

COMISION NACIONAL FORESTAL

**Diagnóstico de Modelo de Agentes de
Acompañamiento en Cada Sitio de
Acción Temprana**

Informe Final

(Versión para revisión)

Diciembre, 2012

Diagnóstico de Modelo de Agentes de Acompañamiento en Cada Sitio de Acción Temprana

Contenido

Resumen Ejecutivo	i
1. Introducción	2
2. El marco de la evaluación	5
2.1. El Contexto.....	5
2.2. Algunos antecedentes	10
2.2.1. Medias adoptadas en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en México 2010 (COP 16)	10
2.3. El universo de promoción de AT.....	14
2.4. Focalización.....	14
2.5. Los distintos pasos metodológicos	15
3. El modelo de atención	17
3.1. El modelo General	17
3.1.1. Acción Temprana de la Cuenca Baja del Río Ayuquila.....	21
3.1.2. Acción Temprana de la Península de Yucatán	30
3.2. Análisis de los modelos.....	48
3.2.1. Contexto, propósito, actores y arreglos locales	49
3.2.2. Puntos críticos que restan eficiencia y efectividad al modelo.....	56
3.2.3. Resultados globales y perspectivas.	57
4. Gobernanza y Arreglos locales	59
4.1. Aproximación hacia un modelo de promoción de AT	59
4.1.1. Gestión centralizada	59
4.1.2. Gestión descentralizada.....	60
4.1.3. Gestión con actores independientes.....	60
4.1.4. Libre participación	60
4.2. Advertencia, restricción y alcances de la tipología propuesta	61
4.3. Criterios e indicadores para promover y consolidar la gobernanza regional/territorial para el desarrollo de AT.....	61
4.3.1. Capacidad de los actores para la gestión regional/territorial	61
4.3.2. Ordenamiento territorial, planeación-acción predial y su integración a una visión regional/territorial.....	62
4.3.3. Servicios técnicos.....	64

4.4.	Aplicación práctica de la tipología y criterios para evaluar el progreso del arreglo.....	65
4.5.	Un actor adicional. Agencias de Desarrollo Local (ADL)	67
4.5.1.	Experiencia de CONAFOR en 2012.....	67
4.5.2.	Antecedentes.....	76
4.5.3.	Aparición en México	76
4.5.4.	Potencial en las AT analizadas	77
5.	Conclusiones, recomendaciones y riesgos.....	82
5.1.	Conclusiones	82
5.1.1.	Acerca del diseño de la estrategia	82
5.1.2.	Impactos iniciales, tendencias	84
5.1.3.	Estructura operativa.	87
5.2.	Algunas recomendaciones.....	102
5.2.1.	Elaborar un Plan de Acción de la AT	102
5.2.2.	Operar un programa de promoción y difusión de la estrategia de AT, los PE y la importancia de los actores locales (principalmente dueños de los recursos naturales; ATL, ADL, asesores técnicos y otras instituciones).....	103
5.2.3.	Implementación.....	103
5.2.4.	Construir un sistema de información de uso amplio, y mejorar el sistema de seguimiento	104
5.2.5.	Introducir un análisis económico adaptado para la toma de decisión.....	104
5.2.6.	Arreglo operativo.....	104
5.3.	Riesgos	106
5.3.1.	Relacionados con la estructura institucional y organizacional.....	106
5.3.2.	Relacionados con la coordinación de las acciones que realizan diferentes áreas de la CONAFOR para promover AT y gobernanza.....	107
5.3.3.	Relacionados con la distribución de la renta	107
5.3.4.	Relacionados con los mercados.....	108
5.3.5.	Relacionados con conocimientos técnicos	108
5.3.6.	Relacionados al manejo de los derechos sobre la tierra y los recursos	108
5.3.7.	Relacionados con el sistema de MrV	109
	 Anexo 1. Términos de Referencia	 112
	Anexo 2. Solicitudes de apoyos para ADL en 2012	122
	Anexo 3. Propuestas para fortalecer el papel de las Agencias de Desarrollo Local	124
	Anexo 4. Plan de Acción para cada Acción Temprana	129
	Anexo 5. Lineamientos o breve manual de operación para promover las Acciones Tempranas, a través de los Programas Especiales	130

Índice de tablas

Tabla 1. Matriz de enlace de actores	28
Tabla 2. Matriz de importancia de actores	30
Tabla 3. Calendario para operar el Programa especial en la Península de Yucatán	44
Tabla 4. Matriz de enlace de actores en la Península de Yucatán	45
Tabla 5. Matriz de importancia de actores	47
Tabla 6. Formas y manifestaciones de imitación	51
Tabla 7. Matriz de enlace de actores	53
Tabla 8. Características de los ATL	54
Tabla 9. Tipo y nivel de progreso de los arreglos institucionales	66
Tabla 10. Solicitudes de ADL apoyadas en 2012	70
Tabla 11. ADL. INDAYU A.C. Gestión Ambiental y Social	71
Tabla 12. ADL. Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A.C.	72
Tabla 12. ADL. Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A.C.	73
Tabla 14. ADL. Ecología y Producción para el Desarrollo Sustentable, S.C.	74
Tabla 15. Diferencias entre ADL y ADS	80
Tabla 16. Indicadores para orientar en trabajo en las AT	94

Índice de figuras

Figura 1. Arreglo institucional para operar la política forestal	7
Figura 2. Ubicación geográfica de las Acciones Tempranas que se promueven en México	14
Figura 3. Acciones Tempranas. Modelo general de operación	19
Figura 4. Cuenca Baja del Río Ayuquila	21
Figura 5. Modelo de institucionalización para la gestión ambiental del Río Ayuquila	23
Figura 6. Modelo de institucionalización para la gestión ambiental del Río Ayuquila	24
Figura 7. Proceso de promoción de la Alianza Intermunicipal	34
Figura 8. Arreglo operativo de la CONABIO como Agente Técnico	36
Figura 9. CONABIO. Funciones de agente técnico	37
Figura 10. Marco de promoción de las acciones	42
Figura 11. Estructura General para promover arreglos regionales/territoriales	92

Siglas y acrónimos

ADL	Agencia de Desarrollo Local
ADR	Agencia de desarrollo Rural
ARS	Asociación Regional de Silvicultores
AT	Acción Temprana
ATL	Agente Técnico Local
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
CCB	Coordinación de Corredores y Recursos Biológicos
CMNUSCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COEFS	Consejos Estatales Forestales
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAF	Consejo Nacional Forestal
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
COP 16	Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en México 2010
CO2	Bióxido de Carbono
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CTCREDD+	Comité Técnico Consultivo REDD+
DRBSM	Dirección de la Reserva de la Biosfera de la Sierra de Manantlan
ENARED+	Estrategia Nacional REDD+
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GEI	Gases de Efecto Invernadero
INE	Instituto Nacional de Ecología
LAIF	Facilidad de Inversión de América Latina
LGCC	Ley General de Cambio Climático
LGDFS	Ley general de Desarrollo Forestal Sustentable
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
LGVS	Ley General de Vida Silvestre
MRV	Monitoreo, Revisión y Verificación
ONG	Organización No Gubernamental
OPD	Organismo Público Descentralizado
OTC	Ordenamiento Territorial Comunitario
PE	Programas Especiales
PEACC	Programas Estatales de Acción ante el Cambio Climático
PECC	Programa Especial de Cambio Climático
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
PPREDIAL	Programa Predial Integral de Mediano Plazo
PROCYMAF	Proyecto para la Conservación y el Aprovechamiento Sustentable de

	Recursos Forestales en México
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDER	Secretaría de Desarrollo Rural
SEDESOL,	Secretaría de Desarrollo Social
SE	Secretaría de Economía
SEMADES	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SS	Secretaría de Salud
TdR	Términos de Referencia

Resumen Ejecutivo.

Contexto

La Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (CMNUSCC) reconoció en 1992 explícitamente la importancia y gravedad del impacto de este fenómeno para los próximos años, así como la relevancia de tomar acciones nacionales.

Las discusiones internacionales de los últimos años en torno al cambio climático han señalado que las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al sector forestal tienen una significancia enorme: *“...el peso de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al uso del suelo forestal (17.4%) es superior a todo lo emitido por el sector del transporte del mundo (13.16%) y ocupa el tercer lugar mundial, después de los sectores de energía (25.9%)...”* (Informe de Evaluación 2007 del Panel Intergubernamental de Cambio Climático -IPCC por sus siglas en inglés-).

La intervención de CONAFOR tiene relevancia no sólo para promover el manejo sustentable de los recursos forestales, su conservación y contribuir a generar medios de vida para la población que habita estos ecosistemas, sino que promueve también la generación de lecciones y aportes progresivos de elementos metodológicos, que favorecerán la operatividad del mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+) en áreas de población con niveles altos y muy altos de marginación en el medio rural del país.

El Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 describió dentro de sus objetivos que en términos de adaptación, el fortalecimiento de capacidades de personas, sus bienes, de infraestructura y de los ecosistemas conlleva una oportunidad para alinear las políticas públicas en esta materia. Señaló que México cuenta con ventajas comparativas geográficas para obtener mejores beneficios del enfrentamiento de los impactos de este fenómeno.

En 2010 el Gobierno de México publicó el documento *“Visión de México sobre REDD+, Hacia una Estrategia Nacional”* que destaca el objetivo de alinear las políticas públicas entre las diferentes dependencias gubernamentales y de involucrar la participación activa de las poblaciones rurales e indígenas dentro del desarrollo de la estrategia. Señala que la estrategia se ejecutaría en tres fases. La primera centrada en una estrategia que desarrolle capacidades institucionales de monitoreo y verificación y realice actividades preliminares o piloto. La segunda adoptará políticas y medidas de corto plazo que ofrezcan resultados REDD+ medidos con indicadores proxis. Finalmente, la tercera se identifica con el cumplimiento de compromisos ante la CMNUCC.

Estas líneas estratégicas instrumentarán acciones simultáneas y concatenadas para el diálogo sectorial. En este sentido, la *Visión* señaló que las acciones se impulsarán a través de Acciones Tempranas para experimentar el desempeño institucional y crear capacidades para reducir la deforestación y la degradación de los bosques. Estas AT probarán *arreglos institucionales y esquemas de financiamiento*, para construir una estrategia de largo plazo. También servirán ensayará líneas de acción en distintas escalas y condiciones – ambientales, sociales, económicas, institucionales y políticas –, ofreciendo posibilidades de hacer efectivas las aspiraciones de REDD+ en el país.

Luego de las medidas cordadas en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en México 2010 (COP 16). Por ejemplo (i) *Una visión común de la cooperación a largo plazo*; (ii) *Intensificar la labor relativa a la adaptación*; (iii) *Intensificar la labor relativa a la mitigación*; (iv) *definición de un plan de acción o estrategia nacional*; (v) *Financiación, tecnología y fomento de la capacidad*.

En esa reunión también se presentó la visión del Gobierno de México sobre el tema que destaca las siguientes cinco líneas de acción para generar condiciones para REDD+ en México: (i) arreglos institucionales y políticas públicas; (ii) esquemas de financiamiento; (iii) nivel de referencia y medición, reporte y verificación (MRV); (iv) desarrollo de capacidades; y (v) comunicación, participación social y transparencia. Estos lineamientos serán promovidos a través de Acciones Tempranas (**AT**) que son esfuerzos a nivel local y regional para integrar programas que permiten lograr los objetivos de reducción de emisiones por deforestación y degradación, mediante diferentes instrumentos de política pública que generen oportunidades de desarrollo para las comunidades.

A partir de lo anterior la CONAFOR promueve **AT**, considerando los siguientes criterios: (i) Serán parte de los Programas Estatales de Acción ante el Cambio Climático (PEACC), impulsados por SEMARNAT; (ii) Considerarán objetivos de mitigación y adaptación; (iii) Incluirán una variedad de actividades o acciones locales enfocadas a cumplir con el objetivo de la AT; (iv) Considerarán la creación de un Comité Técnico Consultivo REDD+ (CTCREDD+) para apoyar la plataforma intersecretarial e intersectorial, y fomentar la participación y decisión libre y consensuada; y (v) Incorporarán un Agente Técnico Local (**ATL**) para implementar la **AT** e integrar instrumentos de política pública en el mismo territorio para lograr los objetivos REDD+.

Con la implementación de **AT** la CONAFOR promueve acciones para frenar las causas de la deforestación y degradación en estas regiones forestales presionadas, en busca de recuperar la frontera forestal.

El modelo de atención

El modelo General

Las **AT** se promueven mediante **PE** que tienen una función estratégica que los caracteriza más como programas de apoyo a políticas públicas que como proyectos tradicionales, pero sus normas de operación, a partir de lineamientos, son las de un proyecto clásico que se implementa en un ejercicio presupuestal. Esto genera tensiones que tienen que ver con los procesos existentes para la toma de decisión y con los tiempos. Estos problemas podrían tener consecuencias negativas sobre la dinámica y los resultados de la estrategia de promoción de **AT** y sobre el manejo sustentable de recursos naturales. Sin embargo, el hecho de que la estrategia está en su arranque y la información inicial recabada, muestran un alto potencial para lograr los fines previstos.

El modelo general mediante el cual opera la estrategia de **AT** está integrada por los siguientes elementos: (i) espacio geográfico prioritario (región/territorio); (ii) Legislación y normatividad diversa y compleja; y (iii) Diversos actores.

Este modelo tiene elementos que conjugados de manera pertinente sería capaz de convertirse en un mecanismo efectivo de gobernanza y promoción de las **AT**. Sin embargo, contra los que han podido creer que el modelo es único, la no unicidad se muestra al estudiar las especificidades de cada región/territorio y, argumento razonable, aceptar la existencia de innumerables racionalidades de los actores en cada espacio geográfico. En este sentido las características de cada espacio y sus actores, deben concebirse como parte de un amplio proceso de construcción de arreglos institucionales, además de los dos modelos que se utilizan actualmente ya que cada espacio tiene sus propios actores y condiciones locales cuyos movimientos van conformando su arreglo correspondiente; por consiguiente, este modelo general ayuda a construir los modelos específicos.

Acción Temprana de la Cuenca Baja del Río Ayuquila

Su objetivo es reducir las emisiones por deforestación y degradación forestal incrementando los reservorios de carbono, la conservación de biodiversidad y manteniendo los bienes y servicios ambientales, a partir de acciones enfocadas a detener las causas de deforestación y degradación forestal.

El modelo se basa en la participación de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila –**JIRA**–, como **ATL** que intenta dar continuidad a las políticas locales y lograr el manejo integrado del territorio y sus recursos naturales en los municipios que la conforman¹.

La **JIRA** es un Organismo Público Descentralizado (OPD) con el propósito original de atender problemas de orden ambiental con fuerte impacto social mediante una visión de cuenca. La Junta recibe, acuerda y canaliza recursos económicos de los gobiernos estatal y federal, de entidades nacionales e internacionales, y organismos civiles, para aplicarlos de acuerdo a las potencialidades y las fragilidades ambientales del territorio gestionado. Opera como instancia de asesoría especializada para que los municipios cumplan a cabalidad con sus atribuciones en materia de ordenamiento ecológico del territorio, ordenamiento urbano, impacto ambiental, restauración ecológica, creación y manejo de áreas naturales protegidas, manejo y protección de cuencas, información ambiental a sus habitantes, educación ambiental, mejoramiento de la prestación de servicios públicos municipales relacionados con el medio ambiente.

En mayo de 2012 la **JIRA** firma con la CONAFOR el de *Convenio de Colaboración*, mediante el cual asume la figura de **ATL** para operar el *Programa Especial Cuencas Costeras de Jalisco*, con lo que enfrenta funciones adicionales de dos tipos: (i) Estratégicas y metodológicas; y (ii) Operativas. Estas últimas, descritas en los *lineamientos del Programa Especial para las Cuencas Costeras del estado de Jalisco*, son: (a) difundir el **PE** en asambleas de ejidatarios/comuneros, así como en cualquier espacio de participación y social; (b) asistir en la preparación de solicitudes; (c) brindar acompañamiento y asesoría a beneficiarios; (d) realizar actividades de monitoreo y seguimiento de la ejecución de los trabajos desarrollados con los apoyos; (e) elaborar las actas de verificación de cumplimiento de las actividades comprometidas; (f) gestionar recursos subsecuentes para los beneficiarios; (g) formar parte del Grupo Operativo entre cuyas actividades podrá considerar la incorporación de promotores locales para implementar el Programa; y (h) respetar los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas.

Estas funciones requieren ser conducidas con una lógica diferente respecto a la que prevalece en la cultura actual de la gestión pública; es decir, pasar de una conducción basada en el ejercicio de la autoridad, reglas de participación previamente definidas, a una basada en la capacidad de convocatoria y un soporte técnico pertinente, que deriven en la consolidación del liderazgo del **ATL**, considerando que los procesos exitosos de acción pública son aquellos que tienen una orientación y una conducción.

¹ Ejutla, El Limón, Mascota, Puerto Vallarta, San Gabriel, San Sebastián del Oeste, Talpa de Allende, Tolimán, Tonaya, Tuxcacuesco, y Zapotitlán de Vadillo

Los primeros pasos que ha dado la **JIRA** para consolidar su nueva función son: (i) incrementar la plantilla de personal técnico y administrativo, reforzando su capacidad técnica y operativa; y (ii) fortalecer la alianza de colaboración con instituciones de educación e investigación; instituciones gubernamentales y de fomento.

Como respaldo a estos avances hay procesos que contribuirán su desempeño como **ATL**, y que conviene que tanto la CONAFOR como la **JIRA**, tengan presentes: (i) la **AT** abrió el campo de acción para generar mejor vínculo y canal de comunicación con los dueños y poseedores de la tierra, asesores técnicos forestales e instituciones locales; (ii) incluye “sistemas productivos forestales y agropecuarios” en su planeación y operación; (iii) da la posibilidad de romper esquemas tradicionales de organización y arreglos institucionales; y (iv) posibilita generar nuevas expectativas e impresiones respecto a la asociación intermunicipal y a las acciones gubernamentales.

Lo anterior sugiere fortalecer la función estratégica de la **JIRA**, partiendo de consolidar su *Coordinación de Planeación*, por ser ésta el área cuyas funciones más se acercan, y se pueden adecuar más fácilmente al perfil del **ATL**; estimamos que esta función estratégica, respaldada por un aumento de su capacidad técnica requiere ser fortalecida en el corto plazo. Además, aun cuando la JIRA tiene dentro de su estructura operativa un espacio de participación social denominado *Consejo Ciudadano* cuyo papel es concretar la participación y opinión social en sus procesos de planeación así como ayudar a la transparencia en la aplicación de los recursos económicos que utiliza, este *Consejo* no ha operado, aspecto que le resta un factor primordial a la instrumentación del modelo, el respaldo social.

Lo anterior dificulta la concurrencia de intereses, propuestas y recursos económicos, haciendo más complejo el manejo de los recursos naturales, que más allá de su tipo de tenencia, proveen servicios de interés público (servicios ambientales, captura de GEI, reservorios de carbono, etc.), comunal (producción de bienes y servicios de interés colectivo) y privado (producción de bienes).

El desempeño efectivo de la JIRA como **ATL** permitirá atender la problemática esencial para reducir la deforestación y la degradación, desde diversos puntos de vista. Por ejemplo: mientras el interés privado subraya la carencia o pérdida de capacidades productivas, el interés público apunta a la pérdida de la capacidad de los bosques y selvas para cubrir funciones de regulación ambiental, conservación de la biodiversidad, reducir el impacto negativo del cambio climático, y el interés social mira al deterioro del capital social y productivo de las comunidades campesinas y a sus consecuencias sobre la pobreza, la desarticulación y el desarraigo de sus miembros.

Acción Temprana de la Península de Yucatán

Opera con base en dos ejes: (i) Promover la gobernanza para el cambio climático e integración de políticas públicas enfocadas a detener las causas de deforestación y degradación forestal; y (ii) Desarrollar un Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) de las emisiones.

Tiene el soporte técnico de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), a través de la Coordinación de Corredores y Recursos Biológicos (CCRB), antes Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), quien por años ha transferido capacidades a ejidos y comunidades; detonado procesos de alineación de políticas públicas; y contribuido a ordenar el territorio. Este modelo opera con una *lógica de conectividad de ecosistemas*, manteniendo la vocación natural de los territorios y promoviendo el desarrollo local.

La CONABIO es una Comisión Intersecretarial, a nivel federal, que tiene por objetivo coordinar las acciones y estudios relacionados con el conocimiento y la preservación de las especies biológicas, así como promover y fomentar actividades de investigación científica para la exploración, estudio, protección y utilización de los recursos biológicos tendientes a conservar los ecosistemas del país y generar criterios para su manejo sustentable.

Este modelo resulta de la operación de cuatro procesos ocurridos en la región que se han desplegado en diferentes tiempos, con visiones, características, metodologías, fines, y resultados también distintos: (i) *Un arreglo intermunicipal en la Península denominando Alianza Intermunicipal Ambiental de la Costa de Yucatán* (Celestún, Hunucma, Ixil, Telchac Puerto, Sinanché, Yobaín, Dzilam de Bravo, San Felipe y Río Lagartos); (ii) Operación de la *CONABIO, a través de la CCRB, como agente técnico* para avanzar en una estrategia de desarrollo territorial, alinear políticas públicas a las condiciones locales y solucionar problemas puntuales, así como para el manejo sustentable de los recursos naturales; (iii) La ejecución de la *estrategia internacional de Cambio Climático. Mecanismo REDD+, con dos acciones concretas: (a) AT para operar REED+ como proyectos piloto; y (b) promoción de una estrategia y arreglo institucional regional que culminó con un Acuerdo General de Coordinación y una Declaratoria para la Acción Conjunta* de los tres estados ante el cambio climático, a partir de los que se hacen esfuerzos para coordinar las políticas y acciones estatales para la prevención y mitigación de emisiones de GEI y la adaptación a los efectos de cambio climático; y (iv) *Inclusión de un ATL* para ejecutar la **AT** de la Península.

Las principales cualidades de este modelo son: (i) su flexibilidad para adecuarse a las características específicas de cada región/territorio y sus actores; (ii) el poder de convocatoria de la CONABIO que facilita la operación de los arreglos locales; y (iii) el

respaldo institucional de todo el aparato político, técnico y burocrático que representa la CONABIO.

Análisis de los modelos

El supuesto fundamental en el que nos basamos para analizar en la implementación de **AT REDD+** en México, y puede serlo para cualquier otro proceso, es el de *evolución*. Es decir el proceso no puede concebirse bajo la especie de proyecto inmóvil; hay que entenderlo como progreso evolutivo en el que existe entropía (incertidumbre), pero también existe un elemento de complejidad *que requiere de un mayor grado de organización* y, en última instancia, de una *racionalidad*. Es decir, el modelo general para impulsar la estrategia tiene que construirse de modelos específicos o experiencias, lecciones y discontinuidades previas. Por tal motivo en la operación de los dos modelos que se usan actualmente esta *evolución*, mayor organización y racionalidad, no se aprecian de manera clara. Sin embargo aportan elementos que sirven de eje para evolucionar la estrategia.

- Contexto, propósito, actores y arreglos locales

Ambos modelos son similares en cuanto a que operan a partir un problema ambiental con impactos sobre un territorio y una población determinados que son atendidos mediante un punto de vista sectorial en el que actúan diversos actores públicos, privados, sociales, etc. En este escenario es evidente la falta de presencia local del gobierno central para resolver de manera efectiva este problema; los actores están fragmentados; aumenta la urgencia de un cambio en el paradigma para promover el desarrollo regional/territorial que dé efectividad en el crecimiento, el empleo, la reducción de la deforestación y la degradación, y la reducción en la emisión de GEI.

De igual manera el propósito de responder a las principales causas locales de la deforestación y degradación de los recursos forestales y los actores participantes son semejantes, pero no iguales.

Aun cuando las funciones e intereses de los actores son semejantes en ambos modelos, la semejanza no es identidad, por lo que su articulación adquiere características específicas que hacen de esos arreglos un elemento fundamental para la promoción efectiva de las **AT**. Algunos comentarios sobre los modelos son: (a) su operación se fundamenta en crear un modelo de gobernanza que de continuidad a la implementación de políticas públicas; (b) consideran, de forma muy acertada, involucrar un **ATL** que lidere/dirija el proceso y armonice las intervenciones de los actores; (c) requieren considerar más el grado de heterogeneidad de las regiones/territorios y de los actores; (d) no consideran acciones para corregir fallas o ausencias de mercado frecuentes en los territorios; (e) desvinculan las acciones orientadas a la transformación productiva, de aquellas que apuntan a la

reforma de las instituciones con presencia regional/territorial; (f) tienen una débil articulación de las políticas y acciones específicas de desarrollo regional/territorial con aquellas de carácter *macro*; (g) carecen de elementos para que de forma directa, o indirecta, ayuden a profesionalizar a los asesores técnicos; y (h) no incorporan elementos de monitoreo, revisión y verificación. Tampoco para monitorear la **AT**.

Como se mencionó antes los actores son similares, por lo que se requiere crear interfaces claras para que los actores se entrelacen entre ellos para lograr un fin común.

La función primordial del **ATL** tiene que ser orientar las acciones que se realizan en el marco de la **AT** y su la individualidad se encuentra en su experiencia técnica, los recursos con los que cuentan, y sin que esté mencionado, en sus características estratégicas y de planeación, ya que las instituciones como los individuos, no pueden repetirse dos veces.

Por tal motivo será necesario definir dos herramientas metodológicas importantes para consolidar el papel de **ATL** como son: (i) un *Perfil técnico*; y (ii) un *Plan de Acción Local* para cada **AT**.

- Resultados globales y perspectivas

Las **AT** potencialmente pueden ampliar el manejo sustentable de recursos naturales (forestales, agrícolas, pecuarios, etc.) por ejidos/comunidades, de manera que pueda generar alternativas de ingresos económicos para los pobladores. La construcción de alternativas productivas a partir del uso sustentable de estos bosques, selvas y terrenos agrícolas y pecuarios, ayudará a su conservación.

No es posible cuantificar con precisión el impacto de la estrategia sobre la conservación y disminución de la deforestación y degradación de los recursos naturales, tampoco sobre el nivel de vida, ni tampoco decir en qué porcentaje de los Estados las acciones impulsadas puede tener un impacto directo sobre la reducción de emisiones de CO₂, pero parece obvio que las intervenciones favorecen una mejor gestión de los recursos naturales.

Por su parte la existencia de capital social en las áreas comunitarias no es un producto de la estrategia, sino de la historia particular de las regiones/territorios, y la estrategia únicamente puede contribuir a incrementarlo o consolidarlo. En este sentido, existen formas de gobierno local en ejidos/comunidades forestales, usos y costumbres, con un nivel de eficiencia que puede contribuir a operar la estrategia; sin embargo tienen que ser consolidadas con acciones pertinentes y que sean aceptadas, y apropiadas, por los propios núcleos agrarios.

El modelo, en teoría, tendrá un impacto sobre la distribución del poder en el ámbito local, y contribuye a reducir los cacicazgos. La práctica de capacitación y de intercambios de

experiencias de los últimos años ha reforzado el nivel del capital humano en las zonas atendidas. La formación de técnicos forestales comunitarios que promueve el CCRB merece una mención especial, por su importancia.

Gobernanza y Arreglos locales

El futuro las **AT** y el desarrollo territorial dependen en gran medida de que existan los arreglos institucionales pertinentes para que éstas sean ambiental, económica y socialmente viables, y logren sus resultados esperados. Adicionalmente queda claro que independientemente del arreglo institucional, cuando existen condiciones de gobernabilidad para el manejo de recursos comunes es posible que progresen todos los actores en general, y los núcleos agrarios en particular, por lo que es conveniente operar una estrategia para aumentar las capacidades locales.

Un primer criterio para evaluar el desempeño de la estrategia será el avance y fortaleza en los arreglos institucionales y del nivel de progreso de los actores en las etapas de planeación de la estrategia.

Aproximación hacia un modelo de promoción de AT

El modelo general de promoción de **AT** está desencadenando un proceso de organización, marcado principalmente por arreglos regionales/territoriales, por la búsqueda de armonización de las intervenciones de los actores participantes, y por la participación de una instancia técnica que oriente la estrategia. En este sentido, se pueden identificar cuatro tipos de arreglos institucionales básicos para promover el desarrollo de **AT**, incluidos los dos que ya considera la CONAFOR:

- Gestión centralizada

Promovido principalmente por instituciones del gobierno federal, utilizando instancias locales, o con presencia local, a fin de que apoyen técnicamente la operación de la estrategia, fundamentalmente para armonizar la intervención de los actores presentes en la región/territorio, y para promover lineamientos que dirijan el proceso (agente técnico). Estas instancias funcionan como “orquestador” y/o “orientador” de la **AT**, así como del uso de las aportaciones de cada actor en función de los objetivos definidos para la **AT**. Este agente también coordina y supervisa el desempeño de los servicios técnicos, quienes ayudan a los productores a cumplir con la normatividad forestal, agropecuaria, ambiental, etc., y los ayudan a formular y ejecutar proyectos (Visión de los dos modelos actuales).

- Gestión descentralizada

Promueve la participación de cada actor de manera responsable y recíproca. El agente técnico funciona como *facilitador* para la gestión ambiental y armoniza/regula la intervención de cada actor, conforme los planes de acción definidos de manera participativa, previamente.

El agente técnico es relativamente independiente y tiene un perfil técnico sólido. En este tipo de organización los servicios técnicos, además de los procesos normativos y técnicos que acompañan y fortalecen, ayudan a consolidar la capacidad local, a fin de que los actores locales se apropien de la iniciativa, y además aumente la efectividad de su desempeño.

En general este arreglo busca descentralizar el poder del agente técnico u otro actor, que además deberá tener presencia regional/territorial de manera permanente.

- Gestión con actores independientes

La estrategia se encuentra fraccionada en cuanto a la cohesión de los actores. Cada actor realiza actividades que si bien parecen complementarias, se hacen de manera paralela en busca de objetivos individuales. Si bien se reconoce la importancia de un agente técnico que desempeñe un papel técnico y de gestión (trámites regionales, armonización de las intervenciones e involucramiento de los servicios técnicos), su perfil tiene que diseñarse en forma tal que pueda ejecutarse en un área geográfica con pequeños cotos de poder.

Este modelo opera a partir de que el agente técnico no tiene capacidad para dirigir las acciones de la **AT** y la falta de arreglos regionales.

- Libre participación

Este modelo opera en regiones/territorios con conflictos internos o que por falta de asesoría apropiada carecen de un arreglo institucional que armonice el desarrollo de la **AT** y la intervención de los actores. El agente técnico tiene poca influencia en la región.

Prevalece el trabajo independiente de los actores y, en el menor de los casos, se simula el desarrollo territorial ya que se hacen acciones para obtener recursos económicos, legalizar o formalizar acciones, pero éstas no se aterrizan o conducen a los objetivos de las **AT**. Cada actor continúa actuando a su libre conveniencia.

Restricción y alcance de la tipología propuesta

Esta tipología de ninguna manera puede enmarcar a todas las **AT**, ya que tan sólo en las dos regiones analizadas, si bien la intención es promover el primer arreglo mencionado (Gestión centralizada), se encuentran situaciones cruzadas como es la combinación de gestión centralizada, gestión con actores independientes, y libre participación; sin embargo amplía las alternativas para establecer una gobernanza para implementar las **AT**, confirmando también que los dos modelos que actualmente operan sientan las bases para definir otras opciones pertinentes. También sirven para respaldar la siguiente conclusión: *los arreglos institucionales que sustentan la gobernanza no son eternos; por el contrario éstos requieren revitalizarse y/o renovarse; mejor dicho, la combinación de los arreglos es permanente y requiere por tanto de la identificación de las regularidades de origen institucional que compensen la inestabilidad inherente a los propios arreglos regionales/territoriales para lograr la unidad, a través de la discusión de sus integrantes.*

Criterios e indicadores para promover y consolidar la gobernanza regional/territorial para el desarrollo de las AT

Las experiencias que generan estas iniciativas son un laboratorio para aprender aproximaciones técnicas, administrativas y metodológicas, a fin de instrumentar acciones efectivas de REDD+. De estas experiencias se generan elementos para desarrollar una propuesta de criterios e indicadores que contribuyan para impulsar la estrategia de **AT** y evaluar su progreso. Una primera propuesta podría considerar:

1. *La Capacidad de los actores para la gestión regional/territorial.* Por ejemplo hay regiones/territorios donde los actores tienen poca o nula cohesión, o esta es parcial, por ejemplo la relación de la JIRA con autoridades municipales y grupos interesados en los temas de manejo de agua y residuos sólidos, y por tanto los incentivos para el trabajo colectivo, son menores. Hay otras en donde se ha desarrollado toda una estructura para planear, conducir y tomar decisiones respaldadas socialmente, dirigidas al manejo sustentable de los recursos naturales y a la gestión del territorio. Ejemplo de éste caso es el Comité Regional de Recursos Naturales de la Sierra Juárez de Oaxaca que está fuera de los modelos revisados pero aún así puede arroja varias lecciones al respecto.

Dos elementos fundamentales para definir la madurez de la gobernanza son *el grado de interés y la participación* de los actores. En este sentido las dos **AT** arrojan elementos para definir tres categorías: (i) *Actores con baja o nula capacidad de gestión* que se comunican poco, y menos interactúan entre ellos. Aquí se ubican ejidos/comunidades cuyas Asambleas Generales se reúnen una o dos veces al año, y por lo tanto la gestión comunal depende de la capacidad e interés del Comisariado de Bienes Comunales o Ejidales; (ii)

Actores con regular capacidad de gestión que se reúnen pocas ocasiones, fundamentalmente por iniciativa de alguna institución de gobierno o con base en algún incentivo económico. En el caso de ejidos/comunidades, sus Asambleas se reúnen entre dos y seis veces al año y en ellas se discute el manejo de los recursos naturales; y (iii) *Actores con media y alta capacidad de gestión* que actúan de manera cohesionada para resolver problemas regionales/territoriales, con base en un interés común. Los núcleos agrarios se reúnen más socializan sus acuerdos para el manejo de sus recursos naturales.

Se requiere de un análisis objetivo de la capacidad de gestión de cada **AT**, a fin de definir acciones concretas para fortalecer la capacidad de gestión de cada región/territorio, mismas que deberán estar claramente identificadas en un *Plan de Acción de la AT*.

2. *Ordenamiento territorial, planeación-acción predial, y su integración a una visión regional.* Los ordenamientos territoriales comunitarios (OTC) ayudan a ejidos/comunidades forestales para inventariar sus recursos naturales, identificar sus características, y definir su potencial territorial (valores ambientales), así como determinar necesidades de uso (valores de uso), elementos que les ayudan a un ejercicio de planeación para el uso de su territorio. Esta visión de planeación promovida con los OTC se refuerza con el Programa Predial de Desarrollo Forestal Integral de Mediano Plazo (PPREDIAL), promovido por la CONAFOR a partir de 2011 como herramienta participativa para planear y dar seguimiento a las acciones de protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales. A partir de la ratificación del PPREDIAL para promover una visión de mediano plazo, y su inclusión en el Proyecto de Bosques y Cambio Climático, se convierte en el complemento exacto del OTC.

Estos son dos instrumentos incluidos en el Componente de Silvicultura Comunitaria, modalidad de fortalecimiento del capital social y humano (A.1.1) del **PE** para la Península de Yucatán tienen ajustarse a una visión territorial que es el espacio de atención de las **AT**. Se requiere modificar sus TdR. También es necesario revisar la calidad y utilidad de estos instrumentos para orientar los trabajos a los objetivos de la **AT**, a fin de superar la visión minimalista de ser sólo un requisito que provoca la pérdida de su contribución estratégica, sobre todo en cuanto a los OTC: *“hacemos OTC para acceder a los recursos económicos que ofrece la CONAFOR. Son un requisito que se tiene que cumplir”* (ejidatario).

3. *Servicios técnicos.* Los procesos de descentralización son hoy más la norma que la excepción y, por ello, los gobiernos locales comienzan a ser actores protagónicos del desarrollo rural en general. Ello abre nuevos espacios a la participación y a la movilización social que estimulan la multiplicación de nuevos actores del sector privado y social, además de la necesidad de especializar los del Gobierno. Por otro lado, también la exigencia de sostenibilidad ambiental de las actividades rurales, ha dejado de ser una

demanda de sectores minoritarios, y pasa a ser un atributo de calidad impuesto por los consumidores, además de que cada vez más los actores, principalmente los dueños de los recursos, consideran el tema como parte integral de la mejor calidad de vida.

Lo anterior exige un cambio en el acompañamiento técnico hacia los actores. En este sentido, los servicios técnicos que operan actualmente tienen que mejorarse, primero incluyendo: (i) *promoción-divulgación*; (ii) *acompañamiento a las iniciativas locales*; (iii) *diagnósticos de la situación regional/territorial y local*; y (iv) *supervisión y monitoreo de campo*. En segundo lugar, y considerando que la mayor parte de la demanda de estos servicios se canaliza a través de proyectos de subsidio, hay una dispersión de esfuerzos y de recursos en proyectos menores y una falta de integración desde el punto de vista del desarrollo regional/territorial y de los objetivos de productividad, desarrollo, manejo sustentable, mitigación y adaptación al cambio climático, etc., por lo que hay que crear incentivos para que los asesores técnicos agreguen valor a la estrategia de **AT**.

Aplicación práctica de la tipología y criterios para evaluar el progreso del arreglo

Para ensayar la utilización de los tipos de arreglos y los criterios de monitoreo de su progreso se presenta la siguiente tabla que requiere afinarse mediante pruebas de campo que están fuera del alcance de este trabajo. La tabla muestra información de las fortalezas y debilidades de las **AT**, misma que será útil para que el **ATL** prepare un *Plan de Acción* para cada **AT**. Estos datos también ayudan a que el **ATL** evalúe su propio desempeño, en función de la construcción de los arreglos institucionales y del nivel de su progreso. También permite establecer en un momento dado de la estrategia, el tipo de gestión de los actores y su estado de progreso. De esta forma se pueden comparar dos momentos distintos de la estrategia de tal manera que el equipo operativo puede monitorear el avance de la estrategia para cada etapa de la misma:

TIPO DE ARREGLO	ATRIBUTOS DEL TERRITORIO													ESTADO DE AVANCE		
	Propiedad			Vocación			Actores				Actitudes			3	3	3
	S	P	O	F	A	P	O	P	I	G	O	I	O	.	.	.
ocial	rivada	trera	ortaleza	grícola	pecuaria	trera	roducción	ndígenas	obierno	NGS	nst. Educativo	rganización	1	2	3	
1. Gestión centralizada																
2. Gestión descentralizada																
3. Gestión con actores independientes																
4. Libre participación																

Un actor adicional. Agencias de Desarrollo Local (ADL)

- Experiencia de CONAFOR

En 2011 la CONAFOR manifestó la intención de incorporar al esquema operativo del Proárbol la figura de **ADL** para brindar *servicios de gestión y asistencia técnica a ejidos y comunidades a nivel regional, tanto en el ámbito del fortalecimiento del capital social y humano como en el de desarrollo de capacidades de gestión. También para que promuevan la innovación tecnológica, la diversificación productiva y la inversión forestal* (CONAFOR, 2012).

Esta figura se incorporó en el Proyecto de Bosques y Cambio Climático, financiado parcialmente por el Banco Mundial, como alternativa para implementar las **AT**: *“Subcomponente 3.1. Innovación de política y armonización entre los sectores. Este subcomponente proporcionará asistencia técnica y financiamiento para diseñar enfoques innovadores REDD+ (pilotos) en áreas de acción temprana, incluyendo, entre otras cosas. (iii) apoyar la creación de nuevos agentes que promuevan la gobernanza local como*

Agentes Técnicos Locales (ATL) y Agencias de Desarrollo Local (ADL) que permitan una integración espacial amplia a nivel municipal, cuenca o paisaje; y...” (World Bank, 2011).

La CONAFOR convocó por primera vez en 2012 a estas Agencias a presentar propuestas para ser apoyadas con recursos de subsidios. Así inició la búsqueda de alternativas para incluir **ADL** al mecanismo operativo de las **AT**.

En los términos de referencia de las **ADL** su objetivo es: *Contribuir al desarrollo local y regional bajo un modelo de gestión territorial y del paisaje rural, para la organización comunitaria, el manejo de recursos naturales y la producción y comercialización de bienes y servicios ecosistémicos*. Asimismo sus objetivos específicos se agrupan bloques: (i) *Estratégicos*: implementar una estrategia de gestión territorial en ejidos/comunidades forestales desde una perspectiva regional; consolidar procesos de autogestión comunitaria; establecer un modelo de atención para ejidos/comunidades de la región; promover la articulación de los distintos agentes institucionales que intervienen en el territorio; y mejorar los impactos de los programas de apoyo productivo institucionales hacia la zona rural; y (ii) *Metodológicos*: consolidar las redes de trabajo y autogestión de grupos sociales e institucionales, acompañar los espacios de toma de decisiones en los núcleos agrarios, participar con otras organizaciones e instituciones en planes y proyectos encaminados al desarrollo comunitario, preferentemente de zonas indígenas, apoyar a los representantes agrarios para que tengan mayor capacidad de gestión, promover acciones a nivel regional para un desarrollo productivo con bajas emisiones de CO₂; e implementar acciones a nivel regional que reduzcan los procesos de erosión, y contribuyan a mejorar el manejo del fuego, y conservar la biodiversidad y agua. (CONAFOR 2012)

De los mismos términos de referencia extraemos las siguientes *funciones*: (i) Definir un *modelo de atención* a los ejidos y comunidades; (ii) Elaborar un Programa de Trabajo Anual, especificando su intervención; (iii) Consolidar un plan de trabajo con las dependencias y organismos de la administración pública en sus tres órdenes de gobierno para fortalecer las políticas de desarrollo productivo; (iv) Identificar necesidades de apoyos y orientar la participación de los núcleos agrarios; (v) Realizar acciones de promoción, apoyar la validación social de las solicitudes de la región, y dar seguimiento; (vi) Coadyuvar para que los núcleos agrarios se apropien de los espacios de participación regionales; (vii) Apoyar la elaboración de convocatorias, minutas de trabajo, actas de asambleas, intercambio de experiencias y procesos de rendición de cuentas en los núcleos agrarios; (viii) Planear la ejecución de sus actividades en un número máximo de núcleos agrarios y localidades; y (ix) Contribuir con los núcleos agrarios para que elaboren proyectos de intervención anual o multianual.

El resultado de 2012 fue la generación de 51 solicitudes por 47.5 millones de pesos (mdp), de las cuales se aprobaron 8² por un monto de 4.8 mdp; no obstante dos apoyos del Estado de Puebla fueron desistidos con lo que las cifras conclusivas fueron seis solicitudes apoyadas con 3.5 mdp. La evaluación de las propuestas técnicas la hizo un *Comité Estatal de Evaluación Técnica*, integrado por CONAFOR, Delegación Federal de la SEMARNAT, Gobierno Estatal y Procuraduría Agraria. Participaron también la CDI, la CONANP, la PROFEPA, la SEDESOL, y otros expertos e instancias sectoriales, académicas y de investigación. Se utilizaron dos grupos de criterios:

1. *Propuesta técnica*: (i) apego a los TdR; (ii) relevancia para impulsar el desarrollo regional/local y solucionar problemas concretos; (iii) generación de sinergias; (iv) solidez técnica y metodológicamente congruente; y (v) promoción de la equidad de género y la atención a grupos vulnerables.
2. *Perfil profesional, experiencia y recursos para ejecutar la propuesta*: (i) personal con experiencia suficiente; y (ii) recursos para operar la propuesta económicos, humanos, y materiales).

Los requisitos establecidos en los TdR para ser considerado elegible de financiamiento como **ADL** fueron: (i) Ser una persona moral legalmente constituida y sin fines de lucro; (ii) Contar con la Clave Única de Inscripción, CLUNI; (iii) Contar con formación profesional y experiencia en aspectos de construcción de capital social y humano, metodologías participativas que fomenten la acción colectiva, aspectos agrarios, desarrollo de competencias, proyectos de capacitación y transferencia de tecnología y formulación y evaluación de proyectos desarrollo local y regional; (iv) Conocimiento de la región de interés y del sector rural y forestal; (v) Tener un posicionamiento moral y profesional reconocido por instituciones, organizaciones, municipios y núcleos agrarios; (vi) Contar con solvencia económica para la formulación de los estudios de diagnóstico y ejecución de los proyectos; (vii) Disponer de instalaciones ubicadas en la región de interés, con la infraestructura y equipo necesarios para el desarrollo de la asesoría; (viii) No tener incumplimientos con otros programas del sector federal; (ix) Estar dado de alta como contribuyente ante la SHCP y estar al corriente en sus obligaciones fiscales; (x) Contar con un mínimo de un año de experiencia en el tema para el que se solicitó el apoyo; y (xi) Contar (subcontratar en su caso) con un equipo multidisciplinario en las ciencias naturales, sociales y económico-administrativas, así como con personal técnico comunitario, preferentemente de la región.

² 1 en Guerrero; 4 en Oaxaca; 2 en Puebla; y 1 en Veracruz.

- Antecedentes

Las **ADL** nacen durante los años setenta en Europa como una *política territorial* basada en los valores y potencialidades del entorno local y la consecución de mayores cuotas de desarrollo económico y de empleo (PNUD, 1998), en el momento que los gobiernos centrales enfrentaron problemas nacionales que debilitaron las medidas de promoción a escala regional y local. Surgen como alternativa, o complemento, a las políticas macroeconómicas de los gobiernos centrales con los siguientes objetivos: i) movilizar y estimular la innovación en la iniciativa privada, en el área de pymes; ii) catalizar y canalizar los intereses comunitarios; iii) identificar estrategias innovadoras requeridas por el sistema productivo local; iv) crear empleo; v) favorecer la potenciación y la asignación de los recursos internos y externos de cada región; y vi) crear nuevas actividades económicas.

Esta fórmula adquirió fuerza favoreciendo la economía social, por naturaleza frágil y marginal, siendo su campo de acción la iniciativa artesanal, las cooperativas o las empresas de servicios para sectores desfavorecidos. En un principio las Agencias intentaron atraer empresas del exterior y posteriormente, a partir de la década de los ochenta, *aspiraron a mejorar y aprovechar los recursos locales*, conjugando una sociedad civil participativa y una intervención pública concertada.

- Aparición en México

Fueron utilizadas por primera vez en 2003 como organizaciones civiles para promover el desarrollo de comunidades y territorios rurales marginados en el Programa de Opciones Productivas (POP) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Otra modalidad son las *Agencias de Desarrollo Rural (ADR)* que promueven la organización, ofrecen servicios de promoción, asistencia técnica y capacitación administrativa, y que son usadas por el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO-SAGARPA.

Un análisis reciente de la Universidad Autónoma del Estado de México indica que un porcentaje menor de éstas definen y operan estrategias de desarrollo regional, en tanto que la mayoría se dedica a cuestiones de asesoría y capacitación, el fomento de empresas, la asistencia social, o conducen proyectos productivos de forma unilateral limitando su visión a iniciativas productivas, e impidiendo el logro de sus objetivos de desarrollo.

Por su parte una evaluación del PESA en 2011 clasifica a las ADR en tres grupos: el primero (35%) conformado por agencias con buen desempeño; el segundo (40%) son agencias con necesidades de capacitación; y el tercero (25%) son agencias con un perfil y desempeño débiles.

