



DOI: [10.29298/rmcf.v13i73.1249](https://doi.org/10.29298/rmcf.v13i73.1249)

Artículo de Revisión

## **Metamorfosis de la política forestal mexicana contemporánea y su impacto en el sector forestal**

### **Metamorphosis of the contemporary Mexican forest policy and its impact on the forest sector**

Miguel Caballero Deloya<sup>1\*</sup>

Fecha de recepción/Reception date: 25 de enero de 2022

Fecha de aceptación/Acceptance date: 23 de julio de 2022

<sup>1</sup>Colegio de Postgraduados. Campus Montecillo. México.

\*Autor para correspondencia; correo-e: [mcaballero@colpos.mx](mailto:mcaballero@colpos.mx)

\*Corresponding author; e-mail: [mcaballero@colpos.mx](mailto:mcaballero@colpos.mx)

#### **Resumen**

México es una nación dotada de un rico y diversificado recurso forestal. Este capital natural fue severamente explotado por largo tiempo. En 1926, se decretó la primera ley forestal. Su propósito fundamental fue la preservación y la protección de los bosques. Después de esta legislación pionera, se han decretado siete leyes forestales en respuesta a la evolución de la sociedad y a la cambiante perspectiva de la importancia del recurso forestal a lo largo de los años. Las políticas más relevantes han sido: (a) Conservación del recurso; (b) Promoción de la industria forestal; (c) Desarrollo de la población rural y comunidades forestales; y (d) Desarrollo forestal sustentable. En la nación, cada seis años -la duración del periodo presidencial- se aplica una política forestal diferente. Cada gobierno federal elabora e implementa un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, el que a su vez define nuevas políticas públicas sectoriales, como es el caso del sector forestal. A lo largo del siglo pasado y lo que va del actual, 18 gobiernos federales han establecido estrategias para la preservación, manejo y uso de los ecosistemas forestales. Un análisis histórico de las políticas forestales aplicadas revela fluctuaciones en objetivos, prioridades y esquemas de implementación. Una evaluación de los resultados de la política pública en materia forestal, basada en los componentes de efectividad, eficacia y sustentabilidad, aporta evidencia de logros limitados desde las perspectivas ambiental, social y económica. Se precisa de planeación de largo plazo y políticas efectivas para afrontar los retos presentes y futuros.

**Palabras clave:** Gobierno federal, legislación forestal, política forestal, recursos naturales, servicio forestal, tierras comunitarias.

#### **Abstract**

Mexico is a nation endowed with a rich and diversified forest resource. This natural capital has been heavily exploited for long time. In 1926, a first forest law was decreed. Its main purpose was the preservation and protection of the forests. After this first forest legislation, seven more forest laws have been decreed in response to the evolution of society and the evolving perspective of the forest resource importance along the years. The most relevant policies have been: (a) Resource conservation; (b) Forest industry promotion; (c) Rural population and forest community development; and (d) Forest sustainable development. In the nation, every six years -the presidential period duration- a different forest policy is applied. Every federal government elaborates and implements a new National Plan for Development, which in turn, defines new sectorial public policies, as is the case of the forest sector. Since last and current century, 18 federal governments have established strategies for the preservation, management and use of the forest ecosystems. A historic analysis of applied public policies on forestry issues reveals fluctuations in objectives, priorities and implementation schemes. An assessment of policy results, based on the components effectiveness, efficiency and sustainability, provides evidence of limited

achievements from the environmental, social and economic perspectives. Long run planning and effective policies are needed to face present and future challenges.

**Key words:** Federal government, forest legislation, forest policy, natural resources, forest service, common lands.

## Introducción

Los ecosistemas forestales son un recurso de enorme importancia, desde el punto de vista ambiental y del desarrollo del país. Contribuyen a satisfacer numerosas demandas de la población, en el medio rural y en el medio urbano, en las actividades agrícola, industrial, comercial, transporte, servicios, entre otros. No obstante, este invaluable bien público, por la versatilidad de su utilidad, ha estado sometido a una intensa explotación a través del tiempo (INECC, 2007a). Fue hasta la segunda década del siglo XX cuando el Gobierno Federal adoptó formalmente una política pública forestal y estableció las primeras bases para su conservación, restauración, manejo y aprovechamiento.

En el año 2021, se cumplieron 95 años de la aplicación formal de la política pública forestal en México. A partir de la concreción pionera de la contenida en la primera ley forestal (1926), se han sucedido 18 gobiernos federales (sin el gobierno actual), responsables en su momento histórico de definir el rumbo del sector forestal de la nación. Un análisis de este proceso pone en evidencia una diversidad de visiones y acciones para la conservación, el manejo y el aprovechamiento del recurso. En México, como en otras naciones, la visión de quien ostenta la más alta investidura de gobierno ha sido definitiva en la definición de la política pública forestal. Adicionalmente a los factores y circunstancias internas del país, como resultado del proceso histórico, se fueron sumando variables del entorno internacional, que también han repercutido en este contexto.

