

# ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FORESTAL EN MÉXICO

Miguel Caballero Deloya<sup>1</sup>

## RESUMEN

A 78 años de haberse promulgado la primera Ley Forestal y establecido las bases en materia de política forestal en México, los resultados de su aplicación son poco alentadores. El comportamiento de diez variables trascendentales de la actividad forestal nacional revela la ineficiencia y ausencia de impacto de las políticas forestales de México en el último medio siglo. La presente aportación pretende determinar las causas por las cuales las políticas forestales que se han establecido en nuestro país no han podido alcanzar éxito. Para este propósito se analizan cinco escenarios: (a) Políticas que se decretan pero no llegan a aplicarse; (b) Políticas que se aplican pero en forma ineficiente, indebida, incorrecta o discrecional; (c) Políticas cuya ejecución resulta restringida, obstaculizada o aun cancelada por el efecto de otras políticas sectoriales; (d) Vigencia efímera de las políticas forestales; (e) Ausencia de mecanismos de retroalimentación y de evaluación de impactos. La discusión se ilustra con ejemplos y situaciones ocurridas a lo largo de la historia del país. Se destaca el hecho de que, aun cuando "Política Forestal" es un concepto de trascendencia en la vida y en el quehacer nacional, no ha recibido atención desde el punto de vista científico. Por ello se recomienda que sea incluido como tópico estratégico de la investigación forestal, así como diseñar y poner en práctica criterios e indicadores orientados a evaluar su impacto a través del tiempo.

**Palabras clave:** Administración pública, criterios e indicadores, legislación forestal, políticas públicas, políticas sectoriales, recursos forestales.

## ABSTRACT

Seventy eight years after the implementation of the first Forest Law and the establishment of the first foundations of forest policy, results of application of the latter are not encouraging. The behavior of ten strategic forestry variables nationwide, reveal inefficiency or lack of impact of Mexican forestry policies along the last half century. The present work is intended to examine why forest policies

Fecha de recepción: 11 de febrero de 2005.

Fecha de aceptación: 22 de julio de 2005.

---

<sup>1</sup> Colegio de Postgraduados. Correo-e: [mcaballero@colpos.mx](mailto:mcaballero@colpos.mx)

in Mexico have not been able to succeed. To this purpose five scenarios are examined: (a) Decreed policies that are never implemented; (b) Inefficient, incorrect or discretionary application of forest policies; (c) Restricted, limited or even cancelled application of forest policies by the application of other sector policies; (d) Brief duration of forest policies; (e) Lack of mechanisms for evaluation of policy impacts. The discussion is illustrated with examples and situations occurred along the forestry history of the nation. Even though Forest Policy is a relevant concept in the national context and dynamics, almost no attention from the scientific point of view has been given to it. For this reason, to set Forest Policy as a strategic topic in forestry research and to design and implement criteria and indicators to measure the impact of forest policies through time is highly recommended.

**Key words:** Public administration, criteria and indicators, forest legislation, public policies, sectorial policies, forest resources.

## INTRODUCCIÓN

Es de reconocimiento general que toda administración pública define un conjunto de políticas nacionales, orientadas a alcanzar el bien colectivo conforme a las prioridades establecidas por el propio gobierno. La FAO (1987) brinda algunas definiciones de política, dos de ellas son:

"... Un curso de acción que adopta y persigue un gobierno, dirigente o partido político, etc. de acuerdo a los objetivos sociales y económicos que se desean alcanzar ...".

"... Arte de conducir un asunto para alcanzar un objetivo ...".

En términos generales, se considera que política es "el mecanismo por el que un gobierno utiliza sus medios institucionales y legales para llevar a cabo sus programas de actividades que conducen a alcanzar sus objetivos" (FAO, 1987).

En el marco general de las políticas nacionales se insertan las políticas forestales, es decir, aquellas que tienen que ver fundamentalmente con el manejo, la protección, la conservación y el uso juicioso de los recursos forestales. Worrell (1970) citado por la FAO (1987) señala que una política forestal "especifica ciertos principios relativos al uso de los recursos forestales de una sociedad, que se considera contribuirán a alcanzar algunos de los objetivos de esa sociedad".

