

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según Acuerdo Secretarial 15018,
publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



EXPERIENCIA PROFESIONAL EN EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA FORESTAL

**Reporte de experiencia profesional para obtener el título de
MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

Lic. Rafael Ángel Esponda Mendoza
Asesor: Dr. Carlos Moreno Jaimes

AGRADECIMIENTO

Un sincero agradecimiento a todas las personas que me apoyaron en la elaboración de este reporte de experiencia profesional, a mis profesores, compañeros, amigos, Ana Valero quien marcó mi vida por su profesionalismo, y en especial a mi esposa Marisol y a mi hija Ana Valentina, quienes me apoyaron durante toda mi maestría.

ÍNDICE

Introducción	9
Apartado Metodológico	11
Marco Teórico	12
Descripción y Análisis de la Experiencia Profesional.....	23
¿Qué es el Plan Puebla Panamá?	23
Mi incorporación al Plan Puebla Panamá.....	25
Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México	26
Contexto del Problema.....	26
¿Cómo inició el Proyecto?	27
¿En qué consistía el proyecto?.....	28
Desarrollo del Proyecto.....	35
Actores Participantes	41
¿Cómo se desarrolló la dinámica?.....	41
El fracaso del proyecto	422
Causas probables de la falta de seguimiento del proyecto.....	466
Efectos y consecuencias	522
Evaluación de la experiencia profesional	566
BIBLIOGRAFÍA	61
ANEXOS	677
CURRICULUM VITAE	866

CUADROS

Cuadro 1. Enfoques Top-Down y Bottom up

Cuadro 2. Tipos de implementación

Cuadro 3. Balanza Comercial de México 2001-2005

Cuadro 4. Impactos Económicos del Proyecto

Cuadro 5. Comparativo de inversión con otros proyectos emblemáticos a nivel nacional

Cuadro 6. Sinergias Institucionales

Cuadro 7. Superficie de Plantaciones Forestales Comerciales Maderables en estados de la CFIGM respecto a total nacional

Cuadro 8. Resumen de plantaciones previstas en el Estudio de Prefactibilidad realizado por JP

Cuadro 9. Asignaciones federales para plantaciones forestales comerciales 2004-2012

Cuadro 10. Condiciones de efectividad para la implementación de políticas

FIGURAS

Figura 1. Mapa de la zona propuesta para el desarrollo de la CFIGM

Figura 2. Desarrollo del proyecto por etapas, CFIGM

GLOSARIO

CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CGPPP. Coordinación General del Plan Puebla Panamá

CFIGM. Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México

CONAFOR. Comisión Nacional Forestal

FIDESUR. Fideicomiso para el Sur Sureste

FIRA. Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

GER SSE. Grupo Económico de la Región Sur Sureste

GFSSE. Grupo Forestal Sur Sureste

JP. Jaakko Pöyry

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPP. Plan Puebla Panamá

SAGARPA. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social

SEMARNAT. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SRE. Secretaría de Relaciones Exteriores

SSE. Sur Sureste

“Después de todo, el mundo está lleno de propuestas políticas fallidas. No puede terminarse lo que no se ha iniciado. La ausencia de implementación no debería atribuirse a un fracaso en el momento del arranque, sino a la incapacidad de seguir adelante”¹.

Pressman y Wildavsky

“El Camino de los Ocho Pasos para el Análisis de las Políticas Públicas

*Definición del Problema
Obtención de Información
Construcción de Alternativas
Selección de Criterios
Proyección de los Resultados
Confrontación de Costos
¡Decida!
Cuente su Historia”²*

Eugene Bardach

¹ Pressman y Wildavsky (1973)

² Bardach (1998)

**EXPERIENCIA PROFESIONAL EN EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA
EN MATERIA FORESTAL**

Resumen del proyecto

Una política pública debe tomar en cuenta diversos factores económicos, sociales y políticos a fin de satisfacer necesidades existentes en la sociedad. En muchas ocasiones, para desarrollar una política pública se necesita coordinarse con diversas áreas de gobierno y la “maquinaria” que se necesita para echar a andar esta política pública en muchas ocasiones puede ser compleja, con equipos de trabajo diversos, y que a pesar de los esfuerzos realizados pueden existir factores que impiden u obstaculizan su aplicación.

Considerando lo anterior, he decidido analizar y retomar un caso vivido al inicio de mi experiencia profesional, en donde a pesar de haber participado en un proyecto de 4 años de duración, con una gran participación de diversos actores políticos de alto nivel, además de haberse seguido todas las etapas proyectadas, queda una interrogante: ¿por qué falló?

La experiencia que pretendo documentar es la de mi paso por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en donde estuve involucrado en el proyecto denominado Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México (CFIGM), que fue concebido en su momento como el proyecto forestal más grande de la historia del país en términos económicos.

Iniciaré analizando los antecedentes del Plan Puebla Panamá y mi incorporación al Programa. Continúo con la presentación de este proyecto en donde destaco mi participación. En este punto se busca realizar un recuento detallado de todos los hechos acontecidos así como todas las dificultades sucedidas que culminaron con un abandono del mismo. Finalmente termino con un análisis de esta experiencia, así como con una evaluación de la misma.

Introducción

La Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México fue un macroproyecto interinstitucional desarrollado a raíz de la problemática existente por el alto déficit en la balanza comercial forestal que venía arrastrando el país desde tiempo atrás. Dicho proyecto se desarrolló durante el gobierno de Vicente Fox Quesada y continuó durante el inicio del mandato de Felipe Calderón Hinojosa.

Pocas veces se puede ver un esfuerzo tan grande en el cual participan tantas instituciones u organismos públicos con miras a un proyecto a largo plazo, y que además ofrece beneficios reales a la población. De hecho, existen muy pocos ejemplos con los cuales se pueda comparar, como por ejemplo el programa Oportunidades³, que ha sabido mantenerse a lo largo de los años con resultados satisfactorios.

A poco más de 10 años de haber participado en los trabajos de la Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México (CFIGM), aún me quedan muchas preguntas, dudas y reflexiones sobre este proyecto que marcó mi vida. De hecho, aún me es difícil entender por qué no hubo continuidad en su desarrollo, siendo que trabajamos arduamente por cuatro años con personas de los más altos niveles de los gobiernos estatales y federal.

Por otro lado, existen muchas interrogantes que vale la pena señalar, con el fin de que los proyectos de alto impacto que se desarrollen en un futuro tengan un camino más fácil en su gestión y aplicación, ya que en muchas ocasiones aparecen problemas que no estaban contemplados. Además, considero que la memoria de este proyecto debe quedar plasmada, ya que resulta una experiencia de gran valor en términos de sinergia gubernamental y desarrollo de macroproyectos a largo plazo, que debe quedar como ejemplo para las acciones que puedan desarrollarse en un futuro.

³ Este programa inició desde 1997 con el nombre de Progresá y ha cambiado de nombre a lo largo de 4 sexenios, pero sus objetivos siguen siendo los mismos y la gente lo identifica con ese nombre.

Tomando en cuenta lo anterior, el objetivo que se busca de este reporte de experiencia profesional, será revisar e identificar las causas por las cuales la CFGM no se concretó, así como enfatizar la necesidad de que exista un compromiso en la institucionalización de los proyectos que buscan tener alto impacto a largo plazo.

Apartado Metodológico

El desarrollo de este trabajo de reporte de experiencia profesional es el resultado de una revisión de más de 500 archivos relacionados al tema de la Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México, los cuales se obtuvieron después de un arduo trabajo de recuperación digital. La revisión de documentos fue minuciosa y solamente podría haber sido revisada por mí, ya que muchos de los documentos no contaban con fecha, por lo que la recuperación de esta historia difícilmente podría haber sido realizada por alguien ajeno al proyecto.

La información recuperada para esta investigación, a la cual yo tenía acceso, incluye documentos, oficios, reportes, minutas, tablas, etc., muchos de ellos de carácter oficial y que sirven para sustentar este reporte de experiencia profesional de manera que se reconstruye la historia detalladamente y con el afán de abonar a encontrar las causas por las cuales no prosperó este proyecto.

Debido a que este trabajo se trata de una remembranza de un proyecto que comenzó hace más de 10 años en donde estuvieron involucrados diversos personajes, este breve estudio estaría incompleto sin tomar en cuenta la opinión de algunos de los más importantes actores que tuvieron participación en este proyecto.

A pesar de la complejidad de realizar entrevistas a funcionarios públicos de primer nivel que estuvieron en la administración pública hace 10 años, se logró entrevistar a algunos ex funcionarios que considero jugaban la mayor importancia en el desarrollo de este proyecto.

Apoyado por estas entrevistas, así como por el estudio realizado de los documentos que se pudieron revisar, se revisó una amplia bibliografía de estudios teóricos referentes a la implementación de políticas públicas que me ayudaron a plasmar las conclusiones correspondientes para realizar este análisis.

Marco Teórico

Como un caso claro que ayuda a evidenciar este reporte de experiencia profesional, tenemos a Pressman y Wildavsky (1973), quienes documentaron qué factores influyeron para que un programa federal bien elaborado e incluso consultado con las autoridades locales y con fuentes de financiamiento prácticamente aseguradas no hubiera funcionado, y aunado a lo anterior, las razones por las cuales no se detectaron y previnieron dichas distorsiones. Su trabajo es un claro ejemplo del estudio en la implementación de las políticas públicas en donde se analiza en retrospectiva las causas por las cuales el proceso de implementación de ese proyecto no respondieron a la etapa de formulación, es decir, no existió concordancia entre la teoría y la práctica. De hecho, esta relación la señalan como una de las principales causas del fracaso de las políticas.

Otro estudio de caso que abona al estudio de este reporte es el de Moreno Jaimes (2015), en donde en un ámbito a escala local, exhibe la fallida implementación de una política pública en un municipio del Estado de México, en donde supuestamente se había logrado desarrollar un proyecto de apoyo a mujeres y finalmente terminó fracasando.

En el caso del proyecto de la Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México, existen coincidencias entre el trabajo de Pressman y Wildavsky, de Moreno Jaimes, y el proyecto a desarrollar en el presente trabajo.

A fin de abordar el tema que nos ocupa y de delimitarlo, vale la pena responder una serie de interrogantes de carácter teórico que más adelante ayudará a sacar las conclusiones correspondientes.

Por lo que la primera pregunta sería:

¿Qué es una política pública?

Existen diversas definiciones, entre ellas Aguilar Villanueva (1996) menciona que una política pública es

“ a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce” (Aguilar Villanueva, 1996, p. 26).

De igual manera, una política pública la define como “acciones que el gobierno o que el gobierno con la sociedad emprenden para abordar problemas sociales que es de interés general resolver y crear situaciones de vida en común de mayor calidad” (Aguilar Villanueva, 2013, p. 9).

Por otro lado, para Miguel González Madrid (2000), una política pública es

“un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (González Madrid, 2000, p. 17).

En una publicación del Instituto Federal Electoral, Arellano Gault (2013) menciona que las políticas públicas

“son una forma particular de decidir y ejecutar las acciones de gobierno, pero no la única posible. Dichas decisiones y su puesta en marcha varían de país en país dependiendo principalmente del sistema político de cada nación, pero también de

la tradición y cultura locales, y el asunto a tratar, entre otros factores” (Arellano Gault, 2013, p. 19).

Por otro lado el Diccionario de Análisis Político (1983) ofrece algunas definiciones de política pública:

“Las normas y programas gubernamentales esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político”.

“Las Leyes, ordenanzas locales, decisiones de la Corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos”

“Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida [sic], segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos” (Plano, 1983, p. 120).

Y por último se da la definición propuesta por Frohock (1979), siendo la siguiente:

“Una política pública es:

1.- Una práctica social y no un evento singular o aislado,

2.- ocasionado por la necesidad de:

2.1.- reconciliar demandas conflictivas o,

2.2.- establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.” (Frohock, 1979, p. 11).

Como se puede observar, en algunas de estas definiciones citadas, hay elementos en común, como la palabra *“problemática”* o *“necesidad social”*, por lo que se puede considerar que

para que una política pública exista, su origen deberá encontrarse en una problemática, necesidad social; naciendo ésta como una acción a fin de satisfacer o resolver el problema existente.

Y de estas definiciones, nace otra interrogante en relación a estas definiciones de políticas públicas, siendo las dos siguientes interrogantes:

- ¿Cómo conoce o determina El Estado la problemática específica?
- ¿Cómo se implementa una política pública?

Respecto a la primera pregunta, cabe destacar que los pasos para lograr la formulación de las políticas públicas, es a través de conocer la necesidad o problemática específica. De acuerdo a Carlos Ruíz Sánchez (1996), es a través de:

“1.- La identificación y definición de problemas;

2.- Percepción de la problemática actual o futura, tanto por parte del político como por el técnico, resultante de:

demandas políticas,

demandas sociales,

necesidades identificables,

juicios de valor sobre cierta realidad,

compromisos políticos asumidos

3.- Selección de soluciones;

4.- Establecimiento de algunos objetivos o metas preliminares y

5.- Preselección de medios inmediatos” (Ruiz Sánchez, 1996, pp. 15-16).

Una vez conocida la situación, es decir, en qué consiste la problemática o necesidad específica y demarcada; se puede pasar a responder la siguiente pregunta a fin de

determinar las acciones específicas encaminadas a la implementación de una política pública.

Uno de los principales ensayos es el de Eugene Bardach, *“Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas”*, quien desarrolla los pasos a seguir para la formulación o diseño de políticas y describe una secuencia que puede ayudar a explicar o sintetizar la implementación de las políticas públicas.

Para Aguilar Villanueva (1996), *“la implementación es el conjunto de acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido”*. (Aguilar Villanueva, 1996, p. 45)

De acuerdo con Merino (2013), la implementación de las políticas públicas no sólo está subordinada a los intereses y a las capacidades de quienes han de llevarlas a la práctica, sino también a la disponibilidad de los recursos y a las mudanzas del entorno.

Merino menciona que para que una política pública sea implementada es necesario adaptar la política a las rutinas (de los servidores públicos), para que las rutinas adopten la política pública. Es decir, que difícilmente los servidores públicos seguirán una línea de trabajo si no es adaptable a su trabajo cotidiano.

Las políticas más exitosas *“no son aquellas que diseñan todos y cada uno de los detalles a partir de los cuales han de llevarse a cabo, sino las que finalmente logran adaptarse a la vida de las organizaciones y cruzar por su historia sin sufrir desviaciones dramáticas. Y si esto es válido para cualquier política, lo es mucho más para las que deben implementarse a través de muy distintas organizaciones, con historias, actores e intereses diversos”* (Merino, 2013, p. 137).

Nuevamente, no podría dejar pasar las aportaciones que hicieron Pressman y Wildavsky, quienes afirman que “*la implementación es la continuación de la formulación de las políticas públicas. La implementación es un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas*”. Su libro *Implementation* es un punto de referencia en cuanto a la implementación de las políticas públicas, ya que explica el fracaso de la Administración Pública en la implementación de los programas federales en Oakland. Este programa, enfocado a aliviar el desempleo entre la población negra y mexicanoestadounidense de Oakland, California tuvo una inversión de recursos federales por 23,289 millones de dólares en préstamos y concesiones financieras para obras públicas. Sin embargo, tres años más tarde, empezaron a salir resultados en los cuales los recursos no fueron dirigidos a la población focal. Así pues es como inicia el proceso de los autores del libro en identificar las causas probables por las cuales no prosperó este proyecto.