Cada país, debido a su historia, cultura, aspiraciones y recursos, instrumenta su propia política forestal (FAO, 2010a). Así, la política forestal de México ha sido diferente a las del resto de países. Diversos factores han incidido en su peculiaridad, destacando: (a) La diversificada naturaleza del recurso forestal, (b) El rol de los bosques en las culturas y en la sociedad, (c) El rasgo colectivo de la tenencia de la tierra, (d) El sistema político, y (e) La particularidad de una sociedad resultante de un proceso histórico único.

Desde la época prehispánica, se aplicaron prácticas para la conservación de los recursos naturales. Durante la colonia, se proclamaron lineamientos (ordenanzas y edictos) para el cuidado y conservación de las arboledas, la fauna silvestre, el suelo y el agua (Moncayo, 1979). No fue sino hasta la adopción de una legislación forestal formal, que se sentaron las bases para conformar un proceso de diseño y aplicación de las políticas públicas correspondientes. No obstante, diversas circunstancias -algunas de carácter interno y otras de naturaleza externa- delinearon un cambio continuo en el rumbo del sector forestal nacional.

El propósito del análisis presentado a continuación pretende caracterizar las tendencias y los cambios más significativos de la política pública forestal a partir de cinco periodos históricos (1926 a 2018) del México contemporáneo, además de abordar las circunstancias que influyeron en su ocurrencia, para finalmente destacar sus principales impactos.

Se busca hurgar en los errores del pasado, como mecanismo de retroalimentación para mejorar el enfoque y la eficiencia de las políticas forestales del presente y del futuro.

## **Tendencia histórica de la política forestal en México**

## **Periodo I. 1926-1942: Regularización y protección de los bosques**

En 1926 se expidió la primera ley forestal, y con ella los primeros enunciados de política pública. El objeto de esta ley (Artículo 1) fue: “regularizar la conservación, la restauración, la propagación y el aprovechamiento de la vegetación forestal, así como la formación y organización del personal técnico necesario para conseguir ese fin”. La Ley se centró en la protección, la conservación y la restauración de los bosques. Reflejó la visión del llamado “Apóstol del árbol”, Miguel Ángel de Quevedo, quien tuvo una importante participación en su elaboración (Simonian, 1999). Los propósitos establecidos no se cumplieron por no existir las condiciones apropiadas.

## **Periodo II. 1943-1969: Impulso hacia una industria forestal nacional**

Un segundo enfoque de política forestal surgió en 1943 a partir del decreto de la segunda legislación forestal. El presidente Miguel Ávila Camacho (1940-1946) se propuso promover un sector forestal que aportara a la economía nacional. El mecanismo sería un aprovechamiento persistente y continuo de los bosques para la operación de una importante industria. Para este fin, a través del Artículo 6 (Secretaría de Agricultura y Fomento, 1943) se estableció la creación de las Unidades Industriales de Explotación Forestal (UIEF).

La estrategia señalada se consolidó durante cuatro décadas, con impacto en la cadena productiva del sector forestal. La cosecha maderable en el periodo 1943-1969 evidenció un destacado crecimiento continuo (Caballero, 2017). En contraposición, se decretaron vedas forestales en bosques no concesionados. Moncayo (1979) destacó que la legislación de 1926 sentó las bases legales del Conservacionismo Oficial.

### **Periodo III. 1970-1981: Política social e intervencionismo estatal**

Hasta la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), la política pública imperante en México se basó en el modelo “Desarrollo Estabilizador y de Sustitución de Importaciones” (Monserrat y Chávez, 2003).

Durante los periodos presidenciales de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), se dio un alto grado de intervención estatal en apoyo a las comunidades agrarias. Se crearon organizaciones paraestatales en el sector forestal, destacando organismos públicos descentralizados, organismos estatales, fideicomisos, empresas con participación estatal, etc. En el nivel federal, destacaron Productos Forestales Mexicanos (Proformex), Productos Forestales de la Tarahumara (Profortarah) y Forestal Vicente Guerrero en los estados de Durango, Chihuahua y Guerrero, respectivamente. A nivel estatal operaron Productos Forestales de Michoacán (Proformich), Aprovechamientos Forestales de Nayarit (Aprofon), y Protectora e Industrializadora del Bosque en el Estado de México (Protinbos) (Caballero, 2000).

En 1971 se creó el organismo público descentralizado Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fonafe), que integró empresas forestales comunitarias para abastecer a las empresas forestales paraestatales (Torres *et al.*, 2021).

