



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA

Facultad de Ciencias y Humanidades

Maestría en Estudios Ambientales

**POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES Y
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU FORMULACIÓN.
ESTUDIO DE CASO: LA POLÍTICA FORESTAL DE GUATEMALA**

Por

ELISEO GÁLVEZ RAMÍREZ

Guatemala, Abril 2003

**BIBLIOTECA
DE LA
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA**



**POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES Y
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU FORMULACIÓN.
ESTUDIO DE CASO: LA POLÍTICA FORESTAL DE
GUATEMALA**

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA
Facultad de Ciencias y Humanidades
Maestría en Estudios Ambientales

**POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES Y
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU FORMULACIÓN.
ESTUDIO DE CASO: LA POLÍTICA FORESTAL DE GUATEMALA**

Trabajo de investigación presentado para optar al grado académico de
Magíster in Scientiis

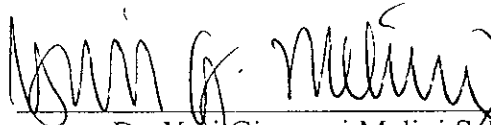
Por

ELISEO GALVEZ RAMÍREZ

Guatemala, Abril 2003

Vo.Bo.:

(f)

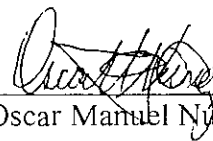

Dr. Yuri Giovanni Melini Salguero

Tribunal.

(f)


Dr. Yuri Giovanni Melini Salguero

(f)


M.Sc. Oscar Manuel Nuñez Saravia

(f)


M.Sc. Enma Leticia Díaz Lara

Fecha de aprobación:

30 de Julio de 2003

PREFACIO

El presente trabajo inicia con una recopilación de varias propuestas metodológicas que la teoría relacionada, recomienda desarrollar en los diferentes pasos progresivos del ciclo de vida de las políticas públicas ambientales. Ciclo que aplica para el desarrollo de cualquier política pública, planteándose también el significado e implicaciones de la participación ciudadana en estos procesos.

La investigación realizada es del tipo descriptiva, con dos fases: 1) documental y 2) experimental de campo. La síntesis de las teorías investigadas fue útil como base comparativa para el análisis de aplicación al estudio de caso planteado y unidad de análisis: la Política Forestal de Guatemala. En la discusión se integran los resultados obtenidos de la investigación de campo realizada. Al final se esgrimen conclusiones y recomendaciones útiles como lecciones aprendidas para la aplicación en los procesos del desarrollo de políticas públicas ambientales.

Dentro de la unidad de análisis, se consideró la participación ciudadana en su formulación y el conocimiento sobre la política pública ambiental aludida. Para determinar estas dos variables, la muestra incluyó la participación de cuatro grandes grupos directamente vinculados al sector forestal: a) Organismos Gubernamentales, b) Organismos no Gubernamentales, c) silvicultores y productores, d) comercio e industria forestales dispersos en las ocho regiones administrativas del país (Decreto No. 70 – 86). La representatividad de la muestra se aplicó mediante la metodología estadística del muestreo probabilístico en dos fases: 1) el muestreo por conglomerados y 2) muestreo aleatorio para cada conglomerado. A todos ellos el autor de la presente tesis agradece muy especialmente por haber respondido a las preguntas incluidas en el instrumento para la investigación de campo.

INDICE

Prefacio	i
Lista de Cuadros e Ilustraciones	iv
Lista de Gráficos	v
Resumen	vi
I. Introducción	1
II. Las políticas públicas	2
III. Participación ciudadana en políticas públicas	9
IV. Las políticas forestales	11
A. La Política Forestal de Guatemala	11
B. Descripción geográfica de Guatemala y sus bosques	16
V. Planteamiento de hipótesis	20
VI. Objetivos de la investigación	21
VII. Metodología	22
A. Tipo de investigación	22
B. Unidad de análisis	22
C. Método estadístico	23
D. Instrumento	24
VII. Resultados	26
A. Conocimiento de la existencia de la PFG	28
B. Participación ciudadana en el proceso de formulación	30
C. La socialización de la PFG: Niveles de conocimiento	32

IX.	Discusión	40
	A. Políticas públicas ambientales y la participación ciudadana	
	En su formulación	40
	B. Estudio de caso: la Política Forestal de Guatemala	43
X.	Conclusiones y Recomendaciones	47
XI.	Bibliografía	51
XII.	Anexos	54

LISTA DE CUADROS

Cuadro	Página
1. Estado de los bosques, Guatemala	19
2. Conglomerados del sector forestal incluidos en el estudio de caso	27

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración	Página
1. Modelo de la Caja Negra de Easton	5
2. El ciclo de vida de políticas públicas, según Nebel y Wrigth	6
3. El ciclo de vida de políticas públicas de acuerdo a Parsons	7
4. Modalidades de Participación Ciudadana	10
5. Línea histórica del proceso formal del desarrollo de la Política Forestal de Guatemala	13
6. Ubicación geográfica de Guatemala	15

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico	Página
1. En general, saben que existe el documento de PFG	28
2. Por conglomerado, sabe que existe el documento de PFG	29
3. Participaron en la formulación de la política	30
4. Consideraciones de participación en el proceso	31
5. En general, consideran que conocen la PFG	32
6. Por conglomerado, considera que conoce la PFG	33
7. Sabe cuántos objetivos plantea la PFG	34
8. En general, conocimiento de las líneas de política	35
9. Por conglomerado, conoce las líneas de política	36
10. Líneas de política mencionadas	36
11. En general, conocen los instrumentos de la PFG	37
12. Por conglomerado, conoce los instrumentos de la política	38
13. Cuántos instrumentos de política mencionaron	39

RESUMEN

Aunque existe un método ampliamente desarrollado para la formulación de políticas públicas ambientales, no necesariamente es ampliamente conocido. Es clara la necesidad de socializar, capacitar y aplicar el método con diferentes grupos de población que incluye a tomadores de decisión, la sociedad civil organizada, y a técnicos y profesionales que ocupan hoy u ocuparán en el futuro próximo puestos claves en la gestión pública del país.

Guatemala, un país característico por su multiculturalidad y etnicidad presenta alto grado de dificultad para llegar a consensos y negociar disensos entre grandes bloques poblacionales de la sociedad. Esta realidad de la dinámica social del país hace necesario el estudio y propuesta metodológica para abordar la formulación de políticas públicas ambientales. El propósito es que las mismas sean incluyentes no sólo de los diferentes grupos étnicos y regiones; sino también de los diferentes grupos de interés vinculantes con el tema de la política pública ambiental que se quiere implementar. De esta manera se asegura la participación ciudadana desde la formulación de la política hasta su implantación.

Para el caso de estudio o unidad de análisis en esta tesis, se encontró que el 44% de entrevistados no sabe que existe la política expresa del sector forestal de Guatemala. De los cuatro conglomerados directamente vinculados con el sector forestal e incluidos en el estudio (OG, ONG, Productores, comercio e industria), los del sector privado productivo son los que más desconocen que existe un documento de la PFG.

El análisis derivado con base a los resultados del estudio realizado indican que el nivel de conocimiento general de la Política Forestal de Guatemala, es bajo. Siendo que los grupos que la conocen regularmente son los conglomerados de las dependencias gubernamentales (OG) y el de las instituciones no gubernamentales (ONG). Los grupos que declaran abiertamente no conocerla son los conglomerados de productores y silvicultores (empresas privadas, asociaciones y cooperativas forestales), así como también en su mayoría declara no conocerla el conglomerado de industria y comercio forestales (empresas privadas, industria de aserrío, industria secundaria, exportadores y asociaciones forestales). Por consiguiente se confirma la hipótesis planteada para el presente estudio y que se presenta en el siguiente párrafo.

A mayor participación ciudadana en el proceso de desarrollo de políticas públicas ambientales, desde su planteamiento y discusión de contenidos hasta su socialización e implementación, mayor será también el conocimiento de la misma y la eficacia en el logro de los objetivos que se plantea la nueva política pública ambiental.

Un hallazgo de los resultados es que el nivel de participación y representación de diferentes actores del sector forestal del país fue muy bajo. Dicho lo anterior al hacer la lectura, donde el 8% de la muestra sí participó en reuniones o revisión del documento borrador durante el proceso de formulación y consulta de la Política Forestal de Guatemala, en contraposición del 92% de la muestra que no se enteró de este proceso. Este fue un hallazgo que no se esperaba como resultado de la encuesta, porque se tenía una expectativa más alta del nivel de participación en la formulación de esta política pública ambiental.

I. INTRODUCCIÓN

La formulación de políticas públicas desde su concepción teórica incluye un ciclo de vida de cinco momentos. (1) Idealmente inicia con el reconocimiento de una situación problema que se desea resolver, (2) luego pasa por una discusión abierta de los diferentes actores vinculados, (3) seguidamente un grupo representativo de los actores identificados llega a la formulación de la política, (4) después pasa a ser avalada oficialmente por el gobierno; y (5) por último se vela por su aplicación en la sociedad. En Guatemala, como en muchos otros países no necesariamente todas las políticas públicas y ambientales han pasado por este camino de consensos y disensos, tal vez por ello falta apropiación por parte de la sociedad civil con respecto a las políticas ambientales y de cualquier otro ámbito de política.

El presente trabajo de tesis se enfocó en el eje temático de las políticas públicas, con énfasis en las políticas ambientales desde el punto de vista de la participación ciudadana en la formulación de las mismas. Aquí se enfoca un análisis de la formulación de las políticas ambientales aplicándose a un estudio de caso y como unidad de análisis, la Política Forestal de Guatemala.

Este trabajo incluye una revisión bibliográfica referente a las políticas públicas ambientales, sus procesos de consulta y participación ciudadana que diferentes tratadistas exponen como los pasos necesarios para la formulación y aplicación de una política pública sectorial. Con este precedente y con base en los resultados obtenidos del instrumento de campo aplicado a la población directamente vinculada al sector forestal, se hizo un análisis inferencial de la PFG. Como una aplicación teórica-científica se desarrolló trabajo de campo incluyendo metodología estadística, aplicando el muestreo probabilístico en dos modalidades: por conglomerados y muestreo aleatorio de cada conglomerado.

II. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para delimitar los alcances del tema del presente estudio, se hace indispensable responder a la siguiente interrogante. ¿Qué es una política pública? De acuerdo a Carlos Salazar (1999:41) es posible encontrar en la academia, 30 ó 40 definiciones diferentes. Pero con el ánimo de simplificar se las puede entender como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.

Una segunda definición acotada por Jaime Carrera (2001:6) la describe como:

«el conjunto de principios, objetivos, marco legal e institucional, líneas de acción e instrumentos que el ente público rector declara con el propósito de orientar el comportamiento de los actores individuales, colectivos e institucionales involucrados, que permitan el logro de una situación deseada»

Otra propuesta de definición más general que hace Ronnie de Camino dice que una política es una ley, una guía o un pronunciamiento que intenta llevar en la dirección de un objetivo particular explícito o implícito.

En mayor detalle, en los términos de la definición de política, los usos convencionales son :

- Área de actividad del gobierno,
- expresión de deseo, propósito general o de una situación deseada,
- propuesta específica de un proyecto o de un curso de acción,
- decisión del gobierno,
- autorización formal,
- realización, esfuerzos realizados y recursos invertidos por el Gobierno,
- resultados obtenidos en el sector o en un aspecto particular,
- modelo,
- proceso.

En otras definiciones más ampliadas y de corrientes democráticas de la literatura de la Unión Americana que aborda el tema, se encuentra que:

«Políticas públicas se refiere a las decisiones gubernamentales designadas para tratar con varios problemas sociales, tal como estos se relacionan a las políticas internacionales, a la protección ambiental, el desempleo y otros muchos problemas sociales» (Nagel, S.1991:).

Este mismo autor sigue comentando que el análisis de las políticas públicas incluye también los diferentes momentos o pasos del desarrollo de las mismas.

En la propuesta de la Grecia clásica, la polis, de donde viene el término política, era entendida como el ámbito fundamental de la vida del individuo. De ahí que Aristóteles definiera al hombre como animal político. En la época de la modernidad las obras de Nicolás Maquiavelo cambiaron el panorama. De esta última corriente fue de donde surgió la nueva concepción del término, entendida como el conjunto de estrategias en función de la consecución, ejercicio y mantenimiento del poder. Estableciendo la política como un arte de dirigir (Salazar, C. 1999:72).

De acuerdo con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES, 1977:23) el término **política** se refiere tanto al logro como al ejercicio del poder en una organización. **El proceso político** constituye el conjunto de relaciones necesarias para alcanzar, mantener, incrementar, legitimar y ejercer el poder. En organizaciones formales como el Estado, las decisiones de quienes están en el poder son regidas por normas preestablecidas, a las que a su vez dan origen a otras normas que regulan el comportamiento de sus miembros y el de la organización en relación con otras organizaciones igualmente autónomas.

Las nuevas tendencias mundiales como la globalización, los derechos humanos y el respeto al ambiente, es obvio que inciden e influyen en las políticas nacionales. Además, también es importante dimensionar que dentro de las mismas políticas nacionales están aquellas de nivel jerárquico macro-económicas, que se clasifican como independientes que, a su vez, inciden en otras

subordinadas en cuanto a nivel jerárquico y dependientes en su desarrollo (Jaime Carrera, 1997:23).