Con referencia a México, han transcurrido ya 78 años de haberse dado a conocer por vez primera una política clara y definida en materia forestal, avalada en la legislación pionera del ramo, esto es la Ley Forestal de 1926. Sin embargo,

la experiencia relativa a la aplicación de las diferentes políticas forestales a lo largo de trece administraciones públicas que han transcurrido en el periodo señalado es poco alentadora. El Cuadro 1 tipifica la condición actual de la actividad forestal, visto desde la perspectiva de la condición actual de los ecosistemas, de las condiciones socioeconómicas del habitante del bosque, del desarrollo de la industria forestal, de la aportación de la actividad a la economía nacional, entre otros aspectos, todo lo cual patentiza los magros resultados de las políticas forestales en el México contemporáneo.

Veruette (2001) confirma lo anterior al señalar:

“... Se está presente en el tiempo actual, en un escenario producto de la historia, definido por una alta descapitalización biológica, rasgos evidentes de injusticia social, altos precios de productos forestales y rezagos de orden técnico, científico y tecnológico, donde es evidente una baja incidencia de la política pública forestal, que se ubica como nada o poco prioritaria en el contexto nacional, con una mínima excepción en los periodos analizados ...”.

El propósito de la siguiente aportación es analizar las causas del poco éxito de la política forestal mexicana.

### Factores determinantes de la falta de éxito en las políticas

Un análisis de las causas por las que las políticas forestales han fracasado total o parcialmente, permite advertir varios escenarios. El primero ocurre en los casos en que, aunque se emite el decreto oficial, la política por diversas circunstancias no llega a aplicarse. Un segundo escenario consiste en que la política si se ejerce, pero de forma ineficiente o indebida, de modo que nunca llega a alcanzar el propósito original. El tercero refiere el caso en que la política forestal no logra sus metas al ser obstruida y aún nulificada por otras de tipo sectorial. El cuarto escenario corresponde a cuando la política se desempeña correctamente, pero el tiempo de su vigencia (las más de las veces por inestabilidad política) es muy breve, y en esas condiciones, no se da el tiempo mínimo requerido para que pueda “madurar” en sus efectos. Un último escenario sería si la política se aplica, y probablemente exista el tiempo suficiente para alcanzar algún efecto. Sin embargo, la ausencia de mecanismos de evaluación dificulta saber si ha habido impacto, y en el caso que éste resulte positivo, estar en condiciones de determinar su valor o alcance. A continuación se discuten brevemente los cuatro escenarios mencionados con ejemplos recogidos de la historia de nuestro país:

**Primer escenario: se decretan las políticas, pero no se llegan a aplicar**  
 Carencia de estrategias y líneas de acción concretas.- Un principio elemental

Cuadro 1. Algunas variables que caracterizan la condición actual de la actividad forestal en México.

Variable	Condición actual
Deforestación	Continúa a una tasa calificada entre las más altas del mundo. Se estima alrededor de 500,000 ha/año*
Degradación del bosque	La superficie clasificada como bosque degradado creció de 17.8 a 22.2 millones de ha entre 1985 y 1994 (OCDE, 1998)
Pobreza rural	A principios de los años 90, se estimaba que más de 17 millones de mexicanos subsistían en la pobreza extrema y 6.4 millones residían en zonas rurales (gran parte en regiones forestales) (OCDE, 1998)
Desmontes con propósitos domésticos	El desmonte para usos no comerciales como son la autoconstrucción y el acopio de leña, se estima en 37 millones de m <sup>3</sup> al año (OCDE, 1998)
Monto de la producción maderable	La cifra más reciente disponible es 6.66 millones de m <sup>3</sup> de madera en rollo en el 2002 (CONAFOR, 2004). Esta cifra es comparable apenas al promedio anual de la administración del Presidente Luis Echeverría (media de 6.33 millones de m <sup>3</sup> R.)
Aportación de la actividad forestal a la economía nacional (Producto Interno Bruto)	Se mantiene apenas por encima de 1%
Desarrollo de la industria forestal nacional	Abatida, sin poderse recuperar aún de los efectos de la apertura comercial
Competitividad y Globalización	La mayor parte de los productos forestales mexicanos han demostrado no tener precios competitivos en el mercado internacional
Comercio Internacional	En el 2002 se tuvo una importación y exportación de productos forestales con valores de US\$ 2,034,272,000 y US\$ 186,851,000 millones respectivamente (FAO, 2004)
Investigación y Desarrollo Tecnológico	Los sistemas, procedimientos, tecnologías, equipos, herramientas y maquinaria empleadas en la actividad forestal continúan acusando rezago y obsolescencia (CONAFOR, 2003).