En el sexenio del Presidente Luis Echeverría, se implantó el Programa Nacional de Desmontes (Pronade), con el propósito de alcanzar la autosuficiencia alimentaria. Se planteó la conversión de 24 599 ha de selvas y bosques a la actividad ganadera y agrícola. El proyecto tuvo una duración de 10 años (1972-1982) y ocasionó una deforestación de más de un millón de hectáreas (Limón, 2020). La Dirección General de Desarrollo Forestal de la Subsecretaría Forestal, a partir del año 1973, inició un proceso formal de apoyo a la producción y al desarrollo comunitario. El objetivo gubernamental estuvo lejos de alcanzar sus propósitos. La falta de criterios normativos, operativos y corporativos de las empresas públicas incidió en la pobreza de resultados (Musalem, 1983).

#### **Periodo IV. 1982-1999: La política neoliberal en el sector forestal**

Con el Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) dio inicio el periodo de la política neoliberal. Se le ha definido como “la liberación de la habilidad y de la libertad empresarial individual dentro de un marco institucional caracterizado por fuertes derechos de propiedad privada y mercados y comercio libres” (Harvey, 2007). El proceso de estatización de los sexenios previos dio un vuelco hacia su desincorporación.

En 1982 se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (INECC, 2007b), y en 1988 se promulgó la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. La política económica en el sexenio del Presidente de la Madrid marcó el inicio de la

apertura comercial, al insertar a México en 1986 en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) (Peña, 1986).

Con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se consolidó la política neoliberal. Se abrieron las puertas al comercio de productos forestales con Estados Unidos y Canadá. La Ley Forestal de 1986 dio paso a una nueva legislación forestal en 1992, la cual canceló la normativa que había obstaculizado la producción, la industrialización y la comercialización de productos forestales. Como resultado, se promovieron la explotación ilegal de los bosques y la proliferación de aserraderos clandestinos.

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000), el marco de aplicación de la política forestal lo constituyó el Programa Forestal y de Suelos 1995-2000. El propósito fundamental fue "aumentar la participación del sector forestal en la economía bajo un modelo de aprovechamiento sustentable de los recursos forestales" (Secretaría de Gobernación, 1996). Para ello se plantearon, entre otras, dos líneas de acción: (a) El fomento de plantaciones forestales comerciales, y (b) El diseño e instrumentación de apoyos directos, financieros y fiscales para promover las inversiones productivas (FAO, 2000). Estas líneas tuvieron como base de aplicación, por vez primera, subsidios en apoyo al sector forestal. Surgieron los primeros programas de apoyo económico: Prodefor (Programa de Desarrollo Forestal), Prodeplan (Programa de Desarrollo de Plantaciones Forestales), Procymaf (Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales) y Pronare (Programa Nacional de Reforestación). Posteriormente se incorporaron otros programas.

## **Periodo V. 2000-2018: Desarrollo sostenible, cimiento de la política forestal moderna**

El siglo XXI evidenció cambios sustantivos en el entorno ambiental y de los recursos naturales. El cambio climático y otras circunstancias adversas asociadas al medio ambiente (pérdida de la biodiversidad; contaminación del aire, del suelo, de los ríos y de los océanos; deterioro de los ecosistemas) adquirieron impacto global.

En el presente siglo, irrumpió el paradigma del desarrollo sustentable o sostenible en México. El primer antecedente forestal lo constituye la Ley Forestal de 1997. En ésta, el artículo primero estableció como propósito de la nueva ley “propiciar el desarrollo sustentable” (Secretaría de Gobernación, 1997).

Durante la presidencia de Vicente Fox (2000-2006) destacó la creación de la Comisión Nacional Forestal (Conafor). La administración pública del sector forestal alcanzó nivel de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios (Artículo 1) (Semarnat, 2001). Su objeto se precisó en “desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y de restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes y programas y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable” (Semarnat, 2001).

En 2003 surgió la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Con sustantivo aumento presupuestal a la gestión forestal gubernamental, el sector forestal nacional se vio significativamente fortalecido respecto a las administraciones públicas previas. De particular importancia en el sexenio de Vicente Fox fue la consolidación y la creación de nuevos programas de subsidio en apoyo al sector forestal.

El gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) creó Pro Árbol, programa emblemático del sexenio, el cual ponderó mayormente estrategias a favor del ambiente y del recurso natural.

Del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) destacó la meta de aumentar la producción forestal a través del programa ENAIROS (Estrategia Nacional de Incremento a la Producción Sustentable). Se programó una meta anual de once



millones de m<sup>3</sup>r al final del sexenio. La máxima cosecha anual alcanzada durante el sexenio fue de 9.0 millones de m<sup>3</sup>r en 2017. El volumen medio anual de esta administración pública fue de 7.0 millones de m<sup>3</sup>r (Semarnat, 2017). El 5 de junio de 2018 se decretó la más reciente ley forestal (Semarnat, 2018).

