



REGISTRO: 03-2014-121709435500-01
EJES DE LAS PROPUESTAS Y
ESTRATEGIAS DE CONSENSOS PARA EL EQUILIBRIO
SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN PÚBLICA
TIPO TRAMITE: REGISTRO DE OBRA
PRESENTACION: HOJAS

EJES DE LAS PROPUESTAS Y ESTRATEGIA DE CONSENSOS PARA EL EQUILIBRIO FORESTAL

Alejandro E. Mohar Ponce

**EJES DE LAS PROPUESTAS Y ESTRATEGIA DE CONCENSOS
PARA EL EQUILIBRIO FORESTAL**

Abril, 2011

Presentación

Este documento se elaboró con dos propósitos: dar una visión global de la justificación y contenido de una serie de propuestas para la conformación de una nueva política forestal; y presentar elementos propositivos sobre cómo procesar, ajustar, enriquecer y concensar estas propuestas con la finalidad de incidir en el proceso de la política pública forestal, especialmente en la agenda pública y en la agenda de gobierno.

Las posibilidades de consensos e incidencia en la política están determinadas por el contenido y los cambios inherentes a las propuestas, al respecto se parte de:

- i) En la misma elaboración de las propuestas se incluyeron las planteadas por diversos actores, entre ellos el CCMSS, investigadores de primer nivel y funcionarios de CONAFOR;
- ii) El plantear la necesidad de conformar una nueva política forestal no pretende en lo más mínimo descalificar los enormes avances de las últimas dos décadas, que se revela en la plataforma jurídico-institucional y en los principales programas e instrumentos d política;
- iii) Lo anterior no contradice la valoración de que el país no cuenta con una política forestal mínimamente consolidada y estable (como se argumenta en el documento de Balance de la política forestal), más allá de planteamientos programáticos a la vieja usanza del “plan-libro”, en los hechos tenemos una situación de *instrumentos importantes sin política*, sin conducción estratégica (la operativa, sin duda existe). Esta situación ya es crónica, no es visible porque el papel central que juegan los programas parece

- iv) Las propuestas son de gran envergadura pero no exigen ni cambios constitucionales, ni a leyes generales, ni rediseños de aparatos institucionales; en esencia, la mayoría de las propuestas implican nuevos enfoques y visiones, ampliadas vinculaciones con otras políticas de impacto territorial, cambios profundos en las reglas (no sólo las *reglas de operación*), y mejoradas articulaciones entre instrumentos.

Estas apreciaciones se concretan en la síntesis de las propuestas en términos de contenido y alcances, argumentadas en el primer apartado.

Y de esta forma se considera que los consensos son viables y deseables por la mayoría de los actores; no implican tensiones en las polémicas actuales; por el contrario, las propuestas ofrecen alternativas que permiten la coexistencia de diferencias en visiones, prioridades por parte de los actores.

En cuanto a los elementos propositivos para procesar las propuestas (enriquecerlas, modificarlas y consensarlas), se refieren en lo esencial a:

- la pertinencia de procesar las propuestas bajo una perspectiva de agenda pública y agenda de gobierno;
- y que la forma idónea para su procesamiento es la activación de una modalidad de *red*, es decir de interacciones estructuradas para fines de concretar consensos específicos, y de intercambio de información y conocimiento;

En este sentido, en segundo apartado se presenta una argumentación sobre la relevancia de la agenda en el proceso de política pública (los temas/problemas y sus opciones de solución/atención; la formulación, argumentación y discurso en torno a los mismos).

Cabe destacar que en la larga coyuntura electoral y de inicio de gobierno, adquieren una relevancia excepcional las agenda pública y de gobierno.

Y en el tercer apartado se describen dos modalidades de *red* que son referentes importantes para la activación del proceso de consenso: la *comunidad de práctica*; y la *red formal de conocimiento*.

Sin duda, de una forma *natural/derivada* en el seno de toda política pública, se conforma una *red de política* (policy network), el caso de la política forestal no es excepción, y presenta limitaciones de toda índole: poca visibilidad; factores de exclusión; escasos intercambios; clima poco favorable a la cooperación y los consensos; pocos incentivos para la reformulación compartida de visiones y objetivos convergentes.

Sin proponérselo, el incipiente proceso REDD+ le ha dado cierto dinamismo; lo cual es positivo y de mayores alcances si los participantes valoran que el proceso tiene mayores alcances a los fines exclusivos de REDD+.

Las modalidades de *red* que se describen en el tercer apartado son sólo referentes, y no se trata de trastocar la *red de política* en materia forestal; por el contrario, se busca activar y densificar los consensos e intercambios de conocimiento en torno a la agenda forestal, lo cual funciona a manera de catalizador para la evolución de la política forestal y de su base social, en cuyo seno se inserta la *red de política*.