- Potencial en las **AT** analizadas

Según la información proporcionada por la CONAFOR la baja demanda para operar **ADL** en 2012 destaca la falta de un plan de acción para promocionar las Agencias en el sector, aspecto que puede ser cubierto de manera inmediata para recuperar el rezago; sin embargo hay dos elementos de fondo que se tienen que analizar antes de la introducción de las Agencias: (i) el modelo de asistencia técnica que opera en el sector; y (ii) el principio básico de las Agencias, desde su definición original, de *promover el desarrollo territorial*;

Es relevante señalar que las dos instancias que operan actualmente como **ATL** indicaron que desconocen los detalles de la propuesta de incluir **ADL** en los modelos, inclusive han mencionado que no ven valor agregado de su participación, y si encuentran un elemento que dificulta la operación, además de que genera incertidumbre en los otros actores.

A diferencia de la Junta, la CONABIO tiene lineamientos estratégicos y operativos sólidos que rigidizan y dificultan su participación como **ATL** para el **PE**. Por ejemplo la CONABIO, a través de su convocatoria del Proyecto de Desarrollo Rural Sustentable en Corredores Biológicos de Chiapas, Convocatoria 2012, indica que tiene una *metodología de intervención territorial* basada en la conservación de la biodiversidad, la cual se desconoce pero es un hecho porque así lo confirma el personal operativo de la CONAFOR. Otro ejemplo es que promueve la formación/operación de Agencias de Desarrollo Sustentable (ADS) que *realiza procesos de promoción, capacitación, asistencia técnica y evaluación de proyectos dirigidos a la transformación agroecológica y reconversión agroforestal de sistemas agropecuarios extensivos y el desarrollo territorial*, aspecto que hace más ambigua la discusión en torno a las **ADL**.

Como se puede apreciar, las visiones son diferentes y con pocos elementos vinculantes, a no ser la promoción de una visión territorial con inversiones de acuerdo con las especificidades locales y la promoción de acuerdos y colaboración entre actores; sin embargo no hay congruencia.

Antes de seguir fomentando la figura de **ADL** es necesario hacer un análisis de las ventajas y desventajas de incluir esta figura. Además será necesario definir: (i) *un programa de información y difusión* a todos los actores en el sector sobre las Agencias que destaque su perfil, funciones, contribución al fortalecimiento de ejidos/comunidades, y su valor agregado al esquema de **AT** que promueve la CONAFOR; (ii) *un perfil técnico de las Agencias*; y (iii) hacer una relación de los posibles entes que desempeñen la función, a fin de evitar incluir en los TdR para 2013, candados o barreras para impedir una participación libre, o sesgar los apoyos.

Conclusiones, recomendaciones y riesgos

Acerca del diseño de la estrategia

1. *La realidad es más compleja de lo previsto.* Sobre todo en cuanto se refiere a la participación de los actores y a la definición de arreglos de gobernanza para operar la estrategia, básica para promover la implementación de las **AT**, promover el desarrollo territorial, mejorar la calidad de vida de los pobladores y hacer un manejo sustentable de los recursos naturales.

2. *Mecanismos pertinentes únicamente para los que tienen capital natural y experiencia.* La experiencia de la silvicultura comunitaria en el país por más de 30 años indica que estos mecanismos de fomento participativo y operación de alternativas funciona en los territorios/comunidades que tienen capital natural importante, en términos, de bienes y servicios.

3. *Una estrategia promisorio a pesar de mecanismos de proyectos inadecuados.* La implementación de **AT** ha trabajado con un modo de operación típico de proyecto, a través de **PE** que incluye publicación de lineamientos, convocatoria, evaluación y asignación de apoyos anuales, mecanismo operativo en donde las obligaciones de la administración de fondos públicos del Gobierno de México y su ejercicio entran con frecuencia en contradicción con los objetivos de la estrategia. Estas contradicciones se manifiestan de distintas maneras: (i) No hay una relación expresa que indique que los **PE** son un instrumento para desarrollar o implementar las **AT** como *esquemas piloto* que proporcionarán elementos para operar el Mecanismo REDD+ en los próximos años en el país; (ii) No se puede planificar en detalle con mucha anticipación el contenido de las acciones que se realizarán, a través de los **PE** de las formaciones que se tienen que dar durante el año para avanzar en el desarrollo de las **AT**; (iii) El tiempo invertido en la aprobación del presupuesto y su liberación anual limita el periodo útil para gastar de manera efectiva la mayor parte de los recursos; (iv) Si el proceso de asignación de recursos de los **PE**, a partir de lineamientos operativos y convocatorias públicas da una impresión de seguridad, no necesariamente permite optimizar el uso de los recursos; y (v) Aunque las decisiones de asignación de apoyos de los **PE** se toman a nivel de comité estatal, los ejidos y comunidades se ubican en posición de "beneficiarios"; es decir, si bien cofinancian una parte de las inversiones, no tienen un poder de decisión directo, sobre el destino de los recursos que manejan los Programas Especiales.

Estos problemas sin duda tienen consecuencias negativas sobre la dinámica y los resultados de los **PE**, y por supuesto sobre el desarrollo de la **AT**; sin embargo, la información recogida muestra que estas han sido menores. Si bien existen algunos puntos

que podrían mejorarse, el primer requisito, e inmediato, es que los **PE ganen la confianza** de los actores en las regiones donde operan, especialmente en ejidos/comunidades.

Esto será posible en la medida que su mecanismo operativo se flexibilice y se articule claramente con la estrategia de implementación de **AT**, y además se establezcan metas concretas y reales. Esto es posible si se aprovecha el nivel de organización social y por la previa acumulación de capital social de los actores; sin embargo no es seguro que se pueda hacer si no se consideran esquemas de gobernanza diferenciados por **AT** que destierren toda pretensión integracionista u homogenizadora, considerando la diversidad y heterogeneidad de las regiones geográficas y sociales del país.

Impactos iniciales y tendencias

1. *Una contribución para identificar la necesidad definir procesos de difusión de las alternativas.* La operación de los **PE** en estos dos años ha permitido identificar lecciones varias, que se verán enriquecidas a partir de la participación que tanto la JIRA como la CONABIO impulsen en ambas regiones para promover la gobernanza regional/territorial y armonizar la intervención de los actores en el marco de su relación formal con la CONAFOR, constituyendo parte fundamental para implementar las **AT**. Se ha avanzado en la divulgación de ambos arreglos de gobernanza, sobre todo en el caso la Junta Intermunicipal que además de su reconocimiento nacional es reconocido en el plano internacional. Las dinámicas de los **PE** y su operación, así como los intercambios de experiencias, jugaran en este sentido un papel esencial.

2. *Resultados iniciales.* Si bien hay visos de resultados positivos, porque es una práctica institucional, éstos no han sido sistematizados del todo. Ayudaría que los **PE** consideren un plan para sistematizar y promover experiencias, destacando las lecciones más importantes. Las acciones consideradas, aun dispersas para una intervención piloto caracterizada por un control de su operación, para promover las **AT** y contribuir a mejorar la gestión territorial, permitieran ampliar el conocimiento de los actores, así como las alternativas de gobernanza, y para implementar nuevos procesos. Esto será clave para transitar del estadio de ideas interesantes y prometedoras al estadio de estrategia viable.

Vale señalar también que este papel de acelerador no constituye un efecto menor. Todo lo contrario. Los procesos de desarrollo a menudo no pueden aprovechar inventos o experimentos conocidos desde hace mucho tiempo, por la falta de mecanismos que permitan a las sociedades rurales incorporarlos a su funcionamiento y evolucionar sobre la base de su integración. Los **PE** pueden jugar este papel, fortaleciendo a los actores que acompañan estas evoluciones. Es decir, pueden ser un catalizador de procesos.

Algunos de los impactos previstos para los próximos años son: (i) disminución de la deforestación/degradación; (ii) gobernanza fortalecida; (iii) incidencia sobre la producción, industrialización y comercialización; (iv) negocios que propicien cambios de operación e incentiven la decisión de invertir- reinvertir, con impacto sobre los volúmenes, calidades y valores comercializados de productos finales; (v) manejo sustentable de los recursos naturales; (vi) desactivación de estrategias de transferencia de recursos económicos y programas de fondo perdido; (vii) incremento de inversión territorial; (viii) capital humano incrementado y especializado; y (ix) mejor nivel de vida en los territorios.

3. Fortalecimiento del capital social. Los **PE** consideran primordialmente a las autoridades de ejidos y comunidades como sus interlocutores principales (así es en todos los apoyos de CONAFOR), lo cual contribuye sin duda a reforzar su participación y les ayuda para que se adapten y evolucionen en función de las necesidades del contexto territorial, así como a integrarse con otros actores. Tienen la intención de contribuir a reactivar el proceso de reunión de las asambleas en ejidos/comunidades en las cuales se había debilitado esta práctica. Todo nuevo proyecto tiene también que ser discutido y aprobado por las autoridades comunales y validado por la asamblea, pero no se encontró evidencia de que en el caso de estos dos **PE** haya ocurrido así. Otras disposiciones similares se aplican en distintos momentos: por ejemplo, las recomendaciones que se formulan con los estudios de OTC tienen también que ser traducidas en acuerdos por la Asamblea. Aunque esto no siempre se cumple, demuestra la preocupación de la CONAFOR para que no se salte el nivel de decisión de la autoridad comunitaria.

Uno de los rasgos originales e interesantes de los sistemas de gobierno de ejidos/comunidades, sobre todo indígenas, es su capacidad de formar ejidatarios/comuneros a las tareas de interés común y de establecer una progresión en los niveles de responsabilidad que asumen con el tiempo. La CONABIO, con la formación de técnicos comunitarios, asociada con el Programa Especial de Silvicultura Comunitaria de la CONAFOR, apoya este proceso de formación de una masa crítica de personas susceptibles de intervenir en el manejo sustentable de recursos naturales y de adecuarlo a las necesidades de la región/territorio y de ejidos/comunidades, en un campo que tradicionalmente ha sido el terreno reservado de profesionales externos. Este proceso se ha destacado en los últimos años y está siendo bien aceptado por los diversos círculos de actores. Este esquema puede verse favorecido con la intervención de la JIRA y CONABIO, como **ATL**. Para ello es conveniente puedan dirigir sus intervenciones hacia un mismo fin, aun cuando con especificidades propias, esto puede hacerse dando continuidad a la

organización de intercambios iniciada en el mes de junio del presente año entre la CONABIO y la JIRA³, complementada con la participación de los otros actores en las **AT**.

El efecto esperado de los **PE** sobre el capital social se puede traducir en nuevos acuerdos institucionales entre actores y al interior de los núcleos agrarios, de manera que les ayuden a aprovechar de forma óptima sus recursos naturales.

Estructura operativa

*1. Implementación de los **PE**.* Como fue mencionado antes operan como un proyecto tradicional, aunque sus objetivos corresponden a una estrategia dirigida a promover la política sectorial lo cual requiere un arreglo operativo diferente para mayor efectividad.

Su implementación formal se hace a través de las Gerencias Estatales, aun con pequeñas diferencias. Por ejemplo, en las Cuencas Costeras el **PE** es operado por la Subgerencia de Producción y Productividad dentro del paquete de apoyos que otorga la CONAFOR, lo cual de suyo dificulta la especificidad del Programa y su apropiación por parte de los actores, aún del personal operativo de la CONAFOR. En esta operación se identifican dos ejercicios paralelos: (i) La ejecución del **PE** tiene la lógica operativa de la Gerencia Estatal lo cual le da cierta fortaleza como proyecto, pero desligado de la estrategia de la **AT**; y (ii) la promoción de la estrategia de impulso de **AT** se hace de manera centralizada, con escasa o nula participación de la Gerencia Estatal, al menos a nivel operativo. En lo que respecta en la Península de Yucatán, también la promoción de las **AT** es dirigida a nivel central con una participación escasa de las Gerencias Estatales. Por otro lado, la operación del **PE**, por ejemplo en Yucatán, es ejecutada por el *Proyecto de Implementación de Acciones Tempranas*⁴ de la Gerencia no vinculada claramente a la Subgerencia Operativa.

Por otro lado la operación de estos **PE** está influenciada por otras iniciativas que opera la CONAFOR. Por ejemplo el *Proyecto para Implementar Acciones Tempranas REDD+ en Cuencas Prioritarias de México, a través de la Construcción de Mecanismos de Gobernanza a Nivel Local* y la construcción de capacidades técnicas e institucionales a nivel local para el desarrollo de Acciones Tempranas REDD+.

Estos **PE** se implementan con los criterios operativos de sus lineamientos especiales, y principalmente con un principio de fiscalización, pero están ausentes aspectos estratégicos, metodológicos, y de impacto. Asimismo el hecho de que los Programas

³ Reunión de trabajo para el intercambio de experiencias con el Corredor Biológico Mesoamericano, Guadalajara, Jalisco, 19 y 20 de julio de 2012

⁴ La persona que ejecuta estas acciones tiene el título de *asistente de implantación de acciones tempranas*.

tengan poca flexibilidad no favorece el aprendizaje a nivel de todos los actores, principalmente por parte de los sociales.

2. *Los arreglos institucionales (modelo de gobernanza) para promover las AT.* Aunque los modelos de gobernanza aportan bases para consolidar los arreglos locales, nos encontramos frente a un espacio amplio en lo que hace a la arquitectura institucional, pues generalmente no existen ni organismos ni instituciones que puedan abordar de un modo integral la problemática del trabajo colectivo.

Los arreglos administrativos tradicionales en ambas regiones aparecen dispersos en una multiplicidad de agencias públicas: SAGARPA, SEMARNAT, CONAFOR, SS, SEP, SEDESOL, CONANP, CDI, INE, SRA, etc., amén de una serie de instancias estatales y otras autónomas como fondos sociales. Las posibilidades de coordinación raras veces trascienden las reuniones de comités sin efectos sustantivos en el terreno.

La arquitectura institucional para la gobernanza en las **AT** consideradas está asociada a la presencia y calidad de cinco elementos: (i) atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; (ii) coordinación, pero también la existencia de controles y equilibrios, entre los distintos niveles de gobierno; (iii) redes y otras formas de asociación entre gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva que, por regla general, sobrepasan a las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo en los territorios más pobres; (iv) organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil; y (v) espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes al desarrollo territorial.

Estos arreglos tendrán que orientarse a mejorar las condiciones de vida de la población de la región/territorio y pueden llegar a constituir instrumentos para el proceso de un *aprendizaje adaptativo*, entendiendo por tal la habilidad de entender las tendencias prevalecientes, los acuerdos de los actores en el territorio, identificar correctamente las oportunidades y las amenazas, adquirir información útil y oportuna, e implementar soluciones coherentes con las restricciones impuestas por los mercados, por las posibilidades políticas y por las normas cívicas, así como de moldear las instituciones que afectan el desarrollo de la **AT**.

La evolución de los actores y sus respectivos arreglos institucionales refleja de alguna manera su racionalidad. En los primeros dos arreglos (*Gestión Centralizada* y *Gestión Descentraliza*) la tendencia va hacia una participación corresponsable y armonizada de los actores, y tienen además un incentivo para invertir de manera colectiva porque todos obtendrán beneficios en el futuro. En los siguientes arreglos (*Gestión con actores*

independientes y Libre acceso) la aportación de experiencia, tiempo y recursos económicos depende de la capacidad de cada actor, por lo que la inversión colectiva tiende a cero. Esto significa que la racionalidad de los actores es un factor que puede favorecer o limitar el desarrollo de las **AT**.

La metodología propuesta para monitorear el progreso de las **AT** se elaboró sistematizando el avance y las primeras experiencias de los modelos de la JIRA y la CONABIO; es decir se trata de aprovechar las lecciones de los modelos en curso. Esto sugiere que la CONAFOR considere los criterios de monitoreo y su progreso como las líneas de acción para el fortalecimiento de las **AT**, sin que sean una barrera para complementar y actualizar dichos modelos con criterios adicionales que surjan sobre la marcha, así como para generar modelos alternos. Por tal motivo, la siguiente etapa de la *estrategia de promoción de AT* es una oportunidad para enriquecer la tipología de arreglos de gobernanza que se pueden construir, a partir de identificar los conflictos regionales/territoriales, los actores con sus características e intereses, y posteriormente definir el nivel de progreso de éstos. Con esta base el **ATL** estará en condiciones de priorizar las acciones para apoyar a los actores y con ello elaborar el *Plan de Acción* para la **AT**; de igual manera puede registrar periódicamente los cambios en el nivel de progreso de los actores. Por su parte la **ATL** puede usar la metodología propuesta para autoevaluarse y decidir en qué áreas hacer mejoras.

3. Apoyos focalizados a las instancias de promoción de la acción colectiva y la gobernabilidad. No obstante los avances, el gobierno local y la acción colectiva podrían ser objeto de mayor atención de parte de la estrategia de **AT**, apoyada por los **PE**, ya que se han centrado sobre los aspectos de gobernanza territorial como fin y no como medio, y menos en la aplicación orientada de recursos para reducir la deforestación/degradación de los recursos naturales para disminuir el impacto negativo del cambio climático.

La metodología de trabajo requerida en los apoyos de la CONAFOR, así como la de varios consultores que laboran en el marco de los programas de la Comisión podría probablemente mejorarse. Por ejemplo, los diagnósticos rurales participativos y los ordenamientos territoriales constituyen ejercicios interesantes, pero insuficientes para ayudar el proceso de fortalecimiento de su capacidad de gobernarse a sí mismos, y de generar actividades productivas factibles basadas en el manejo sustentable de los recursos naturales, y en el marco de la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Se podrían por ejemplo utilizar de manera sistemática herramientas de cartografía participativa, y desarrollar, en torno a estos, un eje de trabajo específico con ejidos/comunidades, y demás actores, con una visión regional/territorial.

La búsqueda de esquemas institucionales adaptados debería, a nuestro parecer, volverse uno de los temas centrales de trabajo de los **PE**, el otro es hacer converger de manera estratégica los apoyos a núcleos agrarios hacia un bien común regional, ya que por el momento los **PE** no han trabajado en fomentar mecanismos inter-municipales o de mancomunidades, pero estos serán necesarios en el futuro próximo. La preparación de esta evolución constituye probablemente uno de los desafíos más importante para las fases posteriores de los **PE**.

4. Construir un sistema de información de uso amplio, mejorar el sistema de seguimiento, y alinearlo al Sistema de Monitoreo y Seguimiento del Programa de Bosques y Cambio Climático. El Sistema de Monitoreo del Programa de Bosques y Cambio Climático considera indicadores relativos a las acciones REDD+, incluidos los relativos a las **AT** que promueve en sus Componentes 1 y 3. Se resaltan los principales indicadores al respecto: (i) Reducir la deforestación y degradación forestal neta en paisajes seleccionados dentro de las áreas de Acción Temprana de REDD+, comparadas con la línea base; Comunidades que participan y reciben apoyo de **ATL** y **ADL** en Áreas de **AT** REDD+; Convenios operativos entre CONAFOR, SAGARPA y Estados que apoyan REDD+; Iniciativas comunitarias REDD+ viables económicamente enfocadas a demostrar su potencial de replicabilidad; Aumentar la proporción de inversiones de CONAFOR y SAGARPA, movilizadas a través de los nuevos mecanismos de paisajes integrados a REDD+ en Áreas de **AT**.

El contenido de estos indicadores no se ve reflejado de manera clara en este momento en la implementación de las **AT**, ni en la operación de los **PE**, aspecto que tiene que ser incorporado en los Lineamientos de Operación para los próximos años.

Adicional a estos indicadores que podemos denominar “macro”, es conveniente agregar otros relacionados con un monitoreo de carácter estratégico que supere los sistemas de seguimiento tradicionales operados por la CONAFOR que se caracterizan por detallar las inversiones por núcleo agrario, por región, y por tipo de actividad, pero que al mismo tiempo presentan lagunas cuando se quiere analizar la diversidad de situaciones de los núcleos agrarios, y de los actores en general; de las estrategias de desarrollo regional/territorial; y de los procesos y contabilidad de las emisiones de CO₂.

Para operar los **PE** conviene que la CONAFOR elabore una guía que precise los datos existentes sobre cada uno de los actores con las cuales trabaja la institución. Hemos visto que se requiere una tipología distinta de los modelos de arreglos locales que integre mejor los arreglos institucionales, y los avances en la reducción de la deforestación y degradación de los recursos en el territorio, y no se base únicamente en el nivel de aprovechamiento y transformación, actividades productivas, acciones de conservación, o como se pretende

por lo general, por el monto de recursos económicos que lleguen, o como se dice comúnmente “se bajen de los programas institucionales”.

También las actividades de seguimiento/evaluación de la institución podrán, a partir de esta nueva base, diseñar algunas herramientas sencillas y un sistema de información apropiado para el funcionamiento de los **PE**, en función de la estrategia de desarrollo de las **AT**. Sería interesante poder hacer este ejercicio en conjunto con los otros actores que trabajan con los ejidos/comunidades y que el sistema de información pueda servir no solamente a la CONAFOR sino a este conjunto de organismos. También sería importante ponerlos a disposición de los actores sociales y de las ONGs que trabajan con ellas.

5. Introducir un análisis económico adaptado para la toma de decisión. Uno de los aspectos que requiere mayor esfuerzo es el análisis económico, es decir combinar el conocimiento técnico con razonamientos económicos, aspecto particularmente difícil en este caso por la permanente articulación entre actores individuales y colectivos, y por la combinación entre funcionamiento ambiental, comercial, productivo y acciones de gobernanza local y regional. Este análisis podría aportar elementos para ayudar a comprender las decisiones de los actores, basándose en diferenciar sus lógicas, racionalidades, y establecer un dialogo fecundo entre éstos.

Disponer de un sistema de información constituye una condición necesaria para poder hacer este trabajo analítico. En este sentido, el sistema de información deja de ser un componente de un seguimiento y evaluación ex-post para integrarse plenamente en el funcionamiento diario de los **PE** y la estrategia de **AT**.

Vale precisar que esta herramienta no sólo sería útil para los **PE** y la estrategia de **AT**, también ayudaría a establecer intervenciones complementarias para el desarrollo local, como por ejemplo instituciones microfinancieras, y finalmente, facilitaría el diálogo con las instituciones bancarias para diversos tipos de financiamiento en las regiones seleccionadas.

6. Fortalecer las características de las AT como piloto con un mecanismo que dé más poder de decisión a ejidos/comunidades sobre el uso de los subsidios. Las acciones que hemos discutido y las necesidades de los actores van más allá de simples talleres, capacitaciones y estudios. El incremento del capital social; el fortalecimiento de la gobernanza regional/territorial; y la promoción producción, productividad, y crecimiento económico en general, requieren de herramientas concretas de acción en el campo.

Por añadidura, cuando los ejidos/comunidades no disponen de recursos propios que provengan del aprovechamiento de su capital natural, precisan acceder a otros recursos

para poder aprender haciendo, un proceso fundamental para permitir la adaptación de las estructuras sociales y la acumulación de capital social.

Por consiguiente, la evaluación del funcionamiento de los **PE** aportará luces sobre posibles evoluciones de los esquemas de financiamiento del desarrollo local y territorial. Sin embargo, sería interesante explorar pistas que vayan más lejos en el pilotaje desde abajo, utilizando por ejemplo un esquema de fondos intercomunitarios en lugar de fondos comunitarios.

Por eso es recomendable consolidar el concepto de **AT** como *intervención colectiva* piloto que aporte elementos para posteriormente ejecutar el mecanismo REDD+ en México. Estas **AT** ayudarán a la búsqueda de mecanismos innovadores apropiados y *diferenciados* para incrementar la capacidad de gobernanza para la gestión regional/territorial. Pues bien, es necesario fortalecer su objetivo para que los proyectos piloto ayuden a romper de manera clara con la lógica de “proyecto” y de “beneficiario”, aumentando el poder de decisión a los actores locales, colocándolos desde el inicio en posición de corresponsabilidad de los recursos subsidiados, de dueños y de responsables de la ejecución y del seguimiento de sus proyectos.

De esta manera los **ATL**, a través de sus técnicos tienen un papel de promotores, orientadores, asesores y, tal vez el más importante, estrategas, para asegurar que las condiciones de operación de los **PE** y las **AT** se respeten, no por sí mismas, sino en su función de lograr un objetivo final. Estos proyectos/estrategias tendrán mayor posibilidad funcionar si: (i) la colocación de los fondos se hace sobre una base progresiva; (ii) se da mayor importancia al PPREDIAL y se alinea con los *Planes de Acción de las AT*; (iii) existen mecanismos de “*contra-poder*” y un “*control social cruzado sistemático*” para evitar que el proceso fortalezca el caciquismo, el control de un grupo o sector y pueda contribuir a reducir la corrupción; y (iv) las funciones estratégicas, técnicas, y de gestión son claramente diferenciadas, sistematizadas y calendarizadas.

7. Incluir en el Arreglo institucional una figura adicional. Los Agentes de Desarrollo local. Aunque se han hecho acciones para integrar sobre todo a los dueños de los recursos forestales con los asesores técnicos para mejorar la focalización de subsidios y aumentar su efectividad, el montaje de estas acciones sigue siendo por separado a los dueños de los recursos naturales en la toma de decisión, y a los servicios técnicos que ejecutan acciones. La principal diferencia consiste en delegar a ejidos/comunidades la responsabilidad de decidir sobre el uso de los fondos subsidiados, y en fortalecer estos núcleos agrarios a partir del apoyo que requieren para la toma de decisión. Por su parte se busca la profesionalización de los servicios técnicos, a fin de mejorar su desempeño e incrementar su contribución al manejo de los recursos naturales.

En este sentido la intención de la CONAFOR de incluir la figura de Agencias de Desarrollo Local como alternativa para atender estos dos aspectos es destacable; sin embargo para hacer efectiva esta intervención es necesario hacer un análisis preciso sobre: (i) *las necesidades específicas de fortalecimiento de los dueños de los recursos*⁵; (ii) *la oferta de los asesores técnicos forestales para atender estas necesidades*; (iii) *la oferta institucional, así como de otras instancias, federales, estatales y locales*; y (iv) *la complementariedad y/o sobreposición de la oferta*.

Lo anterior ayudará a precisar el objetivo de las Agencias, aclarar sus funciones, transparentar su intervención, y aumentar su efectividad. De manera especial ayudará a destacar su complementariedad con los asesores técnicos.

8. *Gestión esperada de conocimiento*. La gestión y organización de los **PE**, así como el desarrollo de los **AT** tienen peculiaridades dictadas por las condiciones ambientales, socioeconómicas y culturales que caracterizan a las regiones/territorios, su población objetivo. Actualmente se basan en una estrategia de atención a la demanda que, en casos de ejidos/comunidades con cierto nivel de organización, impulsa proyectos productivos en lo inmediato; y/o, en situaciones de menor nivel de organización, trabaja en sentar las bases previas para una inversión productiva que rinda los beneficios esperados. Esta forma de operar tendrá que modificarse incluyendo tres elementos: (i) un *Plan de Acción de AT*; (ii) incorporación de una visión regional/territorial; y (iii) utilización de un PPREDIAL claro y alineado con el *Plan de Acción de la AT*.

Las **AT**, y la implementación de los **PE**, permitirán promover aprendizaje institucional y el diseño de políticas e instrumentos para la ejecución del Mecanismos REDD+ en México. Para ello es conveniente definir un ciclo de gestión del conocimiento con las siguientes actividades, entre otras: (i) establecer un grupo de trabajo integrado por instituciones (federales, estatales y municipales), universidades, organizaciones sociales, productores; etc., de modo que exista diversidad de enfoque y criterios de análisis; (ii) sistematizar experiencias de desarrollo de las **AT**; (iii) analizar y reflexionar de forma participativa al interior del grupo sobre la pertinencia de los procesos y de las recomendaciones/lecciones de las sistematizaciones; y (iv) comunicar los resultados de la gestión del conocimiento a los niveles que se considere conveniente.

Algunas recomendaciones

Podemos decir que al ser los objetivos de las **AT** de amplio alcance y sus perspectivas muy alentadoras, es una condición, *sine qua non*, que la estrategia transite de una visión clásica

⁵ Validadas socialmente mediante consulta directa.

de proyecto hacia una visión de programa de apoyo a la política pública. Las principales recomendaciones que siguen se inscriben en esta perspectiva.

1. *Elaborar un Plan de Acción de la AT.*- Fundamental para sistematizar y programar las acciones que se realizarán en cada región/territorio para lograr los objetivos acordados entre los actores, y que a partir de este plan⁶ operen los **PE**.

Las acciones a incluir en el *Plan* deberán considerar: (i) una clara enunciación de los objetivos estratégicos; (ii) la identificación de las grandes prioridades estratégicas sectoriales; y (iii) el proceso de transformación de los objetivos estratégicos en directrices específicas y “ejecutables” en el campo.

2. *Operar un programa de promoción y difusión de la estrategia de AT, los PE y la importancia de los actores locales.* Definir un plan para precisar lo que se va a comunicar; a quién va dirigido el mensaje; a través de qué medios se emitirán los mensajes; y con qué periodicidad. Incluye la realización de talleres de sensibilización, información y seguimiento en las **AT** con la participación de todos los actores.

3. *Implementación.* Etapa clave en el desarrollo de las **AT** que requiere del apoyo y movilización de funcionarios de la CONAFOR, y otras instituciones de gobierno, los productores y dueños de los recursos naturales, la sociedad y otros actores presentes en la región/territorio

4. *Construir un sistema de información de uso amplio, y mejorar el sistema de seguimiento.* Los técnicos de la CONAFOR y los operadores de los **PE**, el Proyecto LAIF, la JIRA y la CONABIO, conocen la mayor parte de los datos de los actores en las **AT**, y no costaría mucho tiempo ni mucho esfuerzo recogerlos y compilarlos en un sistema de información de forma tal que sirvan para el análisis de grupo y alimenten la reflexión del equipo sobre su accionar.

A partir de esta nueva base se pueden diseñar algunas herramientas sencillas y un sistema de información apropiado para un funcionamiento de programa, y ya no solamente de proyecto. Sería interesante poder hacer este ejercicio en conjunto con los otros organismos que trabajan con las comunidades, y que el sistema de información pueda servir no solamente a la estrategia sino a este conjunto de organismos. También sería importante ponerlos a disposición de las comunidades forestales mismas y de las ONGs que trabajan con ellas.

⁶ Con *problemas; causas y consecuencias; acciones realizadas; Actividades de solución, responsable, y fecha propuesta.*

5. *Introducir un análisis económico adaptado para la toma de decisión.* La herramienta señalada ayuda a comprender la toma de decisión de las comunidades, basándose en diferenciar lógicas distintas, racionalidades diferentes, y permite establecer un dialogo fecundo con las comunidades y con los distintos actores.

6. *Arreglo operativo.* La coordinación interinstitucional horizontal en los **PE** se ha limitado a la concurrencia de recursos. Sin embargo, existen actividades que llevan a cabo programas tanto de la misma CONAFOR como de otros sectores que confluyen en la misma población potencial y cuyos beneficios podrían ser aprovechados en forma complementaria para potenciar los resultados de los **PE**. Algunas de estas actividades son el cuidado y uso sustentable de los recursos naturales. De tal forma, se recomienda que a las reuniones de trabajo de la CONAFOR a nivel interinstitucional, intrainstitucional y con otros actores, se invite a los responsables de la planeación y de la operación de los programas complementarios con los **PE**, con el fin de que conozcan la estrategia **AT** y los **PE**, así como las mecánicas de operación y se establezcan procesos de planeación conjunta de forma que se puedan aprovechar las complementariedades.

Es necesario crear una estructura institucional con un flujo claro para promover y dar seguimiento a esta estrategia. Esta estructura puede estar fundamentada en la creación de una **unidad especializada** que oriente, de seguimiento y trabaje coordinadamente con los **ATL**. **Incluye la existencia de enlaces regionales, adscritos a las Gerencias Regionales, bajo el mando de los Subgerentes de Producción y Productividad.** Esta estructura central y los enlaces pueden apuntalar e institucionalizar la coordinación interinstitucional en los niveles operativos y locales.

Riesgos

Las **AT** y los **PE** no pueden analizarse independientemente del ambiente social, político y económico mexicano en el cual está insertado, así como de las políticas y los acuerdos nacionales. Parte de los riesgos que tiene que enfrentar en su desarrollo tienen que ver con este contexto más amplio, y se mencionan algunos:

- Relacionados con la estructura institucional y organizacional

Que no se defina una unidad especializada en la CONAFOR, a nivel gerencia con enlaces en los estados que respondan directamente a las Gerencias Estatales. Con una agenda de trabajo acordada a nivel institucional y alineada con los Planes de Acción de las **AT**.

Como se ha evidenciado a lo largo de la breve historia de la CONAFOR, cambios en sus prioridades de inversión se traducen en la implementación de los proyectos. Para prevenir este tipo de riesgo, es conveniente aumentar la participación horizontal de las diversas

áreas de la CONAFOR en todas las fases de la implementación de las **AT** y la operación de las **PE**, con el fin de asegurar la apropiación del enfoque y objetivos.

Existe un riesgo de que no se de la suficiente importancia a las estructuras comunitarias y sus formas de gobierno, aspecto que debilitaría a ejidos/comunidades y agudizaría uno de los problemas estructurales que ha enfrentado el sector. Para reducir este riesgo será importante sensibilizar a las autoridades y al personal operativo del **PE** para que tengan en cuenta que éste se basa en: (i) el fortalecimiento de los núcleos agrarios, (ii) el respecto de las instancias locales de gobierno y decisión y (iii) en metodologías participativas.

La estrategia y el **PE** enfrentan el riesgo de no encontrar una oferta de servicios técnicos adecuada con la demanda de los beneficiarios, y con el propio *Plan de Acción para las AT*. El riesgo se puede reducir: (i) implementando de una fase inicial donde la CONAFOR fortalezca mecanismo actual de servicios técnicos en las dos principales áreas identificadas débiles: fortalecimiento de capital social y humano, así como de capacidades para la gestión local, mediante programas de capacitación y negociando con entidades que puedan ofertar este servicio de capacitación a los asesores técnicos; (ii) fomentando alianzas con el sector privado, líderes de cadenas o mercados, y otros productores de la población objetivo que tienen más potencial para vincularse rápidamente; (iii) inclusión de **ADL** dedicadas exclusivamente para cubrir estos huecos, con un interfaces claras para con los asesores técnicos y las **ATL**; y (iv) especializar más a los **ATL**.

Existe un riesgo de que no se promuevan de la manera esperada las cuestiones de equidad de género, tanto en el acceso a los recursos naturales como en los apoyos de los **PE** y de la estrategia de **AT**. Se requiere implementar una estrategia de género que oriente parte de sus recursos y actividades a grupos de mujeres. Cualquier estrategia de este tipo requiere incorporar actividades para sensibilizar a los operadores de los proyectos, a todos los operadores y a la población de ejidos/comunidades, específicamente para favorecer la integración de las mujeres en los procesos de toma de decisión y fortalecer su acceso a los recursos naturales.

- Relacionados con la coordinación de las acciones que realizan diferentes áreas de la CONAFOR para promover AT y gobernanza.

Si en el corto plazo no es posible que se coordinen las diferentes acciones que realiza la CONAFOR, por ejemplo las acciones del Proyecto de Bosques y Cambio Climático, Proyecto de implementación de Acciones Tempranas REDD+ en Cuencas Prioritarias de México, a Través de la Construcción de Mecanismos de Gobernanza Local; y otros con apoyos nacionales e internacionales, se corre el riesgo de perder la oportunidad de potenciar el desarrollo de estas iniciativas y se seguirán dispersando esfuerzos y recursos.

- Relacionados con la distribución de la renta.

La desigualdad de acceso a la renta que se origina en la posesión del capital natural constituye uno de los factores discriminantes más fuertes de los actores, principalmente para ejidos/comunidades. Hemos visto que el esquema general de trabajo de los programas que promueve la CONAFOR, funcionan para las comunidades con bosques y selvas en cantidad suficiente y que, con ciertos ajustes, se han mejorado en los últimos años para poder atender núcleos agrarios con bajo capital natural. Sin embargo, conviene señalar que aún con una metodología más adecuada de trabajo, los **PE** no podrán por sí solos resolver el problema de los núcleos con menor riqueza natural. Para que estos actores menos dotados tengan incentivos para participar en el proceso de gestión territorial/regional, se necesitan mejorar, además de la operación de las acciones consideradas en los **PE**, las políticas nacionales de redistribución que sobrepasan la lógica de la estrategia de **AT** y los **PE**.

- Relacionados con conocimientos técnicos.

Para reducir y mitigar los impactos ambientales derivados del aprovechamiento de los recursos naturales, se tiene que promover y capacitar a los actores en temas relacionados con mejores prácticas de manejo y técnicas agroforestales, que permitirán valorizar los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas de una manera sustentable.

- Relacionados con el sistema de MrV.

La última clase de riesgo a la que nos parece importante referirnos es Que no logre definirse un sistema regional/territorial que arroje elementos para alimentar el sistema subnacional que muestre el impacto de las acciones que realiza la CONAFOR, a través de los **PE** o qué estas no tengan impacto sobre indicadores relevantes de deforestación y degradación.

Diagnóstico de Modelo de Agentes de Acompañamiento en Cada Sitio de Acción Temprana

1. Introducción.

La pérdida de superficie forestal a nivel global y la degradación de los recursos forestales son problemas significativos a escala mundial y sus impactos se agudizan sobre el cambio climático, la pobreza y la pérdida de biodiversidad. La FAO estima que en los bosques y selvas viven más de 300 millones de personas en condiciones de pobreza y marginación y que unos 60 millones de indígenas dependen casi por completo de los bienes y servicios producidos en esos ecosistemas. La ampliación de la frontera agrícola seguida por la sobreexplotación de los productos forestales son las principales causas de dicha pérdida.

No obstante que muchos países promueven la diversificación de los ingresos provenientes de bosques y selvas, falta mucho para poder desarrollar su potencial y mitigar la pobreza. Es evidente que la explotación insostenible de bosques y selvas, y la política de creación de áreas naturales protegidas requieren ser fortalecidos con esquemas alternativos para lograr un Manejo Forestal Sustentable más participativo y con mejores prácticas de conservación de la biodiversidad.

Muchos programas de manejo forestal desarrollados por los gobiernos no han alcanzado los resultados esperados, principalmente porque han concentrado su atención en la producción forestal o en la conservación de los recursos naturales, dejando de lado al sector social como elemento imprescindible para la conservación y buen uso de los bosques, sobre todo en los países en desarrollo donde estos ecosistemas pertenecen al sector social, es decir se han olvidado de los campesinos.

Por otro lado, desde la COP 16 y la Publicación de la *Visión de México Sobre REDD+ Hacia una Estrategia Nacional*, en 2010, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) mostró su prioridad de aplicar esquemas que faciliten la ejecución del Mecanismo REDD+ para el logro de los compromisos de México con la comunidad internacional, relativo a disminuir los impactos negativos del cambio climático y avanzar en la adaptación al respecto, para lo cual propuso abordar esta iniciativa a partir de la implementación de Acciones Tempranas como acciones piloto que permitan experimentar el desempeño institucional y crear capacidades para reducir la deforestación y la degradación de los bosques, a fin de que sean experiencias empíricas de prueba en espacios voluntarios con la participación de los diversos actores en los distintos órdenes de gobierno.

En este contexto el 5 de diciembre del presente año, en el marco de la COP 18 de Dohar, el Gobierno de México firmó, con 74 países más la *Alianza REDD+*, para manifestar su intención de continuar un nuevo periodo de trabajo a fin de lograr el objetivo central especificado en el Documento de Oslo 2010; contribuyendo con la lucha global contra el cambio climático; y sirviendo como una plataforma provisional para que los Aliados amplíen acciones y financiamiento REDD+, y con ese fin tomar acciones inmediatas, incluyendo mejorar la efectividad, eficiencia, transparencia y coordinación de los instrumentos financieros e iniciativas REDD+ para favorecer, entre otras cosas, la transferencia de conocimiento, el aumento de capacidad, las acciones de mitigación y el desarrollo y transferencia de tecnología.

Los discursos reconocen la importancia que están jugando los actores locales, las asociaciones y las redes en la creación de capacidad para compartir conocimientos e información, y prueba de ello es el apoyo y la importancia que muchas organizaciones internacionales donantes brindan a tales esfuerzos. Sin embargo estos nuevos abordajes exigen la participación de todos los actores, públicos, privados y sociales. Por esto es importante definir arreglos institucionales y organizacionales, así como lograr una interacción clara entre los contextos social y económico. Pero es necesario, que los arreglos entre instituciones (públicas y/o privadas), la sociedad civil y la comunidad local, se basen en el reconocimiento mutuo, la confianza, la transparencia, la comunicación abierta y el compromiso.

Ante lo anterior, facultado por lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) la CONAFOR ha operado Programa Especiales para tratar de atender las causas fundamentales que propician la deforestación y degradación de los recursos naturales en áreas prioritarias del país entre las que destacan las cuencas costeras de Jalisco y la Península de Yucatán. Estos Programas Especiales se instrumentan en el marco del Proyecto de Bosques y Cambio Climático, que a partir del presente año financia parcialmente por el Banco Mundial y que tiene el objetivo de contribuir con el gobierno a la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+), además de apoyar a las comunidades forestales para administrar de manera sustentable sus bosques, fortalecer su organización y aumentar sus ingresos provenientes de la venta de productos y servicios forestales. Ambas acordes con la Estrategia Nacional de REDD+.

Este trabajo contribuye a las acciones que, en el marco del Proyecto de Bosques y Cambio Climático, realiza la CONAFOR para instrumentar Acciones Tempranas como instrumento piloto que ayude a identificar dispositivos que faciliten la operación del mecanismo REDD+ en México. Este documento presentará los principales resultados del proceso seguido entre octubre y diciembre de 2012. El texto consta de cuatro apartados: (i) descripción del marco de la evaluación; (ii) confección del modelo de atención general actual; (iii)

presentación de la importancia de la gobernanza y arreglos locales para promover las AT; y
(iv) conclusiones y recomendaciones.

2. El marco de la evaluación.

2.1. El Contexto

En la última década del siglo XX se destacó la relevancia de lograr acciones coordinadas para atender los impactos del cambio climático que hoy en día es el mayor reto ambiental del siglo XXI, por ejemplo, la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (CMNUSCC) reconoció en 1992 explícitamente la importancia y gravedad del impacto de este fenómeno para los próximos años, así como la relevancia de tomar acciones nacionales coordinadas para permitir que los ecosistemas se adapten a estos impactos, continuar con la producción de alimentos, y contribuir al desarrollo económico sostenible (CMNUCC, 1992). En esa Convención se asumieron, entre otros, los siguientes compromisos⁷:

Artículo 4, compromisos:

“b) Formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, teniendo en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático;

f) Tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados, por ejemplo evaluaciones del impacto, formulados y determinados a nivel nacional, con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él;” (Idem, 1992)

Posteriormente en 1998 México suscribió el Protocolo de Kyoto de la CMNUSCC que complementó de la siguiente manera el compromiso b) antes señalado:

⁷ No tienen un orden consecutivo ya que sólo se incluyen con los que está directamente vinculado este trabajo.

“b) Formularán, aplicarán, publicarán y actualizarán periódicamente programas nacionales y, en su caso, regionales que contengan medidas para mitigar el cambio climático y medidas para facilitar una adaptación adecuada al cambio climático;

i) tales programas guardarían relación, entre otras cosas, con los sectores de la energía, el transporte y la industria así como con la agricultura, la silvicultura y la gestión de los desechos. Es más, mediante las tecnologías y métodos de adaptación para la mejora de la planificación espacial se fomentaría la adaptación al cambio climático; y

ii) las Partes del anexo I presentarán información sobre las medidas adoptadas en virtud del presente Protocolo, en particular los programas nacionales, de conformidad con el artículo 7, y otras Partes procurarán incluir en sus comunicaciones nacionales, según corresponda, información sobre programas que contengan medidas que a juicio de la Parte contribuyen a hacer frente al cambio climático y a sus repercusiones adversas, entre ellas medidas para limitar el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementar la absorción por los sumideros, medidas de fomento de la capacidad y medidas de adaptación;”

“c) Cooperarán en la promoción de modalidades eficaces para el desarrollo, la aplicación y la difusión de tecnologías, conocimientos especializados, prácticas y procesos ecológicamente racionales en lo relativo al cambio climático, y adoptarán todas las medidas viables para promover, facilitar y financiar, según corresponda, la transferencia de esos recursos o el acceso a ellos, en particular en beneficio de los países en desarrollo, incluidas la formulación de políticas y programas para la transferencia efectiva de tecnologías ecológicamente racionales que sean de propiedad pública o de dominio público y la creación en el sector privado de un clima propicio que permita promover la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales y el acceso a éstas;” (Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático, 1998)

Por lo que toca a los avances de la política sectorial en la última década vale destacar la creación de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) en 2001 y la promoción de una visión integral que se introdujo en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) publicada en 2003, la cual estableció también los medios para la coordinación interinstitucional.

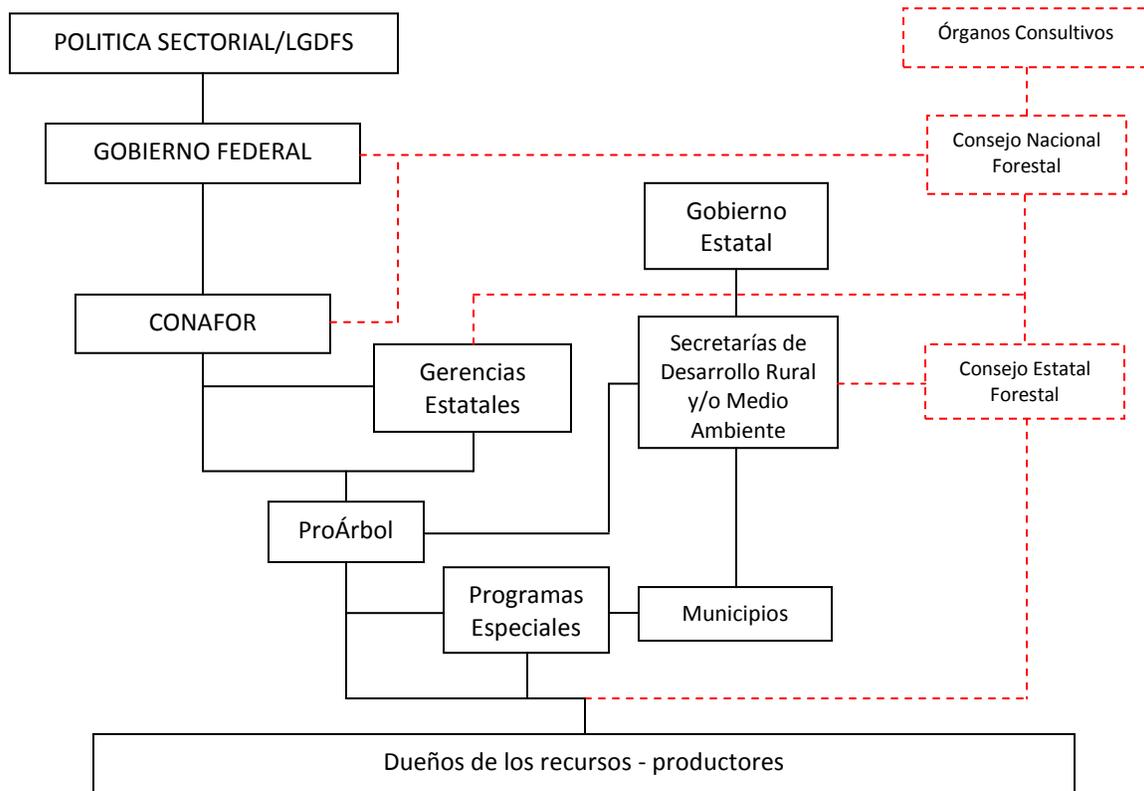
Los principales instrumentos de la LGDFS para operar la Política Sectorial son: (i) el impulso del desarrollo del sector con visión de integralidad (LGDFS, Artículos, 29, 30, 31, 32, 33, y 34); (ii) el fomento para la coordinación con las diferentes dependencias y autoridades federales, estatales y municipales; (*Ibid*, Artículo 8, 9, 24, 25, 26, 27 y 28); y (iii) la creación

de instancias que facilitan la participación de la sociedad en el diseño y operación de la política para el sector (Consejo Nacional Forestal –CONAF-; y Consejos Estatales Forestales –COEFs-. (*Ibid*, Artículos 155, 156 y 157).

