

**Comisión Nacional Forestal****Servicios Ambientales**

Auditoría de Desempeño: 12-1-16RHQ-07-0380

DE-125

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Evaluar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas de los esquemas de desarrollo forestal sustentable; la eficiencia en el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario del programa, del proceso de asignación de recursos y de las verificaciones realizadas.

***Alcance***

La revisión comprendió la evaluación del diseño del sistema de control interno y el avance en la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño del Programa presupuestario S219 “ProÁrbol- Pago por Servicios Ambientales”. Las vertientes revisadas fueron las siguientes: la eficacia de las acciones de provisión de bienes y servicios ambientales, en términos de provisión del agua en calidad y cantidad; la captura de carbono, de contaminantes y componentes naturales; la generación de oxígeno; el amortiguamiento del impacto de los fenómenos naturales; la modulación o regulación climática; la protección de la biodiversidad, de los ecosistemas y formas de vida; la protección y recuperación de suelos; el paisaje y la recreación. La eficiencia en el cumplimiento de objetivos y metas de superficie apoyada mediante 4 esquemas de desarrollo forestal sustentable: reforestación, restauración y conservación, pago por servicios ambientales, manejo técnico, y plantaciones forestales comerciales. Asimismo, el cumplimiento de requisitos de los beneficiarios del programa; el otorgamiento de apoyos y los predios verificados; y la economía en los apoyos otorgados respecto de los recursos ejercidos.

La ASF aplicó un estudio de caso sobre el impacto de las acciones de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) para valorar la provisión de los bienes y servicios ambientales en el Estado de México, Michoacán y Jalisco, los dos primeros porque en ellos se conforma la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, ya que es una importante área de captación fluvial, que alimenta manantiales, presas y numerosos cuerpos de agua que abastecen a los centros urbanos y localidades de la región; y la tercera entidad federativa porque cuenta con recursos naturales con alto grado de conservación, tanto en cobertura forestal como por su biodiversidad.

***Antecedentes***

El problema de la deforestación en bosques y selvas ha sido ocasionado por múltiples factores, entre ellos, los provocados por el hombre, como la extracción excesiva de madera;

el cambio de uso de suelos utilizados para el desmonte, pastoreo de ganado, monocultivos, incendios accidentales y por altas temperaturas de la tierra; extensión de áreas urbanas y principalmente para el uso agrícola, y los factores por desastres naturales, los cuales provocan serias afectaciones, como la escasa disponibilidad de agua, enfermedades y plagas en los árboles, la pérdida de diversidad biológica, la erosión de suelos, altos niveles de gases de efecto invernadero, inundaciones a causa de la desestabilización de las capas freáticas.

En 1960, se publicó la Ley Forestal, con objeto de regular la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal, el transporte y comercio de los productos que de ella deriven, así como la administración nacional del servicio, desarrollo e integración adecuados de la industria forestal.

En 1976, se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se incorporó a la estructura administrativa del Ejecutivo Federal la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), para unificar la política agrícola, forestal y de recursos hídricos. Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1982 dieron origen a nuevas instituciones, entre ellas, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), responsable de conservar, proteger y restaurar los sistemas ecológicos del país. Esta secretaría formuló el Plan Nacional de Ecología 1984-1988, que representó el primer esfuerzo por elaborar un diagnóstico de la situación ambiental con medidas correctivas y preventivas, y definió acciones conjuntas con la SARH para la conservación de los recursos forestales.

En 1988, se expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en la cual se reconoció la necesidad de apoyar acciones ecológicas, definir las responsabilidades del gobierno; establecer medidas preventivas, realizar evaluaciones de impacto ambiental; regular los permisos forestales, a fin de racionalizar su aprovechamiento y promover la revocación, modificación o suspensión del permiso o autorización ante la SARH, cuando las actividades forestales deterioraran el equilibrio ecológico.

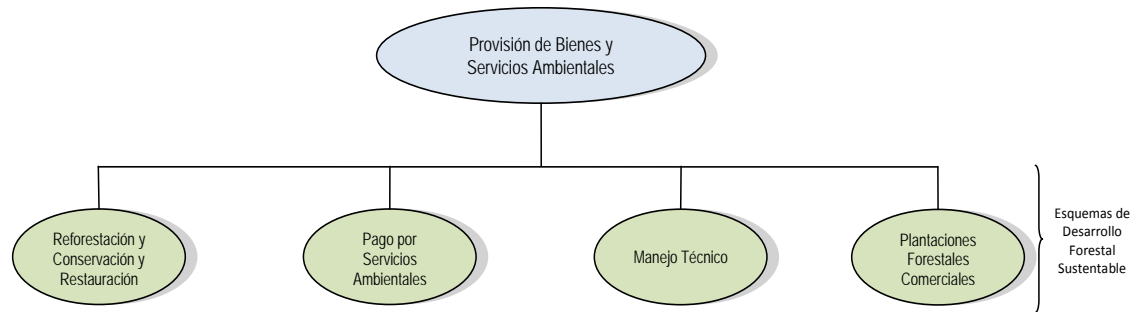
En 1992, la SEDUE se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social encargada de conducir, evaluar y ejecutar las acciones que aseguren la conservación y restauración de los ecosistemas forestales para el desarrollo de la comunidad; y otorgar apoyos a los campesinos forestales, mediante el Programa Nacional de Reforestación (PRONARE).