La coyuntura de recambio gubernamental y su coincidencia temporal con los tiempos REDD+, configuran ampliadas posibilidades de reforma de la política forestal. En esta dirección la sugerencia de procesar las propuestas vía la activación de una modalidad de *red*, es una iniciativa en aras de cristalizar estas posibilidades.

Por último, cabe anotar que los apartados en torno a agendas y modalidades de *redes*, buscan establecer un piso común de significados y convenciones, de aquí que su contenido es un tanto esquemático y reiterativo.

1. Ejes de las propuestas de reforma de la política forestal

La reconstrucción de la política pública forestal es un proceso de convergencia y consenso que incluye en forma prioritaria la necesidad de:

- remontar una situación donde persisten la ingobernabilidad y deterioro de los ecosistemas forestales, derivados de los procesos causales, y particularmente de la debilidad económica en las actividades forestales y sus cadenas productivas;
- y encaminar al país hacia un escenario deseable y viable de contención y encauzamiento de estos procesos causales a grado tal que: i) están garantizados los servicios ambientales derivados de los ecosistemas forestales; y ii) se cristaliza el potencial de manejo sustentable de los bosques, donde la silvicultura comunitaria juega un papel central;

Lo anterior perfila la situación actual y el escenario futuro deseado y viable, que debiera plantearse la política pública forestal.

El balance de la política forestal, presente en otro documento, marcan varias pautas para su evolución, con énfasis en: el reconocimiento de los procesos causales; la situación de las condiciones de gobernabilidad sobre los ecosistemas forestales; y el potencial que significa adentrar la política forestal en modalidades de gobernanza.

En congruencia con todo lo anterior, una renovada política forestal no se agota en la atención a los procesos directos de deterioro de los bosques, de los ecosistemas forestales; es decir, no es una política que se piensa bajo la lógica sectorial.

Es fundamental para la política abrir vertientes de transversalidad, para la evolución de la misma política y de su posicionamiento en la agenda nacional, a saber:

- i. Al plantearse la política forestal la contención de *la disminución de la biodiversidad*, se fortalece la articulación con buena parte de los

instrumentos/programas ambientales, y se proyecta hacia compromisos internacionales y hacia nuevas vertientes de ciencia y tecnología;

- ii. Al plantearse la política forestal la contención *del deterioro de los servicios ambientales*, la política queda fuertemente asociada a enfoques e iniciativas orientadas a cambiar las interacciones entre los sistemas sociales y los ecosistemas; destaca la iniciativa denominada *Resillience Alliance* y una gama de programas/proyectos regionales y locales;

Así, la política se abre al ámbito de las cadenas productivas y a su expresión más amplia en cadenas de valor; y en general, a las interacciones urbano-rurales;

- iii. Al plantearse la política forestal la contención de *la reducción del bienestar humano* se retroalimentan los aspectos mencionados, y de la mayor importancia: se abre toda una vertiente de articulación con la política social y de su ampliación, es decir, ya no se trata de que los programas forestales signifiquen transferencias a pobladores en situación de pobreza y pobreza extrema; se evoluciona hacia la efectiva valoración de los ecosistemas forestales y por ende, a una real compensación a todos los agentes involucrados en su preservación; y esta compensación deberá buscarse no en las débiles finanzas públicas, y sí en mecanismos de compensación urbano-rurales, y de mejores equilibrios en las cadenas de valor;

Estos ejes han orientado la formulación de las propuestas, y el balance de la política forestal, presentado en otro documento, es sustento de estas propuestas de reforma de la política; mismas que están orientadas a dos propósitos vinculantes:

- enriquecer el contenido del tema forestal;
- y reposicionar el tema forestal en la agenda pública y en la agenda de gobierno;

Las propuestas son ambiciosas acordes a las dimensiones y complejidad de la problemática de preservar los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales; y su discusión y transformación en iniciativas de amplio consenso, se da en un panorama relativamente favorable: el de la larga coyuntura electoral y de inicio de gobierno.

Con la finalidad de comunicar mejor el contenido y las articulaciones entre las propuestas, se presentan en forma esquemática en tres capítulos:

- I. Temas de rediseño de la política forestal, de replanteamiento de sus bases conceptuales, enfoques y directrices de conducción;
- II. Temas centrales para la evolución de la política forestal, se insertan en las iniciativas de mayor presencia, como es la de deforestación cero y la máxima prioridad al manejo forestal comunitario;
- III. Temas específicos críticos, ya sea en términos del debate o para apuntalar las propuestas centrales.

Cabe anotar que se utiliza el término “temas” con la intención de que el “procesamiento” de las propuestas se oriente a incidir en la agenda de gobierno; a partir de la convergencia de actores clave en la política forestal.