## **Factores que han afectado el desempeño de las políticas públicas forestales**

En 95 años de aplicación de política forestal en México no se ha logrado consolidar un sector forestal nacional que, en el marco de una adecuada conservación y buen manejo de los bosques, sea un importante factor de desarrollo social y económico. La experiencia evidencia limitantes que han frenado tal expectativa:

I. Sistema político de corto y mediano plazos. La naturaleza sexenal del sistema de gobierno ha sido factor de inestabilidad.

II. Políticas forestales surgidas en diferentes esquemas políticos. Destacan cuatro sistemas económico-políticos que han tenido impacto significativo en el sector forestal:

- a) Desarrollo Estabilizador. Periodo 1950-1970. Su objetivo fue combinar el crecimiento económico con la estabilidad económica y social en el marco de una economía mixta. Destacó el proteccionismo (Aguilar, 1979).
- b) Política social con significativo intervencionismo gubernamental. Administraciones públicas de los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo (1970-1982). Se promovieron empresas paraestatales y otros tipos de organismos estatales en el sector forestal.

- c) Política Neoliberal. Economía libre alrededor de un sistema de mercado con fuerte presencia del sector privado y limitada intervención estatal. De 1982 a 2018. Logros limitados en el sector forestal. PIB anual por debajo de 1 %.
- d) Modelo actual: Sistema de mercado y control estatal con enfoque social. Favorece una activa participación del Estado en ramas de la economía que inciden en el aspecto social.

III. Servicio Forestal burocratizado, sin continuidad y en reestructuración permanente. De acuerdo con la visión de cada nueva administración pública, este órgano se mantuvo adoptando diversos niveles de gobierno, estructuras y sistemas operativos. Actualmente destaca la permanencia de la Comisión Nacional Forestal a lo largo de 20 años.

IV. Limitada vigencia de las leyes forestales. La legislación forestal ha estado estrechamente asociada a las pautas y políticas cortoplacistas de los gobiernos en turno. Se han decretado ocho legislaciones forestales en un periodo de 95 años. Tres de esas legislaciones fueron reformadas, lo cual establece 11 instrumentos jurídicos en el periodo señalado.

V. Políticas ineficientes. Varias políticas forestales surgieron sin la debida consideración de las condicionantes necesarias para su implementación exitosa. FAO (2010a) destaca considerar: procedimientos de ejecución, responsabilidades por adoptar, financiamiento apropiado, y la alineación de los marcos jurídicos a la política considerada.

VI. Ausencia de cultura ambiental en la sociedad. Por causa de las grandes explotaciones maderables durante los siglos XIX y XX, la primera legislación forestal (1926) tuvo un enfoque básicamente hacia la preservación y restauración de los bosques (Secretaría de Agricultura y Fomento, 1926). Como resultado, a lo largo de años se gestó una actitud social de inconformidad al derribo de arbolado

que frenó los intentos gubernamentales de promover el aprovechamiento forestal sustentable (Beltrán, 1966).

## **Impacto de la política pública en el sector forestal**

Un breve análisis de la condición que actualmente guarda el sector forestal de México en relación a los tres ejes de la sustentabilidad puede considerarse indicador de la efectividad de la política.

### **Escenario Económico**

La cosecha maderable nacional evidenció tendencia creciente a partir de la presidencia de Manuel Ávila Camacho con la creación de las unidades industriales de explotación forestal. La desaparición de dichas unidades condujo a un descenso del sector forestal en la economía. Los esfuerzos de gobiernos recientes por incorporar a los núcleos agrarios a la producción maderable han sido difíciles. La cosecha maderable anual se ha conservado prácticamente estancada, misma que alcanzó su máximo histórico durante la presidencia de Miguel de la Madrid, con una media anual arriba de 9 millones de m<sup>3</sup> (Caballero, 2010).

Durante los sexenios de los Presidentes Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto, el valor medio anual se mantuvo por debajo de 8 millones de m<sup>3</sup>, aunque en este último periodo se observó un valor cercano a los 9 millones de m<sup>3</sup> (Caballero, 2010).

La aportación histórica del sector forestal al Producto Interno Bruto (PIB), ha sido limitado, mostrando una tendencia decreciente. De 2012 a 2016, ese indicador registró una media de 0.2 % (Semarnat, 2016). Por otro lado, el comportamiento anual de la balanza comercial de productos forestales ha evidenciado déficit creciente; para 2018 fue de US\$6 691 millones.