En abril de 2001, se creó mediante decreto presidencial la CONAFOR, bajo la figura de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con objeto de desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y de restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes y programas y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable.

En 2012, la CONAFOR contó con el Programa presupuestario S219 "ProÁrbol-Pago por Servicios Ambientales", a fin de contribuir a mantener la provisión de servicios ambientales en el país, mediante la incorporación de superficie forestal a los cuatro esquemas de desarrollo sustentable que ofertó, en el cual erogó 2,865,767.6 miles de pesos, que representaron 39.9% de los 7,182,050.7 miles de pesos ejercidos por la Comisión.

La operación para el desarrollo forestal sustentable, se muestra a continuación:

## OPERACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO S219 "PROÁRBOL – PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES"



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las Reglas de Operación del Programa ProÁrbol 2012.

En el primer esquema, para el caso de reforestación se induce la plantación de vegetación forestal boscosa. En la conservación y restauración se realizan obras diversas para la rehabilitación de un ecosistema forestal degradado, a efecto de recuperar parcial o totalmente las funciones originales del mismo.

En el segundo esquema se otorgan apoyos para que los dueños de los predios mantengan y conserven la cobertura boscosa, a fin de lograr la recarga de acuíferos y manantiales y evitar la erosión de suelo.

En el tercer esquema se otorgan autorizaciones de aprovechamiento forestal mediante programas de manejo técnico.

En el cuarto esquema se asignan apoyos a predios para la producción de materias primas forestales destinadas a su industrialización o comercialización.

En 2012, la superficie territorial del país fue de 195,620,726.0 ha, y se definió una superficie forestal potencial para los cuatro esquemas de desarrollo forestal sustentable de 138,041,244.8 ha. (70.6%).

### **Resultados**

#### **1. Evaluación del diseño del Sistema de Control Interno**

En lo general, el diseño del sistema de control interno en la CONAFOR ofrece una seguridad razonable respecto de los apoyos otorgados mediante los cuatro esquemas de desarrollo forestal sustentable, ya que contó con una estructura orgánica autorizada; con un Manual de Organización General y de Procedimientos específicos; con un código de conducta de los servidores públicos de la CONAFOR; realizó la encuesta de clima organizacional; dispuso de una matriz de administración de riesgos institucionales; de un sistema informático denominado "Sistema de Gestión de Apoyos II" (SIGA), en el cual se concentra la información que cada oficina regional reporta respecto del cumplimiento de objetivos y metas, entre otras, del Programa presupuestario S219, el acceso al sistema se realiza por medio de la asignación de claves para cada aplicación, y se registran los movimientos y actividades de los usuarios.

Adicionalmente, definió indicadores para medir su desempeño; generó informes relacionados con las solicitudes recibidas, apoyos otorgados, superficie apoyada y verificaciones realizadas; el Órgano Interno de Control en la CONAFOR realizó 14 auditorías, de las cuales se emitieron 142 observaciones, que fueron solventadas; la ASF realizó 1 que generó 11 observaciones (8 solventadas) y 1 practicada por un despacho de auditores externos que dio origen a 3 observaciones (2 solventadas); el 30 de mayo de 2013, se envió a la Secretaría de la Función Pública el Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en 2012.

## 2. Consistencia vertical y horizontal de la MIR

Con la revisión de la MIR 2012 del Programa presupuestario S219 “ProÁrbol–Pago por Servicios Ambientales”, se precisó que guarda consistencia con el Árbol de Problemas de la CONAFOR, y que el programa cumple con el objetivo de mantener la provisión de bienes y servicios ambientales del país, mediante la incorporación de superficies a los cuatro esquemas de desarrollo forestal sustentable.

El objetivo de nivel de fin contribuye al cumplimiento de los objetivos del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 y del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, ya que al proveer bienes y servicios ambientales en el país, mediante la incorporación de superficies forestales a esquemas de desarrollo forestal sustentable, se mantiene y aprovecha la sustentabilidad de los ecosistemas, se frena la erosión del capital natural, se conserva el patrimonio nacional, se generan ingresos y empleos en las zonas rurales en especial, se incide en la sustentabilidad ambiental del desarrollo nacional y se frena el deterioro de las selvas y bosques en México.

Del análisis de la lógica vertical, se concluyó que el objetivo de nivel de propósito es adecuado para contribuir al cumplimiento del objetivo de nivel de fin, ya que mide la capacidad del programa para recuperar la superficie forestal perturbada mediante acciones de conservación y restauración de la superficie forestal potencial y contribuir a mantener la provisión de bienes y servicios ambientales en el país.