Son muchos los autores que buscan explicar la implementación de las políticas públicas a través de diversas posturas. Quizá las dos más recurridas por la literatura política contemporánea son los enfoques *top down* y *bottom up*. Estos modelos constituyen el lazo entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución.

El enfoque *top down*, de acuerdo con Guy Peters (1995), consiste en que la política pública puede entenderse desde la perspectiva de la ley que autoriza los actos que realiza el gobierno. Es decir, la formulación de la ley es la base legítima de la acción gubernamental. (Guy Peters, 1995, pp. 264-265).

Matland (1995), menciona que el modelo *top down* ve que una implementación es exitosa cuando las acciones oficiales aplicadas a los grupos focales coinciden con las decisiones de quienes las diseñaron (Matland, 1995, p. 154).

Por otro lado, Roth Deubel (2006) resume que el enfoque top-down presupone que existe una clara separación, tanto conceptual como temporal, entre la formulación y la decisión de la política, de un lado, y, del otro, la implementación de las decisiones, y considera que por lo general los problemas que surgen en la fase de ejecución se deben esencialmente a problemas de coordinación y de control.

De acuerdo con Parsons (2007), en los años 70's se generó el enfoque bottom up⁴, siendo Elmore uno de sus principales exponentes. Elmore analiza la implementación a través de cuatro modelos organizacionales: a) Implementación como administración de sistemas, b) Implementación como un proceso burocrático, que habla sobre la rutina de la actividad de los burócratas y los problemas derivados al momento de introducir nuevas políticas, c) Implementación como desarrollo organizacional. Este enfoque determina cómo la falta de consenso y obligación entre los responsables de la implementación es una de las razones fundamentales para su fracaso. También sostiene que mientras más democrática sea la organización, más eficiente será⁵, y d) Implementación como conflicto y negociación. Elmore afirma que *“los modelos de implementación no deben considerarse como hipótesis rivales que podrían demostrarse empíricamente, sino como marcos de supuestos ambiguos y conflictivos”* (Parsons, 1995, p. 507).

En este caso, Elmore explica algo muy común en México, ya que la falta de visión a largo plazo de los funcionarios de alto rango provoca una falta de obligación para cumplir sus

⁴ De acuerdo con Parsons, el enfoque bottom up comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la implementación. Se enfoca en analizar qué ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reviven la política. La investigación se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos.

⁵ Este punto será muy importante en el desarrollo de este trabajo, ya que considero que lo sucedido repercute en el final del proyecto.

funciones, ya que los lugares que ocupan son solamente temporales, en el mejor de los casos 6 años, si es que cumple todo el periodo⁶.

Sabatier (1986) señala que el enfoque bottom-up es más apropiado en situaciones donde no hay una pieza dominante de legislación sino un gran número de actores con dependencias de poder, o donde uno está principalmente interesado en la dinámica de las diferentes situaciones locales.

Parsons (1995), sostiene que el uso de los marcos teóricos depende del contexto que se quiera analizar, ya que cada enfoque o teoría proporciona alguna luz dentro de una dimensión particular de la realidad de la implementación. Para Parsons, *la implementación es un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas* (Parsons, 1995, p. 484).

Aguilar Villanueva en *El Estudio de las Políticas Públicas* señala que el fracaso de las políticas públicas tiene muchas causas. El error en la decisión gubernamental es la causa más invocada. Se han imputado los defectos y fracasos a la ejecución de las decisiones. La cuestión básica es entonces la dirección y el control para lograr una ejecución disciplinada y productiva. De hecho, es en la administración donde la implementación de las políticas queda completamente en manos de los profesionales. (Blazquez Vilaplana y García de la Puerta, 2005).

Para aclarar las diferencias entre los enfoques Top-Down y Bottom-up, Sabatier (1986) realiza el siguiente comparativo (cuadro 1):

⁶ A excepción de aquellos funcionarios que hayan llegado por medio del Servicio Profesional de Carrera, aunque es bien sabido que son muy pocos los funcionarios de alto rango que ocupan esos lugares.

Cuadro 1. Enfoques Top-Down y Bottom up

	Top-Down	Bottom up
Enfoque inicial	Decisión gubernamental. Por ejemplo: Ley de protección ambiental	Estructura de ejecución local dentro de un área. Por ejemplo: control de la contaminación
Identificar principales actores en el proceso	De arriba abajo y desde el gobierno al sector privado	De abajo a arriba
Criterios de evaluación	Concentrado en el grado de consecución de los objetivos	Mucho menos claro. No requiere ningún análisis de una decisión gubernamental
Enfoque general	¿Cómo hacer que funcione un sistema de dirección para lograr los resultados que se esperaban?	La interacción estratégica entre múltiples actores en una red de políticas

Fuente: Sabatier (1986)

Uno de los señalamientos más importantes es el que presenta Sabatier (1986), quien sintetiza una lista de seis condiciones para la efectividad en la implementación de políticas públicas:

- 1) Objetivos claros y concisos
- 2) Teoría adecuada
- 3) Proceso de implementación legalmente estructurado para mejorar el cumplimiento por la implementación de los funcionarios y grupos objetivo
- 4) Funcionarios comprometidos y hábiles

- 5) Apoyo a los grupos de interés
- 6) Cambios en las condiciones socioeconómicas

Basta con que una de estas condiciones no se cumpla para que una política pública fracase.

Como ya señalaba Eugene Bardach (1998), en política pública ninguna metodología es ley. Primeramente hay que reconocer los problemas públicos por resolver, a partir de una definición previa sobre los propósitos que se persiguen.

En el cuadro 2, Roth Deubel (2006) resume los tipos de implementación como sigue:

Cuadro 2. Tipos de implementación

Tipo de norma	Enfoque de implementación	Criterio de evaluación
Tipo 1	Top-down clásico, comando y control	Realización de los objetivos
Tipo 2	Bottom-up, por retroceso	Creatividad y liderazgo administrativo, capacidad de innovación
Tipo 3	Experimentos y reformulaciones	Aprendizaje
Tipo 4	Negociaciones	Acuerdos y respaldo

Fuente: Roth Deubel (2006)

En la literatura, la diversidad de teorías, posturas u opiniones respecto a la implementación de políticas públicas, y en este caso las que hacen referencia al enfoque *bottom up*, no explicará siempre el fracaso de las políticas públicas, ya que cada situación se enmarca en un contexto y situación diferente en la que convergen diversos actores y momentos.

Si bien existen diversos estudios y enfoques que tratan de explicar la implementación de las políticas públicas, sobre todo aquellas en referencia a la lucha de poder dentro de las organizaciones, en el caso del proyecto de la CFIGM, la respuesta se centra en la falta de liderazgo en la implementación de un proyecto que nace sin dueño.

Descripción y Análisis de la Experiencia Profesional

¿Qué es el Plan Puebla Panamá?

El Plan Puebla Panamá (PPP) fue un proyecto de desarrollo económico y social impulsado por el Presidente Vicente Fox Quesada en el año 2001, el cual estaba conformado por Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y los nueve estados del Sur-Sureste (SSE) de México: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Los objetivos que perseguía el PPP estaban plasmados en ocho grandes iniciativas mesoamericanas (entre paréntesis el país a cargo de darle seguimiento):

Desarrollo Humano (México)

Desarrollo Sustentable (Nicaragua)

Facilitación de Intercambio Comercial (Honduras)

Interconexión Eléctrica (Guatemala)

Interconexión Vial (Costa Rica)

Prevención y Mitigación de Desastres Naturales (Panamá)

Telecomunicaciones (El Salvador)

Turismo (Belice)

El innegable desarrollo económico y social que tenía México derivado del incremento del comercio internacional provocado por los Tratados de Libre Comercio, contrastaba con las grandes disparidades al interior del país, en especial con la región Sur-Sureste. Las condiciones de marginación y pobreza que prevalecen en dicha región se deben a diversos factores de muy diversa naturaleza y que tienen mucha similitud con los países de Centroamérica.

En su Capítulo México, El PPP solamente interactuaba con los estados del SSE, principalmente con las Secretarías de Desarrollo Económico y las Secretarías de Desarrollo Rural de cada uno de esos estados. Se conformaron dos grupos, uno fue el Grupo Económico de la Región Sur Sureste (GERSSE) y el Grupo Forestal Sur Sureste (GFSSE), quienes atendían temas regionales económicos y forestales, respectivamente.

La estrategia del PPP proponía respuestas multidimensionales para promover el desarrollo social, ya que reconocía que la causa de la pobreza no es una, sino que obedece a un conjunto de procesos que no son solamente económicos, sino que tienen que ver con aspectos institucionales, participación, vida comunitaria y estructuras de poder, entre otros.

De acuerdo al Documento Base del Plan Puebla Panamá, el desarrollo de la región SSE debía darse más en su efectividad social y no en la eficiencia en cumplir metas específicas, por lo que se buscaba impulsar una sociedad activa que tomara en cuenta como actores a la sociedad, al gobierno y a las empresas. Los problemas económicos y sociales de la región SSE son estructurales y no producto de una situación de coyuntura, por lo que era necesario implementar un programa integral que responda a una visión de largo plazo.

El gran fin que tenía el PPP en su Capítulo México, era ser un agente gestor de alto nivel que permitiera facilitar el acceso a recursos económicos a los estados del SSE.

En un principio, en el 2001, el PPP tenía un rango de Jefatura de Unidad y se encontraba como una oficina dentro de Presidencia de la República adscrito a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. Sin embargo, para el 2002, el PPP fue trasladado a la Secretaría

de Relaciones Exteriores con el grado de Coordinación General (CGPPP) en donde también tenía rango de Jefatura de Unidad, y dependía directamente de la Subsecretaría para América Latina.

Esta disminución de categoría se reflejó igualmente en los rubros económicos, por lo que el peso específico que en una primera instancia se le buscaba dar al PPP como uno de los proyectos del nuevo gobierno, no permitió alcanzar el impacto que se esperaba que tuviera.

En el año 2008, el Plan Puebla Panamá se replanteó nuevamente a nivel federal, y cambió su nombre a Proyecto Mesoamérica, no sin antes haber disminuido su nivel al pasar de ser una Coordinación General a solo una Dirección General de la Subsecretaría para América Latina.

Mi incorporación al Plan Puebla Panamá

En el año 2003, me encontraba estudiando Relaciones Internacionales en el Tec de Monterrey Campus Ciudad de México. En mayo de ese año, tuve la gran oportunidad de haber sido invitado a participar en el PPP, siendo aún estudiante de sexto semestre.

Mi incorporación fue a través de un convenio que existía entre el Plan Puebla Panamá con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien me contrató como asesor externo en el PPP, y a pesar de tener obligaciones como empleado de tiempo completo, se me permitió continuar con mis estudios.

Fui contratado como Jefe de Proyectos Económicos en la Dirección de Desarrollo Económico que estaba a cargo de la licenciada Ana Isabel Valero y Santillán Jiménez (Ana Valero).

A mi cargo, mientras estuve en el Plan Puebla Panamá, tuve la oportunidad de participar en el desarrollo de varios proyectos de alto impacto económico para la región SSE, entre los

que destacó la Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México, el desarrollo de los clústers Apícola y Lácteo, el Centro de Articulación Productiva, así como a la integración de algunos indicadores del Reporte Doing Business en México del Banco Mundial, entre otros.

Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México

Contexto del Problema

Para el año 2004, la balanza comercial en el país tenía un déficit de alrededor de 8,811 millones de dólares de los cuales casi la mitad, el 46.26% correspondían al sector forestal.

Estas cifras desentonan con el hecho de que México es uno de los países en el mundo que más superficie boscosa tiene, con alrededor de 33.5 millones de hectáreas⁷, lo que demuestra el frágil equilibrio del sector forestal.

Siendo la CONAFOR la oficina federal encargada de los asuntos forestales, se le instruyó relacionarse con otras instancias federales a fin de buscar soluciones para revertir esta tendencia.

En el Cuadro 3 se señala un comparativo de la situación existente en los primeros 5 años del nuevo siglo, y en donde es evidente un incremento año con año del déficit de la balanza comercial forestal.

⁷ Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad,
http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion_internacional/doctos/dbf_mexico.html
consultado el 1 de noviembre de 2015

Cuadro 3. Balanza Comercial de México 2001-2005

Año	Déficit Balanza Comercial (millones de dólares)	Déficit Balanza Comercial Forestal (millones de dólares)	% Forestal sobre el Total
2001	9,616	3,300	34.31%
2002	7,632	3,494	45.78%
2003	5,779	3,602	62.32%
2004	8,811	4,076	46.26%
2005	7,586	4,320	56.94%

Fuente: Elaboración propia con datos de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0442006.pdf>), y Balanza Comercial de Productos Forestales (www.catalogo.datos.gob.mx)

¿Cómo inició el Proyecto?

El 13 de julio de 2004, en la Ciudad de México, se conformó el Grupo Forestal Sur-Sureste (GFSSE) con representantes estatales forestales de las entidades federativas que integran la región, contando con el apoyo de CONAFOR, Fidesur y el PPP.

Este grupo tendría como objetivo identificar, planear y desarrollar proyectos que incrementaran la competitividad del sector forestal en el SSE de México.

Tomando en consideración varios factores, entre ellos el clima y suelos privilegiados con los que cuenta la región, así como a la posición estratégica con la que cuenta, además de la necesidad de revertir los bajos niveles de competitividad, se identificaron los siguientes proyectos a desarrollar:

- Encadenamientos productivos y/o desarrollo de clusters⁸
- Pago de Servicios Ambientales en el SSE

En este contexto, la CONAFOR presentó un proyecto en donde se observó que la región conformada por los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz existían las condiciones para desarrollar un proyecto integral de cadena productiva forestal para la producción de fibras, madera sólida y celulosa, las cuales se había observado un incremento en su demanda, tanto nacional como internacional.

Debido a la magnitud de un proyecto de estas características, era necesario involucrar a otras dependencias gubernamentales a fin de garantizar una buena gestión del proyecto, ya que era necesario tomar en consideración todas las distintas aristas que pudieran existir.

Entre las dependencias que serían invitadas a participar en el proyecto además de las anteriormente mencionadas, se encontraban Presidencia de la República, Semarnat, SHCP, Procuraduría Agraria, Sedesol, Secretaría de Economía, Sagarpa, CDI, entre otras. Por mutuo acuerdo, la CONAFOR quedaría como líder de proyecto y el PPP sería el Coordinador del proyecto.

La CGPPP derivó el proyecto a la Dirección de Desarrollo Económico que estaba a cargo de la Lic. Ana Valero.

¿En qué consistía el proyecto?

⁸ El proyecto de la Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México nace como un cluster forestal

El objetivo del proyecto era integrar y desarrollar una cadena productiva forestal de alta competitividad para la producción de fibras, madera sólida y celulosa. Los objetivos específicos eran dos:

- 1) Desarrollar una cuenca de plantaciones forestales comerciales de alta competitividad mediante especies de rápido crecimiento para el abastecimiento de la industria forestal en una superficie potencial de 4.5 millones de hectáreas, que agreguen al uso del suelo un alto valor generando oportunidades de crecimiento y desarrollo regional a través de sus beneficios sociales, ambientales y económicos.
- 2) Producir procesos de expansión económica e industrial sustentables que incorporen a la región al mercado mundial de productos forestales sustituyendo importaciones e impulsando exportaciones⁹.