Antes de presentar una síntesis de las propuestas, es importante tener en mente lo siguiente:

- i. Su organización y síntesis brinda una visión muy general de sus alcances; en un documento por separado se desarrollan y se presentan en forma explícita sus alcances y sus vinculaciones, que permiten dar cuenta de que no son una suma de reformas; por el contrario, conforman un *conjunto articulado* que perfilan el contenido y alcances de una nueva política forestal;
- ii. Sin duda, es necesario enriquecerlas, modificarlas, idear mayores vinculaciones sinérgicas entre ellas, priorizarlas; lo cual debe ocurrir en el mismo proceso de concenso;
- iii. La autoría de las propuestas es muy amplia, es decir, se han retomado planteamientos y recomendaciones de diversas organizaciones y especialistas; esta integración seguramente ha

fragmentado o distorsionado algunos elementos, por lo cual no es pertinente destacar fuentes, salvo en los casos en que se han incorporado extractos de esos planteamientos o recomendaciones;

- iv. Por lo anterior, este conjunto de propuestas significan un esfuerzo por integrar los elementos propositivos presentes en el debate, en las preocupaciones y en los hallazgos de una amplia gama de actores interesados en cambiar de fondo la política forestal;

Síntesis de las propuestas

Capítulo I. Temas de rediseño de la política forestal

Incorporar un enfoque de preservación de ecosistemas forestales como eje de la política forestal

Esta propuesta necesariamente se extiende a toda la batería de programas de CONAFOR y a sus acuerdos y convergencias con otras entidades y sus programas.

La siguiente propuesta es *la otra cara de la moneda*.

Una política forestal basada en un efectivo reconocimiento del carácter de interés público de todas las actividades que aporten –directa o indirectamente– a la preservación de los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales.

Cabe reiterar que el respaldo y compensación a una actividad de interés público, implica su valoración social y su retribución por diversos mecanismos, inclusive de mercado.

Una conducción de la política forestal bajo pautas de Desarrollo Rural Territorial

Desde una perspectiva de política pública resulta más conveniente adoptar el enfoque de *desarrollo rural territorial* (en adelante *DTR*); en particular, este enfoque enmarca la propuesta de que la política forestal se sustenten en la introducción de relaciones contractuales.

El *DTR* es un marco para el diseño y aplicación de políticas territoriales orientadas a temas específicos que incorporan la funcionalidad del territorio, interna y con su entorno, especialmente con los ámbitos urbano/industrial y con los mercados globales.

Un pilar o componente sustantiva de las políticas territoriales es la proyección del ordenamiento territorial, se trata de insertarlo en el mismo proceso del pacto/acuerdo social para darle una mayor proyección; es decir, insertarlo en la incorporación de relaciones contractuales.

Un rediseño de la política forestal centrado en atender las presiones y oportunidades derivadas de la interacción urbano-rural

La política forestal debe ser única pero bajo un diseño y modalidades de instrumentación regional y local, que correspondan a las necesidades y circunstancias de cada territorio. Y la misma diferenciación territorial debe contemplar la funcionalidad ecológica que articula asentamientos urbanos con comunidades rurales.

Cabe reiterar que las ciudades son el ámbito donde ocurren y se transforman los procesos causales; la intensidad y vinculaciones entre las tendencias demográficas, los patrones y niveles de consumo, las tecnologías con sus prácticas productivas y las principales reglas de gobernabilidad de los recursos naturales, conforman los procesos causales más tangibles y fuertemente ligados a la dinámica de las ciudades.

La política pública forestal debe dar visibilidad a estas tendencias y al papel catalizador de las ciudades; y así dejar claro que en las comunidades rurales sólo está **un eslabón** de una respuesta efectiva al deterioro de los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales; una respuesta que pasa por una real valoración de los mismos, y sólo con mayor claridad sobre responsabilidades, compensaciones y capacidades, se podrán diseñar instrumentos sustentados en

mecanismos de transferencias urbano-rural para retribuir todas las actividades que contribuyan a la preservación de los ecosistemas y sus beneficios.

Capítulo II. Temas centrales para la evolución de la política forestal

La Iniciativa de deforestación cero hacia el año 2020

La *Iniciativa* debe enriquecerse a fondo de forma tal que no quede atrapada en el discurso institucional y su manejo sesgado de las tendencias de deforestación.

Algunos elementos que deben estar con mayor fuerza en el proceso de comunicación social de la *Iniciativa*, se sintetizan en: deforestación cero significa que el país se encamina a un escenario donde la sociedad y el gobierno consideran que es totalmente inaceptable la pérdida de superficies de bosques, la degradación de los bosques, y el deterioro de los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales; y actúan en consecuencia.