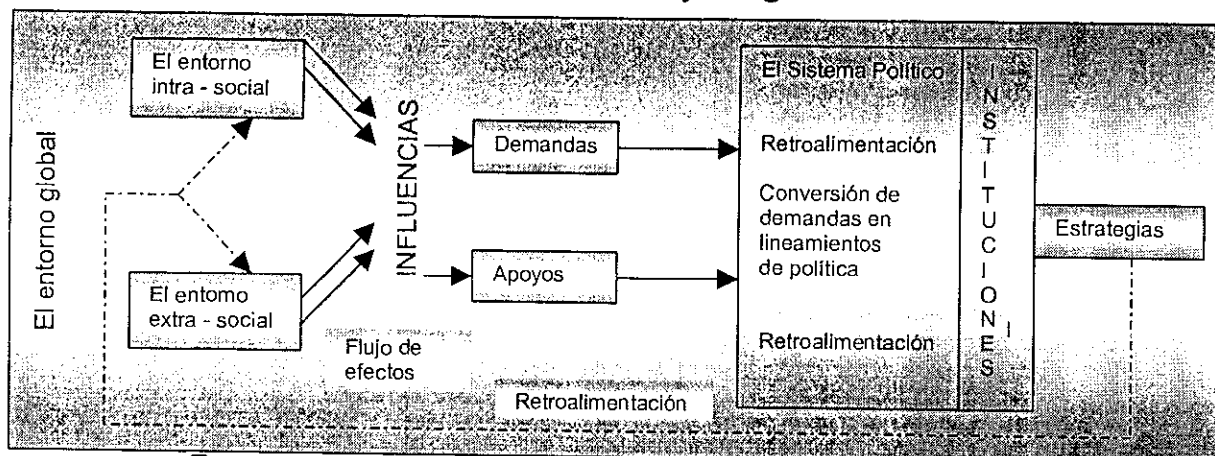
Es importante considerar en la formulación de políticas públicas que, en la actualidad los requerimientos de la comunidad internacional para la cooperación a los países en desarrollo son cada vez más claras en el sentido que los gobiernos de estos países faciliten la formulación de políticas con participación de la sociedad civil organizada.

Así también se evidencia cada vez más que el tejido social en los diferentes sectores de las macroeconomías nacionales se han tornado más exigentes en cuanto a la fiscalización y participación ciudadana, incluso llegando a negociar cuotas de representatividad en diferentes foros y grupos de decisores en altos niveles de gobernabilidad pública; por ejemplo: foro Guatemala, año 2002; Pacto Fiscal, año 2001; recursos de inconstitucionalidad y otros.

Es en estos momentos coyunturales que se debe considerar la formulación participativa de las políticas públicas, y reducir de esta manera la brecha entre gobernabilidad¹ o gestión pública y la búsqueda de la equidad y mejor calidad de vida para la población. Para ejemplificar lo anterior, se presenta a continuación el "modelo de la caja negra de Easton" desarrollado en 1965 y que aún mantiene vigencia por su simpleza y presentar en forma muy general cómo las influencias del entorno tanto nacional como internacional van cobrando importancia hasta convertirse en estrategias y/o políticas que demanda la misma población a lo que también se le podría llamar el contexto holístico en la formulación de las políticas públicas.

¹ Gobernabilidad es el resultado político sobre la capacidad de auto-corrección del propio sistema de gestión pública, que busca anticiparse a situaciones potenciales de crisis con soluciones equitativas que respondan a las necesidades y aspiraciones de la sociedad en su conjunto.

Figura No.1 Modelo de la Caja Negra de Easton



Fuente: Wayne Parsons, (1995:23). Adaptado en traducción libre del inglés.

De acuerdo al autor de este modelo

el entorno intra-social incluye:

- (1) el sistema ecológico
- (2) el sistema biológico
- (3) el sistema social

el entorno extra-social incluye

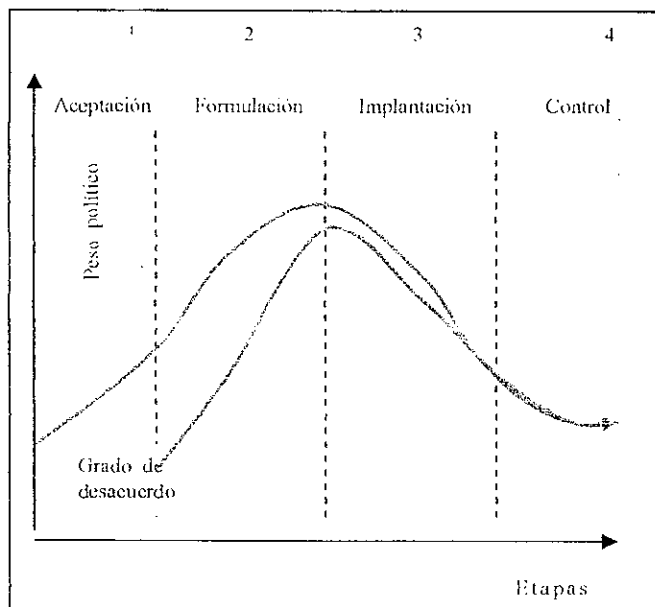
- (1) el sistema político internacional
- (2) el sistema ecológico internacional
- (3) el sistema social internacional

Las políticas públicas ambientales y de los recursos naturales se ubican dentro de las políticas temáticas y/o sectoriales, por lo tanto su ámbito es limitado y se ven influenciadas normalmente por las políticas mundiales y nacionales. Al respecto Bernard Nebel (1999:430) dice:

«Estas políticas incluyen las medidas para prevenir o disminuir la contaminación del aire y del agua, así como todas las que atañen al aprovechamiento de los recursos naturales».

Otro elemento importante que señala Jaime Carrera (1997:18) es considerar que las políticas no son permanentes, sino que cambian de acuerdo a la dinámica social que impera en el país. De esta manera, en el marco de las políticas públicas ambientales de Guatemala se pueden mencionar varias políticas explícitas; (1) la Política Agraria y Sectorial, (2) Política de Energía, (3) Política Agropecuaria, (4) Política de Fortalecimiento al SIGAP, y (5) Política Forestal de Guatemala, entre otras.

Figura No.2 El ciclo de vida de las Políticas



Fuente: Nebel, J Wright, T. 1999. Cada etapa se enviste de diferente peso político. El resultado debe ser una política que se incorpora a la sociedad y una situación controlada.

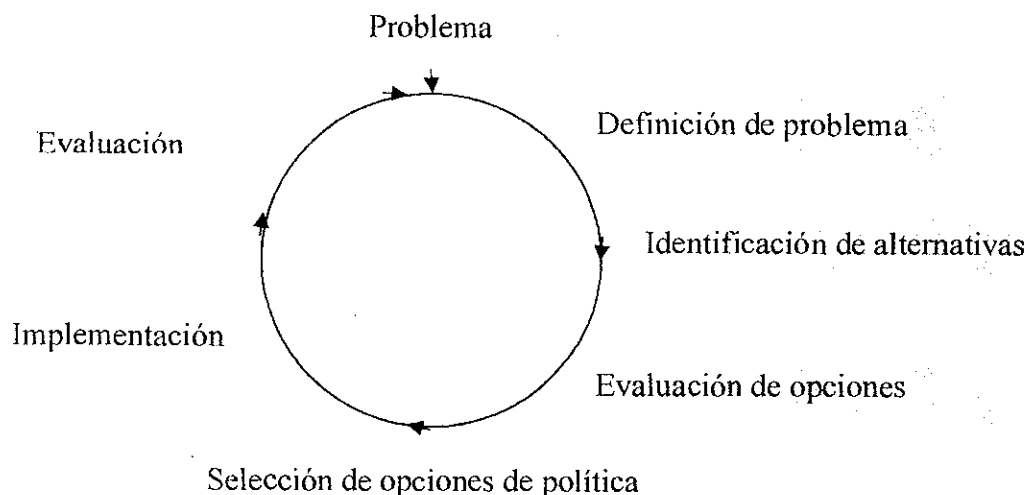
De acuerdo con Bernard Nebel (1999:432) el ciclo de vida de las políticas en general y ambientales en particular, tiene diferentes pesos políticos en cada etapa. Este ciclo característico, menciona, pasa por cuatro etapas: 1) *aceptación*, 2) *formulación*, 3) *implantación*² y 4) *control*. Considera también que al inicio del ciclo de vida de las políticas es cuando se presenta el mayor grado de desacuerdo y conforme se avanza en las etapas se deberían minimizar los disensos. La figura No. 2 ilustra este proceso, misma que fue tomada de Nebel.

Por otro lado, Stuart Nagel (1991:3) menciona también cuatro etapas en el ciclo de vida de las políticas públicas, aunque no coincidentes por completo pero sí presentan consenso en algunas, así en su planteamiento incluye: 1) *adopción*, 2) *implementación*, 3) *evaluación* y 4) *terminación* de las políticas. Siguiendo con la comparación de la propuesta de Nebel (1999) y el proceso de cuatro etapas que describe en el ciclo de vida de políticas, se encuentran diferencias sustantivas

² En la obra citada aparece con este nombre textual, aunque en español también se usa como sinónimo el término *Implementación*, como lo escribo en el cuadro de la figura 1.

con esta otra tercer propuesta que hace Brewer y deLeón (1983:18) quienes plantean seis etapas en el ciclo de políticas las cuales para ser descritas ampliamente las desarrollan en su libro *The foundations of Policy Analysis*. Estas consisten en: 1) Inicio, 2) estimación, 3) selección, 4) implementación, 5) evaluación, y 6) finalización.

Figura No. 3 El ciclo de vida de las políticas de acuerdo a Parsons



Fuente: Wayne Parsons. (1995:77) Traducción libre de su versión original en inglés.

Este ciclo de vida o también llamado proceso integral de las políticas públicas, coincide en número y contenido de dos etapas con el planteamiento que hace Carlos Salazar (1999:57) en su libro, *Las Políticas Públicas*. Este proceso está conformado en su orden por: 1) el origen o formación, 2) la formulación, 3) la implementación, 4) la evaluación, 5) el análisis y 6) la reformulación.

Este mismo autor hace referencia a tres elementos básicos de importancia en las políticas públicas, haciendo mención que toda política pública tiene estos tres elementos fundamentales: 1) Predicción, porque no es posible pensar que se tome una decisión sin tener un futuro deseado como referente. Y las políticas son eso, tratar de acercarse, mediante medidas administrativas, a un ideal de

sociedad en cualquiera de los campos. 2) Decisión, ya que formular políticas no es otra cosa que decidir. De ahí que los que se preocupan por las políticas públicas concentran su atención en cómo se decide, cómo son los procedimientos, quiénes ejercen influencia en la decisión. 3) Acción. Esto hace la gran diferencia entre el discurso y la política pública. Mientras no haya acción, se está frente a un discurso o frente a una intención. Lo que caracteriza a la política es el hecho de que ésta se ejecuta, se materializa, por lo tanto se concreta en acciones (Salazar, 1999:65).

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

La participación ciudadana contribuye a un proceso de toma de decisiones. Esta contribución es una respuesta a una necesidad sentida y se expresa de distintas maneras y grados; puede ser activa o pasiva, puede darse en el presente con referencia al futuro y se puede manifestar en la ejecución y en el compromiso de ejecutar determinadas actividades asociadas a un proceso de toma de decisiones (MOP, 2001:18).

Esta definición de participación implica que ella no solo se refiere al derecho que tienen los ciudadanos de informarse de los procesos de toma de decisiones, sino también a la capacidad de influir en ellos con su opinión.

Una definición de participación ciudadana que integra diferentes elementos describe que, es un proceso continuo, donde se desarrolla una comunicación de doble vía entre las partes involucradas, con el propósito de conciliar los intereses económicos, sociales, ambientales y políticos que se manifiestan sobre una acción determinada (política, programa o proyecto) (MOP. 2001:22)

Por otro lado, también es importante mencionar que en el marco jurídico y constitucional (Constitución Política de la República de Guatemala) se expresan los derechos ciudadanos a la participación, como son el derecho a la libre expresión del pensamiento, el derechos a informarse y ser informado por ejemplo, son algunos de estos derechos.

Dentro de los derechos ciudadanos mencionados se distinguen claramente distintas modalidades que puede adquirir la participación ciudadana (ver Figura No. 4). Estas se explican por el cruce de dos ejes: uno se refiere a los objetivos de la participación, es decir el propósito y utilidad de la participación ciudadana para la comunidad, y el otro se refiere en qué consiste la participación.

Figura No. 4 Modalidades de participación ciudadana



Fuente: MOP –Ministerio de Obras Públicas- División de Participación Ciudadana. Chile. (2001:20)

IV. LAS POLITICAS FORESTALES

Especialmente la FAO³ -Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- **define una política forestal y de recursos naturales como:**

«Declaración general del Gobierno, sobre los objetivos generales, estado y situación deseada, con respecto a los bosques y recursos naturales, dentro de un plazo determinado y legitimada mediante los mecanismos legales vigentes (o a ser desarrollados):

- La política va acompañada de las orientaciones de comportamiento y actuación que conscientemente deben observar los usuarios del recurso y los responsables de su administración, con el propósito explícito de alcanzar la situación deseada;
- Va respaldada por la revisión y toma de decisiones ejercida cada vez que surjan temas en discusión que comprometan el alcance de la situación deseada, más la asignación de recursos y personal en el marco de programas y actividades específicas concebidas para alcanzar y mantener los objetivos».

A. LA POLÍTICA FORESTAL DE GUATEMALA

La Política Forestal de Guatemala es producto de un proceso prolongado de discusión con diferentes grupos de actores especializados del sector forestal del país. Mismo que inició como parte del desarrollo del Plan de Acción Forestal para Guatemala, PAFG, formulado entre los años de 1990 y 1992. También se considera que este proceso fue parte del diseño y promulgación de la Ley Forestal, amparada por el Decreto 101-96, misma que creó al Instituto Nacional de Bosques, INAB que es una de las dos instituciones que operan el servicio forestal en el país y que a su vez es responsable de la ejecución de los instrumentos de la Política Forestal aplicados fuera de áreas naturales legalmente protegidas. El Consejo Nacional de Áreas Protegidas, CONAP, es la otra institución que complementa el servicio forestal y sobre quien recae la responsabilidad de ejecutar otros instrumentos de la política forestal, es la que tiene competencia

³.Apuntes. Curso taller internacional sobre formulación, ejecución y evaluación de políticas forestales. Santo Domingo, República Dominicana. 16-20 Noviembre de 1998. Compilación de Morell, M. 1998

exclusiva dentro del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, SIGAP (Ley de Áreas Protegidas, Decreto Legislativo No. 04 – 89). Previo a la formulación expresa de la política, se realizaron trabajos de diagnóstico y análisis sectorial que sustentaron los elementos a exponer en la misma; entre ellos: 1) el Diagnóstico Forestal Nacional, 2) Análisis de políticas que afectan al sector, ambos estudios del año 1995.

Con base en lo anterior, fue hasta los años 1998 y 1999 cuando se desarrolló el documento de la Política Forestal donde se presenta de manera explícita los objetivos sectoriales, las líneas de política, estrategias e instrumentos de política.

Esta política fue desarrollada por el PAFG en el marco de la Unidad de Planificación e Información Estratégica del MAGA, y consultada en distintos foros e instituciones del sector como: Gremial Forestal, Junta Directiva del INAB, CONAP, CONADEA, entre otros⁴. Al final del proceso el documento tuvo la venia política e institucional del MAGA, INAB, CONAP y el PAFG para su publicación y presentación pública en 1999.