## **Escenario Ambiental**

El crecimiento de la población rural dentro de los ecosistemas forestales ha tenido repercusiones en los mismos. El cambio de uso del suelo continúa siendo el factor causal más importante de la deforestación. Para el periodo 2005-2010 se calculó una tasa anual de deforestación de 155 000 ha (FAO, 2010b). Las políticas orientadas a su reducción no evidencian impactos significativos. A ello se suma la creciente afectación a los bosques por efecto de plagas, enfermedades e incendios forestales.

La degradación de los ecosistemas forestales ha afectado la biodiversidad. La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) ha consignado más de 2 000 especies de plantas y animales extintas en el país. Destacan cinco factores que impactan directamente en su supervivencia: (a) Pérdida de hábitats, (b) Introducción de especies invasoras, (c) Sobreexplotación del recurso, (d) Contaminación, y (e) Cambio climático (Conabio, 2020).

## **Escenario Social**

En México, 55 % de la superficie forestal es de carácter colectivo (Madrid *et al.*, 2009). Limitantes de los núcleos agrarios en materia de organización, capacitación, y financiamiento, privilegiaron concesiones forestales de carácter privado. En la década de los setenta se inició una política de apoyo al desarrollo comunitario. Sin embargo, a la fecha los casos de éxito han sido de impacto local y poco han trascendido a nivel nacional.

La mayoría de los programas gubernamentales orientados al desarrollo comunitario, han carecido de continuidad. Algunos factores que han incidido en el éxito o fracaso de las comunidades agrarias son: (a) Grado de organización y cooperación; (b) Naturaleza del recurso natural y potencial de aprovechamiento, industrialización y comercialización; (c) Acceso a créditos; (d) Políticas de apoyo (subsidios, capacitación, acompañamiento técnico, etc.); y (e) Aspectos intrínsecos de las comunidades. La mayoría de las comunidades forestales continúan viviendo en condiciones de pobreza.

## **Logros y Avances**

### **Creación de un andamiaje institucional**

La legislación forestal de 1926 (Secretaría de Agricultura y Fomento, 1926) estableció “la formación y organización de personal para la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal”. Fue el punto de partida hacia la creación de un Servicio Forestal en México. Tuvo que transcurrir largo periodo de inestabilidad institucional para que en 2001 se creara la Comisión Nacional Forestal (Conafor). Esta dependencia ha sobrevivido tres administraciones públicas hasta su consolidación a la fecha. Adicionalmente, se ha conformado un conjunto de instituciones relacionadas al sector, encabezado por la Semarnat (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) y la Conafor, incluidos: INECC (*Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático*) , Conabio, Conagua (Comisión Nacional del Agua), Conanp (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas), Sader (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural), Sedatu (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), Secretaría del Bienestar, e instancias de gobiernos estatales.

## **Consolidación de programas de subsidio al sector forestal**

En 1997, a través de una modificación a la Ley Forestal de 1992, se establecieron subsidios al sector (Artículo 33). En el presente, la legislación forestal confiere a la Federación y Entidades Federativas el diseño, desarrollo y aplicación de instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política forestal (Artículo 136) (Semarnat, 2018). La irrupción desordenada de programas de subsidio sin apropiada planeación limitó su impacto en el sector (Deschamps y Madrid, 2018).

## **Casos exitosos de desarrollo forestal comunitario**

Los esfuerzos de los gobiernos federales para promover el desarrollo comunitario han alcanzado resultados variables. Esto se debe en parte a la heterogeneidad de los núcleos agrarios. Algunos ejidos y comunidades han alcanzado éxito, aprovechando sustentablemente sus bosques, dando valor agregado a la madera y comercializando los productos. Madrid *et al.* (2009) han aportado información de diez organizaciones forestales que han destacado por su madurez.

Un programa citado por sus importantes repercusiones en el tema social fue el Procymaf. Se ha destacado que “el caso de la silvicultura comunitaria en México representa un modelo de eficacia comprobada de aprovechamiento sostenible de los ecosistemas forestales que merece una mayor atención y un análisis más a fondo” (Segura *et al.*, 2016). El proceso de consolidación y mejora de los núcleos agrarios forestales está aún inmerso en un conjunto de problemas y limitaciones.

## **Política promotora del desarrollo forestal sustentable**

Posterior a la difusión mundial del concepto de Desarrollo Sostenible en la Cumbre de Río de Janeiro (ONU, 2022), México adoptó este paradigma. Apoyado en las legislaciones forestales recientes, ha venido impulsando estrategias hacia su consecución.