\* No obstante la importancia de la deforestación, a la fecha no se ha llevado a cabo un estudio basado en el inventario cartográfico validado con mediciones de campo basado en mediciones periódicas. Toda la información que se reporte al respecto corresponde a diversas estimaciones de carácter subjetivo. La cifra que se reporta corresponde a la estimación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

para que una política pueda ejercerse exitosamente, es que, como fundamento al enunciado de política, se establezca su plataforma de aplicación, que consiste en definir las estrategias y las acciones o actividades necesarias para alcanzarlas.

La experiencia histórica de nuestro país ha demostrado que las políticas en muchas áreas cruciales del quehacer nacional, se manejaron como "enunciados generales que involucraban buenas intenciones" y a veces compromisos de la autoridad para lograr un conjunto de objetivos de interés colectivo. Lamentablemente, detrás de los enunciados no se establecieron planes de acción para instaurar la política, y mucho menos se definieron las tareas concretas por ejecutar (quién, cuándo, dónde, cómo, etc.). En gran parte, el problema se debió a que en su momento, los responsables de elaborar la política, no previeron las implicaciones prácticas, operativas, financieras, legislativas, de coordinación y de diversa índole. Al momento de tratar de llevar a cabo la política, quedó en evidencia que las capacidades institucionales estaban ampliamente rebasadas.

Hinojosa (1988), un analista de la política y la legislación forestal de México, afirmó "... En infinidad de discursos, ponencias, informes y dictámenes se ha expresado, durante más de medio siglo, el propósito de instituir una sana política forestal cuyos objetivos esenciales sean los siguientes: proteger, conservar y aprovechar racionalmente los bosques existentes.

Más adelante en su documento, el autor referido comenta sobre la política antes señalada:

"... Con respecto al primero, es un hecho notorio, por todo el mundo reconocido, que existe y ha existido una constante y generalizada destrucción de los recursos forestales, prueba de que no ha habido ni hay el racional aprovechamiento de los mismos ...".

Volviendo a lo anterior, es evidente que el aludido enunciado de política, muy frecuente en diferentes administraciones públicas del pasado, ha superado las capacidades del servicio forestal vigente, que quizá con propósitos y deseos genuinos, establecieron la política señalada como un objetivo estratégico.

Desconocimiento público.- Las políticas forestales han sido motivo de divulgación limitada. El mecanismo tradicional fue la Ley Forestal en turno, porque establecía la plataforma y las bases jurídicas para llevarlas a cabo. En forma secundaria, se recurría a los medios de difusión al alcance del servicio forestal (la antigua Subsecretaría Forestal), como eran notas de prensa, artículos periodísticos, así como los boletines y las revistas del propio servicio (un caso fue la publicación periódica Bosques y Fauna, a lo largo de varios sexenios). Se sumaban a éstos, discursos, conferencias y pláticas que exponía con frecuencia el titular del ramo, precisamente para dar a conocer tales políticas. Sin embargo

estos mecanismos divulgativos resultaron ser limitados para promover una auténtica respuesta ciudadana. La mayoría de la población rural, componente sustantivo y fundamental para la aplicación de estas políticas, casi siempre estuvo ausente, e ignoró las propuestas e intenciones del Gobierno Federal alrededor de los bosques.

