

# ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DE EVALUACIÓN DE LOS PLANES FORESTALES NACIONALES Y ADECUACIÓN DE UN MÉTODO DE EVALUACIÓN PARA EL PLAN GENERAL DE POLÍTICA FORESTAL DE CATALUÑA.

DE MIGUEL, S.<sup>1</sup>; DOMÍNGUEZ, G.<sup>1</sup>; PLANA, E.<sup>1</sup>; RODRÍGUEZ, I.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Centre Tecnològic Forestal de Catalunya. Pujada del Seminari s/n. 25280, Solsona

<sup>2</sup> Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya. Direcció General del Medi Natural. Dr Roux, 80. 08017, Barcelona

## Resumen

La evaluación de un Plan Forestal Nacional (PFN) se define como la valoración sistemática de la operación y/o de sus resultados comparada con una serie de estándares que contribuyan a la mejora de dicho Plan. Permite, por tanto, valorar las consecuencias de la aplicación de dichos instrumentos: a) influencia sobre el estado de los bosques, b) adecuación a las necesidades de los agentes sociales y, c) optimización de la inversión para la promoción y desarrollo del PFN. Las diferentes teorías sobre evaluación de programas políticos, permite plantear el caso de los PFN desde una considerable diversidad metodológica. El presente artículo analiza: a) el modelo de evaluación de diferentes PFN, desde una perspectiva “estratégico-política” (recursos humanos y financieros) y “operativo-técnica” (cumplimiento de los principios de gestión forestal sostenible) y, b) la propuesta de pautas para la adopción de una metodología de evaluación del Plan General de Política Forestal (PGPF) de Cataluña. Para ello se analizaron diferentes PFN europeos y estatales adecuados al contexto socioeconómico y forestal de Cataluña. Dicha comparativa constituirá la base de información para el establecimiento del sistema de evaluación del PGPF de Cataluña, del cual destaca la participación como principal fortaleza desde el punto de vista de la innovación en política forestal.

Palabras clave: planificación forestal, participación, seguimiento, PFN

## INTRODUCCIÓN

Según la FAO, un Plan Forestal Nacional (PFN) es un proceso iterativo de planificación del sector forestal. El proceso comporta la elaboración de un marco global de política forestal compatible con las condiciones socioeconómicas, culturales, políticas y ambientales del país; está integrado en programas más generales de utilización sostenible de la tierra; y conlleva la participación de los interesados. Del concepto de iteración se desprende que un Plan Forestal Nacional debe ser considerado como un proceso cíclico, de retroalimentación. Resulta, por tanto, necesario evaluarlo de forma continua y actualizarlo periódicamente mediante su revisión (figura 1). La periodicidad de esas revisiones dependerá del análisis de los factores de cambio. La importancia de la revisión dependerá de la calidad y alcance del Plan inicial y de la amplitud de los cambios en el entorno nacional e internacional durante su aplicación. Por lo tanto, dicha revisión debe hacer hincapié en el refuerzo de los aspectos débiles y se hará un esfuerzo especial para llenar las lagunas identificadas. La revisión se basa en una evaluación de la ejecución del Programa, así como en un nuevo examen del contexto nacional e internacional.

La evaluación de un Plan Forestal Nacional (PFN) se puede definir como la valoración sistemática de la operación y/o de sus resultados comparada con una serie de estándares que contribuyan a la mejora de dicho Plan (WEISS, 1998). En efecto, durante la ejecución de un Plan pueden hallarse carencias en algunos elementos clave o que otros no han sido estudiados con la profundidad debida durante el primer ciclo de planificación. Permite, por tanto, valorar las consecuencias de la aplicación de dichos instrumentos desde los siguientes puntos de vista: a) influencia sobre el estado de los bosques, b) adecuación a las necesidades de los agentes sociales y, c) optimización de la inversión para la promoción y desarrollo del PFN. En este sentido, la evaluación debe interesarse esencialmente por el desarrollo del Programa Forestal Nacional y el impacto de sus actividades y, así, identificar las mejoras y los cambios necesarios en materia de metas y objetivos, procedimientos, actividades y participación. Por lo tanto, la evaluación de los PFN debería considerar entre otros aspectos: a) la pertinencia de las metas y los objetivos del Plan en función de las condiciones cambiantes; b) la información sobre en qué medida el Plan ha contribuido a resolver los problemas fundamentales y a reforzar la contribución del sector forestal al desarrollo social y económico; c) el nivel de integración del Plan en el resto de políticas nacionales; d) los cambios en las políticas y los instrumentos normativos; e) el impacto sobre el medio ambiente y la contribución de las actividades generadas por el Plan en los problemas ambientales globales; f) los cambios en relación a las actividades forestales y su contribución a la economía nacional; g) la participación del conjunto de agentes sociales; h) la eficacia y eficiencia de la comunicación y del intercambio de información entre todos los agentes sociales; i) las actividades, iniciativas o resultados que se han derivado indirectamente de la aplicación del Plan Forestal Nacional.