## **Mayor involucramiento de los gobiernos estatales**

Durante décadas, la política pública forestal en México se generó, irradió e implementó a nivel estatal por los gobiernos federales. La escasa participación de los estados era básicamente con fines de coordinación. En los últimos años se ha dado un proceso creciente de involucramiento directo de los gobiernos estatales en la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales. Varios estados cuentan con ley y programa forestal y ambiental. Se busca contribuir a mejorar la condición de los sectores forestales estatales y en una mayor atención a los bosques.

## **Creciente participación ciudadana en la política forestal**

En el pasado, las estrategias forestales surgían en oficinas gubernamentales por especialistas en planeación. La sociedad carecía de oportunidad para participar en dicho proceso. El artículo 6 de la Ley Forestal de 1992 (Secretaría de Gobernación, 1992) constituye un importante logro de apertura al asignar a la Semarnat la tarea de conformar un Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal. Este hecho, entre otros, abrió formalmente la participación de la ciudadanía en la política pública forestal de México.

## **Formalización de políticas de mediano y largo plazo**



A lo largo del México contemporáneo, la política pública se ha gestado con duración sexenal. La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable promulgada en 2003, estableció dos vertientes para la planeación del desarrollo forestal (Art. 36), la primera relativa a los periodos constitucionales de la administración pública, en tanto que la segunda corresponde a una proyección de largo plazo, 25 años o más (Secretaría de Gobernación, 2003).

### **Financiamiento a la investigación forestal**

La creación del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales en 1957 fue un importante impulso a la investigación forestal. Lamentablemente frenó su propósito la limitación presupuestal. La creación de la Conafor, y del fondo sectorial para la investigación forestal, constituyó un destacado logro para la promoción de dicha actividad. El enfoque actual de la investigación forestal es fundamentalmente de carácter científico. Aunque la Conafor y los gobiernos estatales promueven investigación hacia la solución de problemas, ésta mantiene carácter secundario. Los dos enfoques son necesarios y complementarios. Se requiere un apropiado balance.

### **Consolidación de las plantaciones forestales comerciales**

Durante el siglo XX, se insistió en la necesidad de promover plantaciones forestales comerciales en México. La Ley Forestal de 1997, a través de la formalización de instrumentos económicos en apoyo al sector (Art. 33), permitió crear el Prodeplan. Por más de dos décadas, este programa se ha conservado como estrategia forestal

de alta prioridad. La experiencia a la fecha sugiere que la presupuestación, planeación, metas y mecanismos de operación y de evaluación del programa, deben mejorarse para que las plantaciones forestales impacten significativamente en la producción forestal. El Prodeplan se ha visto limitado por varias circunstancias señaladas por Torres *et al.* (2021).

## Conclusiones

Durante 95 años, México ha venido aplicando formalmente políticas públicas forestales. Han sido de corta y, en el mejor de los casos, de mediana duración, lo que pone de manifiesto inestabilidad, inconsistencia, ineficiencia, ineficacia, discrecionalidad y respuesta a vuelcos sexenales de la administración pública.

En el año 2001, la Comisión Nacional Forestal dio a conocer el Programa Estratégico Forestal (PEF) 2025, con visión de largo plazo (Conafor, 2001). Sin embargo, jamás adquirió carácter de instrumento rector de la política forestal del país por las subsecuentes administraciones públicas.

A partir de la primera ley forestal (1926), el rumbo de la política forestal ha sido frecuentemente reencauzado. La estrategia hacia los bosques de la nación varió, desde la perspectiva de conservación del recurso, al fomento de la industria forestal, a la promoción del desarrollo forestal comunitario, y en años recientes, al desarrollo forestal sustentable.

La ausencia de mecanismos válidos de evaluación y de indicadores históricos, o la escasa confiabilidad de los disponibles sobre los logros y fracasos de la política forestal, cancelaron la oportunidad de evaluar con certidumbre la efectividad de la

política a lo largo de nueve décadas. Una revisión del sector forestal, con base en los ejes de la sustentabilidad, aporta evidencias del escaso impacto de la política pública en materia forestal.

México enfrenta retos y desafíos jamás experimentados. Los niveles de contaminación del agua, de los suelos, del aire y de la vegetación, el deterioro de bosques y selvas, así como la pérdida de biodiversidad, han adquirido niveles alarmantes. Se suman los estragos de la pandemia por el SARS-Cov-2 y el mayor flagelo en la historia, el cambio climático. A la problemática ambiental se agrega la urgencia de promover el desarrollo social y económico. Por décadas, la mayoría de las comunidades forestales estuvieron ausentes de los beneficios económicos derivados del aprovechamiento forestal. Esfuerzos por lograr su reivindicación han sido limitados en el contexto nacional. Si bien la Conafor lleva a cabo un dinámico programa en apoyo a estos grupos sociales, existe incertidumbre en cuanto a la duración e impacto que pueda alcanzar el programa en un entorno de inestabilidad política y de limitados apoyos y recursos (CCMSS, 2019).