De los cinco objetivos de nivel de componente, se concluyó que permiten cumplir con el de nivel de propósito, debido a que al realizar acciones de reforestación, restauración y conservación; de pago por servicios ambientales; de manejo técnico, y de plantaciones forestales comerciales, mediante apoyos asignados a hombres, mujeres y población indígena, se incorporan superficies forestales a los esquemas de desarrollo forestal sustentable, se atienden los bosques, selvas y vegetación de zonas áridas del país. En cuanto a los objetivos de nivel de actividad, se verificó que fueron suficientes para cumplir con los objetivos de nivel de componente, ya que establecieron las acciones principales para otorgar apoyos económicos a los beneficiarios del programa.

Del análisis de la lógica horizontal, se constató que el indicador del nivel de fin “porcentaje de superficie forestal apoyada para el mantenimiento de los servicios ambientales en México” se considera insuficiente, ya que si bien mide la cobertura de la superficie apoyada para el mantenimiento de los servicios ambientales en el sexenio, donde se realizan acciones de reforestación, manejo forestal sustentable, pago de servicios ambientales y plantaciones forestales comerciales, respecto de la superficie forestal nacional; no mide el impacto y beneficios de los bienes y servicios ambientales generados.

En relación con el indicador de nivel de propósito “tasa de variación del volumen de producción maderable” es inadecuado para contribuir al cumplimiento del objetivo de incorporar a procesos de reforestación, conservación y manejo técnico los bosques, selvas y vegetación de zonas áridas del país, debido a que sólo mide la variación, ya sea incremento o decremento de la producción maderable entre dos años, lo cual no es parte del objetivo, por lo que se debe establecer la variación entre los árboles aportados para la producción maderable y la restauración y reforestación en zonas áridas del país.

Asimismo, se precisó que el nombre del Programa presupuestario S219 “ProÁrbol–Pago por Servicios Ambientales” es inadecuado, ya que hace referencia a la denominación de uno de los esquemas, no obstante el Programa presupuestario contiene a los cuatro esquemas de desarrollo forestal sustentable que ofrece la CONAFOR.

#### 12-1-16RHQ-07-0380-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional Forestal defina para el nivel de fin de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario referente a la provisión de bienes y servicios ambientales, un indicador que permita medir la provisión y valoración de los bienes y servicios ambientales generados en la superficie apoyada; incorpore los indicadores necesarios para cumplir con el objetivo de nivel de propósito, y ajuste el nombre del Programa presupuestario a fin de que se refiera a los cuatro esquemas de apoyo que ofrece para el desarrollo forestal sustentable.

#### **3. Cumplimiento de requisitos de los beneficiarios del programa**

Con la revisión de 387 expedientes, 97 de Michoacán (25.1%), 78 de Jalisco (20.1%) y 212 del Estado de México (54.8%), se verificó que en todos se incluyeron los formatos único de solicitud de apoyo y técnico complementario; que se entregaron dentro del plazo (22 de diciembre de 2011 al 27 de enero de 2012); el informe técnico de campo; el dictamen de factibilidad de la solicitud de apoyo; el número de CLABE del beneficiario y del asesor técnico contratado, el contrato de prestación de servicios de un asesor técnico de ProÁrbol para asistencia técnica; el formato de orden de salida de planta; el oficio de orden de visita y formato de “Acta de visita de campo”; y el listado de beneficiarios.

#### **4. Otorgamiento de apoyos a los beneficiarios**

En la MIR 2012 del Programa presupuestario S219 “ProÁrbol–Pago por Servicios Ambientales” la CONAFOR definió los indicadores “cobertura de apoyos del ProÁrbol con recurso asignado mediante Reglas de Operación”, “cobertura de convenios de adhesión firmados con beneficiarios del ProÁrbol por medio de Reglas de Operación” y “avance en el pago de apoyos de conservación y restauración”, los cuales miden el proceso por el cual se aportan los recursos económicos que el Gobierno Federal prevé en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en las leyes correspondientes, otorgados por conducto de la CONAFOR a los beneficiarios mediante las Reglas de Operación, una vez firmado el convenio de adhesión, el cual contiene, entre otros aspectos, la superficie por apoyar, el beneficiario, así como las acciones por realizar en el marco de los cuatro esquemas de desarrollo forestal sustentable: reforestación, restauración y conservación de suelos; pago por servicios ambientales; manejo técnico, y establecimiento de plantaciones forestales comerciales.

Para el indicador “cobertura de apoyos del ProÁrbol con recurso asignado mediante Reglas de Operación”, la CONAFOR estableció como meta asignar recursos al 40.0% de las 59,634 solicitudes de apoyos recibidas (23,854 solicitudes). Al respecto, se constató que asignó

recursos a 24,266 solicitantes, equivalentes al 40.7% del total, con lo cual superó en 1.7% la meta establecida.

Respecto del indicador “cobertura de convenios de adhesión firmados con beneficiarios del ProÁrbol por medio de Reglas de Operación”, la CONAFOR estableció como meta suscribir el 100.0% de los convenios de adhesión con los beneficiarios de los apoyos a los que se les asignó recurso (24,266 convenios). Se constató que para 2012, se firmaron 24,107 convenios de adhesión, que representaron el 99.3% de apoyos con recursos asignados, 0.7 puntos porcentuales menos respecto de la meta establecida del 100.0%. Los 159 apoyos restantes en los cuales no se suscribió el convenio, se debió a que los beneficiarios no se presentaron a la firma y, por lo tanto, se les dio por desistido el apoyo asignado.