A lo anterior debe agregarse que, cuando fue necesario contar con un conocimiento o habilidad particular, no se brindaron las oportunidades de capacitación, y cuando se consiguieron, dicho entrenamiento fue insuficiente o ineficiente. Así, por ejemplo la Ley Forestal de 1986, que introdujo nuevas ideas, como el Manejo Integral de los Recursos Forestales y la Ordenación Forestal de las Cuencas, y que su reglamento aportó definiciones de dichos conceptos; sin embargo, por tratarse de preceptos totalmente innovadores en el ámbito de los bosques en su momento, se hubiera esperado la descripción de métodos para ponerlos en práctica; pero no fue así, y aún suponiendo que se hayan definido, no fueron lo suficientemente divulgados, ni se brindó la capacitación requerida. Un comentario surgido de esta situación fue el siguiente: "... Los técnicos forestales no están en condiciones de realizar los complejos y minuciosos programas, estudios y dictámenes que les exige esta nueva legislación de desmesuradas y utópicas pretensiones tecnológicas; trabajos integrales, óptimos y perfectos que no se ejecutan ni en los países más adelantados ..." (Hinojosa, 1988).

Carencia de mecanismos o instrumentos para su aplicación.- No se elabora la reglamentación del caso o no se toman las providencias técnicas, financieras y operativas.

Casi todas las administraciones públicas en la historia contemporánea de nuestro país han compartido como una política forestal prioritaria y estratégica, la cruzada nacional de reforestación, que a más de medio siglo, es negativa en términos globales. Las enormes inversiones de capital que a través de los años se reportaron en esta tarea, sólo arrojan como producto final, pequeñas superficies de plantaciones esporádicamente distribuidas en diferentes partes del país. Las causas de este fracaso se pueden identificar al analizar la cadena dinámica de la reforestación, resumida en los seis eslabones indicados a continuación:

1. Concertación de las áreas por plantar
2. Recolección de semilla apropiada
3. Producción de planta y manejo de viveros
4. Transporte de la planta a los sitios de la reforestación
5. Plantación de los arbolillos
6. Protección y cuidado de las áreas reforestadas.

En la gran mayoría de los casos, los responsables de la reforestación han pasado por alto los eslabones 1 y 6. En el mejor de los casos, se recolectaba la

semilla, se producían los arbolitos en los viveros oficiales, y subsecuentemente se transportaban y se plantaban. La falta de concertación de la plantación con los dueños de los terrenos originó que eliminasen el material plantado porque no se establecieron compromisos para respetar la reforestación de sus terrenos; alternativamente, dedicaron sus tierras a otros usos productivos de corto plazo como la producción de alimentos. No obstante, aun en casos en que se respetó la plantación, la falta de protección y seguimiento a la misma, propició que la reforestación se perdiese por efecto del pastoreo, los incendios, las plagas, los roedores y la destrucción humana, entre otras causas. Así mismo, a lo largo de muchos años fue frecuente el empleo de plántulas que llegaban del vivero al sitio de la plantación, con alto grado de deterioro (en muchas ocasiones deshidratadas), situación promovida o agravada por el transporte, lo que se traducía en alta mortandad posterior. El resultado se tradujo en muy bajos niveles de prendimiento o sobrevivencia después de costosas inversiones. Por último, la incorporación de material "ecológicamente no apto para la zona", seleccionado simplemente por su disponibilidad en el vivero porque se debía aprovechar o sacrificar, generó también pérdidas sustantivas.

Se ha destacado que durante el periodo presidencial del Lic. Miguel Alemán (1946-1952), "las campañas de reforestación iniciadas -como casi siempre ha sucedido en nuestro país-, tuvieron una orientación más política y demagógica que técnica, pues el interés principal de actuar, consistió en hacer grandes plantaciones, sin cuidar de su conservación posterior, por lo que la mayor parte de ellas se perdieron" (Beltrán, 1966). Sin lugar a dudas, tal señalamiento es válido y se puede generalizar para un número de administraciones públicas del pasado.

Sobre el asunto, Veruette (2001) apuntó: "Debe entenderse que la aplicación de la política pública forestal, aún dotada de objetivos y de postulados teóricamente correctos, no ha tenido la eficacia que su propia importancia nacional le exige. Al carecer de instrumentos adicionales fundamentales, por ausencia o defecto, de orden financiero y de organización para la producción".

De todo lo anterior se desprende que la falta de una auténtica planeación y consideración a los aspectos técnicos y operativos básicos, han malgastado una enorme inversión.

