TABLA 6. Criterios e indicadores para la evaluación del desempeño

Criterios	Indicadores
1. Conservación de la diversidad biológica	Superficie por tipo forestal
	Superficie de ANPS por tipo forestal
	Fragmentación de los tipos forestales
	Número de especies dependientes del bosque
	Estatus de las especies de flora y fauna silvestre
2. Mantenimiento de la capacidad productiva de los ecosistemas forestales	Superficie total y neta de bosques para producir madera
	Volumen total de árboles comerciales y no comerciales
	Superficie y volumen de plantaciones de especies nativas y exóticas
	Extracción anual de madera respecto a la posibilidad sustentable
3. Mantenimiento de la sanidad y vitalidad de los ecosistemas forestales	Superficie arriba del rango histórico por diferentes agentes
4. Conservación y mantenimiento de los recursos suelo y agua	Superficie y porcentaje por tipos de erosión
	Superficie y porcentaje de terrenos forestales manejados para protección de cuencas
5. Mantenimiento de la contribución de los bosques al ciclo global de carbono	Biomasa total de los principales tipos forestales
6. Mantenimiento y mejoramiento de los beneficios múltiples socioeconómicos	Valor y volumen de la producción de madera incluyendo valor agregado
	Valor y cantidad de no maderables
	Abastecimiento y consumo de madera y consumo por habitante
	Superficie de terrenos forestales manejados para recreación
	Superficie de terrenos manejados para valores culturales, sociales y espirituales
	Empleo directo e indirecto en el sector forestal y porcentaje del total
	Salarios promedio y tasa de accidentes
7. Marco legal, institucional y económico para el MFS (Manejo Forestal Sustentable)	Claridad en los derechos de propiedad y derechos de los pueblos indígenas
	Participación social en las decisiones
	Impulso al MFS
	Apoyo del marco institucional para el MFS
	Políticas de inversión
	Confiabilidad de los inventarios forestales

Fuente: Adaptación de Víctor Sosa de los criterios e indicadores del proceso de Montreal.

6.4. Reportes de desempeño

El desempeño de las instituciones responsables de la gestión forestal en México está observado por el Órgano Interno de Control en la CONAFOR, la Secretaría de la Función Pública y la contraloría de las entidades federativas. Adicionalmente, al igual que el resto de las entidades y dependencias de la Administración Pública, contribuyen al informe anual de gobierno, aunque este reporte es predominantemente de avance físico y financiero. Actualmente la Secretaría de Planeación y la Oficina del Gobierno del estado están iniciando un sistema piloto de indicadores que permitirá realizar reportes para monitorear la producción institucional y los resultados.

En el Programa Estratégico Forestal (PEF) 2030 se propone, para evaluar el desempeño de la producción institucional y los resultados e impactos de ésta en los beneficiarios y usuarios que los reciben, generar una serie de informes relacionados con criterios e indicadores, a través de los cuales se pueden medir los resultados esperados. A continuación se presentan los reportes y variables que contienen. Los requerimientos para avanzar en el complemento de las operaciones estadísticas y poder contar con dichos reportes debe constituirse en parte por la agenda de información antes descrita.

Fotografía proporcionada por la Secretaría de Finanzas

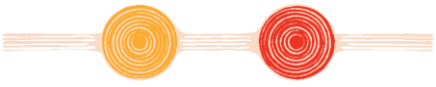
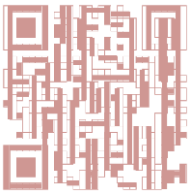
7 Anexos