Figura 1. Mapa de la zona propuesta para el desarrollo de la CIFGM.

⁹ Jaakko Pöyry, 2005



Fuente: Tomado del Estudio de Pre factibilidad de la Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México, 2005

Para dar certidumbre al proyecto, los estudios de pre factibilidad realizados consideraron terrenos con las características físicas idóneas para el éxito de las plantaciones forestales comerciales con especies de rápido crecimiento (eucalipto y gmelina), además de tomar en consideración que el 80% de los terrenos eran pequeña propiedad y el 20% terrenos ejidales, esto debido a que el proyecto sería un éxito solamente incorporando a la parte social, ya que los propietarios de las tierras debían acoger el proyecto.

Para ello, se modificaron las Reglas de Operación del programa ProÁrbol que era el programa que apoyaba el establecimiento de plantaciones forestales comerciales, favoreciendo a los propietarios de la región SSE. El ProÁrbol otorgaba apoyos a fondo perdido por poco más de ocho mil pesos por hectárea, que incluían el establecimiento y mantenimiento de las plantaciones. En general, este apoyo cubría el costo total del

establecimiento de las plantaciones y ofrecía a largo plazo un sustancial beneficio a los propietarios de las plantaciones, ya que los ingresos obtenidos por la venta de los árboles son mucho mayores que los que ofrecen los cultivos tradicionales o la ganadería¹⁰.

Los impactos económicos esperados de este proyecto eran enormes y podrían generar inversiones multimillonarias con una derrama económica muy importante para la región. En el Cuadro 4 se aprecia que esta cuenca forestal consistía en el desarrollo de una serie de proyectos que iban desde la construcción de un aserradero y una fábrica MDF (piloto) hasta un desarrollo potencial de 15 aserraderos y 13 fábricas MDF (potencial), así como la construcción de una fábrica de contrachapado y una fábrica de pulpa y papel, aunado al establecimiento de 252 mil hectáreas de plantaciones forestales comerciales y el aprovechamiento sustentable de bosques nativos.

¹⁰ Algunos estudios refieren que las plantaciones forestales comerciales de eucalipto obtienen beneficios superiores al 30% que el de los cultivos tradicionales. Sin embargo, como una de las ventajas que ofrecen las plantaciones es que normalmente se establecen en predios que han sido abandonados o no son comercialmente usados para cultivos tradicionales.

Cuadro 4. Impactos económicos del proyecto (cifras en millones de dólares)

	Piloto	Potencial	Inversión (piloto)	Inversión (potencial)	Ingresos anuales (piloto)	Ingresos anuales (potencial)	Tasa Interna de Retorno
Plantaciones ¹¹			283	283	129	129	18%
Bosques			28	28	19	19	N/D
Aserradero	1	15	14	210	15	225	33%
Fábrica de Contrachapado	1		74	74	38	38	16%
Fábrica MDF	1	13	70	910	36	468	19%
Fábrica de Pulpa y Papel	1		1,800	1,800	718	718	18%
TOTAL			2,269	3,305	955	1,597	N/D

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Jaakko Pöyry, Estudio de Pre factibilidad de la Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México. N/D significa Dato No Disponible

Aunado a esto, se generarían más de 24 mil empleos directos en la región.

El impacto en la balanza comercial de este proyecto sería:

-30% de las importaciones de madera aserrada de coníferas

-38% de las importaciones de contrachapados

-50% de las importaciones de MDF

-Reemplazo de importaciones de celulosa e incluso posibilidades de exportación a mercados regionales (principalmente Estados Unidos)

¹¹ Solamente las inversiones en plantaciones corresponden a recursos federales correspondientes a los apoyos otorgados por el programa ProÁrbol, ya que todos las demás inversiones serían del sector privado. Los ingresos tanto de plantaciones como de bosques corresponden a los propietarios de las tierras.

Haciendo una comparación con algunos de los más importantes proyectos realizados en el país, en el cuadro 5 podemos ver la magnitud del tamaño de este proyecto.

Cuadro 5. Comparativo de inversión con otros proyectos emblemáticos a nivel nacional

PROYECTO	Inversión del Proyecto (cifras en millones de pesos)
Mundial de Natación Guadalajara 2017	1,500
Juegos Panamericanos 2011 Guadalajara	11,250
Línea 3 del Tren Ligero Guadalajara	17,600
Tren Bala México-Querétaro	45,000
Línea 12 del metro DF	47,500
Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México	34,035 (piloto) hasta 49,575 (potencial)

Fuentes:

México declina hacer Mundial de Natación (15 febrero 2015). *El Informador*. Guadalajara. Recuperado de <http://www.informador.com.mx/deportes/2015/576993/6/mexico-declina-hacer-mundial-de-natacion.htm>

Chava Baraja pide auditoría al Comité Organizador de los Juegos Panamericanos Guadalajara 2011 (25 agosto 2011). *Informativo Del Sur de Jalisco*. Guadalajara. Recuperado de <http://www.periodicoelsur.com/noticia.aspx?idnoticia=61821>

Secretaría de Movilidad defiende Línea 3 de Tren Ligero elevada (20 septiembre 2011). *El Informador*. Guadalajara. Recuperado de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/549829/6/secretaria-de-movilidad-defiende-linea-3-de-tren-ligero-elevada.htm>

Línea 12 costará más que el tren México-Querétaro (4 febrero 2015). *El Financiero*. México DF. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/linea-12-costara-mas-que-el-tren-mexico-queretaro.html>

Jaakko Pöyry (2004)

Nota: Elaboración propia a un tipo de cambio de 15 pesos por dólar.

Con la inversión generada en este proyecto, se podrían construir casi 3 líneas de tren ligero en Guadalajara.

Para la población que depende del sector forestal, los impactos ambientales y socioeconómicos generados por las plantaciones o aprovechamientos forestales eran muy superiores a los de los cultivos tradicionales con los que contaban.

Primeramente, y para efectos de promocionar el proyecto, los subsidios a fondo perdido que brindaba la CONAFOR, (alrededor de 8 mil pesos por hectárea para el establecimiento y mantenimiento de plantaciones) eran los que más beneficios económicos ofrecían a los propietarios de las tierras a comparación de otros subsidios de otros programas de gobierno.

Segundo, se trataba de un cultivo con el cual se garantizaba su compra y los ingresos eran considerablemente superiores que los de los cultivos tradicionales¹². Además, había esquemas de agrosilvopastoreo con los cuales podrían continuar con el cultivo de maíz o pastoreo durante los primeros años del ciclo forestal.

Para acceder a estos apoyos, se debía seguir con un proceso en el cual había que solicitar el apoyo, después se establecía la plantación, y una vez que la CONAFOR verifica el establecimiento de la plantación, se otorgaba la mitad del apoyo, y un año después debía regresar la CONAFOR a verificar que la plantación seguía en pie para entregar el resto del dinero.

Cabe mencionar que el costo del establecimiento de una plantación forestal equivale aproximadamente a la mitad del costo total del ciclo de corta de una plantación. En el caso de este proyecto, los árboles a plantarse eran en su mayoría eucaliptos, quienes necesitan de un ciclo de ocho años para que se corten. Durante los ocho años que dura este ciclo, es

¹² Según diversos estudios, los ingresos obtenidos por una plantación forestal, superan en más del 30% a la suma de los ingresos obtenidos en el mismo lapso de tiempo al de los cultivos tradicionales. Es decir, si a lo largo de 8 años una hectárea de maíz generó 10 pesos al productor, la plantación forestal le daría 13 pesos (además de que los costos del establecimiento de la plantación estaban prácticamente cubiertos por los subsidios). Por otro lado, es común que las plantaciones forestales se realicen en predios abandonados o que no son utilizados para cultivos tradicionales.

necesario el mantenimiento, el cual tiene un costo aproximado que el que tuvo el establecimiento.

Para financiar el establecimiento de la plantación (antes de que la CONAFOR otorgue el subsidio), existen otras fuentes de financiamiento que posteriormente se hablará de ellos.

Además, existen créditos en UDIS con intereses bajos y a largo plazo que sirven como apoyo a las plantaciones forestales comerciales, así como apoyos gubernamentales como Banrural y FIRA (CONAFOR, 2009).

Desarrollo del Proyecto

A partir de la primera reunión en julio, durante ese año 2004, el GFSSE estuvo realizando reuniones periódicas a fin de ir dando forma a los términos de referencia del estudio de pre factibilidad del proyecto de la CFIGM. Para efectos de sufragar los gastos que un estudio de este tipo implica, se requirió un fondo de 5 millones de pesos de los cuales CONAFOR pondría 2 millones, Fidesur 1 millón, el PPP 1 millón y los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco y Veracruz 250 mil pesos cada uno.

En febrero de 2005, se realizó una licitación pública internacional en donde se invitaron a 15 consultorías nacionales y extranjeras para desarrollar un estudio de prefactibilidad de la CFIGM en donde se analizara la viabilidad técnica, económica y social del proyecto.

Después de un par de meses, la empresa elegida para realizar este estudio fue la consultora finlandesa Jaakko Pöyry, quien venía acompañada de un gran prestigio internacional y era considerada en el medio forestal como la principal consultora forestal del mundo.

En junio del 2005, se realizó la primera reunión entre el GFSSE y Jaakko Pöyry (JP) en donde se expuso el plan de trabajo, en donde se incluía la visita a diversos sitios de la región. En agosto de ese año, el estado de Oaxaca solicitó su incorporación a la Cuenca (con

su consiguiente pago de 250 mil pesos), ya que antes solo estaban involucrados al proyecto los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco y Veracruz.

Las fases que debía desarrollar el estudio eran las siguientes:

Fase 1. Diagnóstico y Determinación de las Potencialidades

Fase 2. Escenarios Alternativos para el Desarrollo Forestal/Industrial

Fase 3. Exploración del escenario viable óptimo

Después de varios meses de trabajo y visitas de campo, el 6 de abril del 2006, Jaakko Pöyry presentó al GFSSE los resultados de su estudio.

Se exploraron tres escenarios o alternativas principales 1) optimización de la situación actual, 2) con inversión para productos básicos parcialmente integrados, y 3) inversión basada en la maximización del valor agregado por integración elevada¹³.

La alternativa elegida por el GFSSE para la Alternativa 3, que consistía en incrementar el ingreso local y reemplazar importaciones mediante una oferta más amplia de productos. Esta decisión elegida era la más agresiva en términos de impacto económico y que mayor beneficio e inversión ofrecía al país, ya que implicaba no solo reducir el déficit comercial forestal del país, sino incluso convertir al país en un referente forestal a nivel internacional.

Entre los proyectos que se incluían en esta Alternativa 3 se encontraban:

- Fábrica de madera aserrada
- Fábrica de contrachapados
- Fábrica de tableros de madera (MDF)
- Fábrica de pulpa y papel
- Aprovechamiento de Bosques Nativos

¹³ Ver en anexo 4 las fases y alternativas de escenarios viables.

- Establecimiento de Plantaciones Forestales Comerciales

El trabajo que realizaba JP en muchas ocasiones se entorpecía debido a la falta de pago de algunos estados, ya que tardaban mucho tiempo en finiquitar su parte. Todos los estados debían firmar un convenio con el PNUD ya que era el organismo encargado de administrar el fondo con el cual se pagaría a los consultores. Los estados desde el 2005 etiquetaron fondos para el presupuesto 2006 para este proyecto, por lo que poco a poco y conforme a los tiempos de cada estado, fue fluyendo el dinero.

En agosto del 2006, los resultados del estudio fueron aprobados por parte del GFSSE, y JP presentó propuestas para las fases siguientes (fase 4 “promoción para la inversión” y fase 5 “realización de talleres”), las cuales fueron aprobadas por el GFSSE.

Con el objeto de encontrar un mecanismo de coordinación interinstitucional eficiente para la implementación de la CFIGM, se estableció un plan de instrumentación (el cual se iba actualizando aproximadamente cada mes) en el cual se establecía la necesidad prioritaria de hacer una presentación del proyecto a los Gobernadores integrantes de la Cuenca, así como al Gabinete Social de Presidencia de la República, a fin de transmitir la importancia de la ejecución del proyecto y los compromisos federales y estatales que para ello se requiere.

En este sentido, se realizaron un serie de actividades de alto nivel en donde se definió la importancia de que la Semarnat/CONAFOR liderara el proyecto, y que se constituyera un equipo técnico interinstitucional conformado por representantes de diversas Secretarías (Ver Cuadro 6).

Cuadro 6 Sinergias Institucionales

Clasificación por Institución

Institución	Actividad / Sub-proyecto	Programa o tipo de apoyo con el que participa
Semarnat - CONAFOR	Desarrollo de Plantaciones y Manejo Silvícola	ProÁrbol (subsidio para establecimiento y mantenimiento de plantaciones, maquinaria y equipo, caminos rurales)
	Viveros	ProÁrbol
	Banco de Semillas	ProÁrbol
	Servicios Ambientales	ProÁrbol
	Mejora Regulatoria	Modificaciones a: - Reglas de Operación de ProÁrbol - Reglamentos a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
	Fondo de Garantía	ProÁrbol (en coordinación con FIRA)
	Caminos rurales	ProÁrbol
	Promoción del proyecto entre los propietarios de las tierras	Talleres estatales para la difusión / promoción
	Integración de la cadena	ProÁrbol
Sagarpa	Apoyos a la reconversión productiva	Programa Ganadero
	Viveros	INIFAP: Adaptación de tecnología y apoyo a la transferencia de tecnología FIRCO: Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento a los Agronegocios (FOMAGRO)
	Banco de Semillas	INIFAP: Adaptación de tecnología y apoyo a la transferencia de tecnología
	Promoción del proyecto entre los propietarios de las tierras	Programa Nacional de Microcuencas (difusión / promoción)
SRA	Viveros	Programa Joven Emprendedor (escuelas proyecto)
	Caminos rurales	PA: Derechos de vías
	Promoción del proyecto entre los propietarios de las tierras	PA: Difusión / promoción
	Integración de la cadena	PA: Asesoría jurídica para la generación de esquemas asociativos
CDI	Desarrollo de Plantaciones y Manejo Silvícola	Programa de Coordinación para el Apoyo a la productividad (PROCAP) (compra de maquinaria y equipo)
	Viveros	Programa de Coordinación para el Apoyo a la productividad (PROCAP)
	Promoción del proyecto entre los propietarios de las tierras	Difusión / promoción
Sedesol	Desarrollo de Plantaciones y Manejo Silvícola	Programa de Empleo Temporal
	Apoyos a la reconversión productiva	Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) (asesoría técnica - universidades)
	Caminos rurales	Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)
	Promoción del proyecto entre los propietarios de las tierras	Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) (talleres estatales para la difusión / promoción)

Institución	Actividad / Sub-proyecto	Programa o tipo de apoyo con el que participa
Secretaría de Economía	Viveros	Fondo PYME
	Atracción de Inversiones	Pro-México
	Integración de la cadena	Empresas Integradoras Desarrollo de proveedores para la integración de los eslabones de este proyecto hacia la industria mueblera y el mercado turístico del caribe mexicano (hoteles y restaurantes)
PEMEX	Servicios Ambientales	Generación de un mercado local de bonos de carbono
SRE	Atracción de Inversiones	Promoción y cooperación Internacional
	Coordinación interinstitucional y regional	Plan Puebla Panamá
Gobiernos estatales	Desarrollo de Plantaciones y Manejo Silvícola	Diversos apoyos
	Viveros	Diversos apoyos
	Promoción del proyecto entre los propietarios de las tierras	Difusión / promoción
	Banco de Semillas	Diversos apoyos

Fuente: Elaboración propia con datos de las Reglas de Operación de cada una de las Instituciones

Como coordinadores del proyecto, el PPP se encargaba de solicitar y recopilar toda la información que cada Secretaría hubiera tenido de tarea, conforme a las minutas de las reuniones intersecretariales que se tenían.