## **Recomendaciones**

Implementar políticas eficientes y efectivas, de corto, mediano y largo plazos; instrumentar políticas forestales intersectoriales e interdisciplinarias; intensificar la incorporación de los núcleos agrarios a la cadena productiva forestal; impulsar las plantaciones forestales comerciales; retomar responsablemente las medidas de prevención y atención para la mitigación y adaptación al cambio climático; reducir y simplificar el proceso de gestión forestal; promover la inversión, el financiamiento y visión empresarial al sector forestal mexicano; y profesionalizar el servicio público en esta materia.

### **Agradecimientos**

El autor agradece al Colegio de Postgraduados el apoyo brindado para la realización del presente estudio.

### **Conflicto de intereses**

El autor manifiesta que no existe conflicto de intereses.

### **Referencias**

- Aguilar D., J. 1979. La actividad forestal en el marco de la economía mexicana. In: Instituto Nacional de Investigaciones Forestales (INIF). Aspectos Económicos y Sociales de la Actividad Forestal. Publicación Especial Núm. 18. INIF. Coyoacán, D. F., México. pp. 17-29.
- Beltrán, E. 1966. Seis lustros de política forestal. In: Memoria de la III Convención Nacional Forestal. Subsecretaría Forestal y de la Fauna, Asociación Mexicana de Profesionistas Forestales y Cámara Nacional de las Industrias Derivadas de la Silvicultura. México, D. F., México. pp. 1-16.
- Caballero D., M. 2000. La actividad forestal en México. Vol. I. Universidad Autónoma Chapingo. Texcoco de Mora, EdoMéx., México. 275 p.
- Caballero D., M. 2010. La verdadera cosecha maderable en México. Revista Mexicana de Ciencias Forestales 1(1):6-16. Doi: [10.29298/rmcf.v1i1.647](https://doi.org/10.29298/rmcf.v1i1.647).
- Caballero D., M. 2017. Tendencia histórica de la producción maderable en el México contemporáneo. Revista Mexicana de Ciencias Forestales 8(43):4-26. Doi: [10.29298/rmcf.v8i43.63](https://doi.org/10.29298/rmcf.v8i43.63).

Comisión Nacional Forestal (Conafor). 2001. Programa Estratégico Forestal para México 2025. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Coyoacán, México D.F., México. 173 p.

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio). 2020. ¿Por qué se pierden los bosques? <https://www.biodiversidad.gob.mx/biodiversidad/porque.html>. (16 de agosto de 2020).

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS). 2019. El Presupuesto de Conafor 2013-2019. Subsidios asignados por la Conafor entre 2013-2019. <https://www.ccmss.org.mx/mapa/el-presupuesto-de-conafor-2013-2019/>. (9 de noviembre de 2020).

Deschamps R., P. y S. Madrid Z. 2018. Subsidios forestales sin rumbo. Apuntes para una política en favor de las comunidades y sus bosques. Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A. C. Álvaro Obregón, CdMx, México. 56 p.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). 2010b. Global Forest Resource Assessment 2010: main report. FAO Forestry Paper 163. FAO. Rome, RM, Italy. 378 p.

Harvey, D. 2007. A brief history of neoliberalism. Oxford University Press. New York, NY, USA. 256 p.

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). 2007a. Capítulo III. La Conservación en Tiempos Desfavorables. México Independiente hasta la Revolución. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/118/cap3.html>. (1 de septiembre de 2020).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). 2007b. II. Historia del INE. <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/260/historia.html>. (12 de febrero de 2020).

Limón A., M. 2020. La nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales A. C. [http://www.ceja.org.mx/articulo.php?id\\_rubrique=29&id\\_article=127](http://www.ceja.org.mx/articulo.php?id_rubrique=29&id_article=127). (8 de abril de 2020).

Madrid, L., J. M. Núñez, G. Quiroz y Y. Rodríguez. 2009. La propiedad social forestal en México. Investigación Ambiental 1(2):179-196. <https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/DOFs/INVEA/MB000016.pdf>. (12 de febrero de 2020).

Moncayo R., F. 1979. Relación de algunas cosas de los montes de México: un ensayo histórico del asunto forestal. Serie Premio Nacional Forestal Núm. 2. Subsecretaría Forestal y de la Fauna y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. México, D. F., México. 220 p.

Monserat H., H. y M. F. Chávez P. 2003. Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. Análisis Económico 18(37):55-80. <https://www.redalyc.org/pdf/413/41303703.pdf>. (20 de enero de 2022).

Musalem L., F. J. 1983. Las empresas públicas forestales. In: Instituto Nacional de Administración Pública. Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Coyoacán, CdMx, México. pp. 247-253.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2022. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junio de 1992*. <https://www.un.org/es/conferences/environment/rio1992>. (9 de agosto de 2022).