Adicionalmente la Ley incluyó el tema de sustentabilidad y uso racional de los recursos naturales, y en los últimos años los programas operativos consideran acciones para atender el tema del cambio climático.

La CONAFOR es un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal que tiene la responsabilidad de operar la política sectorial (LGDFS, Artículo 17) ha sido fundamental para dar personalidad institucional al sector y posicionar al Gobierno en las regiones forestales del país. No obstante, la CONAFOR es sólo una parte de un marco institucional amplio, diverso y complejo, que rige (o influye) la política sectorial y la gestión de las actividades forestales, y que en términos generales la coordinación, comunicación y articulación de esfuerzos y acciones entre las distintas instituciones y actores presenta aún debilidades importantes. A continuación se muestra de la manera más amplia el arreglo institucional para operar la política forestal:

Figura 1. Arreglo institucional para operar la política forestal



Fuente: Elaboración propia

En el campo operativo a nivel estatal y regional, las acciones están vinculadas con espacios de coordinación como los Distritos de Desarrollo Rural y los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable, entre otros.

Finalmente las discusiones de los últimos años en torno al cambio climático han señalado que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas al sector forestal tienen una significancia enorme: *“...el peso de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al uso del suelo forestal (17.4%) es superior a todo lo emitido por el sector del transporte del mundo (13.16%) y ocupa el tercer lugar mundial, después de los sectores de energía (25.9%)...”* (Informe de Evaluación 2007 del Panel Intergubernamental de Cambio Climático -IPCC por sus siglas en inglés-).

A partir de entonces la intervención de CONAFOR tiene mayor relevancia no sólo para promover el manejo sustentable de los recursos forestales, su conservación y contribuir a generar medios de vida para la población que habita estos ecosistemas, sino que promueve también la generación de lecciones y aportes progresivos de elementos metodológicos, que favorecerán la operatividad del mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+) en áreas de población con niveles altos y muy altos de marginación en el medio rural del país.

En 2009 México Presentó su *Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 (PECC)*, que describió las acciones que desarrollaría el gobierno del país en la materia. Dentro de sus objetivos señala que en términos de adaptación, el fortalecimiento de capacidades de personas, sus bienes, de infraestructura y de los ecosistemas conlleva una oportunidad para alinear las políticas públicas en esta materia (Poder Ejecutivo Federal, 2009).

Este Programa señala que México cuenta con ventajas comparativas geográficas para obtener mejores beneficios del enfrentamiento de los impactos de este fenómeno *“es uno de los pocos países que podría conservar la mayor parte de su capital natural, debido a que posee características geográficas relevantes como: ser zona de confluencia de dos reinos florísticos (regiones Neártica y Neotropical) y, a la vez, ser un país montañoso. La combinación de estos factores naturales trae consigo posibilidades de migración y movimiento de especies que pueden desplazarse y mantener su distribución dentro de las zonas climáticas más aptas, de acuerdo con sus umbrales de tolerancia y adaptación”* (Ibid).

En ese mismo Programa el Gobierno de México señaló que *“Las trayectorias tendenciales apuntan hacia una situación climática fuera de control, con consecuencias muy graves para el futuro de los ecosistemas y la supervivencia de la propia especie humana”* (Ibid).

En 2010 el Gobierno de México publicó el documento “*Visión de México sobre REDD+, Hacia una Estrategia Nacional*” (en adelante *La Visión*), elaborado con la participación de diversos actores públicos, privados y sociales, en el que integra objetivos y estrategias ligadas y enmarcadas en una estrategia de Desarrollo Rural Sustentable. Esta visión destacó el objetivo de alinear las políticas públicas entre las diferentes dependencias gubernamentales (principalmente entre SEMARNAT y SAGARPA) y de involucrar la participación activa de las poblaciones rurales e indígenas dentro del desarrollo de la estrategia. (El subrayado es mío)

Esta *Visión* señaló que la estrategia se ejecutaría en tres fases para que su inicio fuera inmediato y se tomarán acciones rápidas para detener la destrucción de bosques y selvas. La primera fase está centrada en una estrategia nacional o plan de acción, el desarrollo de capacidades institucionales de monitoreo y verificación y la realización de actividades preliminares o piloto. La segunda implica adoptar políticas y medidas específicas en el corto plazo que ofrezcan resultados REDD+ medidos con indicadores proxys y no con mediciones de carbono precisas. Finalmente, la tercera se identifica con el cumplimiento pleno de compromisos ante la CMNUCC, en donde los países son compensados estrictamente por el desempeño de REDD+, que sería monitoreado y verificado con respecto a niveles de referencia de emisiones y de reservas de carbono. (Gobierno Federal, SEMARNAT, 2010).

Mención especial fue que estas líneas estratégicas instrumentarán acciones simultáneas y concatenadas que posibiliten el diálogo sectorial, con las comunidades y actores locales; y la correspondencia y comunicación con las instituciones internacionales. En este sentido, la *Visión* destacó que las acciones se impulsarán en un contexto de **Acciones Tempranas (AT)** para experimentar el *desempeño institucional* y *crear capacidades* para reducir la deforestación y la degradación de los bosques, a fin de que sean experiencias empíricas de prueba en espacios voluntarios con la participación de los diversos actores en los distintos órdenes de gobierno (Poder Ejecutivo Federal, 2010).

Estas **AT** tienen la finalidad de probar, mediante iniciativas territoriales, *propuestas de arreglos institucionales y esquemas de financiamiento*, para construir una estrategia de largo plazo. También servirán para ensayar líneas de acción estratégicas en distintas escalas y condiciones –ambientales, sociales, económicas, institucionales y políticas – del territorio nacional, ofreciendo mayores posibilidades de hacer efectivas las aspiraciones de REDD+ en el país. De igual forma ayudarán a explorar el desarrollo de cadenas de custodia que permitan rastrear el ciclo de carbono almacenado en productos maderables de larga duración.

En este sentido la presente consultoría está orientada al análisis del modelo de fomento de las **Acciones Tempranas** de la CONAFOR, el desempeño de sus **Programas Especiales (PE)** mediante los cuales impulsa las **AT**, la identificación de los actores y su arreglo operativo, y la elaboración de sugerencias para complementar el modelo, posibilitando su adopción de forma tal vez más amplia como Estrategia de Atención Institucional de la CONAFOR.

En el presente documento el consultor expone la descripción de su proceso de trabajo, las lecciones derivadas de la operación de los **PE** en las Cuencas Costeras de Jalisco y en la Península de Yucatán; las aportaciones de los actores principales; las barreras que enfrentan los modelos operativos y sus limitaciones; los aportes que consideró relevantes de sus observaciones sobre los **PE**; una reflexión sistemática sobre los Programas a partir de estos aportes de experiencia y sus principales tesis sobre los resultados observados. Al final sugieren algunas medidas para posibles acciones futuras que fortalezcan los modelos operativos o con su extensión hacia nuevas consecuencias programáticas.

2.2. Algunos antecedentes

2.2.1. Medias adoptadas en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en México 2010 (COP 16)

Como parte de las Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16^o período de sesiones, se destacan las siguientes que, desde nuestro punto de vista, están relacionadas con este trabajo:

i. Una visión común de la cooperación a largo plazo

“b) La adaptación se debe tratar con la misma prioridad que la mitigación, y requiere el establecimiento de disposiciones institucionales adecuadas a fin de reforzar la labor y el apoyo correspondientes;”

“d) Es necesario movilizar y suministrar un apoyo financiero mayor, nuevo, adicional, adecuado y previsible para atender a las necesidades de los países en desarrollo en materia de adaptación y de mitigación;”

ii. Intensificación de la labor relativa a la adaptación

“14. Invita a todas las Partes a que intensifiquen su labor de adaptación dentro del Marco de Adaptación de Cancún, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, así como sus propias circunstancias, objetivos y prioridades de desarrollo nacionales y regionales, entre otras cosas mediante lo siguiente:

“c) El fortalecimiento de las capacidades institucionales y la promoción de entornos propicios a la adaptación, en particular para lograr un desarrollo resistente al clima y reducir la vulnerabilidad;

d) El reforzamiento de la resiliencia de los sistemas socioeconómicos y ecológicos, mediante medidas tales como la diversificación económica y la gestión sostenible de los recursos naturales;”

iii. Intensificación de la labor relativa a la mitigación

“C. Enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.”

“70. Alienta a las Partes que son países en desarrollo a contribuir a la labor de mitigación en el sector forestal adoptando las siguientes medidas, a su discreción y con arreglo a sus capacidades respectivas y sus circunstancias nacionales:

a) La reducción de las emisiones debidas a la deforestación;

b) La reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal;

c) La conservación de las reservas forestales de carbono;

d) La gestión sostenible de los bosques;

e) El incremento de las reservas forestales de carbono;

71. Pide a las Partes que son países en desarrollo que se propongan adoptar las medidas mencionadas en el párrafo 70 supra, en el contexto de un suministro de apoyo adecuado y previsible, que incluya recursos financieros y apoyo técnico y tecnológico a esas Partes, y en función de sus circunstancias nacionales y sus capacidades respectivas, que elaboren lo siguiente:

a) Un plan de acción o estrategia nacional;

72. Pide también a las Partes que son países en desarrollo que, cuando elaboren y apliquen sus estrategias o planes de acción nacionales, aborden, entre otras cosas, los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones de la tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardias que se enuncian en el párrafo 2 del apéndice I de la presente decisión, asegurando la participación

plena y efectiva de los interesados, como los pueblos indígenas y las comunidades locales;
(El subrayado es mío)

73. Decide que las medidas que emprendan las Partes con arreglo al párrafo 70 supra deberían llevarse a la práctica por etapas, comenzando por la elaboración de estrategias o planes de acción, políticas y medidas nacionales y la realización de actividades de fomento de la capacidad, siguiendo con la aplicación de las políticas y medidas nacionales y las estrategias o planes de acción nacionales, que podrían entrañar nuevas actividades de fomento de la capacidad, desarrollo y transferencia de tecnología y demostración basada en los resultados, y pasando luego a la ejecución de medidas basadas en los resultados que deberían ser objeto de la debida medición, notificación y verificación;”

iv. Financiación, tecnología y fomento de la capacidad

a) Financiación

95. Toma nota del compromiso colectivo de los países desarrollados de suministrar recursos nuevos y adicionales, que incluyan la silvicultura y las inversiones por conducto de instituciones internacionales, por un valor de aproximadamente 30.000 millones de dólares de los Estados Unidos para el período de 2010 a 2012, con una distribución equilibrada entre la adaptación y la mitigación; se dará prioridad a la financiación para la adaptación destinada a los países en desarrollo más vulnerables, como los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África;

v. Otros resultados de la COP 16

En esa misma Conferencia la CONAFOR presentó las siguientes cinco líneas de acción estratégicas contenidas en *La Visión* para generar condiciones y dar soporte a REDD+ en México: (i) arreglos institucionales y políticas públicas; (ii) esquemas de financiamiento; (iii) nivel de referencia y medición, reporte y verificación (MRV); (iv) desarrollo de capacidades; y (v) comunicación, participación social y transparencia. Destacó también que promovería estos lineamientos a través de **Acciones Tempranas (AT)** que definió como esfuerzos a nivel local y regional para integrar programas que permiten lograr los objetivos de reducción de emisiones por deforestación y degradación, mediante diferentes instrumentos de política pública que generen oportunidades de desarrollo para las comunidades (CONAFOR, 2010).

A partir de lo anterior, y con base en lo dispuesto en el Artículo 127 de la LGDFS que posibilita a CONAFOR para que, cuando ocurran casos graves de degradación, desertificación o de desequilibrios ecológicos en terrenos forestales, o preferentemente forestales, formule y ejecute programas especiales de restauración ecológica con el

propósito de realizar acciones de recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales que en ellos se desarrollaban, incluyendo el mantenimiento del régimen hidrológico y la prevención de la erosión y la restauración de los suelos forestales degradados (LGDFS, 2003), la CONAFOR inició la definición/operación de PE y la promoción de AT, utilizando los siguientes criterios:

- a. Las **AT** serán parte de los **Programas Estatales de Acción ante el Cambio Climático** (PEACC), impulsados por SEMARNAT, dentro del componente de bosques;
- b. Las **AT** considerarán objetivos de mitigación y adaptación;
- c. Incluirán una **variedad de actividades o acciones locales** enfocadas a cumplir con el objetivo de la **AT**.
- d. Considerarán la creación de un **Comité Técnico Consultivo REDD+** (CTCREDD+) para apoyar la plataforma intersecretarial e intersectorial, y fomentar la participación y decisión libre y consensuada. Este Comité a su vez nombra un Grupo de Trabajo.
- e. Incorporarán un **Agente Técnico Local** para implementar la **AT** e integrar instrumentos de política pública en el mismo territorio para lograr los objetivos REDD+.

Recuadro 1. Acciones Tempranas

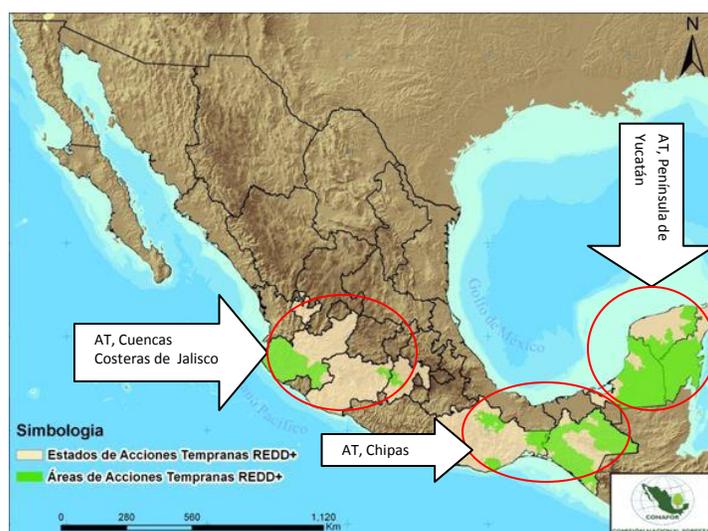
Son experiencias empíricas en espacios territoriales voluntarios en las que participan diversos actores (Públicos -de los distintos órdenes de gobierno-, Sociales, y Privados) para probar alternativas de reducción de emisiones por deforestación y degradación y sentar las bases para construir una estrategia de largo plazo. Permiten: (i) integrar diferentes instrumentos de política pública; (ii) proponer arreglos institucionales de gobernanza; (iii) armonizar la participación de todos los actores locales; (iii) crear capacidades locales; y (iv) probar esquemas de financiamiento.

También sirven para ensayar líneas de acción estratégicas en distintas escalas y condiciones –ambientales, sociales, económicas, institucionales y políticas – del territorio nacional, ofreciendo mayores posibilidades de hacer efectivas las aspiraciones de REDD+ en el país.

2.3. El universo de promoción de AT

Con estos criterios, a partir de 2011 la CONAFOR implementa **AT** en tres regiones del país: (i) Región Chiapas, que abarca los estados de Chiapas y Oaxaca; (ii) Región Península de Yucatán (Yucatán, Quintana Roo y Campeche); y (iii) Región Jalisco que abarca los estados de Jalisco, Michoacán y Estado de México (CONAFOR, sitio Web). Estas **AT** se aprecian en la siguiente figura:

Figura 2. Ubicación geográfica de las Acciones Tempranas que se promueven en México



Fuente: CONAFOR

2.4. Focalización

Los Términos de Referencia (TdR) señalan que el Diagnóstico se enfocará en la **Acción Temprana de las Cuencas Costeras de Jalisco** apoyada por el *Programa Especial Cuencas Costeras en el Estado de Jalisco*; y la **Acción Temprana de la Península de Yucatán (Yucatán, Quintana Roo y Campeche)**, apoyada por el *Programa Especial para la Conservación, Restauración y el Manejo Sustentable de los Recursos Forestales de la Península de Yucatán*. La CONAFOR ha señalado que estas regiones se encuentran entre las que tienen los problemas más graves de degradación del medio natural, clandestinaje, erosión de los suelos, e incendios, en el país. Por ejemplo, en el caso de Jalisco la Comisión señala que es el segundo estado del país en pérdida neta de bosques y selvas, en cinco años perdió 101,175 hectáreas de selvas bajas o secas (Milenio, junio, 2011).

Con la implementación de **AT** la CONAFOR promueve acciones para frenar las causas de la deforestación y degradación en estas regiones forestales presionadas, en busca de

recuperar la frontera forestal y en particular, los dos ecosistemas más amenazados con la extinción: las selvas bajas y los encinares.

2.5. Los distintos pasos metodológicos

La metodología propuesta fue prácticamente seguida conforme fue enunciada. Se inició el trabajo en la revisión de toda la información relativa al tema y a conversaciones con la contraparte institucional y se trabajó en paralelo en entrevistas con actores clave para recopilar informaciones para el análisis⁸.

Se revisó con los operadores de los **PE** la estrategia de Implementación de **AT**. Se realizaron entrevistas para conocer las principales tácticas y lineamientos para la operación de los **PE** y sus lineamientos, y para conocer la apreciación de quienes operan en campo la estrategia. El trabajo de entrevistas procuró obtener información para analizar las formas de operación institucional y la gobernanza local del trabajo conjunto de todos los actores, revisando aspectos de gobierno local tradicional (comunidades indígenas, ejidos, etc.) o más recientes (municipalidades, etc.), así como el funcionamiento de la promoción de **AT**. También intentó conocer elementos importantes del contexto (acceso al mercado, oportunidades de trabajo, alternativas productivas, etc.).

Se recopilaron datos sobre algunas de las alternativas de organización, arreglo y aplicación de recursos en el tema. Estos sirvieron para hacer análisis rápidos. De la misma manera, a partir de las dos **AT** revisadas, se hizo un análisis exploratorio de beneficios de la estrategia. Por lo tanto, limitamos el análisis a una evaluación al nivel de las instancias locales, municipios o comunidades. Este ejercicio resultó ser de gran interés para apoyar la toma de decisión en materia de promoción de la estrategia.

Finalmente el 5 de diciembre del presente año participamos en el Primer Taller de Promoción del Programa Especial de la Península de Yucatán (PEPY) en el Municipio de Tekax, Yucatán, en el que participaron representantes de seis municipios Tekax, Santa Elena, Ticul, Tzucacab, Oxkutzcab, y Muna⁹, autoridades de tres ejidos (Hul, San Luis, y El

⁸ Por ejemplo funcionarios y personal técnico de la CONAFOR, el Director de la JIRA, personal directivo y operativo de la CONABIO, Asesores técnicos, funcionarios municipales y representantes de los dueños y poseedores del recurso forestal, y otros.

⁹ Los Municipios de Muna, Santa Elena, Oxkutzcab, Tekax y Ticul son abarcados por la *Reserva Estatal Biocultural del Pucc* que tiene más de 135,000 hectáreas, y recientemente fue decretada como Área Natural Protegida del Estado (Octubre 21, 2011) “con la finalidad de garantizar que los beneficios derivados de los servicios ambientales de los ecosistemas se distribuyan lo más ampliamente y de forma equitativa para mejorar la calidad de vida y los niveles de bienestar de la población, mediante procesos de aprendizaje colaborativo, con pleno respeto a la diversidad cultural del área y que impulse el crecimiento personal, fortalezca la organización social y mejore las interacciones entre la sociedad y la naturaleza” (Decreto de creación, Artículo 7)

Corral), un representante de la SAGARPA y uno del Distrito de Desarrollo Rural. También participó el Presidente del Consejo Directivo de la Asociación Regional de Agrosilvicultores del Sur de Yucatán, Nukuch K'áax, A.C. que trabaja en cuatro municipios de la región (Tzucacab, Tekax, Akil, y Oxkutzcab). Finalmente participaron técnicos de la CONABIO.

El taller versó sobre los siguientes temas: (i) Cambio Climático; (ii) REED+; (iii) Acciones Tempranas; (iv) Programa Especial para la Península de Yucatán; (v) Ordenamiento territorial comunitario; y (vi) Programa Predial Integral de Mediano Plazo (PPREDIAL).

Un segundo taller de promoción del PEPY se realizó al siguiente día (jueves 6 de diciembre) en la Colonia Yucatán del Municipio de Tizimin, región oriente del Estado, en el que participaron los beneficiarios de la convocatoria 2012, además de representantes de algunos municipios. La agenda de ese taller fue la misma del día anterior.

3. El modelo de atención.

3.1. El modelo General

La CONAFOR promueve las **Acciones Tempranas** mediante **Programas Especiales**, los cuales tienen una función estratégica que los caracteriza más como programas de apoyo a políticas públicas que como proyectos tradicionales, pero sus normas de operación, a partir de lineamientos, son las de un proyecto clásico que se implementa en un ejercicio presupuestal. Esto genera tensiones que tienen que ver con los procesos existentes para la toma de decisión y con los tiempos (muchas acciones son de largo plazo y la programación es fundamentalmente anual). Este hecho no favorece el aprendizaje a nivel institucional, subnacional, regional/territorial, ni por parte de los actores sociales; y menos contribuye a la apropiación y efectividad de la estrategia.

Estos problemas podrían tener consecuencias negativas sobre la dinámica y los resultados de la estrategia de promoción de **AT** y sobre el manejo sustentable de recursos naturales. Sin embargo, el hecho de que la estrategia está en su arranque y la información inicial recabada, muestran un alto potencial para lograr los fines previstos. Algunos puntos podrían mejorarse. Por ejemplo tiene que operar inmediatamente una estrategia de promoción y difusión amplia y permanente que ayude a ganar la confianza de los actores. Los problemas de diseño pueden ser compensados aumentando la calidad profesional del equipo operador y tiene que "internalizar" el conocimiento empírico de los actores para permitir una mayor participación en la toma de decisiones, principalmente de ejidos/comunidades. Lo anterior será posible con una mayor coordinación de los actores y aprovechando la previa acumulación de capital social de ejidos/comunidades forestales; sin embargo no es seguro que se puedan repetir los modelos de manera idéntica en otros estados diferentes a los que analizaremos.

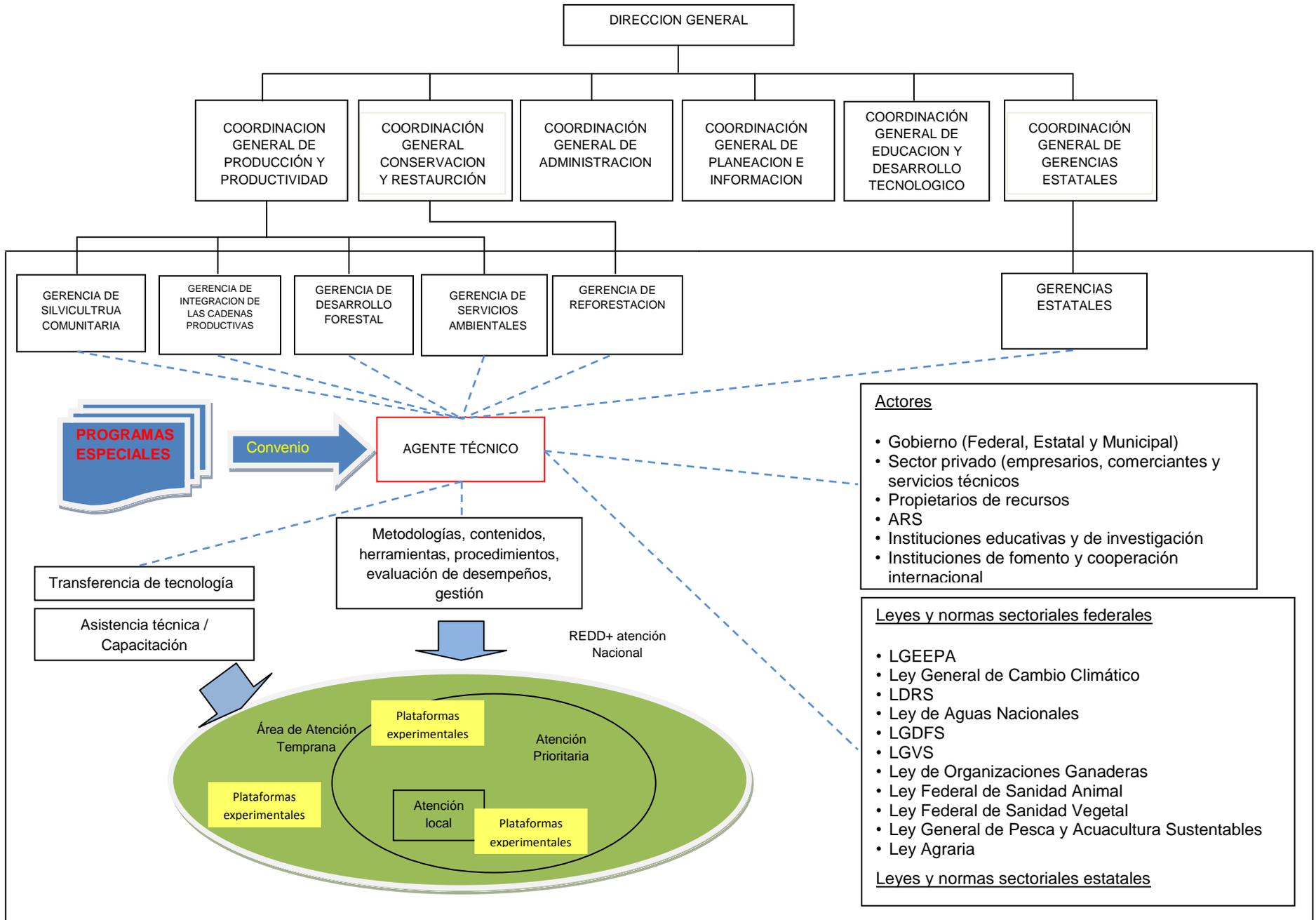
Recuadro 2. Programas Especiales

*La CONAFOR promueve **Acciones Tempranas** mediante **Programas Especiales** que **tienen una función estratégica** que los caracteriza más como programas de apoyo a políticas públicas que como proyectos tradicionales, pero sus normas de operación son las de un proyecto clásico que se implementa en un ejercicio presupuestal. Esto genera tensiones que tienen que ver con los procesos para promover la estrategia de las **AT** y con los tiempos (muchas acciones son de largo plazo y la programación es fundamentalmente anual). Este hecho no favorece el aprendizaje a nivel institucional, subnacional, regional/territorial, ni por parte de los actores sociales; y menos contribuye a la apropiación y efectividad de la estrategia.*

Empecemos por caracterizar y comprender el modelo general mediante el cual opera la estrategia de **AT** y que está integrada por los siguientes elementos: **(i) espacio geográfico prioritario** (región/territorio); **(ii) Legislación y normatividad diversa y compleja** (Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente –LGEEPA-; Ley General de Cambio Climático –LGCC-; Ley de Desarrollo Rural Sustentable –LDRS-; Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable –LGDFS-; Ley General de Vida Silvestre –LGVS-; Ley de Organizaciones Ganaderas; Leyes Federales de Sanidad Animal y Sanidad Vegetal; Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable –LGPAS-; Ley Agraria; y Leyes y normas sectoriales estatales); **(iii) Diversos actores** (CONAFOR, central y estatal; Gobierno Estatal - SEDER y/o SEMADES o equivalente-; Propietarios de los recursos forestales; instituciones educativas/investigación; Asociaciones Regionales de Silvicultores; Asesores técnicos; ONG; y sociedad civil), con diversos intereses y racionalidades.

La Figura 3 muestra una aproximación al esquema general mediante el cual se promueven las Acciones Tempranas.

Figura 3. Acciones Tempranas. Modelo general de operación



A partir de la figura, podemos sostener que el modelo tiene elementos que conjugados de manera pertinente sería capaz de convertirse en un mecanismo efectivo de gobernanza y promoción de las **AT**. Podemos señalar también que el modelo permite un *análisis de doble intención*, doble pero no separado el segundo del primero. La palabra clave es “capaz”. Si se piensa que existe un primer análisis de lo informe del modelo, se piensa también que en potencia, este análisis contiene el modelo completo ordenado que permitirá fomentar las **AT**. Sin embargo, contra los que han podido creer que el modelo es único, la no unicidad se muestra al estudiar las especificidades de cada región/territorio y, argumento razonable, aceptar la existencia de innumerables racionalidades de los actores en cada espacio geográfico. En este sentido las características de cada espacio y sus actores, deben concebirse como parte de un amplio proceso de construcción de arreglos institucionales, además de los dos modelos iniciales que se utilizan actualmente, y que revisaremos a continuación, ya que cada espacio tiene sus propios actores y condiciones locales cuyos movimientos van conformando su arreglo correspondiente; por consiguiente, este modelo general ayuda a construir los modelos específicos.

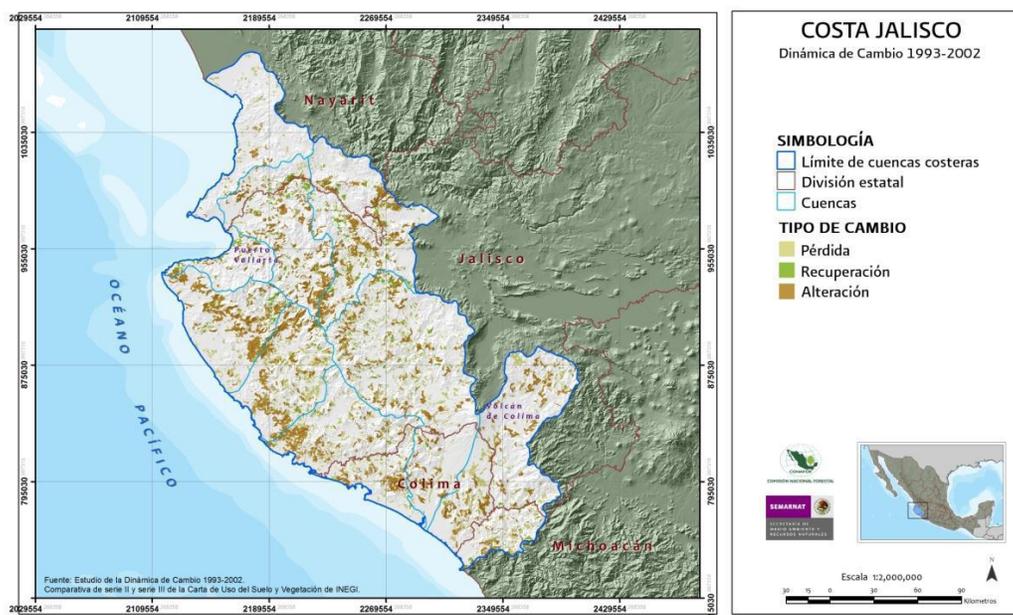
De ahí entonces que cada modelo funcional sea específico, y por tanto serán diferentes en cuanto a los arreglos institucionales para armonizar las diferentes racionalidades de los actores y alcanzar la gobernanza que permita desarrollar la estrategia de las **AT**, reduciendo los riesgos para el logro de sus objetivos.

El modelo general, construido a partir de las especificidades de las dos **AT** estudiadas, tiene historia corta pero muestra lecciones y recomendaciones para fortalecer y/o construir visiones (o atenciones) territoriales específicas.

A continuación se presentan las características de estas **AT**, sus arreglos operativos, etc., así como algunos de sus avances y lecciones.

3.1.1. Acción Temprana de la Cuenca Baja del Río Ayuquila

Figura 4. Cuenca Baja del Río Ayuquila



Fuente: CONAFOR

Objetivo.- Reducir las emisiones por deforestación y degradación forestal con incremento de los reservorios de carbono, la conservación de biodiversidad y el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales, a partir de acciones enfocadas a detener las causas de deforestación y degradación forestal.

Municipios.- Ejutla, El Limón, Mascota, Puerto Vallarta, San Gabriel, San Sebastián del Oeste, Talpa de Allende, Tolimán, Tonaya, Tuxcacuesco, Zapotitlán de Vadillo.

Ejes principales.- (i) Integrar políticas públicas; (ii) promover un modelo de gobernanza; y (ii) Desarrollar un Sistema de Medición, Reporte y Verificación (MRV) de las emisiones de carbono forestal.

Modelo operativo: *Basado en una Asociación intermunicipal* (Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila –**JIRA**–), como Agente Técnico Local (**ATL**) para dar continuidad a las políticas locales y lograr el manejo integrado del territorio y sus recursos naturales en los municipios que la conforman¹⁰.

¹⁰ La JIRA identifica como principales causas de la deforestación el cambio de uso de suelo para establecer plantaciones de agave, construir invernaderos agroindustriales para exportación, establecer plantaciones de aguacate y la ampliación de la frontera agropecuaria en las zonas de ladera. La protección de cabeceras de

ATL, características y funciones.- La JIRA es un Organismo Público Descentralizado (OPD) con incidencia en el territorio de los municipios que lo conforman, ubicados en una misma cuenca, lo que permite atender de forma coordinada las agendas de mitigación y adaptación al cambio climático y los co-beneficios de conservar la biodiversidad y mejorar el abastecimiento y calidad del agua.

Su propósito original es atender problemas de orden ambiental con fuerte impacto social mediante una **visión de cuenca**. La Junta recibe, acuerda y canaliza recursos económicos de los gobiernos estatal y federal, de entidades nacionales e internacionales, y organismos civiles, para aplicarlos de acuerdo a las potencialidades y las fragilidades ambientales del territorio gestionado.

Fases.- Considera: (i) Fortalecimiento institucional de JIRA y promoción de otras asociaciones intermunicipales; (ii) Elaboración de estrategias locales REDD+; y (iii) Ejecución de actividades de desarrollo rural sustentable (CONAFOR: <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acciones-conafor/a-gestion-integral-del-territorio-en-las-cuencas-costeras-de-jalisco>).

Visión.- Que las asociaciones de municipios funjan como **ATL** encargado de implementar los programas de SEMARNAT – CONAFOR y SAGARPA, así como los programas de la SEDER y la SEMADES del gobierno de Jalisco; y que la **AT** sea parte del proceso de fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales para instrumentar políticas y programas de conservación y desarrollo rural sustentable (*Ibid*).

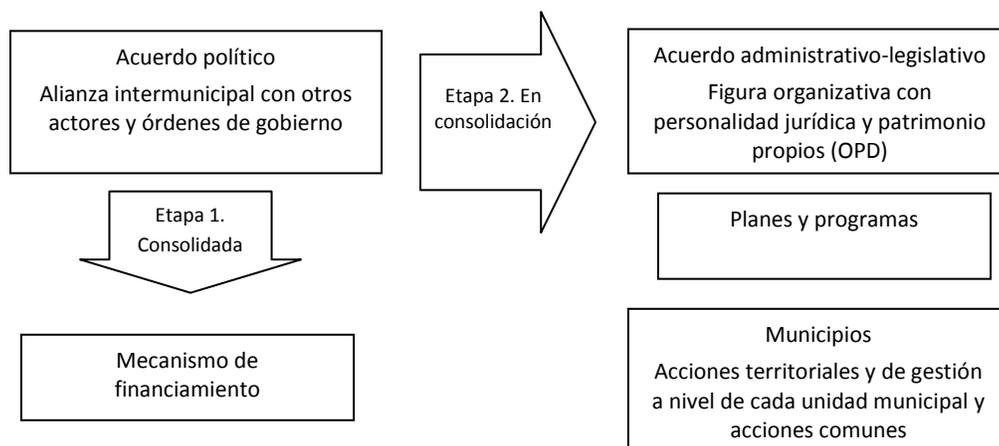
Avance.- Se ha definido el modelo de arreglo institucional base para integrar políticas públicas y lograr una gobernanza para la mitigación y adaptación al cambio climático, enfocadas a detener las causas de deforestación y degradación forestal. Primera de las tres fases señaladas que se cumplió a partir de dos etapas transitadas por la JIRA¹¹ y que se aprecian en la Figura 5:

cuenca es una línea estratégica para la JIRA, lo cual entre otras acciones implica frenar los procesos de pérdida y degradación de cobertura forestal.

¹¹ De acuerdo con lo señalado, el 24 de octubre de 2009 se creó la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de La Cuenca del Río Coahuayana (JIRCO), integrada por 12 municipios (Concepción de Buenos Aires, Quitupan, Pihuamo, Tuxpan, Tamazula, Zapotlán El Grande, Gómez Farías, Zapotiltic, Tonila, Valle de Juárez, Tecalitlán y Mazamitla). Fuente: Convenio de Creación del Organismo Público Descentralizado JIRCO publicado en el periódico oficial del Estado de Jalisco el sábado 24 de octubre del 2009.

Asimismo, el 19 de junio de este año se creó formalmente la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente Sierra Occidental y Costa (JISOC) que integra siete municipios (Talpa de Allende, Mascota, San Sebastián del Oeste, Guachinango, Mixtlán, Atenguillo y Cabo Corrientes). Fuente: Convenio de Creación del Organismo Público Descentralizado JISOC publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el día 19 de Junio de 2012.

Figura 5. Modelo de institucionalización para la gestión ambiental del Río Ayuquila



Fuente: Elaboración propia

Las dos etapas se cumplieron con la figura legal de la JIRA que focaliza sus actividades hacia la gestión del agua y el manejo de residuos sólidos en los municipios que la conforman. Un resultado inicial fue el *modelo de gobernanza* de los 10 municipios que la integran en donde la JIRA opera como instancia de asesoría especializada para que los municipios cumplan a cabalidad con sus atribuciones en materia de ordenamiento ecológico del territorio, ordenamiento urbano, impacto ambiental, restauración ecológica, creación y manejo de áreas naturales protegidas, manejo y protección de cuencas, información ambiental a sus habitantes, educación ambiental, mejoramiento de la prestación de servicios públicos municipales relacionados con el medio ambiente.

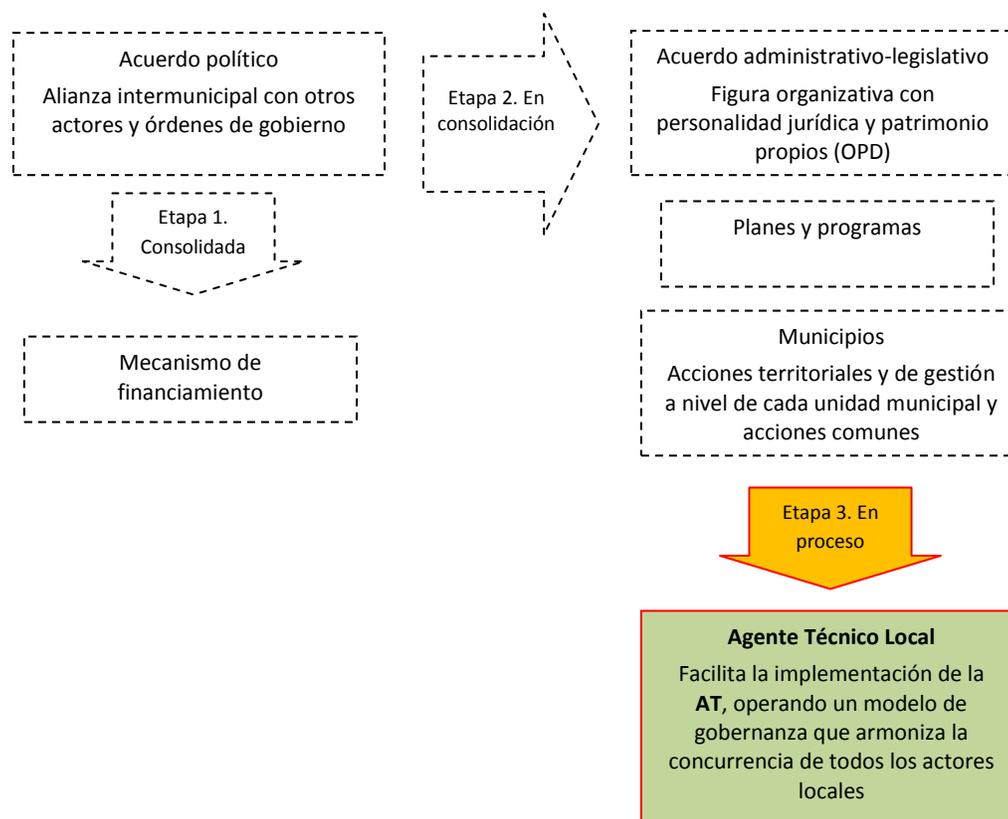
Recuadro 3. Junta Intermunicipal del Río Ayuquila (JIRA)

Opera como instancia de asesoría especializada para que los municipios cumplan a cabalidad con sus atribuciones en materia de ordenamiento ecológico del territorio, ordenamiento urbano, impacto ambiental, restauración ecológica, creación y manejo de áreas naturales protegidas, manejo y protección de cuencas, información ambiental a sus habitantes, educación ambiental, mejoramiento de la prestación de servicios públicos municipales relacionados con el medio ambiente

En mayo 30 de 2012 la JIRA y la CONAFOR firman un *Convenio de Colaboración*, mediante el cual la Junta asume la figura de **Agente Técnico Local** para operar el Programa Especial Cuencas Costeras de Jalisco, con lo que enfrenta el reto de aumentar sus funciones

estratégicas y técnicas. Con esta nueva etapa (**tercera**) que podemos denominar de **Agente Técnico Local**, la institucionalidad del modelo operativo se amplía como se muestra en la Figura 6:

Figura 6. Modelo de institucionalización para la gestión ambiental del Río Ayuquila



Fuente: Elaboración propia

El rol que desempeñó la JIRA antes de la firma del Convenio señalado consistía fundamentalmente en asesorar técnicamente a municipios¹²: "...Proporcionar apoyo técnico a los municipios para la elaboración e implementación de los proyectos y programas relacionados con el medio ambiente y manejo de recursos naturales de aplicación en sus territorios, de acuerdo a las facultades y atribuciones de los municipios en las leyes federales y estatales...". (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Octubre 2007; Convenio de Colaboración entre la Universidad de Guadalajara y la JIRA, Declaraciones III, Agosto 27, 2012). A partir de la firma del Convenio la Junta asume funciones adicionales de dos tipos: (i) Estratégicas y metodológicas; y (ii) Operativas. Sobre las primeras nos enfocaremos posteriormente, solo baste decir que son fundamentales y soporte para direccionar las del segundo tipo. Respecto a las segundas, están descritas en los

¹² Fuimos informados que previo al Convenio, la JIRA no tenía relación con CONAFOR, al menos a nivel Gerencia estatal de Jalisco.

lineamientos del Programa Especial para las Cuencas Costeras del estado de Jalisco: (a) Difundir el Programa en asambleas de ejidatarios y comuneros, así como en cualquier espacio de participación y social; (a) Asistir en la preparación de solicitudes; (c) Brindar acompañamiento y asesoría a beneficiarios en todas las actividades de los apoyos otorgados; (d) Realizar actividades de monitoreo y seguimiento de la ejecución de los trabajos desarrollados con los apoyos recibidos; (e) Elaborar las actas de verificación del cumplimiento de las actividades comprometidas con los apoyos; (f) Gestionar con base en las actas, los recursos subsecuentes de los beneficiarios; (g) Formar parte del Grupo Operativo entre cuyas actividades podrá considerarse el desarrollo y la incorporación de promotores locales para la implementación del programa; y (h) Respetar en todo momento los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas.

Estas funciones, además de las estratégicas y metodológicas, demandan de un **perfil técnico alto** que las desempeñe con efectividad, es decir, requieren ser conducidas con una lógica diferente respecto a la que prevalece en la cultura actual de la gestión pública sectorizada¹³; es decir, pasar de una conducción basada en el ejercicio de la autoridad, reglas de participación previamente definidas, a una basada en la capacidad de convocatoria y un soporte técnico pertinente, que deriven en la consolidación de un liderazgo de este ente como **Agente Técnico**, considerando que los procesos exitosos de acción pública son aquellos que tienen una orientación y una conducción. En este sentido, la función del **ATL** es convocar, o propiciar que se convoque, a los actores gubernamentales, privados y sociales a interactuar, imprimir rumbo, forma e intensidad a esta interacción y conducirla hacia resultados concretos.

Al respecto, el pasado 13 de noviembre del presente año el Director de la JIRA, en un taller estratégico, señaló que las tres principales estrategias de acción de la Junta son el cuidado del agua, el manejo de residuos sólidos, y los recursos naturales y sistemas productivos con el programa de REDD+ (<http://www.cucsur.udg.mx/archivos/7339>). Esta declaración puede tener un significado polisémico. El primero se obtiene por la letra, es decir, intuimos que la promoción de las **AT** está en tercer orden de importancia para la JIRA; el segundo es el que se obtiene a través de las cosas significadas por la letra, por consiguiente inferimos que la JIRA continuará realizando las acciones que por un lustro a realizado y para las cuales tiene una experiencia probada (gestión del agua y manejo de residuos sólidos), en tanto señala su intención para promover las acciones referidas al tema de REDD+, ya que la implementación del **PE** para las Cuencas Costeras es una actividad adicional que recién asume. Esta visión tendrá que ser modificada para afrontar la actividad de manera más eficiente y efectiva.

¹³ En donde cada institución, departamento o especialista cumple *únicamente* con sus responsabilidades y acciones encomendadas, sin mirar muchas veces el objetivo a alcanzar.

Los primeros pasos hacia adelante que ha dado la JIRA para consolidar su nueva función como **ATL** son: (i) incrementar la plantilla de personal técnico y administrativo, reforzando su capacidad técnica y operativa¹⁴; y (ii) fortalecer la alianza de colaboración con instituciones de educación e investigación; instituciones gubernamentales y de fomento (Agencia Francesa de Desarrollo –ADF–, CONAFOR, CONANP, DRBSM, asesores técnicos forestales, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental de la Universidad Nacional Autónoma de México); SEDER; etc.¹⁵

Como respaldo a estos avances hay procesos en curso que contribuirán al desempeño de la **JIRA** como **ATL**, y que conviene que, tanto la CONAFOR como la JIRA, tengan presentes: (i) la **AT** abrió el campo de acción para generar mejor vínculo y canal de comunicación con los dueños y poseedores de la tierra, asesores técnicos forestales e instituciones locales; (ii) incluye “sistemas productivos forestales y agropecuarios” en su planeación y operación; (iii) da la posibilidad de romper esquemas tradicionales de organización y arreglos institucionales; y (iv) posibilita generar nuevas expectativas e impresiones respecto a la asociación intermunicipal y a las acciones gubernamentales.