La *Iniciativa* debe contemplar la exigencia de que el país cuente con una batería de instrumentos relacionados con: identificación de los frentes de deforestación y las zonas con procesos de degradación; y la consecuente priorización en función del valor de los ecosistemas en riesgo y especialmente, de los servicios ambientales en riesgo.

Esto se debe acompañar de una rendición pública de cuentas basada en indicadores cuantitativos y cualitativos, a diversas escalas; en esta dirección, existen condiciones favorables para el corto y mediano plazo: ya existen avances en indicadores clave como el Índice de Cobertura Forestal; las nuevas capacidades de CONAFOR para el monitoreo que deben considerar los nuevos enfoques e iniciativas mundiales; y en privilegiar la identificación y monitoreo de los ecosistemas más valiosos (selvas altas y selvas bajas, manglares, bosques de pino).

Todo lo anterior debe cristalizar en un organismo público no gubernamental (OPNG) que garantice monitoreo y evaluación

transparente y confiable a escala nacional, estatal y por regiones y zonas críticas; que permita una efectiva rendición de cuentas de los responsables de la política forestal; de los agentes económicos involucrados en las cadenas de valor silvícolas; y de los organismos académicos y de apoyo a las tareas de conservación.

Una efectiva valoración de los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales exige profundos cambios en el enfoque y rediseño de los instrumentos de política forestal de CONAFOR, especialmente del PSA y la certificación

La incorporación de relaciones contractuales, con énfasis en el ámbito del PSA

En la valoración y específicamente en todo esquema de compensación por servicios ambientales, es un imperativo el establecimiento de relaciones contractuales, que definan compromisos vinculantes y medibles (por ejemplo, en torno a la preservación de zonas de recarga de los mantos acuíferos, o a acciones de mejora de la calidad y cantidad de agua).

En referencia a los contratos, el CCMSS plantea: “Algunos de los compromisos que debiera contener son:

- ✓ Mantener en operación un plan de manejo enmarcado en un ordenamiento del territorio que sea compatible con la prestación de los servicios ambientales.
- ✓ Desarrollar, en un tiempo pertinente, un esquema de monitoreo interno que permita dar seguimiento al cumplimiento de las metas del plan de manejo.
- ✓ Desarrollar, en un tiempo determinado, algún acuerdo o contrato entre usuarios y prestadores de SA de las cuencas, donde se inicie una relación de intercambio (mercado).

Establecer convenciones en torno a mercados y relaciones contractuales

Considerando que ha predominado una visión que considera viable la evolución/consolidación de mercados que garanticen en tiempo y

montos reales la retribución a las actividades de preservación de los servicios ambientales; resulta indispensable analizar en forma compartida una serie de convenciones sobre cómo se visualizan estos mercados y su viabilidad; en su caso, cuál es su articulación con relaciones contractuales; y en consecuencia, convenir una serie de términos y sus significados, que permitan la comunicación/divulgación, la convergencia de actores y el posicionamiento de temas en la agenda forestal.

Hacia nuevas opciones de certificación como instrumentos de valoración de los recursos forestales

Para hacer de la certificación un instrumento de mucho mayor alcance en su cobertura territorial y en sus beneficiarios; y que compense su sesgo excesivo hacia lo económico y especialmente, sus enormes limitaciones, se requiere ampliar las opciones de certificar con una clara orientación hacia preservación de los ecosistemas forestales y sus servicios.

En este sentido y de mayor envergadura es la siguiente propuesta: ampliar las opciones de certificados, de forma tal que se sienten bases para que la certificación haga sinergia con las iniciativas relacionadas con asignarles un carácter/*sello* de actividad de **interés público**, a todas aquellas que preserven los servicios ambientales derivados de los ecosistemas forestales.

Se trata de retomar los *Principios de buen manejo forestal* más relevantes, bajo una perspectiva de ecosistemas forestales, donde el buen manejo incluye y privilegia iniciativas relacionadas con el resguardo de los servicios ambientales que brindan los ecosistemas, es decir, no necesariamente debe tratarse un manejo equivalente a una actividad productiva.

Promover alianzas locales para potenciar capacidades

El complemento fundamental de esta propuesta es el desarrollo de las capacidades de gestión de los ecosistemas forestales, lo cual no se puede concretar si sólo se piensa en las comunidades. Estas capacidades ya existen en buena medida y se encuentran dispersas en diversos agentes locales y regionales, sean ONGs, centros de

investigación, especialistas, entidades de fomento de los tres órdenes de gobierno e inclusive agentes en la cadena productiva.

Lo cual apunta a la necesidad de promover alianzas estables, relaciones contractuales entre agentes locales para cristalizar estas capacidades; y también a la necesidad de que la gestión gubernamental avance en vertientes de gobernanza que faciliten tanto la conjunción de capacidades, como las opciones de certificación, antes mencionadas.