En relación con el indicador “avance en el pago de apoyos de conservación y restauración”, la CONAFOR programó otorgar el primer pago al 97.0% de 24,107 beneficiarios (23,384), se comprobó que otorgó el primer pago a 23,094 beneficiarios por un monto de 1,011,741.2 miles de pesos, lo que representó un cumplimiento del 98.8% de la meta programada. Respecto de los 290 convenios a los cuales no se les otorgó el apoyo, se debió a que las plantaciones no se realizaron en 2012.

La CONAFOR no dispuso de información relativa a la meta programada por entidad federativa de los indicadores de “cobertura de apoyos del ProÁrbol con recurso asignado mediante las Reglas de Operación”, “cobertura de convenios de adhesión firmados con beneficiarios del ProÁrbol mediante de Reglas de Operación” y “avance en el pago de apoyos de conservación y restauración”, lo cual impidió verificar el cumplimiento de las metas programadas por parte de los ejecutores en cada entidad. La Comisión informó que “no había considerado necesario que todos los indicadores realizaran una desagregación de la meta por entidad federativa, sino solamente aquellos indicadores que se considera son más relevantes y significativos para el cumplimiento de las metas institucionales”.

#### 12-1-16RHQ-07-0380-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional Forestal establezca, para los indicadores de asignación de recursos y convenios de adhesión firmados definidos en los Programas presupuestarios referentes a la provisión de bienes y servicios ambientales, metas por entidad federativa a fin de verificar su avance y contribución al cumplimiento de la meta nacional.

#### **5. Predios verificados**

Las verificaciones a los predios se refieren a las visitas para constatar la información que ha proporcionado el interesado en su solicitud de apoyo; para comprobar la vigencia de los requisitos y el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios conforme a los cuales se les otorgó el recurso; para comprobar la efectiva aplicación de los apoyos a los fines que fueron otorgados; y para comprobar el cumplimiento de las disposiciones señaladas en las reglas de operación y demás aplicables al programa ProÁrbol. <sup>1</sup>

En el “Programa Anual de Trabajo de Servicios Ambientales del Bosque 2012” la CONAFOR definió 2,121 visitas para verificar la correcta aplicación de los apoyos en la conservación de la cobertura de los servicios ambientales hidrológicos y el mantenimiento del uso del suelo.

---

<sup>1</sup> Reglas de Operación del Programa ProÁrbol 2012.

Con la revisión de las “Actas de verificación de campo” y el reporte “Avance de apoyos por tipo de apoyo, ProÁrbol 2012”, se verificó que en 2012, la CONAFOR realizó 2,350 verificaciones que representaron el 110.8% de la meta programada de 2,121 del indicador “predios verificados”.

De las 32 entidades federativas que realizaron verificaciones se comprobó que cuatro (12.5%): Sinaloa, Morelos, Baja California y Baja California Sur, lograron un cumplimiento menor al 50.0% respecto de la meta programada a nivel nacional, ello, debido a que el Comité Técnico Nacional de la CONAFOR autorizó no verificar la cuarta anualidad de los beneficiarios 2009, lo que disminuyó las verificaciones programadas por entidad y que los beneficiarios del ejercicio fiscal 2011 no entregaron la Guía de Mejores Prácticas de Manejo en el segundo año de apoyo, lo que ocasionó atrasos en las verificaciones realizadas.

Con la revisión de la MIR del Pp S219, se constató que la CONAFOR sólo consideró las visitas realizadas bajo el esquema de desarrollo forestal sustentable de pago por servicios ambientales, por lo que careció de un indicador que constatar los predios verificados de los cuatro esquemas de desarrollo forestal sustentable en su conjunto.

#### 12-1-16RHQ-07-0380-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional Forestal diseñe un indicador, en la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios referidos a la provisión de bienes y servicios ambientales, que incluya las verificaciones de predios de los cuatro esquemas de desarrollo forestal sustentable, a fin de constatar el cumplimiento de la vigencia de los requisitos y obligaciones de los beneficiarios en el ejercicio de los recursos otorgados.

#### 12-1-16RHQ-07-0380-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional Forestal implemente acciones a fin de cumplir con las metas programadas de verificación de predios en cada una de las entidades federativas establecidas en la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios referidos a la provisión de bienes y servicios ambientales.

### 6. Superficie forestal reforestada, conservada y restaurada

La superficie forestal conservada y restaurada es aquella en la que se realizan actividades para la rehabilitación de un ecosistema forestal degradado, para recuperar parcial o totalmente las funciones originales del mismo y mantener las condiciones que propicien su persistencia y evolución. <sup>2</sup>

En la MIR 2012 del Pp S219 “Pago por servicios ambientales”, para el indicador “porcentaje de superficie con acciones de reforestación”, la CONAFOR estableció la meta de reforestar por lo menos el 80.0% de una superficie de 361,590.0 ha, equivalentes a 289,272.0 ha. Con el reporte “Superficies con acciones de reforestación, 2012” se verificó que la comisión apoyó la reforestación de 328,229.0 ha, por lo que alcanzó una meta de 90.8% de superficie con acciones de reforestación, 13.5% más respecto de la meta programada de 80.0%.