Lo anterior sugiere fortalecer la función estratégica de la JIRA, partiendo de consolidar su *Coordinación de Planeación*, por ser ésta el área cuyas funciones más se acercan, y se pueden adecuar más fácilmente, al perfil del **ATL** que definiremos de manera más amplia posteriormente; estimamos que esta función estratégica, respaldada por un aumento de su capacidad técnica requiere ser fortalecida en el corto plazo (previo al inicio de actividades del ejercicio fiscal de 2013). Además, aun cuando la JIRA tiene dentro de su estructura operativa un “cajón” o espacio de participación social denominado *Consejo Ciudadano* cuyo papel es concretar la participación y opinión social en sus procesos de planeación así como ayudar a la transparencia en la aplicación de los recursos económicos que utiliza, este *Consejo* no ha operado todavía, por carecer de lineamientos estratégicos y operativos, aspecto que le resta un factor primordial a la instrumentación del modelo, el respaldo social. Sin embargo este mismo alejamiento da elementos para acercarse a la sociedad, un acercarse que consiste en hacernos ver que esa es la parte del modelo operativo que es urgente fortalecer para mitigar el riesgo de replicar viejas limitaciones de las políticas ambientales y conservacionistas de ignorar a los sujetos sociales clave, marginar a los habitantes del territorio dueños de los recursos naturales y responsables de la toma de decisiones sobre su manejo.

¹⁴ Personal eventual contratado por honorarios.

¹⁵ El trabajo con los asesores técnicos en el sector forestal tiene que ser apuntalado rápidamente. Una forma de hacerlo es incluir en la estrategia de promoción y difusión del modelo señalada anteriormente, un apartado que destaque la contribución del **ATL** al esquema actual de servicios técnicos que promueve la CONAFOR y clarifique la complementariedad de este con los asesores técnicos ya que la primera impresión que tuvieron los asesores técnicos es que el **ATL** realizaría las funciones de éstos.

Lo anterior dificulta la concurrencia de intereses, propuestas y recursos económicos, haciendo más complejo el manejo de los recursos naturales, que más allá de su tipo de tenencia, proveen servicios de interés público (servicios ambientales, captura de GEI, reservorios de carbono, etc.), comunal (producción de bienes y servicios de interés colectivo) y privado (producción de bienes). Lo anterior porque la acción en el territorio, requiere de una permanente y activa participación de los actores en la **AT**, por ejemplo de dueños y poseedores de los recursos forestales, de pequeños propietarios, de unidades de producción rural, de asesores técnicos, de las ARS, ONGs, etc., que requieren incorporarse a la estrategia participativa de la JIRA, quien hasta ahora únicamente a cubierto este tema de respaldo social con su participación en las asambleas de los núcleos agrarios (ejidos y comunidades), por lo que deberá complementar su conocimiento y práctica en temas de trabajo comunitario, indígena y manejo de recursos naturales (bienes y servicios).

El desempeño efectivo del **ATL**, función que retomará la JIRA, permitirá atender la problemática esencial para reducir la deforestación y la degradación, desde diversos puntos de vista. Por ejemplo: mientras el interés privado subraya la carencia o pérdida de capacidades productivas, el interés público apunta a la pérdida de la capacidad de los bosques y selvas para cubrir funciones de regulación ambiental, conservación de la biodiversidad, reducir el impacto negativo del cambio climático, y el interés social mira al deterioro del capital social y productivo de las comunidades campesinas y a sus consecuencias sobre la pobreza, la desarticulación y el desarraigo de sus miembros.

Lo anterior requiere además de la flexibilidad del modelo organizacional de la JIRA, que si bien actualmente tiene el fin fundamental de dotar de capacidades a los municipios para cumplir con sus competencias enmarcadas en los ordenamientos legales federales, estatales y municipales sobre coordinación y/o asociación intermunicipal, y medio ambiente¹⁶, es esta una de las mayores áreas de oportunidad para los próximos meses para mejorar la coordinación interinstitucional, vertical y horizontal, principalmente con los actores regionales/territoriales con los que recién inicia sus nuevas funciones, por ejemplo las ARS, organizaciones de productores de segundo nivel, jefes de distrito de desarrollo rural y de los centros de apoyo al desarrollo rural, así como autoridades municipales, asesores técnicos, y los dueños y/o poseedores de los recursos naturales. En cuanto al campo temático la oportunidad está, por ejemplo, en áreas de organización comunitaria, temas transversales (género, inclusión social o sustentabilidad ambiental),

¹⁶ La Junta opera como instancia de asesoría especializada para que los municipios cumplan a cabalidad con las atribuciones en materia de ordenamiento ecológico del territorio, ordenamiento urbano, impacto ambiental, restauración ecológica, creación y manejo de áreas naturales protegidas, manejo y protección de cuencas, información ambiental a sus habitantes, educación ambiental, mejoramiento de la prestación de servicios públicos municipales relacionados con el medio ambiente. También realiza estudios, proyectos, programas, y dictámenes ambientales que las leyes les confieren y sean necesarios.

análisis de restricciones, cambio tecnológico, microfinanzas y en manejo forestal sustentable, etc.

Lo anterior por supuesto, como todo proceso nuevo que intenta ordenar, establecer criterios operativos, e inyectar una dinámica para implementar un proceso, también genera resistencia de grupos de interés, inclusive en la propia institución que la fomenta, la Junta enfrentó una reacción inicial negativa de los asesores técnicos, las ARS, Colegios de Ingenieros Forestales, etc., quienes consideraron que la figura de **ATL** absorbería funciones que ellos hacen lo cual, desde su punto de vista, afecta directamente sus intereses.

Contribuiría a subsanar lo anterior si previo a la implementación de la **AT** se instrumenta una estrategia permanente de difusión y promoción que transfiera a todos los actores información de calidad sobre la iniciativa, sus características, metas y participantes.

i. Identificación de actores

A continuación se presentan los actores que participan en esta **AT**, sus roles y sus patrones de interacción, a fin de elaborar posteriormente una matriz de enlace fortalecida que facilite la implementación de la **AT** y el logro de sus objetivos:

Tabla 1. Matriz de enlace de actores

ACTORES	FUNCIONES O ROLES	PATRONES DE INTERACCIÓN	ACTITUDES	PRÁCTICAS
1. Propietarios o poseedores de terrenos forestales	Uso de recursos naturales	Respuesta a convocatorias del gobierno o instancias civiles	En términos generales <i>Pasiva y expectante</i> ante la posibilidad de obtener recursos económicos.	<i>Reacción</i> a convocatorias de CONAFOR y otras instituciones de gobierno, así como a iniciativas de ONGs
2. Instituciones de Gobierno <ul style="list-style-type: none"> ○ Municipios 	<i>Desempeña las funciones señaladas en el Art 115, Fracción III, incisos a) – i), de la CPEUM.</i>	<i>Implementación de Leyes, Reglamentos, y Normas; y, Convenios, etc.</i>	<i>Semi-activa</i> como respuesta a la oferta apoyos económicos, (programas de subsidios).	<i>Otorgan recursos económicos.</i> <i>Dan seguimiento policial</i> (no cumplimiento de leyes, normas y procedimientos institucionales)
<ul style="list-style-type: none"> ○ Gobierno del Estado (SEDER, SEDUMA, etc.) 	<i>Operan políticas sectoriales</i>	<i>Reuniones inter e intra-institucionales y con otros actores.</i> <i>Espacios de participación</i>	<i>Activa</i> intentando implementar los objetivos estatales	<i>Ibid</i>
<ul style="list-style-type: none"> ○ Federales 	<i>Promueven el</i>		<i>Activa</i> para lograr	<i>Ibid</i>

(SEMARNAT, CONAFOR, CONANP, CDI, SAGARPA, etc.)	<i>desarrollo sectorial</i> , a partir de implementar políticas sectoriales a nivel nacional	oficiales Comisiones intersectoriales. Operación de programas de subsidios. Convenios y contratos.	objetivos institucionales	
3. Comercializadores e industriales	<i>Intermediarios</i> entre los dueños de los recursos, industriales y algún segmento del mercado.	<i>Contratos</i> (formales e informales)	<i>Activa</i> en busca de beneficios económicos	<i>Negocios</i> con ventaja unilateral
4. Instituciones educativas y de investigación	<i>Aporta conocimientos.</i>	<i>Convenios, Contratos y participación</i> en talleres, reuniones y seminarios	<i>Pasiva</i> en cuanto a la implementación de la estrategia, pero activa en cuanto al desarrollo académico del tema	<i>Actividades académicas</i> con poca vinculación a la realidad territorial
5. Sociedad civil y otras asociaciones (ej., ONGs, organizaciones religiosas).	<i>Complementan</i> la intervención del gobierno.	<i>Convenios y Contratos. Arreglos</i> formales / informales.	<i>Activa. Propositiva</i>	<i>Promueven</i> iniciativas de inversión y/o acompañan las locales. Generalmente con una visión social.
6. Asesores técnicos	<i>Transferencia</i> de tecnologías, conocimientos y experiencia. Ayudan a la gestión de los beneficiarios.	<i>Contratos</i>	Por lo general <i>Pasiva</i>	<i>Hacen</i> estudios, diagnósticos; <i>capacitan</i> a beneficiarios, y algunos ejecutan proyectos productivos.
7.- Financiadores y Donantes	<i>Acompañamiento</i> de <i>iniciativas del Gobierno y de productores.</i> Promotores de desarrollo y derechos sociales.	<i>Convenios, contratos</i>	<i>Activa y propositiva</i> a partir de la implementación de sus misiones	Nacional, territorial, local.

Fuente: Elaboración propia

A partir de la información contenida en la tabla, se puede definir el riesgo, el poder e importancia que cada actor tiene en la implementación de la AT, a fin de que posteriormente se realicen acciones específicas para fortalecer la participación de cada uno y potenciar el arreglo.

Tabla 2. Matriz de importancia de actores

INVOLUCRADOS	RIESGO	PODER	IMPORTANCIA
1. Propietarios o poseedores de terrenos	Alto	Bajo	Alta
2. Instituciones de Gobierno			
o Municipal	Medio	Bajo	Alta
o Estatal	Medio	Medio	Alta
o Federal	Alto	Alto	Alta
3. Comercializadores e industriales	Bajo	Bajo	Media
4. Instituciones educativas y de investigación	Bajo	Bajo	Bajo
5. Sociedad civil y otras asociaciones	Medio	Bajo	Media
6. Asesores técnicos	Medio	Medio	Alta
7. Financiadores y Donantes	Medio	Bajo	Media

Fuente: Elaboración propia

A partir de la información obtenida sobre la implementación de este modelo se constata la especialización y experiencia de la JIRA en trabajo intermunicipal, y en temas de agua y residuos sólidos. Con falta de experiencia en el trabajo con la mayoría de los actores de las AT (ARS, Asesores técnicos, Productores forestales, principalmente indígenas), asociaciones de productores de segundo nivel, y en temas de manejo de recursos naturales, etc.

3.1.2. Acción Temprana de la Península de Yucatán

Objetivo.- Promover una Estrategia Regional de mitigación y adaptación ante el cambio climático en la Península de Yucatán.

Ejes principales.- Está planteada en dos ejes: (i) Promover la gobernanza para el cambio climático e integración de políticas públicas enfocadas a detener las causas de deforestación y degradación forestal; y (ii) Desarrollar un Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) de las emisiones, en donde el Acuerdo General de Coordinación con Objeto de Desarrollar un Marco de Cooperación y Coordinación Interestatal para abordar llevar a cabo acciones estratégicas conjuntas para abordar la Adaptación, Mitigación y Reducción de la Vulnerabilidad al Cambio Climático en la Península de Yucatán, se articule en ambos ejes (CONAFOR. <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acciones-conafor/b-conservar-el-mosaico-de-las-selvas-en-la-peninsula-de-yucatan>)

Modelo operativo: Soporte técnico territorial de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), a través de la Coordinación de Corredores y Recursos Biológicos (CCRB), antes Corredor Biológico Mesoamericano (CBM),

quien ha: (i) transferido capacidades a ejidos y comunidades; (ii) detonado procesos de alineación de políticas públicas; y (iii) contribuido a ordenar el territorio. Este modelo trata de alinear las políticas públicas desde la ***lógica de conectividad de ecosistemas***, manteniendo la vocación natural de los territorios y promoviendo el desarrollo local.

ATL, características y funciones.- La CONABIO es una Comisión Intersecretarial, a nivel federal, que tiene por objetivo coordinar las acciones y estudios relacionados con el conocimiento y la preservación de las especies biológicas, así como promover y fomentar actividades de investigación científica para la exploración, estudio, protección y utilización de los recursos biológicos tendientes a conservar los ecosistemas del país y generar criterios para su manejo sustentable.

Avance.- Modelo de *arreglo institucional definido y probado* que contribuye a incrementar la capacidad local para el manejo sustentable de los recursos naturales, integrar políticas públicas y definir acuerdos de gobernanza para mitigar y adaptarse al cambio climático, enfocados a detener las causas de deforestación y degradación forestal.

La definición de este modelo resulta de la operación de cuatro procesos que concurren en la región. Estos procesos se han desplegado en diferentes tiempos, con visiones, características, metodologías, fines, y resultados también distintos, y su revisión ayudará a sistematizar el modelo y sugerir ajustes para mejorarlo, fortaleciendo la figura de **Agente Técnico Local** para impulsar Acciones Tempranas REDD+.

Proceso 1. *Primeros pasos para conformar un arreglo intermunicipal en la Península. Caso de Yucatán.*

Por un trienio (2005 a 2007) se promovió la creación de un arreglo institucional similar al de la JIRA en nueve municipios de la costa de Yucatán (Celestún, Hunucma, Ixil, Telchac Puerto, Sinanché, Yobaín, Dzilam de Bravo, San Felipe y Río Lagartos). Esta iniciativa formaliza en 2007 la *Alianza Intermunicipal Ambiental de la Costa de Yucatán* para organizar y sumar la voluntad de estos municipios costeros con la participación de la sociedad y el gobierno estatal y federal, a fin de mejorar la calidad de vida, a través del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y dando continuidad más allá de los cambios de administración municipal¹⁷.

Esta Alianza pretendía vincular a las instituciones de la sociedad civil, federales y estatales, a través de mecanismos de financiamiento y la formación de un Organismo Público Descentralizado.

¹⁷ En 2008 se creó la *Coordinación para el Desarrollo de la Zona Costera de Yucatán* (CODECY), como Organismo Público Desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA) de Yucatán.

Entre 2007 y 2009, la CONABIO promovió la formalización de la Alianza Intermunicipal de la Costa de Yucatán; y la creación del OPD, a través del *estudio de Fortalecimiento de una alianza intermunicipal para el manejo sustentable de los recursos naturales en el Corredor Biológico Costa Norte de Yucatán*.

Los ejes estratégicos propuestos en estos años para la Alianza fueron: (i) Definir/operar programas intermunicipales para residuos sólidos; (ii) Reducir la contaminación y sanear el recurso hídrico; (iii) fomentar una educación ambiental; y (iv) Definir un mecanismo de vinculación intermunicipal y de financiamiento¹⁸.

Algunos de los talleres realizados en el marco del estudio (manejo de residuos sólidos y gestión integral del agua) concluyeron que para mitigar amenazas en el largo plazo era necesario realizar cuatro acciones: (i) Fomentar la participación; (ii) Trabajar con una visión de largo plazo y personal calificado; (iii) definir/implementar acciones de difusión permanente; y (iv) Proponer/operar acciones que regulen el uso y el cobro por los recursos (CCRB, 2009). Para concretar el OPD, en 2007 los actores participantes acordaron solicitar dos requisitos para que los municipios fueran miembros activos de la Alianza: (a) aportar \$40,000 pesos en 2008-2009; y (b) firmar un acta de cabildo municipal manifestando su interés por participar en dicha Alianza¹⁹.

Los aliados permanentes de la iniciativa fueron: (i) el CBM; (ii) el Instituto Tecnológico de Mérida; (iii) la Dirección de la Reserva de la Biosfera Ría Celestún; (iv) la Asociación Civil Niños y Crías; y (v) otras asociaciones de la sociedad civil e instituciones de gobierno como el Gobierno del estado de Yucatán, a través de la Junta de Agua Potable y la Comisión de Vías Terrestres²⁰, la Fundación Pedro y Elena Hernández, la Coordinación para el Desarrollo de la Zona Costera de Yucatán (CODECY), la PROFEPA, la CDI, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y la Dirección de la Reserva de la Biosfera Ría Lagartos. La SEDUMA del Estado promovió la firma de la carta de intención mencionada para integrar la Alianza (28 de noviembre de 2007); sin embargo no fue un aliado permanente.

Al final de este proceso no se firmó el Convenio para crear el OPD, ni el Reglamento de la Alianza y el POA inicial propuestos.

Haciendo una interpretación de los factores que impidieron la conclusión del proceso de acuerdo con sus objetivos de crear un OPD para solucionar problemas ambientales y de

¹⁸ Taller de planeación estratégica de la Alianza en mayo de 2008.

¹⁹ Hasta abril de 2009 cinco municipios habían firmado su acta de cabildo para ser miembros activos de la Alianza (Río Lagartos, San Felipe, Dzilam de Bravo, Sinanché y Hunucma), y sólo cuatro (Río Lagartos, Dzilam de Bravo, Sinanché y Hunucma) hicieron su aportación inicial.

²⁰ Inclusive aportaron recursos económicos.

gestión territorial²¹ se identifican los siguientes: (i) falta de un plan de acción sistematizado y consensuado; (ii) ausencia de un análisis de actores involucrados en la iniciativa para definir una estrategia de armonización²²; (iii) carencia de una táctica o procedimiento para su validación social y política que garantizara su construcción y operación; es decir avanzó como un proceso vulnerable a elementos técnicos, estratégicos y políticos²³; (iv) careció de una estrategia de promoción y difusión que le restó transparencia, desincentivó a posibles socios e impidió el involucramiento de otros actores de la región; y (v) Faltó un ente o líder del proceso que orientara e impulsara el proceso y evitara sesgos²⁴.

Actualmente, aun cuando la gestión ambiental del territorio se ha convertido en una de las necesidades del gobierno a la que cada vez se suma más la sociedad civil organizada y las instituciones académicas, así como sectores gubernamentales vinculados a la conservación y el desarrollo sustentable, las fuentes consultadas señalan que, algunos sectores, del Gobierno del Estado actual no ve como *una buena idea* la conformación de alianzas intermunicipales con el esquema de la JIRA.

La siguiente figura resume el proceso truncado de conformación de la alianza intermunicipal.

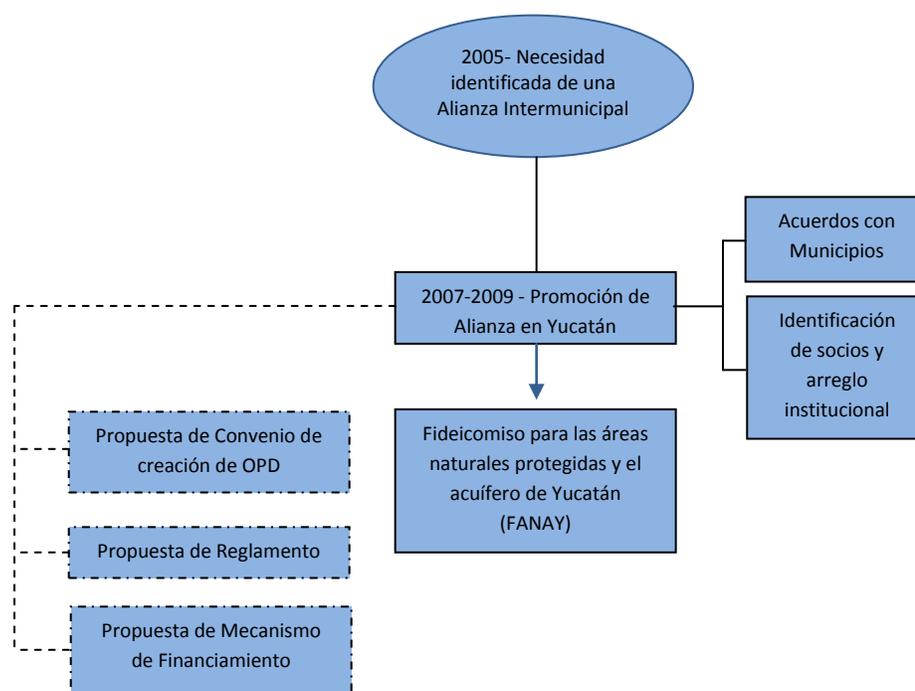
²¹ Desde una perspectiva que parte de encontrar circunstancias comunes y una manera de abordarlas de forma participativa, y desde su raíz,

²² Su fomento se dirigió fundamentalmente a los municipios, subestimando a los otros actores. En Jalisco fue posible avanzar teniendo esta prioridad pero las condiciones son diferentes en el sureste del país donde el concepto de *participación social* tiene un peso mayor en el desarrollo de estas iniciativas.

²³ La Alianza y creación de un OPD, si bien eran promovidas como alternativa de gobernanza territorial para que las políticas y estrategias públicas trascendieran los períodos de las administraciones municipales (CCRB, 2009), la sucesión administrativa del gobierno del Estado de Yucatán, además de desconocer y cuestionar la iniciativa, se retractó de la aportación económica hecha antes, a través de la Junta de Agua Potable. Posteriormente en 2010 se renovaron las autoridades municipales reduciendo aún más el respaldo a la Alianza y la posibilidad de crear un OPD.

²⁴ Hay expresiones de que en su inicio la dirección de la Alianza, era vista como un instrumento de control y poder político (CONABIO, 2009)

Figura 7. Proceso de promoción de la Alianza Intermunicipal



Fuente: Elaboración propia

Finalmente cabe señalar que el proceso siguió parte de la experiencia de la JIRA; sin embargo no se encontraron elementos estratégicos como: (i) problema explícito compartido entre los municipios; (ii) organización de la población para la apropiación del proceso; (iii) visibilización, promoción y respaldo social; (iv) planes de acción, y (v) ente liderando el proceso.

Proceso 2. CONABIO, a través de la CCRB (antes CBM), como agente técnico

Este papel de soporte técnico es desempeñado por la CONABIO desde hace más de una década, a través de la Coordinación de Corredores y Recursos Biológicos (CCRB), antes Corredor Biológico Mesoamericano (CBM). Esta función ha sido valiosa para avanzar en una estrategia de desarrollo territorial, alinear políticas públicas a las condiciones locales y solucionar problemas puntuales, así como para el manejo sustentable de los recursos naturales con impacto en la población y ecosistemas locales.

La función contribuyó a la visión de transversalidad de la SAGARPA/SEMARNAT incluida en el Proyecto Especial de Cambio Climático, específicamente en cuanto a: (i) frenar los cambios de uso del suelo en terrenos con selvas, promoviendo la reconversión agroforestal y silvopastoril de los sistemas agropecuarios extensivos, y propiciando la

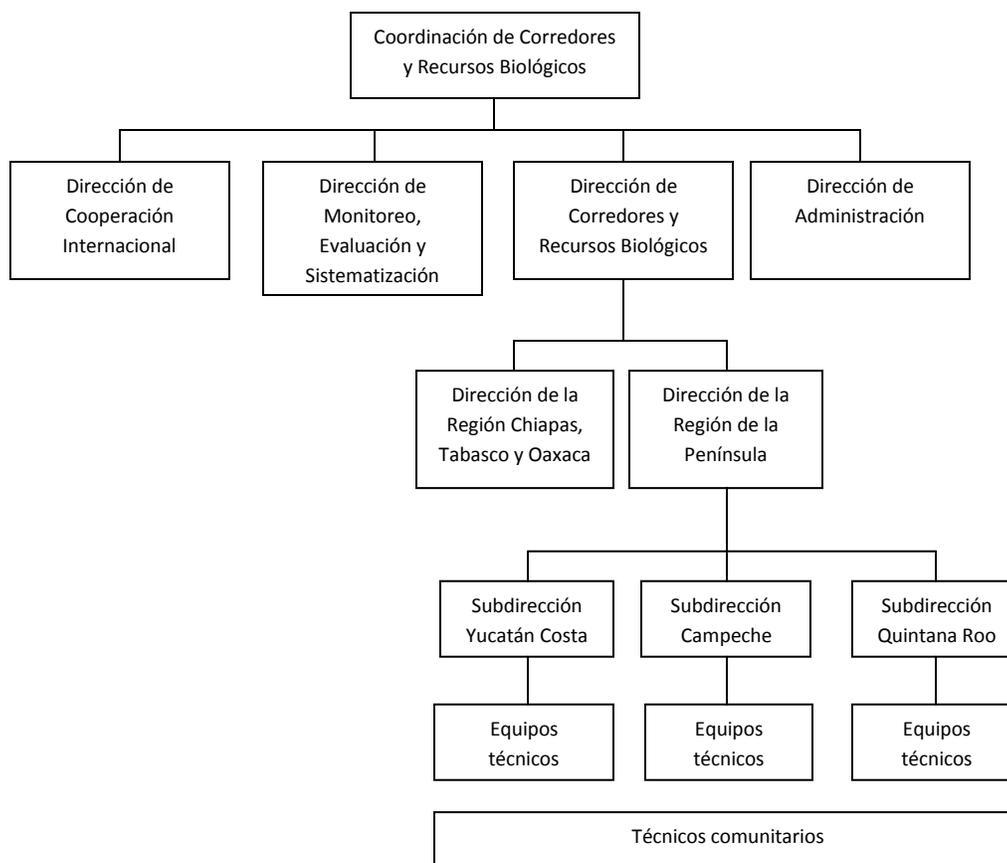
liberación de terrenos en descanso o abandonados hacia su reconversión forestal; (ii) fomentar la transición hacia sistemas agropecuarios agroecológicos que ayuden a eliminar el uso del fuego como práctica agropecuaria, al mismo tiempo que mejoran y sostienen la productividad; e (iii) impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la bioseguridad, en beneficio de las comunidades rurales para superar la pobreza, avanzar hacia la seguridad alimentaria, mejorar la calidad de vida de la población, y capitalizar las unidades de producción.

Se puede mencionar que la visión “natural” de la CONABIO como agente técnico es *estabilizar superficies, ecosistemas naturales, para la conectividad biológica; contribuir a incrementar la productividad por unidad de superficie (prácticas agroecológicas); contribuir a reconvertir de sistemas de producción agropecuarios extensivos hacia sistemas agroforestales y silvopastoriles; y fortalecer (aumentar) las capacidades locales para mejorar la gestión territorial y el desarrollo de proyectos productivos sostenibles.*

Esta función es implementada mediante un arreglo como el que se muestra en la siguiente figura, en donde destaca la integración de equipos técnicos con perfiles profesionales complementarios, los que a su vez forman técnicos de campo y ubican promotores comunitarios²⁵, quienes fungen como gestores de desarrollo sustentable.

²⁵ Personas pertenecientes a las comunidades y que han desarrollado capacidades técnicas y de gestión, quienes desarrollan acuerdos con los grupos de productores y comunidades rurales.

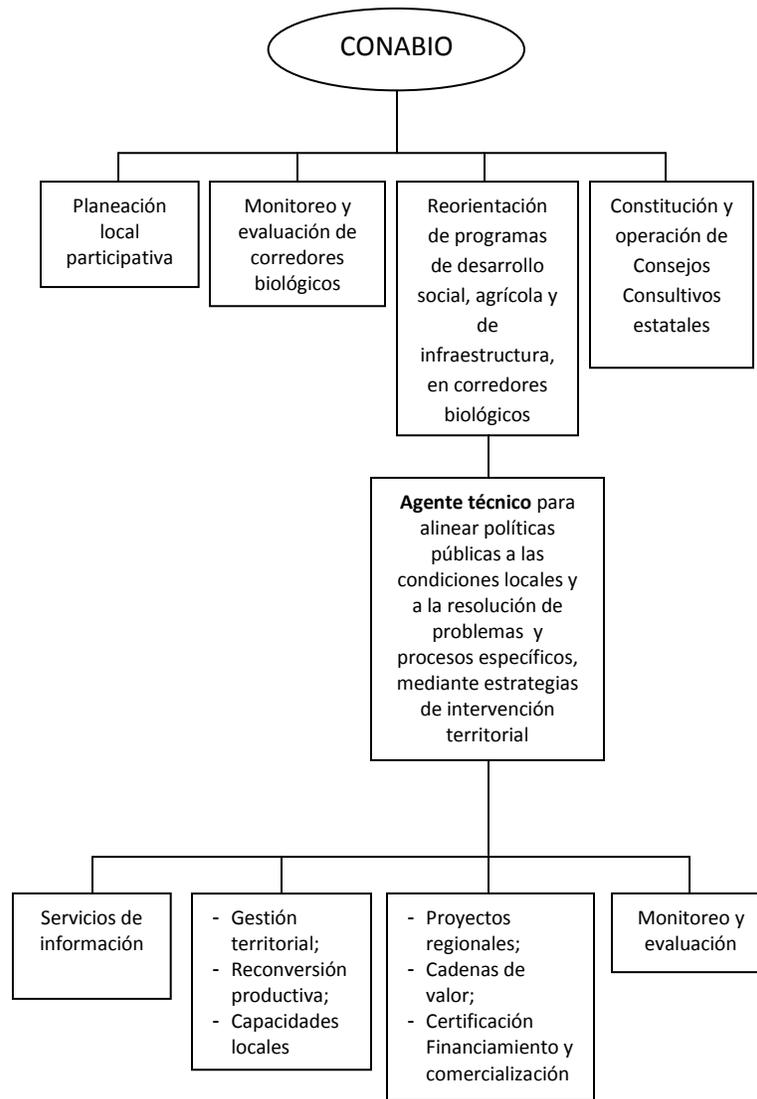
Figura 8. Arreglo operativo de la CONABIO como Agente Técnico



Fuente: Elaboración propia

Con esta estructura la CONABIO se ha posicionado en el escenario del desarrollo territorial instrumentando un mecanismo operativo en dos niveles: (i) asociación y arreglos con instituciones públicas (federales, estatales y municipales), vía convenios-contratos; y (ii) arreglos con asociaciones de ejidos y comunidades de segundo nivel y núcleos agrarios individuales, y otros actores. El esquema mediante el cual ha desempeñado esta función es el siguiente:

Figura 9. CONABIO. Funciones de agente técnico



Fuente: Elaboración propia

En visitas de campo previas a regiones en las que opera la CONABIO (Chiapas, Campeche y Quintana Roo), a través de la CCRB, hemos confirmado un nivel de aceptación importante de este esquema por parte de los dueños y poseedores de recursos forestales, así como las estrategias territoriales que promueven.

Proceso 3. Estrategia internacional de Cambio Climático. Mecanismo REDD+

a. COP 16. Acciones Tempranas para operar REED+

En la Vigésimo Sexta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 16) realizada en México (2010), la CONAFOR destacó las cinco líneas de acción estratégicas para generar condiciones y dar soporte al mecanismo REDD+ en el país que fueron mencionadas en la página 17 y que repetimos en este apartado para entender este parte: (i) arreglos institucionales y políticas públicas; (ii) esquemas de financiamiento; (iii) nivel de referencia y medición, reporte y verificación (MRV); (iv) desarrollo de capacidades; y (v) comunicación, participación social y transparencia.

Cabe señalar que la definición de **AT** indicada en ese apartado fue precisada por la misma Comisión en 2012 indicando que *“Una **AT** es un conjunto de esfuerzos articulados institucionalmente a nivel subnacional (incluyendo gobiernos locales) que permite atender los causales de la pérdida de bosques y del carbono forestal en un territorio, a través de diferentes instrumentos de política pública, así como acciones específicas de diferentes actores alineados a la política pública”* (CONAFOR, 2012).

Con base en lo anterior, a partir de 2011 la CONAFOR opera **PE** para desarrollar **AT REED+** en áreas prioritarias, utilizando los siguientes criterios:

- a. Las **AT** serán parte de los Programas Estatales de Acción ante el Cambio Climático (PEACC), impulsados por SEMARNAT, dentro del componente de bosques y deberán considerar objetivos de mitigación y adaptación;
- b. Incluirán una variedad de actividades o acciones locales enfocadas a cumplir con el objetivo de la **AT**;
- c. Conformarán un Comité Técnico Consultivo REDD+ (CTCREDD+) que apoye la plataforma intersecretarial e intersectorial, como garantía de participación y decisión libre y consensuada; y
- d. El modelo de promoción de la **AT** incorporará un **Agente Técnico Local (ATL)** para su implementación, a fin de garantizar la integración de instrumentos de política pública en el mismo territorio para lograr los objetivos de REDD+.

Entre las **AT** que promueve se encuentran las que son motivo de este diagnóstico: (i) Cuenca Costeras del Estado de Jalisco; y (ii) Península de Yucatán, que abarca los estados de Yucatán, Quintana Roo y Campeche.

b. Estrategia regional y arreglo institucional

Previo a la COP 16 (a mediados de 2010) en la Península de Yucatán se promovió una estrategia regional de adaptación ante el cambio climático en la que intervienen las Secretarías de Medio Ambiente de los tres Estados, el INE y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, JICA. Así el 23 de junio de ese año los representantes del ejecutivo de los tres gobiernos firmaron el *Acuerdo General de Coordinación* para conjuntar y promover acciones que reduzcan la vulnerabilidad de los sectores socioeconómicos y naturales de los tres estados ante el cambio climático.

En ese mismo año también se instaló la *Comisión Intersecretarial de Cambio Climático en Yucatán* (junio 03), la *Comisión Estatal sobre Cambio Climático de Quintana Roo* (agosto 31) y la *Comisión Sobre Cambio Climático del Estado de Campeche* (noviembre 24), con objeto de coordinar las políticas y acciones estatales para la prevención y mitigación de emisiones de GEI y la adaptación a los efectos de cambio climático.

Posteriormente, el 7 de diciembre de ese año los tres estados de la Península firmaron el *Acuerdo General de Coordinación* con el objeto de Desarrollar un Marco de Cooperación y Coordinación Interestatal para llevar a cabo Acciones y Estrategias Conjuntas para Abordar la Adaptación, Mitigación y Reducción de la Vulnerabilidad al Cambio Climático en la Península de Yucatán que señala en su clausula cuarta (Programa Regional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal en la Península de Yucatán):

“Este Programa REDD+ Peninsular tendrá como objetos: el analizar e identificar las áreas potenciales para el mecanismo REDD+; definir esquemas de Gobernanza y Planeación Comunitaria; establecer los mecanismos de Monitoreo, Verificación y Reporte (MRV) para la Península de Yucatán; diseñar esquemas institucionales y de política para el Proyecto REDD+; así como elaborar mecanismos de distribución de beneficios para el Proyecto Regional.

Todo ello basado en criterios de conservación y socio-productivos, mediante políticas y programas dirigidos a las causas de deforestación y degradación, con una participación pública amplia y mecanismos de gobernanza.

Para operar este programa “LOS ESTADOS” promoverán un esquema asociativo de municipios, en donde se incorpore a la CONAFOR y a los usuarios de las áreas piloto (comunidades, ejidos, y productores privados), así como una institución académica reconocida”. (Acuerdo General, 2010).

En esa misma fecha los Gobernadores firmaron la *Declaratoria para la Acción Conjunta ante el Cambio Climático en la Península de Yucatán*²⁶, en la que manifiestan su voluntad para unir esfuerzos encaminados a desarrollar y aplicar políticas de adaptación y mitigación que enfrenten el fenómeno del cambio climático en la Península. La Declaratoria considera las siguientes estrategias:

- a. *“Construir y perfeccionar conjuntamente políticas públicas y líneas de acción para prevenir y contrarrestar los efectos del cambio climático;*
- b. *Tener como marco de los trabajos que lleven a cabo, el marco institucional de la Comisión Inter-secretarial de Cambio Climático y la Implementación del PECC;*
- c. *Que el objetivo de las acciones a desarrollar se inserten en una visión implementación de actividades productivas de largo plazo (crecimiento económico y bienestar social) y de bajas emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación del cambio climático de manera sostenible);*
- d. *Desarrollar programas y acciones encaminadas a asegurar la adaptación de los ecosistemas y sus habitantes ante el cambio climático”.* (Declaratoria Regional, 2010)

Derivado de estos acuerdos macro, en la Península se ha desarrollado un trabajo coordinado para tomar acciones conjuntas en el tema. Algunos acuerdos específicos, que consideramos relevantes para el presente trabajo, han sido los siguientes:

Reuniones regionales:

Febrero 11, 2011

Minuta de reunión, Inciso 7.- Presentación de la propuesta REDD+ CONAFOR:

1. *El planteamiento de la propuesta regional es de manera conjunta Gobierno Federal y Gobiernos estatales;*
2. *Definir y proporcionar las áreas de actuación prioritaria del estado de Campeche e integrar una agenda de fortalecimiento municipal;*
3. *Alinear políticas y metodologías para la elección de áreas de actuación así como también establecer los criterios de selección;*

²⁶ Llama la atención en ninguno de los dos documentos firmados por los gobiernos de los tres estados (Acuerdo General de Coordinación y Declaratoria para la Acción Conjunta), fue firmado por algún actor del gobierno federal que promueve las acciones en el tema de cambio climático.

4. *Trabajar con la agenda del fortalecimiento de las capacidades locales. Asociaciones de municipios;*
5. *Se revisará con los estados el tema de las alianzas intermunicipales²⁷;*
6. *Se incluirá dentro de la propuesta de integración del Grupo de Trabajo REDD+ y el consejo consultivo REDD+*

Otros acuerdos:

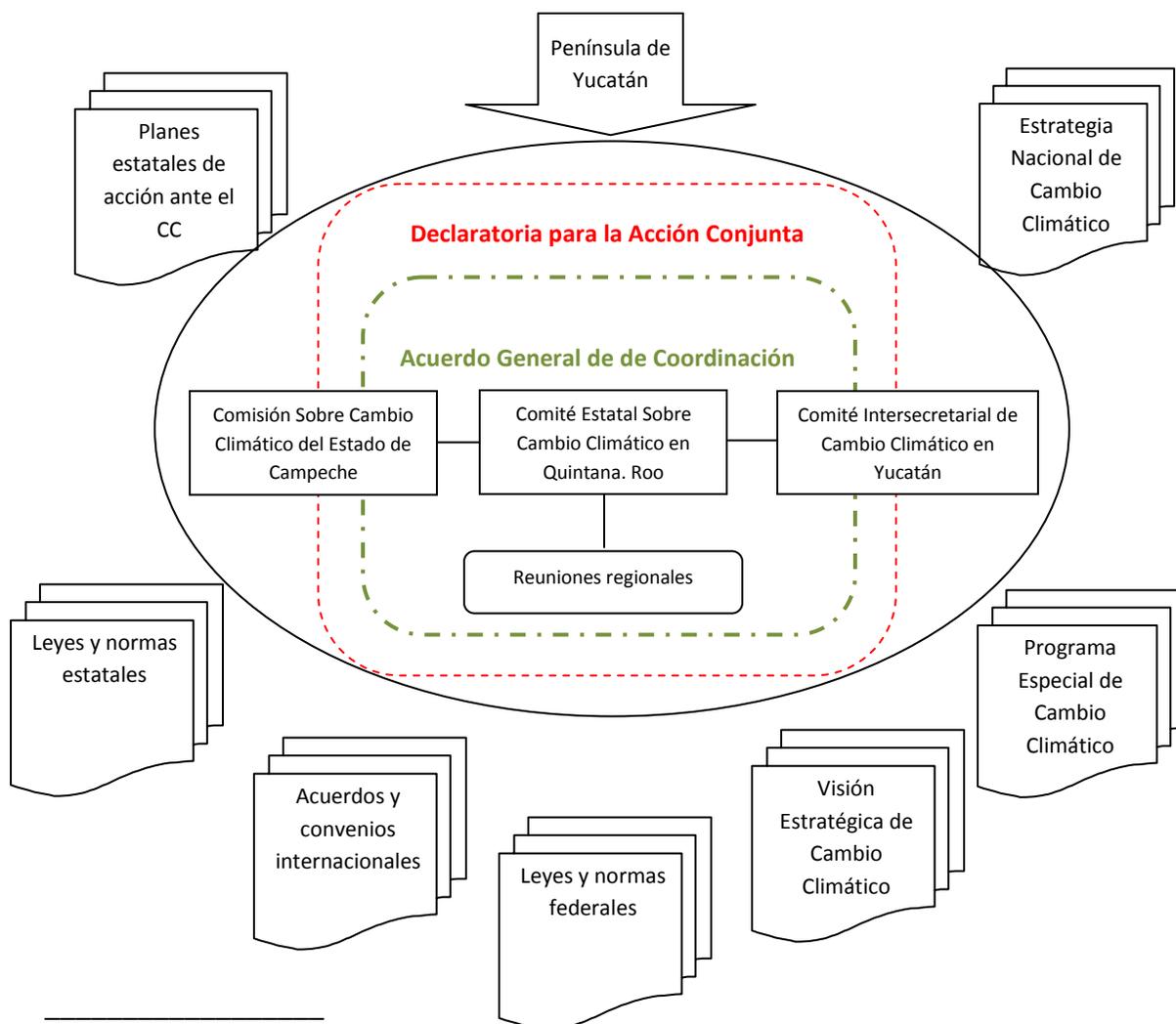
1. *Crear un comité de capacitación para medios de comunicación acerca del tema;*
2. *Los estados de la península manifiestan su voluntad de seguir y replicar el modelo CONABIO-CBM para operar los proyectos de la SAGARPA;*
3. *Las Secretarías de medio Ambiente Estatales, trabajarán con las Secretarías de Fomento Agropecuario para que dentro de los convenios SAGARPA-ESTADOS se etiqueten recursos a las áreas del Corredor Biológico;*
4. *El CBM trabajará con las Secretarías de Medio Ambiente PENINSULARES para definir áreas de interés y/o focales y la mecánica operativa de este esquema.*

(Gobiernos de los estados de Campeche, Quintana Roo e Yucatán, Febrero 11, 2011).

Estas acciones conforman el siguiente marco de concertación entre los tres estados participantes:

²⁷ No hay evidencia del seguimiento a este acuerdo.

Figura 10. Marco de promoción de las acciones



Fuente: Elaboración propia

Estas acciones conforman el marco de concertación entre los tres estados en el marco de los acuerdos internacionales del país, la estrategia y los planes nacionales, así como de los estatales, sin embargo *dos actores fundamentales que no se aprecian son los gobiernos municipales y los dueños de los recursos naturales.*

Proceso 4.- Instrumentación de la Acción Temprana, a través de un ATL

Considerando el posicionamiento regional de la CONABIO y su experiencia como agente técnico, en 2011 la CONAFOR firmo con esa Comisión un Convenio de Colaboración para conjuntar acciones y recursos, a fin de implementar el *Programa Especial para la*

Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona, en el Estado de Chiapas.

La relación establecida a través de este Convenio y las funciones específicas consideradas en el mismo fueron la base para que en el siguiente año (2012) se promoviera un Convenio similar para promover la **AT** de la Península de Yucatán, a través del *Programa Especial para la Conservación, Restauración y el Manejo Sustentable de los Recursos Forestales de la Península de Yucatán*; Convenio que está fechado el 23 de abril de 2012, aun cuando a fines de septiembre habíamos sido informados de que éste no estaba formalizado²⁸. A partir de este Convenio la CONABIO asume el papel de **ATL** sin grandes cambios a las funciones que venía realizando antes en el Proceso 2 (*CONABIO, a través de la CCRB, antes CBM, como agente técnico*²⁹), aspecto que denota la siguiente debilidad en el modelo: *no se agregan funciones estratégicas y de planeación que dirijan el proceso hacia los objetivos de la AT*, es decir opera de manera inercial ejecutando un proyecto tradicional (generando solicitudes, asignando apoyos y haciendo algunas actividades de monitoreo); aunadas a otras que demandan, como se señaló en el apartado relativo al desempeño de la JIRA, un perfil técnico alto que las desempeñe de manera efectiva; es decir, requieren de la capacidad de convocatoria y un soporte técnico pertinente, que deriven en la consolidación del liderazgo de este **ATL** para facilitar y dar rumbo a la participación de los actores presentes en la región/territorio.

La CONABIO realiza esta nueva función (**ATL**) en un marco normativo que “otorga legitimidad” al modelo (cambio del Proceso 2 –*CONABIO como agente técnico*- al Proceso 4 -*Instrumentación de la Acción Temprana, a través de un ATL*-). Es decir, la normatividad se concreta en la definición e instrumentación de Lineamientos Operativos del Programa Especial, Convocatoria, Convenio (CONAFOR-COINBIO) su anexo técnico, etc.; no obstante, este marco normativo determina que el cambio no sea (porque no puede ser) tan marcado como lo desearían sus partidarios, y los resultados serán distintos de los anticipados, porque las normas informales y las características de aplicación serán distintas entre regiones/territorios y procesos. Cabe señalar tan sólo el marco temporal de los principales instrumentos normativos y operativos del mecanismo de promoción de la **AT**:

²⁸ El Anexo técnico del Convenio tiene fecha del 30 de mayo del mismo año.

²⁹ Las funciones específicas están señaladas en el Convenio CONAFOR-CONABIO.

Tabla 3. Calendario para operar el Programa especial en la Península de Yucatán

ACCIÓN	FECHA
Convenio CONAFOR-COINBIO	Abril 23, 2012 ³⁰
Anexo técnico del Convenio	Mayo 30, 2012 ³¹
Convocatoria del Programa Especial 2012	Mayo 7, 2012
Recepción de solicitudes	19 días hábiles (Mayo 8 – Junio 1)
Emisión de dictámenes de factibilidad y asignación de apoyos	30 días hábiles (Julio 13) ³²

Fuente: Elaboración propia

La tabla muestra un cronograma de un proyecto clásico que transfiere subsidios a un área geográfica determinada y para un fin específico. Sin embargo los Programas Especiales, como se dijo antes, podrían ser más efectivos, en general, si trabajan como un programa de apoyo a políticas públicas, y menos como un proyecto tradicional.

Al ejecutar el **PE** con un modo de operación típico de proyecto, con metas y ejercicio anual, las obligaciones de la administración de fondos públicos del Gobierno de México y la necesidad de generar un modelo (piloto) entran con frecuencia en contradicción. Estas contradicciones se manifiestan de distintas maneras:

- a. No se pueden planificar en detalle las acciones, si no es dentro de las metas del programa institucional que se tienen que dar durante el año.
- b. El tiempo necesario para la aprobación del presupuesto anual limita el periodo útil para gastar la mayor parte de los recursos.
- c. Si recurrir sistemáticamente a procedimientos administrativos de uso de recursos da una impresión de seguridad, no necesariamente permite optimizar el uso de los recursos.
- d. Las decisiones de inversión se toman al nivel de la unidad técnica del **PE**, y las comunidades se ubican en posición de "beneficiarias". Si bien, según las Reglas

³⁰ Convenio de Colaboración CONAFOR-CONABIO para Conjuntar Acciones y Recursos para Implementar el Programa especial para la Conservación, Restauración y el Manejo Sustentable de los Recursos Forestales de la Península de Yucatán, 2012.

³¹ Anexo Técnico derivado del Convenio CONAFOR-CONABIO.

³² Incisos, 3, 4 y 5 tomados de la Convocatoria 2012 para los Lineamientos de Operación para el Programa Especial para la Conservación, Restauración y el Manejo Sustentable de los Recursos Forestales de la Península de Yucatán, publicada el 7 de mayo de 2012.

de Operación, cofinancian una parte de las inversiones, no tienen un poder de decisión directo sobre el destino de los subsidios.

Lo anterior demerita los objetivos fundamentales de la participación del **ATL** de ser un ente *técnico, estratégico, y facilitador* de procesos interactivos para promover acciones ante el cambio climático, al encasillar la realización de actividades estándar, fundamentalmente administrativas, al cumplimiento de fechas fatales, que al mismo tiempo imposibilitan la realización de acciones sustantivas (visibilización, promoción, dirección técnica estratégica, etc.), para lograr los fines últimos de la **AT**. Por otro lado, en 19 días naturales nadie prepara una propuesta técnica medianamente buena, a menos que tenga un proceso de trabajo previo sobre el tema, sea estratégicamente dirigido por la institución que otorga los recursos o un ente técnico de ésta y trabaje estrechamente con los beneficiarios.