Replantear a fondo la visión del manejo comunitario de los bosques y los instrumentos de política

Las disonancias sobre las dimensiones y potencial del MFC: La situación actual se caracteriza por datos y conclusiones disonantes sobre el universo de comunidades inmersas en MFC; y por ende, sobre qué pasa en el resto del universo de las comunidades con recursos forestales.

Y de la mayor importancia, no existe una valoración diferenciada territorialmente, sobre sí las comunidades de avanzada son un camino para la mayoría de las comunidades; cuestionamiento que es obligado plantearse por región (cualesquiera que sea la regionalización que se considere pertinente).

Avances en materia de MFC: Los estudios más recientes que incluyen una clara preocupación porque los hallazgos incidan en la política pública; y demuestran el reconocimiento internacional. Asimismo, brindan elementos para profundizar el análisis y para enriquecer el debate, lo cual es clave para repensar la agenda forestal.

La CONAFOR todavía no ha consolidado una estrategia específica; sin embargo, en el discurso institucional reciente se perfilan grandes alcances y un posicionamiento central en la agenda de política forestal. En una convergencia relativa las reglas de operación 2011 muestran importantes avances, el más destacado está en la estructuración de una especie de menú de opciones de apoyo y sus propósitos; este menú está orientado a que las empresas forestales

comunitarias evolucionen, avancen en su ubicación en la escala de categorías.

Propuestas para la consolidación del MFC como uno de los principales ejes de la política forestal

Orientar la estrategia de apoyo al MFC hacia la preservación de los ecosistemas forestales

Desde una perspectiva de política y sus instrumentos, es fundamental que los actores más activos concensen de forma abierta y transparente, cuál es el propósito vertebrador de hacer del MFC uno de los ejes de la política forestal. Y hacerlo tratando de retomar el sentir de las comunidades, de sus empresas forestales comunitarias.

Lo anterior no significa cancelar o marginar sus aportes ambientales, de cohesión social y de abatimiento de la pobreza; y sí significa *poner por delante* un eje discursivo que permita rediseñar instrumentos buscando sinergias.

CONAFOR ya perfila que su propósito vertebrador es insertar al MFC en la *vertiente económica* de la política forestal; de ahí que en las reglas de operación 2011 se articule el fomento al MFC con la promoción a las cadenas productivas.

En contraste y en el marco de las propuestas del primer capítulo referidas al rediseño de la política forestal, cabe preguntarse si *la preservación de los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales*, es un mejor eje vertebrador; de inmediato surgen varias bondades/ventajas: una mejor articulación de instrumentos; ampliar la visión de la política forestal, colocarla en el centro de las interacciones urbano-rurales con énfasis en los servicios ambientales; reconocer que el MFC es una actividad económica de interés público, y en consecuencia, complementar las retribuciones vía mercados; reducir el factor de exclusión que genera “naturalmente” el fomento a la vertiente productiva, que se revela en dos crónicos sesgos de la gestión pública.

Articular instrumentos de política en materia de MFC y ANP

En vinculación con la anterior propuesta y considerando que el debate entre MFC *versus* ANP puede resultar un *callejón sin salida*; se recomienda –sin cancelar el debate– pasar en el corto plazo a elaborar y concensar recomendaciones concretas. En esta dirección, se plantea: extender el PSA al ámbito del MFC; incorporar la premisa de que: toda actividad que aporte a la preservación de los bosques y sus servicios es de interés público y debe ser retribuida, existan o no mercados para ello; esto abre la estrategia de MFC al universo de comunidades con recursos forestales; establecer mecanismos de coexistencia entre los fines de conservación y el imperativo los fines de pleno ejercicio de sus derechos de propiedad.

Fortalecer a las comunidades en sus procesos conservación, protección y manejo sustentable de sus ecosistemas forestales

La viabilidad de la propuesta anterior adquiere concreción si valoramos que el planteamiento de múltiples actores, de la mismas CONAFOR, y las recomendaciones derivadas de las principales investigaciones, coinciden en marcar la importancia estratégica de fortalecer a las comunidades y ejidos forestales en sus procesos de conservación, protección y manejo sustentable de sus ecosistemas forestales.

También destaca la innovadora propuesta de promover usos alternativos del bosque; esta propuesta se vincula con una visión ampliada de servicios ambientales que los asocia directamente con las interacciones entre sistemas sociales y ecosistemas (ver planteamientos de *Resilience Alliance*), donde las comunidades realizan actividades que en buena medida significan la cristalización de un servicio ambiental.