El Plan Forestal Español (2002) incluye dentro de su proceso de evaluación la realización de análisis comparativos a escala internacional con los países de nuestro entorno como fuente de información y de mejora de la aplicación del Plan en sus sucesivas revisiones. El presente artículo intenta contribuir a dicho análisis y completarlo con las iniciativas que a escala autonómica se están llevando a cabo en el Estado español.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ANÁLISIS

Las diferentes teorías sobre evaluación de programas políticos, permite plantear el caso de los PFN desde una considerable diversidad metodológica. De las diferentes etapas que generalmente comprende una evaluación (estructuración, recolección de datos, análisis y conclusiones), este artículo se centra en la fase de estructuración la cual contempla la selección de objetivos, criterios e indicadores. En este sentido, dichos indicadores pueden responder a dos enfoques diferentes (FABRA, 2004): a) operativo-técnico: Trata de evaluar el cumplimiento de los principios de gestión forestal sostenible, y por tanto, el plan de gestión forestal; b) estratégico-político: Trata de evaluar los recursos humanos y los recursos financieros. Cuando una valoración hace énfasis en la gestión de un programa se denomina evaluación *formativa*. Estas evaluaciones pueden realizarse durante la implementación del programa (*intermedia*) o una vez se ha llegado al final de la ejecución del plan (*ex-post*). La denominada evaluación *sumativa* permite obtener información, por ejemplo, sobre la contabilidad y transparencia del programa, por lo cual interesan a un espectro más amplio de agentes sociales. En este sentido, normalmente se utilizan los análisis coste-beneficio o coste-eficiencia en evaluaciones de tipo *ex-ante*.

Con el objetivo de poder comparar experiencias realizadas en otros planes forestales y analizar la viabilidad de su implementación en el caso de Cataluña (a fecha de redacción de esta comunicación en fase de definición) se efectuó un trabajo previo introspectivo de búsqueda y análisis de casos.

Para ello se analizaron los métodos de evaluación de diferentes PFN europeos (Reino Unido, Eslovenia y Portugal), así como la metodología propuesta por el Plan Forestal Español (PFE). A escala regional se estudiaron las propuestas metodológicas de evaluación de diferentes Planes Forestales Regionales (PFR) del Estado español (Andalucía, Aragón, Canarias y Castilla y León), así como el *Relief Plan for Forests* de la región de Les Vosges (Francia).

## **LA EVALUACIÓN DEL PFN: CASOS INTERNACIONALES**

### **El Plan Forestal de Reino Unido**

La evaluación del PFN del Reino Unido se basa en el procedimiento ROAME (Racional, Objetivos, Valoración, Seguimiento y Evaluación). Este método contempla desde enfoques puramente económico-cuantitativos pasando por enfoques económicos basados en indicadores cuantitativos no necesariamente económicos hasta enfoques más participativos y cualitativos que evitan la cuantificación. Por otra parte, la *Forestry Commission* fundó en 2002-03 el proyecto *Understanding Forestry in Rural Development* para obtener más información sobre los impactos de la gestión forestal en el desarrollo rural a escala regional y subregional. Este enfoque implica la adopción de métodos mixtos de análisis: métodos convencionales de análisis económico regional para el estudio del impacto de la actividad forestal sobre el empleo y la renta, y del impacto indirecto en la actividad económica alrededor del bosque (efecto sombra), estimación de las externalidades positivas y negativas para los bienes y servicios del bosque sin valor de mercado (uso recreativo informal y carbono), y evaluación social mediante el uso de dos técnicas de evaluación (trabajo con “focus groups” y cuestionario remunerado sobre el impacto de la actividad forestal) (SLEE, 2004).

### **El Plan Forestal de Portugal**

Establece una comisión de evaluación con carácter independiente, con participación de toda la sociedad civil y coordinada por el Director General de Bosques. Esta comisión redactará un informe de evaluación cada 6 meses accesible a todo el público. (MADRP, 2003)

### **El Plan Forestal de Eslovenia**

La evaluación del PFN de Eslovenia, de carácter marcadamente operativo-técnico, aglutina diferentes metodologías compatibles entre sí con el objetivo de dar una respuesta adecuada los diferentes aspectos relacionados con la aflicción del plan. Los aspectos sociales se tratan sólo de forma implícita. Dicha evaluación trata de incorporar las cuestiones relacionadas con problemas medioambientales y los efectos no previstos inicialmente así como las relaciones entre los actores y las actividades forestales (SINKO, 2004).