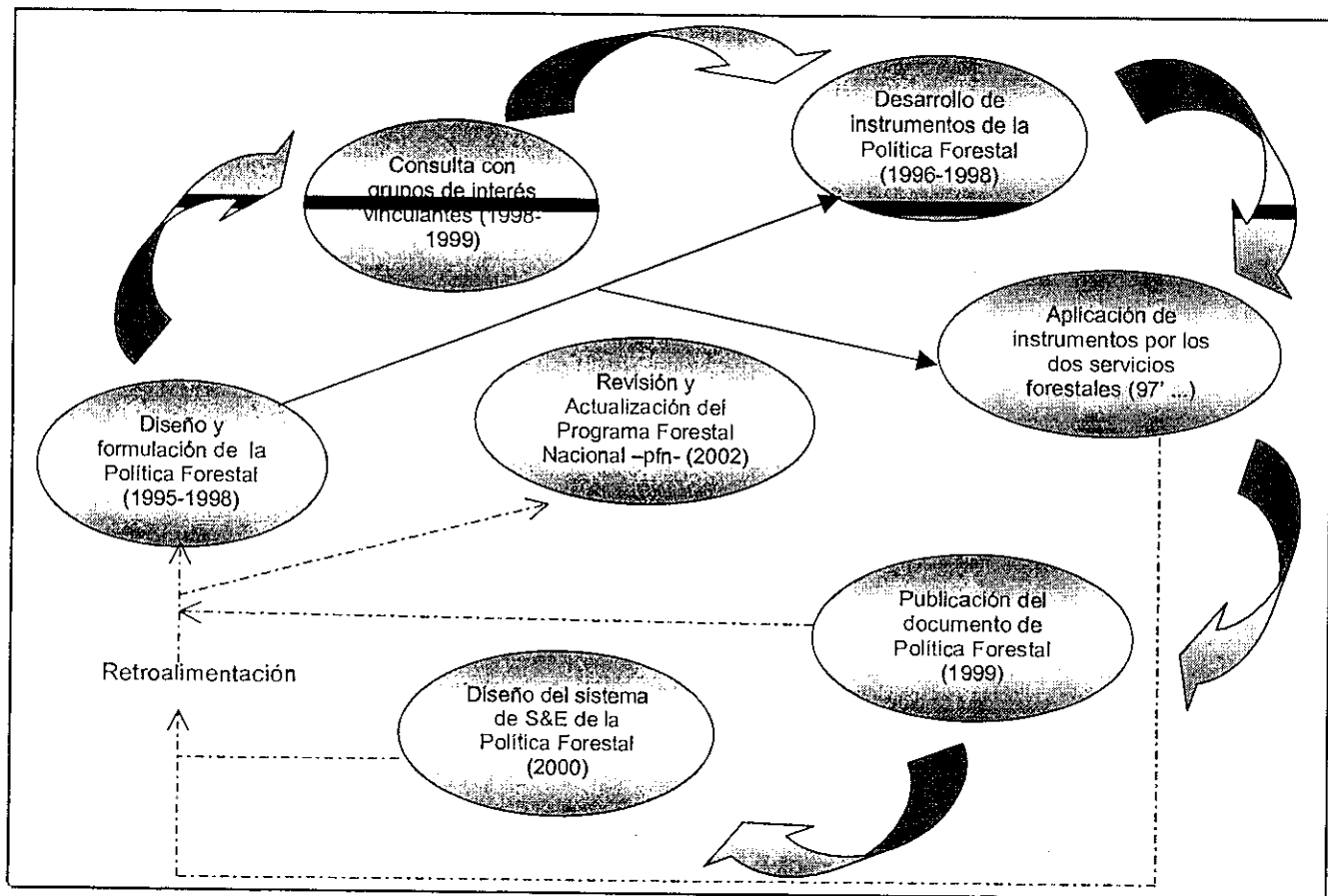
Aunque no se tiene conocimiento que haya habido un proceso formal de socialización de la política posteriormente a su publicación. Aún así, desde el año 1997 la política forestal ya implícita, inicia la implementación de instrumentos. Pero es hasta el año 2000 cuando se observa el incremento en la aplicación de estos instrumentos; y en el año 2002 se habla ya de diversos resultados de la política forestal de Guatemala⁵.

En la siguiente figura y a manera de síntesis se presenta esquemáticamente el proceso de desarrollo de la Política Forestal de Guatemala.

⁴ PAFG, Proyecto de apoyo al Plan de Acción Forestal de Guatemala FAO-GCP-GUA/008/NET.

⁵ Se tuvo a la vista un documento inédito del Proyecto de apoyo al PAFG, año 2002, mismo que se encuentra en el centro de documentación e información del PAFG.

Figura No. 5
Línea histórica del proceso formal del desarrollo de la Política Forestal de Guatemala



Fuente: elaboración propia con base a revisión bibliográfica y entrevistas documentales con actores clave del sector forestal (Gálvez, E. 2003)

1. Definición de la Política Forestal de Guatemala⁶. La política forestal de Guatemala se define como:

«el conjunto de principios, objetivos, marco legal e institucional, líneas de política, instrumentos y situación deseada, que el Estado declara, con el propósito de garantizar la provisión de bienes y servicios de los bosques (naturales o cultivados) para el bienestar social y económico de sus pobladores. Adicionalmente establece las orientaciones de comportamiento y actuación, que con el propósito de alcanzar los objetivos o situación deseada, deben observar los diferentes actores del sector forestal».

⁶ Definición, objetivos y líneas de política tomado literalmente del documento de Política Forestal de Guatemala.

2. Objetivos específicos. Fortalecer la conservación de áreas silvestres, dentro y fuera del SIGAP y de ecosistemas forestales especiales, zonas de recarga hídrica y sitios relevantes por su biodiversidad, a fin de asegurar una adecuada base de recursos genéticos y productivos, para el presente y el futuro.

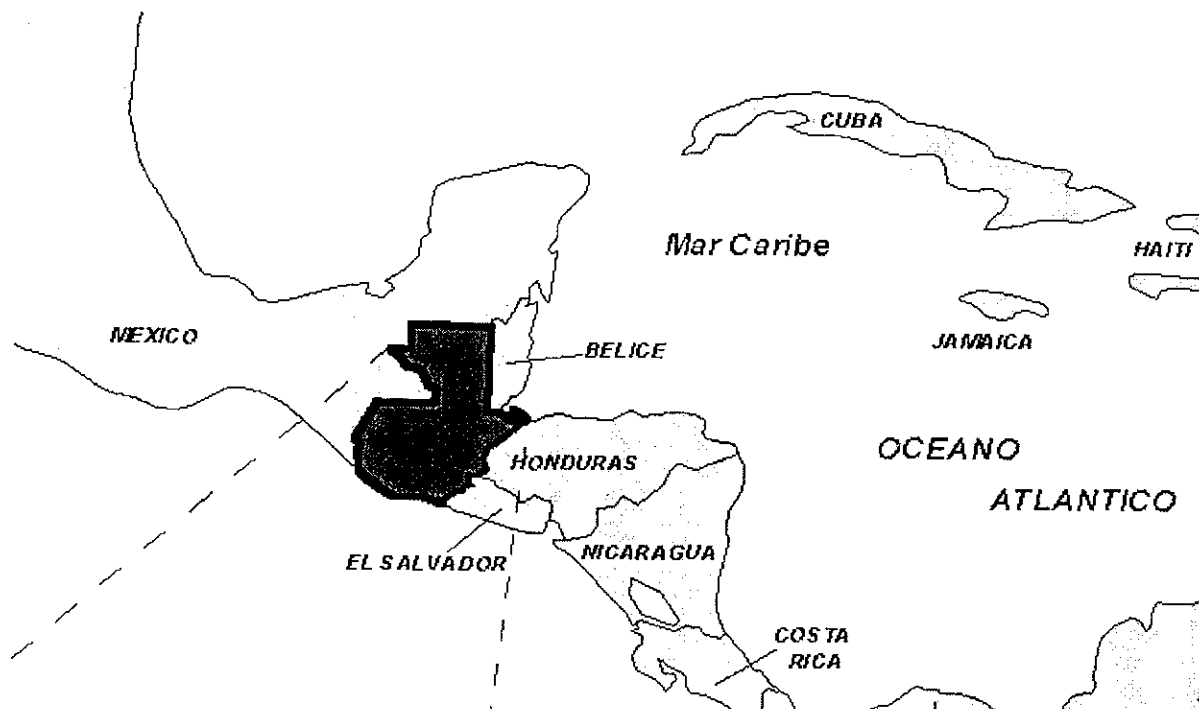
- Revalorizar el valor económico de los bosques naturales, incorporándolos a la actividad productiva, propiciando mejores condiciones de vida a los beneficiarios de estos ecosistemas y contribuyendo a reducir el avance de la frontera agropecuaria y sus efectos ambientales negativos.
- Recuperar áreas de vocación forestal a través de mecanismos de restauración forestal y mejorar la productividad del sector fomentando la silvicultura de plantaciones con fines productivos competitivos.
- Contribuir a la restauración de la base productiva en tierras de vocación forestal a través del fomento de sistemas agroforestales y silvopastoriles, incrementando la disponibilidad de una fuente energética renovable.
- Contribuir al aumento de la competitividad del sector forestal, a través de sistemas de información, incremento de la productividad, búsqueda de mercados para los productos forestales y el fomento de la integración bosque–industria, asegurando la demanda de los productos forestales.
- Fomentar la inversión pública y privada en la actividad forestal, propiciando la creación de nuevos empleos rurales y el mejoramiento de la competitividad del sector.

3. Las Líneas de Política

- Contribución al fortalecimiento del SIGAP y protección y conservación de ecosistemas forestales estratégicos.

- Fomento al manejo productivo de bosques naturales.
- Promoción de la silvicultura de plantaciones.
- Fomento de sistemas agroforestales y silvopastoriles en tierras de vocación forestal.
- Fomento a la ampliación y modernización del parque industrial de transformación primaria y secundaria.
- Contribución a la búsqueda y aprovechamiento de mercados y diseños de productos forestales.

Figura No. 6 Ubicación geográfica de Guatemala.



B. DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA DE GUATEMALA Y SUS BOSQUES⁷

La República de Guatemala, situada en Centro América, limita al norte y al oeste con México; al este con Belice; al sudeste con Honduras y El Salvador, y al sur con el océano Pacífico. La superficie nacional abarca 108,889 Km². El país puede dividirse en tres regiones principales:

La región de las grandes cadenas montañosas que se extienden desde la frontera con México hasta la frontera con Honduras. Sus cumbres más altas se sitúan en el occidente y se caracteriza por valles profundos que separan las montañas.

El borde meridional de las tierras altas de occidente está marcado por la cadena montañosa de la Sierra Madre, que se extiende desde la frontera con México hacia el sur y el este, llegando casi hasta la capital Guatemala. Sucesivamente la sierra desciende a altitudes más bajas al acercarse al Salvador, en el área denominada Oriente. La cadena está compuesta por conos volcánicos que incluyen a la cumbre más alta del país, el volcán Tajumulco (4 220 msnm).

La cadena montañosa septentrional de los montes Cuchumatanes, inicia cerca de la frontera con México y luego se extiende a oriente a través de las sierras de Chuacús y Chamá, y desciende hasta las montañas de Santa Cruz y Sierra de Las Minas, cerca del mar Caribe. Las montañas septentrionales y meridionales están separadas por un profundo cañón, donde corren el río Motagua y sus afluentes que fluyen desde las tierras altas hasta el Caribe. Las precipitaciones oscilan entre 1 200 y 5 000 mm.

La región de tierras bajas costeras, una llanura fértil de suelo volcánico que se extiende a lo largo del litoral Pacífico. Anteriormente cubierta de vegetación tropical y praderas, esta área ha sido convertida en plantaciones de azúcar,

⁷ Resumen realizado por el autor de la presente tesis, obtenido del Global forest resources assessment - Informe global de recursos forestales-, FAO año 2000. Versión beta Octubre 2001.

caucho, y en extensiones ganaderas. Las precipitaciones varían entre 1 000 y 2 000 mm al año.

La región baja del departamento del Petén, situada al norte de las cadenas montañosas. Esta región de tierras bajas consiste en mesetas quebradas de piedra caliza recubiertas de un denso bosque lluvioso tropical, humedales y praderas naturales y artificiales, salpicadas de ruinas de las antiguas ciudades y templos Mayas. Las precipitaciones oscilan entre 2 000 y 4 000 mm.

El clima de Guatemala varía, según la altitud, desde las cálidas llanuras costeras hasta las frías cumbres montañosas. Las temperaturas varían enormemente de área a área debido a las diferencias de altitud.

Las llanuras de las tierras bajas tienen una temperatura promedio anual de aproximadamente 27 °C, con pocas variaciones estacionales. Los valles montañosos situados entre 1 200 y 1 800 metros de altitud son agradablemente templados. La temperatura anual promedio varía entre 16 °C y 21 °C. Los valles más altos a veces se cubren de escarcha y tienen una temperatura promedio de 4 °C.

Las precipitaciones varían según lo indicado anteriormente. La estación lluviosa por lo general dura de mayo a noviembre, verificándose precipitaciones diarias durante casi todo el período.

Holdridge, desde el año 1975 distingue catorce zonas de vida ecológicas en Guatemala, siendo las de mayor extensión principalmente: "bosque muy húmedo subtropical", "bosque húmedo subtropical", "bosque muy húmedo montano bajo subtropical", "bosque húmedo montano bajo subtropical", "bosque muy húmedo montano subtropical", "bosque húmedo montano subtropical", "bosque seco subtropical", "bosque pluvial subtropical" y "bosque pluvial montano bajo subtropical".

1. Bosque cerrado de coníferas. Comunidades de coníferas suelen encontrarse a distintas altitudes comprendidas entre los 200 y 2 000 m. La vegetación dominante consiste en *Pinus spp.* y *Quercus spp.*, aunque estos géneros se encuentran asociados con otras especies como el *Cupressus lusitanica* y el *Liquidambar styraciflua*. El sotobosque por lo general contiene los géneros *Eugenia*, *Myrica*, *Hedyosmum* y *Piper*.