No obstante, cabe señalar que las principales cualidades de este modelo son: (i) su flexibilidad para adecuarse a las características específicas de cada región/territorio y sus actores; (ii) el poder de convocatoria que facilita la operación de los arreglos locales; y (iii) el respaldo institucional de todo el aparato político, técnico y burocrático que representa la CONABIO.

Esta es una de las mayores áreas de oportunidad de trabajo para los próximos meses. En cuanto al campo temático la oportunidad está, por ejemplo, en áreas de planeación comunitaria, análisis económico, cambio tecnológico, arreglos inter-municipales, micro-finanzas y manejo forestal sustentable, etc.

A continuación se presentan los actores que participan en la **AT** de la región de la península, sus roles, sus patrones de interacción, y su peso relativo en el arreglo correspondiente, para elaborar posteriormente la matriz de enlace:

Tabla 4. Matriz de enlace de actores en la Península de Yucatán

ACTORES	FUNCIONES O ROLES	PATRONES DE INTERACCIÓN	ACTITUDES	PRÁCTICAS
1. Propietarios o poseedores de terrenos forestales	<i>Uso de los recursos naturales</i>	<i>Presentación de solicitudes de apoyo</i>	En términos generales <i>Pasiva y expectante</i> ante la posibilidad de obtener recursos económicos.	<i>Reacción</i> a convocatorias de CONAFOR y otras instituciones de gobierno, así como a iniciativas de ONGs
2. Instituciones de Gobierno ○ Municipios	<i>Desempeña las funciones señaladas en el Art 115, Fracción III, incisos a) – i), de la</i>	<i>Implementación de Leyes, Reglamentos, y Norma; y, Convenios, etc.</i>	<i>Semi-activa. Oferta de apoyos</i> económicos.	<i>Otorgan recursos económicos.</i> <i>Dan seguimiento</i>

<ul style="list-style-type: none"> ○ Gobierno del Estado (SEDER, SEDUMA, etc.) ○ Federales (SEMARNAT, CONAFOR, CONANP, CDI, SAGARPA, etc.) 	<p>CPEUM.</p> <p><i>Operan políticas sectoriales</i></p> <p><i>Promueven el desarrollo sectorial a nivel nacional</i></p>	<p><i>Reuniones inter e intra-institucionales y con otros actores. Espacios de participación oficiales</i></p> <p><i>Comisiones intersectoriales. Operación de programas de subsidios. Convenios y contratos.</i></p>	<p><i>Activa, intentando implementar los objetivos estatales</i></p> <p><i>Activa para lograr objetivos institucionales</i></p>	<p><i>policial (no cumplimiento de leyes, normas y procedimientos institucionales)</i></p> <p><i>Ibid</i></p> <p><i>Ibid</i></p>
3. Comercializadores e industriales	<i>Intermediarios entre los dueños de los recursos, industriales y algún segmento del mercado.</i>	<i>Contratos (formales e informales)</i>	<i>Activa en busca de beneficios económicos</i>	<i>Negocios con ventaja unilateral económicos</i>
4. Instituciones educativas y de investigación	<i>Genera conocimientos.</i>	<i>Convenios, Contratos y participación en talleres, reuniones y seminarios</i>	<i>Pasiva en cuanto a la implementación de la estrategia, pero activa en cuanto al desarrollo académico del tema</i>	<i>Actividades académicas con poca vinculación a la realidad territorial</i>
5. Sociedad civil y otras asociaciones (ej., ONGs, organizaciones religiosas).	Complementan la intervención del gobierno.	<i>Convenios y contratos. Arreglos formales/informales</i>	<i>Activa. Propositiva</i>	Generan propuestas de inversión para beneficio social, y ambiental. La mayoría carece de alternativas viables de desarrollo
6. Asesores técnicos	<i>Transferencia de tecnologías, conocimientos y experiencia. Ayudan a gestionar a los beneficiarios.</i>	<i>Contratos</i>	Por lo general <i>Pasiva</i>	Hacen estudios, diagnósticos, capacitan, y algunos operan proyectos productivos.
7.- Financiadores y Donantes	Acompañamiento de iniciativas de gobierno y de productores. Promotores de desarrollo y derechos sociales	<i>Convenios, contratos</i>	<i>Activa y propositiva a partir de la implementación de sus misiones</i>	Nacional, territorial, local.
8.- Filántropos	Promueven acciones de "justicia" social y pro conservación.	<i>Aportación de recursos altruistas</i>	<i>Pasiva</i>	Fundaciones que otorgan recursos económicos

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5. Matriz de importancia de actores

INVOLUCRADOS	RIESGO	PODER	IMPORTANCIA
1. Propietarios o poseedores de terrenos forestales	Alto	Medio	Alta
2. Instituciones de Gobierno			
o Municipal	Medio	Medio	Alta
o Estatal	Medio	Medio	Alta
o Federal	Alto	Alto	Alta
3. Comercializadores e industriales	Medio	Medio	Medio
4. Instituciones educativas y de investigación	Medio	Bajo	Media
5. Sociedad civil y otras asociaciones	Medio	Bajo	Media
6. Asesores técnicos	Medio	Medio	Alta
7. Financiadores y Donantes	Medio	Bajo	Medio
8. Filántropos	Alto	Alto	Alta

Fuente: Elaboración propia

Al igual que en modelo de las Cuencas Costeras en Jalisco, la falta de un flujo de información, aun al interior de la CONAFOR, debilita el liderazgo de la Comisión para promover la estrategia además de que la deja mal posicionada ante los gobiernos estatales, quienes asumen una mayor coordinación y son quienes lideran las acciones que se realizan en la región. Recibimos comentarios de que la promoción de **AT** es una iniciativa que se promueve desde las oficinas centrales de la Comisión y que en pocas ocasiones se involucra la estructura funcional de las Gerencias Estatales, por consecuencia la dinámica se acelera cuando participan en las actividades regionales los funcionarios de oficinas centrales que la promueven, y viceversa hay grandes espacios de incertidumbre cuando ellos no están. De manera concreta señalan que el hecho de que no haya una ventana u oficina para dar seguimiento al tema debilita a la institución al respecto.

Asimismo fuimos informados de que ha habido reacciones de algunas áreas del gobierno del estado que, en el marco de la iniciativa nacional, se suman a los esfuerzos y al logro de las metas al respecto y a la promoción de las **AT**; sin embargo no necesariamente están de acuerdo en la promoción del modelo de Juntas Intermunicipales³³, aun cuando en los acuerdos se aprecia que promoverán las alianzas entre municipios. En este sentido y

³³ Aspecto que se contradice con los acuerdos formales que se han hecho entre los estados (Ver el inciso 7 de la minuta de trabajo del 11 de febrero de 2011 que señala en sus puntos 4 y 5: “Trabajar con la agenda del fortalecimiento de las capacidades locales. Asociaciones de municipios; y Se revisará con los estados el tema de las alianzas intermunicipales”, respectivamente.

considerando la iniciativa de la alianza de intermunicipal en Yucatán y los acuerdos señalados páginas arriba de promover juntas intermunicipales, parece que el modelo a través de la CONABIO sería sólo una fase para la conformación de juntas.

Recuadro 4. CONABIO. Gobiernos de los estados de la Península de Yucatán. Acuerdos para promover REDD+

- *Alinear políticas y metodologías para la elección de áreas de actuación así como también establecer los criterios de selección;*
- *Trabajar con la agenda del fortalecimiento de las capacidades locales. Asociaciones de municipios;*
- *Se revisará con los estados el tema de las alianzas intermunicipales¹;*
- *Los estados de la península manifiestan su voluntad de seguir y replicar el modelo CONABIO-CBM para operar los proyectos de la SAGARPA;*

3.2. Análisis de los modelos

El supuesto fundamental en el que nos basamos para avanzar en la implementación de Acciones Tempranas REDD+ en México, y puede serlo para cualquier otro proceso, es el de *evolución*. Es decir el proceso no puede concebirse bajo la especie de proyecto inmóvil, y por así decirlo, congelado; hay que entenderlo como progreso evolutivo en el que existe entropía (incertidumbre), pero también existe un elemento de complejidad *que requiere de un mayor grado de organización* y, en última instancia, de una *racionalidad*. Es decir, el modelo general para impulsar la estrategia tiene que construirse de modelos específicos o experiencias, lecciones y discontinuidades previas. Por tal motivo en la operación de los dos modelos que se usan actualmente esta *evolución*, mayor organización y racionalidad, no se aprecian de manera clara. Sin embargo ambos modelos aportan elementos que sirven de eje y flecha para evolucionar la estrategia³⁴, elementos que se destacan en este apartado.

³⁴ La ley de la complejidad señala que las pequeñas mutaciones tienen una orientación precisa.

3.2.1. Contexto, propósito, actores y arreglos locales

i. Contexto y propósito

Ambos modelos son similares en cuanto a que operan a partir un problema ambiental con impactos sobre un territorio y una población determinados, que son atendidos mediante un punto de vista sectorial (ambiental, infraestructura, social, agropecuario, forestal, urbano, etc.) en el que actúan diversos actores públicos, privados, sociales, etc. En este escenario es evidente la falta de presencia local del gobierno central para resolver de manera efectiva este problema; los actores están fragmentados; aumenta la urgencia de un cambio en el paradigma para promover el desarrollo regional/territorial que dé efectividad en el crecimiento, el empleo, la reducción de la deforestación y la degradación, y la reducción en la emisión de GEI.

De igual manera el propósito de responder a las principales causas locales de la deforestación y degradación de los recursos forestales y los actores participantes son semejantes (instituciones de gobierno -federales, estatales y municipales-, sociedad civil, ONGs, Instituciones de educación e investigación, instituciones financieras y de fomento, etc.), pero no iguales.

ii. Arreglos locales

Aun cuando las funciones e intereses de los actores son semejantes en ambos modelos, la semejanza no es identidad, por lo que su articulación adquiere características específicas. En este sentido, este es un elemento vital para la promoción efectiva de las **AT** y dar una connotación diferente al integrar a los actores junto con los agentes técnicos que lideren y/o dirijan las acciones. Por tal motivo, haremos algunos comentarios previos que ayudarán al análisis de los arreglos vigentes.

Los arreglos locales para impulsar cada **AT** tienen que ser considerados como una institución en su definición más amplia de *normas de conducta y costumbres en donde cada actor tiene una función específica para lograr su objetivo*. En este sentido, la Teoría Institucional perteneciente a la corriente de la Teoría Funcionalista de la Sociología, lo señala así: “... *la sociedad y las organizaciones son organismos funcionales y cada elemento de la sociedad tiene un papel que desempeñar para que el sistema sobreviva*” (Tolbert y Zucker, 1996).

Siguiendo con esta teoría, las instituciones consisten en estructuras (cognoscitivas, normativas, reguladoras y actividades) que suministran estabilidad y sentido al comportamiento social (IICA, 1998) al funcionar como mecanismos de control que restringen las acciones maximizadoras de los individuos y promueven beneficios comunes

que facilitan la estructura de incentivos de una economía. Sin embargo, al mismo tiempo que van estableciéndose las instituciones o arreglos siempre hay fuerzas que las impulsan a parecerse a otros (isomorfismo), sea de manera *coercitiva*, *mimética* y *normativa* (Ver la Tabla 6 siguiente)

Tabla 6. Formas y manifestaciones de imitación

	COERCITIVO	MIMETICO	NORMATIVO
Razones para volverse similar	Incertidumbre	Dependencia	Deber, obligación
Eventos	Visibilidad de la innovación	Leyes, Políticas, Reglas y sanciones	Profesionalismo, certificación, Acreditación
Base social	Culturalmente apoyado	Legal	Moral
Ejemplos	Reingeniería	Controles de contaminación, regulaciones	Estándares

Fuente: Elaboración propia

Lo anterior puede propiciar que la estructura institucional o los arreglos no siempre tengan impacto sobre los objetivos inicialmente planteados (*acoplamiento flojo*) y los arreglos solo toman forma de conformidad con exigencias sociales, responsabilidad social, apariencia de racionalidad, y por consecuencia, el diseño y comportamiento tiene poco que ver uno con otro, y los actores forman una fachada para la representación de las organizaciones frente a las exigencias institucionales del entorno. Por tal motivo exponemos algunos comentarios sobre los modelos revisados:

- a. Su operación está fundamentada en la creación de un modelo de gobernanza regional/territorial que de continuidad a la implementación de políticas públicas; y resuelva problemas ambientales concretos. Se centra a nivel municipal;
- b. Consideran, de forma muy acertada, involucrar un Agente Técnico Local para liderar/dirigir el proceso; y armonizar las intervenciones de los actores (imprimir rumbo, forma e intensidad a esta interacción) hacia un fin determinado³⁵;
- c. Omiten el alto grado de heterogeneidad de las regiones/territorios y de los actores, y por lo tanto, la necesidad de políticas e intervenciones diferenciadas;
- d. Desconocen el carácter multidimensional del manejo sustentable, y tienden a enfrentarlo con respuestas unívocas que no dan cuenta de la complejidad de los problemas, sus causas y sus manifestaciones;

³⁵ Ayudará a que los procesos de interacción entre los actores gubernamentales y sociales tengan una orientación y una conducción para hacerlos exitosos, y no partan de una regulación genérica de antemano, sin que ello signifique que se caracterizarán por la espontaneidad y la libre interacción.

- e. No incorporan el carácter multi-activo de las regiones/territorios/localidades;
- f. No intervienen en corregir las fallas o ausencias de mercado frecuentes en el mundo rural, que afectan en particular a los pequeños y medianos productores y empresarios y a los pobres, contentándose con suplir o mitigar algunas de ellas con los recursos de los proyectos de desarrollo, solo para verlas reaparecer al término de los mismos;
- g. Desvinculan con frecuencia las acciones orientadas a la transformación productiva, de aquellas que apuntan a la reforma de las instituciones con presencia regional/territorial.
- h. Tienen una débil articulación de las políticas y acciones específicas de desarrollo regional/territorial, con aquellas de carácter 'macro', con lo que la viabilidad y sustentabilidad de las primeras quedan seriamente cuestionadas;
- i. Tienen serias dificultades para asumir el hecho de que crecientemente son el mercado y los agentes de mercado quienes tienen el peso decisivo en la determinación de las tendencias, oportunidades y restricciones que enfrentan los pobres rurales. Por ello, reducen innecesariamente su ámbito de competencia a lo que está directamente al alcance del sector público y de sus agentes;
- j. Carecen de capacidad para adecuar las propuestas estratégicas o las políticas gestadas centralmente, a las potencialidades y restricciones específicas que presenta cada región/territorio/localidad o, a la inversa, no incorporan consideraciones de replicabilidad y amplificación (upscaling);
- k. No consideran elementos para que de forma directa, o indirecta, ayuden a profesionalizar a los asesores técnicos de la región/territorio;
- l. Sus modelos operativos van dando mayor importancia al factor político, y reducen la importancia técnica;
- m. En la iniciativa que promueve la CONAFOR coexisten las tres formas o fuerzas que promueven el isomorfismo del modelo (coercitivo, mimético y normativo) y aumentan el riesgo de construir arreglos o acoplamientos flojos que sean sólo "fachadas"; y
- n. No incorporan elementos de Monitoreo, Revisión y Verificación. Tampoco para monitorear la estrategia.

Para consolidar los modelos es necesario: (i) identificar TODOS los actores en la región/territorio; (ii) construir una matriz institucional efectiva³⁶; (iii) definir un *perfil* especializado de **ATL**, partiendo del pragmatismo con el que hasta ahora han operado los modelos.

iii. Actores en las AT

Como se mencionó antes los actores son similares, por lo que sólo los mencionamos a continuación:

Tabla7. Matriz de enlace de actores

ACTORES	FUNCIONES O ROLES
1. Propietarios o poseedores de terrenos forestales	Decisión sobre uso de los recursos naturales
2. Instituciones de Gobierno <ul style="list-style-type: none"> ○ Municipios ○ Gobierno del Estado (SEDER, SEDUMA, etc.) ○ Federales (SEMARNAT, CONAFOR, CONANP, CDI, SAGARPA, etc.) 	Desempeña las funciones señaladas en el Art 115, Fracción III, incisos a) – i), de la CPEM. Operan políticas sectoriales Promueven el desarrollo sectorial, a partir de implementar políticas sectoriales a nivel nacional
3. Comercializadores e industriales	Intermediarios entre los dueños de los recursos, industriales y algún segmento del mercado.
4. Instituciones educativas y de investigación	Genera conocimientos y profesionales.
5. Sociedad civil y otras asociaciones (ej., ONGs, organizaciones religiosas).	Generan opciones para complementar la intervención del gobierno en beneficio de los más débiles.
6. ATL	Orientar las acciones de la AT y armonizar la intervención de todos los actores, dando gobernanza al proceso.
7. Asesores técnicos	<i>Transferencia de tecnologías, conocimientos y experiencia.</i> Ayudan a gestionar a los beneficiarios.
8. Financiadores y Donantes	Acompañamiento de iniciativas de gobierno y de productores. Promotores de desarrollo y derechos sociales

Fuente: Elaboración propia

Partiendo de esta matriz se requiere crear interfaces claras para que los actores se entrelacen entre ellos para lograr un fin común.

Este trabajo no puede dissociar dos aspectos complementarios, el funcionamiento del arreglo participativo, y las políticas y modalidades de gobernanza local. Estas políticas tienen como objetivo optimar el uso de los recursos por el conjunto de los actores. Un análisis sobre las distintas racionalidades de los actores constituye un insumo importante para este examen ya que permite comprender las decisiones de los actores no solamente desde un punto de vista lógico, sino en sus otras dimensiones de gestión de los bienes

³⁶ Que considere rendimientos crecientes entendidos como el valor agregado al sistema interconectado. Es decir, la incorporación de unos cuantos actores incrementa exponencialmente el valor o beneficios a todos los miembros del arreglo institucional.

comunitarios. Pero también hubiera sido necesario estudiar a parte las racionalidades de los principales actores individuales, lo que no era posible en un tiempo tan corto. Hemos visto que los arreglos existentes son variados, y que no se puede generalizar la situación de una región/territorio a otra.

Como se aprecia, en el inciso 6 se incluye al Agente Técnico Local cuya función primordial es orientar las acciones que se realizan en el marco de la **AT**, del cual se presentan algunas de las principales características de los dos casos considerados hasta ahora:

Tabla 8. Características de los ATL

CARACTERISTICA	JIRA	CONABIO
Personalidad jurídica	Organismo Público Descentralizado (OPD)	Comisión Intersecretarial con carácter permanente formada por el Presidente, más 10 Secretarías de estado (SEMARNAT, SAGARPA, SEDESOL, SE, SEP, SENER, SHCP, SER, SSA, y TURISMO).
Objetivo	Atiende problemas de orden ambiental con impacto social (<i>visión de cuenca</i>). La Junta recibe, acuerda y canaliza recursos de los gobiernos estatal y federal, de entidades nacionales e internacionales, gobiernos u organismos civiles, para que se apliquen de acuerdo a las potencialidades y las fragilidades ambientales del territorio gestionado.	Promueve, coordina, apoya y realiza actividades dirigidas al conocimiento de la diversidad biológica, así como a su conservación y uso sustentable para beneficio de la sociedad. La CCRB, antes CBM, busca alinear las políticas públicas a las condiciones locales y a la solución de problemas y procesos específicos, mediante <i>estrategias de intervención territorial</i> .
Experiencia técnica	Tiene amplia experiencia de <i>gestión con gobiernos municipales</i> .	Ha tenido un papel clave como <i>facilitador y catalizador</i> de procesos complejos para el uso sustentable de la biodiversidad y la gestión territorial en los que intervienen varios actores.
Recursos con los que cuenta: Estratégicos: Institucionales:	Construye una visión que supere su trabajo intermunicipal incluyendo dos elementos: (i) trabajo rural; y (ii) participación con los dueños de recursos forestales. Opera a partir de un Consejo de Administración, compuesto por los presidentes de los municipios integrantes. Cuenta con cuatro áreas operativas	Visión propia para el mejo sustentable de la biodiversidad y estrategias para el trabajo institucional y con actores locales Es una institución sólida y de amplio reconocimiento nacional e internacional con una estructura amplia que respalda el desempeño de la CCRB.

<p>Económicos</p> <p>Políticos</p> <p>Convocatoria</p>	<p>(Dirección, Planeación, Proyectos, y Administración).</p> <p>Respaldo de instituciones federales (CONAFOR, SAGARPA, CONAGUA, etc.) y estatales (SEDER, SEMADES, SEDEUR, etc.).</p> <p>Cuenta con capital humano básico para operar su objetivo inicial.</p> <p>Recibe aportaciones de los Municipios y de Instituciones interesadas en el modelo.</p> <p>Ha adquirido capital político a lo largo de cinco años en el estado y reconocimiento en otras regiones del país.</p> <p>Principalmente a nivel municipal, y actores sociales urbanos. También en instituciones educativas.</p> <p>Convoca a algunas instancias de fomento internacionales-</p>	<p>Tiene un presupuesto anual. Ejecuta proyectos financiados con recursos externos y recibe donaciones. Ha desarrollado procesos para la firma de convenios con instituciones como SAGARPA y CONAFOR para respaldarlos técnicamente.</p> <p>Políticos: Tiene una alta relevancia a nivel país e internacionalmente.</p> <p>A nivel federal, estatal y, aunque menos, municipal. También convoca a actores locales (productores, asesores técnicos, ongs, asociaciones civiles).</p> <p>Convoca la participación de instancias internacionales también.</p>
<p>Presencia regional</p>	<p>Cuenca costeras de Jalisco</p>	<p>Todo el país. De manera especial en Chiapas, Oaxaca y la Península de Yucatán</p>
<p>Funciones como ATL³⁷</p>	<p>En el marco del convenio de colaboración con la CONAFOR para operar el PE (Mayo 2012):</p> <p>I. Difundir el programa en asambleas de ejidatarios y comuneros, así como en cualquier espacio de participación y social;</p> <p>II. Asistir a las personas solicitantes en la preparación de solicitudes;</p> <p>III. Brindar acompañamiento y asesoría a beneficiarios en todas las actividades de los diferentes apoyos otorgados;</p>	<p>En el marco del convenio de colaboración con la CONAFOR para operar el PE (Abril, 2012)</p> <p>I. Difundir el programa en asambleas de ejidatarios y comuneros, así como en cualquier espacio de participación y social;</p> <p>II. Asistir a las personas solicitantes en la preparación de solicitudes;</p> <p>III. Elaborar un pre-dictamen de las propuestas técnicas presentadas;</p> <p>IV. Brindar acompañamiento y asesoría a beneficiarios en todas las actividades de los diferentes apoyos otorgados;</p>

³⁷ Funciones tomadas de los Lineamiento de los Programas Especiales de Cuencas Costeras en el estado de Jalisco; y para la Conservación, Restauración y el manejo de los Recursos Forestales de la Península de Yucatán.

	<p>IV. Realizar actividades de monitoreo y seguimiento;</p> <p>V. Elaborar las actas de verificación del cumplimiento de las actividades comprometidas con los apoyos;</p> <p>VI. Gestionar con base en las actas, los recursos subsecuentes de los beneficiarios;</p> <p>VII. Formar parte del Grupo Operativo entre cuyas actividades podrá considerarse el desarrollo y la incorporación de promotores locales para la implementación del programa;</p> <p>VIII. Respetar en todo momento los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas;</p> <p>IX. Las demás que se deriven del convenio de colaboración y de los presentes lineamientos.</p>	<p>V. Realizar actividades de monitoreo supervisión y seguimiento;</p> <p>VI. Apoyar a CONAFOR mediante informes de supervisión de las actividades comprometidas con los apoyos;</p> <p>VII. Gestionar con base en los informes, los recursos subsecuentes de las y los beneficiarios;</p> <p>VIII. Incorporación de promotores locales para la implementación del programa;</p> <p>IX. Respetar en todo momento los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas;</p> <p>X. Las demás que se deriven del convenio de colaboración y de los presentes Lineamientos.</p>
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con datos de los Convenios CONAFOR-JIRA, y CONAFOR- CONABIO

Como se puede apreciar la individualidad de los **ATL** se encuentran en su experiencia técnica, los recursos con los que cuentan, y sin que esté mencionado, en las características estratégicas y de planeación, ya que las instituciones como los individuos, no pueden repetirse dos veces.

Por tal motivo será necesario definir dos herramientas metodológicas importantes para consolidar el papel de **ATL** como son: (i) un *Perfil técnico*; y (ii) un *Plan de Acción Local* para cada **AT**.

3.2.2. Puntos críticos que restan eficiencia y efectividad al modelo.

i. Litigios agrarios

Son mucho los casos de comunidades que se encuentran en conflictos agrarios por la recuperación de terrenos forestales. Esto hace delicado trabajar en este tipo de comunidades, lo que se convierte en un factor limitante para la implementación de la **AT**, y aun para la participación de muchas comunidades, ya que esta situación impide que una cantidad considerable de recursos naturales no pueda ser manejada por razones de litigio.

ii. Conflictos intra-comunales

La mayoría de los núcleos agrarios (ejidos/comunidades) están formados por un núcleo de población que alberga la cabecera ejidal/comunal, y otros núcleos de población que son agencias municipales o localidades. En la medida que se desarrollaron las agencias se han agudizado los problemas de reparto del territorio y/o equidad en los beneficios comunes. Este es un problema latente en muchos núcleos, ya que las agencias están en busca de autonomía para gobernar su territorio y aprovechar sus recursos naturales, situación que se ha convertido en factor limitante tanto para el manejo forestal y/o para otro tipo de producción (agrícola, pecuaria, artesanal, etc.).

Ejemplo de estos problemas son las comunidades que no pueden ejecutar sus programas de manejo por no tener arreglos comunales de gobernabilidad forestal. El reto aquí es cómo las instituciones públicas y privadas pueden ayudar a que las comunidades construyan nuevos acuerdos institucionales que generen una base institucional que sustente el manejo y el desarrollo forestal comunal.

iii. Desarrollo de capacidad administrativa y gerencial

El sistema de rotación de cargos, a diferencia de cuando las empresas se dedicaban a la producción maderable, se torna crítico porque no permite la especialización de cuadros técnicos y gerenciales, situación que limita el desarrollo empresarial, el cual requiere la especialización gerencial, tecnológica y comercial. En este sentido resulta un punto crítico romper el dilema de control social forestal versus el desarrollo de la capacidad empresarial. Esto sin duda es todo un reto que tiene que analizarse en cada **AT**.

3.2.3. Resultados globales y perspectivas.

Abordaremos brevemente y de manera cualitativa la cuestión del universo en el cual se pueden expresar los beneficios de esta estrategia y los impactos que no pueden cuantificarse con facilidad.

i. Generación de ingreso y empleo, reducción de la deforestación y degradación, y conservación de los recursos naturales.

Esta estrategia potencialmente puede ampliar el manejo sustentable de recursos naturales (forestales, agrícolas, pecuarios, etc.) por los ejidos y las comunidades, de manera que pueda generar alternativas de ingresos económicos para los pobladores. El potencial de estas actividades es ahora limitado. La mayor parte de los bosques y selvas que no se aprovechan no son de calidad comercial o existen problemas complejos que impiden su aprovechamiento. Una buena parte de las áreas contempladas por la estrategia corresponde a áreas críticas. La construcción de alternativas productivas a

partir del uso sustentable de estos bosques, selvas y terrenos agrícolas y pecuarios, ayudará a su conservación.

No es posible cuantificar con precisión el impacto de la estrategia sobre la conservación y disminución de la deforestación y degradación de los recursos naturales, tampoco sobre el nivel de vida, ni tampoco decir en qué porcentaje de los Estados las acciones impulsadas puede tener un impacto directo sobre la reducción de emisiones de CO₂. Pero parece obvio que las intervenciones de la estrategia favorecen una mejor gestión de los recursos naturales.

ii. Aumento del capital social y del capital humano.

La existencia de capital social en las áreas comunitarias no es un producto de la estrategia, sino de la historia particular de las regiones/territorios, y la estrategia únicamente puede contribuir a incrementarlo o consolidarlo.

Existen formas de gobierno local en ejidos/comunidades forestales (sistema de los cargos, y con la aplicación de sanciones en caso de no respeto de las reglas), usos y costumbres, con un nivel de eficiencia que puede contribuir a operar la estrategia; sin embargo tienen que ser consolidadas con acciones pertinentes y que sean aceptadas, y apropiadas, por los propios núcleos agrarios. La ayuda mutua, la organización de las fiestas religiosas, constituyen otros mecanismos que incrementan el capital social. La estrategia, y aun el proceso de gestión y operación de los **PE**, pueden aportar recursos para consolidar a los núcleos para mejorar su organización, su estructuración operativa, y las formas de gobierno local.

El modelo, en teoría, tiene un impacto sobre la distribución del poder en el ámbito local, y contribuye a reducir los cacicazgos. La práctica de capacitación y de intercambios de experiencias de los últimos años ha reforzado el nivel del capital humano en las zonas atendidas. La formación de técnicos forestales comunitarios que promueve el CCRB merece una mención especial, por su importancia: si el cambio de la ley forestal en los años 80 permitió que las concesiones pasen a manos de los campesinos, los servicios técnicos no han sido manejados por ellos.

4. Gobernanza³⁸ y Arreglos locales

El futuro las Acciones Tempranas y el desarrollo territorial dependen en gran medida de que existan los arreglos institucionales pertinentes para que éstas sean ambiental, económica y socialmente viables, y logren sus resultados esperados. Adicionalmente queda claro que independientemente del arreglo institucional regional/territorial, cuando existen condiciones de gobernabilidad para el manejo de recursos comunes es posible que progresen todos los actores en general, y los núcleos agrarios en particular, por lo que es conveniente operar una estrategia para aumentar las capacidades locales.

Un primer criterio para evaluar el desempeño de la estrategia será el avance y fortaleza en los arreglos institucionales y del nivel de progreso de los actores en las etapas de planeación de la estrategia.

4.1. Aproximación hacia un modelo de promoción de AT

El modelo general de promoción de AT está desencadenando un proceso de organización, marcado principalmente por arreglos regionales/territoriales³⁹, por la búsqueda de armonización de las intervenciones de los actores participantes, y por la participación de una instancia técnica que oriente la estrategia. En este sentido, se pueden identificar cuatro tipos de arreglos institucionales básicos para promover el desarrollo de AT, incluidos los dos que ya considera la CONAFOR:

4.1.1. Gestión centralizada

Es promovido principalmente por instituciones del gobierno federal, utilizando instancias locales, o con presencia local, a fin de que apoyen técnicamente la operación de la

³⁸ Lo distintivo del concepto desde su origen ha sido ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que su sociedad no entrará en decadencia y alcanzara sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a las lógicas políticas. Varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado llevarse a cabo mediante formas que no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad, introduciendo formas de asociación y cooperación del sector público con el privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados (Aguilar, 2008)

³⁹ Aún locales (tenencia y derechos de uso de los bosques y selvas al interior de las comunidades, así como la lucha intra-comunal que sostienen los núcleos de población para descentralizar el poder que tradicionalmente se ha concentrado en las cabeceras municipales)

estrategia, fundamentalmente para armonizar la intervención de los actores presentes en la región/territorio, y para promover lineamientos que dirijan el proceso (agente técnico). Estas instancias fungen como “orquestador” y/o “orientador” de la **AT**, así como del uso de las aportaciones de cada actor en función de los objetivos definidos para la **AT**. Este agente también coordina y supervisa el desempeño de los servicios técnicos, quienes ayudan a los productores a cumplir con la normatividad forestal, agropecuaria, ambiental, etc., y los ayudan a formular y ejecutar proyectos (Visión de los dos modelos actuales).

4.1.2. Gestión descentralizada

Promueve la participación de cada actor de manera responsable y recíproca. El agente técnico funciona como *facilitador* para la gestión ambiental y armoniza/regula la intervención de cada actor, conforme los planes de acción definidos de manera participativa, previamente.

El agente técnico es relativamente independiente y tiene un perfil técnico sólido. En este tipo de organización los servicios técnicos, además de los procesos normativos y técnicos que acompañan y fortalecen, ayudan a consolidar la capacidad local, a fin de que los actores locales se apropien de la iniciativa, y además aumente la efectividad de su desempeño.

En general este arreglo busca descentralizar el poder del agente técnico u otro actor, que además deberá tener presencia regional/territorial de manera permanente.

4.1.3. Gestión con actores independientes

La estrategia se encuentra fraccionada en cuanto a la cohesión de los actores. Cada actor realiza actividades que si bien parecen complementarias, se hacen de manera paralela en busca de objetivos individuales. Si bien se reconoce la importancia de un agente técnico que desempeñe un papel técnico y de gestión (trámites regionales, armonización de las intervenciones e involucramiento de los servicios técnicos), su perfil tiene que diseñarse en forma tal que pueda ejecutarse en un área geográfica con pequeños cotos de poder.

Este modelo opera a partir de que el agente técnico no tiene capacidad para dirigir las acciones de la **AT** y la falta de arreglos regionales.

4.1.4. Libre participación

Este modelo opera en regiones/territorios con conflictos internos o que por falta de asesoría apropiada carecen de un arreglo institucional que armonice el desarrollo de la **AT** y la intervención de los actores. El agente técnico tiene poca influencia en la región.

Prevalece el trabajo independiente de los actores y, en el menor de los casos, se simula el desarrollo territorial ya que se hacen acciones para obtener recursos económicos, legalizar o formalizar acciones, pero éstas no se aterrizan o conducen a los objetivos de las AT. Cada actor continúa actuando a su libre conveniencia.

4.2. Advertencia, restricción y alcances de la tipología propuesta

Esta tipología de ninguna manera puede enmarcar a todas las AT, ya que tan sólo en las dos regiones que analizamos, si bien la intención es promover el primer arreglo mencionado (Gestión centralizada), se encuentran situaciones cruzadas como es la combinación de gestión centralizada, gestión con actores independientes, y libre participación; sin embargo amplía las alternativas para establecer una gobernanza para implementar las AT, confirmando también que los dos modelos que actualmente operan sientan las bases para definir otras opciones pertinentes. También sirven para respaldar la siguiente conclusión: *los arreglos institucionales que sustentan la gobernanza no son eternos; por el contrario éstos requieren revitalizarse y/o renovarse; mejor dicho, la combinación de los arreglos es permanente y requiere por tanto de la identificación de las regularidades de origen institucional que compensen la inestabilidad inherente a los propios arreglos regionales/territoriales para lograr la unidad, a través de la discusión de sus integrantes.*

4.3. Criterios e indicadores para promover y consolidar la gobernanza regional/territorial para el desarrollo de AT

Las experiencias que generan estas iniciativas son un laboratorio para aprender aproximaciones técnicas, administrativas y metodológicas en la región/territorio a fin de instrumentar acciones efectivas de REDD+. De estas experiencias se van obteniendo elementos para iniciar el desarrollo de una propuesta de criterios e indicadores que contribuyan para impulsar la estrategia de AT y evaluar su progreso. Una primera propuesta podría considerar:

4.3.1. Capacidad de los actores para la gestión regional/territorial

Esta capacidad es muy variada, hay regiones/territorios donde los actores tienen *poca o nula cohesión, o esta es parcial entre segmentos de actores*, por ejemplo la relación de la JIRA con autoridades municipales y grupos interesados en los temas de manejo de agua y residuos sólidos, y por tanto no hay incentivos para el trabajo colectivo, son menores, o son muy sectorizados. También hay otras en donde se ha desarrollado toda una estructura para planear, conducir y tomar decisiones respaldadas socialmente, dirigidas al manejo

sustentable de los recursos naturales y a la gestión del territorio. Ejemplo de éste caso es el Comité Regional de Recursos Naturales de la Sierra Juárez de Oaxaca⁴⁰. Dos elementos fundamentales para definir la madurez de la gobernanza son el grado de interés y la participación de los actores. Las dos **AT** revisadas arrojan elementos para señalar que pueden presentarse las siguientes tres categorías:

i. Actores con baja o nula capacidad de gestión

Los actores se comunican poco, y menos interactúan entre ellos. Aquí se ubican las comunidades y ejidos cuyas Asambleas Generales se reúnen una o dos veces al año, y por lo tanto la gestión comunal depende de la capacidad e interés del Comisariado de Bienes Comunales o Ejidales.

ii. Actores con regular capacidad de gestión

Los actores se reúnen pocas ocasiones, fundamentalmente por iniciativa de alguna institución de gobierno o con base en algún incentivo económico. En el caso de los ejidos y comunidades, sus Asambleas se reúnen entre dos y seis veces al año y en ellas se discute el manejo de los recursos naturales.

iii. Actores con media y alta capacidad de gestión

Actúan de manera cohesionada para resolver problemas regionales/territorial, con base en un interés común. En el caso de núcleos agrarios (ejidos y comunidades) se reúnen más de seis veces al año y tienen acuerdos socializados claros para el manejo de sus recursos naturales.

Se requiere de un análisis objetivo de la capacidad de gestión de cada AT, a fin de definir acciones concretas para fortalecer la capacidad de gestión de cada región/territorio, mismas que deberán estar claramente identificadas en el *Plan de Acción de la AT*.

4.3.2. Ordenamiento territorial, planeación-acción predial y su integración a una visión regional/territorial

Los ordenamientos territoriales comunitarios (OTC) ayudan a ejidos/comunidades forestales para inventariar sus recursos naturales, identificar sus características, y definir su potencial territorial (*valores ambientales*), así como determinar necesidades de uso (*valores de uso*), elementos que les ayudan para hacer un ejercicio de planeación para el uso de su territorio. Desde el año 2000 la CONAFOR, por varios años a través del PROCYMAF, promueve estos OTC como una herramienta de planeación participativa que

⁴⁰ Hoy formalizado como una Asociación Regional de Silvicultores)

si bien han contribuido a ordenar aproximadamente 6 millones de hectáreas hasta 2011 (CONAFOR, 2011), han sido base para generar actividades productivas en diversos núcleos agrarios, y en algunos casos proteger áreas de alto valor biológico, ambiental y cultural⁴¹. Esta visión de planeación promovida con los OTC se refuerza con el *Programa Predial de Desarrollo Forestal Integral de Mediano Plazo* (PPREDIAL) promovido por la CONAFOR a partir de 2011 como una herramienta participativa para planear y dar seguimiento a las acciones de protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales. En el primer año de promoción⁴² no pasó nada con el PPREDIAL, principalmente por la falta de difusión horizontal y vertical de dicho instrumento⁴³.

A partir de la ratificación de la importancia de dicho instrumento para promover una visión de mediano plazo⁴⁴ y su inclusión en el Proyecto de Bosques y Cambio Climático *“como el instrumento de planeación que utilizarán los productores forestales para establecer sus prioridades y líneas de acción en el manejo y uso sustentable de sus recursos forestales, de manera que además de conservarlos, contribuyan a mejorar las condiciones de vida de sus dueños y poseedores, y que al mismo tiempo permita a la CONAFOR monitorear y mejorar la eficiencia y efectividad en la aplicación de los apoyos que otorga”* se convierte como el complemento exacto del OTC.

Por tal razón estos son dos instrumentos han sido considerados básicos dentro de los **PE**, incluidos en el Componente de Silvicultura Comunitaria, modalidad de fortalecimiento del capital social y humano (A.1.1)⁴⁵; sin embargo tienen que ser ajustados a una visión regional/territorial que es el espacio de atención de las **AT**.

Se requiere modificar los TdR de los OTC y del PPREDIAL. También es necesario revisar la calidad y utilidad de estos instrumentos para orientar los trabajos locales para alcanzar los objetivos de la **AT** ya que se escuchan comentarios para superar la visión minimalista de ser un requisito que hay que cumplir, perdiendo su contribución estratégica, sobre todo en cuanto a los OTC que tienen mayor difusión: *“hacemos los OTC para poder tener acceso*

⁴¹ Esto último ha contribuido para consolidar en el país un *esquema de conservación comunitaria* que complementa la política de áreas naturales protegidas.

⁴² Incluido en las Reglas de Operación del Proárbol 2011, Artículo 14 bis, páginas 7 y 8, Cuarta Sección, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2010.

⁴³ En ese año hice un sondeo con varios funcionarios y personal técnico de la CONAFOR, a nivel central y estatal, y fueron muy pocos lo que sabían de la existencia del PPREDIAL.

⁴⁴ Los TdR para elaborar el PPREDIAL indican que su horizonte de planeación es de un mínimo de 5 años, dependiendo del nivel de desarrollo en el que se ubique el productor forestal.

⁴⁵ Lineamientos de Operación para el Programa Especial para la Conservación, Restauración y el Manejo Sustentable de los Recursos Forestales de la Península de Yucatán.

a los recursos económicos que ofrece la CONAFOR. Son un requisito que se tiene que cumplir” (ejidatario de la región sur de Yucatán, 2012⁴⁶).

4.3.3. Servicios técnicos

Los procesos de descentralización son hoy en día más la norma que la excepción y, por ello, los gobiernos locales comienzan a ser actores protagónicos del desarrollo rural en general. Ello abre nuevos espacios a la participación y a la movilización social, lo que estimula la multiplicación de nuevos actores del sector privado, y social, además de la necesidad de especializar los del Gobierno.

Por otro lado, también la exigencia de sostenibilidad ambiental de las actividades rurales, ha dejado de ser una demanda de sectores minoritarios, y pasa a ser un atributo de calidad impuesto por los consumidores, además de que cada vez más los actores, principalmente los dueños de los recursos, consideran el tema como parte integral de la mejor calidad de vida.

Lo anterior exige un cambio de acompañamiento técnico hacia los actores. En este apartado no referimos especialmente a la *asesoría técnica* que acompaña las iniciativas de los dueños de los recursos naturales, que la CONAFOR define como: “*Actividades técnicas de apoyo a los beneficiarios para el cumplimiento de las actividades derivadas de estas reglas de operación*” (*Reglas de Operación del Proárbol 2012*). Los servicios que operan con base en esta definición tienen que mejorarse, primero incluyendo entre las acciones técnicas: (i) *promoción-divulgación* (visión, estrategia, metas, objetivos, etc.); (ii) *acompañamiento a las iniciativas locales*; (iii) *diagnóstico de la situación regional/territorial y local* (acompañamiento de procesos de diagnóstico participativa); y (iv) *supervisión y monitoreo de campo* (proyectos, iniciativas, etc.). En segundo lugar y considerando que la mayor parte de la demanda de estos servicios se canaliza a través de proyectos de subsidio, hay una dispersión de esfuerzos y de recursos en proyectos menores y una falta de integración desde el punto de vista del desarrollo regional/territorial y de los objetivos de productividad, desarrollo, manejo sustentable, mitigación y adaptación al cambio climático, etc., se tienen que crear incentivos para que los asesores técnicos agreguen valor a la estrategia de **AT**.

Ello genera nuevas restricciones que complican a muchos, pero a la vez abre nuevas oportunidades para miles de productores y habitantes rurales que son capaces de dar respuesta a estas nuevas exigencias y en Los La competencia entre los asesores técnicos y la necesidad de los actores (principalmente ejidos y comunidades) de tener el control de

⁴⁶ Comentario que ha sido escuchado en otras regiones forestales del país.

estos servicios para manejar sus recursos naturales ha propiciado esquemas de operación de los servicios que muestran el grado de madurez de estos actores: (Asesor técnico privado, Dirección técnica regional, Oficina comunitaria de manejo forestal, y Dirección técnica forestal comunal

**Recuadro 5. Criterios e indicadores para promover y consolidar la
Gobernanza regional/local**

Se requiere:

- *Incrementar la capacidad de los actores para la gestión regional/territorial;*
- *Aumentar la importancia y pertinencia del ordenamiento territorial, planeación-acción predial; y su integración a una visión regional/territorial;*
- *Mejorar los servicios técnicos*

Para ello es necesario:

Hacer un análisis objetivo de la capacidad de gestión de cada AT, a fin de definir acciones concretas para fortalecer la capacidad de gestión de cada región/territorio, mismas que deberán estar claramente identificadas en el Plan de Acción de la AT.

Modificar los TdR de los OTC y del PPREDIAL. También es necesario revisar la calidad y utilidad de estos instrumentos para orientar los trabajos locales hacia el logro de sus objetivos.

4.4. Aplicación práctica de la tipología y criterios para evaluar el progreso del arreglo

Para ensayar la utilización de los tipos de arreglos y los criterios de monitoreo de su progreso se presenta la Tabla 9. Esta metodología requiere afinarse mediante pruebas de campo que están fuera del alcance de este trabajo.

Tabla 9. Tipo y nivel de progreso de los arreglos institucionales

TIPO DE ARREGLO	ATRIBUTOS DEL TERRITORIO												ESTADO DE AVANCE			
	Propiedad			Vocación			Actores			Actitudes			3	3	3	
	S	P	O	F	A	P	O	P	I	G	O	I	O	.	.	.
	o	r	t	o	g	e	t	r	r	o	n	n	r	E	d	u
	c	i	r	r	r	c	r	o	d	b	s	g	g	c	o	c
	i	v	e	e	u	a	o	i	i	i	t	i	n	t	e	r
	a	a	s	s	a	r	r	a	e	e	.	n	r	n	a	c
	d	d	t	t	r	i	r	r	r	r	E	i	n	a	c	i
	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	d	n	a	c	i	o
											u	c	/	n	a	l
											v					
5. Gestión centralizada																
6. Gestión descentralizada																
7. Gestión con actores independientes																
8. Libre participación																

Fuente: Elaboración propia

La tabla muestra información de las fortalezas y debilidades de las **AT**, misma que será útil para que el **ATL** prepare un *Plan de Acción* para cada **AT**. Estos datos también ayudan a que el **ATL** evalúe su propio desempeño, en función de la construcción de los arreglos institucionales y del nivel de su progreso.

Finalmente la tabla también permite establecer en un momento dado de la estrategia, el tipo de gestión de los actores y su estado de progreso. De esta forma se pueden comparar dos momentos distintos de la estrategia de tal manera que el equipo operativo puede monitorear el avance de la estrategia para cada etapa de la misma.

4.5. Un actor adicional. Agencias de Desarrollo Local (ADL)

4.5.1. Experiencia de CONAFOR en 2012

En 2011 la CONAFOR manifestó la intención de incorporar al esquema operativo del Proárbol la figura de **ADL** para brindar *servicios de gestión y asistencia técnica a ejidos y comunidades a nivel regional, tanto en el ámbito del fortalecimiento del capital social y humano como en el de desarrollo de capacidades de gestión. También para que promuevan la innovación tecnológica, la diversificación productiva y la inversión forestal* (CONAFOR, 2012).

Esta figura se incorporó en el Proyecto de Bosques y Cambio Climático, financiado parcialmente por el Banco Mundial, como alternativa para implementar las Acciones Tempranas: *“Subcomponente 3.1. Innovación de política y armonización entre los sectores. Este subcomponente proporcionará asistencia técnica y financiamiento para diseñar enfoques innovadores REDD+ (pilotos) en áreas de acción temprana, incluyendo, entre otras cosas. (iii) apoyar la creación de nuevos agentes que promuevan la gobernanza local como Agentes Técnicos Locales (ATL) y Agencias de Desarrollo Local (ADL) que permitan una integración espacial amplia a nivel municipal, cuenca o paisaje; y...”* (World Bank, 2011).

Derivado de lo anterior, y con base en la *Categoría de Desarrollo Forestal Comunitario, de los Lineamientos 2012 para Otorgar Apoyos para el Desarrollo Forestal Comunitario, el Desarrollo de la Cadena Productiva Forestal y el Saneamiento Forestal*, la CONAFOR convocó por primera vez a estas Agencias a presentar propuestas para ser apoyadas con recursos de subsidios (CONAFOR, 2011).