Anexo 1 Indicadores y metas de los subprogramas

Subprograma	Indicadores	Meta 2012	Meta 2016 (Acumulada)
1.1 Organización forestal	1.1.1 Acciones de ordenamiento y organización realizadas	0	64
	1.1.2 Acciones de organización, constitución y acompañamiento de los Comités Regionales Forestales	18	90
	1.1.3 Acciones de operación del Consejo Estatal Forestal	1	5
1.2 Planeación forestal	1.2.1 Porcentaje de realización del Inventario Forestal Estatal	0%	100%
	1.2.3 Porcentaje de avance en la realización del inventario de fuentes de información forestal	0%	100%
	1.2.6 Estudios Regionales Forestales realizados y actualizados	1	17
	1.2.8 Número de evaluaciones realizadas a los programas de desarrollo forestal	0	5
1.3 Desarrollo forestal	1.3.1 Superficie con programa de manejo forestal elaborado (hectáreas)	50,375	251,875
	1.3.2 Número de proyectos de cultivo forestal desarrollados	328	1,640
	1.3.3 Número de comunidades certificadas por el buen manejo forestal	14	143
	1.3.4 Comuneros y prestadores de servicio capacitados y adiestrados	1,479	13,103
	1.3.5 Acciones de impulso al desarrollo forestal comunitario desarrolladas	173	865
	1.3.7 Número de investigaciones forestales realizadas	0	40
	1.3.9 Número de núcleos agrarios intervenidos en cultura y extensión forestal	16	136
	1.3.8 Número de proyectos alternos afines al manejo forestal en ecosistemas forestales realizados	23	295
1.4 Fortalecimiento a la cadena productiva forestal maderable y no maderable	1.4.1 Programas de manejo forestal ejecutados (apoyados).	0	24
	1.4.2 Proyectos de infraestructura productiva	10	140
	1.4.4 Número de proyectos de financiamiento del equipamiento a silvicultores otorgados	10	105
	1.4.5 Número de acciones de apoyo a la comercialización realizadas	5	25
	1.4.6 Número de núcleos agrarios de comunidades que reciben asistencia técnica.	6	30

Subprograma	Indicadores	Meta 2012	Meta 2016 (Acumulada)
2.1 Plantaciones forestales comerciales	2.1.1 Plantaciones forestales de Jatropha curcas establecidas (hectáreas).	290	1,587
	2.1.1 Plantaciones forestales de especies Maderables establecidas (hectáreas)	1,182	6,760
	2.1.1 Plantaciones forestales de especies maderables y celulósicos establecidas (hectáreas)	80	456
	2.1.2 Plantaciones forestales de especies no maderables establecidas (hectáreas)	2,269	11,845
2.2 Conservación y servicios ambientales	2.2.1 Superficie boscosa de importancia hídrica conservada (hectáreas)	31,022	157,610
	2.2.2 Superficie boscosa de importancia para la biodiversidad conservada (hectáreas)	13,479	69,895
2.3 Restauración forestal	2.3.1 Germoplasma colectado (toneladas)	390	2,077
	2.3.2 Planta en vivero producida	19,060,000	105,300,000
	2.3.2 Superficie reforestada (hectáreas)	19,060	105,300
	2.3.4 Superficie reforestada mantenida (hectáreas)	3,100	17,200
	2.3.3 Superficie reforestada protegida (hectáreas)	4,500	24,663
	2.3.3 Superficie de suelos conservada y restaurada (hectáreas)	3,170	16,850
3.1 Prevención y combate de incendios forestales	3.1.1 Superficie forestal protegida (hectáreas)	5,000,000	5,000,000
	3.1.4 Brechas cortafuego construidas (kilómetros)	607	2,016
3.2 Control y combate de plagas y enfermedades forestales	3.2.1 Superficie forestal (hectáreas) con tratamiento fitosanitario	1,184	5,920
3.3 Vigilancia Forestal	3.3.1 Número de Comités de Vigilancia forestal constituidos	12	60

Anexo 2 Proyección presupuestal a nivel de subprogramas y productos respectivos a 2016 (pesos)

Subprogramas	Nombre del producto	2011	
Organización forestal	Acciones de ordenamiento y organización de comunidades realizadas*	6,508,025	
	Acciones de organización, constitución y acompañamiento de Comités Regionales Forestales	0	
	Acciones de operación del Consejo Estatal Forestal	0	
Planeación forestal	Inventario Forestal Estatal realizado	0	
	Desarrollo y operación anual del Sistema Estatal de Información Forestal.	0	
	Estudios Regionales Forestales realizados y actualizados	0	
	Programas de desarrollo forestal evaluados	0	
Desarrollo forestal	Superficie con programa de manejo forestal elaborado (hectáreas con programa de manejo)*	2,734,275	
	Proyectos de cultivo forestal ejecutados*	10,906,880	
	Comunidades certificadas por buen manejo forestal*	883,392	
	Comuneros y prestadores de servicios capacitados y adiestrados.	0	
	Acciones de impulso al desarrollo forestal comunitario realizadas*	361,764	
	Investigaciones forestales realizadas	0	
	Núcleos agrarios intervenidos en cultura y extensionismo forestal	0	
	Proyectos alternos afines al manejo forestal en ecosistemas forestales realizados	0	
Fortalecimiento a la cadena productiva forestal maderable y no maderable	Programas de manejo forestal ejecutados	0	
	Infraestructura productiva	0	
	Número de proyectos de financiamiento del equipamiento a silvicultores otorgados	0	
	Proyectos de apoyo a la comercialización ejecutados	0	
	Comunidades de núcleos agrarios que reciben asistencia técnica	0	
Plantaciones forestales comerciales	Plantaciones forestales de Jatropha curcas establecidas	2,391,060	
	Plantaciones forestales de especies maderables establecidas	711,300	
	Plantaciones forestales de especies maderables y celulósicos establecidas	821,700	
	Plantaciones forestales de especies no maderables establecidas	5,143,600	
Conservación y servicios ambientales	Superficie forestal generadora de servicios ambientales e hidrológicos	37,267,322	
	Superficie forestal en conservación de la biodiversidad	14,646,404	
Restauración forestal	Germoplasma colectado	62,140	
	Producción de planta en vivero	29,934,267	
	Superficie reforestada con plantas entregadas y plantadas	17,319,960	
	Superficie reforestada mantenida	3,864,000	
	Superficie reforestada protegida	8,142,235	
	Superficie de suelos conservada y restaurada	8,072,900	
Prevención y combate de incendios forestales	Superficie forestal protegida	29,959,145	
	Brechas cortafuego construidas (kilómetros)	0	
Control y combate de plagas y enfermedades forestales	Superficie que recibe tratamientos fitosanitarios	990,510	
Vigilancia forestal	Comités de vigilancia forestal constituidos	3,300,000	
Total		184,020,880	