Cada Secretaría avanzaba en las tareas encomendadas de acuerdo a lo señalado en el Plan de Instrumentación mensual, siempre dirigidas y coordinadas por el PPP.

Cabe destacar, que yo era la persona encargada de integrar y difundir la información de cada Secretaría de Estado y Entidad Federativa, por lo que estaba enterado de toda la información que me enviaban referente al proyecto.

Para julio del 2007 ya estaban contempladas y autorizadas por la Cámara de Diputados las modificaciones a las Reglas de Operación del programa ProÁrbol de la CONAFOR, a fin de que los recursos para las plantaciones estuvieran dirigidos a los estados de la región de la CFGM. Del mismo modo, y aunado a los recursos federales a fondo perdido para los pequeños propietarios y ejidatarios que ofrecían diversos tipos de apoyo de distintas Secretarías, se estaba en búsqueda de métodos alternos de financiamiento como bursatilización de plantaciones, métodos de agrosilvopastoreo, etc., que pudieran ayudar a

detonar las plantaciones entre la población ya que uno de los temores era que a pesar de que se trataba de un cultivo de un mayor beneficio económico, la gente no tuviera una visión a largo plazo.

En septiembre de 2007, iniciaron los trabajos de la fase 4 referente a la promoción para la inversión, cuando el representante de JP realizó la presentación de la CFIGM durante la Expo Forestal 2007. Además durante el Primer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2 septiembre 2007), mencionó que “se avanzó en la identificación de una cuenca forestal industrial que contribuirá en la disminución del calentamiento global (sic), así como a la generación de oportunidades de crecimiento y desarrollo en el Sureste”.

Incluso, en octubre del 2007 se celebró una comida-presentación frente a industriales y banqueros de primer nivel para dar a conocer el proyecto de la CFIGM. Cabe señalar, que en octubre de 2007, la Lic. Ana Valero se retiró del proyecto por cuestiones de maternidad. El Lic. Francisco Tovar quedó en lugar de la Lic. Valero para dar seguimiento a los trabajos de la CFIGM. La falta de experiencia en el proyecto del nuevo coordinador, así como una invitación por parte del Gobierno de Jalisco hicieron que yo renunciara al Plan Puebla Panamá en noviembre del 2007. Después de estos acontecimientos, no existe ninguna actividad documentada de gestión del proyecto.

Incluso, dos años después, en el Marco de la Expo Forestal 2009, la CONAFOR presentó un documento oficial denominado “Proyectos de Cuencas Forestales Industriales en México” en donde se incluye un resumen ejecutivo de la Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México y en donde se señalan las “Actividades por Realizar”, las cuales seguían siendo las mismas que desde el 21 de septiembre del 2007 estaban plasmadas en la minuta de esa reunión y que incluso se señalaban desde el Plan de Instrumentación de abril del 2007.

Actores Participantes

Como se mencionó anteriormente, hubo participación de al menos 9 Secretarías e instituciones del Gobierno Federal, y las personas encargadas de llevar el Proyecto de la CFIGM eran Directores Generales de esas instituciones, las cuales en mayor o menor grado participaban en el desarrollo del mismo.

En todas las reuniones había consenso entre todos los integrantes del GFSSE (tanto estatales como federales) y la vinculación existente avanzaba gracias a las gestiones que realizaba el PPP. Entre reunión y reunión, cada uno de los integrantes realizaba los avances correspondientes, tiempo en el cual el PPP se encargaba de integrar en el avance conjunto del proyecto. Especulando un poco, pareciera que el desarrollo de la CFIGM estuviera inmerso dentro de todas las oficinas de las Secretarías que estuvieron involucradas en el proyecto, ya que eran notorios los avances que se iban realizando entre reunión y reunión, y en general se iban cumpliendo las metas del plan de instrumentación.

En resumen, las principales personas encargadas del desarrollo del proyecto eran:

Ana Isabel Valero y Santillán Jiménez. Directora de Desarrollo Económico del Plan Puebla Panamá.

César Barrios Pacheco. Director General del FIDESUR.

Carlos González Vicente. Director General de Producción y Productividad de la CONAFOR.

¿Cómo se desarrolló la dinámica?

Como se mencionó anteriormente, por mutuo acuerdo, la CONAFOR sería el líder del proyecto, toda vez que se trataba de un proyecto forestal. La coordinación del mismo recaía

en la CGPPP ya que se trataba de un organismo gestor experto en temáticas regionales. El PPP derivó el proyecto a la Dirección de Desarrollo Económico que estaba a cargo de la Lic. Ana Valero.

A partir de ese momento, mi participación en la CFIGM marcó gran parte de mi trabajo, ya que por 4 años yo estaría involucrado en la labor operativa, administrativa y de gestión del proyecto. En mí recaían las labores de obtención de información de todas las oficinas federales y estatales involucradas en el proyecto, así como la gestión para obtener la información, es decir, yo era el filtro de la información en el proyecto. Además, mi participación fue importante ya que toda la información técnica que generó JP fue interpretada por mí, de manera que ésta información fuera presentada de forma más “digerible” ante el GFSSE.

Yo fui encargado de vaciar la información en Excel y power point generando cuadros, tablas y documentos, de manera que la misma fuera útil para las presentaciones ante el GFSSE.

Desde el primer momento, Ana Valero se convirtió en la líder del GFSSE, ya que ella era quien con su liderazgo, dirigía, coadyuvaba en la elaboración de las bases que debía seguir el proyecto y daba seguimiento a los acuerdos generados en las diversas reuniones.

Cada etapa iba a paso seguro, ya que de manera consensuada, las diferentes instituciones daban sus puntos de vista respecto a los pasos a seguir y los temas sensibles eran discutidos y analizados hasta lograr su aprobación.

El fracaso del proyecto

¿Qué factores fueron determinantes para el fracaso del proyecto?

La estructura metodológica del proyecto fue muy bien dirigida y coordinada, además de que en la parte técnica fue impecablemente sustentada por el estudio de pre factibilidad realizado por JP, por lo que en ese sentido el proyecto no adoleció.

Por otro lado, si bien es cierto que por tratarse de un proyecto forestal, el factor ambiental es un tema muy sensible para algunos grupos sociales, la realidad es que el proyecto de la CFGM no llegó a difundirse ni socializarse, de manera que nunca existió ningún conflicto de índole ambiental con los grupos ambientalistas, líderes ejidales o globalifóbicos.

Además, el estudio de pre factibilidad realizado por los consultores finlandeses de JP (líderes mundiales en el sector forestal), determinó que no habría consecuencias ambientales sino que, al contrario, fomentaría el cuidado y desarrollo ambiental de la región.

Ya desde el 2006 tanto JP como el GFSSE mencionaban que eran necesarias algunas tareas para la continuidad del proyecto. Entre ellas se encontraba:

- a) Institucionalizar el grupo regional a través de un convenio de colaboración y coordinación entre los estados integrantes de la Cuenca, la Federación y el PNUD para garantizar:
 - La continuidad del proyecto en el mediano y largo plazo
 - La operación y coordinación regional e interinstitucional
 - El financiamiento
 - Alineación de programas de infraestructura de servicios, comunicaciones y urbana, en apoyo al proyecto.
- b) Mejora regulatoria en el establecimiento y aprovechamiento de bosques y plantaciones, así como en los programas de manejo de bosques nativos;
- c) Programa de subsidios que cubra la fase inicial de desarrollo (8 años)
- d) Definir esquemas de financiamiento complementarios a los subsidios
- e) Incentivos fiscales estatales para plantadores e inversionistas en manufactura

f) Sistemas de cobertura de riesgos en bosques y plantaciones.

Del mismo modo, se tenían contemplados compromisos en materia tanto federal como estatal en el sentido de firma de convenios para la descentralización de funciones federales en los estados así como la creación de una instancia regional para la operación del proyecto en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, ninguno de estos compromisos se puede considerar como uno de los factores de riesgo que marcó el fracaso del proyecto.

Desde el 2004 hasta el 2007, todos los estados que conformaban la CFIGM tuvieron elecciones y cambio de gobierno. Lo mismo sucedió a nivel federal. Coincidentemente, en todas las oficinas de gobierno tanto a nivel federal como en las Secretarías de Desarrollo Rural y sus Direcciones Forestales de todos los estados que conformaban la CFIGM, los funcionarios públicos de todas estas instancias de gobierno fueron cambiados. Todos, incluyendo a los funcionarios de la CONAFOR. Las únicas personas que continuaron en el proyecto desde su inicio fueron Ana Valero y Rafael Esponda por parte del PPP y César Barrios por parte del Fidesur.

Cada vez que hubo un cambio de funcionario de integrantes pertenecientes al GFSSE tanto a nivel federal como estatal, el PPP impulsaba la continuidad del proyecto incorporándolos a los trabajos dando seguimiento al proyecto. De esta manera, la CFIGM seguía vigente a pesar de los distintos cambios de las administraciones tanto federal como estatal.

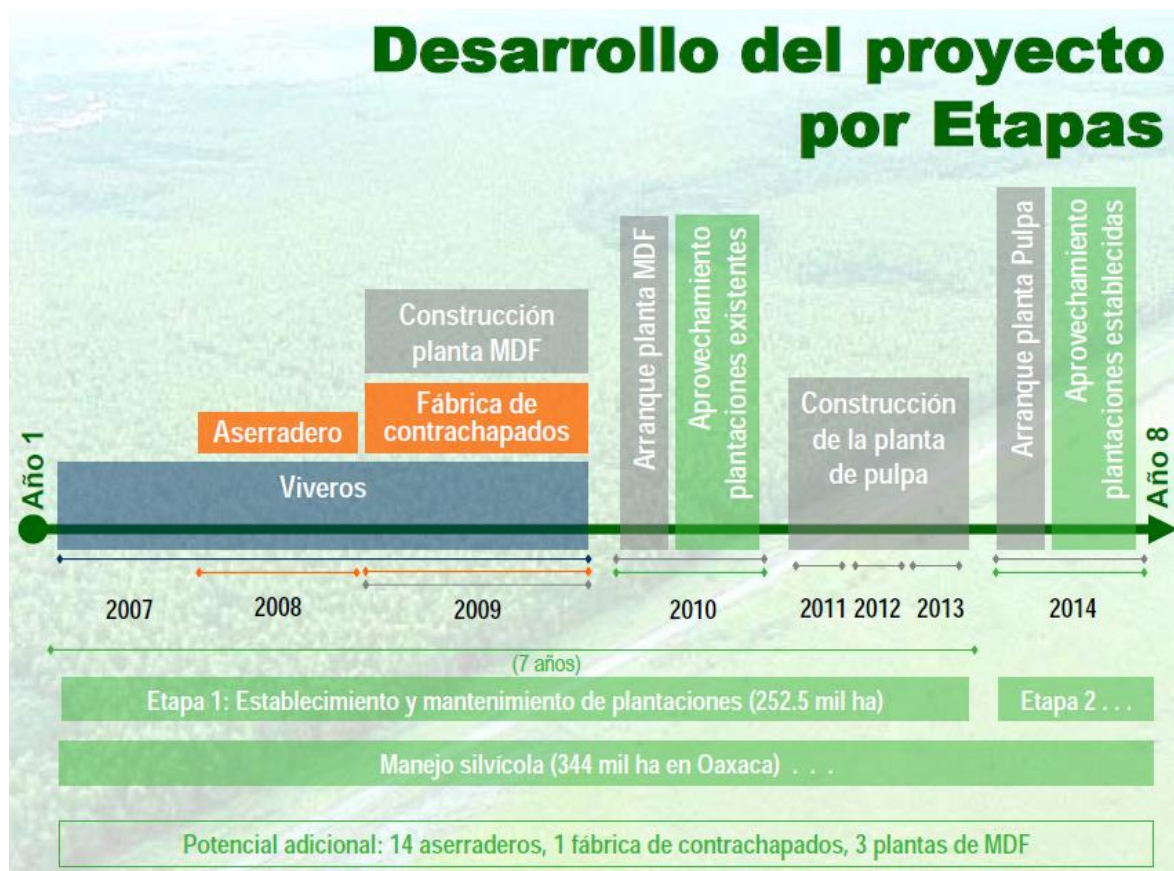
En octubre del 2007, cuando el proyecto se encontraba a punto de ser anunciado por el Presidente Felipe Calderón como un proyecto de prioridad nacional, Ana Valero se separó del cargo por cuestiones de maternidad. Al poco tiempo se realizó una comida de alto nivel con industriales y banqueros (que había gestionado Ana Valero) con el fin de impulsar la promoción del proyecto. Sin embargo, después de esta comida y ya con el cambio en el PPP del Lic. Francisco Tovar como nuevo Director de Desarrollo Económico, no se le dio

seguimiento a los acuerdos contemplados en las reuniones anteriores. En mi frustración, así como por una invitación de trabajo por parte del Gobierno de Jalisco, hicieron que yo presentara mi renuncia en noviembre del 2007.

Después de noviembre del 2007 no se le dio seguimiento al proyecto ni el GFSSE se volvió a reunir, por lo que el proyecto de la CFIGM quedó en la congeladora. En 2008 el Plan Puebla Panamá se convirtió en Proyecto Mesoamérica y no contempló al proyecto de la CFIGM como parte de su catálogo de encargos. Ninguna otra instancia de gobierno le dio continuidad o seguimiento.

La siguiente imagen muestra la línea de tiempo que iba a tener el proyecto de la CFIGM.

Figura 2. Desarrollo del Proyecto por Etapas, CFIGM



Fuente: Presentación de la CFIGM para la Expo Forestal 2007, tabla elaborada por Ana Valero

Causas probables de la falta de seguimiento del proyecto

En la búsqueda de una explicación que me ayudara a resolver esta pregunta, entrevisté a algunos de los funcionarios que más influyeron en el desarrollo del proyecto: la Directora de Desarrollo Económico de la Coordinación General del Plan Puebla Panamá, Lic. Ana Valero, al Director General del Fidesur, Lic. César Barrios, y al Coordinador de Planeación y Productividad de la CONAFOR, Ing. Ignacio González, las cuales se resumen en las siguientes preguntas:

¿Por qué razón considera usted que no continuó el proyecto de la CFIGM?

Ana Valero (AV). Por un cambio en las administraciones, tanto a nivel federal como estatal, aunado a una falta de liderazgo del equipo que coordinaba el proyecto.