Respecto del indicador “porcentaje de superficie con acciones de conservación y restauración de suelos forestales”, se verificó que en 2012 la meta alcanzada por la CONAFOR fue de 74.7%, lo que representó un cumplimiento de 93.4% respecto de la meta

---

<sup>2</sup> Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

programada de 80.0%, ya que, de 36,933.4 ha programadas de las 46,166.8 ha comprometidas para acciones de conservación y restauración, apoyó 34,472.5 ha. La CONAFOR no dispuso de información relativa a la meta programada por entidad federativa del indicador, lo cual impidió verificar el cumplimiento de las metas programadas por parte de los ejecutores en cada una de ellas.

#### 12-1-16RHQ-07-0380-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional Forestal analice las causas por las cuales no definió metas por entidad federativa de la superficie con acciones de conservación y restauración de suelos forestales y, con base en ello, las defina y promueva su cumplimiento.

#### **7. Superficie incorporada al pago de servicios ambientales**

Los servicios ambientales los brindan los ecosistemas forestales de manera natural o por medio del manejo sustentable de los recursos forestales, tales como: la provisión del agua en calidad y cantidad; la captura de carbono, de contaminantes y componentes naturales; la generación de oxígeno; el amortiguamiento del impacto de los fenómenos naturales; la modulación o regulación climática; la protección de la biodiversidad, de los ecosistemas y formas de vida; la protección y recuperación de suelos; el paisaje y la recreación. <sup>3</sup>

El pago de servicios ambientales hidrológicos es el área apoyada para conservar la cobertura boscosa, lograr la recarga de acuíferos y manantiales, y evitar la erosión del suelo, en tanto que los derivados de la biodiversidad se refieren al pago destinado a promover la conservación de la biodiversidad, en ecosistemas forestales y sistemas agroforestales con cultivos bajo sombra. <sup>4</sup>

El indicador “porcentaje de superficie incorporada al pago de servicios ambientales hidrológicos y derivados de la biodiversidad” mide las hectáreas incorporadas cada año al pago de servicios ambientales con recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación mediante el Pp S219 “ProÁrbol–Pago por Servicios Ambientales”. El indicador “permanencia de la superficie que es incorporada al pago por servicios ambientales”, mide la permanencia de la superficie apoyada por medio del pago por servicios ambientales, en cada ejercicio fiscal a lo largo de los cinco años permitidos para el refrendo de los apoyos.

En 2012, en el indicador “porcentaje de superficie incorporada al pago de servicios ambientales hidrológicos y derivados de la biodiversidad”, la CONAFOR estableció la meta de incorporar el 100.0% de una superficie de 460,000.0 ha. Con el reporte “superficie incorporada al pago de servicios ambientales hidrológicos y derivados de la biodiversidad”, se verificó que la CONAFOR incorporó una superficie de 549,861.9 ha, por lo que alcanzó una meta de 119.5%, por lo que superó en 19.5% la meta establecida en la MIR del programa S219 “ProÁrbol–Pago por Servicios Ambientales”.

Respecto del indicador “permanencia de la superficie que es incorporada al pago de servicios ambientales”, con la revisión del reporte “Permanencia de la Superficie que es Incorporada al Pago de Servicios Ambientales”, se verificó que la CONAFOR incorporó una superficie de 1,908,822.3 ha (98.5%), por lo que superó en 2.0% la meta programada de

---

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Reglas de Operación del Programa ProÁrbol 2012.

1,872,157.3 ha (96.6%). La CONAFOR no acreditó la meta programada por entidad federativa del indicador.

#### 12-1-16RHQ-07-0380-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional Forestal analice las causas por las cuales no definió metas por entidad federativa de la permanencia de la superficie que es incorporada al pago de servicios ambientales y, con base en ello, las defina y promueva su cumplimiento.

#### **8. Superficie con acciones de manejo técnico**

El manejo técnico forestal es el proceso que comprende el conjunto de acciones y procedimientos que tienen por objeto la ordenación, el cultivo, la protección, la conservación, la restauración y el aprovechamiento de los recursos y servicios ambientales de un ecosistema forestal, considerando los principios ecológicos, respetando la integralidad funcional e interdependencia de recursos, sin que merme la capacidad productiva de los ecosistemas y recursos de la misma. <sup>5</sup>

La superficie apoyada para ejecutar proyectos de cultivo forestal se refiere a los recursos destinados para ejecutar actividades en predios con programas de manejo técnico forestal vigente, cuyo objetivo es asegurar el establecimiento de la regeneración en las áreas aprovechadas, o mejorar la estructura y distribución de la regeneración establecida, con el fin de propiciar el óptimo aprovechamiento de la productividad de los terrenos forestales. <sup>6</sup>

La superficie apoyada para certificación forestal se refiere a las gestiones y autorizaciones para acreditar el adecuado manejo forestal, la mejora en la protección de los ecosistemas forestales y facilitar el acceso a mercados nacionales e internacionales interesados en el futuro de los recursos forestales. <sup>7</sup>

En 2012, respecto del indicador “porcentaje de superficie apoyada para su incorporación o reincorporación al manejo técnico forestal”, la CONAFOR registró que incorporó una superficie de 713,552.3 ha, lo que representó un cumplimiento del 95.1%, respecto de la meta programada de 100.0%, equivalente a 750,000.0 ha.