Costos totales						
	2012	2013	2014	2015	2016	Total 2012-2016
	0	698,752	719,715	741,306	763,545	2,923,318
	1,800,000	9,826,200	10,120,986	10,424,616	10,737,354	42,909,156
	100,000	163,770	168,683	173,744	178,956	785,153
	0	7,096,700	14,408,452	0	0	21,505,152
	0	200,000	200,000	200,000	200,000	800,000
	800,000	1,637,700	3,373,662	4,343,590	4,473,898	14,628,849
	0	174,688	89,964	92,663	95,443	452,759
	3,716,000	3,827,480	3,942,304	4,060,574	4,182,391	19,728,749
	17,200,000	17,900,928	18,437,956	18,991,095	19,560,827	92,090,806
	1,013,000	1,703,860	2,369,217	3,705,631	3,816,800	12,608,509
	4,684,416	6,923,826	9,269,147	11,017,362	12,862,127	44,756,878
	18,280,480	18,828,894	19,393,761	19,975,574	20,574,841	97,053,551
	0	2,238,190	2,305,336	2,374,496	2,445,731	9,363,752
	456,000	497,490	512,415	527,787	543,621	2,537,313
	8,150,000	23,452,016	28,037,723	31,100,305	37,067,120	127,807,164
	0	655,080	674,732	694,974	715,824	2,740,610
	3,590,000	11,093,100	9,521,578	13,730,115	16,162,307	54,097,099
	2,865,500	6,060,528	9,753,662	10,849,974	11,175,473	40,705,137
	310,000	319,300	328,879	338,745	348,908	1,645,832
	0	294,786	303,630	312,738	322,121	1,233,275
	0	2,872,663	3,093,336	3,324,664	3,567,087	12,857,750
	12,024,000	14,486,635	15,701,129	16,774,633	18,105,263	77,091,660
	0	987,184	1,063,018	1,142,513	1,225,821	4,418,536
	12,024,000	18,408,222	18,551,662	20,371,425	21,416,271	90,771,580
	43,237,440	86,292,110	89,448,403	92,716,411	96,401,043	408,095,407
	18,814,560	33,841,846	35,621,567	37,477,614	39,142,624	164,898,212
	859,000	918,800	969,731	1,022,891	1,095,720	4,866,141
	15,282,036	40,120,000	43,383,600	46,806,908	50,396,569	195,989,113
	48,184,229	58,876,100	63,665,433	68,689,137	73,956,965	313,371,865
	0	4,642,308	4,998,922	5,372,754	5,764,517	20,778,501
	0	9,782,345	10,533,807	11,321,553	12,147,083	43,784,789
	22,432,000	23,833,823	25,299,567	26,831,805	28,433,207	126,830,402
	38,558,350	70,000,000	72,100,000	74,263,000	76,490,890	331,412,240
	1,659,500	1,709,285	1,760,564	1,813,380	1,867,782	8,810,511
	6,038,500	20,124,448	20,728,181	21,350,027	21,990,528	90,231,684
	0	888,890	915,557	943,023	971,314	3,718,784
	282,079,011	501,377,948	541,766,278	563,877,026	599,199,970	2,488,300,233