César Barrios (CB). De un excelente trabajo de coordinación técnica de estudios de prefactibilidad y de tipo sectorial e intergubernamental liderado por el PPP, se pasó a una fase siguiente de mayor protagonismo federal pero no intersectorial sino monopólico que concluyó con la anulación del proyecto. El protagonismo del PPP le hacía perder de vista un objetivo final de desarrollo regional y de dar el espacio debido a los actores regionales (gobiernos estatales), lo que terminó por hacer abortar muchas iniciativas. No lo considero un fracaso pues no se llegó a implementar.

Ignacio González (IG). Por el cambio de funcionarios en los estados donde se hizo la Cuenca, así como del PPP y de la CONAFOR.

¿Existían opositores naturales del proyecto? ¿Quiénes eran y por qué?

AV. Sí, los ecologistas puros, que veían en las plantaciones una amenaza para los ecosistemas del Sur-Sureste, aunque en realidad no haya habido información hacia afuera ya que el proyecto no llegó a difundirse fuera de gobierno.

CB. El proyecto no alcanzó a tener la difusión y conocimiento público suficiente, por lo que no alcanzó a entrar en la fase publicitaria crítica de generación de detractores.

IG. No contestó.

¿Qué intereses se veían amenazados por el proyecto?

AV. Posiblemente los de las grandes papeleras, que podrían considerar al proyecto como competencia en el largo plazo por producción de papel.

CB. Los intereses que pudieron verse amenazados eventualmente era la tala ilegal. En alguna ocasión hice ver a CONAFOR que no era factible ni compatible que dos sistemas de producción forestal (uno ilegal y otro formal) operaran en el mismo ecosistema, y que inevitablemente uno debería reemplazar a otro.

IG. No contestó.

¿Cuáles eran las principales debilidades y fortalezas del proyecto?

AV. Debilidades. La falta de institucionalidad de los esquemas de coordinación. Fortalezas. Un estudio de factibilidad adecuado. Necesidad del proyecto identificada claramente.

CB. Las fortalezas del proyecto era su buena base técnica y de factibilidad financiera. Su debilidad fue una gestión errada de promoción y de reemplazo del liderazgo regional de los estados, que terminó por neutralizar a estos actores y dejar que el proyecto desapareciera.

IG. Fortalezas. El estudio de prefactibilidad y el liderazgo de Ana Valero. Debilidades. Los cambios de funcionarios que no le dieron continuidad al desarrollo del proyecto.

¿Por qué no se le dio seguimiento al proyecto de la CFIGM?

AV. Desconozco este tema, ya que yo ya no estaba en el equipo cuando esto sucedió.

CB. El proyecto fue reportado por el PPP en el último informe del gobierno del sexenio de Fox y luego en el primer año del sexenio de Calderón, por lo que formalmente el proyecto sí tuvo seguimiento. Tras ello y la reformulación del PPP en el Proyecto Mesoamérica, la CONAFOR tiene ese proyecto como un programa, pero con un presupuesto regular para subsidios e impulso a plantaciones.

IG. Si la gente que lo va a operar (los dueños de la tierra) no toman como suyo el proyecto, entonces no va a prosperar. Eso es culpa de los gobiernos de los estados ya que esa es tarea de ellos. La operación del proyecto es responsabilidad de los gobiernos de los estados.

¿Le iba a costar dinero al gobierno federal este proyecto? ¿Cuánto?

AV. Sí, le iba a costar la administración del proyecto y los subsidios que debían darse a los productores mientras reconvertían sus parcelas. Todo estaba cuantificado, pero esa información la deben tener los actuales funcionarios del PPP.

CB. Sólo le hubiera costado un presupuesto menor, para elevar el ritmo de generación de plantaciones forestales de uso industrial. De cualquier forma con el presupuesto regular de CONAFOR para estos efectos pudiera haber tenido un resultado e impacto importante.

IG. Los apoyos de ProÁrbol para plantaciones forestales comerciales.

Resumen de entrevistas a principales actores participantes de la CFIGM

Algunos de los puntos más importantes que se pudieron rescatar de estas entrevistas marcan coincidencias.

- 1) Habiendo existido un excelente trabajo en equipo, éste se vio perjudicado por los cambios de administración tanto a nivel estatal como federal.
- 2) El proyecto tenía la fortaleza de un excelente desarrollo técnico pero la debilidad de los cambios de gobiernos tanto federales como estatales que impedían llevar un liderazgo.
- 3) No llegó a convertirse en proyecto oficial, es decir, cumplir con el procedimiento de registro en cartera, así como obtener suficiencia presupuestal y reconocimiento político como programa de gobierno.
- 4) El PPP y la CONAFOR, se desvincularon de los principales socios del proyecto, es decir, los gobiernos estatales, principalmente debido a los diversos cambios en las

direcciones forestales de los gobiernos estatales que impedían la continuidad de los trabajos.

- 5) Uno de los temas más sensibles para la continuación del proyecto fue la socialización. Debido a que para la ejecución del proyecto era necesaria la plantación en un área de 4.5 millones de hectáreas, la falta de vinculación con un grupo de los actores estratégicos más importantes como son los propietarios de las tierras (pequeños propietarios y ejidatarios) no fueron tomados en consideración ya que no se gestionó con ellos ni se tomaron en cuenta sus necesidades.
- 6) No se socializó el proyecto, es decir, no se difundió entre la población. Especulando, esto pudo haber provocado una importante alza en el número de plantaciones en la región.
- 7) En esa misma etapa coincidió que Ana Valero tuvo que renunciar al PPP por cuestiones de maternidad. A partir de su renuncia, no hubo quien retomara el control del proyecto ante las otras instituciones, por lo que con el tiempo el proyecto fue perdiendo fuerza. Este es otro de los puntos que se señalan como uno más de los factores que provocaron el fracaso del proyecto. La persona que quedó como encargado del tema de la CFIGM lo pusieron temporalmente.

Adicionalmente, realicé otra entrevista muy interesante que sostuve con el Ing. Xavier Llamas Rosete, quien mientras duró el proyecto era el representante de Jaakko Pöyry en México.

Una de las hipótesis que es posible interpretar para la creación del proyecto de la CFIGM era que existiera algún grupo de poder interesado en que se realizara este proyecto, ya sea de interés nacional o de algún grupo extranjero. La importancia que tuvo esta entrevista fue que descartó la teoría de la existencia de algún grupo o persona de poder que tuviera algún interés particular en el desarrollo del proyecto de la CFIGM.

Entrevista con Xavier Llamas Rosete representante en México de Jaakko Pöyry

Actualmente presidente de una importante compañía del sector forestal, Xavier Llamas toma sin chistar la llamada, al informarle su asistente sobre la temática de la entrevista. De plática amena y recordándome añejamente, le parece correcto el reporte cronológico que le presento sobre la CFIGM.

Menciona que la relación de Pöyry con CONAFOR ya era de tiempo atrás, por lo que la propuesta de un estudio de la CFIGM fue planeada anteriormente con la Conafor.

Victor Sosa Cedillo, un personaje bastante conocido en el medio forestal ya había estado en Finlandia antes y había conocido a Jaakko Pöyry de tiempo atrás. Víctor Sosa fue contratado por Jaakko Pöyry como integrante del equipo consultor para desarrollar el proyecto de la CFIGM. El único interés real existente de JP en la CFIGM era desarrollar el estudio.

De hecho, cuando JP vio que se iba perdiendo en el olvido el proyecto, ellos ya habían recibido los pagos por su trabajo. Quedaron pendientes el desarrollo de nuevas etapas, pero ellos como consultores poco podían hacer.

De hecho, cuando se hizo la licitación para el desarrollo de Cuenca, ellos estaban muy nerviosos de saber si iban a ser los ganadores, ya que fue una licitación y convocatoria pública.

Respecto a las razones por las que no siguió el proyecto de la CFIGM, comenta Xavier Llamas que le costaría mucho trabajo dar una opinión, ya que ha pasado mucho tiempo desde que eso sucedió, y que incluso no tiene información sobre el tema. Después de haber trabajado por 25 años con JP, se desvinculó de esa empresa precisamente en los mismos tiempos de cuando fue aquella comida con industriales y banqueros. Sin embargo, menciona que sí fue notorio cómo se fue diluyendo el proyecto con la entrada de Francisco Tovar en el puesto que dejó vacante Ana Valero, aunque le parece sería especular que esa fuera la razón del fracaso.

Menciona que sin duda alguna, el PPP era el verdadero líder del proyecto a pesar de que la CONAFOR era quien debió haber seguido con el liderazgo del proyecto.

Efectos y consecuencias

Parecería que como consecuencia del anuncio por parte del Presidente Calderón hubiera habido un incremento notable en las plantaciones de la zona SSE del país. En el 2008 hubo un incremento sustancial de más de 72% en la superficie de hectáreas de plantaciones forestales comerciales maderables apoyadas por la CONAFOR en los estados de la CFIGM (Cuadro 7). Sin embargo, el porcentaje de la superficie plantada respecto al total nacional sigue siendo la misma respecto a la del año anterior, es decir, en todo el país se incrementaron las plantaciones forestales. Para el 2009 y 2010 la superficie disminuye considerablemente cada año y aunque los porcentajes de los estados de la CFIGM aumentan respecto al total nacional, estos no son considerables, por lo que en realidad no se puede considerar que sea por el impulso o el conocimiento del desarrollo de la CFIGM.

Curiosamente, y a pesar de que en realidad nunca se dio el anuncio del inicio de la CFIGM, la CONAFOR, teniendo conocimiento que yo me encontraba radicando en Guadalajara (sede de la CONAFOR), me contactó para solicitar que los apoyara a desarrollar otras dos cuencas forestales industriales en otros sitios del país. Después de haberles compartido mi experiencia en el proceso para desarrollar estos estudios, la CONAFOR presentó poco tiempo después otras dos cuencas forestales (de las cuales tampoco ha existido ningún tipo de avance).

Cuadro 7. Superficie de Plantaciones Forestales Comerciales Maderables en estados de la CFIGM respecto a total nacional (hectáreas)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
------	------	------	------	------	------	------

Campeche	1,852	2,342	4,349	1,621	2,108	4,074	1,176
Chiapas	494	678	1,145	467	1,081	879	1,340
Oaxaca	673	881	930	1,001	783	2,473	656
Tabasco	1,428	1,180	2,748	2,267	4,253	2,245	2,460
Veracruz	4,352	2,962	3,960	2,334	5,028	2,530	2,273
Total CFIGM	8,799	8,043	13,132	7,690	13,253	12,201	7,905
Total Nacional	11,293	13,838	18,135	12,915	22,398	18,774	12,766
% CFIGM/Total Nacional	77.92%	58.12%	72.41%	59.54%	59.17%	64.99%	61.92%

Fuente: Elaboración propia con datos de la CONAFOR

Cuadro 8. Resumen de plantaciones previstas en Estudio de Prefactibilidad realizado por JP

Resumen Plantaciones		
	Promedio Anual (Ha)	Total 8 años (Ha)
Campeche	5,522	44,176
Chiapas	3,156	25,248
Oaxaca	1,261	10,088
Tabasco	14,360	114,880
Veracruz	8,992	71,936
Total	33,291	266,328

Fuente: Elaboración propia, con datos del Estudio de Prefactibilidad de la Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México

De acuerdo con el Cuadro 8, el promedio anual de hectáreas plantadas que contemplaba el estudio de pre factibilidad, representaba dos y media veces el total de la superficie plantada en la zona de la cuenca en los años 2006 y 2008. Esta información es importante, debido a que las superficies establecidas en los años en los que se logró la mayor superficie de plantaciones dista mucho de los promedios establecidos por el estudio de pre factibilidad, ya que se necesitaba incrementar en 250% la cantidad de hectáreas para lograr las metas que señalaba dicho estudio.

Uno de los factores más importantes para establecer una plantación es precisamente los subsidios que otorga el programa ProÁrbol. Como se mencionó anteriormente, desde 2007 se habían modificado las Reglas de Operación de dicho programa para que los recursos para las plantaciones forestales comerciales fueran dirigidos hacia la zona en la que se iba a desarrollar la CFIGM. De esta manera, gracias a las gestiones llevadas a cabo ante la cámara de diputados, se logró obtener los recursos suficientes para garantizar la suficiencia presupuestaria para el apoyo al establecimiento de plantaciones.

Esta gestión de recursos fue muy importante, ya que coincide con el inicio de la guerra contra el narcotráfico que inició el presidente Calderón y que dejó con insuficiencia presupuestaria a muchas Secretarías de Gobierno.

En el Cuadro 9 se puede ver la asignación de recursos federales del 2004 al 2012, y resulta muy evidente que en 2007 y 2008 el apoyo a la CFIGM aumentó considerablemente. Posteriormente, cuando el proyecto fracasó, los recursos que se le habían dado disminuyeron significativamente (coincidiendo con el inicio de la guerra contra el narcotráfico).

De acuerdo a la CONAFOR, solamente el 27% de los proyectos aprobados que obtuvieron la autorización del ProÁrbol para el establecimiento de plantaciones forestales comerciales ejercen los recursos obtenidos. Esto se debe a que los apoyos se asignan por demanda de los beneficiarios, sin un análisis riguroso de su viabilidad o de las posibilidades reales del proponente para ejecutar las plantaciones (CONAFOR, 2012).

Cuadro 9. Asignaciones federales para plantaciones forestales comerciales 2004-2012

Año	Superficie asignada (ha)	Superficie pagada (ha)	Monto asignado (millones de \$)	Monto pagado (millones de \$)
2004	66,214	15,499	425.3	107.4

2005	53,826	13,592	353	103
2006	26,736	13,014	224.9	102.7
2007	130,862	41,505	1,080.5	303
2008	106,368	23,991	1,007.4	175
2009	72,475	23,842	690.5	182.5
2010	35,465	13,563	342.9	106.8
2011	30,033	8,887	248.7	90.4
2012	41,002	2,985	341.4	27.9

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAFOR (2012)

Para eficientar la aplicación de los recursos, el plan de instrumentación preveía la calidad de los terrenos que aplicarían a los apoyos de ProÁrbol. Esto aunado al apoyo por parte de FIRA, Banrural y los esquemas de bursatilización de plantaciones con los que se venía trabajando con diversas instituciones crediticias y bancarias.

Evaluación de la experiencia profesional

El proyecto de la CIFGM fue un proyecto cuya factibilidad técnica fue bastante positiva, pero que adoleció de una factibilidad política debido a cuestiones de dirección del proyecto que permitiera la continuidad del mismo, lo que a la larga repercutió en su implementación.

Podemos decir que el proyecto fracasó porque quedó solamente en un plan de instrumentación que dejó plasmado un estudio de prefactibilidad.

Sin embargo no toda la experiencia fue negativa, ya que se lograron algunos objetivos como el hecho de que se cambió el marco legal para el establecimiento de plantaciones forestales comerciales en las reglas de operación de CONAFOR, se desarrolló un estudio de prefactibilidad muy bien elaborado, y existen los avances de los acuerdos institucionales tanto a nivel federal como estatal para continuar con los trabajos. Es decir que, en principio, el proyecto de la CFIGM podría retomarse en caso de que existiera voluntad política y se retomara el liderazgo por parte del Proyecto Mesoamérica (actual Plan Puebla Panamá), podrían volverse a retomar los trabajos y probablemente exista la posibilidad de reiniciar el proyecto de la Cuenca Forestal Industrial del Golfo de México. Como se mencionó anteriormente, el marco normativo presenta las condiciones adecuadas para reiniciar los trabajos, aunado a que actualmente se cuenta con algunas plantaciones de años anteriores que pudieran abonar en el desarrollo del proyecto, aunque definitivamente se tendría que trabajar en la solicitud de recursos que actualmente están muy por debajo de lo necesario.