## **LA EVALUACIÓN DE PFN EN EL ESTADO ESPAÑOL**

### **El Plan Forestal Español**

El Plan Forestal Español (PFE) tiene el carácter de una planificación básica y el propósito de establecer objetivos y líneas de acción generales que garanticen el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado español en todo su territorio. Al mismo tiempo, uno de los principios del PFE consiste en la complementariedad con los instrumentos de planificación elaborados por las Comunidades Autónomas (Planes Forestales Regionales), que tienen plenamente transferidas las competencias de gestión del territorio forestal.

### **La evaluación del Plan Forestal Español**

El PFE, fiel al concepto iterativo propio de los PFN, se entiende como un proceso, no como un fin en sí mismo, por lo que se hace preciso realizar las necesarias evaluaciones de las acciones del Plan y sus efectos. Existe una evaluación operativo-técnica, cuantitativa y periódica del grado de cumplimiento del Plan mediante el estudio de las actuaciones que se han llevado a cabo y sus efectos sobre los montes. Existe también una evaluación estratégico-política cualitativa, en la mitad y al final del período de vigencia del Plan, de las medidas contempladas y aplicadas. Las revisiones de ambos tipos son realizadas por la Dirección General de la Biodiversidad con la colaboración de las Administraciones Forestales autonómicas, y los informes son presentados al Consejo Nacional de Bosques y posteriormente publicados.

#### *Crterios e indicadores*

Las evaluaciones del PFE se basan en los criterios e indicadores paneuropeos adaptados al contexto español. Para su adaptación se consideran tanto fuentes científicas como las normas elaboradas por el propio sector (AENOR54), así como otro tipo de estándares aplicados en la gestión forestal (FSC). Una comisión mixta propone modificaciones a los indicadores a partir de la experiencia atesorada durante la aplicación del PFE (MIMAM, 2002).

### **La evaluación del Planes Forestales Regionales: estudio de casos**

Los métodos de evaluación de los diferentes Planes Forestales Regionales (PFR) estudiados en diferentes Comunidades Autónomas varían considerablemente..

#### *El Plan Forestal Andaluz*

Se han elaborado memorias anuales de seguimiento en las que quedaban reflejadas las inversiones realizadas por la Administración Pública y por el sector privado, así como las actuaciones llevadas a cabo con dichas inversiones. Este proceso ha permitido establecer un nuevo sistema de indicadores. Junto a ellos se mantienen los indicadores de inversión que han servido, año a año, para comparar el grado de ejecución del Plan desde su puesta en funcionamiento (CMAA, 2003).

#### *El Plan Forestal de las Islas Canarias*

Los Servicios de Inspección Territorial deberán recabar un informe anual de actividades, para su evaluación posterior por una Comisión Técnica de Seguimiento del Plan Forestal. Dicha evaluación se realiza desde el enfoque estratégico-político y operativo-técnico (VMA, 1999).

#### *El Plan de Acción Forestal y de Conservación de la Biodiversidad de Aragón*

El Plan Forestal de Aragón cuenta con un Programa de control y seguimiento del Plan. Promueve, por un lado, la definición de indicadores y, por otro lado, establece los mecanismos de participación social en el seguimiento y actualización del propio plan a través de una comisión de seguimiento que se reunirá semestralmente o anualmente y emitirá los correspondientes informes de evaluación. Los objetivos de la evaluación atienden tanto a las cuestiones estratégico-políticas como a las operativo-técnicas. El Plan define las siguientes fases de la evaluación: a) previa (2002, selección, evaluación y validación del sistema de indicadores); b) intermedia (2004); y final o ex-post (2006/2007) (DMA, 2001).

#### *Plan Forestal de Castilla y León*

El enfoque de la evaluación es exclusivamente operativo-técnico: a) evaluación del impacto ambiental de las actuaciones forestales y evaluación estratégica previa del Plan forestal; b) evaluación y seguimiento de la sostenibilidad de la gestión (indicadores de gestión forestal sostenible, certificación forestal); seguimiento detallado del grado de cumplimiento de lo dispuesto en los distintos instrumentos de planificación y una evaluación acerca de la satisfacción los objetivos últimos de la gestión. En dicho seguimiento, juegan un papel muy importante los indicadores de sostenibilidad de la gestión; c) seguimiento y mejora de la gestión del medio natural (CMACL, 2002).