Cerca de diez especies de pino crecen en el país, pero los bosques de coníferas más grandes, se componen de tres especies, *Pinus oocarpa*, *Pinus pseudostrobus* y *Pinus tenuifolia*, a veces se encuentra el *Cupressus lusitanica*. Asimismo existen pequeñas masas de pinabete, *Abies guatemalensis* y de *Juniperus standeleyii* que se encuentran a altitudes mayores. Otras coníferas presentes son el *Pinus ayacahuite*, *Pinus rudis* y *Pinus montezumae*.

Los bosques de *Pinus oocarpa* cubren el área más extensa, debido al tipo de suelo y al clima. Los árboles suelen estar mal formados y no están muy desarrollados, a menudo los incendios afectan estos bosques. El *Pinus pseudostrobus* y el *Pinus tenuifolia* crecen mejor y tienen mejores características fenotípicas, pero requieren mejores suelos, es por ello que el uso agrícola de la tierra y el desarrollo vial han tenido más impacto sobre ellos. El *Pinus hartwegii* y el *Pinus rudis* crecen a una altitud mayor. Algunas especies de *Quercus* forman a veces masas puras muy abiertas.

Las comunidades de *Pinus oocarpa* varían considerablemente en términos de altura, oscilando entre matorrales de no más de 3 m y bosques con árboles de 20 m, con troncos regulares, que forman masas pequeñas y aisladas. También se encuentran las especies *Inga*, *Persea*, *Carpinus* y *Ostrya* (Lehmann, 1977).

El crecimiento de masas mixtas de *Pinus* y *Quercus*, así como de *Liquidambar* depende de las condiciones edáficas.

Los cuatro tipos de bosque de coníferas principales se encuentran en Alto Cuchumatanes, al norte de Huehuetenango; en María Tecún, entre Sololá y Totonicapán; en la Sierra de Las Minas, entre El Progreso, Zacapa e Izabal y en el área de Baja y Alta Verapaz.

El pastoreo y el uso agrícola de la tierra tienen un fuerte impacto sobre los bosques de pinos. Los volúmenes en pie de buena calidad se encuentran confinados en las áreas menos accesibles del departamento de Totonicapán.

Tabla No. 1 Estado de los bosques Guatemala

Estado de los bosques	Superficie de la tierra		Cambios de la superficie forestal (1990-2000)		Distribución de la superficie forestal (2000) (mill. hect. % área)		
	2000 (ha)	2000 (km ²)	1990 (ha)	% año	Bosques	Bosques primarios	Bosques secundarios
Guatemala	10,843	2,850	-54	-1.71	26.3	29.9	44.0

Fuente: Programa FRA, FAO, 2000

V. PLANTEAMIENTO DE HIPÓTESIS

A mayor participación ciudadana en el proceso de desarrollo de políticas públicas ambientales, desde su planteamiento y discusión de contenidos hasta su socialización e implementación, mayor será también el conocimiento de la misma y la eficacia en el logro de los objetivos que se plantea.

La premisa básica subyacente a esta hipótesis, es que el mayor conocimiento de los objetivos, líneas de política, estrategias e instrumentos de la política, se deriva como producto de haber participado directamente en talleres o mesas de trabajo para la formulación y/o socialización de la política pública en cuestión.

VI. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

A. OBJETIVO GENERAL

Analizar los aciertos y desaciertos de la participación ciudadana en el proceso de formulación de la política forestal de Guatemala, así como también el conocimiento que los actores del sector tienen sobre la misma, para que este análisis sea útil en obtener lecciones aprendidas y brindar sugerencias pertinentes como recomendaciones para otros procesos abiertos de consulta en la formulación de políticas públicas ambientales.

B. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Examinar diferentes modelos o propuestas metodológicas sugeridas en procesos abiertos de participación ciudadana con propósitos de lograr consensos en los grupos de interés relacionados, en un proceso idóneo (teórico) para el desarrollo de políticas públicas.
- Determinar el grado de conocimiento que los diferentes conglomerados o grupos de actores del sector forestal tienen sobre los objetivos, las líneas de política e instrumentos de la política forestal de Guatemala.
- Desarrollar sugerencias que sean pertinentes a procesos abiertos de consulta y participación ciudadana en la formulación de políticas públicas ambientales, que se fundamenten en la base teórica de las diferentes propuestas examinadas y relacionadas con las lecciones aprendidas que a su vez se desprenden de la Política Forestal de Guatemala, como estudio de caso aplicado a esta tesis.

VII. METODOLOGÍA

A. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Se desarrolló, en primer lugar, la investigación bibliográfica del tema de políticas públicas en general y sobre políticas públicas ambientales en particular, así como del significado e implicaciones de la participación ciudadana en procesos de consultas nacionales. De los resultados de esta revisión bibliográfica se integró el marco teórico presentado en antecedentes. Asimismo, esta síntesis de las teorías investigadas fue muy útil como base comparativa para el análisis del estudio de caso planteado: la Política Forestal de Guatemala. En este análisis también se integraron los resultados obtenidos de la investigación de campo realizada a través de metodología estadística reconocida. De lo anterior se deduce que el tipo de investigación realizado es descriptiva, con dos modalidades de investigación: 1) documental y 2) experimental de campo.

B. UNIDAD DE ANÁLISIS

La unidad de análisis fue el estudio de caso planteado: la Política Forestal de Guatemala. Considerando muy especialmente la participación ciudadana en su formulación, y el conocimiento que existe sobre esta Política. Para determinar esta participación en la política citada, se incluyó la participación de diferentes sectores directamente vinculados con el quehacer forestal de las ocho regiones administrativas de la república guatemalteca (Decreto No. 70 – 86).

De acuerdo a la premisa básica que acompañó al planteamiento de la hipótesis, se aplicó el instrumento de campo que consistió en un cuestionario aplicado directamente a cada persona que se incluyó en la muestra.

C. MÉTODO ESTADÍSTICO

En la presente investigación se aplicó la metodología estadística del muestreo probabilístico en dos modalidades que, a su vez y para este caso específico consistió en dos etapas: (1) muestreo por conglomerados; y (2) muestreo aleatorio para cada conglomerado. Se eligió este método estadístico tratando de ser lo más equitativo posible, debido a que la población directamente relacionada al sector forestal que fue considerada para la investigación, está dispersa en todo el país; y a su vez pertenece y se desarrolla en grupos diferenciados del quehacer del sector forestal. De esta manera se decidió sistematizar el trabajo de campo en dos etapas de muestreo: en la primera etapa la unidad muestral fueron los conglomerados o grupos conformados, teniendo para este caso cuatro grandes conglomerados del sector forestal en todo el país:

- Conglomerado de OG, que se refiere a instituciones de gobierno rectoras o garantes de la aplicación de la Política Forestal (relacionadas a política, legislación e institucionalidad forestal).
- Conglomerado de ONG, que se refiere a entidades o instituciones ambientalistas y de conservación y protección de bosques y recursos naturales en general
- Conglomerado de productores o silvicultores, que se refiere a personas individuales o jurídicas dedicadas a la producción forestal (viverización, plantaciones, usuarios de aprovechamientos forestales).
- Conglomerado de la industria y comercio forestales, que se refiere a la industria de aserrío y empresas que comercian con productos forestales terminados o no.

Para cada conglomerado se conformó una listas de actores relacionados al sector; luego se estableció el inicio de la segunda etapa, que consiste en el muestreo aleatorio por cada conglomerado. Aquí se tuvo el cuidado de determinar el tamaño muestral en cada grupo aplicando la siguiente ecuación:

$$n = \frac{Z^2_{\alpha} i^2 (N - 1) + Z^2_{\alpha}}{N}$$

Donde:

n = tamaño muestral

N = tamaño de la población

Z = valor correspondiente a la distribución de Gauss 1,96 para $\alpha = 0,05$

i = error que se prevé cometer. Por ejemplo, para un error del 20% se introduce el valor 0,2. Para un error del 10% se introduce el valor 0,1.

El resultado del tamaño muestral por conglomerado fue el muestreo aleatorio que se aplicó a cada grupo diferenciado de los ya citados que pertenecen al sector forestal de Guatemala. Este mismo número proporcionó el total de personas entrevistadas en el conglomerado al que pertenece el tamaño muestral. De esta forma se dio la misma probabilidad de integrar la muestra a cada elemento de la población, que para este caso de estudio se tuvo una estimación, actualizada a diciembre del 2002, en un número aproximado de cuatrocientas personas⁸.

D. INSTRUMENTO

En seguimiento al diseño de la investigación y para probar la hipótesis planteada, se desarrolló un cuestionario con catorce preguntas correspondientes a dos variables y cuatro indicadores cada variable. Así, de los cuatro indicadores de la variable "conocimiento de la Política Forestal", se desprendieron ocho preguntas; y de la variable "participación en la formulación de la Política Forestal", se desprendieron seis preguntas. Todas formaron parte integral del instrumento

⁸ PAFG, Proyecto de Apoyo al seguimiento del Plan de Acción Forestal para Guatemala. Listas de participantes en el proceso de consulta para la formulación del nuevo Programa Forestal Nacional –pfn- 2002-2012.

de campo que se utilizó para el desarrollo de las entrevistas para la aplicación del estudio de caso en el presente trabajo.

Los indicadores que se plantean para la primera variable estaban relacionados con el marco de: a) los objetivos, b) las líneas de política y c) los instrumentos de la política. Con relación a la segunda variable se consideraron los siguientes indicadores: a) lo incluyente del proceso de consulta con los diferentes grupos de interés del sector forestal, b) la representatividad incluida de los grupos diferenciados, c) la metodología o el proceso de consulta desarrollado y d) el tiempo que duró el proceso de participación abierta.

El instrumento contó con una hoja de cotejo para verificar lo acertado o no que estaban las personas entrevistadas, al responder a las preguntas relacionadas con el conocimiento de los objetivos específicos, de las líneas de política y de los instrumentos planteados en el documento expreso de la Política Forestal de Guatemala.

VIII. RESULTADOS

Los resultados se presentan de acuerdo a la metodología planteada. La unidad de análisis (la Política Forestal de Guatemala) se subdivide en dos variables y cuatro indicadores para cada variable. A la *variable “conocimiento de la Política”*, corresponde cuatro indicadores de los cuales se plantearon ocho preguntas; y de la *variable “participación en la formulación de la Política”*, se plantearon seis preguntas. Todas formaron parte integral del instrumento de campo que se utilizó para el desarrollo de las entrevistas para la aplicación del estudio de caso en el presente trabajo.

Por consiguiente, los resultados también se presentan de acuerdo al método estadístico planteado, dándole seguimiento a las respuestas que para cada una de las variables tratadas dieron los cuatro grupos entrevistados. Algunas variables se presentan en análisis de forma general de acuerdo a las opciones de respuestas; pero además se presentan con mayor detalle desarrollando el análisis univariado y comparativo entre los grupos incluidos en la muestra.

$$n = \frac{Ax}{i^2(A_1 - 1) + (1 + (A_1/N)) * Z^2_{0.05}}$$

En el acápite del método estadístico se describe en detalle cómo se obtuvo el tamaño muestral correspondiente a cada grupo. Concretamente se siguieron dos etapas: 1) Se conformaron cuatro grupos de actores “*stakeholders*”, vinculantes al sector forestal con base a una lista general⁹. 2) A cada uno de estos grupos se le aplicó la ecuación indicada arriba para obtener el tamaño muestral. Fue de esta manera que se obtuvo en total que $n = 63$ casos incluidos en la muestra; mismos que estaban distribuidos en los cuatro grupos citados en el cuadro No 2.

⁹ Lista generada en el año 2002 por el PAFG –Plan de Acción Forestal para Guatemala- para el proceso de consulta nacional del nuevo –pfn- Programa Forestal Nacional 2002 a 2012.

Cuadro No. 2. Conglomerados del sector forestal incluidos en el estudio de caso¹⁰

Categoría de los grupos	OG	ONG	Productores/silvicultores	Comercio e industria	Total
(N) por grupo	104	85	110	66	365
(n) por grupo	17	15	18	13	63
% del total de muestra	27%	24%	28%	21%	100%

Fuente: elaboración propia con base a las listas del sector forestal

Como parte introductoria del instrumento de campo, que consiste en un cuestionario sobre la Política Forestal de Guatemala (ver anexo No 1), se ordenó para cada conglomerado o grupo una subdivisión más detallada para establecer la gama de representatividad de los diferentes grupos en los datos recabados.

Es así que como inicio del análisis de los resultados en cuanto a representatividad de la muestra, se encontró que para el grupo de OG se tiene representatividad de: a) instituciones, b) proyectos nacionales, c) universidad y, d) municipalidad. Para el grupo de ONGs se encontró representatividad de: a) instituciones, b) proyectos nacionales, y c) universidades privadas.

Para el grupo de silvicultores/productores la representatividad es: a) empresas privadas, b) asociaciones forestales y/o cooperativas, y c) consultores independientes.

Por último, para el grupo comercio e industria forestal se encontró su representatividad en: a) empresas privadas –aserraderos, mueblerías, exportadores-, b) asociaciones, y c) proyecto regional que apoya a la industria y comercio forestales. En cuanto a enfoque de género de la muestra, el porcentaje mayor de las personas entrevistadas (81%) corresponde al género masculino, y el menor porcentaje (19%) corresponde al género femenino.

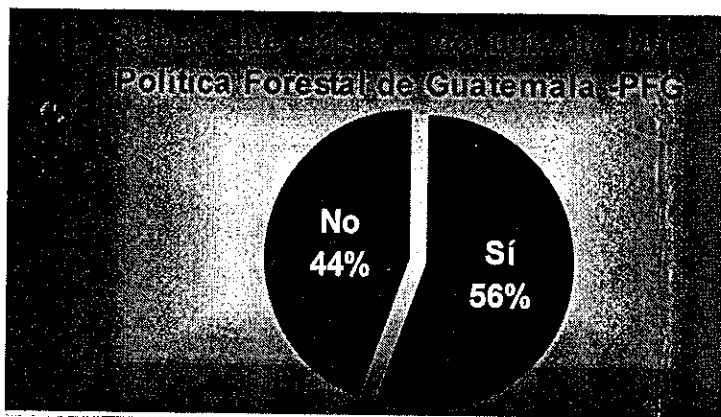
¹⁰ En el acápite de Método Estadístico, se define a qué actores se incluye en cada grupo.