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2000. Situación de la actividad forestal en México. Comisión Forestal para América del Norte. <http://www.fao.org/3/X4702S/X4702S.htm> (28 de abril de 2020).

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2010a. Elaboración de una política forestal eficaz. Una guía. Estudio FAO: Montes 161. FAO. Roma, RM, Italia. 94 p.

Peña A., R. 1986. Ventajas y desventajas del ingreso de México al GATT. Comercio Exterior 36(1):33-45.  
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/206/4/RCE4.pdf>. (15 de octubre de 2021).

Secretaría de Agricultura y Fomento. 1926. Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación 24 de abril de 1926, edición matutina, Tomo 35, Núm. 45. México, D. F., México. 1031-1040 pp.  
<https://www.dof.gob.mx/index.php?year=1926&month=4&day=24#gsc.tab=0>. (19 de enero de 2022).

Secretaría de Agricultura y Fomento. 1943. Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación, 17 de marzo de 1943, edición matutina, Tomo 137, Núm. 13. México, D. F., México. pp. 1-9.  
[https://dof.gob.mx/index\\_111.php?year=1943&month=03&day=17#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1943&month=03&day=17#gsc.tab=0). (21 de enero de 2022).

Secretaría de Gobernación (Segob). 1992. Ley Forestal. Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 1992.  
[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4705370&fecha=22/12/1992#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4705370&fecha=22/12/1992#gsc.tab=0). (23 de junio de 2022).

Secretaría de Gobernación (Segob). 1996. Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Forestal y de Suelos. 1995-2000. Diario Oficial de la Federación 02 de octubre de 1996.  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4901644&fecha=02/10/1996#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4901644&fecha=02/10/1996#gsc.tab=0). (20 de marzo de 2020).

Secretaría de Gobernación (Segob). 1997. Decreto por el que se reforma la Ley Forestal de 1992. Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 1997. México, D.F. México. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4880102&fecha=20/05/1997#gsc.tab=b=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4880102&fecha=20/05/1997#gsc.tab=b=0). (20 de marzo de 2020).

Secretaría de Gobernación (Segob). 2003. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Diario Oficial de la Federación, 25 de febrero de 2003. México, D.F. México. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=705172&fecha=25/02/2003#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705172&fecha=25/02/2003#gsc.tab=0). (19 de marzo de 2020).

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). 2001. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional Forestal. Diario Oficial de la Federación, 4 de abril de 2001. México, D. F. México. pp. 37-42. <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/4/302Decreto%20de%20creaci%03%b3n%20de%20la%20CONAFOR.pdf>. (18 de marzo de 2020).

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). 2016. Anuario estadístico de la producción forestal 2016. Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos. Coyoacán, CdMx, México. 228 p. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/282951/2016.pdf>. (21 de octubre de 2021).

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). 2017. Anuario estadístico de la producción forestal. Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos. Coyoacán, CdMx, México. 284 p. <https://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/portal/publicaciones/2020/2017.pdf>. (21 de octubre de 2021).

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). 2018. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Diario Oficial de la Federación, 5 de junio de 2018. México, D. F. México. pp. 2-48.



[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdfs/LGDFS\\_orig\\_05jun18.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdfs/LGDFS_orig_05jun18.pdf). (18 de octubre de 2020).

Segura, G., L. Merino-Pérez, D. B. Bray y A. Cárdenas J. 2016. Manejo forestal comunitario en México: Un modelo emergente de manejo sustentable de ecosistemas forestales. Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS). <https://www.ccmss.org.mx/manejo-forestal-comunitario-en-mexico-un-modelo-emergente-de-manejo-sustentable-de-ecosistemas-forestales/>. (24 de marzo de 2020).

Simonian, L. 1999. La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México. Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) e Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, A. C. (IMERNAR). Tlalpan, México, D. F., México. 352 p. [http://centro.paot.org.mx/documentos/semarnat/defensa\\_jaguar.pdf](http://centro.paot.org.mx/documentos/semarnat/defensa_jaguar.pdf). (1 de abril de 2020).

Torres R., J. M, V. E. Sosa C. y A. M. Fierros G. 2021. Reflexiones finales. In: Fierros G., A. M. (Comp.). Programa de Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales. A 15 años de su creación. Comisión Nacional Forestal (Conafor). Zapopan, Jal., México. pp. 142-143.



Todos los textos publicados por la **Revista Mexicana de Ciencias Forestales** –sin excepción– se distribuyen amparados bajo la licencia *Creative Commons 4.0 Atribución-No Comercial (CC BY-NC 4.0 Internacional)*, que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que mencionen la autoría del trabajo y a la primera publicación en esta revista.