Se elabora la base jurídica y aún la reglamentación, pero la política no se lleva a cabo.- Muchas políticas forestales, a pesar de contar con el respaldo de la ley y con la definición de mecanismos de aplicación, han fallado, al desconocerse sus implicaciones.

Las últimas administraciones públicas han expresado la importancia y la necesidad de mantener un inventario actualizado y permanente de los recursos forestales del país. Como tal, esta necesidad ha sido plasmada como un mandato

del servicio forestal por conducto de las leyes forestales o sus reglamentos más recientes. No obstante, el proceso de cuantificación de los recursos forestales no se ha realizado, ni con la periodicidad, ni con el nivel de confiabilidad que demanda una actividad de tal envergadura, en esencia por razones financieras técnicas y de organización. Es importante hacer notar que México conformó y mantuvo por cerca de dos décadas una notable infraestructura humana y material que le permitió llevar a cabo exitosamente, el primer inventario nacional forestal. Por motivos políticos y cambio de administración, dicha infraestructura fue desmantelada. En éste, como en muchos casos más, los deseos y aspiraciones de los funcionarios en turno, por medio de sus políticas manifiestas, han estado muy por encima de los alcances verdaderos y la capacidad material de la administración pública.

Refiriéndose a los lineamientos de política señalados en la Ley Forestal de 1960, Villaseñor (1983) señaló: "Tocante a México, se ha encontrado que en términos generales, la ley forestal que rige en el país marca lineamientos generales de política, pero no los define en forma precisa. Aún así, puede decirse que en general ésta es una buena ley; el problema es que no se han dado las condiciones congruentes con el propósito y finalidad de la ley".

Existe un problema de fondo que ha limitado la instrumentación de un número de políticas forestales, no obstante los buenos deseos e intenciones de los funcionarios responsables de la administración forestal en turno. Hace ya casi cuatro décadas, Beltrán (1966) declaró:

"Tres son las bases indispensables en las que un país debe asentar el adecuado tratamiento de sus bosques. Y aunque cada una tiene sus características propias, sólo la adecuada armonización de las tres dará los resultados esperados. Estas bases son: una política a largo plazo, cuidadosamente estructurada y situada dentro de los planes generales de desarrollo del país; una legislación real, operante, para la aplicación de las normas políticas; y una administración, con la jerarquía y elementos materiales necesarios para hacer cumplir las orientaciones básicas de la política forestal, así como los preceptos legales y reglamentarios".

Tanto la legislación forestal como la administración pública han estado lejos de aportar las bases que efectivamente ha requerido una sana y exitosa política forestal nacional. De la primera, el finado profesor Beltrán expresó: "La legislación, desgraciadamente, no puede decirse que haya sido nunca realista ni operante. Las sucesivas leyes (1926, 1943, 1948, 1960), no sólo han tenido el vicio de origen de ceder más o menos a la equivocada política de restricción y represión, sino que han olvidado con gran frecuencia las condiciones peculiares de nuestro país". El preocupante hecho de que, después del periodo de análisis que abarcó el Dr. Beltrán, se hayan puesto en marcha tres legislaciones forestales adicionales (leyes forestales de 1986, 1992 y 2003) destaca la circunstancia de que, no



se ha podido encontrar aún la vertiente jurídica apropiada a nuestra realidad desde las perspectivas social, económica, cultural y ecológica. Por lo tanto, si la legislación forestal no funciona de forma eficaz, no podrán concretarse las políticas propuestas.

La administración es indispensable para alcanzar las metas propuestas en las políticas, ya que establece la cimentación operativa, y se encargan de las acciones y tareas requeridas. Por desgracia, la que se refiere al sector forestal, no ha llegado a un nivel jerárquico relevante. Así, los presupuestos y los apoyos que ha recibido han estado acordes a su limitada posición. Tal situación ha condenado al servicio forestal oficial, a contar con una capacidad de gestión bastante restringida para apoyar de las cuestiones de política, algunas de las cuales por su naturaleza, demandan un amplio y decidido compromiso nacional para ser exitosas. En este contexto, Moguel (1966) expresó:

“...a pesar de las medidas tomadas y de los procedimientos ensayados en algunos aspectos (vedas totales y parciales, temporales e indefinidas, zonas de protección, parques nacionales, trabajos de reforestación artificial, combate y extinción de incendios, alta punición en infracciones y delitos) y de la vigilancia que se ha propuesto, ha sido incompetente e incapaz por su organización deficiente y por falta de elementos pecuniarios para detener el desastre que año con año se consume y aumenta ...”.