De las 32 entidades federativas, se comprobó que siete (21.9%): Sonora, Chiapas, Morelos, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Nayarit cumplieron con la meta nacional programada entre 11.0% y 44.2%. La CONAFOR informó que se debió a que no se tuvo una buena recepción de solicitudes viables o no fueron suficientes para cumplir la meta establecida por entidad federativa.

Respecto del indicador “porcentaje de superficie apoyada para ejecutar proyectos de cultivo forestal”, se verificó que la CONAFOR incorporó 2,396,327.2 ha (116.9%), lo que representó 16.9% más respecto de la meta programada de 2,049,954.5 ha (100.0%). Además, 20 entidades federativas superaron la meta entre 1.1% y 62.7%, y las 12 restantes lograron una meta que osciló en 85.6% y 99.9% respecto de la meta nacional programada.

En relación con el indicador “porcentaje de superficie apoyada para su certificación forestal”, en 2012, se precisó que la CONAFOR incorporó una superficie de 1,276,972.2 ha

---

<sup>5</sup> Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

<sup>6</sup> Reglas de Operación del ProÁrbol 2012.

<sup>7</sup> Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

(120.8%), lo que representó 20.8% más respecto de la meta sexenal programada de 1,056,848.1 ha (100.0%).

#### 12-1-16RHQ-07-0380-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional Forestal defina metas de superficie apoyada para su incorporación o reincorporación al manejo técnico forestal, en los Programas presupuestarios referentes a la provisión de bienes y servicios ambientales, que sean congruentes a efecto de promover su cumplimiento.

#### **9. Superficie con plantaciones forestales comerciales**

Las plantaciones forestales comerciales son el establecimiento, cultivo y manejo de vegetación forestal en terrenos temporalmente forestales o preferentemente forestales, cuyo objetivo principal es la producción de materias primas forestales destinadas a su industrialización o comercialización. <sup>8</sup>

En 2012, respecto del indicador “cobertura de superficie con recursos asignados para el establecimiento de plantaciones forestales comerciales”, se identificó que la CONAFOR incorporó una superficie de 30,999.0 ha (103.3%), lo que representó 3.3% más respecto de la meta programada de 30,000.0 ha (100.0%). De las 32 entidades federativas, se comprobó que 10 (31.3%): Estado de México, Querétaro, Tlaxcala, Chiapas, Jalisco, Campeche, Aguascalientes, Baja California, Michoacán y Colima lograron metas que oscilaron entre 3.3% y 49.7%; y 5 (15.6%): Baja California Sur, Distrito Federal, Morelos, Sinaloa y Sonora no incorporaron superficie para plantaciones forestales comerciales.

En relación con las 10 entidades que lograron metas entre 3.3% y 49.7%, la CONAFOR informó que “las Gerencias Estatales de la CONAFOR, para fijar su meta anual de superficie a ser apoyada, se basan en resultados de años anteriores, en las expectativas que se tienen con posibles plantadores y en la demanda de solicitudes recibidas, el problema es que las solicitudes recibidas rebasan la meta propuesta, pero no cumplen con los requisitos señalados en las Reglas de Operación o que aun cumpliéndolos, no alcanzan presupuesto”.

Respecto de las 5 (15.6%) entidades que no incorporaron superficie para plantaciones forestales comerciales, la Comisión señaló que “no han tenido demanda en años anteriores, y se les ha fijado una meta mínima de 100 hectáreas, para el caso de que se presente alguna solicitud de apoyos”.

Respecto del indicador “tasa de variación sexenal en el establecimiento de plantaciones forestales comerciales”, se precisó que la CONAFOR incorporó una superficie de 170,890.3 ha (101.9%), lo que representó 1.9% más respecto de la meta programada de 167,768.4 ha (100.0%). De las 32 entidades federativas, se constató que 2 (6.3%): Sonora y Morelos, cumplieron entre 14.7% y 20.0%, y para Baja California Sur (3.1%) no se establecieron metas.

En relación con las entidades en las que el cumplimiento de la meta osciló entre 14.7% y 20.0%, la CONAFOR informó que “las condiciones climáticas de los ecosistemas naturales presentan condiciones difíciles y por lo tanto la demanda de apoyos ha sido reducida. Para el estado de Baja California Sur, por ser un estado de condiciones climáticas áridas, no se ha presentado demanda de apoyos para establecer PFC para alguna especie”.

---

<sup>8</sup> Idem.

**12-1-16RHQ-07-0380-07-008 Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional Forestal redefina las metas de las entidades federativas con superficie apoyada para el establecimiento de plantaciones forestales comerciales, de los Programas presupuestarios referentes a la provisión de bienes y servicios ambientales, considerando el cumplimiento de requisitos y el presupuesto asignado, para que sean congruentes y se promueva su cumplimiento.