Generar mayor conocimiento e información sobre el potencial de expansión del MFC al resto de las comunidades forestales

Destacan las recomendaciones del estudio publicado por el CCMSS: realizar un estudio nacional encaminado a generar una mejor comprensión del sector; desarrollar un sistema a escala nacional para estandarizar la recolección y captura de datos sobre el sector, el cual podría integrarse al proceso administrativo para obtener permisos para el aprovechamiento; y ampliar los estudios sobre la deforestación, con evaluaciones de la recuperación de coberturas de bosque, e incluir otros indicadores de la contribución de los bosques comunitarios a la conservación de la biodiversidad;

Tema especial: impulsar la competitividad del sector forestal

Capítulo III. Temas específicos críticos en materia de evaluación

Las siguientes propuestas tienen la finalidad de contar con instrumentos orientados principalmente a garantizar *eficacia en la política forestal*; y una real rendición de cuentas.

Pautas de cambio para una efectiva evaluación de la política forestal y sus instrumentos

Realizar evaluaciones globales de la política forestal, y en forma articulada de sus principales instrumentos

Adoptar una o varias regionalizaciones para la evaluación, donde juega un papel la revisión de las diversas regionalizaciones que usa CONAFOR para fines de focalización

Adoptar como punto de partida que la acción gubernamental sólo es uno de los determinantes de la situación de los recursos forestales; en consecuencia, incorporar en la evaluación ponderaciones –al menos cualitativas– de otras intervenciones de alto impacto territorial

Diseñar un núcleo de indicadores cuantitativos y cualitativos que den cuenta de la real presencia territorial del programa, y centrado en eficacia no la gestión y su desempeño

Las dos propuestas anteriores se ensamblan con las recomendaciones en torno a la necesidad de establecer por regiones, un monitoreo territorial económico, ambiental y social, centrado en dar cuenta de los cambios en la salud de los ecosistemas forestales

Lo cual, exige de nuevos indicadores para medir los fenómenos de deforestación, degradación y fragmentación, por regiones y marcando frentes de intensa deforestación y degradación.

Un eje de la evaluación de la política forestal: establecer un monitoreo territorial

Replantear la evaluación y medición de las tendencias de deforestación

Dimensionar por regiones los procesos de expansión y contracción de la frontera agrícola y pecuaria

Todo lo anterior presenta una viabilidad importante por el factor catalizador que representa REDD+.

Y obviamente, el resto de las reformas establecen condiciones propicias para una nueva evaluación, por ejemplo, la incorporación de relaciones contractuales y la conducción con base en políticas diferenciadas territorialmente.

2. La relevancia de la agenda en la política pública¹

Cabe reiterar que este apartado establece algunas convenciones y significados que faciliten las tareas de replantear/reformular/evolucionar los temas forestales; marcando la relevancia de posicionar temas en la agenda, su argumentación, propósitos y soluciones.

Al respecto, en este texto se muestra cómo la argumentación/discurso tiene un enorme impacto en su orientación, prioridades, implementación y evaluación.

De la revisión del ciclo de las políticas públicas, se deduce la relevancia del proceso de formulación de la agenda pública en interacción con la agenda de gobierno; y en esta formulación el *discurso* y la argumentación son factores determinantes, con implicaciones en la implementación y la evaluación.

En otras palabras, cómo se han formulado los temas/problemas a atender, qué opciones se han adoptado para su solución, qué limitaciones presenta el “discurso” y la argumentación, y cuáles son las implicaciones en la implementación y evaluación de la política.

Agenda de gobierno y agenda pública

1. Por agenda de gobierno se entiende el conjunto de problemas que el gobierno ha decidido atender, e incluso, el conjunto de opciones de acción.

La atención, definición y *tratabilidad* del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, demanda) alcanza su carácter de estructuración de la agenda, definición del problema, análisis de las opciones de acción son así actividades interdependientes.

2. Los problemas de una política no son datos a priori, sino más bien asuntos por definir. Si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituye un problema y es propiamente un asunto

¹ La elaboración de este inciso se basa en los textos de Luis F Aguilar Villanueva, ANTOLOGIA III: PROBLEMAS PUBLICOS Y AGENDA DE GOBIERNO; y de Guillermo M. Cejudo, 2008, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, CIDE, Documentos Número 205.

de "interés público", esto depende de creencias, valoraciones, no de los hechos mismos.

Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad. Ahora bien, dado que los problemas se pueden definir de muchas maneras, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda.

Por tanto el asunto no es definir cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política. También sirven para afirmar una concepción particular de la realidad.

3. La decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias...), si las cuestiones y demandas son o no tratables (hay experiencia, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente), si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por muchas razones (políticas, morales, económicas, de ámbito de jurisdicción).
4. La academia, los intelectuales, los despachos de consultoría, los laboratorios, las credenciales escolares, los currícula, las organizaciones profesionales (sociedades, barras, colegios...) se volvieron indispensables e influyentes en los dos extremos de la interlocución político-administrativa: en las organizaciones sociales para elaborar las demandas y en las agencias gubernamentales para elaborar las respuestas.
5. Si definir un problema es plantearlo, "estructurarlo", de manera que pueda tener solución, los problemas públicos no son excepción. Deben ser planteados, estructurados, de manera que sean gubernamental-socialmente abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición. Su planteamiento es determinante para la solución.