Así inició la búsqueda de alternativas para incluir **ADL** al mecanismo operativo de las **AT**, y que es parte del objetivo de este trabajo. Al respecto, y como punto de partida, cabe señalar el objetivo de las **ADL** descrito en los Términos de Referencia (TdR) correspondientes: *Contribuir al desarrollo local y regional bajo un modelo de gestión territorial y del paisaje rural, para la organización comunitaria, el manejo de recursos naturales y la producción y comercialización de bienes y servicios ecosistémicos* (CONAFOR 2012).

Asimismo sus objetivos específicos descritos en los mismos TdR proporcionan información sobre sus funciones, mismas que agrupamos en dos bloques:

1. Estratégicos

- a. Implementar una estrategia de gestión territorial y del paisaje rural en los ejidos y comunidades forestales desde una perspectiva regional;
- b. Consolidar procesos de autogestión comunitaria, dirigidos al fortalecimiento de las instituciones agrarias y sus organizaciones (gobernanza comunitaria);
- c. Desarrollar la base productiva local, la investigación y la innovación tecnológica, para mejorar la producción y la competitividad local y regional;
- d. Establecer un modelo de atención para los ejidos y comunidades de la región, basado en la construcción de capital social, el desarrollo de competencias y apropiación de la gestión territorial local y regional;
- e. Promover la articulación de los distintos agentes institucionales que intervienen en el territorio de manera que todos los esfuerzos en materia de fomento productivo se coordinen y canalicen en función del desarrollo económico y social;
- f. Mejorar los impactos de los programas de apoyo productivo institucionales hacia la zona rural a través de la asistencia para la elaboración de proyectos integradores comunitarios;

2. Metodológicos

- a. Consolidar las redes de trabajo y autogestión de grupos sociales e institucionales en el marco de la **ADL**;
- b. Acompañar los espacios de toma de decisiones en los núcleos agrarios atendidos;
- c. Participar con otras organizaciones e instituciones, en planes y proyectos encaminados al desarrollo comunitario, preferentemente de zonas indígenas;
- d. Apoyar a los representantes agrarios para que tengan mayor capacidad de gestión;
- e. Promover acciones a nivel regional para un desarrollo productivo con bajas emisiones de CO₂ en la agricultura, ganadería, agroforestería y manejo forestal sustentable; y
- f. Implementar acciones a nivel regional para reducir procesos de erosión, manejo del fuego, y conservación de la biodiversidad y agua (Ibid)

De los mismos TdR extraemos las *funciones* que se mencionan a continuación, y que emplearán las **ADL** para lograr estos objetivos

- a. Definir un *modelo de atención* a los ejidos y comunidades de zonas elegibles;

- b. Elaborar un *Programa de Trabajo Anual* (POA), especificando los aspectos de intervención a ejecutar en los núcleos agrarios y/o centros de población que atenderá;
- c. Consolidar un plan de trabajo con las dependencias y organismos de la administración pública en sus tres órdenes de gobierno, para fortalecer las políticas de desarrollo productivo a través de la intervención de la agencia en la consolidación de las redes de autogestión y colaboración institucional-comunitaria;
- d. Identificar necesidades de apoyos; y orientar la participación de los núcleos agrarios, a través de: (a) reuniones con representantes agrarios; (b) participar en asambleas generales y espacios de participación regional;
- e. Realizar acciones de promoción, apoyar la validación social de las solicitudes de la región, y dar seguimiento;
- f. Coadyuvar para que los representantes de los núcleos agrarios se apropien de los espacios de participación regionales;
- g. Apoyar la elaboración de convocatorias, minutas de trabajo, actas de asambleas, intercambio de experiencias y procesos de rendición de cuentas en los núcleos agrarios atendidos;
- h. Planear la ejecución de sus actividades en un número máximo de núcleos agrarios y localidades (centros de población);
- i. Contribuir con los núcleos agrarios para que elaboren proyectos de intervención anual o multianual, con la intervención de la ADL. (*idem*)

El resultado de la primera convocatoria (2012) fue la generación de 51 solicitudes por 47.5 millones de pesos (mdp), de las cuales se aprobaron 8⁴⁷ por un monto de 4.8 mdp; no obstante dos apoyos del Estado de Puebla fueron desistidos con lo que las cifras conclusivas fueron seis solicitudes apoyadas con 3.5 mdp.

⁴⁷ 1 en Guerrero; 4 en Oaxaca; 2 en Puebla; y 1 en Veracruz.

Tabla 10. Solicitudes de ADL apoyadas en 2012

FC.3 AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL 2012	ESTADO	NO. DE APOYOS	MONTO
	GUERRERO	1	800,000.00
	OAXACA	4	1,900,000.00
	VERACRUZ	1	825,000.00
	Total	6	3,525,000.00

Fuente: CONAFOR

Los TdR señalan claramente las áreas elegibles para otorgar estos apoyos en 2012, dentro de las que están incluidas las **AT** sujetas a este trabajo: (i) Área Temprana REDD+ en Cuencas Costeras en el Estado de Jalisco; (ii) Área Temprana REDD+ en Península de Yucatán (Campeche, Quintana Roo, Yucatán). Cabe señalar sin embargo que para los estados de Campeche y Jalisco no se presentaron solicitudes en esta convocatoria, en tanto que para los estados de Yucatán y Quintana Roo, aunque la CONAFOR recibió 9 solicitudes (2 y 7, respectivamente) no fueron aprobadas.

Para evaluar las propuestas técnicas correspondientes, se utilizaron dos grupos de criterios:

Primer grupo: Propuesta técnica: (i) apego a los TdR; (ii) relevancia para impulsar el desarrollo regional/local y solucionar problemas concretos; (iii) generación de sinergias; (iv) solidez técnica y metodológicamente congruente; y (v) promoción de la equidad de género y la atención a grupos vulnerables.

Segundo grupo: Perfil profesional, experiencia y recursos para ejecutar la propuesta: (i) personal con experiencia suficiente; y (ii) recursos para operar la propuesta económicos, humanos, y materiales).

La evaluación fue realizada por un *Comité Estatal de Evaluación Técnica*, integrado por la CONAFOR, la Delegación Federal de la SEMARNAT, el Gobierno Estatal y la Procuraduría Agraria. Participaron también la CDI, la CONANP, la PROFEPA, la SEDESOL, y otros expertos e instancias sectoriales académicas y de investigación.

A continuación se presentan algunas de las características de las propuestas apoyadas:

Tabla 11. ADL. INDAYU A.C. Gestión Ambiental y Social

OBJETO SOCIAL	ACTIVIDAD PREPONDERANTE	LINEAS ESTRATEGICAS	OBJETIVO
<p>a) Asesorar municipios, comunidades, ejidos, organizaciones productivas y de la SC del medio rural, para planificar y ejecutar proyectos que repercutan en beneficio común.</p> <p>b) Generar y fortalecer capacidades productivas en la agricultura, silvicultura, ganadería, pesca y artesanía, para mejorarlos procesos de producción y comercialización.</p> <p>c) Fomentar la planeación de actividades de prevención, atención y reconstrucción en poblaciones afectadas por fenómenos naturales.</p> <p>d) Gestionar proyectos para fomento y rescate cultural de los pueblos nativos de México.</p> <p>e) Apoyar procesos productivos en comunidades rurales indígenas menos favorecidas para contribuir a su seguridad alimentaria.</p> <p>f) Vincular entidades públicas y organizaciones de la SC para elaborar y actualizar diagnósticos; gestionar y elaborar estudios o proyectos para el aprovechamiento sostenible de RN, proteger el ambiente, la flora y la fauna, y preservar/restaurar el equilibrio ecológico; y promocionar el desarrollo sostenible a nivel regional, local y comunitario.</p> <p>g) Hacer convenios de colaboración con instituciones públicas y organizaciones de la SC para cumplir los objetivos de la asociación.</p> <p>h) Apoyar y fomentar la educación, asesoría y capacitación en diversos temas para fortalecer las capacidades técnicas, intelectuales y culturales, con énfasis en la defensa y promoción de los derechos humanos con enfoque participativo y equidad de género.</p> <p>i) Atender a grupos vulnerables en situación de pobreza, marginación social y capacidades diferentes, para su incorporación a la vida social y mejores condiciones de vida.</p>	<p>a) Fomentar lo generación y fortalecimiento de capacidades productivos en la agricultura, silvicultura, ganadería, pesca y artesanía, con el propósito de mejorar sus procesos de producción y comercialización.</p> <p>b) Vincular entidades públicas ... <i>(igual que f) en columna de objeto social</i>).</p>	<p>a) Promoción del desarrollo social: identificar y facilitar proyectos y procesos a comunidades, ejidos y municipios una mejor organización y toma de decisiones en cuanto al manejo y administración de sus RN y del territorio.</p> <p>b) Facilitar del desarrollo físico-ambiental: Facilitar la gestión y ejecución técnico y científico de proyectos para el buen manejo y aprovechamiento de los RN, principalmente bosque, agua y suelo, que repercutan en beneficios directos de comunidades y ejidos.</p> <p>c) Gestión del desarrollo económico: Gestionar, con el apoyo de otros instancias, la generación y fortalecimiento de procesos productivos en comunidades, en la silvicultura, agricultura y ganadería.</p> <p>d) Fortalecimiento del desarrollo humano: se considera como parte esencial la capacitación para el desarrollo de capacidades de la población atendida, en actividades forestales y agrícolas</p>	<p>Fortalecimiento para el desarrollo territorial de las comunidades de la región mixteca de San Pedro y san Pablo Teposcolula, San Andrés Lagunas, y San Pedro Yucunama</p>

Tabla 12. ADL. Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A.C.

OBJETO SOCIAL	ACTIVIDAD PREPONDERANTE	LINEAS ESTRATEGICAS	OBJETIVO
<p>Impulsar y acompañar procesos de gestión, investigación y capacitación que fortalezcan las estrategias de desarrollo sostenido de comunidades y organizaciones rurales en México, asegurando la salvaguarda de su identidad, su territorio y base de recursos, así como el desarrollo de los procesos ecológicos que resguardan su patrimonio.</p>	<p><i>Ibid</i> que objeto</p> <p>a) Reintegrar el territorio rural como elemento indispensable dentro del movimiento económico local-regional.</p> <p>b) Desarrollar cadenas justas de producción y comercialización que amplíen la capacidad de autodeterminación de los pueblos.</p> <p>c) Generar, mediante el desarrollo de prácticas sustentables de manejo territorial, certidumbre y aseguramiento de prestación de servicios ambientales.</p> <p>d) Favorecer el intercambio de capacidades, experiencias y aprendizajes con otras regiones del país y organización afines, fomentar sus alianzas y articulación de acciones.</p>	<p>e) Fortalecimiento Institucional Comunitario: Asistencia en la conformación y capacitación de cuadros técnicos comunitarios y comités de producción; asesoría permanente a CBCyE; apoyo en la construcción de alianzas entre comunidades de una misma región.</p> <p>f) Estrategias para el manejo comunitario del territorio y los RN: Programa de agroforestería comunitaria; resguardo de la Biodiversidad; Programa de Cafecultura Sustentable; Programa de Silvicultura Comunitaria.</p> <p>g) Estrategia Regional para el Desarrollo:</p>	<p>Aumentar las capacidades locales y regionales para la gestión territorial-ambiental de las comunidades agrarias de San Francisco Ozolotepec, La Merced del Potrero, San Miguel del Puerto y Santa María Xadani, con la finalidad de mejorar la gobernanza institucionalidad y calidad de vida de las mismas; y con ello contribuir a la funcionalidad hidrológica del complejo hidrológico Copalita-Zimatán-Huatulco.</p>

Tabla 13. ADL. Centro de Innovación integral para el Desarrollo Rural KUKOJ SC

OBJETO SOCIAL	ACTIVIDAD PREPONDERANTE	LINEAS ESTRATEGICAS	OBJETIVO
<p>Fomentar el desarrollo de capacidades, mediante procesos de facilitación, formulación y ejecución de acciones que permitan la implementación de proyectos económicos, sociales, ambientales, educativos y seguridad alimentaria a través del aprovechamiento integral de los recursos naturales que permitan el pleno desarrollo de las comunidades del medio rural.</p> <p>a) Planear, formular, evaluar, gestionar y asesorar proyectos de inversión social. Hacer diagnósticos participativos que generen líneas estratégicas de desarrollo para proveer y encaminar a las comunidades en la tecnificación de los procesos productivos (forestales, pecuarios y agrícolas).</p> <p>b) Promover actividades para la conservación, aprovechamiento y uso racional de los RN.</p> <p>c) Acompañar y apoyar a comunidades, organizaciones comunitarias y municipios para la concertación, a fin de analizar, planear y formular acciones que contribuyan al bienestar de las comunidades.</p> <p>d) Generar metodologías de trabajo con las comunidades, organizaciones comunitarias, municipios e instituciones para fortalecer sus actividades económicas, sociales y culturales, asegurando el aprovechamiento, desarrollo y preservación de los RN, humanos y culturales.</p> <p>e) Asesorar y capacitar a las instituciones oficiales y privadas en trabajos relacionados al fortalecimiento del desarrollo de las comunidades así como cursos de actualización y especialización técnica y profesionales.</p> <p>f) Realizar actividades de promoción y difusión.</p> <p>g) Gestionar, instalar, operar, administrar y proveer centros demostrativos para fortalecer la agricultura campesina.</p> <p>h) Difundir, organizar y/o participar en intercambios de experiencias sobre el tema.</p>			<p>Desarrollar capacidades y fortalecer habilidades de autogestión local con enfoque territorial en las localidades de Santiago Amatepec, Santiago Tepitongo, Santa María Huitepec, Santo Domingo Tepuxtepec y Tamazulapam del Espíritu Santo, identificando oportunidades, organización con autoridades agrarias y municipales; integración de grupos de trabajo, formulación de proyectos, capacitación y mejoras tecnológicas a partir del aprovechamiento de los RN, forestales y agrícolas con el fin de contribuir al desarrollo sustentable de la población.</p> <p>a) Hacer diagnósticos participativos y promover acciones para aprovechar integralmente los RN.</p> <p>b) Hacer un plan de intervención local y microrregional para aprovechar los RN con enfoque territorial y una visión de trabajo de corto, mediano y largo plazo.</p> <p>c) Actualizar el SIG sobre las superficies forestales, agrícolas y asentamientos humanos identificados en los OT, para caracterizar, describir y ubicar las acciones que serán desarrolladas con base a los resultados del plan de acción.</p>

Tabla 14. ADL. Ecología y Producción para el Desarrollo Sustentable, S.C.

OBJETO SOCIAL	ACTIVIDAD PREPONDERANTE	LINEAS ESTRATEGICAS	OBJETIVO
<p>a) Coadyuvar a la modernización y al desarrollo sustentable de municipios, microrregiones o regiones con potencial de recursos naturales y humanos.</p> <p>b) Fortalecer procesos de autogestión de las organizaciones económicas de productores.</p> <p>c) Promover el incremento en los niveles de competitividad y productividad en unidades de producción, núcleos agrarios, y empresas del sector rural.</p> <p>d) Contribuir a la integración vertical de cadenas productivas y a la integración horizontal de los agentes económicos para la promoción de un desarrollo integral en el medio rural.</p> <p>e) Coadyuvar al incremento del nivel de ingreso de la población y a la capitalización del sector rural.</p> <p>f) Enlazar los servicios institucionales de apoyo al desarrollo social, a las actividades productivas y de conservación del medio ambiente con los beneficiarios de los mismos.</p> <p>g) Arrendar y subarrendar todo tipo de bienes muebles e inmuebles; adquirir toda clase de equipos, bienes muebles e inmuebles y en general de todas las materias y artículos que sean necesarios o convenientes para el buen desarrollo de este objeto social.</p> <p>h) Celebrar toda clase de contratos de compra-venta, fideicomisos, hipotecas y demás relacionados con el objeto social, ante instituciones bancarias y auxiliares de crédito, particulares y personas morales.</p> <p>i) Obtener cualquier título legal de patentes, nombres comerciales e industriales, procesos, condiciones, autorizaciones, marcas y derechos de autor.</p> <p>j) Obtener capitales para el incremento de sus operaciones e inversiones.</p> <p>k) Emitir, suscribir, endosar y negociar toda clase de títulos de crédito relacionados con los objetivos de la Sociedad, otorgando y recibiendo toda clase de garantías específicas o hipotecas.</p>	<p>La actividad preponderante es la formación, acompañamiento y asesoría técnica a comunidades, núcleos agrarios y organizaciones del sector rural en procesos que promuevan y potencialicen el desarrollo sustentable.</p>	<p>a) Cuestiona sus condiciones de vida y la búsqueda de alternativas para ampliar sus posibilidades de desarrollo, a través de la reflexión de actores locales.</p> <p>b) Vincula las necesidades identificadas en el proceso de análisis con la oferta y las posibilidades de apoyo de instituciones y de otros agentes que son susceptibles de aprovecharse por los grupos locales.</p> <p>c) Fortalece capacidades internas asumidas por los grupos sociales, propiciando la valoración de sus saberes y promoviendo el enriquecimiento constante de los mismos.</p> <p>d) Fomenta la identificación y seguimiento de áreas de responsabilidad por parte de los involucrados en los procesos de desarrollo.</p> <p>e) Promueve la replicación y el intercambio de experiencias exitosas en procesos de desarrollo local.</p> <p>f) Integra cadenas productivas y busca desarrollarlas de acuerdo a las condiciones de los grupos que apoya.</p> <p>g) Facilita procesos organizativos microrregionales para desarrollar actividades productivas</p>	<p>a) Desarrollar un proceso de acompañamiento, local y regional, para identificar/operar estrategias de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en las comunidades forestales de las regiones Choapam y Villa Alta.</p> <p>b) Realizar talleres de priorización de proyectos comunitarios para cada localidad participante del proyecto.</p> <p>c) Definir esquemas de aprovechamiento sustentable de recursos maderables y no maderables.</p> <p>d) Complementar y ampliar alternativas de formación y capacitación técnica, a través del acompañamiento a cuadros locales (promotores y técnicos comunitarios) incluidos en el proceso de ADL.</p> <p>e) Actualizar planes locales y regionales para evaluar impactos y dar continuidad a las acciones estratégicas.</p> <p>f) Fomentar la interacción entre dependencias y comunidades para establecer acuerdos de gestión y concurrencia de recursos para el financiamiento de proyectos y acciones prioritizadas.</p> <p>g) Integrar estrategias regionales de desarrollo a partir de estudios locales en diferentes procesos.</p> <p>h) Reforzamiento organizacional de las dos organizaciones microrregionales.</p>

CBCyE.- Comisariados de Bienes Comunales y Ejidales; SC = Sociedad Civil; RN = Recursos Naturales.

Fuente: Elaboración propia con información de las propuestas técnicas aprobadas.

Las cuatro asociaciones financiadas, se han desarrollado años antes como prestadores de servicios técnicos para la CONAFOR y han cumplido con los requisitos establecidos en los TdR correspondientes:

- a. Ser una persona moral legalmente constituida y sin fines de lucro;
- b. Contar con la Clave Única de Inscripción (CLUNI);
- c. Contar con formación profesional y experiencia en aspectos de construcción de capital social y humano, metodologías participativas que fomenten la acción colectiva, aspectos agrarios, desarrollo de competencias, proyectos de capacitación y transferencia de tecnología y formulación y evaluación de proyectos desarrollo local y regional;
- d. Conocimiento de la región de interés y del sector rural y forestal;
- e. Tener un posicionamiento moral y profesional reconocido por instituciones, organizaciones, municipios y núcleos agrarios.
- f. Contar con solvencia económica para la formulación de los estudios de diagnóstico y ejecución de los proyectos;
- g. Disponer de instalaciones ubicadas en la región de interés, con la infraestructura y equipo necesarios para el desarrollo de la asesoría;
- h. No tener incumplimientos con otros programas del sector federal;
- i. Estar dado de alta como contribuyente ante la SHCP y estar al corriente en sus obligaciones fiscales;
- j. Contar con un mínimo de un año de experiencia en el tema para el que se solicitó el apoyo; y
- k. Contar (subcontratar en su caso) con un equipo multidisciplinario en las ciencias naturales, sociales y económico-administrativas, así como con personal técnico comunitario, preferentemente de la región.

4.5.2. Antecedentes

Las **ADL** nacieron durante los años setenta en Europa⁴⁸ como una *política territorial* basada en los valores y potencialidades del entorno local y la consecución de mayores cuotas de desarrollo económico y de empleo (PNUD, 1998), en el momento que los gobiernos centrales enfrentaron problemas nacionales que debilitaron las medidas de promoción a escala regional y local. Surgen como alternativa, o complemento, a las políticas macroeconómicas de los gobiernos centrales con los siguientes objetivos: i) movilizar y estimular la innovación en la iniciativa privada, en el área de pymes; ii) catalizar y canalizar los intereses comunitarios; iii) identificar estrategias innovadoras requeridas por el sistema productivo local; iv) crear empleo; v) favorecer la potenciación y la asignación de los recursos internos y externos de cada región; y vi) crear nuevas actividades económicas.

Esta fórmula adquirió fuerza favoreciendo la economía social, por naturaleza frágil y marginal, siendo su campo de acción la iniciativa artesanal, las cooperativas o las empresas de servicios para sectores desfavorecidos. En un principio las Agencias intentaron atraer empresas del exterior y posteriormente, a partir de la década de los ochenta, *aspiraron a mejorar y aprovechar los recursos locales*, conjugando una sociedad civil participativa y una intervención pública concertada.

4.5.3. Aparición en México

Fueron utilizadas por primera vez en 2003 como organizaciones civiles para promover el desarrollo de comunidades y territorios rurales marginados en el Programa de Opciones Productivas (POP) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)⁴⁹. Otra modalidad son las *Agencias de Desarrollo Rural (ADR)* que promueven la organización, ofrecen servicios de promoción, asistencia técnica y capacitación administrativa, y que son usadas por el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO-SAGARPA.

Es escasa la información sobre estas agencias y sus resultados. Un análisis reciente de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) indica que un porcentaje menor de éstas definen y operan estrategias de desarrollo regional, en tanto que la mayoría se dedica a cuestiones de asesoría y capacitación, el fomento de empresas, la asistencia social, o conducen proyectos productivos de forma unilateral limitando su visión a iniciativas productivas, e impidiendo el logro de sus objetivos de desarrollo (UAEM, 2011), no obstante que las Reglas de Operación del POP declaran como su objetivo *“Fortalecer*

⁴⁸ Destacan los países de España, Italia, Francia, Alemania y Bélgica.

⁴⁹ Fueron un instrumento para articular grupos de productores en cadenas productivas, así como para promover procesos de integración y proyectos con un enfoque de desarrollo regional, a través de subsidios gubernamentales.

Agencias de Desarrollo Local en el ámbito rural, que generen o consoliden proyectos productivos y brinden acompañamiento y formación integral empresarial a las organizaciones de productoras y productores, impulsando el desarrollo productivo local y regional" (SEDESOL, 2011). En cuanto las ADR, la página del PESA⁵⁰ señala que operan 186 agencias en 18 estados de la República⁵¹. Revela también que las Agencias operan con 1700 facilitadores y que cada una atiende 30 comunidades. Así mismo, una evaluación de ese Programa en 2011 clasifica a las ADR en tres grupos: el primero (35%) conformado por agencias con buen desempeño; el segundo (40%) son agencias con necesidades de capacitación; y el tercero (25%) son agencias con un perfil y desempeño débiles⁵².

Con la información consultada se definieron las siguientes características generales de las agencias que operan: (i) se integran a partir de la iniciativa de ciudadanos organizados en figuras asociativas reconocidas por el derecho civil o mercantil; (ii) una de sus funciones expresas es detonar procesos de desarrollo rural, aun cuando en la práctica no se hace; y (iii) muestran vínculos institucionales con el sector gubernamental, en tanto reciben financiamiento público para desplegar sus actividades en campo. Adicionalmente, y como fue mencionado antes, las agencias son una estrategia para acompañar iniciativas locales y si bien el POP las presenta como una Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local, la práctica no revela estrategias orientadas al trabajo en red (articulación institucional entre agencias); por tanto funcionalidad se basa en ser un organismo social, a través del cual el gobierno canaliza recursos a comunidades marginadas.

4.5.4. Potencial en las **AT** analizadas

Según la información proporcionada por la CONAFOR respecto al comportamiento de la demanda de recursos para operar **ADL** (Anexo 2), en 2012 sólo en dos de los estados considerados en este trabajo se presentaron propuestas técnicas (Yucatán 2 y Quintana Roo 7), aspecto que en primera instancia destaca la falta de un plan de acción claro para promocionar las Agencias en el sector, aspecto que puede ser cubierto de manera inmediata para recuperar el rezago; sin embargo hay dos elementos de fondo que se tienen que analizar antes de la introducción de las Agencias.

El primero tiene que ver con el modelo de asistencia técnica que opera en el sector, y que es la justificación más socorrida de la CONAFOR para incluir este nuevo actor; es decir parte de la imposibilidad del modelo de fortalecer el capital social y humano, así como

⁵⁰ http://www.utn.org.mx/adr_atributos.html

⁵¹ La página de resultados de 2011 indica que había 230 ADR. Los estados que más ADR tienen son: Oaxaca con 25, Guerrero con 22 y Chiapas con 18, mientras que los que tienen un número menor son Tlaxcala, Michoacán y Yucatán con 3, y Querétaro con 1.

⁵² Comunicación personal.

desarrollar capacidades de gestión en ejidos y comunidades. Esto es grave porque en lugar de atender esta debilidad *fundamental* de los servicios técnicos, el problema se reviste y recubre a tal punto que propicia una degeneración que culmina en abusos como operar teatralmente este esquema cumpliendo con la regla sin hacer aportaciones al manejo de los recursos forestales, ni al nivel de vida de los beneficiarios; reduciendo el papel del asesor técnico a la función particular de gestor en el sector (realización de trámites, informes, y gestiones).

No está de más recordar que la finalidad primaria y originaria del asesor técnico en el sector es *contribuir para la planificación y ejecución de la silvicultura, el manejo forestal y la asesoría y capacitación a los propietarios de los recursos forestales para su gestión*, (Poder Ejecutivo, 2012). Por tanto la aparición de las **ADL** puede ser interpretada porque asesores no pueden brindar servicios de gestión, asistencia técnica y capacitación a ejidos/comunidades, tanto en el ámbito de fortalecimiento del capital social y humano, como para el desarrollo de capacidades de gestión y la diversificación productiva.

El segundo elemento es que la **ADL** tiene como principio básico, desde su definición original que data de aproximadamente hace 40 años, *promover el desarrollo territorial*; sin embargo su utilización en México le ha restado este principio concentrándola en acciones de capacitación, asistencia caso y, en el mejor de los casos, ejecutar proyectos de inversión. En este sentido su adaptación para incluirla en el esquema operativo de la CONAFOR genera tres confusiones: (i) surge para suplir al asesor técnico actual en algunas funciones; y (ii) sus funciones escapan a la definición original de promover el desarrollo; y (iii) deja en el limbo la necesidad de promover el desarrollo en el sector forestal y, por ende, de las **AT**.

Cabe señalar que las dos instancias que operan actualmente como **ATL** de la CONAFOR indicaron que desconocen especificidades de esta propuesta de incluir **ADL** en los modelos, inclusive han mencionado, sobre todo en el modelo de la Cuenca del Río Ayuquila, que no ven valor agregado a esta incorporación, y si encuentran un elemento que dificulta la operación de éste, además de que genera incertidumbre en los otros actores, y en el caso de los asesores técnicos, incluso una posición encontrada.

En el caso de la JIRA, el entrevistado⁵³. Desconoce el tiempo que tardará la consolidación de esta figura en el sector, además de que reconoce que un factor que ayudaría para ello es instrumentar un programa de información permanente a todos los actores en la región.

A diferencia de la Junta, la CONABIO, a través de la CCRB, destaca la importancia de las **ADL** para promover las **AT**, así como para procesos de desarrollo territorial que consideren

⁵³ Entrevista con el Director de la JIRA.

la conservación de la biodiversidad. No obstante, como se señaló antes, la CONABIO tiene lineamientos estratégicos y operativos sólidos que rigidizan y dificultan su participación como **ATL** para el **PE** de la CONAFOR. Por ejemplo la CONABIO, a través de su convocatoria del Proyecto de Desarrollo Rural Sustentable en Corredores Biológicos de Chiapas, Convocatoria 2012, indica que tiene una *metodología de intervención territorial* basada en la conservación de la biodiversidad, la cual se desconoce pero es un hecho, porque así se confirma con el personal operativo de la CONAFOR, que no se ha analizado ésta metodología y menos se ha acordado su aplicación en el PE de Yucatán. Otro ejemplo es que promueve la formación/operación de **Agencias de Desarrollo Sustentable (ADS)** que *realiza procesos de promoción, capacitación, asistencia técnica y evaluación de proyectos dirigidos a la transformación agroecológica y reconversión agroforestal de sistemas agropecuarios extensivos y el desarrollo territorial* (misma convocatoria hecha octubre por la CONABIO)⁵⁴, aspecto que puede hacer más ambigua la discusión en torno a las **ADL**.

Esta figura nos fue presentada por personal de la CONABIO como herramienta básica para operar una política de desarrollo territorial en zonas de alta biodiversidad. Destacó también que el **ATL**, función que desempeña la Comisión, supervisa el desempeño del **ADL**, junto con un Comité Estatal. Otras funciones que desempeña el **ATL** son: (i) Genera y promueve acuerdos; (ii) Participa en la formulación de programas de fomento; (iii) Ayuda a redactar reglas de Operación; (iv) Participa en el Comité Estatal como concertador; y (v) Arma convocatorias para **ADS**.

Siguiendo ubicados en el tema de las **ADS**, indicó que principalmente son tres características que tendrá que tendrán que tener las **ADS**: (i) Capacidad (especialistas temáticos, promotores, instalaciones, etc.); (ii) Gobernanza; y, (iii) Rendición de cuentas.

De manera específica a continuación se presentan los objetivos - metas de ambas agencias:

⁵⁴ Posteriormente en noviembre de este mismo año, la Dirección de la Región Chiapas, Tabasco y Oaxaca, de la Coordinación General de Corredores y Recursos Biológicos, publicó el resultado de la Convocatoria indicando que se consideraron elegibles para participar en el ejercicio 2012 las siguientes 10 ADS: (i) Capacitación, Asesoría, Medio Ambiente y Defensa del Derecho a la Salud, A.C. (CAMADDS); (ii) Centro de Estudios de Tecnologías Apropriadas Para México A.C. (CETAMEX); (iii) Conservación, Identidad y Desarrollo Sustentable, A.C.; (iv) Consultores Unidos de la Selva, A.C.; (v) Consultoría Integral de Servicios y Desarrollo Agropecuario Sustentable, S.C. (CISDEAS); (vi) Desarrollo y Gestión Territorial Sustentable, S.C.; (vii) Empresa Rural Ilhuicanemi, S.C.; (viii) Humedales Usumacinta, A.C.; (ix) Pronatura Sur, A.C.; y (x) Red de Agencias de Desarrollo Sustentable, A.C. (Publicación de Resultados del Proceso de Selección de Agencias para el Desarrollo Sustentable para el ejercicio 2012

Tabla 15. Diferencias entre ADL y ADS

AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL CONAFOR	AGENCIAS DE DESARROLLO SUSTENTABLE CONABIO
1. Implementar una estrategia de gestión territorial y del paisaje rural en los ejidos y comunidades desde una perspectiva regional	Productores capacitados en técnicas agroecológicas, agroforestería y gestión territorial comunitaria.
2. Consolidar los procesos de autogestión comunitaria, dirigidos hacia el fortalecimiento de las instituciones agrarias y sus organizaciones (gobernanza comunitaria)	
3. Desarrollar la base productiva local, la investigación y la innovación tecnológica, que repercuta en el mejoramiento de la producción y la competitividad local y regional;	Proyectos productivos diseñados de acuerdo a las condiciones específicas de cada comunidad, en operación, con seguimiento y evaluados.
4. Establecer un modelo de atención para los ejidos y comunidades de la región, basado en la construcción de capital social, desarrollo de competencias y apropiación de la gestión territorial local y regional;	
5. Promover la articulación de los distintos agentes institucionales que intervienen en el territorio de manera que todos los esfuerzos en materia de fomento productivo se coordinen y canalicen en función del desarrollo económico y social;	Proyectos integrales de intervención territorial elaborados con base en la colaboración y acuerdos entre diferentes unidades de producción y comunidades, que articulan diferentes escalas territoriales con cadenas de valor.
6. Participar con otras organizaciones e instituciones, en planes y proyectos encaminados al desarrollo comunitario preferentemente de zonas indígenas;	
7. Acompañar los espacios de toma de decisiones en los núcleos agrarios atendidos;	Comunidades con promoción de proyectos de transformación productiva, reconversión agroforestal y gestión territorial.
8. Apoyar a los representantes agrarios para que tengan mayor capacidad de gestión;	
9. Promover la creación y el fortalecimiento de empresas forestales comunitarias, articulando su operación en cadenas productivas y redes comerciales y de colaboración, locales y regionales;	
10. Mejorar los impactos de los programas de apoyo productivo institucionales hacia la zona rural a través de la asistencia para la elaboración de proyectos integradores comunitarios;	
11. Consolidar las redes de trabajo y autogestión de grupos sociales e institucionales en el marco de la Agencia de Desarrollo Local;	
12. Promover acciones a nivel regional para un desarrollo productivo con bajas emisiones de CO2 en la agricultura, ganadería, agroforestería y manejo forestal sustentable, y	
13. Implementar acciones a nivel regional para reducir procesos de erosión, manejo del fuego, conservación de la biodiversidad y agua	
	Información integrada en un sistema de monitoreo y evaluación de los impactos en la cobertura forestal, la biodiversidad, mejoramiento productivo y la calidad de vida de las comunidades involucradas en el proyecto.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CONAFOR, TdR de Convocatoria para **ADL**; y CONABIO, Convocatoria de ADS en Chiapas, 2012.

Como se puede apreciar, las visiones son diferentes y con pocos elementos vinculantes, a no ser la promoción de una visión territorial con inversiones de acuerdo con las especificidades locales y la promoción de acuerdos y colaboración entre actores; sin embargo no hay congruencia.

Antes de seguir fomentando la figura de **ADL** es necesario hacer un análisis de las ventajas y desventajas de incluir esta figura. Además será necesario definir: (i) *un programa de información y difusión* a todos los actores en el sector sobre las Agencias que destaque su perfil, funciones, contribución al fortalecimiento de ejidos/comunidades, y su valor agregado al esquema de **AT** que promueve la CONAFOR; (ii) *un perfil técnico de las Agencias*; y (iii) hacer una relación de los posibles entes que desempeñen la función, a fin de evitar incluir en los TdR para 2013, candados o barreras para impedir su participación, o sesgar los apoyos.

No obstante, esta propuesta destaca la necesidad inmediata de definir alternativas para fortalecer el acompañamiento técnico de los núcleos agrarios, sobre todo en cuanto a temas de capital social y humano, y de gestión local. Son dos opciones sobre las que hay que tomar una decisión: (i) fortalecer el modelo actual de servicios técnicos que promueve la CONAFOR, principalmente en los tres temas señalados anteriormente; e (ii) inclusión de un nuevo actor en el escenario que puede ser la figura de ADL adaptada.

Recuadro 6. Acciones previas para la consideración de ADL en el modelo de desarrollo de AT

1. *Analizar las ventajas y desventajas de incluir **ADL** en los modelos de promoción de **AT**;*
2. *Operar un programa de difusión;*
3. *Definir un perfil técnico del **ADL**;*
4. *Redefinir los criterios a cubrir por los interesados en fungir como **ADL**; y*
5. *Modificar los TdR que emite la CONAFOR para promover **ADL**.*

5. Conclusiones, recomendaciones y riesgos.

5.1. Conclusiones

Las conclusiones están organizadas en función del tema con el cual tienen más relación:

- Diseño de la estrategia;
- Impactos iniciales, tendencias; y
- Estructura operativa.

Después de detallar las conclusiones a partir de este esquema, presentaremos algunas recomendaciones para la operación de la estrategia en los próximos años.

5.1.1. Acerca del diseño de la estrategia

i. La realidad es más compleja de lo previsto

Sobre todo en cuanto se refiere a la participación de los actores y a la definición de arreglos de gobernanza para operar la estrategia, básica para promover la implementación de las **AT**, promover el desarrollo territorial, mejorar la calidad de vida de los pobladores y hacer un manejo sustentable de los recursos naturales.

ii. Mecanismos pertinentes únicamente para los que tienen capital natural y experiencia

La experiencia de la silvicultura comunitaria en el país por más de 30 años indica que estos mecanismos de fomento participativo y operación de alternativas funciona en los territorios/comunidades que tienen capital natural importante, en términos, de bienes (madera, productos agropecuarios, productos no maderables, etc.) y servicios (conservación de la biodiversidad, ciclo hidrológico, etc.), reducción de emisión de GEI, etc.

iii. Una estrategia promisorio a pesar de mecanismos de proyectos inadecuados

La implementación de **AT** ha trabajado con un modo de operación típico de proyecto, a través de **PE** que incluye publicación de lineamientos, convocatoria, evaluación y asignación de apoyos anuales, mecanismo operativo en donde las obligaciones de la administración de fondos públicos del Gobierno de México y su ejercicio entran con

frecuencia en contradicción con los objetivos de la estrategia. Estas contradicciones se manifiestan de distintas maneras:

- a. No hay una relación expresa que indique que los **PE** son un instrumento para desarrollar o implementar las **AT** como *esquemas piloto* que proporcionarán elementos para operar el Mecanismo REDD+ en los próximos años en el país;
- b. No se puede planificar en detalle con mucha anticipación el contenido de las acciones que se realizarán, a través de los **PE** de las formaciones que se tienen que dar durante el año para avanzar en el desarrollo de las **AT**;
- c. El tiempo invertido en la aprobación del presupuesto y su liberación anual limita el periodo útil para gastar de manera efectiva la mayor parte de los recursos;
- d. Si el proceso de asignación de recursos de los **PE**, a partir de lineamientos operativos y convocatorias públicas da una impresión de seguridad, no necesariamente permite optimizar el uso de los recursos; y
- e. Aunque las decisiones de asignación de apoyos de los **PE** se toman a nivel de comité estatal, los ejidos y comunidades se ubican en posición de "beneficiarios"; es decir, si bien cofinancian una parte de las inversiones, no tienen un poder de decisión directo, o al menos es parcial, sobre el destino de los recursos que manejan los Programas Especiales;

En realidad los **PE** tienen el potencial de trabajar más como un programa de apoyo a políticas públicas que como un proyecto tradicional, pero sus normas de operación son las de un proyecto clásico. Esto genera tensiones que tienen que ver con procesos existentes para la toma de decisiones a la vez y con los tiempos - muchas acciones son de largo plazo y la programación-presupuestación es anual. Asimismo el hecho de que los Programas tengan poca flexibilidad no favorece el aprendizaje a nivel de todos los actores, principalmente por parte de los sociales.

Estos problemas sin duda tienen consecuencias negativas sobre la dinámica y los resultados de los **PE**, y por supuesto sobre el desarrollo de la **AT**; sin embargo, la información recogida por el consultor muestra que estas han sido menores. Si bien existen algunos puntos que podrían mejorarse, el primer requisito, e inmediato, es que los **PE ganen la confianza** de los actores en las regiones donde operan, especialmente en ejidos y comunidades. Se puede decir que los **PE** están recién "internalizando" en parte el conocimiento empírico de los actores, lo que permitirá corregir en gran medida los

problemas que podían nacer de la insuficiente participación de todos los actores en las tomas de decisión.

Esto será posible en la medida que su mecanismo operativo se flexibilice y se articule claramente con la estrategia de implementación de **AT**, y además se establezcan metas concretas y reales. Esto es posible si se aprovecha el nivel de organización social y por la previa acumulación de capital social de los actores; sin embargo no es seguro que se pueda hacer si no se consideran esquemas de gobernanza diferenciados por **AT** que destierren toda pretensión integracionista u homogenizadora, considerando la diversidad y heterogeneidad de las regiones geográficas y sociales del país.

5.1.2. Impactos iniciales, tendencias

i. Una contribución para identificar la necesidad definir procesos de difusión de las alternativas

La operación de los **PE** en estos dos años ha permitido identificar lecciones varias, que se verán enriquecidas a partir de la participación que tanto la JIRA como la CONABIO impulsen en ambas regiones (Cuenca Costeras, Jalisco; y Península de Yucatán) para promover la gobernanza regional/territorial y armonizar la intervención de los actores en el marco de su relación formal (convenio) entre estos y la CONAFOR, constituyendo parte fundamental para implementar las **AT**. En estos años se ha avanzado en la divulgación de ambos arreglos de gobernanza, sobre todo en el caso la Junta Intermunicipal que además de su reconocimiento nacional está adquiriendo preponderancia en el plano internacional. Las dinámicas de los **PE** y su operación, así como los intercambios de experiencias, jugaran en este sentido un papel esencial.

ii. Resultados iniciales

Si bien hay visos de resultados positivos, porque es una práctica institucional, éstos no han sido sistematizados del todo. Ayudaría que los **PE** consideren un plan de actividades para sistematizar y promover experiencias, destacando las lecciones más importantes. Las acciones consideradas, aun dispersas para una intervención piloto caracterizada por un control de su operación, para promover las **AT** y contribuir a mejorar la gestión territorial, permitieran ampliar el conocimiento de los actores, así como las alternativas de gobernanza, y para implementar nuevos procesos. Esto será clave para transitar del estadio de ideas interesantes y prometedoras al estadio de estrategia viable. La CONAFOR lo plantea así: *“REDD+ es una estrategia, porque la deforestación no es un problema forestal, no podemos crear un programa específico que lleve a detener la deforestación sólo con nuestros instrumentos, por eso estamos trabajando intensamente con la SAGARPA, y aquí el acuerdo es actuar conjuntamente las dependencias federales y*

estatales, en una acción coordinada con los gobiernos locales, para impulsar las asociaciones de municipios e ir generando una capacidad local". Así mismo señaló que "... no se trata de detener la pérdida eliminando posibilidades económicas, lo que queremos es generar el desarrollo económico de las zonas forestales más productivas..." (Milenio, 2012)

Este papel, tendencialmente será aún más importante por el hecho de que actualmente existen diversas posibilidades de financiar proyectos alternativos en el campo que no han sido aprovechadas por falta de propuestas con suficiente credibilidad metodológica, operativa, económica, ambiental y social.

Vale señalar también que este papel de acelerador no constituye un efecto menor. Todo lo contrario. Los procesos de desarrollo a menudo no pueden aprovechar inventos o experimentos conocidos desde hace mucho tiempo, por la falta de mecanismos que permitan a las sociedades rurales incorporarlos a su funcionamiento y evolucionar sobre la base de su integración. Los **PE** pueden jugar este papel, fortaleciendo a los actores que acompañan estas evoluciones. Es decir, pueden ser un catalizador de procesos.

Algunos de los impactos que se pueden prever para los próximos años son:

- a. Disminución de la deforestación y degradación;
- b. Gobernanza fortalecida;
- c. Incidencia sobre la producción, industrialización y comercialización;
- d. Negocios que propicien cambios de operación e incentiven la decisión de invertir- reinvertir, con impacto sobre los volúmenes, calidades y valores comercializados de productos finales;
- e. Manejo sustentable de los recursos naturales;
- f. Desactivación de estrategias de transferencia de recursos económicos y programas de fondo perdido;
- g. Incremento de inversión territorial;
- h. Capital humano incrementado y especializado;
- i. Mejor nivel de vida en los territorios.

iii. Fortalecimiento del capital social

Los **PE** consideran primordialmente a las autoridades de ejidos y comunidades como sus interlocutores principales (así es en todos los apoyos de CONAFOR), lo cual contribuye sin

duda a reforzar su participación y les ayuda para que se adapten y evolucionen en función de las necesidades del contexto territorial, así como a integrarse con otros actores.

Los **PE** tienen la intención de contribuir a reactivar el proceso de reunión de las asambleas en los ejidos y las comunidades en las cuales se había debilitado esta práctica. Todo nuevo proyecto tiene también que ser discutido y aprobado por las autoridades comunales y validado por la asamblea, pero no se encontró evidencia de que en el caso de estos dos **PE** haya ocurrido así⁵⁵. Otras disposiciones similares se aplican en distintos momentos: por ejemplo, las recomendaciones que se formulan con los estudios de ordenamiento territorial tienen también que ser traducidas en acuerdos por la asamblea. Aunque esto no siempre se cumple, demuestra la preocupación de la CONAFOR para que no se salte el nivel de decisión de la autoridad comunitaria.

Uno de los rasgos originales e interesantes de los sistemas de gobierno de ejidos/comunidades, sobre todo indígenas, es su capacidad de formar ejidatarios/comuneros a las tareas de interés común y de establecer una progresión en los niveles de responsabilidad que asumen con el tiempo. La CONABIO, con la formación de técnicos comunitarios, asociada con el Programa Especial de Silvicultura Comunitaria que opera la CONAFOR, apoya este proceso de formación de una masa crítica de personas susceptibles de intervenir en el manejo sustentable de recursos naturales y de adecuarlo a las necesidades de la región/territorio y de los ejidos/comunidades, en un campo que tradicionalmente ha sido el terreno reservado de profesionales externos. Este proceso se ha destacado en los últimos años y está siendo bien aceptado por los diversos círculos de actores. Este esquema puede verse favorecido con la intervención de la JIRA y CONABIO, como **ATL**. Para ello es conveniente puedan dirigir sus intervenciones hacia un mismo fin, aun cuando con especificidades propias, esto puede hacerse dando continuidad a la organización de intercambios iniciada en el mes de junio del presente año entre la CONABIO y la JIRA⁵⁶, complementada con la participación de los otros actores en las **AT**. En la descripción del **PE** de las Cuencas Costeras señalamos que esta es un área que se tendrá que fortalecer en ese modelo de gobernanza.

⁵⁵ Esto se evidenció en el Primer Foro de Seguimiento del Programa Especial para la Conservación, restauración, y el Manejo Sustentable de los Recursos Forestales en la Península de Yucatán, realizado en Tekax, Yucatán el 5 de diciembre de 2012. En el taller algunos participantes expresaron abiertamente su desconocimiento del Programa y menos su relación con la **AT**. También evidenciaron su descontento por la gran cantidad de información relativa al tema de Cambio Climático y REED+, sobre todo por la falta de coordinación de las instituciones de gobierno que los promueven y el impacto negativo que causa en la población.

⁵⁶ Reunión de trabajo para el intercambio de experiencias con el Corredor Biológico Mesoamericano, Guadalajara, Jalisco, 19 y 20 de julio de 2012

El efecto esperado de los **PE** sobre el capital social se puede traducir en nuevos acuerdos institucionales entre actores y al interior de los núcleos agrarios, de manera que les ayuden a aprovechar de forma óptima sus recursos naturales (principalmente bosques y selvas). Paradójicamente, aunque este tipo de impacto nos parezca fundamental, si recordamos la gran cantidad de conflictos agrarios que existen en áreas forestales (por ejemplo en Oaxaca, Durango, y la Península de Yucatán) los **PE** no lo han hecho explícito ni lo reconoce en sus informes como algo esencial. Como lo mencionamos anteriormente, es a través de la sensibilidad de todos los actores, y porque muchos de ellos conocen a profundidad de los problemas locales, en particular de los ejidos y comunidades, que esta línea de trabajo se puede profundizar.