**10. Provisión de bienes y servicios ambientales**

En 2012, la superficie apoyada mediante los cuatro esquemas de desarrollo forestal sustentable fue de 1,657.1 miles de ha: 328.2 miles de ha reforestadas (19.8%); 34.5 miles de ha conservadas y restauradas (2.1%); 549.9 miles de ha con pago de servicios ambientales (33.2%); 713.5 miles de ha con manejo técnico forestal (43.0%); y 31.0 miles de ha con plantaciones forestales comerciales (1.9%).

De la superficie territorial del país de 195,620.7 miles de ha, en 2012, se definió una superficie forestal potencial de 138,041.2 miles de ha. (70.6%), y de esta última 918.8 miles de ha estaban deforestadas; la CONAFOR reforestó 362.7 miles de ha (39.5%), por lo que la pérdida neta de la superficie forestal fue de 556.1 miles de ha (6.5%), lo que significó que por cada mil hectáreas deforestadas, reforestó 0.4 miles de hectáreas.

A 2012, la superficie forestal apoyada por la CONAFOR fue de 13,718.0 miles de hectáreas, lo que representó el 9.8% de la superficie forestal total de 140,000.0 miles de ha definidas en el Programa Institucional CONAFOR 2007-2012.

De las 13,718.0 miles de hectáreas apoyadas mediante los 4 esquemas de desarrollo forestal sustentable, la CONAFOR desconoció en qué medida se proporcionaron bienes y servicios ambientales a los ecosistemas forestales, en términos de la provisión del agua en calidad y cantidad; la captura de carbono, de contaminantes y componentes naturales; la generación de oxígeno; el amortiguamiento del impacto de los fenómenos naturales; la modulación o regulación climática; la protección de la biodiversidad, de los ecosistemas y formas de vida; la protección y recuperación de suelo; el paisaje y la recreación; debido a que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) careció de la metodología para evaluarlos.

La ASF realizó un estudio de caso en 25 predios que durante 5 años recibieron recursos del programa con los objetivos de verificar el cumplimiento en la conservación, mantenimiento e incremento en la provisión de servicios ambientales; y mitigar los índices de pobreza y marginación en áreas forestales mediante la inducción a un manejo y uso adecuado de sus recursos naturales: 9 predios de la región Costa Sur de Jalisco y 16 en la región de la Biosfera Mariposa Monarca de Michoacán y del Estado de México.<sup>9</sup>

En relación con el objetivo de conservar, mantener e incrementar la provisión de servicios ambientales, el resultado del análisis de los indicadores de cambio de uso de suelo y de

---

<sup>9</sup> La región Costa Sur de Jalisco porque cuenta con recursos naturales con alto grado de conservación, tanto en cobertura forestal como por su biodiversidad; y la región de la Biósfera Mariposa Monarca de Michoacán y del Estado de México por ser una importante área de captación fluvial, que alimenta manantiales, presas y numerosos cuerpos de agua que abastecen a los centros urbanos y localidades de la región.

densidad de la vegetación mostraron que en el 72.0% (18) de los predios se conservó la cobertura forestal, en el 16.0% (4) disminuyó y en el 12.0% (3) restante aumentó.

En los predios de la Región Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca se comprobó que la densidad del área boscosa fue de 79.6%, en tanto que en la Región Costa Sur de Jalisco fue de 97.6%, lo que denota la gran cantidad de árboles en la superficie verificada.

Los datos recabados en las encuestas aplicadas a las autoridades ejidales y comunitarias reflejan que no es posible atribuir la conservación e incremento de la cobertura vegetal a las acciones del programa, ya que convergen múltiples factores para ello, como el que los predios se ubican en áreas naturales protegidas en las que se sancionan sus malos manejos.

En relación con el objetivo de mitigar los índices de pobreza y marginación en áreas forestales, las visitas de campo mostraron que el beneficio fue asimétrico. El 27.0% de los apoyos se otorgó a predios privados y el 73.0% a ejidatarios y comuneros. Respecto de éstos últimos, los apoyos se repartieron considerando varios criterios, en algunos casos, fueron las autoridades ejidales o comunales las que repartieron los recursos, en otros fueron los prestadores de servicios técnicos forestales registrados en el padrón de la CONAFOR. Estos mecanismos provocaron la pulverización del beneficio, de manera que éste se hizo irrelevante para las personas que lo recibieron.

El estudio de caso refuerza la consideración de que la CONAFOR cuente con la metodología para evaluar en qué medida sus acciones contribuyen a la provisión de los bienes y servicios ambientales en los ecosistemas forestales.

#### **12-0-16100-07-0380-07-001 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales elabore la metodología para medir la provisión de bienes y servicios ambientales.