Definir un problema público significa reconocer una situación, y asignarle categorías que le den sentido; es decir, que permitan insertarlo en la deliberación social en torno a lo deseable y posible en términos de la intervención gubernamental. Esto requiere, además, “traducir” los datos duros al lenguaje de políticas, mediante la asignación de conceptos y nociones burocráticas y profesionales.

6. Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en Comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno. Dos precisiones:

➤ *Agenda de de gobierno*: también denominada " institucional" o “formal”, refiere a cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional.

➤ *Agenda pública*: refiere a la agenda de ciudadanos, del estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la *agenda del gobierno* o ser inducida por las ocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado. Los nexos o las inconexiones entre las dos agendas son propios la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado.

7. El acceso a la agenda es producto de un proceso complejo y laxamente estructurado.

El que una cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda depende de una convergencia apropiada de gentes, problemas, soluciones y oportunidades de elección, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto.

Sin embargo, el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que

intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno.

La argumentación, el discurso y las políticas públicas

Antes de pasar a una breve valoración del papel del *discurso* y la argumentación en el proceso de las políticas pública, es pertinente reiterar: "Quien define es quien decide" es una máxima que quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión.

Pero, quiere decir también que *la manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción. En este contexto, los componentes y factores causales son diversos y perfilan políticas diversas.* No es lo mismo definir, la pobreza como explotación, que como ausencia de igualdad de oportunidades o rezago cultura.

1. Cada política pública está moldeada por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas, los valores sociales en juego; y un determinante no menor es el discurso.
2. El discurso tiene efectos no únicamente retóricos (es decir, no sólo sirve para argumentar y convencer sobre determinadas políticas) sino sustanciales: incide en el contenido de las políticas públicas e influye en su proceso de *agendación*, diseño, implementación y evaluación. En otras palabras, las políticas públicas no sólo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican.

Están influidas también por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos.

3. Giandomenico Majone (1996) inicia su libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* diciendo

que “la política pública está hecha de palabras”. En efecto, cualquier política pública está expresada en argumentos contruidos con el propósito de convencer.

4. El contenido técnico formal de una política es importante, pero nunca suficiente para transmitir, por sí mismo, la justificación de por qué la decisión tomada es la correcta y los resultados esperados los convenientes.

Los argumentos de políticas son entonces una mezcla compleja de hechos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones que buscan, por un lado, comunicar la decisión y, al mismo tiempo, justificarla y legitimarla.

5. El discurso asociado a políticas públicas incide en las diversas etapas del proceso de políticas no sólo como una herramienta de comunicación sino como un factor que contribuye a explicar:
 - por qué ciertos temas se adoptan como problemas públicos y entran en la agenda gubernamental,
 - cómo el discurso vinculado con un problema define las soluciones escogidas,
 - cómo se construyen discursos para convencer y para legitimar las decisiones, y
 - cómo el discurso afecta también los procesos de implementación y evaluación de políticas;
6. Si el discurso está originado exclusivamente en los tomadores de decisión, es probable que su capacidad para legitimar la política pública será menor que si el discurso está generado a partir de la interlocución entre distintos actores de política, que intervienen en la definición de los problemas y la especificación de alternativas.
7. El discurso en torno a la decisión de política, por tanto, no sólo presenta dicha decisión, sino que la explica (le da significado), la justifica y legitima y, además, tiene efectos concretos en la realidad. Este discurso incide en la implementación y evaluación de las políticas:

- los argumentos y justificaciones que acompañan a la decisión serán el principal mecanismo de comunicación hacia los actores a cargo de implementarlas.
- los efectos de las políticas son entendidos de distinta forma, y, por ello, habrá una disputa por moldear el discurso que predominará en la evaluación;

Respecto al impacto en la evaluación, un ejemplo ilustrativo refiere cómo el gobierno mexicano propone que el éxito de la política social es: *incluir cada vez más beneficiarios en los programas sociales*; la valoración sería distinta si el criterio de evaluación fuera: *el número de beneficiarios que logran salir de la situación de dependencia de transferencias monetarias, del ámbito asistencialista*.

Un ejemplo similar en el ámbito de la política forestal: en el PRODEFOR (ver Evaluaciones de CONEVAL), el discurso, diseño y las mismas reglas de operación marcan las meta de evaluación: *hectáreas de zonas forestales beneficiadas por el programa*; sin importar las duplicaciones a lo largo del tiempo; la diversidad de zonas forestales y destinatarios, desde una perspectiva social, ambiental y económica. De aquí que los avances en el PRODEFOR no se puedan relacionar con la situación económica del sector, o con la contención de procesos regionales de deforestación, o con la mejora de comunidades.