Las autoridades responsables de su aplicación muestran desinterés en la ejecución.- Por muchos años, la actividad forestal en lo general, estuvo inmersa en un ambiente saturado de burocracia y de corrupción. La falta de personal que "tuviese puesta de manera genuina la camiseta del servicio", plenamente consciente de su compromiso social fue causa de numerosas fallas en el logro de las políticas y estrategias que se establecieron en diferentes etapas del proceso histórico del país.

Afectación de intereses.- Por las características propias del recurso forestal, la definición de políticas alrededor de su uso, conservación, protección y mejoramiento, ha sido un tema difícil dentro del subsector forestal nacional. Un ejemplo son algunas de las prácticas rurales de la población que habita en el campo y en el bosque, las que por su naturaleza afectan o deterioran los recursos naturales. Entre ellas se cuentan los desmontes desordenados para cambio de uso del suelo; la extracción clandestina de madera con fines domésticos o aún comerciales; la quema indiscriminada de pastizales que se traducen en incendios forestales y el sobrepastoreo que elimina la regeneración natural de los bosques. En estos casos, el manejo de leyes y políticas orientadas a la conservación y protección del recurso atenta contra la propia supervivencia de las comunidades. Por este motivo, ha sido común que durante décadas, las autoridades federales y estatales han soslayado así un problema altamente prioritario que incide en la destrucción y deterioro del patrimonio forestal mexicano.

Otro problema se ha recrudecido en la actualidad: se trata de los grandes grupos organizados que a lo largo de toda la geografía del país están explotando ilegalmente los bosques, situación que ha puesto en problemas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), dependencia del gobierno federal encargada de velar por la aplicación de la política señalada, que ha evidenciado no estar preparada para combatir el problema en toda su magnitud.

Políticas de gabinete, carentes de consulta participativa.- Las políticas, leyes y estrategias diseñadas por grupos de especialistas o teóricos dentro de oficinas gubernamentales es parte de la historia del país. Los procesos participativos y de consulta fueron poco comunes, y cuando se concretaron, respondieron más a propósitos de carácter administrativo, de requisito, y aún de imagen política. Esta circunstancia motivó que una buena parte de las propuestas diseñadas en gabinete, no operaran cuando fueron llevadas a la práctica y tuvieron que confrontar algunos obstáculos.

Por ejemplo, los decretos constitutivos de la gran mayoría de los parques nacionales del país (1934-1940), se expidieron "en" y "bajo" pleno entorno burocrático, sin concebir una visión realista de las complicaciones que con el paso del tiempo tendrían esos lineamientos. Parece haber coincidencia en aceptar que la declaración de los parques nacionales probablemente respondió más a una situación romántica y sentimental que a una propuesta elaborada sobre una sólida base técnica. La gran mayoría de los establecidos desde esa época, no han podido ser regularizados debido a complejos problemas de tenencia de la tierra, por no haberse hecho las indemnizaciones del caso, y por otras circunstancias, varias de ellas de carácter legal.

Un instrumento utilizado con frecuencia en las administraciones públicas de México a partir de la segunda mitad del siglo pasado para promover este tipo de políticas, fueron los Programas Nacionales Forestales. Sobre uno de éstos y su grado de centralización, López Caballero (1989) señaló hace quince años: "...el Programa Nacional Forestal se planea desde la capital sin el conocimiento de las prioridades e intereses estatales o regionales. Basta ya de grupos centralistas de redentores que pretenden resolver los problemas, trátese de selvas, de bosques, de zonas áridas, o de campesinos o industriales...".

El mecanismo que inició el proceso participativo alrededor de las políticas, leyes y normativa de la actividad forestal de nuestro país fue el Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal de 1992, que apoyó a partir del año siguiente, la constitución de los consejos consultivos de carácter estatal. No obstante este logro significativo en materia de apertura ciudadana, el Consejo no ha sido ajeno a "las marejadas políticas" que han incidido sobre el sector.