A continuación, presento algunas conclusiones personales:

1. La selección del sucesor del puesto de Director de Desarrollo Económico en lugar de la Lic. Ana Valero fue un error por parte del Coordinador del Plan Puebla Panamá, ya que esta persona no contaba con el perfil adecuado para este puesto ya que el PPP al ser la oficina coordinadora del GFSSE, debía continuar con los trabajos de la CFIGM.







Del mismo modo, la falta de resultados de parte del sucesor del proyecto no se puede considerar como un descuido de su parte sino más bien de quien lo colocó en ese lugar ya que no eligió correctamente el perfil del funcionario.

2. La falta de liderazgo de un agente que lograra permear en las etapas posteriores cuando hubo cambios de gobierno o de funcionarios en los niveles tanto estatal como federal, dio como resultado el fracaso del proyecto.
3. La falta de liderazgo de una persona que lograra seguir con la implementación de una nueva política pública (en este caso el proyecto de la CFIGM) dentro del entorno rutinario de los servidores públicos del GFSSE, dio como resultado el abandono en el seguimiento de los objetivos establecidos, a pesar de que cada parte tenía metas por cumplir.
4. De manera transversal, considero que podría tomarse a la falta de institucionalización de los integrantes de la CFIGM un problema que no permitió continuar con el proceso natural de un proyecto que ya tenía sus metas definidas y establecidas a mediano y largo plazo. Sin embargo, considero que esta falta de institucionalización del proyecto no era aún un requisito fundamental en el momento en que se fue perdiendo el proyecto, ya que primeramente se necesitaba de un líder que dejara esa institucionalización como un legado, cosa que no alcanzó a darse. Una vez institucionalizado el proyecto, no habría necesidad de contar con un líder ya que el mismo mercado generado por un proyecto tan grande dictaría las normas y reglas para la continuidad del mismo.

5. Si bien existen diversos estudios y enfoques que tratan de explicar la implementación de las políticas públicas, sobre todo aquellas en referencia a la lucha de poder dentro de las organizaciones, en el caso del proyecto de la CFGM, la respuesta se centra en la falta de liderazgo en la implementación de un proyecto que nace sin dueño.
6. El proyecto solamente avanzó mientras tuvo el liderazgo de alguien que lo tomó como suyo (Ana Valero). En el momento que el proyecto perdió el liderazgo quedó huérfano, ya que no hay quien le dé seguimiento y lo impulse. En este caso, el Coordinador General del Plan Puebla Panamá no mostró el interés o la capacidad necesaria para seguir liderando el proyecto y reemplazar adecuadamente a un funcionario comprometido.
7. La CONAFOR también se desentendió del seguimiento del proyecto, ya que si bien el Plan Puebla Panamá era quien coordinaba el GFSSE, la CONAFOR era el líder del proyecto y no le dio seguimiento cuando vio que el PPP se había desentendido del mismo.
8. Para efectos de este caso, pareciera ser que el enfoque “bottom up” que explica Elmore, es quien más se asemeja a presentar una explicación congruente, ya que menciona que la falta de consenso y obligación de los responsables de la implementación no supieron adoptar el proyecto y aunado a una falta de liderazgo, provocó el consiguiente abandono del mismo.
9. Para que un proyecto con un alto nivel de trascendencia nacional funcione adecuadamente, deben cumplirse todas las condiciones necesarias para su buen desarrollo, así como que deben estar encomendados a personas con un alto nivel de

compromiso que permita su adecuada ejecución y favorezca la institucionalización de los proyectos.

Cuadro 10. Condiciones de efectividad para la implementación de políticas

Condición	Evidencia	Cumplimiento
Objetivos claros y concisos	El proyecto definió con claridad un proyecto general y tres objetivos específicos, uno orientado a desarrollar la cuenca de plantaciones forestales comerciales, otro relacionado con el desarrollo de infraestructura y uno más relativo a la producción de procesos de expansión económica e industrial.	
Teoría adecuada	Proyecto de pre factibilidad muy bien desarrollado por la principal empresa de consultoría forestal del mundo.	
Proceso de implementación legalmente estructurado para mejorar el cumplimiento por la implementación de los funcionarios y grupos objetivo	Un estudio de pre factibilidad muy bien elaborado así como un plan de instrumentación bien coordinado y cumplimentado.	
Apoyo a los grupos de interés	Integración al proyecto de todas las partes interesadas	
Cambios en las condiciones socioeconómicas	A pesar del inicio de la lucha contra el narcotráfico, se incrementó el presupuesto para el proyecto	
Funcionarios comprometidos y hábiles	Error en la elección del nuevo coordinador del proyecto por parte del Coordinador General del Plan Puebla Panamá cuando hubo que hacer el cambio de liderazgo, que impidió la continuidad y seguimiento del proyecto.	

Fuente: Sabatier (1986)

Para efectos de consolidar las conclusiones, en el cuadro 10 presento las evidencias presentadas en el desarrollo del proyecto de la CFIGM y su grado de cumplimiento, esto con el fin de retomar las condiciones que según Sabatier (1986) menciona para que sea efectiva la implementación de políticas y que se establecieron desde la elaboración del marco teórico.

Este señalamiento indica claramente el señalamiento referente al modelo “Bottom up” en donde el desarrollo y aplicación de esta política pública de alto impacto no alcanzó a prosperar y se quedó simplemente como un gran proyecto archivado en espera de que existan las condiciones para que alguien lo retome en un futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (1992). “Estudio Introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva, Ed. *El Estudio de las Políticas Públicas*, México DF, (Porrúa, Ed.) (2da Edición), pp. 15-74.
- Aguilar Villanueva, L. (1996a). “Estudio Introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva, Ed. *La Hechura de las Políticas*, México DF, (Porrúa, Ed.) (2da Edición), pp. 15-77.
- Aguilar Villanueva, L. (1996b). “Estudio Introductorio” en Luis F. Aguilar Villanueva, Ed. *La implementación de las políticas*. México DF, (Porrúa, Ed.) (2da Edición). , pp. 15-92.
- Aguilar Villanueva, L. (2013). “Prólogo” en Nicolás Pineda Pablos, Coord., *Modelos para el Análisis de Políticas Públicas*. Hermosillo, El Colegio de Sonora., pp. 9-23.
- Arellano Gault, D. y Blanco, F. (2013). *Políticas Públicas y Democracia*. (I. F. Electoral, Ed.). México DF. Pp. 19 Recuperado de http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD_30_definitivo.pdf http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD_30_definitivo.pdf
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. (Porrúa, Ed.). México DF.
- Blázquez Vilaplana, Belén y García de la Puerta, B. M. (2005). “La implementación de las políticas públicas: modelos analíticos y el papel de la administración pública” en Margarita Pérez Sánchez, Coord., *Análisis de Políticas Públicas*. Granada, España, (Universidad de Granada), pp. 153-173.

Calderón Hinojosa, F. (2007). *Primer Informe de Gobierno*. México DF. Recuperado de http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/2.12_DESARROLLO_REGIONAL_INTEGRAL/index.html

CONAFOR. (2009a). *Proyectos de Cuencas Forestales Industriales en México*. Zapopan, Jalisco. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDForestal/pdf/D0Q.pdf>

CONAFOR. (2009b). *Situación Actual y Perspectivas de las Plantaciones Forestales Comerciales*. Zapopan, Jalisco. Recuperado de <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/5/3149Situaci%C3%B3n Actual y Perspectivas de las Plantaciones Forestales Comerciales en M%C3%A9xico.pdf>

CONAFOR. (2012). *Programa de Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales. A 15 años de su creación*. Recuperado de <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/43/6042Programa de Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales. A 15 años de su creación.pdf>

Diputados, C. de E. de las F. P. C. de. (2006). *Evolución de la Economía y las Finanzas Públicas 2000-2006*. México DF. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0442006.pdf>

Fonseca, L. (2014, September 20). Secretaría de Movilidad defiende Línea 3 de Tren Ligero elevada. *El Informador*. Guadalajara. Recuperado de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/549829/6/secretaria-de-movilidad-defiende-linea-3-de-tren-ligero-elevada.htm>

Forestal, C. N. (2009). *Situación Actual y Perspectivas de las Plantaciones Forestales Comerciales en México*. Zapopan, Jalisco: Comisión Nacional Forestal. Recuperado de

[http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/5/3149Situaci%C3%B3n Actual y Perspectivas de las Plantaciones Forestales Comerciales en M%C3%A9xico.pdf](http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/5/3149Situaci%C3%B3n%20Actual%20y%20Perspectivas%20de%20las%20Plantaciones%20Forestales%20Comerciales%20en%20M%C3%A9xico.pdf)

Frohock, F. (1979). *Public Policy: Scope and Logic*. Englewood Cliffs, (Prentice. Hall, Ed.)

González Madrid, M. (2000). Las políticas públicas: carácter y condiciones vinculantes. *Polis* 200, Vol. I. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20001/pr/pr3.pdf>

Guy Peters, B. (1995). “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”, en *Gestión Y Política Pública. CIDE, IV.*, pp. 257-276.

Matland, R. (1995). “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Implementation”, en *Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford University Press, 5*, pp. 145–174.

Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. (CIDE, Ed.). México DF.

Moreno Jaimes, C. (2015). “Empoderamiento económico y género. Un caso de implementación de política en el ámbito municipal”, en *Gestión Y Política Pública. CIDE, XXIV.*, pp. 579-612.

Ortigoza, N. (2015, February 4). Línea 12 costará más que el tren México-Querétaro. *El Financiero*. México DF. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/linea-12-costara-mas-que-el-tren-mexico-queretaro.html>

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. (F. México, Ed.) (1era edición). Argentina.

Plano, Jack C. (1983). *The Dictionary of Political Analysis*, Santa Barbara, California.

Pöyry, J. (2004). *Estudio de Prefactibilidad de la Cuenca Industrial Forestal del Golfo de México*. (Conafor), México DF.

Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. (B. University of California, Ed.) (3a ed.).

Redacción. (2011, August 25). Chava Baraja pide auditoría al Comité Organizador de los Juegos Panamericanos Guadalajara 2011. *Informativo Del Sur de Jalisco*. Guadalajara. Recuperado de

<http://www.periodicoelsur.com/noticia.aspx?idnoticia=61821>

Redacción. (2015a, February 15). México declina hacer Mundial de Natación. *El Informador*. Guadalajara. Recuperado de

<http://www.informador.com.mx/deportes/2015/576993/6/mexico-declina-hacer-mundial-de-natacion.htm>

Redacción. (2015b, February 18). México declina hacer Mundial de Natación. *El Informador*. Guadalajara. Recuperado de

<http://www.informador.com.mx/deportes/2015/576993/6/mexico-declina-hacer-mundial-de-natacion.htm>

República, P. de la. (2001). *Documento Base, Plan Puebla Panamá Capítulo México*.

Roth Deubel, A.-N. (2006). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. (E. Aurora, Ed.). Bogotá, Colombia.

Ruiz Sánchez, C. (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. (U. I. y E. Plaza, Ed.). México DF.

Sabatier, P. (1986). "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Suggested Synthesis", en *Journal of Public Policy. Cambridge University Press*, 6, pp. 21-48.

Entrevistas

Lic. Ana Valero y Santillán Jiménez. Directora de Desarrollo Económico, Plan Puebla Panamá, Marzo 2015, México, DF.

Lic. César Barrios Pacheco. Coordinador General Fidesur, Marzo 2015, México, entrevista telefónica.

Ing. Ignacio González, Coordinador de Planeación y Productividad, CONAFOR, Abril 2015, Guadalajara, Jal.

Ing. Xavier Llamas Rosete. Representante Jaakko Pöyry, Octubre 2015, entrevista telefónica.

ANEXOS

Anexo 1

Cronología de hechos de la CFGM. Resumen

Línea cronológica proyecto de la CFGM 2004-2007	
2007	<p>30-oct-07 Reunión GFSSE. Ana Valero ya no está presente</p> <p>08-oct-07 Oficio estrategias de promoción. Último oficio firmado por Ana Valero</p> <p>27-sep-07 Invitación a Taller Nacional de Empresarios, Expo Forestal 2007</p> <p>21-sep-07 Reunión sobre talleres regionales, reuniones con gabinete social de Presidencia y siguientes reuniones</p> <p>20-sep-07 Reunión GFSSE</p> <p>17-sep-07 Estrategias de promoción. Revisión situación jurídica de ejidos de la CFGM</p> <p>03-sep-07 Solicitud adjudicación directa a Jaakko Pöyry para continuar con el proyecto</p> <p>10-ago-07 Presentación esquemas alternativos de financiamiento, estrategia de difusión para anuncio presidencial</p> <p>26-jul-07 Reunión GFSSE</p> <p>06-jul-07 Cambio reglas ProÁrbol2008 privilegiando a estados de la CFGM</p> <p>23-abr-07 Final fase 4</p>
2006	<p>28-sep-06 Presentación esquema financiero. Presentación de proyecto a gobernadores, presidencia y diputados</p> <p>04-ago-06 Aceptación de propuestas fase 4 y 5. Ruta crítica para implementación del proyecto</p> <p>14-jul-06 Finaliza primera etapa. Presentación de Jaakko Pöyry de resultados de estudio de prefactibilidad</p> <p>30-may-06 Reunión GFSSE. Estructuración de la propuesta de agenda de alto nivel</p> <p>19-may-06 Reunión GFSSE</p> <p>06-abr-06 Resultados fase 2. Elección de alternativa 3 fase 3</p> <p>17-mar-06 Oficio solicitud pago para estudios de la CFGM</p>
2005	<p>28-oct-05 Reunión GFSSE</p> <p>23-ago-05 Integración a la CFGM de Oaxaca. Agenda de visita de trabajo a los estados por Jaakko Pöyry</p> <p>15-jun-05 Primera reunión de trabajo con Jaakko Pöyry</p> <p>02-feb-05 Términos de referencia CFGM</p> <p>18-ene-05 Invitación a 15 consultoras para licitación CFGM</p>
2004	<p>09-dic-04 Fidesur 1 millón, PPP 1 millón, Conafor 2 millones, estados 250mil</p> <p>22-sep-04 Borrador términos referencia. Financiamiento estudio factibilidad</p> <p>25-ago-04 Primera propuesta términos de referencia CFGM</p> <p>13-jul-04 Primera reunión GFSSE</p>

Anexo 2

Cuadro Resumen del proyecto de la CFIGM por estado

Elaboración propia con base en información generada por la empresa Jaakko Pöyry (2004)

**Escenario
Proyectos Piloto**

Resumen Plantaciones		
	Promedio Anual (Ha)	Total 8 años (Ha)
Campeche	5,522	44,176
Chiapas	3,156	25,248
Oaxaca	1,261	10,088
Tabasco	14,360	114,880
Veracruz	8,992	71,936
Total	33,291	266,328