De las dos variables investigadas en el estudio de caso, la que obtuvo mayor cantidad de respuestas fue la relativa al conocimiento. Además, la guía de entrevista incluyó dos preguntas generales introductorias. En el total del instrumento de campo se incluyeron catorce preguntas, pero se omitieron dos una correspondiente a cada variable (numerales 5 y 14 del instrumento. Anexo No.1 del presente trabajo) por la razón que no aportaron suficientes datos significativos. Siendo entonces que de las doce preguntas restantes se deriva el análisis presentado a continuación.

Otro aspecto importante a dimensionar en este análisis estadístico, es que en las preguntas relacionadas con la variable *“conocimiento de la Política Forestal”*, se desarrolla un análisis más detallado por dos razones: 1) porque los resultados que se obtuvieron de la encuesta son más abundantes, y 2) porque estos se pueden diferenciar también para cada uno de los cuatro conglomerados incluidos en la muestra (OG, ONG, Silvicultores y Comercio e industria, todos vinculantes al sector forestal). Fenómeno que no ocurrió para la variable de participación (ver gráfico número 3).

A. Conocimiento de la existencia de la Política Forestal

Gráfico No. 1

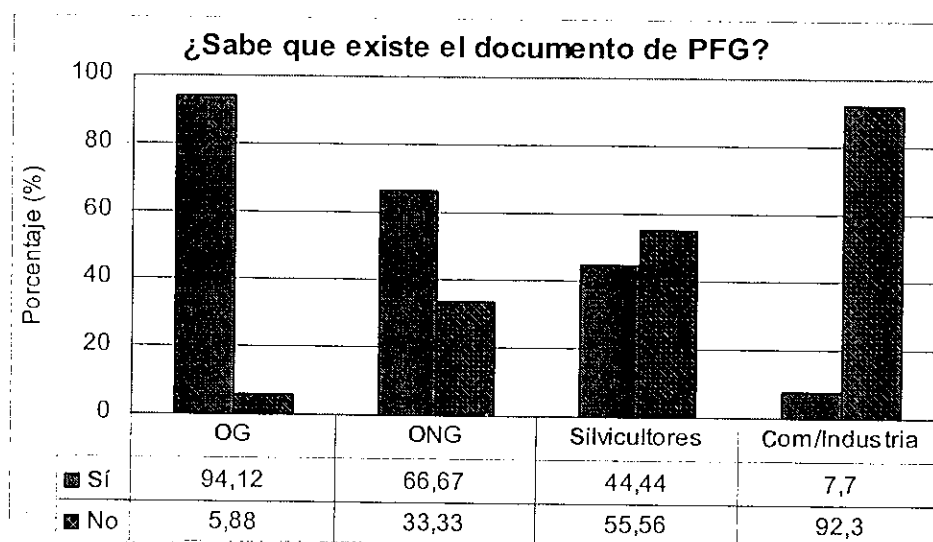


Entrando en materia de las variables, la pregunta general introductora se enfoca a conocer si la/el entrevistado(a) sabe de la existencia de la Política Forestal expresa, o sea el documento de la misma.

Aquí se obtuvo la respuesta que en términos generales es medianamente conocida; derivándose del análisis que el 44% no sabe que existe esta Política, y el 56% sí contestó afirmativamente. Estos son los resultados generales, pero si se analiza a mayor profundidad se obtienen otros datos interesantes y desagregados por cada uno de los conglomerados incluidos en el estudio de caso. De aquí se obtiene que el grupo de las OG, o bien instituciones rectoras y/o garantes de la aplicación de la PFG, son las que en mayor porcentaje saben que existe el documento de esta política y en contraparte, los que menos conocen de este documento son los actores del grupo al que pertenece la industria y el comercio forestal del país.

El grupo de las ONG, organismos e instituciones conservacionistas, como se puede ver en el gráfico 2, fue el que en segundo lugar manifestó que saben que existe el documento de la PFG.

Gráfico No. 2



El grupo que representa el promedio general es el de silvicultores o productores. El grupo de comercio e industria forestal prende el bombillo rojo porque parece ser al que menos se le ha llegado con el documento de política; aún estando incluidos en la cadena productiva forestal varios instrumentos planteados en la Política por ejemplo: módulos foresto-industriales, mercados financieros y crédito industrial, seguros a la inversión privada, información e inteligencia de mercados, aunque claro está que aún falta operativizar la mayoría de los instrumentos planteados en la política.

B. Participación ciudadana en el proceso de formulación de la Política

Según la variable de participación en la formulación de la PFG (gráfico No. 3), es notoria que la mayoría de entrevistados no fueron llamados a participar. En esta variable se refleja que el 8% de la muestra sí participó en reuniones de discusión o con la revisión del documento borrador, en contraposición del 92% de la muestra que no se enteró de este proceso. Este fue un hallazgo que no se esperaba como resultado de las encuestas, porque se tenía una expectativa más alta del nivel de participación en la formulación de esta política.

Gráfico No. 3

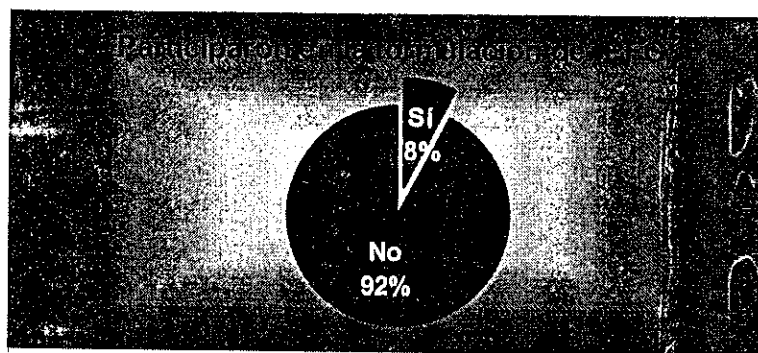
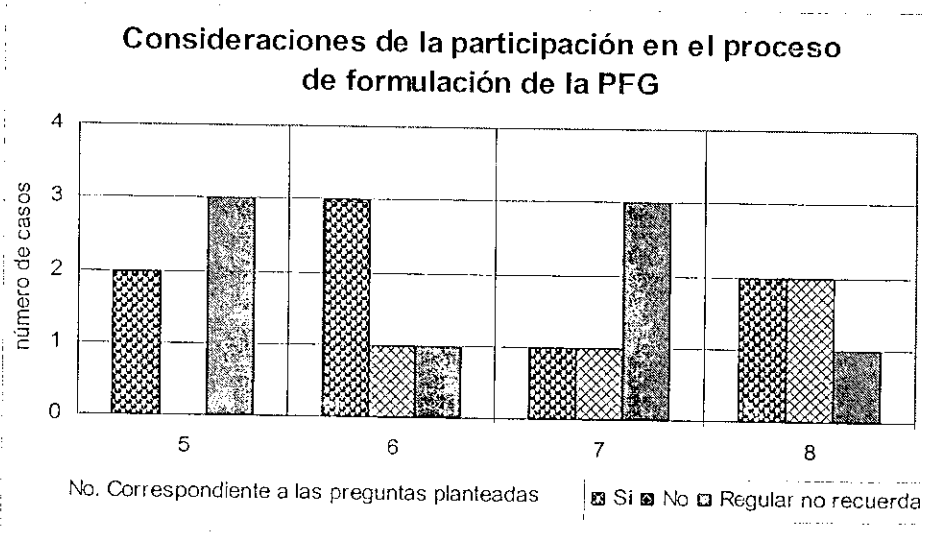


Gráfico No. 4



Sólo el 8% por ciento del total de la muestra, quienes fueron los que sí participaron en el proceso de formulación de la política, a estos se les plantearon cuatro preguntas más que al 92% que no participó en el proceso. Aquí cabe notar que por ser reducida esta muestra, los datos se presentan en números absolutos (ver Gráfico No. 4). La primera cuestión (con numeral 5 en el gráfico No. 4) se refiere a indagar si consideraban que hubo participación abierta, y la respuesta de la mayoría la consideraron regular. Como uno de los comentarios adicionales esgrimieron que, *"pudo haber mayor representación de otros sectores que también hubieran hecho otros aportes. El grupo consultado fue muy reducido"*.

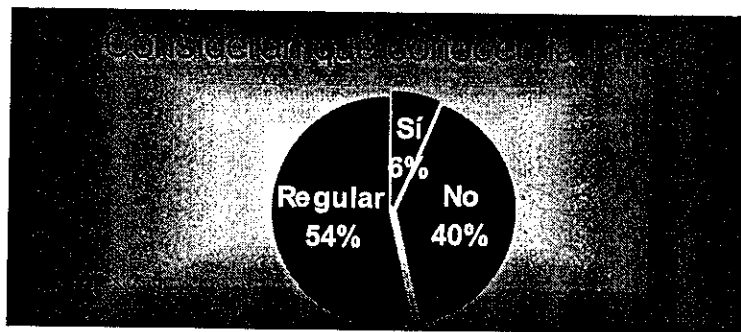
La siguiente pregunta (con numeral 6 en el gráfico No. 4) fue, ¿Le presentaron el documento impreso de la Política Forestal? A lo que la mayoría de los que participaron en el proceso de formulación respondió afirmativamente. Por otro lado, es interesante notar que en términos de percepción se les planteó, ¿Percibe si están reflejados los puntos de vista y propuestas expresados? (que corresponde al numeral 7 en el gráfico No.4) La mayoría no sintió reflejados sus planteamientos en el documento final, porque su respuesta fue catalogada de regular. Y la última pregunta de esta serie se refiere a, ¿sabe o recuerda cuándo

fue que se desarrolló este proceso? (numeral 8 del grafico No. 4) A lo que una mitad contestó acertadamente y la otra mitad no recordaba el tiempo exacto del proceso formal de formulación de esta política, que duró aproximadamente un año, entre 1998 a 1999.

C. La socialización de la de la Política Forestal: Niveles de conocimiento

De acuerdo a la variable conocimiento de la política, los indicadores para estimar los niveles de conocimiento están relacionados con: (a) los objetivos, (b) las líneas de política, y (c) los instrumentos de la política. Y para iniciar con esta fase se planteó una pregunta general que se ilustra en los gráficos No. 5, y en el gráfico No. 6. En este último gráfico se puede apreciar la información diferenciada por cada uno de los cuatro grupos de interés incluidos en la muestra.

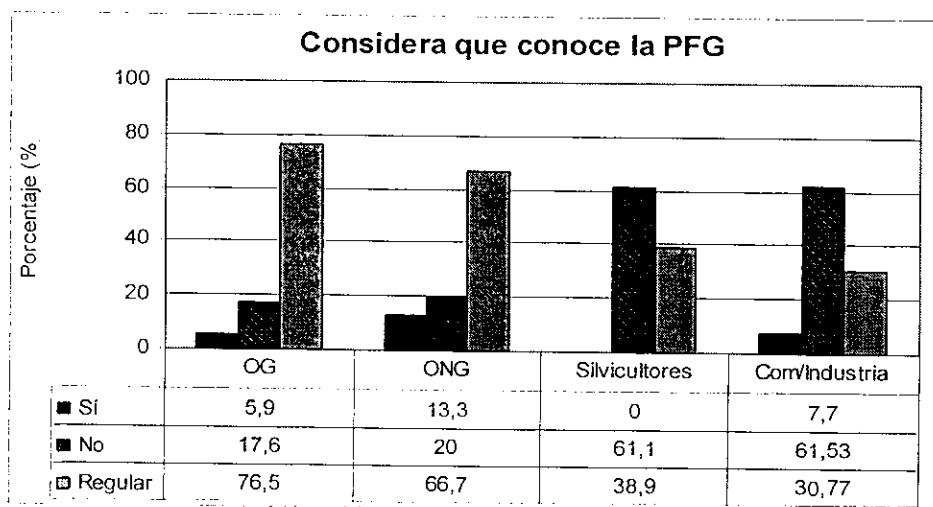
Gráfico No. 5



Agrupando al total de la muestra, los datos que se obtuvieron representan a un cuarenta por ciento que considera que no conoce la PFG, la mayoría considera que la conoce de forma regular con 54%, y los que consideran que sí la conocen más ampliamente, es el seis por ciento restante.

Como se puede observar en el gráfico No. 6 la mayoría del grupo de productores y silvicultores -el 61%-, así como también el 61% del grupo de comercio e industria forestal, consideran que no conocen la Política Forestal.

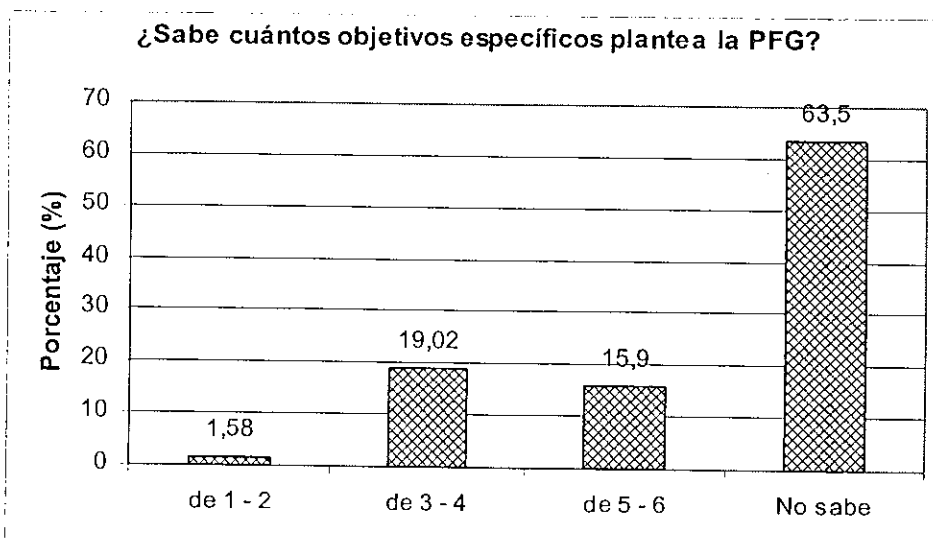
Gráfico No. 6



En contraste con los otros dos grupos de la muestra, en el grupo de las OG y el grupo de las ONG consideran que conocen esta política en términos regulares. Es interesante comparar esta variable con la primera planteada en el instrumento guía de la entrevista, porque coincide con el desconocimiento que existe el documento de la PFG. Los grupos de silvicultores/productores y los de comercio e industria forestales son los que manifiestan mayor desconocimiento de la política.