#### *El Plan Forestal RPF en Les Vosges (Francia)*

La evaluación del plan forestal que derivó de las tormentas que afectaron de forma catastrófica a la región francesa de Les Vosges, y a todos los bosques franceses en general, plantea un marco mixto entre los métodos "tradicionales" y los métodos participativos. Esta metodología se desglosa en las siguientes etapas: evaluación de la diagnosis de la situación antes de la intervención, evaluación de la formulación y estructuración de los objetivos ligados a la solución del problema, evaluación de los medios seleccionados y ejecutados sobre el terreno. Todas las etapas deben tener un marcado carácter participativo. En teoría este modelo logra el compromiso de intereses en competencia y promueve por lo tanto decisiones sostenibles (CROISEL, 2004).

## **CONCLUSIONES Y PUNTOS A TENER EN CUENTA EN EL PLAN GENERAL DE POLÍTICA FORESTAL DE CATALUÑA**

El análisis de los anteriores PFN y PFR aporta por un lado todo un espectro de enfoques metodológicos diferentes que han sido adoptados en función de las condiciones ecológicas y socioeconómicas de cada lugar. Por otro lado, dicho análisis proporciona elementos de decisión de cara a idear un método de evaluación para el Plan General de Política Forestal (PGPF) de Cataluña. En este sentido, la tabla 1 arroja información sobre las variaciones metodológicas utilizadas en la evaluación de los diferentes PFN y PFR analizados. Las evaluaciones operativo-técnicas, es decir, aquellas que se centran en el cumplimiento de los principios de gestión forestal sostenible, resultan una constante en los diferentes programas revisados. Sin embargo, no todos los casos estudiados atienden a cuestiones de índole estratégico-política. Respecto al uso de indicadores, en la tabla 1 aparecen señalados aquellos ejemplos que hacen referencia directa al uso de indicadores tanto cuantitativos como cualitativos, lo cual no significa que los demás modelos no se apoyen en dichas herramientas de medición durante el proceso de evaluación. En cuanto a la participación, se trata de una cuestión relativamente novedosa en la implementación de políticas forestales, motivo por el cual no es un aspecto recogido explícitamente en la totalidad de planes analizados. En cualquier caso, por ejemplo Reino Unido, España, Portugal y Canarias, establecen la creación de un comité de seguimiento y/o evaluación de sus respectivos planes forestales; comités que generalmente cuentan con la participación de diferentes instituciones que aportan diferentes puntos de vista sobre la ejecución del programa. Finalmente cabe destacar que todos los planes forestales analizados plantean evaluaciones al final de su periodo de ejecución (evaluaciones *ex-post*), mientras que son menos los que optan por evaluaciones intermedias. De los casos estudiados, sólo el Plan de Acción Forestal y de Conservación de la Biodiversidad de Aragón contempla de



Eslovenia	Sí	Sí	Sí	Sí				Sí
Portugal		Sí		Sí	Sí		Sí	Sí
España	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí
<b>PFR</b>								
Andalucía	Sí	Sí		Sí			Sí	Sí
Aragón	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí
Canarias	Sí	Sí			Sí		Sí	Sí
Castilla y León		Sí		Sí				Sí
Les Vosges	Sí	Sí	Sí					Sí

Tabla 1. Variaciones metodológicas utilizadas en los sistemas de evaluación de los diferentes PFN y PFR analizados.

	Adaptación al nivel regional	Adaptación a condiciones locales	Aspectos económicos, ecológicos y sociales contemplados
ITTO	Sí	No	Sí
Montreal	Sí	No	Sí
Tarapoto	Sí	No	Sí
Dry Zone	Sí	No	Sí
Paneuropeos	Sí	Sí	Sí
FSC	Sí	Sí	No

Tabla 2. Selección de los indicadores entre diferentes modelos existentes en función de diferentes criterios (DOMÍNGUEZ, 2002).

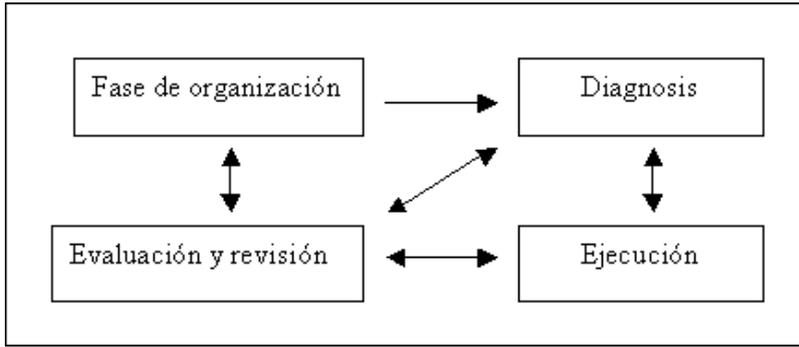


Figura 1. Etapas de implementación de un Plan Forestal Nacional