Decretos que buscan solamente cumplir un "momento o una coyuntura política" de carácter temporal.- Esta situación es congruente con un país cuyo desarrollo contemporáneo estuvo sujeto a un exacerbado régimen centralista que impartió al andamiaje productivo una profunda inestabilidad, caracterizada por frecuentes virajes a las que debieron ser sólidas políticas y estrategias institucionales de mediano y largo plazo. Así, diversos enunciados de política forestal fueron motivo de numerosos discursos, titulares de diarios e incluso parte del informe presidencial, los que en su momento sólo respondieron a una coyuntura política pero que posteriormente quedaron en el olvido.

### Segundo escenario: las políticas se aplican, pero en forma ineficiente, indebida, incorrecta o discrecional

Demasiada burocracia en el proceso de aplicación.- Como parte del proceso de desarrollo histórico de la nación, los aspectos legales y administrativos que han girado alrededor de la actividad forestal del país, se han caracterizado por una profunda e intrincada maraña burocrática. Como ejemplo, se pudo constatar que a lo largo de décadas, los propietarios de los bosques debieron confrontar un agobiante y largo proceso administrativo para tener derecho al aprovechamiento de sus predios arbolados. Esto trajo como consecuencia la destrucción de grandes extensiones forestales, para dedicar los terrenos desmontados a actividades que no requerían de tanto trámite legal como la agricultura y la ganadería. Adicionalmente, proliferó la vieja práctica rural del "cinchado" de árboles para inducir su muerte, o las quemadas intencionales para destruir la vegetación forestal.

La naturaleza incierta o indefinida de la política y de las leyes, da lugar a diversidad de criterios de aplicación.- En este contexto, el Programa Nacional Forestal 2001-2006 (Comisión Nacional Forestal, 2001) destaca:

"... existe un alto grado de discrecionalidad por parte de la autoridad, tanto en la interpretación de las disposiciones, como en la aplicación de los procesos administrativos previstos en cada una de ellas..."

Por lo anterior, la falta de actualización y de aplicación de las normas y la ley en materia de sanciones, presentan deficiencias y debilidades que permiten la discrecionalidad y fomentan la explotación sin control del recurso forestal con los efectos ambientales ya conocidos por su deterioro.

La corrupción distorsiona o cancela los propósitos de la política.- En la actividad forestal la corrupción ha tenido un impacto negativo de enorme trascendencia. Sin lugar a dudas, se ha constituido a lo largo de los años, en una pesada carga nacional para alcanzar las metas de política forestal previstas. En este sentido, Hinojosa (1989) expresó: "Sería muy útil que, respecto de cada área de la administración pública se realizara una investigación profunda, un análisis concienzudo para determinar en qué medida se aplica, se viola, se olvida o

se mal interpreta la legislación vigente. Ese análisis debería comprender el estudio de las causas o razones por las que el régimen de derecho se ha perdido, desviado o corrompido".

La Ley Forestal se sobrepone, antagoniza o se ve afectada por otra(s) legislación(es). - Las repercusiones ecológicas, económicas y sociales que giran alrededor de los recursos forestales y de sus habitantes, ha sido motivo de que un número de leyes y normas, impacten en su manejo y administración, sea en forma directa o indirecta. De 1982 a 1988 se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), lo cual trajo como consecuencia, el fraccionamiento de la administración del recurso forestal en tres secretarías de estado: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y SEDUE. Los antecedentes legales que preceden a esta acción, al crear una aparente sobreposición de funciones entre SARH y SEDUE, hicieron prever desde un principio, problemas futuros de descoordinación y duplicidad entre las actividades que ambas dependencias habrían de desempeñar. La experiencia posterior demostró efectivamente, que ese fraccionamiento administrativo creó más problemas que soluciones (Caballero, 2000).

Con relación a la promulgación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en el año de 1986, Veruette (2001) expresó: "En la práctica, los asuntos de materia forestal, se vieron obligados a cumplir con dos leyes específicas y a realizar y cumplir trámites también en dos instancias administrativas distintas".