Este fue el método que se empleó para triangular información mediante el mismo instrumento a través de planteamientos parecidos en la misma entrevista, logrando de esta forma mayor grado de confiabilidad en la información recabada.

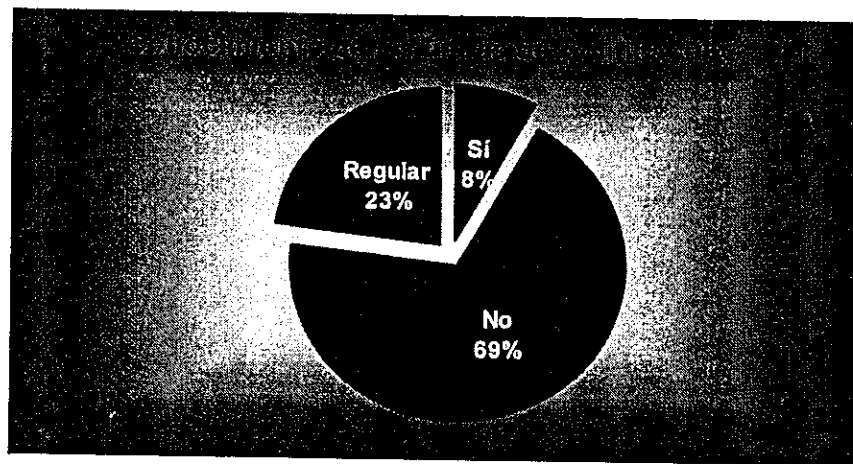
Gráfico No. 7



Del indicador relacionado al conocimiento de los objetivos de la política, surge el planteamiento para saber si las/los entrevistados conocen cuántos objetivos específicos se plantean en la PFG. Aquí las respuestas variaron entre los intervalos de uno a dos; de tres a cuatro; y de cinco a seis. Aunque la mayoría manifestó que no sabe cuántos objetivos específicos se plantean en esta política. Para este indicador no se hizo el análisis diferenciado por grupos, porque las diferencias no eran significativas y por lo tanto se decidió agrupar las respuestas en el orden de los intervalos más frecuentemente mencionados (ver gráfico No. 7).

Otra variable que resultó poco conocida, es la relativa a las líneas de política que plantea la PFG. Esto coincide también con el conocimiento general de la misma, lo cual se puede inferir muy rápidamente comparando el gráfico No. 5 con el gráfico No. 8 en este mismo acápite. Pero siendo consistentes con el mismo método de análisis; que comprendió el abordaje general del total de la muestra, y luego seguir el análisis diferenciado por grupos, se puede notar en qué conglomerado es dónde se presenta mayor o menor conocimiento de la variable en cuestión.

Gráfico No. 8



De esta manera es notoria la diferencia de los tres grupos del sector privado con el sector público. Recordando que aquí se refiere al sector privado representado por los tres grupos que se han venido citando (ONG, silvicultores y productores, comercio e industria forestales), quienes en su mayoría muestran no conocer las líneas de política planteadas. En tanto que el grupo de OG en su mayoría sí conoce estas líneas de política; ya sea claramente o de forma regular, lo cual se aprecia en el gráfico No. 9.

Como pregunta verificadora se invitó a los/las informantes a mencionar algunas líneas de política, y la respuesta fue que en su mayoría no recordaban cuáles eran exactamente estas líneas. Muchas veces tendían a confundirlas con los instrumentos de la política, siendo esta una de las respuestas en las que más dudas presentaron. Fue la minoría que recordó de una a seis líneas de política planteadas y que las recordó clara y exactamente como están expuestas en el documento de política (ver gráfico No. 10).

Gráfico No. 9

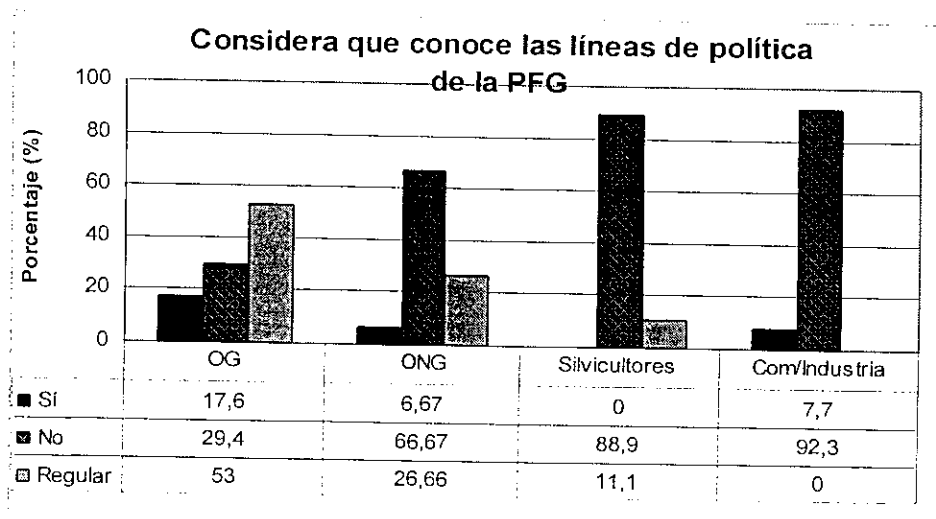
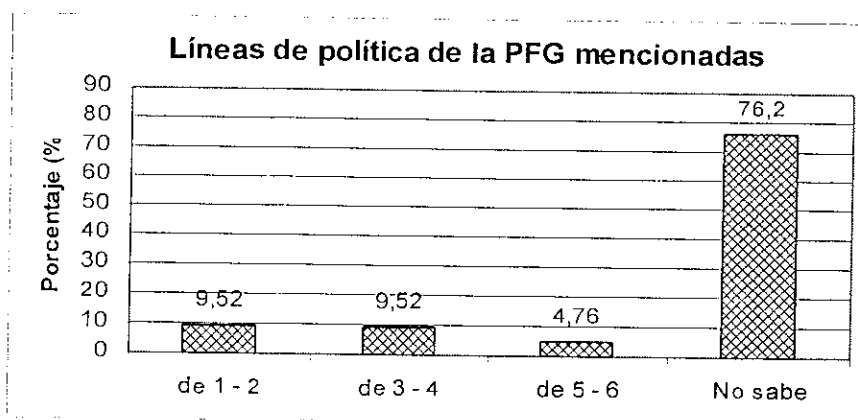


Gráfico No. 10

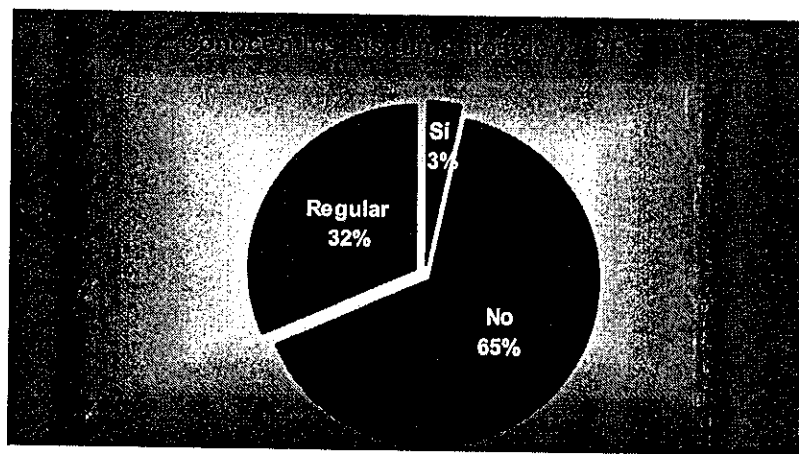


El último indicador de la variable *conocimiento de la política*, como ya fue expuesto, se refiere a cuánto conocen los diferentes actores sobre los instrumentos que plantea la política. De este indicador se derivaron dos preguntas de las cuales se presenta su análisis a continuación.

Siguiendo el método de análisis, consistente en el abordaje general del total de la muestra, y más adelante el análisis diferenciado por grupos; se tiene que la mayoría tampoco conoce los instrumentos de la política, aunque cabe hacer notar

que los instrumentos son los aspectos más tangibles de una política, y por lo tanto fáciles de identificar. El 32% los identifican de forma regular, y sólo el 3% sí los identifican claramente (ver gráfico No. 11). Nuevamente fueron los dos grupos del sector privado: 1) productores y silvicultores, 2) comercio e industria, los que respondieron que no conocen los instrumentos de la Política Forestal.

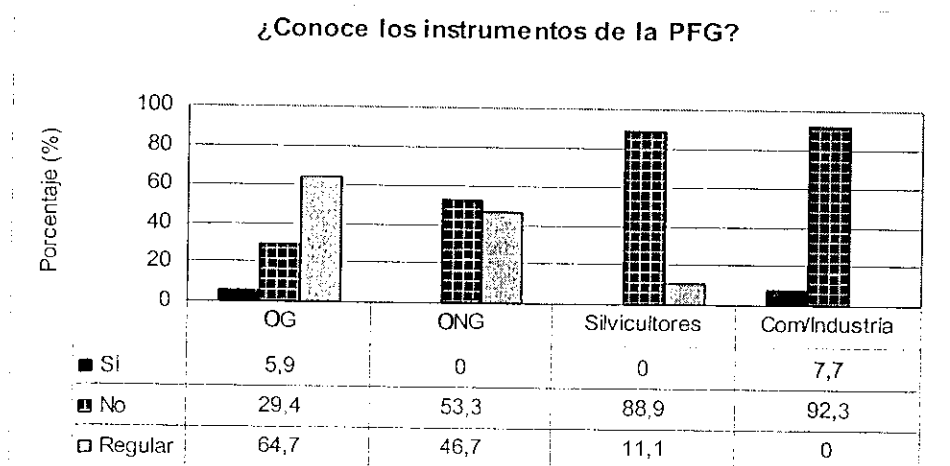
Gráfico No. 11



Al igual que con el indicador de las líneas de política, se tuvo el cuidado de ser consistentes con el método de preguntas, y de esta manera se invitó nuevamente a los/las informantes a mencionar los instrumentos de política que recordaran en ese momento. La respuesta fue que cerca del cincuenta por ciento mencionaron de uno a cinco instrumentos, siendo el más frecuentemente mencionado el programa de incentivos forestales, PINFOR. Seguramente porque este instrumento es el que mayor difusión ha tenido; ya sea por estrategia de comunicación o por ser punto medular de discordia que acompañó a la intervención del INAB –Instituto Nacional de Bosques- por parte del gobierno central en febrero a mayo del año 2002.

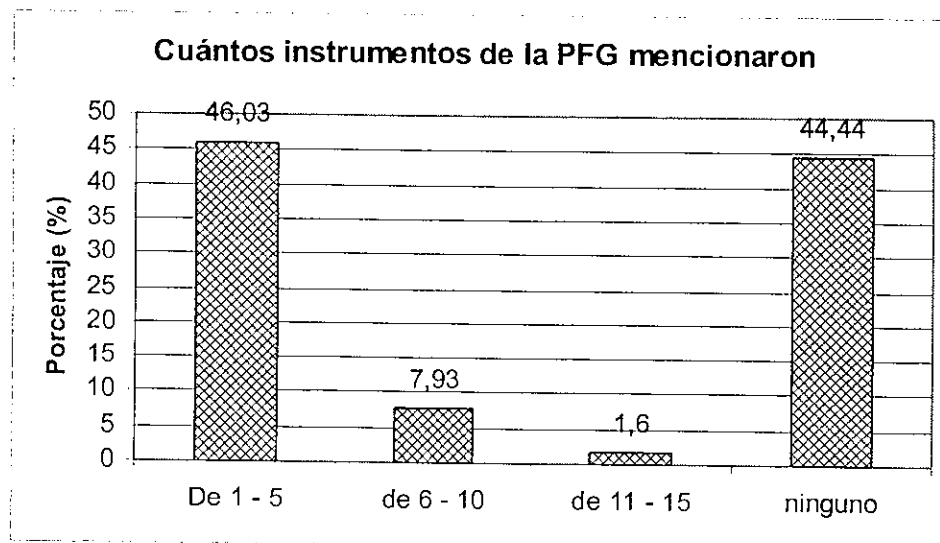
Aunque recordar instrumentos de una política en un momento inesperado no es tarea fácil, sobresalió la minoría que mencionaron de seis a diez instrumentos de los treinta y dos que se plantean en la Política Forestal. Del grupo de actores que más número de instrumentos mencionaron, otra vez son los que corresponden a OG y a ONG. Seguramente porque los del grupo de OG están más directamente vinculados con el contexto político e institucional del quehacer forestal en el país, ya que son las instituciones garantes y rectoras de este sector.

Gráfico No. 12



Cabe hacer notar que el instrumento de la muestra sólo se aplicó a gerentes, propietarios de aserraderos, propietarios de mueblerías, regentes forestales de empresas reforestadoras, decanos y profesores de unidades facultativas de universidades que dictan la carrera forestal, directores de unidades y regionales y/o departamentales de INAB, CONAP, MARN y MAGA.

Gráfico No. 13



IX. DISCUSIÓN

A. POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU FORMULACIÓN

Las políticas públicas tienen la finalidad de dar respuesta, por parte del gobierno central, a la solución de una problemática presente en el seno de la sociedad. Esta respuesta se convierte en la estrategia, o el pronunciamiento que el gobierno plantea para resolver esa problemática.

En este marco y dentro de un contexto nacional, las políticas públicas ambientales se ubican dentro de las políticas temáticas o sectoriales e incluyen medidas –entre otras- para prevenir o disminuir la contaminación del aire, del agua, así como todas aquellas medidas que atañen al aprovechamiento de los recursos naturales (Bernard Nebel, 1999:430).

Es imperativo que en la formulación de las políticas públicas ambientales se desarrollen procesos abiertos de participación ciudadana con representatividad de los diferentes grupos de actores o sectores vinculantes a la política que se quiere implementar. La teoría científica del tema, al tratar el ciclo de vida de las políticas públicas, recomienda que estos procesos sean incluyentes e intersectoriales, aunque algunos procesos tengan un inicio e identificación de la problemática con discusiones técnicas de pequeños grupos, lo que se clasificaría como “modelos grupistas o elitistas”¹¹, en otro momento antes de la implementación de la nueva política es necesario abrir el proceso a otros grupos, tal como lo mencionan varios autores tratadistas del tema de políticas públicas (Nebel, y Wright, 1999; Brewer y DeLeón, 1983; Salazar, 1999; Carrera, 1997; Nagel, 1991).