5.1.3. Estructura operativa.

i. Implementación de los PE

Como fue mencionado los **PE** operan como un proyecto tradicional (lineamientos o reglas de operación, plazos para operar, ejercicio anual, convocatoria, proceso de evaluación y asignación de apoyos, etc.), aunque sus objetivos corresponden a una estrategia que está dirigida a promover la política sectorial, lo cual requiere un arreglo operativo diferente para darles mayor efectividad.

El punto de partida es el siguiente. Su implementación formal se hace, a través de las Gerencias Estatales, aun con pequeñas diferencias. Por ejemplo, en las Cuencas Costeras de Jalisco el **PE** es operado por la Subgerencia de Producción y Productividad dentro del paquete de apoyos que otorga la CONAFOR, lo cual de suyo dificulta la especificidad del Programa y su apropiación por parte de los actores, aún del personal operativo de la CONAFOR. En esta operación se identifican dos ejercicios paralelos claramente: (i) La ejecución del **PE** tiene la lógica operativa de la Gerencia Estatal lo cual le da cierta fortaleza como proyecto, pero está totalmente desligado de la estrategia de **AT**; y (ii) la promoción de la estrategia de impulso de **AT** se hace de manera centralizada, con escasa o nula participación de la Gerencia Estatal, al menos a nivel operativo. En lo que respecta en la Península de Yucatán, también la promoción de las **AT** es dirigida a nivel central con una participación escasa de las Gerencias Estatales. Por otro lado, la operación misma del **PE**, por ejemplo en Yucatán, es ejecutada por el *Proyecto de Implementación de Acciones Tempranas*⁵⁷ de la Gerencia no vinculada claramente a la Subgerencia Operativa.

Por otro lado la operación de estos PE está influenciada por otros instrumentos estratégicos que opera la CONAFOR. El primero, en coordinación con la CONABIO, es la

⁵⁷ La persona que ejecuta estas acciones tiene el título de *asistente de implantación de acciones tempranas*.

ejecución del *Proyecto para Implementar Acciones Tempranas REDD+ en Cuencas Prioritarias de México, a través de la Construcción de Mecanismos de Gobernanza a Nivel Local* que tiene el objetivo de construir capacidades técnicas e institucionales a nivel local para el desarrollo de metodologías y mecanismos que vinculen los programas de desarrollo rural y manejo forestal sustentable de cuencas prioritarias de México, que es apoyado con recursos del *Latin American Investment Facility (LAIF)*. También opera, apoyada por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en la construcción de capacidades técnicas e institucionales a nivel local para el desarrollo de Acciones Tempranas REDD+.

Estas dos últimas iniciativas avanzan de manera acelerada y claras en su especificidad, por ejemplo en el apartado del Modelo de Atención, 2.1.1 Acción Temprana de la Cuenca del Río Ayuquila, se mencionó que se han formalizado dos juntas intermunicipales adicionales a la JIRA. Cabe señalar que éstas son impulsadas por la AFD y que la meta de ese apoyo es formalizar cuatro OPD en Jalisco, por lo que está pendiente sólo una, prevista para 2013 y que abarcará la Costa Sur de Jalisco; sin embargo si bien este proyecto es eficiente en cuanto el logro de sus objetivos, su efectividad tiene que ser revisada⁵⁸.

Por su parte el PE de la Península de Yucatán opera de manera más ambigua ya que aunque formalmente se ejecuta a través de la Gerencia Estatal, se hace por un profesional contratado por honorarios, denominado *asistente de implantación de acciones tempranas*, con participaciones esporádicas de la Subgerencia de Producción y Productividad.

Estos PE se implementan con criterios operativos derivados de sus lineamientos especiales, y principalmente con un principio de fiscalización, pero están ausentes aspectos estratégicos, metodológicos, y de impacto. Asimismo el hecho de que los Programas tengan poca flexibilidad no favorece el aprendizaje a nivel de todos los actores, principalmente por parte de los sociales.

ii. Los arreglos institucionales (modelo de gobernanza) para promover las AT

Aunque los modelos de gobernanza aportan bases para consolidar los arreglos locales, nos encontramos frente a un espacio amplio en lo que hace a la arquitectura institucional, pues generalmente no existen ni organismos ni instituciones que puedan abordar de un modo integral la problemática del trabajo colectivo.

⁵⁸ Coincidimos con personal técnico del Proyecto en la CONAFOR que hay tres elementos estratégicos de la iniciativa para crear OPD en Jalisco que tienen que ser considerados: (i) *tamaño pertinente de la región/territorio* y por consecuencia área de influencia para las acciones de gobernanza; (ii) *creación y fortalecimiento de una visión estratégica en los OPD*; y (iii) *fortalecer su estructura técnica operativa*.

Los arreglos administrativos tradicionales en ambas regiones aparecen dispersos en una multiplicidad de agencias públicas: SAGARPA, SEMARNAT, CONAFOR, SS, SEP, SEDESOL, CONANP, CDI, INE, SRA, etc., amén de una serie de instancias estatales y otras autónomas como fondos sociales. Las posibilidades de coordinación raras veces trascienden las reuniones de comités sin efectos sustantivos en el terreno. Esto ocurre a partir de que en los últimos años, ha habido una tendencia a enfrentar este problema por la vía de transferir las responsabilidades del desarrollo rural a los gobiernos municipales o estatales.

Para construir la arquitectura institucional para la gobernanza en las **AT** consideradas está asociada a la presencia y calidad de cinco elementos:

- a. Las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas;
- b. La coordinación, pero también la existencia de controles y equilibrios, entre los distintos niveles de gobierno (nacional, estatal, y municipal);
- c. Las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva que, por regla general, sobrepasan a las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo en los territorios más pobres;
- d. Las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil; y
- e. Los espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes al desarrollo territorial.

Dichos arreglos no pueden reducirse, como ha ocurrido con frecuencia, a un mero ejercicio de técnicos o consultores, para cumplir con las formalidades de la obtención de recursos del presupuesto, sino que deben surgir de procesos de consulta y participación de los diversos actores regionales/territoriales, constituyéndose en instrumentos que permitirían tanto la movilización de los recursos locales, como la transparencia en el uso de los fondos y el rendimiento de cuentas sobre bases informadas.

Estos arreglos tendrán que orientarse a mejorar las condiciones de vida de la población de la región/territorio y pueden llegar a constituir instrumentos para el proceso de un *aprendizaje adaptativo*, entendiendo por tal la habilidad de entender las tendencias prevalecientes, los acuerdos de los actores en el territorio, de identificar correctamente las oportunidades y las amenazas, de adquirir información útil y oportuna, de implementar soluciones coherentes con las restricciones impuestas por los mercados, por las

posibilidades políticas y por las normas cívicas, así como de moldear las instituciones que afectan el desarrollo de la **AT**.

La evolución de los actores y sus respectivos arreglos institucionales refleja de alguna manera su racionalidad. En los primeros dos arreglos (*Gestión Centralizada* y *Gestión Descentraliza*) la tendencia va hacia una participación corresponsable y armonizada de los actores, y tienen además un incentivo para invertir de manera colectiva porque todos obtendrán beneficios en el futuro. En los siguientes arreglos (*Gestión con actores independientes* y *Libre acceso*) la aportación de experiencia, tiempo y recursos económicos depende de la capacidad de cada actor, por lo que la inversión colectiva tiende a cero. Esto significa que la racionalidad de los actores es un factor que puede favorecer o limitar el desarrollo de las **AT**.

La metodología propuesta en el capítulo anterior para monitorear el progreso de las **AT** se elaboró sistematizando el avance y las primeras experiencias de los modelos de la JIRA y la CONABIO; es decir, está sustentada en aspectos concretos. Esto significa que se trata de no improvisar soluciones externas a los territorios, sino de aprovechar las lecciones de los modelos en curso, a fin de facilitar la transferencia de la experiencia entre los modelos. Lo anterior sugiere que la CONAFOR considere los criterios de monitoreo y su progreso como las líneas de acción para el fortalecimiento de las **AT**, sin que sean una barrera para complementar y actualizar dichos modelos con criterios adicionales que surjan sobre la marcha, así como para generar modelos alternos.

Por lo anterior la siguiente etapa de la *estrategia de promoción de AT* es una oportunidad para enriquecer la tipología de arreglos de gobernanza que se pueden construir, a partir de identificar los conflictos regionales/territoriales, los actores con sus características e intereses, y posteriormente definir el nivel de progreso de éstos. Con esta base de diagnóstico el **ATL** estará en condiciones de priorizar las acciones para apoyar a los actores y con ello elaborar el *Plan de Acción* para la **AT**; de igual manera puede registrar periódicamente los cambios en el nivel de progreso de los actores. Por su parte la **ATL** puede usar la metodología propuesta para autoevaluarse y decidir en qué áreas hacer mejoras.

Las líneas de acción que se recomienda impulsar corresponden a cada criterio para monitorear el progreso de las **AT** y tienen la finalidad de clarificar las acciones que deben responder a algunos puntos críticos del proceso de implementación de esas **AT**.

En relación a los propios planes, la creación de instancias de concertación constituye un elemento clave de la nueva institucionalidad y su desarrollo debe verse como un proceso de construcción social en el propio territorio, que parte por la adopción de consensos en aspectos de baja conflictividad de intereses, para ir progresivamente conformando redes y

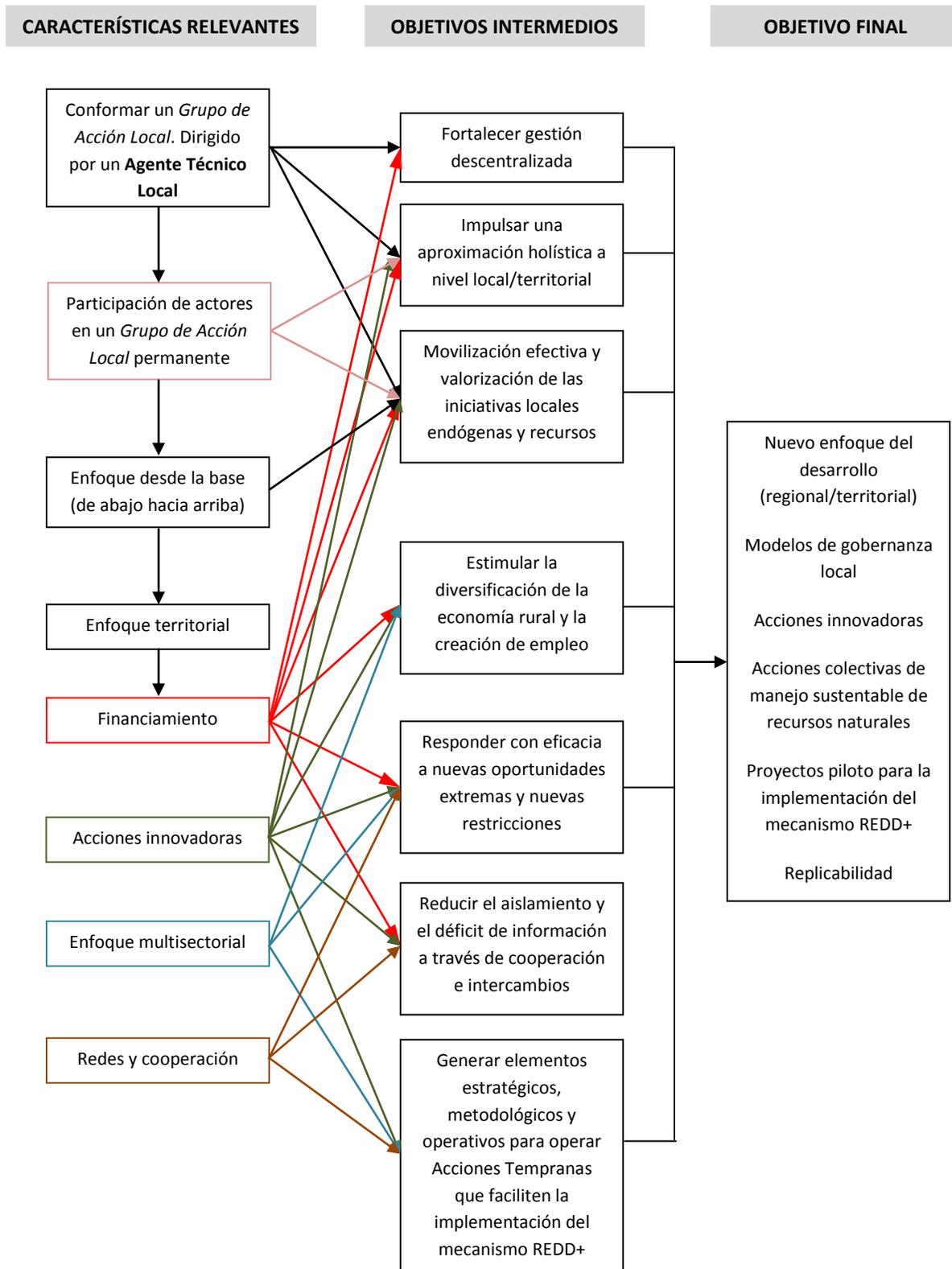
alianzas de mayor complejidad que vayan institucionalizando las prácticas contractuales y fortaleciendo la confianza mutua entre los actores.

Esta arquitectura institucional requiere de una estrategia y/o sistemas de comunicación fluida entre todos los actores del proceso. Ello significa el establecimiento de redes interactivas de información/comunicación, que vinculen la localidad al municipio, éste a la región y ésta al estado, y posteriormente a la federación. Tales redes permitirán: (i) elevar significativamente la productividad de los escasos recursos; (ii) coordinación, como un proceso permanente, entre funciones separadas pero complementarias; (iii) la detección o alerta temprana de problemas y oportunidades; (iv) aumentar la transparencia de la gestión pública; (v) facilitar la concertación en la relaciones entre los distintos agentes; (vi) vinculación con sistemas tecnológicos y científicos externos a la región/territorio; y (vii) acceder a las señales de los mercados externos.

Sin perjuicio de lo anterior, la viabilidad de la gestión local participativa, dependerá de la homogeneidad de los actores (que, independientemente de sus diferencias, coinciden en determinados objetivos); los niveles de organización y; la calidad y cobertura de la infraestructura. Las exigencias serán más complejas en la medida en que se pase de territorios concentrados con infraestructura, socialmente homogéneos y con altos niveles de organización social, a otros que no reúnan estas condiciones.

En la figura 11 se muestran algunas características y objetivos que, desde nuestro punto de vista, deberán considerar los arreglos para impulsar las **AT**, a fin de complementar los esfuerzos realizados por el gobierno y otras instancias involucradas en el crecimiento territorial, así como en la implementación del Mecanismo REDD+.

Figura 11. Estructura General para promover arreglos regionales/territoriales



Fuente: Elaboración propia

iii. Necesidad de apoyos focalizados a las instancias de promoción de la acción colectiva y la gobernabilidad

No obstante los indiscutibles avances en estos primeros años, el gobierno local y la acción colectiva podrían ser objeto de mayor atención de parte de la estrategia de **AT**, apoyada por los **PE**, ya que se han centrado sobre los aspectos de gobernanza territorial/regional, como fin y no como medio, y menos en la aplicación orientada de recursos para reducir la deforestación y la degradación de los recursos naturales para disminuir el impacto negativo del cambio climático.

La metodología de trabajo requerida en los apoyos de la CONAFOR, así como la de varios consultores que laboran en el marco de los programas de la Comisión podría probablemente mejorarse. Por ejemplo, los diagnósticos rurales participativos y los ordenamientos territoriales constituyen ejercicios interesantes, pero insuficientes para ayudar el proceso de fortalecimiento de su capacidad de gobernarse a sí mismos, y de generar actividades productivas factibles basadas en el manejo sustentable de los recursos naturales, y en el marco de la Estrategia Nacional de Cambio Climático⁵⁹. Se podrían por ejemplo utilizar de manera sistemática herramientas de cartografía participativa, y desarrollar, en torno a estos, un eje de trabajo específico con ejidos/comunidades, y demás actores, con una visión regional/territorial.

La búsqueda de esquemas institucionales adaptados debería, a nuestro parecer, volverse uno de los temas centrales de trabajo de los **PE**, el otro es hacer converger de manera estratégica los apoyos individuales (a núcleos agrarios) hacia un bien común a nivel regional, ya que por el momento los **PE** no han trabajado en fomentar mecanismos inter-municipales o de mancomunidades, pero estos serán necesarios en el futuro próximo. La preparación de esta evolución constituye probablemente uno de los desafíos más importante para las fases ulteriores de los **PE**.

iv. Construir un sistema de información de uso amplío, mejorar el sistema de seguimiento, y alinearlo al Sistema de Monitoreo y Seguimiento del Programa de Bosques y Cambio Climático

No conocimos en los dos **ATL**, ni en la CONAFOR, el sistema de seguimiento de la implementación de **AT**, ni de los **PE**; sin embargo es de nuestro conocimiento que el primero está incorporado en el Sistema de Monitoreo del Programa de Bosques y Cambio Climático, financiado parcialmente por el Banco Mundial. Dicho sistema considera indicadores relativos a la operación del Programa de Bosques en general, y específicos

⁵⁹ Un ejercicio inmediato que se tiene que hacer es la revisión de los TdR de estos instrumentos, a fin de darles mayor operatividad, incluir elementos estratégicos y de integración regional/territorial. Además es conveniente revisar la calidad de los trabajos que se realizan.

para las acciones REDD+, incluidas las relativas a las Acciones Tempranas que promueve en su Componente 1 (*Diseño de políticas y fortalecimiento institucional*) y Componente 3 (*Innovación para REDD+ en áreas de acción temprana*). Para esto es conveniente se conozca el Capítulo 12 (Monitoreo y Seguimiento) del Manual de Operaciones del Proyecto de Bosques y Cambio Climático, del cual por el momento únicamente resaltamos a manera informativa los principales indicadores al respecto, mismos que están directamente asociados con este trabajo y son fundamentales para orientar los trabajos en las **AT**, así como de los **PE**:

Tabla 16. Indicadores para orientar en trabajo en las AT

UBICACIÓN y NIVEL DE RESULTADOS	INDICADOR
1. Objetivo del Desarrollo del Proyecto; Indicador tres	Reducir la deforestación y degradación forestal neta en paisajes seleccionados dentro de las áreas de Acción Temprana de REDD+, comparadas con la línea base (números de hectáreas netas o equivalente de emisiones CO ₂)
2. Resultado Intermedio. Componente tres (<i>Innovación para REDD+ en áreas de acción temprana</i>) 3. Indicador 1. 4. Indicador 2. 5. Indicador 3. 6. Indicador 5.	Comunidades que participan y reciben apoyo de Agentes Técnicos Locales y Agentes de Desarrollo Local en Áreas de Acción Tempranas REDD+ Convenios operativos entre CONAFOR, SAGARPA y Estados que apoyan REDD+ Iniciativas comunitarias REDD+ viables económicamente enfocadas a demostrar el potencial de replicabilidad en escala. Aumentar la proporción de inversiones de CONAFOR y SAGARPA movilizadas a través de los nuevos mecanismos de paisajes integrados a REDD+ en Áreas de Acción Temprana

Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Operaciones del Proyecto de Bosques y Cambio Climático

Cabe señalar que los indicadores se medirán a partir de una línea base que está definida para cada uno de estos (Ver Manual de Operaciones del Proyecto de Bosques y Cambio Climático).

El contenido de estos indicadores no se ve reflejado de manera clara en este momento en la implementación de las **AT**, ni en la operación de los Programas Especiales, aspecto que tiene que ser incorporado en los Lineamientos de Operación de los **PE** para los próximos años⁶⁰.

Adicional a estos indicadores que podemos denominar “macro”, es conveniente agregar otros relacionados con un monitoreo de carácter estratégico que supere los sistemas de seguimiento tradicionales operados por la CONAFOR que se caracterizan por detallar las inversiones por núcleo agrario, por región, y por tipo de actividad, pero que al mismo tiempo presentan lagunas cuando se quiere analizar la diversidad de situaciones de los núcleos agrarios, de los actores en general; de las estrategias de desarrollo regional/territorial; y de los procesos y contabilidad de las emisiones de CO₂. Por ejemplo, no integran datos sobre:

- a. el capital natural existente en la región/territorio y los núcleos agrarios: área de vegetación por categoría, áreas de aprovechamiento forestal comercial, existencia de manantiales, biodiversidad, actividades agrícolas, pecuarias, artesanales, apícolas, etc.;
- b. el número de pobladores, y/o el número de ejidatarios/comuneros, que combinados con el inciso anterior permiten establecer indicadores para comparar una región/territorio con otra, a partir de datos per cápita;
- c. las alternativas productivas existentes, o las otras oportunidades de empleo para la mano de obra;
- d. el acceso a los mercados, la lejanía de la ciudades, el estado de la infraestructura, que son de gran importancia para estimar el costo de oportunidad de los factores de producción;
- e. las formas de gobierno local, los arreglos institucionales, la articulación entre territorios municipales y territorios agrarios; y
- f. la contabilidad de emisiones de CO₂ por territorio, tipo de vegetación, población, modelo de gobernanza, etc.

⁶⁰ Cabe señalar que esto es una visión estratégica a la que no se le ha dado la difusión suficiente, aspecto que ayudaría a quitar los revestimientos y ropajes que cubren los objetivos finales de la estrategia de **AT**, y mejoraría su aceptación e impacto. Podría hacerse una publicación similar a la que recientemente ha difundido la CONAFOR de las salvaguardas del Proyecto de Bosques y Cambio Climático (*Introducción a las Salvaguardas del Proyecto de Bosques y Cambio Climático*).

Estos sistemas tampoco ofrecen elementos descriptivos de los conflictos existentes, y de la historia agraria de los ejidos/comunidades, y la participación de los otros actores en la región/territorio.

Para operar los **PE** conviene que la CONAFOR elabore una guía que precise los datos existentes sobre cada uno de los actores con las cuales trabaja la institución. Hemos visto que se requiere una tipología distinta de los modelos de arreglos locales que integre mejor los arreglos institucionales, y los avances en la reducción de la deforestación y degradación de los recursos en el territorio, y no se base únicamente en el nivel de aprovechamiento y transformación, actividades productivas, acciones de conservación, o como se pretende por lo general, por el monto de recursos económicos que lleguen, o como se dice comúnmente “se bajen de los programas institucionales”.

La base de datos que requiere hoy la CONAFOR se puede fortalecer tomando en cuenta los distintos criterios señalados en Capítulo 3 y permitir la conexión con un razonamiento lógico y otro económico.

También las actividades de seguimiento/evaluación de la institución podrán, partir de esta nueva base, diseñar algunas herramientas sencillas y un sistema de información apropiado para el funcionamiento de los **PE**, en función de la estrategia de desarrollo de las **AT**. Sería interesante poder hacer este ejercicio en conjunto con los otros actores que trabajan con los ejidos/comunidades y que el sistema de información pueda servir no solamente a la CONAFOR sino a este conjunto de organismos. También sería importante ponerlos a disposición de los actores sociales y de las ONGs que trabajan con ellas.

v. Introducir un análisis económico adaptado para la toma de decisión

Uno de los aspectos que requiere mayor esfuerzo es el análisis económico, es decir combinar el conocimiento técnico con razonamientos económicos, aspecto particularmente difícil en este caso por la permanente articulación entre actores individuales y colectivos, y por la combinación entre funcionamiento ambiental, comercial, productivo y acciones de gobernanza local y regional.

Este análisis podría aportar elementos para ayudar a comprender las decisiones de los actores, basándose en diferenciar sus lógicas, racionalidades, y establecer un dialogo fecundo entre éstos.

Los elementos de este informe no serían suficientes para iniciar un proceso de formación y para elaborar herramientas pedagógicas adaptadas para ser usadas por la CONAFOR, instancias burocráticas de decisión, asesores técnicos, ONGs, participantes privados, y por los representantes de ejidos/comunidades, pero indican un camino, un eje de trabajo.

Parece factible que la CONAFOR y otros actores trabajen, para que sea posible construir un tipo de análisis económico adaptado para la toma de decisiones.

Insistimos en la necesidad de no limitar este proceso a un trabajo de gabinete, y de concebirlo como un ejercicio participativo, que mejore el nivel de discusión entre actores, técnicos y ejidatarios/comuneros. La combinación de elementos de análisis de las racionalidades y de elementos de evaluación económica al nivel de los actores, permitirá mejorar la toma de decisión y la selección entre alternativas.

Disponer de un sistema de información constituye una condición necesaria para poder hacer este trabajo analítico. En este sentido, el sistema de información deja de ser un componente de un seguimiento y evaluación ex-post para integrarse plenamente en el funcionamiento diario de los **PE** y la estrategia de **AT**.

Vale precisar que esta herramienta no sólo sería útil para los **PE** y la estrategia de **AT**, también ayudaría a establecer intervenciones complementarias para el desarrollo local, como por ejemplo instituciones microfinancieras, y finalmente, facilitaría el diálogo con las instituciones bancarias para diversos tipos de financiamiento en las regiones seleccionadas.

vi. Fortalecer las características de proyecto piloto (AT) con un mecanismo que dé más poder de decisión a ejidos/comunidades sobre el uso de los subsidios

Las acciones que hemos discutido y las necesidades de los actores van más allá de simples talleres, capacitaciones y estudios. El incremento del capital social; el fortalecimiento de la gobernanza territorial/regional; y la promoción producción, productividad, y crecimiento económico en general, requieren de herramientas concretas de acción en el campo.

Por añadidura, cuando los ejidos/comunidades no disponen de recursos propios que provengan del aprovechamiento de su capital natural, precisan acceder a otros recursos para poder aprender haciendo, un proceso fundamental para permitir la adaptación de las estructuras sociales y la acumulación de capital social.

Por consiguiente, la evaluación del funcionamiento de los **PE** aportará luces sobre posibles evoluciones de los esquemas de financiamiento del desarrollo local y territorial. Sin embargo, sería interesante explorar pistas que vayan más lejos en el pilotaje desde abajo, utilizando por ejemplo un esquema de fondos intercomunitarios en lugar de fondos comunitarios.

Por eso es recomendable consolidar el concepto de **AT** como *intervención colectiva* piloto que aporte elementos para posteriormente ejecutar el mecanismo REDD+ en México.

Estas intervenciones (**AT**) ayudarán a la búsqueda de mecanismos innovadores apropiados y *diferenciados* para incrementar la capacidad de gobernanza para la gestión regional/territorial. Pues bien, es necesario fortalecer su objetivo para que los proyectos piloto ayuden a romper de manera clara con la lógica de “proyecto” y de “beneficiario”, aumentando el poder de decisión a los actores locales, colocándolos desde el inicio en posición de corresponsabilidad de los recursos subsidiados, de dueños y de responsables de la ejecución y del seguimiento de sus proyectos. La metodología permite a los actores rurales formarse a través de las acciones, lo que implica reconocerles un derecho a equivocarse.

De esta manera los **ATL**, a través de sus técnicos tienen un papel de promotores, orientadores, asesores y, tal vez el más importante, estrategias⁶¹, para asegurar que las condiciones de operación de los **PE** y las **AT** se respeten, no por sí mismas, sino en su función de lograr un objetivo final. Estos proyectos/estrategias tendrán mayor posibilidad funcionar si:

- a. la colocación de los fondos se hace sobre una base progresiva. Para el caso de las **AT** se puede comprobar a partir de su alineación con el *Plan de Acción correspondiente*. Así, los errores pueden servir a acumular experiencia sin tener consecuencias graves. Los fondos aumentan a medida que la capacidad real de gestión de la región/territorio crece.
- b. se da mayor importancia al PPREDIAL y alinearlos con los *Planes de Acción de las AT*.
- c. existen mecanismos de “*contra-poder*” y un “*control social cruzado sistemático*” para evitar que el proceso fortalezca el caciquismo, el control de un grupo o sector y pueda contribuir a reducir la corrupción. Cuando no existen mecanismos internos eficientes de control social, el establecimiento de comités con los diversos actores para la asignación de los recursos ayuda por lo general en lograr un mayor control social, siempre y cuando rebasen el concepto clásico con el que operan para cubrir el expediente y dar algunos elementos de rendición de cuentas, es decir, establezcan claramente quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos.
- d. las funciones estratégicas, técnicas, y de gestión son claramente diferenciadas, sistematizadas y calendarizadas.

⁶¹ **Estrategia** deriva del latín *strategia*, que a su vez procede de dos términos griegos: *stratos* (“ejército”) y *agein* (“conductor”, “guía”). Es el arte de dirigir, planear o realizar acciones para lograr un fin.

Una iniciativa de esta naturaleza exige flexibilidad y pragmatismo y no se puede aplicar a través de un modelo único. Los mecanismos en la situación de decidir tienen que elaborarse con cautela. Por eso, la mejor opción consistiría en probar distintas modalidades bajo la forma de proyectos pilotos claramente definidos. Estos tendrán que tomar en cuenta los otros mecanismos de participación regional que operan en las regiones/territorios consideradas, por ejemplo, Unidades Regionales de Manejo Forestal, Asociaciones Regionales de Silvicultores, Consejos Regionales Interestatales, Consejos Estatales para el Desarrollo Rural Sustentable, Consejos Distritales, Consejo Municipal para el Desarrollo Sustentable, u otros, las cuales podrían evolucionar hacia organismos estratégicos de dirección y de toma de decisión, asociadas a los **ATL**, a partir del *Plan de Acción de AT* señalado y cuyo ejemplo se incluye en el Anexo 4.

Encontrar modalidades viables de manejo territorial/local de recursos podría contribuir de manera sustancial a crear mayor capital social y permitirían, tener mayores lecciones y aprendizajes a condición de ser manejados con suficientes precauciones. Por lo que considero que los **PE** bien ligados a la visión de las **AT** contribuirán a crear las condiciones para este tipo de experimentación y las lecciones aprendidas podrían tener una influencia mucho más allá de las fronteras de las **AT** y del sector.

vii. Incluir en el Arreglo institucional una figura adicional. Los Agentes de Desarrollo local

Aunque se han hecho acciones para integrar sobre todo a los dueños de los recursos forestales con los asesores técnicos para mejorar la focalización de subsidios y aumentar su efectividad (véase particularmente el trabajo desarrollado por el PROCYMAF durante las últimas dos administraciones), el montaje de estas acciones sigue siendo por separado a los dueños de los recursos naturales en la toma de decisión, y a los servicios técnicos que ejecutan acciones. La principal diferencia consiste en delegar a ejidos/comunidades la responsabilidad de decidir sobre el uso de los fondos subsidiados, y en fortalecer estos núcleos agrarios a partir del apoyo que requieren para la toma de decisión. Por su parte se busca la profesionalización de los servicios técnicos, a fin de mejorar su desempeño e incrementar su contribución al manejo de los recursos naturales. Aunque no es motivo de este estudio concluimos esta parte señalando que actualmente la CONAFOR promueve un *mecanismo de asistencia técnica privada de pago público* poco efectivo para solucionar problemas de manejo recursos naturales y acelerar el crecimiento a nivel local. Finalmente, dos de los aspectos en los que menos impacta el mecanismo actual de asistencia técnica es el capital humano y la capacidad de gestión local.

En este sentido la intención de la CONAFOR de incluir la figura de Agencias de Desarrollo Local como alternativa para atender estos dos aspectos es destacable; sin embargo para

hacer efectiva la intervención de ese actor es necesario hacer un análisis preciso sobre: (i) *las necesidades específicas de fortalecimiento de los dueños de los recursos*⁶²; (ii) *la oferta de los asesores técnicos forestales para atender estas necesidades*; (iii) *la oferta institucional, así como de otras instancias, federales, estatales y locales*; y (iv) *la complementariedad y/o sobreposición de la oferta*.

Lo anterior ayudará a precisar el objetivo de las Agencias, aclarar sus funciones, transparentar su intervención, y aumentar su efectividad, aspectos que facilitarán su inclusión y operación. De manera especial ayudará a destacar su complementariedad con los asesores técnicos. En el Anexo 3 (Propuestas para fortalecer el papel de las Agencias de Desarrollo Local) se hacen sugerencias con la intención de consolidar el rol de las **ADL** y hacer efectiva su participación en el mecanismo de promoción de **AT**, e incluirlos en los TdR empleados por la CONAFOR al respecto.

Como se ha señalado, el Gobierno Federal carece de mecanismos apropiados para promover el desarrollo a nivel regional y local con una eficaz coordinación con otros órganos de planificación sectoriales, subnacionales y locales, a nivel rural. A este impedimento se agrega que los programas sectoriales -en el pasado y aún hoy- no resultan en compromisos reales de gobierno y muchas veces no han reflejado las demandas de la sociedad y de sus actores. En este sentido las **ADL** pueden contribuir a invertir este problema, siempre y cuando se defina claramente su papel en el proceso y su complementariedad con los **ATL** y los **asesores técnicos**. Para esto es necesario (i) no perder la visión primordial de las **ADL** de “promover el desarrollo local”; (ii) definir las funciones fundamentales de la **ADL** y su complementariedad con los **ATL** y los asesores técnicos; (iii) consensuar la promoción de este actor con los otros, fundamentalmente con CONABIO, JIRA, JIRCO, JISOC, Gobiernos de los estados; y SAGARPA; y (iv) Concertar un plan de trabajo para lograr la implementación efectiva de los **ADL**.

viii. Gestión esperada de conocimiento

Las gestión y organización de los **PE**, así como el desarrollo de los **AT** tienen peculiaridades dictadas por las condiciones ambientales, socioeconómicas y culturales que caracterizan a las regiones/territorios a las que se focalizan, su población objetivo, y a la oferta institucional vigente en el sector forestal. Actualmente se basan en una estrategia de atención a la demanda que, en casos de ejidos/comunidades con cierto nivel de organización, impulsa proyectos productivos en lo inmediato; y/o, en situaciones de menor nivel de organización, trabaja en sentar las bases previas para una inversión productiva que rinda los beneficios esperados para su población objetivo. Esta forma de operar tendrá que modificarse incluyendo tres elementos: (i) un *Plan de Acción de AT*; (ii) incorporación

⁶² Validades socialmente mediante consulta directa.

de una visión regional/territorial; y (iii) utilización de un PPREDIAL claro y alineado con el *Plan de Acción de la AT*.

Las **AT**, y la implementación de los **PE**, permitirán promover aprendizaje institucional y el diseño de políticas e instrumentos para la ejecución del Mecanismos REDD+ en México. Para ello es conveniente definir un ciclo de gestión del conocimiento con las siguientes actividades, entre otras: (i) establecer un grupo de trabajo integrado por instituciones (federales, estatales y municipales), universidades, organizaciones sociales, productores; etc., de modo que exista diversidad de enfoque y criterios de análisis; (ii) sistematizar experiencias de desarrollo de las **AT** a nivel territorial; (iii) analizar y reflexionar de forma participativa al interior del grupo sobre la pertinencia de los procesos y de las recomendaciones/lecciones de las sistematizaciones; y (iv) comunicar los resultados de la gestión del conocimiento a los niveles que se considere conveniente.

Esto permitirá que estos mecanismos de monitoreo y seguimiento sean armónicos con el sistema general de la CONAFOR, además de que sean útiles para el uso compartido de la información y para reportar a las instituciones involucradas en el desarrollo forestal y la estrategia de REDD+.

Esta estrategia deberá considerar los resultados de los procesos de sistematización, particularmente en cuanto a:

- a. Modelo general y diferenciados de gobernanza;
- b. la metodología operativa utilizada por las **ATL** y su vinculación con otros actores, principalmente, **ADL** y asesores técnicos, para que sirva de primer paso de referencia, y sea aplicada y perfeccionada por las **AT** en operación y otras que se incorporen;
- c. el establecimiento de una red de **ATL**, incluyendo la implementación de una unidad para el levantamiento, clasificación y procesamiento periódico de información de base de alta calidad, para la actualización de información sistematizada.
- d. las experiencias de la **ATL** y **ADL**, los datos obtenidos por la Red y sus interpretaciones, constituirán el primer esfuerzo sistemático de estudio de una política/estrategia para ejecutar el Mecanismo REDD+ con una visión territorial en México y su incidencia económica, social y ambiental. Esto mostrará una alternativa diferente a la “informalidad” como método de promocionar el desarrollo y/o rentabilizar un negocio;

- e. la aportación metodológica a las políticas de México para atender los impactos negativos del cambio climático y realizar acciones de adaptación al mismo; y
- f. el esquema de coordinación y armonización institucional.

5.2. Algunas recomendaciones

Para finalizar se incluye una breve sección de recomendaciones, que resumen algunas de las "lecciones" que salen de este trabajo, con el objetivo de que se consideren como un aporte a la construcción de las fases siguientes del proceso de promoción de **AT**, sin pretensión alguna de tratar el tema de modo exhaustivo.

Queriendo resumir lo esencial, podemos decir que al ser los objetivos de las **AT** de amplio alcance y sus perspectivas muy alentadoras, es una condición, *sine qua non*, que la estrategia transite de una visión clásica de proyecto hacia una visión de programa de apoyo a la política pública. Las principales recomendaciones que siguen se inscriben en esta perspectiva.

5.2.1. Elaborar un Plan de Acción de la AT

Es fundamental elaborar un *Plan de Acción de la AT* que sistematice y programe las acciones que se realizarán en cada región/territorio para lograr los objetivos acordados por los actores, y que a partir de este plan operen los Programas Especiales. En el anexo 5 se especifican cada uno de las etapas del marco metodológico que aquí se enuncia:

1. Preparación;
2. Análisis estratégico;
3. Prospectiva estratégica;
4. Definición del Plan de Acción que incluya: *Problemas; Causas y Consecuencias; Acciones realizadas; Actividades de solución, Responsable, y Fecha propuesta* (Anexo 4).

Para definir las acciones a incluir en el Plan es conveniente considerar: (i) una clara enunciación de los objetivos estratégicos; (ii) la identificación de las grandes prioridades estratégicas sectoriales (sin ser numerosas y articuladas entre sí como factores causales que lleven al logro de los objetivos estratégicos deseados); y (iii) el proceso de transformación de los objetivos estratégicos en directrices específicas y "ejecutables" en el campo.

Para la definición de los Planes de Acción, los ATL podrían tener presentes los elementos para perfilar el Plan:

- a. tipo de gobernanza y arreglo local que se va a proyectar y en qué dinámica de gestión se va a llevar a cabo;
- b. qué tan convencidos están los actores de la gobernanza y las reglas que se han acordado para las **AT** operando están y qué cuál es su disposición para afrontarlas;
- c. qué tan preparados y dispuestos están los actores para asumir compromisos en la toma de decisiones;
- d. qué soportes técnicos y administrativos se requieren para operar y enfrentar los retos; y
- e. qué valores éticos y ambientales se institucionalizaran en el arreglo.

5.2.2. Operar un programa de promoción y difusión de la estrategia de **AT**, los **PE** y la importancia de los actores locales (principalmente dueños de los recursos naturales; **ATL**, **ADL**, asesores técnicos y otras instituciones).

Se requiere definir un plan para definir qué es lo que se va a comunicar; a quién va dirigido el mensaje; a través de qué medios se emitirán los mensajes; y con qué periodicidad.

Incluye la realización de talleres de sensibilización, información y seguimiento en las **AT** con la participación de todos los actores.

5.2.3. Implementación

Esta es una etapa clave en el desarrollo de las **AT** que requiere del apoyo y movilización de funcionarios de la CONAFOR, y otras instituciones de gobierno⁶³, los productores y dueños de los recursos naturales, la sociedad y otros actores presentes en la región/territorio;

Los técnicos de la CONAFOR y los operadores de los **PE**, el Proyecto LAIF, la JIRA y la CONABIO, conocen la mayor parte de estos datos para las comunidades que atienden, y no costaría mucho tiempo ni mucho esfuerzo recogerlos y compilarlos en un sistema de información de forma tal que sirvan para el análisis de grupo y alimenten la reflexión del equipo sobre su accionar.

⁶³Importante para efectivos procedimientos de comunicación interna y movilización de los equipos responsables cada fase.

5.2.4. Construir un sistema de información de uso amplío, y mejorar el sistema de seguimiento

Nos parece necesario que el equipo que opera la estrategia elabore una guía que precise los datos existentes sobre cada una de las comunidades con las cuales trabaja sobre la base de su conocimiento. La base de datos que requiere hoy la estrategia debería tomar en cuenta tres criterios que señalamos en el Capítulo 3 (inciso 3.3.1. *Capacidad de los actores para la gestión regional/territorial*; inciso 3.3.2, *Ordenamiento territorial, planeación-acción predial y su integración a una visión regional/territorial*; y 3.3.3, *Servicios técnicos*), y permitir la conexión con el razonamiento económico.

A partir de esta nueva base se pueden diseñar algunas herramientas sencillas y un sistema de información apropiado para un funcionamiento de programa, y ya no solamente de proyecto. Sería interesante poder hacer este ejercicio en conjunto con los otros organismos que trabajan con las comunidades, y que el sistema de información pueda servir no solamente a la estrategia sino a este conjunto de organismos. También sería importante ponerlos a disposición de las comunidades forestales mismas y de las ONGs que trabajan con ellas.

5.2.5. Introducir un análisis económico adaptado para la toma de decisión

La herramienta señalada ayuda a comprender la toma de decisión de las comunidades, basándose en diferenciar lógicas distintas, racionalidades diferentes, y permite establecer un dialogo fecundo con las comunidades y con los distintos actores.

Los elementos de este informe no serían suficientes para iniciar un proceso de formación y para elaborar herramientas pedagógicas adaptadas para ser usadas por los técnicos y por los representantes de las comunidades, pero indican un camino, un eje de trabajo. Nos parece factible que el personal operativo de la CONAFOR trabaje en la construcción de un tipo de análisis económico adaptado para la toma de decisión.

5.2.6. Arreglo operativo

La coordinación interinstitucional horizontal en los PE se ha limitado a la concurrencia de recursos. Sin embargo, existen actividades que llevan a cabo programas tanto de la misma CONAFOR como de otros sectores que confluyen en la misma población potencial y cuyos beneficios podrían ser aprovechados en forma complementaria para potenciar los resultados de los PE. Algunas de estas actividades son el cuidado y uso sustentable de los recursos naturales. De tal forma, se recomienda que a las reuniones de trabajo de la CONAFOR a nivel inter-institucional, intra-institucional y con otros actores, se invite a los responsables de la planeación y de la operación de los programas complementarios con los

PE, con el fin de que conozcan la estrategia **AT** y los **PE**, así como las mecánicas de operación y se establezcan procesos de planeación conjunta de forma que se puedan aprovechar las complementariedades.

Es necesario crear una estructura institucional con un flujo claro para promover y dar seguimiento a esta estrategia. Esta estructura puede estar fundamentada en la creación de una **unidad especializada** que oriente, de seguimiento y trabaje coordinadamente con los **ATL**. **Incluye la existencia de enlaces regionales, adscritos a las Gerencias Regionales, bajo el mando de los Subgerentes de Producción y Productividad**. Esta estructura central y los enlaces pueden apuntalar e institucionalizar la coordinación interinstitucional en los niveles operativos y locales. De tal forma, algunas recomendaciones para mejorar este tipo de coordinación son:

- a. Replicar la experiencia exitosa de los grupos operativos a nivel operativo y local, mediante el establecimiento de reuniones periódicas de los enlaces regionales, representantes de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y de los gobiernos municipales, jefes de Distritos de Desarrollo Rural, representantes de las ARS, directivos y técnicos de las **ADL**, asesores técnicos, operadores de los apoyos de la CONAFOR, representantes de ONGs y pobladores locales, con el fin de intercambiar información, presentar avances, rendir cuentas, hacer planeación conjunta, solucionar problemas y evaluar los resultados del **PE** en las **AT**.
- b. Impulsar la planeación participativa de la intervención de los **PE**, y el desarrollo de **AT** desde los municipios con la intención de que las prioridades de los diferentes actores se reflejen en los distintos instrumentos y niveles de planeación.
- c. Requerir en los Grupos Operativos de las **AT** que las **ADL** y los asesores técnicos de los **PE** se vinculen con los **ATL** con el fin de que en el proceso de planeación de la **AT** se incluyan acciones que atiendan el tema de deforestación y degradación.
- d. Impulsar la planeación participativa de la intervención del **PE** desde el nivel local y regional/territorial con la intención de que las prioridades establecidas por los actores se reflejen en los distintos niveles de planeación (local, municipal y regional/territorial).
- e. A partir de la incorporación de los requerimientos de los actores a la planeación municipal, incentivar la corresponsabilidad de éstos mediante la asunción de responsabilidades para lograr el mismo fin.

- f. Informar a los actores y operadores de los **PE** en campo acerca de cómo apoya la instrumentación de las **AT**, las estrategias y acciones que impulsan los **PE** y sobre su impacto a las metas establecidas en el Proyecto de Bosques y cambio Climático al respecto.

5.3. Riesgos

Las **AT** y los **PE** no pueden analizarse independientemente del ambiente social, político y económico mexicano en el cual está insertado, así como de las políticas y los acuerdos. Parte de los riesgos que tiene que enfrentar en su desarrollo tienen que ver con este contexto más amplio, y se mencionan algunos:

5.3.1. Relacionados con la estructura institucional y organizacional

Que no se defina una unidad especializada en la CONAFOR, a nivel gerencia con enlaces en los estados que respondan directamente a las Gerencias Estatales. Con una agenda de trabajo acordada a nivel institucional y alineada con los Planes de Acción de las **AT**.

Como se ha evidenciado a lo largo de la breve historia de la CONAFOR, cambios en sus prioridades de inversión se traducen en la implementación de los proyectos. Para prevenir este tipo de riesgo, es conveniente aumentar la participación horizontal de las diversas áreas de la CONAFOR en todas las fases de la implementación de las **AT** y la operación de las **PE**, con el fin de asegurar la apropiación del enfoque y objetivos.

Existe un riesgo de que no se de la suficiente importancia a las estructuras comunitarias y sus formas de gobierno, aspecto que debilitaría a ejidos/comunidades y agudizaría uno de los problemas estructurales que ha enfrentado el sector. Para reducir este riesgo será importante sensibilizar a las autoridades y al personal operativo del **PE** para que tengan en cuenta que éste se basa en: i) el fortalecimiento de los núcleos agrarios, ii) el respecto de las instancias locales de gobierno y decisión y iii) en metodologías participativas.

La estrategia y el **PE** enfrentan el riesgo de no encontrar, en su inicio, una oferta de servicios técnicos adecuada con la demanda de los beneficiarios, y con el propio plan de acción para las **AT**. El riesgo se puede reducir: (i) implementando de una fase inicial donde la CONAFOR fortalezca mecanismo actual de servicios técnicos en las dos principales áreas identificadas débiles: fortalecimiento de capital social y humano, así como de capacidades para la gestión local, mediante programas de capacitación y negociando con entidades que puedan ofertar este servicio de capacitación a los asesores técnicos; (ii) fomentando alianzas con el sector privado, líderes de cadenas o mercados, y otros productores de la población objetivo que tienen más potencial para vincularse rápidamente; (iii) inclusión de

ADL dedicadas exclusivamente para cubrir estos huecos, con un interfaces claras para con los asesores técnicos y las **ATL**; y (iv) especializar más a los **ATL**.