3. Algunas opciones para la activación del proceso de consenso de las propuestas

Se considera que la forma idónea para el procesamiento de los consensos en torno a las propuestas es la activación de una modalidad de *red*; es decir, de interacciones estructuradas para fines de concretar consensos específicos, y de intercambio de información y conocimiento.

En esta dirección y sólo con fines propositivos, a continuación se describen dos modalidades de *red* que son referentes importantes para esta activación del proceso de consenso: la *comunidad de práctica*; y la *red formal de conocimiento*.

Antes es pertinente reiterar que estas modalidades de *red* son sólo referentes que también expresan potencialidades para activar y densificar los consensos e intercambios de conocimiento en torno a la agenda forestal. Y tener en mente que la coyuntura de recambio gubernamental y su coincidencia temporal con los tiempos REDD+, configuran ampliadas posibilidades de reforma de la política forestal.

Comunidades de práctica

Es una modalidad de *red* compuesta de individuos y organizaciones que comparten preocupaciones e intereses comunes en un asunto determinado.

La definición común para una CoP es un grupo de participantes (comunidad) con una concordancia de intereses y prácticas (enfoque), que tienen en conjunto para tratar un desafío específico, y fomentar unos y otros las metas y objetivos en un área de asunto específica (práctica compartida). Las comunidades de práctica responden a la demanda profesional y sus resultados son orientados. Ellas pueden servir para desarrollar y perfeccionar el conocimiento, tanto como las ideas innovadoras.

Dos premisas o *dimensiones* en las que se asienta una CP:

- Compromiso mutuo. El hecho de que cada miembro de la CP comparta su propio conocimiento y reciba el de los otros;

- Empresa conjunta. La CP debe tener unos objetivos y necesidades que cubrir comunes, aunque no homogéneos. Cada uno de los miembros de la CP puede comprender ese objetivo de una manera distinta, pero aun así compartirlo.

No debe confundirse con otros grupos de trabajo, que son formales, que trabajan juntos por designación de un superior, para desarrollar un proyecto o trabajo concreto, y que están sujetos a la duración de ese proyecto, o trabajo, o a los cambios

Vuelve explícita la transferencia informal de conocimiento dentro de redes y grupos sociales ofreciendo una estructura formal que permite adquirir más conocimiento a través de las experiencias compartidas dentro del grupo.

La experiencia de las Comunidades de Práctica (CoP):

- ✓ ligadas a problemas, convergen con la idea de RED FORMAL DE CONOCIMIENTO: entre los agentes se encuentran tomadores de decisión;
- ✓
- ✓ relacionadas con las Comunidades de interés: suman a todos los agentes interesados en el tema.

Red formal de conocimiento

Ante las variantes presentes en la literatura y en la documentación de experiencias, es importante establecer convenciones para definir una *red formal de conocimiento*, se proponen las siguientes:

- i. Su propósito es generar información y conocimiento y desarrollar el potencial para vincularlo con su aplicación (influir a tomadores de decisiones);
- ii. La *red* incorpora investigadores, expertos, representantes de organizaciones sociales y económicas y tomadores de decisiones;
- iii. Con una preocupación común (propósito) y fortaleciendo la investigación y capacidad de comunicación de sus miembros (desarrollo de capacidades), compartiendo bases de conocimiento y desarrollando soluciones que responden a las necesidades de los tomadores de decisiones para una mejor acción pública;
- iv. Se establecen protocolos y mecanismos para: la formalización de la red, especialmente en lo que respecta al compromiso de los miembros fundadores; la administración de su membresía; y la constitución de un equipo de activación de la misma red;

Cabe apuntar que esta modalidad de red presenta importantes similitudes con la que utiliza GEOSS (Global Earth Observation System of Systems) para sus Comunidades de Práctica.

Redes formales de conocimiento: principios de operación

Se guían por propósitos	Enfocados temáticamente. Temas regionales, multisectoriales y de coordinación intergubernamental
Son redes de trabajo	Planes y estrategias de trabajo. Son más "work" que "net", más que intercambio de información, la colaboración está enfocada a resultados
Compromiso institucional	Responsabilidad, continuidad y compromiso de recursos
Basadas en "expertise"	Que es distinto que interés; por ello, la selección de miembros es estratégica.
Espacio de convergencia de agentes	Son regionales, multisectoriales e intergubernamentales (tres ordenes de gobierno, entidades de investigación, organismos sociales)
Son redes de comunicación	Entre los expertos; con los tomadores de decisiones (influencia real) y con otros agentes
Construyen fortalezas mutuas	Sinergias de recursos y desarrollo de capacidades de sus miembros