¹¹ Estos nombres son asignado a dos de los “Modelos para la formulación de Políticas Públicas”, que emplea el Profesor Carlos Salazar Vargas en su libro, *Las Políticas Públicas*. (1999:110 – 137). Universidad Javeriana, Colombia.

En el contexto de la formulación de políticas públicas, se plantea que la participación ciudadana es un proceso continuo, donde se desarrolla una comunicación de doble vía entre las partes involucradas, con el propósito de conciliar los intereses económicos, sociales, ambientales y/o políticos que se manifiestan sobre una acción determinada (política, programa o proyecto). (MOP, 2001:19)

Las políticas públicas ambientales en otros países latinoamericanos como Chile, Bolivia, y Brasil han recuperado esta orientación; y es así que algunos más que otros han tenido una extendida promoción de la participación ciudadana en la gestión ambiental descentralizada y bajo la perspectiva de los tomadores de decisión o "stakeholders" –término empleado por el Banco Mundial-, o bien grupos de actores vinculados con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Estos procesos tampoco se han dado por generación espontánea, y aquí es importante mencionar que la Agenda 21 derivada de la Cumbre de Río 1992 –CNUMAD-, llamaba a las naciones del mundo por una mayor participación ciudadana en la gestión ambiental.

De acuerdo a la ponencia de Carlos Crespo (1999:87) menciona que, "las políticas públicas, en el escenario local, directa o indirectamente, generan dos efectos de poder¹² diferentes y al mismo tiempo complementarios: por un lado disciplina a la sociedad; y a la vez promueven y/o estimulan conflictos socio ambientales". Si las políticas públicas generan estos efectos como expresa Crespo, es una razón más para que el proceso de formulación sea participativo, abierto y transparente. Y que estos procesos no sólo queden al nivel de ofrecer información, por el derecho a informarse que tiene la ciudadanía, sino para satisfacer la o las necesidades sentidas; y que los grupos de actores influyan en las decisiones acotadas en las políticas públicas que se disponen a la participación ciudadana.

¹² Foucault enfatiza la necesidad de superar las nociones negativas del poder (excluye, reprime, prohíbe) por una visión "positiva", pues el poder, al ser básicamente un conjunto de relaciones, "produce" saberes, y a la vez genera resistencias. (citado por Crespo)

Las consultas de una política con los diferentes grupos de actores relacionados puede ser o no de carácter vinculante; pero si el grado de participación va más allá de la participación consultiva hacia la gestonaria, en donde los actores participan de un proceso de negociación, producto del cual se establecen acuerdos que tienen carácter vinculante, en esta forma de participación sí hay incidencia en la decisión adoptada (MOP -Ministerio de Obras Públicas-, Chile 2001:19).

De lo anterior se deduce que antes de promover y realizar un proceso participativo en la formulación de cualquier política pública ambiental, es necesario desarrollar un plan de participación ciudadana en el ciclo de vida de esa política, o bien para el proceso de formulación específicamente. En este plan también es necesario socializar oportunamente la política pública en desarrollo, con los grupos relacionados o vinculados. De esta forma se evitarían posibles efectos contraproducentes o negativos (conflictos socio ambientales, por ejemplo) que podrían revertirse en la fase de implementación de la política pública ambiental.

Para hacer una abstracción de la realidad y con fines meramente académicos, es posible concebir la etapa de formulación como el punto de partida de todo proceso de políticas públicas. Además, se pueden entender los resultados como el punto de llegada de este proceso (Salazar, 1999:167). A este ejercicio académico, también se aportan elementos de juicio fundamentados en la literatura consultada donde eruditos plantean sus teorías sobre el tema y en este marco de análisis comparativo se derivan lecciones aprendidas en el contexto guatemalteco, sobre lo que sucede en la práctica en la formulación de políticas públicas en el país.

Para el cumplimiento de los objetivos específicos planteados, se desarrolló la investigación y discusión teórica aquí planteada sobre los modelos y propuestas metodológicas que incluyen la participación ciudadana en los procesos ideales para la formulación de políticas públicas. De ahí que es importante traer estos

elementos para hacer una yuxtaposición aplicada a un estudio de caso de una política ambiental: la Política Forestal de Guatemala.

B. Estudio de caso: la Política Forestal de Guatemala

De los resultados que se obtuvieron (ver gráfico No. 1, capítulo resultados), se notó que la Política Forestal de Guatemala, el documento expreso, es poco conocida en el sector. A pesar de que el estudio se hizo con grupos de actores directamente vinculados con el sector forestal del país, el mensaje o lectura de este resultado es que hizo falta un mayor nivel de inclusión de representantes de diferentes grupos del mismo sector, con una más amplia representación podía haberse discutido el enunciado y posterior planteamiento de la Política Forestal.

Preocupa que, de cuatro conglomerados o grupos diferenciados, pero directamente vinculados en la cadena forestal, dos del sector privado productivo: a) productores y/o silvicultores, y b) industria y comercio forestal, en su mayoría no saben que existe este documento de política pública (ver gráfico No. 2, capítulo resultados). Y del total de la muestra, el 8% fue el que participó en reuniones de discusión en la formulación de la política. (ver gráfico No. 3, capítulo resultados). Lo anterior da espacio para pensar que hace falta un plan de difusión y comunicación de este documento tan importante dentro del mismo sector, porque durante su formulación faltó representatividad de los diferentes grupos de interés vinculados al sector forestal del país. Por las palabras de uno de los entrevistados que sí estuvieron participando en el proceso de formulación:

«pudo haber mayor representación de otros sectores que también hubieran hecho otros aportes. El grupo consultado fue muy reducido».

Con relación a la participación en el proceso de formulación de la política, se consideró en el estudio de campo, realizado a través de las entrevistas con personas clave, otras variables, además de la participación abierta, como la de

indagar si ven reflejados sus puntos de vista en el documento final, a lo que respondieron que los ven reflejados regularmente (ver gráfico No. 4, capítulo resultados).

Aunque, reflejando algunos comentarios vertidos por las personas entrevistadas, generalmente académicas en este caso, se considera que como documento de política pública está bien planteada y clara esquemáticamente. Se menciona también que fue un buen ejercicio de elaboración de una política pública; pero que debió haber mayor participación de otros sectores, por ejemplo: sector comunitario, organizaciones Mayas. Se considera también que la participación debió haber sido amplia en tres momentos: a) en el diseño, b) en la formulación, y c) en la implementación –sobre todo en sus inicios-. No basta con el trabajo intenso en la formulación, sin considerar el trabajo de divulgación y comunicación de la nueva política, sobre todo cuando no ha habido suficiente representatividad de diferentes sectores y grupos en la formulación de la misma.

De acuerdo con un estudio realizado por el Centro de Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala (CALAS, 2001:14) con instituciones del sector forestal (García, F. 2002), se esgrime que faltó desarrollar un proceso formal de socialización de la Política Forestal y no se encontró referencia a algún documento de sistematización del proceso de formulación de esta política pública.

Lo anterior está estrechamente vinculado con los resultados obtenidos del estudio de campo realizado, con relación a la variable, “conocimiento de la política forestal”. Y como se plantea en la metodología, los indicadores para estimar el conocimiento están relacionados a los objetivos, las líneas de política, y los instrumentos de la política.

Los resultados indican que el conocimiento general de la Política Forestal de Guatemala, es bajo o regular. Los grupos que consideran conocerla regularmente son los conglomerados de las dependencias gubernamentales –OG -

(instituciones, proyectos, universidad y municipalidad) y en las ONG (instituciones, universidades privadas, y proyectos nacionales). Los grupos que declaran abiertamente no conocerla son los conglomerados de productores y silvicultores (empresas privadas, asociaciones forestales y cooperativas forestales); así como también en su mayoría declara no conocerla el conglomerado de industria y comercio forestales (empresas privadas, aserraderos, mueblerías, exportadores y asociaciones forestales (ver gráfico No. 5 y gráfico No. 6, capítulo Resultados).

En cuanto al conocimiento de los objetivos la mayoría de las personas entrevistadas, 63% manifiesta que no sabe cuántos ni cuáles objetivos específicos se plantean en la Política Forestal (ver gráfico No. 7, capítulo Resultados). Aspecto similar sucede con el conocimiento de las líneas de política (ver gráfico No. 8, gráfico No. 9 y gráfico No. 10, capítulo Resultados), y con los instrumentos de política (ver gráfico No. 11, gráfico No. 12 y gráfico No. 13, capítulo Resultados). El hallazgo encontrado es que continua la constante del poco conocimiento de estos indicadores en los conglomerados del sector privado productivo, como son los silvicultores y los de industria y comercio forestales. Alrededor del 25% conoce algunas líneas de política, y la mayoría de este 25% está concentrada entre las OG y las ONG. Los instrumentos de política reflejan similares resultados, porque cerca del total de entrevistados manifiesta no conocerlos, y nuevamente fue el conglomerado de silvicultores y de comercio e industria.

Se considera que aún hay varios grupos de actores, tanto del sector forestal como de otros sectores relacionados, que todavía no se perciben como parte integrante de este sector y de ahí que tampoco se integran en la ejecución de la política forestal. Esto conduce a plantear que a corto plazo es necesario desarrollar una estrategia de comunicación y divulgación de la Política Forestal de Guatemala. Esta estrategia dirigida a diferentes grupos objetivo: 1) sector forestal privado, 2) sector comunitario, entre este incluir a cooperativas y asociaciones

forestales, y 3) la academia, con énfasis en universidades que cuentan con la carrera forestal. Esto conllevaría a una mejor y mayor socialización e internalización de la Política Forestal de Guatemala, cerrando la brecha de la formulación a la implementación.

X. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES

El análisis derivado de los resultados del estudio realizado indican que el nivel de conocimiento general de la Política Forestal de Guatemala es bajo. Los grupos que mejor la conocen son los conglomerados de las dependencias gubernamentales (OG) y el de las instituciones no gubernamentales (ONG). Los grupos que declaran abiertamente no conocerla son los conglomerados de productores y silvicultores (empresas privadas, asociaciones y cooperativas forestales). También en su mayoría, declara no conocerla el conglomerado de industria y comercio forestales (empresas privadas, industria de aserrío, industria secundaria, exportadores y asociaciones forestales). Por consiguiente, se confirma la hipótesis planteada para el presente estudio.

De los resultados obtenidos se deduce que el nivel de participación y representación de diferentes actores del sector forestal del país fue muy bajo. Esto se comprobó al comparar algunos hallazgos de la muestra, donde el 8% sí participó en reuniones o revisión del documento borrador durante el proceso de formulación de la Política Forestal de Guatemala, en contraposición al 92% de la muestra que no se enteró de este proceso. Este fue un hallazgo que no se esperaba como resultado de la encuesta, porque se tenía una expectativa más alta del nivel de participación en la formulación de esta política pública ambiental.

En los resultados del estudio se encontró que se sabe poco del documento de la Política Forestal de Guatemala expresa. Haciendo notar que el estudio se hizo con grupos de actores directamente vinculados con el sector forestal del país, la lectura de este resultado es que hizo falta mayor inclusión de representantes del mismo sector.

El bajo nivel de conocimiento de los planteamientos que se hacen en la Política Forestal de Guatemala, determinados en este estudio por los indicadores respectivos, como son: los objetivos específicos, las líneas de política y los instrumentos, refleja que hizo falta cubrir la etapa de socialización que en el ciclo de vida de las políticas públicas los eruditos recomiendan realizar. Etapa que aún está pendiente por desarrollarse y que vendría a cumplir con un llamado de la Agenda 21, por una mayor participación ciudadana en la gestión ambiental.

Algunos comentarios de las personas entrevistadas, generalmente académicas, concluyen que, como documento de política pública, la Política Forestal de Guatemala está bien planteada y clara esquemáticamente. Se menciona también que fue un buen ejercicio de elaboración de una política pública ambiental y que la misma es ejemplo para otras política temáticas, con la lección de considerar mayor participación ciudadana en tres momentos: a) en el diseño o planteamiento del principio de política, b) en el proceso de formulación y c) en el inicio de su implementación.

No basta con el trabajo intenso en la formulación de una política pública ambiental, si esta etapa es desarrollada por un reducido grupo de técnicos en la materia, sin considerar el trabajo de divulgación y comunicación para el lanzamiento público de la nueva política, sobre todo cuando no ha habido suficiente representatividad de diferentes sectores y grupos vinculantes en la formulación de la misma.

B. RECOMENDACIONES

Es imperativo que en la formulación de las políticas públicas ambientales se desarrollen procesos abiertos de participación ciudadana con representatividad de los diferentes grupos de actores o sectores vinculantes a la política que se quiere implementar. La teoría sobre el tema, al tratar el ciclo de vida de las políticas públicas, recomienda que estos procesos sean incluyentes e intersectoriales,

aunque algunos procesos tengan un inicio e identificación de la problemática con discusiones técnicas de pequeños grupos, en otros momentos antes de la implementación de la nueva política es necesario abrir el proceso a otros grupos.

En el ciclo de vida de las políticas públicas se recomienda que el proceso de formulación sea participativo, abierto y transparente. Este proceso no sólo debe quedar al nivel de ofrecimiento de información, sino que debe satisfacer las necesidades sentidas, los grupos de actores deben influir en las decisiones de las políticas públicas que se disponen a la participación ciudadana. Determinando también, de acuerdo al nivel de participación ciudadana, consultiva o gestionaaria, esta política puede o no tener carácter vinculante.

Para promover y realizar un proceso participativo en la formulación de cualquier política pública ambiental, es necesario desarrollar un plan de participación ciudadana en el ciclo de vida de esta política, o bien para el proceso de formulación específicamente. En este plan también es necesario socializar oportunamente la política pública en desarrollo, con los grupos relacionados o vinculados. De esta forma se evitarían posibles efectos contraproducentes o negativos (conflictos socio ambientales, por ejemplo) que podrían revertirse en la fase de implementación de la política pública ambiental.

La eficacia en la implementación de las políticas sectoriales, como se clasifica a las políticas públicas ambientales, sólo se logra si están articuladas con otras de alto nivel. En el caso de la Política Forestal de Guatemala se recomienda esta articulación porque es clave en tres aspectos: a) para atender las causas estructurales de la deforestación, b) para articularse con otros sectores del desarrollo económico y c) para lograr el apoyo político y financiero requerido por el sector forestal.