**Escenario
Optimista**

Resumen Plantaciones		
	Promedio Anual (Ha)	Total 8 años (Ha)
Campeche	10,739	85,912
Chiapas	10,112	80,896
Oaxaca	4,739	37,912
Tabasco	16,099	128,792
Veracruz	12,470	99,760
Total	54,159	433,272

(Proyectos adicionales: 3 plantas de MDF)

Campeche (resumen)	Inversión (US\$)	Empleo Directo	Ingresos (anuales)
Plantaciones MDF (8 años)			
Plantaciones PyP (8 años)	35,309,285	309	2,868,879
Total Plantaciones (8 años)	35,309,285	309	2,868,879
Plantaciones MDF (16 años)			
Plantaciones PyP (16 años)	260,083,913	1,391	49,844,747
Total Plantaciones (16 años)	260,083,913	1,391	49,844,747
Fábrica de MDF (8 años)			
Fábrica de MDF (16 años)			

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 8 años			

Campeche (resumen)	Inversión (US\$)	Empleo Directo	Ingresos (anuales)
Plantaciones MDF (8 años)	28,222,620	292	2,734,403
Plantaciones PyP (8 años)	29,646,423	309	2,868,879
Total Plantaciones (8 años)	57,869,043	601	5,603,282
Plantaciones MDF (16 años)	110,930,610	1,316	39,867,130
Plantaciones PyP (16 años)	123,875,736	1,391	49,844,747
Total Plantaciones (16 años)	234,806,346	2,707	89,711,877
Fábrica de MDF (8 años)	106,500,000	0	0
Fábrica de MDF (16 años)	229,473,000	519	100,069,875

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 8 años			

Plantaciones	35	309	3
Fábrica de MDF			
Total	35	309	3

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 16 años			
Plantaciones	260	1,391	50
Fábrica de MDF			
Total	260	1,391	50

Plantaciones	58	601	6
Fábrica de MDF	107	0	0
Total	164	601	6

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 16 años			
Plantaciones	235	2,707	90
Fábrica de MDF	229	519	100
Total	464	3,226	190

(Proyectos adicionales: 7 aserraderos, 1 fábrica de contrachapado y 4 plantas de MDF)

Chiapas (resumen)	Inversión (US\$)	Empleo Directo	Ingresos (anuales)
Plantaciones MDF (8 años)			
Plantaciones PyP (8 años)	20,176,734	177	1,639,360
Total Plantaciones (8 años)	20,176,734	177	1,639,360
Plantaciones MDF (16 años)			
Plantaciones PyP (16 años)	148,619,378	795	28,482,713
Total Plantaciones (16 años)	148,619,378	795	28,482,713
Bosques (8 años)			
Bosques (16 años)			
Aserradero (8 años)			
Aserradero (16 años)			
Fábrica de Contrachapado (8 años)			
Fábrica de Contrachapado (16 años)			
Fábrica de MDF (8 años)			
Fábrica de MDF (16 años)			

Chiapas (resumen)	Inversión (US\$)	Empleo Directo	Ingresos (anuales)
Plantaciones MDF (8 años)	37,630,160	389	3,645,870
Plantaciones PyP (8 años)	16,940,813	177	1,639,360
Total Plantaciones (8 años)	54,570,973	566	5,285,230
Plantaciones MDF (16 años)	147,907,480	1,755	53,156,173
Plantaciones PyP (16 años)	70,786,135	795	28,482,713
Total Plantaciones (16 años)	218,693,615	2,549	81,638,886
Bosques (8 años)	66,500,000	2,381	51,037,750
Bosques (16 años)	174,764,000	2,381	59,017,875
Aserradero (8 años)	50,526,000	651	49,878,500
Aserradero (16 años)	56,742,000	651	50,849,750
Fábrica de Contrachapado (8 años)	40,073,000	216	17,376,375
Fábrica de Contrachapado (16 años)	44,625,000	216	18,166,188
Fábrica de MDF (8 años)	142,000,000	0	0
Fábrica de MDF (16 años)	305,964,000	692	133,426,500

años)

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 8 años			
Plantaciones	20	177	2
Bosques			
Aserradero			
Fábrica de Contrachapado			
Fábrica de MDF			
Total	20	177	2

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 16 años			
Plantaciones	149	795	28
Bosques			
Aserradero			
Fábrica de Contrachapado			
Fábrica de MDF			
Total	149	795	28

años) 000 0

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 8 años			
Plantaciones	55	566	5
Bosques	67	2,381	51
Aserradero	51	651	50
Fábrica de Contrachapado	40	216	17
Fábrica de MDF	142	0	0
Total	354	3,814	124

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 16 años			
Plantaciones	219	2,549	82
Bosques	175	2,381	59
Aserradero	57	651	51
Fábrica de Contrachapado	45	216	18
Fábrica de MDF	306	692	133
Total	801	6,489	343

(Proyectos adicionales: 7
aserraderos y 2 plantas de MDF)

Oaxaca	Inversión (US\$)	Empleo Directo	Ingresos (anuales)
Plantaciones MDF (8 años)			
Plantaciones PyP (8 años)	8,070,693	71	655,744
Total Plantaciones (8 años)	8,070,693	71	655,744
Plantaciones MDF (16 años)			
Plantaciones PyP (16 años)	59,447,752	318	11,393,085
Total Plantaciones (16 años)	59,447,752	318	11,393,085
Bosques (8 años)	39,294,000	995	20,804,500

Oaxaca	Inversión (US\$)	Empleo Directo	Ingresos (anuales)
Plantaciones MDF (8 años)	18,815,080	195	1,822,935
Plantaciones PyP (8 años)	6,776,325	71	655,744
Total Plantaciones (8 años)	25,591,405	265	2,478,679
Plantaciones MDF (16 años)	73,953,740	877	26,578,087
Plantaciones PyP (16 años)	28,314,455	318	11,393,085
Total Plantaciones (16 años)	102,268,195	1,195	37,971,172
Bosques (8 años)	73,465,000	2,612	56,076,625

Bosques (16 años)	106,502,000	995	25,076,250
Aserradero (8 años)	7,218,000	93	7,125,500
Aserradero (16 años)	8,106,000	93	7,264,250
Fábrica de Contrachapado (8 años)	40,073,000	216	17,376,375
Fábrica de Contrachapado (16 años)	44,625,000	216	18,166,188
Fábrica de MDF (8 años)			
Fábrica de MDF (16 años)			

Bosques (16 años)	192,241,000	2,612	64,674,813
Aserradero (8 años)	57,744,000	744	57,004,000
Aserradero (16 años)	64,848,000	744	58,114,000
Fábrica de Contrachapado (8 años)	40,073,000	216	17,376,375
Fábrica de Contrachapado (16 años)	44,625,000	216	18,166,188
Fábrica de MDF (8 años)	71,000,000	0	0
Fábrica de MDF (16 años)	152,982,000	346	66,713,250

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 8 años			
Plantaciones	8	71	1
Bosques	39	995	21
Aserradero	7	93	7
Fábrica de Contrachapado	40	216	17
Total	95	1,375	46

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 8 años			
Plantaciones	26	265	2
Bosques	73	2,612	56
Aserradero	58	744	57
Fábrica de Contrachapado	40	216	17
Total	197	3,837	133

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 16 años			
Plantaciones	59	318	11
Bosques	107	995	25
Aserradero	8	93	7
Fábrica de Contrachapado	45	216	18
Total	219	1,622	62

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 16 años			
Plantaciones	102	1,195	38
Bosques	192	2,612	65
Aserradero	65	744	58
Fábrica de Contrachapado	45	216	18
Total	404	4,767	179

(Proyectos adicionales: 2 plantas de MDF)

Veracruz (resumen)	Inversión (US\$)	Empleo Directo	Ingresos (anuales)
Plantaciones MDF (8			

Veracruz (resumen)	Inversión (US\$)	Empleo Directo	Ingresos (anuales)
Plantaciones MDF (8	18,815,0	195	1,822,935

años)			
Plantaciones PyP (8 años)	57,503,691	504	4,672,175
Total Plantaciones (8 años)	57,503,691	504	4,672,175
Plantaciones MDF (16 años)			
Plantaciones PyP (16 años)	423,565,222	2,265	81,175,730
Total Plantaciones (16 años)	423,565,222	2,265	81,175,730
Fábrica de MDF (8 años)			
Fábrica de MDF (16 años)			

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 8 años			
Plantaciones	58	504	5
Fábrica de MDF			
Total	58	504	5

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 16 años			
Plantaciones	424	2,265	81
Fábrica de MDF			
Total	424	2,265	81

años)	80		
Plantaciones PyP (8 años)	48,281,314	504	4,672,175
Total Plantaciones (8 años)	67,096,394	698	6,495,110
Plantaciones MDF (16 años)	73,953,740	877	26,578,087
Plantaciones PyP (16 años)	201,740,474	2,265	81,175,730
Total Plantaciones (16 años)	275,694,214	3,142	107,753,817
Fábrica de MDF (8 años)	71,000,000	0	0
Fábrica de MDF (16 años)	152,982,000	346	66,713,250

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 8 años			
Plantaciones	67	698	6
Fábrica de MDF	71	0	0
Total	138	698	6

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 16 años			
Plantaciones	276	3,142	108
Fábrica de MDF	153	346	67
Total	429	3,488	174

(Proyectos adicionales:
1 planta de MDF)

Tabasco (resumen)	Inversión (US\$)	Empleo Directo	Ingresos (anuales)
Plantaciones MDF (8 años)	11,218,062	97	911,468
Plantaciones PyP (8 años)	80,706,934	707	6,557,439
Total Plantaciones (8 años)	91,924,996	804	7,468,906
Plantaciones MDF (16 años)	41,388,753	439	13,289,043

Tabasco (resumen)	Inversión (US\$)	Empleo Directo	Ingresos (anuales)
Plantaciones MDF (8 años)	18,815,080	195	1,822,935
Plantaciones PyP (8 años)	67,763,249	707	6,557,439
Total Plantaciones (8 años)	86,578,329	901	8,380,374
Plantaciones MDF (16 años)	73,953,740	877	26,578,087

Plantaciones PyP (16 años)	314,780,186	3,178	113,930,850
Total Plantaciones (16 años)	356,168,939	3,617	127,219,893
Fábrica de MDF (8 años)	35,500,000	0	0
Fábrica de MDF (16 años)	76,491,000	173	33,356,625
Planta de Pulpa y Papel (8 años)	1,080,000	0	0
Planta de Pulpa y Papel (16 años)	1,988,100,000	1,155	525,287,500

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 8 años			
Plantaciones	92	804	7
Fábrica de MDF	36	0	0
Planta de Pulpa y Papel	1,080	0	0
Total	1,207	804	7

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 16 años			
Plantaciones	356	3,617	127
Fábrica de MDF	76	173	33
Planta de Pulpa y Papel	1,988	1,155	525
Total	2,421	4,945	686

Plantaciones PyP (16 años)	283,144,529	3,178	113,930,850
Total Plantaciones (16 años)	357,098,269	4,056	140,508,936
Fábrica de MDF (8 años)	71,000,000	0	0
Fábrica de MDF (16 años)	152,982,000	346	66,713,250
Planta de Pulpa y Papel (8 años)	1,080,000	0	0
Planta de Pulpa y Papel (16 años)	1,988,100,000	1,155	525,287,500

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 8 años			
Plantaciones	87	901	8
Fábrica de MDF	71	0	0
Planta de Pulpa y Papel	1,080	0	0
Total	1,238	901	8

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 16 años			
Plantaciones	357	4,056	141
Fábrica de MDF	153	346	67
Planta de Pulpa y Papel	1,988	1,155	525
Total	2,498	5,557	733

(Proyectos adicionales: 14 aserraderos, 1 fábrica de contrachapados, 12 planta de MDF)

Cuenta (resumen)	Inversión (US\$)	Empleo Directo	Ingresos (anuales)
Plantaciones MDF (8 años)	11,218,062	97	911,468
Plantaciones PyP (8 años)	201,767,337	1,767	16,393,596
Total Plantaciones (8 años)	212,985,399	1,864	17,305,064
Plantaciones MDF (16 años)	41,388,743	439	13,289,043

Cuenta (resumen)	Inversión (US\$)	Empleo Directo	Ingresos (anuales)
Plantaciones MDF (8 años)	122,298,020	1,265	11,849,078
Plantaciones PyP (8 años)	169,408,124	1,767	16,393,596
Total Plantaciones (8 años)	291,706,144	3,032	28,242,674
Plantaciones MDF (16 años)	480,699,566	5,703	172,757,566

años)	53		
Plantaciones PyP (16 años)	1,206,496,451	7,946	284,827,125
Total Plantaciones (16 años)	1,247,885,204	8,385	298,116,168
Bosques (8 años)	39,294,000	995	20,804,500
Bosques (16 años)	106,502,000	995	25,076,250
Aserradero (8 años)	7,218,000	93	7,125,500
Aserradero (16 años)	8,106,000	93	7,264,250
Fábrica Contrachapados (8 años)	40,073,000	216	17,376,375
Fábrica Contrachapados (16 años)	44,625,000	216	18,166,188
Fábrica de MDF (8 años)	35,500,000	0	0
Fábrica de MDF (16 años)	76,491,000	173	33,356,625
Planta de Pulpa y Papel (8 años)	1,080,000,000	0	0
Planta de Pulpa y Papel (16 años)	1,988,100,000	1,155	525,287,500

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 8 años			
Plantaciones	213	1,864	17
Bosques	39	995	21
Aserradero	7	93	7
Fábrica Contrachapados	40	216	17
Fábrica de MDF	36	0	0
Planta de Pulpa y Papel	1,080	0	0
Total	1,415	3,168	63

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 16 años			
Plantaciones	1,248	8,385	298
Bosques	107	995	25
Aserradero	8	93	7

años)	310		3
Plantaciones PyP (16 años)	707,861,329	7,946	284,827,125
Total Plantaciones (16 años)	1,188,560,639	13,649	457,584,688
Bosques (8 años)	139,965,000	4,993	107,114,375
Bosques (16 años)	367,005,000	4,993	123,692,688
Aserradero (8 años)	108,270,000	1,395	106,882,500
Aserradero (16 años)	121,590,000	1,395	108,963,750
Fábrica Contrachapados (8 años)	80,146,000	432	34,752,750
Fábrica Contrachapados (16 años)	89,250,000	432	36,332,375
Fábrica de MDF (8 años)	461,500,000	0	0
Fábrica de MDF (16 años)	994,383,000	2,249	433,636,125
Planta de Pulpa y Papel (8 años)	1,080,000,000	0	0
Planta de Pulpa y Papel (16 años)	1,988,100,000	1,155	525,287,500

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 8 años			
Plantaciones	292	3,032	28
Bosques	140	4,993	107
Aserradero	108	1,395	107
Fábrica Contrachapados	80	432	35
Fábrica de MDF	462	0	0
Planta de Pulpa y Papel	1,080	0	0
Total	2,162	9,852	277

	Inversión (millones de US\$)	Empleo Directo	Ingresos Anuales (millones de US\$)
Proyección 16 años			
Plantaciones	1,189	13,649	458
Bosques	367	4,993	124
Aserradero	122	1,395	109