##### **11. Asignación presupuestaria y cumplimiento de metas**

Con la revisión de los “reportes de indicadores de la MIR” de la superficie apoyada por los cuatro esquemas de desarrollo forestal sustentable, y del “presupuesto original y ejercido en el periodo 2007-2012”, se verificaron las metas programadas y alcanzadas, así como el presupuesto original y ejercido en subsidio para el otorgamiento de apoyos, como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO Y METAS ALCANZADAS DE LA  
SUPERFICIE APOYADA PARA EL MANTENIMIENTO DE LOS  
SERVICIOS AMBIENTALES, 2007-2012

Año	Presupuesto ejercido (miles de pesos)	Metas alcanzadas (miles de hectáreas)
2007	4,120,379.4	2,969.9
2008	3,716,474.1	2,542.4
2009	3,166,730.8	2,558.1
2010	2,713,417.4	1,925.1
2011	2,665,918.8	1,948.4
2012	2,795,677.7	1,774.2
Variación (%)	-32.1	-40.3

FUENTE: CONAFOR, Reporte de Indicadores de la MIR y Presupuesto original y ejercido en el periodo 2007-2012.

\* Valores actualizados con base en el deflactor implícito del PIB a 2012. Factor de actualización: 2007, 1.266; 2008, 1.1906; 2009, 1.1426; 2010, 1.0985, y 2011, 1.0363.

En el periodo 2007-2012, el presupuesto ejercido por la CONAFOR por concepto de subsidio para el otorgamiento de apoyos disminuyó en 32.1%; en tanto que la meta alcanzada de superficie apoyada con los cuatro esquemas de desarrollo forestal sustentable, cayó en 40.3%. La disminución del presupuesto asignado a la CONAFOR por parte de la Federación no garantiza mecanismos de apoyo para impulsar el desarrollo forestal sustentable.

#### 12-0-16100-07-0380-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales analice las causas de la disminución del presupuesto para financiar los apoyos otorgados en los cuatro esquemas de desarrollo forestal sustentable, y con base en ello, amplíe los montos asignados a efecto de garantizar e impulsar las acciones de provisión de bienes y servicios ambientales.

#### **Consecuencias Sociales**

En 2012, la CONAFOR recibió 61,024 solicitudes para apoyar a 2,960,489 personas para realizar acciones en los cuatro esquemas de desarrollo forestal sustentable, de las cuales se aprobaron 24,436 que beneficiaron a 1,562,689 personas, lo que representó el 52.8%, para contribuir a conservar, mantener e incrementar la provisión de bienes y servicios ambientales y garantizar el desarrollo forestal.

#### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 9 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 10 Recomendación(es) al Desempeño.

#### **Dictamen: con salvedad**

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron

necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que la Comisión Nacional Forestal cumplió con realizar acciones de desarrollo forestal sustentable mediante los esquemas de reforestación, restauración y conservación, pago por servicios ambientales, manejo técnico, y plantaciones forestales comerciales, por lo que a 2012 cumplió con la meta de mediano plazo de apoyar una superficie de 13,718.0 miles de hectáreas, de la superficie forestal total de 140,000.0 miles de hectáreas.

Los resultados con observaciones se precisan en el apartado correspondiente de este informe y se refieren principalmente a que la Comisión Nacional Forestal desconoció en qué medida contribuyó a la provisión de bienes y servicios a los ecosistemas forestales, ya que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales no elaboró la metodología para valorarlos económicamente y medir el impacto socioeconómico y ambiental del programa; y disminuyó el presupuesto autorizado en el periodo 2007-2012, por lo que las metas de superficie apoyada mediante los cuatro esquemas de desarrollo forestal sustentable han decrecido.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar el diseño del sistema de control interno de la CONAFOR en 2012.
2. Revisar y analizar la alineación de los objetivos y metas establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario S219 "ProÁrbol-Pago por Servicios Ambientales", con los de la planeación nacional, así como la consistencia de la lógica vertical y horizontal.
3. Verificar que en 2012 los beneficiarios del programa cumplieron con los requisitos establecidos en la normativa.
4. Verificar que en 2012 los apoyos a los beneficiarios se otorgaron en los plazos establecidos.
5. Comprobar el número de predios beneficiados y verificados por la CONAFOR en 2012.
6. Verificar el cumplimiento de la meta relativa a la superficie reforestada, restaurada y conservada en 2012.
7. Verificar el cumplimiento de la meta relativa a la incorporación de superficie al esquema de pago de servicios ambientales en 2012.
8. Verificar el cumplimiento de la meta relativa a la superficie con acciones de manejo técnico en 2012.
9. Verificar el cumplimiento de la meta relativa a la superficie atendida con plantaciones forestales comerciales en 2012.
10. Verificar la provisión y valoración de los bienes y servicios ambientales en 2012.

11. Analizar la asignación de recursos presupuestales y su impacto en la superficie apoyada por la CONAFOR en el periodo 2007-2012.

*Áreas Revisadas*

Las Coordinaciones Generales de Producción y Productividad, de Conservación y Restauración, de Planeación e Información, y de Gerencias Estatales de la CONAFOR.

*Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, art. 14, fracción I, tercera y cuarta norma; la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, apartado IV.2.2 Secuencia de Elaboración de la MIR, punto 2. análisis de la lógica horizontal, y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, arts. 22, fracción X y 138.

*Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

*Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.