Es necesario desarrollar a corto plazo una estrategia de comunicación por parte de INAB, MAGA, PAFG y Gremial Forestal dirigida a diferentes grupos objetivo

como: 1) sector forestal privado, 2) sector comunitario, entre este incluir a cooperativas y asociaciones forestales, y 3) la academia, con énfasis en universidades que cuentan con la carrera forestal. Esto conllevaría a una mejor y mayor socialización e internalización de la Política Forestal de Guatemala, cerrando la brecha de la formulación a la implementación.

Implementar el sistema de seguimiento y evaluación de la Política Forestal de Guatemala, con criterios e indicadores establecidos para el seguimiento y evaluación de políticas públicas desarrollados ampliamente por la literatura específica del tema. Actividad que debería recaer en una entidad independiente a la rectoría de la Política Forestal de Guatemala, pudiendo apoyarse también en otras investigaciones académicas que aporten información para alimentar el sistema de seguimiento y evaluación.

XI . BIBLIOGRARIA

- Antweiler C, Mersman C. 1996. *Local Knowledge and Cultural Skills as Resources for Sustainable Forest Development*. Eschborn, Germany. 50 Págs.
- Arana, G. et. al. 1999. *Enfoque sobre el Desarrollo Sostenible*. FLACSO. Guatemala. 136 Págs.
- Brewer, G. & deLeón, P. 1983 *The Foundations of Policy Analysis*. The Dorsey Press. USA. 476 Págs.
- Cabrera, Claudio. 1996. *Síntesis Histórica de la Deforestación en Guatemala*. Guatemala. PAFG. 16 Págs.
- CALAS. 2002. *Socialización de la Política Forestal*. Centro de Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala. Guatemala. 26 Págs.
- Carrera, Jaime. 1997 *Institucionalidad y Política Ambiental. Insumo para el informe de Desarrollo Humano de Guatemala*. 30 Págs.
- Crespo F. C. 1999. *Políticas Públicas, Gobierno Local y Conflictos Socio-ambientales*. Ponencia para Conferencia Electrónica FAO-F TPP – Comunidec. Quito, Ecuador. 17 Págs.
- Davis, S.H., Ebbe, K. 1993. *Traditional Knowledge and Sustainable Development*. Washington, USA. 58 Págs.
- FAO. 2000. *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma. CD Rom

- Fisher, A. Et. Al. 1995 *Manual para el diseño de investigación operativa*. Segunda Edición en Español. USAID The Population Council. México. 99 Págs.
- Garnett, H. & Rielly, C. 1996 *Managing Policy Formulation and Implementation in Zambia's Democratic transition*. USA. 30 Págs.
- Guatemala. 1999. CONAMA. *Estrategia Nacional para la Conservación y el uso Sostenible de la Biodiversidad. Plan de Acción*.
- Henry, J. G. Heinke, G. W. 1999. *Ingeniería Ambiental*. Prentice Hall. México. 800 Págs.
- Inter-American Development Bank. 1994. *A Focus on Participation. Fifth Consultative Meeting on the Environment*. Barbados. 199 Págs.
- MAGA, PAFG, INAB, CONAP. 1999 *Política Forestal de Guatemala*. Guatemala. 41 Págs.
- Ministerio de Obras Públicas (MOP). 2001. *Manual de Participación Ciudadana en Proyectos de Infraestructura*. Santiago de Chile. 57 Págs.
- Monterroso, Ottoniel. 2000. *Propuesta del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Forestal de Guatemala*. Plan de Acción Forestal para Guatemala Proyecto FAO-GCP-GUA/008/NET. Guatemala. 26 Págs.
- Nagel, Stuart. 1991 *Public Policy. Goals, Means, and Methods*. University Press of America. USA. 456 Págs.
- Nebel, J. Wrigth, R.T. 1999 *Ciencias Ambientales. Ecología y Desarrollo Sostenible*. Sexta edición. Prentice Hall. México 698 Págs.

- PAFG, FAO, URL, FAUSAC. 2001. *Curso Nacional sobre Formulación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Forestales*. Guatemala. S.P.
- Parsons, Wayne. 1995 *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. University Press. Cambridge. UK.. 384 Págs.
- Paul, S. Steedman, D. Sutton, F. 1989. *Building Capability for Policy Analysis*. Working Papers. World Bank. Washington, USA. 149 Págs.
- Salazar Vargas, Carlos. 1999. *Las Políticas Públicas*. Segunda Edición. Pontificia Universidad Javeriana. JAVEGRAF. Bogotá. 631 Págs.
- Sepúlveda, Sergio. 2001 *Desarrollo Sostenible Microregional: métodos para la planificación local*. IICA. San José, Costa Rica.
- Vásquez, Edmundo. 1999. *Apuntes sobre Política, Estrategia e Instrumentos de Política*. –Caso Política Ambiental- Guatemala. 22 Págs.
- Zazueta, Allan. 1996. *Lineamientos para Foros de Consulta sobre Políticas de Desarrollo Sostenible*. World Resources Institute. Washington. 96 Págs.

XII. ANEXOS

Anexo 1.

ACRÓNIMOS

CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CONAP	Consejo Nacional de Areas Protegidas
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAUSAC	Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala
INAB	Instituto Nacional de Bosques
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MOP	Ministerio de Obras Públicas de Chile
OG	Organismo Gubernamental
ONG	Organismo no Gubernamental
PAFG	Plan de Acción Forestal para Guatemala
PAF-Maya	Plan de Acción Forestal Maya
PFG	Política Forestal de Guatemala
PFN	Programa Forestal Nacional
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Areas Protegidas
UPIE	Unidad de Políticas e Información Estratégica del MAGA
URL	Universidad Rafael Landívar

Anexo No. 2 Instrumento.

Encuesta sobre la Política forestal de Guatemala. Participación y conocimiento de la misma.

Usted recibe esta encuesta porque, de acuerdo a sus actividades, pertenece al sector forestal de Guatemala. Interesa conocer su opinión acerca de la formulación y sus conocimientos de la PFG. Algo importante es aclarar que se valora su posición personal y no en relación a la entidad o empresa con la cual trabaja. Se le agradece mucho tomar unos minutos para responder a esta encuesta únicamente con fines académicos, siendo la base del trabajo de campo para una tesis de Maestría en Estudios Ambientales de la Universidad del Valle de Guatemala.

El objetivo de la encuesta es analizar aciertos y desaciertos del proceso de formulación y la participación ciudadana en la PFG; para que este análisis sea útil en obtener lecciones aprendidas, y con base a éstas dar sugerencias apropiadas como recomendaciones que sirvan a otros procesos de consulta en la formulación de políticas públicas ambientales.

Nombre: _____ No. _____

Entidad/empresa: _____ Edad: _____

Puesto/cargo: _____ Sexo: _____

1. Identificación del grupo al que pertenece

Grupo Institucionalidad, política y legislación forestal (OG)	Grupo ONGs de conservación y protección de recursos naturales	Grupo de entidades de producción forestal	Grupo de empresas de industria y comercio forestal
Tipo de organización: Institución (OG) ___	Tipo de organización: Institución (OG) ___	Tipo de organización: Instituto ___	Tipo de organización: Instituto ___
Proyecto regional ___	Proyecto regional ___	Empresa privada ___	Empresa privada ___
Proyecto nacional ___	Proyecto nacional ___	Sociedad anónima ___	Sociedad anónima ___
Proyecto local ___	Proyecto local ___	Asociación	Asociación
Universidad ___	Universidad ___	Municipalidad	Municipalidad
Escuela forestal ___	Escuela forestal ___	Cooperativa	Cooperativa
Asociación ___	Asociación ___	Concesión forestal ___	Concesión forestal ___
Consultor indep. ___	Otros: _____	Proyecto	Proyecto
Otros: _____		Consultor indep ___	Consultor indep ___
		Otros: _____	Otros: _____

2. ¿Sabe que existe un documento de la política forestal de Guatemala?
Sí ___ No ___
3. ¿Fue invitado(a) a participar en reuniones o talleres de discusión para la formulación de la PFG?
Sí ___ No ___
Algunas veces ___
Siempre ___
4. Durante las reuniones o talleres, ¿cómo se desarrollaba la discusión?
a. Exposiciones y participación de todos en plenario. _____
b. Exposiciones y mesas o grupos de trabajo. _____
c. Exposiciones, grupos de trabajo y plenario. _____
d. No había exposiciones, sólo discusión general. _____
5. ¿Sintió que en ese proceso hubo participación abierta y que fueron consideradas sus propuestas y/o puntos de vista?
Sí ___ No ___ Medianamente ___
6. ¿Le presentaron o enviaron el documento impreso de la PFG?
Sí ___ No ___
7. Después que lo ha tenido a la vista, ¿percibe que están reflejados los puntos de vista y propuestas que se expusieron en las reuniones o talleres?
Sí ___ No ___ Medianamente ___
8. Sabe usted, ¿cuánto tiempo duró el proceso de consulta abierta con los diferentes sectores para consensuar la PFG?
Sí ___ No ___ Medianamente ___ Tiempo: _____
9. En términos generales, ¿conoce la Política Forestal de Guatemala?
Sí ___ No ___ Medianamente ___

ANEXO 3. Personas Entrevistadas, (total de la muestra)

NOMBRE	PUESTO/CARGO	ENTIDAD/EMPRESA
Alejandra Sobenes	Directora Ejecutiva	IDEADS, Guatemala
Alexander Oliva	Propietario	Empresa Privada, Baja Verapaz
Antonio Rodas	Gerente de operaciones	AFOREST, Guatemala
Axel Gómez Chávarri	Gerente	Cluster Forestal, Guatemala
Bernardo López	Coordinador	UPIE/MAGA, Guatemala
Carlos Alemán	Asesor	GREMHULE, Izabal
Carlos Amado	Gerente	REVESA
Carlos Porras	Propietario y Presidente	PAMEX/ COFAMA, Guatemala
Estuardo Zamora	Presidente	EXIMESA, Zacapa
Gabino Orellana	Presidente,	ACODAPCHI, Chiquimula
Geovanny Alvarado	Director del Proyecto	Boscom/INAB, Barcenás
Germán Tarot	Propietario	Finca Cruz de Piedra, Baja Verapaz
Geuseppe Dal Bosco	Planificación	INTERFOREST, Guatemala
Gustavo García - Salas	Propietario	Finca San Antonio, Zacapa
Herberth Haroldo Fajardo	Representante Legal	PROAGROFORSA, Guatemala
Ingrid Schruerel	Profesional Asociada	CODERSA, Guatemala
Ivan Ovalle	Gerente/Co-propietario	Maderas San Luis, Huehuetenango
Julieta Calderón	Asociación Tercer Milenio	Directora Ejecutiva, Guatemala
Magda Chávez	Gerente de operaciones	ECOFORREST, Izabal
Manuel Caxaj	Presidente	Asociación Eben-Ezer, Totonicapán
Marino Yulivi	Gerente	Puertas Maya, Chimaltenango
Oscar Nuñez	Director	Fundación Defensores de la naturaleza, Guatemala
Oswaldo Morales	Director	Gremial Forestal, Guatemala
Rafael Bolaños	Gerente	COYSA,
Raúl Oliva	Presidente, Junta Directiva	APIFOVE, Baja Verapaz
René Marroquín	Socio	Agroindustria Salvatierra,
Ricardo Tizol Cahuex	Vocal I, Junta Directiva	ASOFORQ, Quetzaltenango
Rocael Peña	presidente	OMIC, Petén
Rodolfo Otto Colorado	Administrador	Cooperativa Árbol Verde, Petén
Rodolfo Santizo	Presidente Junta Directiva	APROFORCHI, Chimaltenango
Román Carrera	Coord, Regional C.A. Caribe	Rain Forest Allience, Petén
Waldemar Ortíz Lara	Gerente	Aserradero Iruña, Izabal

Ariel Nieves	Director Técnico, INAB	Región Metropolitana
Baudilio Velásquez	Gerente Proyecto	Programa Piloto de Apoyos Forestales Directos
Carlos Chon de la Cruz	Director Ejecutivo	PAF-Maya, Alta Verapaz y Quiché
Cecilia Izabel Ramírez	Directora,	AIRES, Chimaltenango
Cesar Casteñeda	Director Depto. Forestal	UVG, Guatemala
Cesar Leonel Tot	Director	Reserva de Biosfera Sierra de Las Minas, El Progreso
Claudia Santizo	Profesora	UVG
Edgar Oswaldo Franco	Decano,	FAUSAC, Guatemala
Emmy Díaz	Enlace Nacional	Corredor Biológico Mesoamericano, Guatemala
Erwin Garzona	Consultor,	CALAS, Guatemala
Fernando García Barrios	Director de Planificación	CONAP, Guatemala
Jorge Luis Girón	Depto, Incendios, INAB	INAB, Guatemala
Jotan Salgado	Encargado Proyecto	Producción más limpia, Guatemala
Juan Alberto López	Consultor	Independiente, Guatemala
Kajsa de Asturias	Directora de Proyectos	Fundación del Bosque Tropical, Guatemala
Lily Gutierrez	Profesora	FAUSAC, Guatemala
Luis Arturo Méndez	Coordinador Distrito Motagua, RBSM	Defensores, Zacapa
Luis Chacón	Director Regional, INAB	Región VI, Quetzaltenango
María Estelita Tello	Consejal I	Municipalidad de Chiantla, Huehuetenango
María José Gonzalez	Directora Ejecutiva	FCG, Guatemala
Mariano Portillo	Presidente Junta Directiva	ADES, Jalapa
Ramiro Molina	Coordinador Lab.Facultad CC.AA. y Agrícolas	URL, Guatemala
Reginaldo Reyes	Director	OTECBIO, Guatemala
Roberto Cáceres	Presidente	ASOREMA, Guatemala
Sin nombre por derecho del entrevistado	Gerente de Producción	El Pílon, Sacatepéquez
Sin nombre por derecho del entrevistado	Regente Forestal	Maderas El Alto, Zacapa
Teresa Robles	Especialista en Monitoreo	FIPA, Guatemala
Vinicio De León	Director Regional, INAB	Región VII, Quiché
Werner Tanchez	Delegado Departamental	MARN, Sololá
William Ordoñez	Coordinador	PREVES, Chiquimula
Yves Paiz	Jefe Depto. Forestal	CONAP, Guatemala