Fábrica Contrachapados	45	216	18
Fábrica de MDF	76	173	33
Planta de Pulpa y Papel	1,988	1,155	525
Total	3,472	11,017	907

Fábrica Contrachapados	89	432	36
Fábrica de MDF	994	2,249	434
Planta de Pulpa y Papel	1,988	1,155	525
Total	4,749	23,873	1,685

Anexo 3

Ejemplo de Ficha de Proyecto

Resumen Ejecutivo

I. GENERALIDADES DEL PROYECTO

1. Nombre del Proyecto	Cuenca Industrial Forestal del Golfo de México					
2. Iniciativa/Capítulo	Capítulo México					
3. Tipo de proyecto	Inversión:	()	Asistencia Técnica:	()	Ambos:	(✓)
4. Etapa	Idea	()	Perfil	()	Prefactibilidad	()
	Factibilidad	()	Proyecto Ejecutivo	()	En operación	()
5. Fecha Actualización	5 de Enero de 2005					
6. Solicitante/ Proponente	Grupo Forestal Sur-Sureste					
7. Referencias Previas del Proyecto	No Existen					
8. Agencia Ejecutora :	Comisión Nacional Forestal			Internacional:		
9. Unidad Encargada (Director/ Responsable de Proyecto)	Unidad: CONAFOR			Unidad:		
	Nombre: Carlos González Vicente			Nombre:		

Cargo: Coordinador General de Producción y Productividad Cargo

Correo Electrónico: Correo Electrónico
cgonzalez@conafor.gob.mx

10. Costo:	Total:	Parcial:	Observaciones
	Por definir	US\$ 400,000	Corresponde al costo del estudio de factibilidad

11. Fuente	Nacional:	Federal: CONAFOR	2,000,000
		PPP	1,000,000
		Fidesur	1,000,000
		Estatal: Campeche	250,000
		Chiapas	250,000
		Tabasco	250,000
		Veracruz	250,000
		Municipal:	
		Privados:	
	Internacional	Préstamo:	
		Cooperación Técnica	
		No. de Reembolso:	

12. Plazos	Inicio de Formulación:	13 de julio de 2004
-------------------	-------------------------------	----------------------------

	Inicio de Ejecución	Enero de 2005
	Conclusión	Por definir (de acuerdo a los resultados del estudio de factibilidad)
13. Objetivos	<p>Generales:</p> <p>Desarrollar un proyecto integral de cadena productiva forestal de alta competitividad en la cuenca específica industrial formada por el sur de Veracruz, Tabasco, norte de Chiapas y sur de Campeche, dentro de la iniciativa del Plan Puebla Panamá.</p> <hr/> <p>Específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar una cuenca de plantaciones forestales comerciales de alta competitividad. 2. Impulsar el desarrollo de infraestructura portuaria, carretera, pluvial, de comunicaciones y servicios para la competitividad forestal. 3. Producir procesos de expansión económica e industrial sustentables que incorporen a la región al mercado mundial de productos forestales. 	
14. Área de influencia	País (es):	México
	Estado (s)	Campeche, Chiapas, Tabasco y Veracruz
15. Localización Geográfica	País (es):	
	Estado (s):	
	Municipio (s):	
16. Beneficiarios	Sociedad	X Población que habita en la Cuenca

Sector Privado:	X	Propietarios de plantaciones forestales y superficies agrícolas de bajo rendimiento que desean reconvertirse. Empresas relacionadas con la cadena productiva forestal de la Cuenca.
-----------------	---	--

Gobierno:

II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

En julio del 2004 se conformó el Grupo de Trabajo Sur-Sureste (GFSSE) con representantes estatales forestales de las entidades federativas que integran la región, contando con el apoyo de la Coordinación General del Plan Puebla Panamá (PPP), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), y el Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste (Fidesur). El Grupo tiene como objetivo identificar, planear, y desarrollar proyectos que incrementen la competitividad del sector forestal del Sur Sureste de México.

Dentro de los trabajos del Grupo, se han identificado dos ejes estratégicos que deberían llevarse a cabo para el cumplimiento del objetivo planteado:

- a) Encadenamientos productivos y/o desarrollo de clusters
- b) Pago de Servicios Ambientales

La elección del eje Encadenamientos Productivos y/o desarrollo de clusters resultó de considerar por una parte el gran potencial forestal con el que cuenta el Sur-Sureste, debido principalmente al clima y suelos privilegiados con los que cuenta la región y la posición estratégica de la misma dentro de los mercados forestales mundiales; y por la otra, los bajos niveles de competitividad en que se encuentra el sector forestal de la región, debido principalmente a la falta de generación de valor agregado en los productos forestales, la escasa transferencia de nuevas tecnologías, el alto intermediarismo, por mencionar algunos.

En este contexto, se ha observado que en la región SSE, en especial en la cuenca integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco y Veracruz, existen las condiciones para desarrollar un proyecto integral de cadena productiva forestal para la producción de fibras, madera sólida y celulosa, productos que en los últimos años han observado un incremento en su demanda, tanto nacional, como internacional.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El proyecto se ubica geográficamente en la cuenca del Golfo de México conformada por el suroeste de Campeche, norte de Chiapas, Tabasco y sur de Veracruz, contando con una superficie potencial para plantaciones forestales de 4.5 millones de hectáreas.

A través de intervenciones federales y estatales coordinadas, el proyecto persigue que plantaciones forestales, la industria de transformación y las pequeñas y medianas empresas del ramo incrementen su productividad y competitividad en el mercado global, mediante la integración de la cadena productiva, el acceso a mejores fuentes de incentivos y financiamiento, desarrollo de recursos humanos, y la investigación y desarrollo tecnológico.

Componentes

- a) Desarrollo de plantaciones forestales comerciales de alta competitividad, mediante especies de rápido crecimiento para el abastecimiento de la industria forestal en una superficie potencial de 4.5 millones de Ha, que agreguen al uso del suelo un alto valor a través de sus beneficios sociales, ambientales y económicos.
- b) Desarrollo de infraestructura de transporte y logística comercial.
- c) Incentivos del Gobierno Federal
- d) Financiamiento
- e) Innovación tecnológica y capacitación

El proyecto permitirá a la región integrada por la Cuenca del Golfo de México incrementar la competitividad del sector para así aprovechar las oportunidades de mercado y por lo tanto lograr un impacto socioeconómico importante para la población que depende de dicha actividad económica.

IV. ACTIVIDADES DEL PROYECTO

- 1.- Definir la factibilidad técnica, económica y social del proyecto.
- 2.- Definición de sub proyectos (componentes) que generen las condiciones de competitividad de la Cuenca.
- 3.- Determinación de la participación de los gobiernos -Federal, estatal y municipal- y sector privado para la gestión de cada proyecto.
- 4.- Instrumentación de los sub proyectos.

V. DETALLES DEL PRESUPUESTO

Estudio de factibilidad US\$ 400,000

VI. POSIBLES RIESGOS Y OPORTUNIDADES QUE INCIDEN EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

Riesgos

- Falta de compromiso político de los estados y las instancias federales involucradas.
- Falta de disposición de incorporación al proyecto de parte de los propietarios de las tierras que integran la cuenca anteriormente definida.
- Oposición de agencias ambientales y sociales.

VII. SEGUIMIENTO E INDICADORES DE AVANCE:

(SITUACIÓN ACTUAL DEL PROYECTO: ACUERDOS O INSTRUMENTOS SUSCRITOS, ACCIONES REALIZADAS, PROGRAMADAS, Y RECURSOS EJERCIDOS, ETC.).

Para avanzar en el desarrollo del proyecto, se requiere definir la factibilidad técnica, económica y social del mismo, lo cual demanda llevar a cabo un estudio con un valor aproximado de US\$ 400 mil.

En apoyo el Grupo Forestal Sur-Sureste, en agosto de 2004 representantes de CONAFOR, PPP y Fidesur acordaron explorar la posibilidad de financiar dicho estudio. Hasta la fecha se ha confirmado la participación de las tres instancias con 2 millones, 1 millón y 1 millón, respectivamente.

Se encuentra en proceso la solicitud de \$250 mil a cada uno de los estados beneficiados por el proyecto, de manera tal que se integre el millón de pesos faltante.

En enero iniciará la licitación del estudio de factibilidad, la expectativa es que a mediados del 2005 se cuente con los resultados.

VIII: APRECIACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

Si bien este proyecto contempla únicamente a cuatro estados de la región Sur-Sureste, su consolidación representará un parte aguas para la identificación y desarrollo de proyectos de encadenamientos productivos, no solo en el ámbito forestal, sino en general para todas las actividades económicas motoras del Sur-Sureste de México.

Este proyecto cuenta con el apoyo del Secretario del Medio Ambiente, Ing. Alberto Cárdenas, por lo que el Plan Puebla Panamá no debe desincentivar dicho compromiso político.

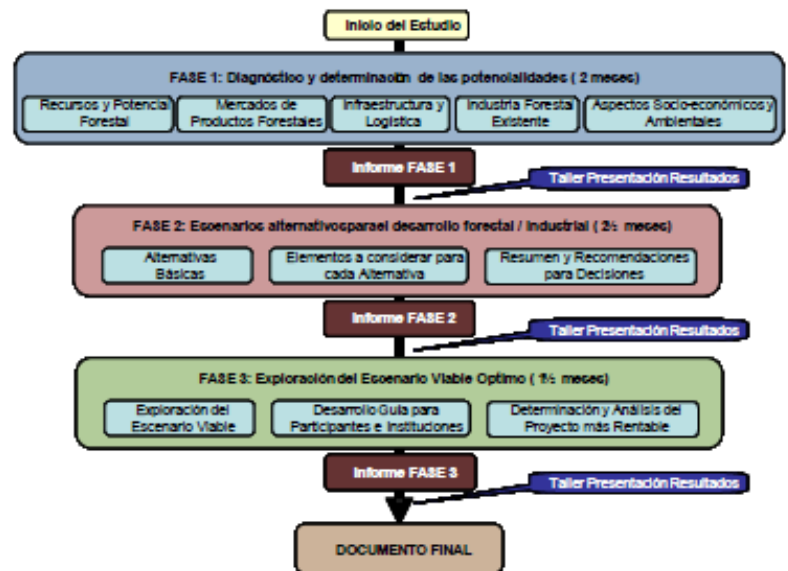
Estructura del proyecto y productos preparados

S2A04507C

El proyecto se estructuró en tres fases progresivas y consecutivas.

Como productos resultantes del estudio se prepararon tres informes como resultado de cada una de las fases. Adicionalmente, se preparó un modelo de cálculo de los volúmenes de materia prima producida en cada una de las alternativas analizadas en la Fase 2 ("Modelo Forestal").

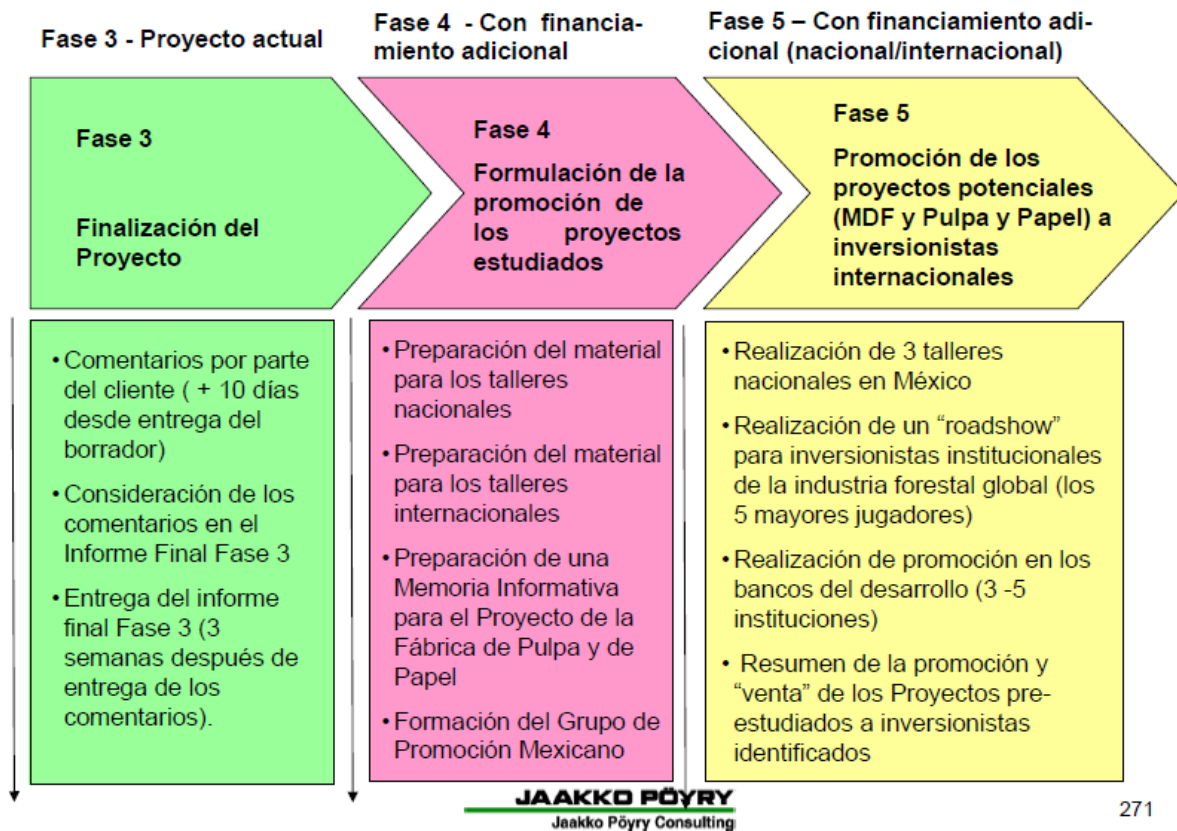
Considerando la naturaleza secuencial de los temas analizados y desarrollados, el presente documento final constituye un resumen consolidado de los informes individuales. Para su uso adecuado deben emplearse los anexos (informes individuales de las fases) para profundizar adecuadamente sobre los temas específicos desarrollados en cada una de las fases. Asimismo, es necesario hacer referencia a los cálculos de volúmenes de materia prima y superficies bajo manejo forestal y plantaciones forestales comerciales, por región y secuencia temporal.



Los informes fueron preparados en formato de presentación lo que permite el uso de la información en actividades de promoción y negociación, y la adecuación de los mismos, de acuerdo al grupo meta (i.e. institucional, inversores privados, inversores públicos, i.a.).

Camino a la implementación de los proyectos

52A04507C



271

Tomado del Estudio de Prefactibilidad de Jaakko Pöyry (2004)

CURRICULUM VITAE

Rafael Ángel Esponda Mendoza

Educación

Licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México 1998-2004

Maestría en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente 2011-2015

Experiencia Profesional

Jefe de Proyectos Económicos del Plan Puebla Panamá, Secretaría de Relaciones Exteriores 2003-2007, México DF

Asesor Comercial, Fideicomiso para la Administración del Programa de Desarrollo Forestal de Jalisco 2007-2011, Guadalajara, Jal.

Director de Programas Compensatorios y de Apoyo, Secretaría de Educación Jalisco 2011-2013, Guadalajara, Jal.

Subdirector, Digitalent School, 2015, Zapopan, Jal.