Por las características sociales de los actores sociales, existe un riesgo de que no se promuevan de la manera esperada las cuestiones de equidad de género, tanto en el acceso a los recursos naturales como en los apoyos de los **PE** y de la estrategia de **AT**. Se requiere implementar una estrategia de género que oriente parte de sus recursos y actividades a grupos de mujeres. Cualquier estrategia de este tipo requiere incorporar actividades para sensibilizar a los operadores de los proyectos, a todos los operadores y a la población de ejidos/comunidades, específicamente para favorecer la integración de las mujeres en los procesos de toma de decisión y fortalecer su acceso a los recursos naturales. En todos los procesos de definición de arreglos regionales/territoriales, y locales, formulación e implementación de acciones, se deberá promover la representación de mujeres.

5.3.2. Relacionados con la coordinación de las acciones que realizan diferentes áreas de la CONAFOR para promover **AT** y **gobernanza**

Si en el corto plazo no es posible que se coordinen las diferentes acciones que realiza la CONAFOR, por ejemplo las acciones del Proyecto de Bosques y Cambio Climático, Proyecto de implementación de Acciones Tempranas REDD+ en Cuencas Prioritarias de México, a Través de la Construcción de Mecanismos de Gobernanza Local; y otros con apoyos nacionales e internacionales, se corre el riesgo de perder la oportunidad de potenciar el desarrollo de estas iniciativas, y se sigan dispersando esfuerzos y recursos.

5.3.3. Relacionados con la distribución de la renta

La desigualdad de acceso a la renta que se origina en la posesión del capital natural constituye uno de los factores discriminantes más fuertes de los actores, principalmente para los ejidos y las comunidades. Hemos visto que el esquema general de trabajo de los programas que promueve la CONAFOR, funcionan para las comunidades con bosques y selvas en cantidad suficiente y que, con ciertos ajustes, se han mejorado en los últimos años para poder atender núcleos agrarios con bajo capital natural. Sin embargo, conviene señalar que aún con una metodología más adecuada de trabajo, los **PE** no podrán por si solos resolver el problema de los núcleos con menor riqueza natural. Para que estos actores menos dotados tengan incentivos para participar en el proceso de gestión territorial/regional, se necesitan mejorar, además de los **PE** (promoción subsidiada de alternativas productivas, planes de ordenamiento territorial, y planeas prediales de mediano plazo; y procesos de constitución territorial que agrupen áreas con alto potencial⁶⁴, poco potencial y sin potencial, de forma que se optimice el uso de los recursos

⁶⁴ Forestal, agrícola, pecuaria, de conservación, etc.

en su seno. Con arreglos institucionales pertinentes para evitar conflictos), las políticas nacionales de redistribución que sobrepasan la lógica de la estrategia de **AT** y los **PE**.

5.3.4. Relacionados con los mercados

La viabilidad económica en estas regiones/territorios, en una economía abierta, depende no solo de su eficiencia propia, sino también de la evolución de sus competidores nacionales y extranjeros. Los costos de producción en los países desde los cuales México importa productos agrícolas y forestales varían en función de la productividad de la tierra, de la eficiencia del proceso industrial, de la capacidad humana local.

Por supuesto, se requiere fomentar procesos de agrupación, de integración vertical, que permitan bajar los costos y optimar el uso de los factores de la producción. Pero el riesgo de que esto no sea suficiente existe.

Al no lograrse un nivel de precio superior al del mercado mundial, relacionado con el reconocimiento de calidades específicas, de certificados de origen, o con servicios ambientales (o certificación), es posible que el aumento de productividad y de eficiencia de la producción forestal, agrícola, pecuaria, apícola, etc. no permita garantizar su sobrevivencia. Las limitaciones que resultan de las difíciles condiciones de producción y de extracción que prevalecen en las áreas en las que operan las **AT** deberían entonces de ser enfrentadas con mecanismos de compensación adecuados.

5.3.5. Relacionados con conocimientos técnicos

Para reducir y mitigar los impactos ambientales derivados del aprovechamiento de los recursos naturales, se tiene que promover y capacitar a los actores en temas relacionados con mejores prácticas de manejo y técnicas agroforestales, que permitirán valorizar los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas de una manera sustentable. El mejoramiento de la productividad y sostenibilidad de los sistemas de producción agroforestales deberá mitigar la expansión agrícola, particularmente a través del fomento de sistemas de cultivos perennes que limitan las necesidades de espacio para su reproducción. La promoción de plantaciones forestales comerciales tendrá que focalizarse, exclusivamente en zonas sin cobertura forestal.

5.3.6. Relacionados al manejo de los derechos sobre la tierra y los recursos

La última clase de riesgos a la cual nos parece importante referirnos concierne la evolución de los derechos de propiedad y uso sobre los recursos comunes. El desarrollo de ejidos/comunidades forestales del país no hubiera sido posible sin el reconocimiento de la existencia de recursos comunes, en este caso las tierras y los bosques, y sin un sistema social de gestión de estos bienes comunes. Se combinan en realidad distintos tipos de

derechos de uso y de manejo de los recursos, algunos perteneciendo al grupo social, otros a los individuos. Estos derechos no están establecidos de una vez por todas. Están normados y su evolución está regulada por el sistema social. Estas maneras de regular el uso de los bienes comunes, de administrar derechos múltiples, de mediar entre los distintos intereses y de resolver conflictos forman parte del capital social de las comunidades.

Existe por lo tanto un riesgo de que los problemas que surgen en la gestión y el aprovechamiento de los bienes comunes se resuelvan dándole prioridad a su privatización sobre el establecimiento de otros tipos de mecanismos de acceso seguro, que preserven los derechos de la comunidad. El riesgo no está en la privatización en sí, sino en la desestructuración social que podría generar si se perdiera por esta vía gran parte del capital social acumulado a través de la gestión comunal.

5.3.7. Relacionados con el sistema de MrV

Que no logre definirse un sistema regional/territorial que arroje elementos para alimentar el sistema subnacional que muestre el impacto de las acciones que realiza la CONAFOR, a través de los **PE** o que estas no tengan impacto sobre indicadores relevantes de deforestación y degradación.

Bibliografía:

Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

CONABIO, Coordinación de Corredores y Recursos Biológicos, *Fortalecimiento de una alianza intermunicipal para el manejo sustentable de los recursos naturales en el Corredor Costa Norte de Yucatán*. 2009.

CONABIO y SAGARPA, *Convocatoria 2012 a empresas de Servicios Profesionales, Instituciones y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) a participar en el proceso de selección de Agencias de Desarrollo Sustentable*,

CONAFOR, Coordinación General de Producción y Productividad, Gerencia de Silvicultura Comunitaria, *El Ordenamiento Territorial Comunitario y el Programa de Desarrollo Forestal Comunitario*, Presentación, Noviembre 2011.

CONAFOR, Coordinación General de Producción y Productividad, Gerencia de Silvicultura Comunitaria, *ProÁrbol, Agencia de Desarrollo Local, Términos de Referencia*, 2012.

CONAFOR, *Lineamientos 2012 para Otorgar Apoyos para el Desarrollo Forestal Comunitario, el Desarrollo de la Cadena Productiva Forestal y el Saneamiento Forestal*. 2012.

Gobierno de los Estados de Campeche, Quintana Roo e Yucatán, *Declaratoria para la Acción Conjunta ante el Cambio Climático en la Península de Yucatán*, Diciembre 7, 2012.

Gobiernos de los estados de Campeche, Quintana Roo e Yucatán, *Minuta para la Agenda de trabajo de las Secretarías de Medio Ambiente de los Estados de la Península de Yucatán en el marco del Acuerdo regional de cambio Climático*, Febrero 11, 2011.

Convenio de Colaboración entre la Universidad de Guadalajara y la JIRA, Declaraciones III, Agosto 27, 2012.

IICA, *El Desarrollo Institucional y la Política Agrícola*, Colombia, 1998.

Organización de las Naciones Unidas, *Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático*, 1992

Poder Ejecutivo Federal, Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, *Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012*, 2009.

Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, *Decreto que establece el Área Natural Protegida denominada Reserva Estatal Biocultural del Pucc*, Diario Oficial de Yucatán, Noviembre 1, 2011.

Poder Ejecutivo Federal, *Programa Especial de Cambio Climático, 2009-2012*, DOF. Agosto 2009.

Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, *Convenio de creación de la JIRA*, Periódico oficial del Estado de Jalisco, Octubre 27, 2007, Sección II.

Tolbert Pamela S. y Lynne, Zucker. 1996. "The Institutionalization of Institutional Theory". En *Handbook of Organizational Studies*, editado por Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy y Walter Nord. London: Sage Publications, 175-190.

World Bank, *Project Appraisal Document*, Report No: 65959-MX, Forest and Climate Change Project, December, 2012.

Anexo 1. Términos de Referencia

**COMISIÓN NACIONAL FORESTAL
COORDINACIÓN GENERAL DE PRODUCCIÓN Y PRODUCTIVIDAD
GERENCIA DE SERVICIOS AMBIENTALES DEL BOSQUE
PROYECTO:
CONSULTORÍA PARA ELABORAR DIAGNÓSTICO DE MODELO DE
AGENTES DE ACOMPAÑAMIENTO EN CADA SITIO DE ACCIÓN
TEMPRANA**

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Desde Diciembre de 2005 en la Conferencia de las Partes (COP) de Convención de Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), se reconoció la importancia y potencial de la preservación de los bosques para la mitigación de gases de efecto invernadero (GEIs). En efecto, el sector forestal tiene un potencial de mitigación a nivel mundial del 17% del total de las emisiones globales. En la COP 13 en Bali, se tomó la decisión 2 CP.13 donde se establecía la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD) como pilar para aprovechar la mitigación GEIs a través de la conservación forestal. Desde entonces los esfuerzos por implementar REDD se han multiplicado en el mundo, puesto que este mecanismo representa además múltiples beneficios de conservación y desarrollo.

Cabe mencionar que el mecanismo REDD tiene el potencial de conservar, mejorar e incrementar los reservorios de carbono, así como de generar importante beneficios adicionales como el de conservar la biodiversidad y proveer de más y mejores servicios ecosistémicos. Al considerar todos estos cobeneficios en su implementación, el mecanismo recibe el nombre de REDD Plus (REDD+). México es un país megadiverso, con más de 60 millones de hectáreas de bosques y selvas. Por ello, México es uno de los países con un importante potencial de mitigación de CO₂ a través de la conservación de sus bosques. La degradación y deforestación de sus bosques y selvas sector forestal representa alrededor del 10% de las emisiones de GEIs en México.

Sin embargo es muy difícil lograr el objetivo de reducción de emisiones sin tomar en cuenta a los gobiernos locales y a los dueños y poseedores de terrenos forestales, especialmente ejidos y comunidades. Ya que los primeros son los encargados en buena medida de la gestión del territorio y los segundos son poseedores de alrededor del 70% (FIRA 2010, FAO) de los terrenos forestales del país y son los involucrados directamente en el manejo de sus terrenos.

La Visión de México sobre REDD+ ha identificado 5 líneas estratégicas para la construcción de la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+), las cuales deberán ser la pauta para la preparación e implementación de las Acciones Tempranas REDD+: arreglos institucionales y políticas públicas; esquemas de financiamiento; nivel de referencia forestal y sistema de medición, reporte y verificación (MRV); desarrollo de capacidades; comunicación, participación social y transparencia. Se ha previsto que el desarrollo de estas líneas estratégicas se fortalezca a través del diseño e implementación de acciones tempranas, las cuales permitirán probar diferentes modelos o esquemas (de gobernanza, de implementación, de financiamiento, de sistemas MRV) en distintas escalas y condiciones. Al mismo tiempo, éstas fortalecerán las capacidades técnicas e institucionales y se permitirá el escalamiento de las acciones desde el nivel local hacia lo subnacional y lo nacional de manera congruente. Cada Acción Temprana REDD+ estará sujeta a las particularidades sociales, ambientales y políticas de cada zona, deberá considerar la necesidad de generar o fortalecer arreglos institucionales que permitan integrar las políticas públicas territoriales.

La integración y alineación de políticas deberá incluir a los instrumentos agropecuarios ya que el 10% de las emisiones de GEIs que se generan en México son consecuencia del cambio de uso de suelo, la mayoría, por pérdida de terreno forestal y selvático, que se convierte en tierras para uso agropecuario. Las emisiones provenientes de la tala y la degradación de bosques son la tercera fuente de emisiones, detrás de las que producen los transportes y la generación de energía eléctrica. Es evidente que la solución a los procesos de deforestación no recae únicamente en el sector forestal, ya que la mala utilización de las herramientas de fomento agropecuario deriva en incentivos perversos que fomentan procesos de explotación intensiva y destrucción de los recursos naturales. Por ello, la ENAREDD+ debe verse como una estrategia integral entre los sectores agrícola, pecuario y forestal.

Por ello desde la Visión de REDD+ se recomienda trabajar con un enfoque territorial anidado que permita la integración de políticas públicas de los tres órdenes de gobierno y aterrizar los programas de apoyo de manera coordinada, creando bases institucionales regionales a una escala que genere sinergias para que estas unidades territoriales básicas como regiones, cuencas hidrográficas se generen condiciones favorables para que sus comunidades puedan lograr un desarrollo rural sustentable.

La CONAFOR ha propuesto la implementación de actividades en el contexto de Acciones Tempranas REDD+ en conjunto con Agentes Técnicos Locales (ATL); los ATL son un elemento clave en el proceso de implementación de las Acciones Tempranas REDD+, pues son las entidades que promueven y gestionan el financiamiento público y privado para el

desarrollo rural sustentable y dan coherencia a las iniciativas REDD+ dentro de una Acción Temprana.

Estos Agentes Técnicos Locales son entidades que obedecen a intereses públicos, trabajan a escala regional o de paisaje, ayudan a la planificación regional del desarrollo, promueven acciones de manejo sustentable de los recursos naturales, cuentan con personal técnico propio y deben tener capacidad de gestión financiera. Algunas características de estos agentes son:

- Tener personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Contar con un mecanismo de financiamiento, transparente y auditable.
- Con capacidad de gestión pública y privada, así como la del desarrollo de instrumentos de planeación regional integral a nivel de cuenca o corredor biológico.
- Tener una estructura organizativa y técnica que permita la alineación de políticas, incentivos y recursos que aseguren la provisión de bienes públicos y que permita ser replicable a nivel nacional.
- Obedecer a una planeación estratégica participativa en donde se promueva la toma de decisiones colegiada.

Un ejemplo de Agente Técnico Local es el modelo de organismo público descentralizado intermunicipal (OPDI), la cual tiene incidencia en el territorio de los municipios que lo conforman. Este organismo está creado con el propósito de atender los problemas de orden ambiental de manera integral en el territorio, que operan con recursos públicos que provienen de los tres órdenes de gobierno; y es capaz de canalizar, de manera adecuada y ordenada, los apoyos provenientes de varios sectores gubernamentales y de la sociedad civil.

Estos OPDI impulsan la gestión local del territorio a través de la planeación y de la ejecución de proyectos que permitan el desarrollo de capacidades locales (ejidos y comunidades) para detonar procesos de transversalidad de políticas públicas, con un enfoque de conectividad biológica, manteniendo la vocación natural de los territorios y generando desarrollo local en el marco de una cuenca hidrológica o corredor biológico.

Estos OPD de carácter intermunicipal pueden generar instrumentos de planeación del uso del territorio a una escala regional como Ordenamientos Ecológicos Territoriales Regionales, promover el desarrollo de los Centros de Creación de Valor, Centros Integrales de Manejo de Residuos Sólidos, y los Mecanismos Locales de Pago por Servicios Ambientales, entre otros.

La operatividad de las actividades derivadas del trabajo de las ATL, serán apoyadas por Agencias de Desarrollo Local (ADL), cuya finalidad es dar acompañamiento a ejidos y comunidades presentando proyectos específicos para apoyar temas que formen parte de la agenda de desarrollo rural regional, generando así las capacidades necesarias en los ejidatarios y comuneros para su ejecución. Las ADL deben tener personalidad jurídica como organización sin fines de lucro (A.C. o I.A.P) Las ADLs trabajan para obtener productos y proyectos para el desarrollo de capacidades de planeación y organización territorial a nivel local como pueden ser los Planes Prediales de Gestión Integral, los Ordenamientos Territoriales Comunitarios Planes de Microcuenca, estudios regionales, impulsar procesos enfocados a Cadenas Productivas y Empresas Forestales Comunitarias, promover y acompañar los procesos para la puesta en marcha de mecanismos locales de PSA o el acompañamiento de procesos locales bajo la estrategia REDD+, entre otros.

2. CONTEXTO EN EL QUE SE DESARROLLARÁ EL DIAGNOSTICO

La CONAFOR ha impulsado programas especiales en Cuencas Costeras de Jalisco, Lacandona y Península de Yucatán; estos tres programas especiales son creados de acuerdo a las condiciones locales y necesidades de cada región, tienen diferentes componentes que se desarrollan en el mediano plazo (PSA, restauración) de manera que sirvan para integrarse con apoyos de otras dependencias y que se logre impactar en la degradación y pérdida de bosques, para esto se implementan con apoyo de ATL que le den seguimiento en el mediano y largo plazo a las actividades financiadas por estos programas.

Los ATL con los que se ha trabajado son la Coordinación de Corredores Biológicos de la CONABIO (antes Corredor Biológico Mesoamericano de México) y con la Junta Intermunicipal del Rio Ayuquila (JIRA).

En este contexto se pretende hacer un diagnóstico del modelo acompañamiento a través de ATL, así como derivar en una propuesta mejorada de acompañamiento con ATL y ADL para los programas especiales en los sitios de Acciones Tempranas REDD+.

3. OBJETIVOS Y RESULTADOS

General:

Elaborar un manual de procedimientos y facultades basados en un modelo de acompañamiento con ATL y ADL para garantizar la implementación efectiva del mecanismo REDD+ a nivel local.

Específicos:

Análisis de la experiencia de los ATL y para la implementación de los programas especiales de CONAFOR y otros instrumentos de política pública.

Análisis de los diferentes ADL que existen en la región así como de sus capacidades para apoyar la implementación de actividades.

Elaborar diagnóstico y propuesta de mejora del modelo de implementación de programas especiales y otros instrumentos de política pública bajo el modelo de acompañamiento de ATL y ADL.

Resultados:

1. Manual de procedimientos y facultades basados en un modelo de acompañamiento con ATL y ADL para garantizar la implementación efectiva del mecanismo REDD+ a nivel local.

Actividades

1. Etapa de preparación

1.1. Análisis documental de los ATL con que se trabaja actualmente para la implementación de programas especiales (JIRA, Corredor Biológico Mesoamericano)

1.2. Entrevistas actores clave de los diferentes ATL

1.3. Identificación de ADL y sus capacidades

1.4. Integración del borrador de diagnóstico actual

1.5. Talleres o reuniones de retroalimentación (solo en caso de ser necesarios)

1.6. Diagnóstico actual y posibilidades de implementación del modelo de acompañamiento con ATL y ADL

2. Etapa de análisis y diagnóstico

2.1 Elaboración del manual de procedimientos para la implementación de programas especiales y facultades para la implementación de otros instrumentos de política pública como parte de un mecanismo REDD+ local, en las diferentes regiones de Acciones Tempranas REDD+.

4. PRODUCTOS ESPERADOS Y CRONOGRAMA:

Los productos de la consultoría de acuerdo a los resultados planteados anteriormente son los siguientes:

Para cumplir con el Resultado 1 los productos son:

- 1) Propuesta de trabajo para las etapas de preparación, análisis y diagnóstico incluyendo cronograma de actividades.
- 2) Documento de diagnóstico actual y posibilidades de implementación del modelo de acompañamiento con ATL y ADL
- 3) Diseño de un manual de operación y procedimientos para la implementación de los programas especiales bajo el modelo de acompañamiento con ATL y ADL que apoyen a las Acciones Tempranas REDD+.

	Consideraciones	Producto a entregar	Fecha de entrega
1. Propuesta de trabajo para las etapas de preparación, análisis y diagnóstico incluyendo cronograma de actividades.	Se deberá entregar este producto como condicionante del primer pago	Documento electrónico e impreso	27 de Agosto de 2012
2. Documento de diagnóstico actual del modelo de implementación de programas e instrumentos de política pública con acompañamiento de ATL y posibilidades de mejora en la implementación del modelo de acompañamiento con ATL y ADL	Se deberá entregar este producto como condicionante del segundo pago	Documento electrónico e impreso	25 de Octubre de 2012
3. Diseño de un manual de operación y procedimientos para la implementación de los programas especiales con el modelo de acompañamiento de ATL y ADL que apoyen a las Acciones Tempranas REDD+	Se deberá entregar este producto como condicionante del pago final	Documento electrónico e impreso	25 de Noviembre de 2012

5. CARACTERÍSTICAS PARA LA COORDINACIÓN DE LA CONSULTORIA

Enfoque y metodología

Análisis documental de la experiencia de los ATL y para la implementación de los programas especiales de CONAFOR, en bibliografía publicada, boletines, convenio de creación y reglamentos internos.

Entrevistas a actores clave de los ATL en la implementación y seguimiento a los programas especiales, en el proceso de elaboración, así como los actores actuales, para identificar las particularidades institucionales, culturales, sociales y ambientales.

Análisis de los diferentes ADL que existen en la región así como de sus capacidades para apoyar la implementación de actividades. Identificación de necesidades de mejora en las capacidades de estos ADL.

Talleres o reuniones de retroalimentación con actores de ATL y ADL sobre el diagnóstico actual y las posibilidades de implementación con agentes de acompañamiento.

Diseño de Manual de operación y procedimientos para la implementación de los programas especiales que apoyen a las Acciones Tempranas REDD+.

6. COSTO DE LA CONSULTORIA Y PAGOS

La asistencia está programada para desarrollarse en un periodo 4 meses, desde el inicio del contrato, entrega de propuesta, desarrollo del diagnóstico y documento final.

El consultor deberá considerar dentro de sus honorarios lo siguiente: Pago de la prestación del servicio, elaboración e impresión de los productos establecidos en los presentes términos de referencia, así como materiales necesarios para la realización del diagnóstico, reuniones, talleres, viáticos (incluyen hospedaje, alimentación y pasajes), así como cualquier otro gasto que sea inherente al trabajo contratado.

Los pagos se realizarán de la forma siguiente:

El monto total de la consultoría incluyendo retenciones será de \$ 202,500.00 y los pagos se realizarán en 3 erogaciones (\$ 40,500.00, \$ 110,000.00 y \$ 52,000.00) contra entrega de productos.

El pago se realizará, una vez aceptado el producto a entera satisfacción de la CONAFOR.

Una vez que la CONAFOR haya aceptado el producto como satisfactorio, el pago del servicio contratado se realizará en pesos mexicanos, dentro de los veinte días naturales posteriores a que se haya presentado satisfactoriamente los siguientes documentos:

Factura original y copia selladas y firmadas por la persona facultada para recibir los productos.

Facturar a:

Comisión Nacional Forestal.

Periférico Poniente N° 5360, Col San Juan de Ocotán,

Zapopan, Jalisco. C.P. 45019

RFC: CNF-010405-EG1

Las Facturas deberán contener entre otros:

- La información relativa al número de contrato correspondiente, la descripción de referencia al producto facturado.
- Copia del escrito de conformidad debidamente firmado y sellado por la persona responsable de la recepción de los mismos.
- Para el trámite de las transferencias electrónicas a las cuentas bancarias de las solicitudes de pago a favor de los prestadores, es indispensable se proporcione copia de los siguientes documentos:
 - Registro Federal de Contribuyentes (RFC).
 - Número de CLABE (Clave Bancaria Estandarizada), la cual consta de 18 posiciones, para lo cual deberá enviarse copia de la carátula del Estado de Cuenta Bancaria aperturada por el prestador, donde se demuestre el nombre, domicilio fiscal y número de cuenta.
 - Comprobante de domicilio Fiscal reciente (preferentemente telefónico)

Las Facturas Originales serán recibidas por la Gerencia de Servicios Ambientales del Bosque, de Lunes a Viernes de 09:00 a 14:30 y de 16:30 a 17:30 horas, ubicada en periférico Poniente 5360, edificio "B", colonia San Juan de Ocotán, Zapopan, Jalisco, código Postal 45019.

Entregada la factura, la CONAFOR contará con 3 (tres) días naturales para su revisión. En el supuesto de que la factura y/o documentación presente errores o deficiencias la CONAFOR dentro de los 3 (tres) días naturales siguientes al de su recepción, notificara por escrito las deficiencias que deba corregir. El periodo que transcurre a partir de la entrega del citado

escrito y hasta que se presente las correcciones, no se considerará como atraso en el pago imputable a la CONAFOR.

Los errores que se generen en la facturación por parte del emisor tendrán que ser aclarados en el siguiente estado de cuenta, de lo contrario la CONAFOR no reconocerá los adeudos atrasados después de esa fecha. La Gerencia de Servicios Ambientales del Bosque, área requirente, es la única unidad administrativa de la CONAFOR, encargada de administrar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones que emanan del contrato que se firme, por lo que es obligación de la misma el comunicar con toda oportunidad a la Gerencia de Recursos Materiales y Obras cualquier incumplimiento.

7. ÁREA REQUIRENTE Y ÁREA RESPONSABLE DEL SEGUIMIENTO

La Coordinación General de Producción y Productividad será el área requirente del servicio y será responsable de dar seguimiento conforme a las cláusulas del contrato a través de la Gerencia de Servicios Ambientales del Bosque.

8. PARTIDA PRESUPUESTAL

Esta contratación se realizará con el Presupuesto que se encuentra en la partida 33104 "Otras asesorías para la operación de programas" de la Gerencia de Servicios Ambientales del Bosque.

9. ANTICIPO.

La CONAFOR no otorgará anticipo a estos servicios, los pagos se realizarán contra entrega de los productos.

10. GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO

No será necesaria la garantía de cumplimiento para este servicio

11. PERFIL DEL CONSULTOR

Es indispensable la experiencia comprobable en el diseño de planeación estratégica, modelos de gobernanza, análisis de políticas públicas de desarrollo rural, facilitación de procesos, fortalecimiento institucional y/o, desarrollo organizacional en diversos organismos gubernamentales, instituciones, empresas, organizaciones de la sociedad civil o universidades, núcleos agrarios o comunidades rurales.

a) Formación académica:

- Licenciatura en ciencias sociales o ambientales.

- Especialización para la realización de procesos de fortalecimiento organizacional.

b) Experiencia y conocimientos:

- Experiencia en la organización y coordinación de grupos de moderadores.
- Experiencia en trabajo relacionado con el tema REDD+.
- Experiencia en la realización de talleres participativos con Intermunicipalidades.
- Experiencia en sistematización de distintas prácticas de modelos institucionales
- Experiencia en análisis y/o diseño de políticas públicas

c) Habilidades y capacidades:

- Capacidad de comunicación.
- Capacidad para comprender los objetivos del proyecto.
- Habilidad para generar dinámicas adecuadas al proyecto.
- Capacidad de reflexión, sistematización y síntesis.
- Habilidad para motivar a los participantes.
- Capacidad de consulta a grupos especializados y multidisciplinares.
- Habilidad para el manejo de conflictos con equipos de trabajo.
- Habilidad para la coordinación de grupos de trabajo.

Anexo 2. Solicitudes de apoyos para ADL en 2012

Resumen General

	DICTAMEN TÉCNICO	DICTAMEN COMITÉ	ESTATUS	ESTADO	NO. DE APOYOS	
FC.3 AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL 2012	Viable	Aprobado	Desistido	PUEBLA	2	
			Total Desistido		2	
			En Ejecución	GUERRERO	1	
				OAXACA	4	
		VERACRUZ		1		
		Total En Ejecución		6		
		Total Aprobado		8		
		No Aprobado		MICHOACAN	1	
	Total No Aprobado		1			
	Total Viable		9			
	No Viable				CHIAPAS	4
					CHIHUAHUA	10
					DURANGO	1
					ESTADO DE MEXICO	1
				GUERRERO	1	
				MORELOS	1	
				OAXACA	7	
				PUEBLA	7	
				QUINTANA ROO	7	
				TABASCO	1	
				YUCATAN	2	
Total No Viable		42				
Total FC.3 AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL 2012		51				

Recursos económicos (Pesos)

Demanda

ESTADO	NO. DE APOYOS	MONTO SOLICITADO
CHIAPAS	4	4,057,666.08
CHIHUAHUA	10	2,142,000.00
DURANGO	1	1,200,000.00
ESTADO DE MEXICO	1	1,500,000.00
GUERRERO	2	2,850,000.00
MICHOACAN	1	1,500,000.00
MORELOS	1	1,500,000.00
OAXACA	11	14,445,861.96
PUEBLA	9	6,122,600.00
QUINTANA ROO	7	7,565,000.00
TABASCO	1	998,000.00
VERACRUZ	1	1,500,000.00
YUCATAN	2	2,166,408.00
Total	51	47,547,536.04

Técnicamente viable

ESTADO	NO. DE APOYOS	MONTO
GUERRERO	1	800,000.00
MICHOACAN	1	1,500,000.00
OAXACA	4	1,900,000.00
PUEBLA	2	1,232,000.00
VERACRUZ	1	825,000.00
Total	9	4,757,000.00

Aprobados

ESTADO	NO. DE APOYOS	MONTO
GUERRERO	1	800,000.00
OAXACA	4	1,900,000.00
PUEBLA	2	1,232,000.00
VERACRUZ	1	825,000.00
Total	8	4,457,000.00

Desistidos al 18 de septiembre de 2012

ESTADO	NO. DE APOYOS	MONTO
PUEBLA	2	1,232,000.00

Fuente: CONAFOR

Anexo 3. Propuestas para fortalecer el papel de las Agencias de Desarrollo Local

Como se ha señalado en el texto, considerando la visión para promover **AT** y la debilidad del sistema de asesoría técnica que actualmente opera en el sector, particularmente: (i) la escasa calidad de los servicios, particularmente en los temas de capital social, capital humano, gestión local y territorial, gobernanza, cambio climático, etc.; (ii) el uso limitado de metodologías participativas; (iii) el reducido o nulo acompañamiento a procesos de desarrollo regional/territorial; (iv) la poca presencia en las zonas elegibles; y (v) el costo elevado de los servicios que desincentiva su presencia, la CONAFOR promueve la participación de Agencia de Desarrollo Local para *brindar servicios de gestión y asistencia técnica a ejidos y comunidades a nivel regional, tanto en el ámbito del fortalecimiento del capital social y humano como en el de desarrollo de capacidades de gestión y promoverán la innovación tecnológica, diversificación productiva y la inversión forestal.*

Para hacer efectiva la participación de esta figura será necesario definir la *función estratégica* de la **ADL** para *promover la instrumentación de la AT y aclarar su complementariedad con el ATL y los Asesores Técnicos.* Para ello es necesario precisar su perfil y detallar su rol dentro del modelo de operación.

Algunos aspectos que se sugiere considerar para fortalecer el papel de las **ADL**, mismos que deberán incluirse en los TdR correspondientes son:

1. Incluir el concepto de *desarrollo* como función principal que ha caracterizado a las **ADL** desde su creación;

Propuesta: Modificar la redacción del Objetivo General de los TdR de los ADL (Inciso 3):

Contribuir al desarrollo local y regional bajo un modelo de gestión territorial y del paisaje rural, para la organización comunitaria, el manejo sustentable de recursos naturales y la producción y comercialización de bienes y servicios ecosistémicos. En el caso de las Acciones Tempranas prioritarias, su participación estará alineada al Plan de Acción de la Acción Temprana y coordinada con la Agencia Técnica Local correspondiente.

2. Complementar el perfil de la ADL

Propuesta: Modificar la redacción del inciso 10 (Perfil de la Agencias de Desarrollo Local) los TdR incluyendo:

- i. Con conocimiento y/o experiencia en: Antropología, sociología, ingeniería forestal, conservación, biología, cambio climático (incluido el mecanismo REDD+, planeación local y territorial, desarrollo rural con enfoque territorial, mercadotecnia, entre otros.
- ii. Capacidad para promover y consolidar procesos organización y planeación (elaboración, actualización, difusión, gestión, operación y seguimientos de planes y proyectos).
- iii. Ejecución, supervisión y evaluación de proyectos.
- iv. Diseño y desarrollo de proyectos productivos locales/territoriales.
- v. Prácticas de aprovechamiento, conservación y restauración de recursos naturales y ecosistemas.
- vi. Capacidad para relacionarse y liderar trabajos de grupo de personas y equipos multidisciplinarios de trabajo.

3. Aclarar su vínculo y complementariedad con el **ATL**

Propuesta: Definir y difundir al interior de la CONAFOR, incluidas las Gerencias Estatales, y e otras instancias que participan en la promoción de AT, la incorporación de la ADL, su rol estratégico, sus funciones específicas, sus líneas de coordinación y mando, y su complementariedad con los ATL y los servicios técnicos.

Incluir en los TdR un apartado que se denomine "Complementariedad con los Agentes Técnicos Locales y su vínculo con los asesores técnicos"

4. Participar en las acciones de promoción de la estrategia de **AT** y de ejecución y seguimiento de los **PE**.

Propuesta: Incluir en los TdR un apartado que señale que participaré en las actividades de promoción, difusión y seguimiento de la estrategia que promueve la CONAFOR para desarrollar AT y del avance de la ejecución de lo PE

5. Los trabajos que presente deberán considerar un horizonte de mediano plazo, por lo menos similar al considerado en el PPREDIAL;

Propuesta: Incluir en los TdR que las propuestas consideren un horizonte de, por lo menos, cinco años, incluyendo indicadores de avance para su verificación anual, por ejemplo de actividades que incrementen el capital humano para el manejo sustentable de recursos naturales, aumentar la productividad y

competitividad, aumento de la organización local y gobernanza territorial, que se reflejen en la reducción de la deforestación y degradación de recursos forestales, el aumento del CO₂ capturado y el mejor nivel de vida de la población de la AT.

6. Ser un acompañante permanente de ejidos/comunidades, en coordinación con el **ATL**, para elaborar propuestas técnicas que sean presentadas por ejidos/comunidades a programas de subsidios.

Propuesta: Incluir en los TdR que las propuestas consideren un horizonte de, por lo menos, cinco años, incluyendo indicadores de avance para su verificación anual, por ejemplo de actividades que incrementen el capital humano para el manejo sustentable de recursos naturales, aumentar la productividad y competitividad, aumento de la organización local y gobernanza territorial, que se reflejen en la reducción de la deforestación y degradación de recursos forestales, el aumento del CO₂ capturado y el mejor nivel de vida de la población de la AT.

7. Deberán tener capacidad técnico-metodológica en la coordinación, planeación y operación de proyectos locales y regionales.

Propuesta: Incluir en los TdR que las propuestas técnicas que presenten incluirán elementos técnicos-metodológicos para la región/territorio, que cubran entre otros los siguientes enfoques y/o enfoques:

- i. Caracterización físico-ambiental, social-humana y económico-productiva de la región/territorio en donde pretende ofrecer sus servicios.
- ii. Problemática regional/territorial y oportunidades de solución.
- iii. Estrategia y metodología para llevar a cabo cada uno de los alcances y los productos establecidos en los TdR de la propuesta.
- iv. Estrategia operativa, ubicando la integración del equipo y ubicación de oficinas, entre otros.
- v. Oportunidades y directrices para la aplicación de metodología participativa y enfoque territorial.
- vi. Líneas estratégicas para el fortalecimiento de la gestión local, organizativa y comunitaria.

- vii. Líneas estratégicas y propuestas para la formulación de acciones relacionadas con las actividades vinculadas al reducir la deforestación y degradación de los recursos naturales.
8. Promover el desarrollo local con base en la dinamización económica, el cuidado y protección del medio ambiente, la adaptación y la mitigación del cambio climático, así como en la participación ciudadana.

Propuesta: Indicar en los TdR que “Contribuirá a promover el desarrollo local/territorial con base en el incremento del capital social, y humano para la dinamización económica, el cuidado y protección del medio ambiente, la adaptación y la mitigación del cambio climático, así como la participación local/territorial, y para ello fomentará programas de asistencia técnica y formación destinados a productores, principalmente, pudiendo incorporar a los otros actores de la región/territorio.

9. Eliminar la restricción de participación de algunos interesados, a fin de dar apertura total, e incluyendo criterios adicionales para participar:

Propuesta: Modificar la redacción de la Convocatoria cambiando la restricción hacia señalando que se dará preferencia a solicitantes que:

- i. Cumplan con los requisitos señalados en el apartado de PERFIL DE LA AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL y que además,*
 - ii. Promuevan la creación de redes de cooperación entre actores del territorio; y entre otras ADL;*
 - iii. Muestre mayores elementos de integración con el ATL;*
 - iv. Que su personal técnico esté en un proceso de capacitación continua (asistencia de técnicos y directivos a cursos, diplomados, eventos de capacitación, entre otros).*
10. Finalmente se sugiere revisar dos aspectos:

- i. Las funciones del **ADL** con las del **ATL**, debido a que hay elementos que se duplican entre estos dos actores, como es la promoción de los programas; y
- ii. El procedimiento de evaluación de propuestas y sus criterios, ya que hoy operan como las asignaciones de subsidios a los dueños y poseedores de los recursos forestales.

Anexo 4. Plan de Acción para cada Acción Temprana

PROBLEMAS	CAUSAS	CONSECUENCIAS	ACCIONES QUE SE HAN REALIZADO	ACTIVIDADES DE SOLUCION	RESPONSABLE	FECHA PROPUESTA
1. Marginación de los habitantes de la región / territorio						
2. Pérdida de bosque natural por actividades agropecuarias y agrícolas, principalmente en áreas de bosque comunitario.						

Anexo 5. Lineamientos o breve manual de operación para promover las Acciones Tempranas, a través de los Programas Especiales

Este anexo tiene el objetivo de aportar lineamientos para fortalecer la operación de los **PE** a fin de que contribuyan de manera efectiva al desarrollo de las **Acciones Tempranas** contempladas en la *Visión de México REED, Hacia una Estrategia Nacional*, ambos responsabilidad de la CONAFOR, a través de la Coordinación General de Producción y Productividad y sus Gerencias Operativas (Silvicultura Comunitaria, Servicios Ambientales del Bosque operativas, y Proyectos y Mercados Forestales de Carbono), en coordinación con las Gerencias Estatales correspondientes.

La operación de ambos instrumentos (**AT** y **PE**) se enmarca en la normatividad institucional, acoplándose a las líneas estratégicas de desarrollo sectorial y ambiental, así como en la Estrategia Nacional Cambio Climático y programas afines, además de las disposiciones estatales en la materia.

También en su planteamiento operativo se destaca una amplia participación de todos los actores involucrados en todas las etapas, entre otros: (i) conformación de los documentos básicos de la organización y promoción de las acciones correspondientes; (ii) identificación de la demanda; (iii) comités de selección de las solicitudes; (iv) implementación de las actividades; (v) seguimiento y evaluación; y (vi) transparencia y rendición de cuentas. Parte de esta participación local se promueve basada en el proceso de descentralización al que la CONAFOR está dando un impulso creciente y da mayores atribuciones a las Gerencias Estatales para, entre otras acciones, estrechar los vínculos con los gobiernos estatales y municipales, así como con los órganos de representación de los diversos actores públicos, privados y sociales, y con los dueños y productores forestales.

A pesar del interés de la CONAFOR y otros actores sobre las PE y las AT aún no se han desarrollado al punto de adquirir el status de *estratégicos* para darles la prioridad que requieren, así como para especializar su ejecución, debido a varios factores entre los que destacan: (a) insuficiente integración de los avances teóricos, iniciativas e intereses; (ii) insuficiente evidencia sobre su efectividad, debido a que las experiencias son pocas y recientes; (c) la CONAFOR aún no termina de construir una *visión institucional* para dar el paso de la visión a la acción.

En este sentido se requiere terminar de construir esta visión institucional y precisar su operación para elevar su efectividad. Por tal motivo a manera de sugerencia se harán una serie de aportaciones que pueden contribuir a esto y ser usados como lineamientos operativos hacia adelante:

1. A nivel de la estructura central y territorial, **la CONAFOR deberá establecer un claro liderazgo y flujograma claro para la ejecución de PE y AT.** Fortalecerá el conocimiento horizontal y vertical de la estrategia al interior de la CONAFOR, por parte de los gobiernos estatales y municipales, a fin tener un conocimiento completo y actual de ésta, y hacer un trabajo integral, desde la formulación de la política estrategia que exprese las prioridades de gobierno en el sector, la importancia de la participación e todos los actores, hasta la canalización de recursos presupuestales que hagan sinergia con otras asignaciones de la CONAFOR y otras instancias con presencia en el territorio.
2. Lo anterior contempla **dos acciones prioritarias:**
 - (i) **definición de una unidad especializada en la CONAFOR⁶⁵**, a nivel central y estatal responsable de orientar, dar seguimiento y evaluar el avance de la estrategia; y
 - (ii) **operar una estrategia de difusión y promoción pertinente** a todos los actores, con información actualizada sobre esta. Se tendrán que usar los medios disponibles y pertinentes para hacer llegar el mensaje a cada actor, por ejemplo: electrónicos, impresos, audiovisuales, talleres, intercambios, etc.

Se recomienda elaborar un **manual práctico regional/territorial** que incluya información *estratégica* (objetivos, importancias de la participación, gobernanza, cambio climático, REDD+, etc.), *práctica* (mapas, proyectos locales/territoriales, operación de los PE, etc.); y de monitoreo y evaluación (sistemas, cursos, talleres e intercambios, manejo de indicadores, etc.).

También se sugiere **integrar información básica, pertinente y secuencial** sobre la estrategia para superar el manejo de información rebuscada, pesada, tediosa e incompleta que desincentiva la participación de los actores, sobre todo a nivel territorio.

Una vez establecida la unidad especializada **es urgente qué esta coordine todos los esfuerzos de la CONAFOR, o en los que esta participa**, promoviendo el desarrollo de AT.

⁶⁵ La CONAFOR señaló que podría ser *Gerencia de Desarrollo Forestal y Gobernanza*; sin embargo esta expresa sólo una parte de la estrategia de AT. Se sugiere considerar *Gerencia de Promoción de Acciones Tempranas y Desarrollo Forestal*

Esta unidad especializada también **acompañará a las Gerencias Regionales y sus enlaces regionales⁶⁶, en su vinculación con los Gobiernos estatales y municipales, y los actores regionales/territoriales.** También con el **ATL** correspondiente.

3. La **unidad especializada**, las **Gerencias Regionales con sus enlaces regionales**, y el **ATL**, con las consultas pertinentes a los otros actores, definirán lineamientos básicos para construir una estrategia de intervención de los ATL para promover la **AT**, que no será una regla sino principios orientadores. Por ejemplo, establecimiento y operación de acciones de promoción y difusión; visión estratégica; acciones y metodologías para involucrar a los actores; solución de conflictos; elaboración y seguimiento de Planes de Acción; monitoreo; etc.
4. **Elaborar un Plan de Acción de la AT.** Que integre las estrategias y acciones, acordadas por todos los actores, previstas para desarrollar la **AT** y lograr sus objetivos. Se sugiere seguir el siguiente marco metodológico:
 - a. *Preparación.*- Definir claramente el papel del **ATL** y sus vínculos con los **ADL**, asesores técnicos, CONAFOR, y otros actores. Es importante que el **ATL** esté familiarizado con el estado del arte de la formulación de políticas públicas y de la orientación de acciones en el territorio relacionadas a las políticas. El **ATL** debe tener expertos que aporten nuevas perspectivas prácticas y teóricas para resolver problemas inmediatos relacionados con la deforestación y degradación de recursos naturales para la reducción de las emisiones de CO₂, y puedan construir un modelo causal pertinente.

También es conveniente que tengan expertos técnicos que organicen de manera sistemática, creativa y eficiente la interacción entre funcionarios, expertos, técnicos y personas con conocimiento práctico.

Otros elementos que deberá tener presente el ATL en el desempeño de sus funciones son:

- Valorizar las capacidades/potencialidades propias de los territorios, en términos de vocación productiva, competencias, recursos, conservación de la biodiversidad; reducción de emisión de CO₂, etc.

⁶⁶ Bajo el mando de los Subgerentes de Producción y Productividad

- Involucrar a las fuerzas productivas y sociales, intentando complementar los recursos locales, estatales, municipales y nacionales;
 - Promover un adecuada mejora/valorización de la infraestructura y los servicios que influyen en la atracción de inversiones;
 - Simplificar y acelerar los trámites para superar la fragmentación de los centros de decisión y de gasto público, ofreciendo certeza en términos de cómo y cuándo a los interesados;
 - Superar las intervenciones públicas de tipo vertical, relacionadas con sectores económicos, comúnmente caracterizadas por su incoherencia con las vocaciones locales
- b. *Análisis estratégico*.- El **ATL** deberá Analizar el contexto nacional (tendencias económicas, sociales, ambientales, y tecnológicas); analizar la situación regional/territorial (desafíos, problemas, fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades); analizar los principales factores que estructuran los arreglos locales posibles (seleccionados con base en la tipología del Capítulo 3); y examinar, consolidar y profundizar el modelo causal.
- c. *Prospectiva estratégica*.- Identificar escenarios posibles y ordenarlos en función del grado de conveniencia, sobre la base de una definición de valores y prioridades políticas y ambientales, marcando un cambio desde una perspectiva analítica a una normativa; e acordar a nivel regional/territorial el escenario de pertinente.
- d. *Construcción del Plan de Acción* que señale lo que se ha hecho al respecto, aunque no haya sido diseñado para ese fin, las posibles actividades de solución acordadas, los responsables de cumplimiento y sus fechas de conclusión (Ver formato en el Anexo 4, Plan de acción para cada Acción Temprana).

La definición de las acciones del *Plan de Acción* se hará primero con base en una **clara enunciación de los objetivos estratégicos**. En segundo lugar se deben **identificar las grandes prioridades estratégicas** (sin ser numerosas y articuladas entre sí como factores causales que lleven al logro de los objetivos estratégicos deseados). Finalmente también debe

basarse en el proceso de transformación de los objetivos estratégicos en directrices específicas y “ejecutables” en el campo.

5. **Implementación.**- Con base en los incisos 1, 2 y 3, anteriormente descritos. Etapa clave porque pone en práctica lo planeado. Requiere del apoyo y movilización de la sociedad; así como de parte de las instituciones para hacer efectivos los procedimientos de comunicación interna y movilización de los equipos responsables cada fase.
6. **Seguimiento y evaluación.** Se tienen que dar un seguimiento permanente y hacer evaluaciones continuas de indicadores físicos y financieros. Hay que vincular la eficiencia y eficacia con los impactos a la luz de los objetivos estratégicos generales. Este proceso tiene que involucrar una autoevaluación, así como identificar agencias independientes que sean responsables de la evaluación externa. El objetivo no es juzgar sino proporcionar aprendizaje colectivo para mejorar el rendimiento e impactos.
7. **Capacitación y gestión estratégica.** Las experiencias exitosas demuestran que no es suficiente definir el papel de los diferentes actores; es necesario desarrollar las capacidades de estos actores para que puedan desempeñar sus funciones adecuadamente. Por ello es conveniente que la CONAFOR realice regularmente intercambios y talleres que permitan un debate estratégico entre los actores en la región/territorio. También deberá capacitar permanentemente a sus equipos operativos para el desarrollo y consolidación de nuevas capacidades en la materia, tanto como para la búsqueda constante de mejores prácticas.
8. **Logística y mecanismos operativos.**- Finalmente es conveniente revisar los tiempos en las convocatorias de los PE para garantizar el impacto de las acciones que financia en los PPREDIALES y en los planeas a nivel regional/territorial. También es importante revisar el esquema de evaluación de los apoyos, considerando, como se señala a lo largo del texto principal, que se promueve una estrategia de apoyo a políticas públicas que requiere un eslabonamiento adecuado de los apoyos que supera la visión de corto plazo que se aplica en los proyectos tradicionales.