En torno a este problema, el Programa Nacional Forestal 2001-2006 (Comisión Nacional Forestal, 2001) comenta: "En la actualidad, existe sobreposición de ordenamientos contenidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, su Reglamento... en materia de Impacto Ambiental, Ley General de Vida Silvestre, Ley Forestal (1992) y su Reglamento, que dificultan el desarrollo y control de la actividad forestal y en varios aspectos se da duplicidad"

**Tercer escenario: la aplicación de la política forestal se ve restringida, obstaculizada o aún cancelada por otras políticas sectoriales**

FAO (2003) destaca la necesidad e importancia de analizar las relaciones transversales entre los diversos sectores que impactan en las políticas. Tal situación ha quedado muy evidente en la historia de México, donde diversas políticas de promoción a la actividad agrícola o ganadera han tenido una sustantiva repercusión negativa en el sector forestal y en los recursos naturales.

El sector rural de México ha vivido la paradoja de una nación que por sus características ecológicas y naturales, es de aptitud forestal, en tanto que por tradición cultural, ha sido agrícola y ganadero. Como resultado, los procesos de

expansión en la producción de alimentos y de ganado, en gran parte se hayan basado en la conversión de terrenos forestales a otro uso, lo que fue favorecido por el sector público, en bosques y selvas.

En las décadas de los años cincuenta y sesenta, fueron notorios los programas de colonización en los estados del sureste, a costa de la eliminación del bosque tropical para cultivos agrícolas y producción animal. Uno de ellos fue el Programa Nacional de Desmontes (PRONADE, 1970-1976), que estuvo destinado a la destrucción de grandes extensiones arboladas del bosque tropical para ampliar la frontera agrícola y promover mayor producción de alimentos. Sobre este tema, González Pacheco (1980) apuntó:

"...que sólo en el periodo 1972-1976, el programa incorporó 1,176,000 ha al cultivo...", el costo social fue muy alto, ya que muchas de las tierras que se abrieron al cultivo en los estados del sureste de la República ahora permanecen improductivas, e incluso los estudios edafológicos no fueron adecuados para muchas de ellas. "...quienes más se favorecieron con esta situación fueron las compañías particulares que hicieron el desmonte..."

En los programas gubernamentales de colonización dirigida, se extraían inicialmente las maderas de interés comercial por medio de concesionarios encargados del desmonte; posteriormente, los árboles residuales eran removidos mediante maquinaria pesada. Después, la tierra era otorgada a los beneficiarios del programa de colonización, para agricultura intensiva y permanente o la producción forrajera (Caballero y Rodríguez, 1988). La aplicación de esta política, combinada con la práctica de la "roza-tumba-quema" llevaron a la desaparición de una parte considerable del recurso forestal tropical con que contaba la nación todavía hasta mediados del siglo pasado.

De 1990 a 2000, la superficie sembrada aumentó 2.3 millones de ha, de las cuales, sólo 376 mil correspondieron a hortalizas y frutas, y el resto a productos orientados a cubrir la demanda interna según Rosenzweig (2000). Es indudable que esta expansión de la superficie cultivada, se llevó a cabo en detrimento de extensiones cubiertas con bosques y selvas. Los resultados señalados se deben a políticas que promovían la producción agrícola y que fueron antagónicas con las forestales que buscaban la conservación y la protección de sus recursos.

#### Cuarto escenario: las políticas forestales se aplican acertadamente, pero su vigencia es efímera

La inestabilidad política del pasado fue causa frecuente de que no se tuviera el tiempo necesario para la aplicación exitosa de la política y poder así, evaluar su alcance e impacto. Veruette (2001) indica que de 1976 a 1982 la conducción de la política forestal tuvo pocas variaciones en su cometido, pero que la presencia

de tres titulares en este gobierno, inició una larga etapa de improvisaciones que provocaron desajustes en las finalidades y aplicación de esta política.

Resulta interesante advertir que a lo largo de 78 años de aplicación de una legislación específica para el ramo forestal, se han decretado siete leyes forestales. Lo anterior arroja una media de once años de vigencia por ley. Es evidente que un periodo tan corto, en ninguna forma brinda oportunidad para aplicar y evaluar el efecto -sea positivo o negativo- de dicha legislación en la sociedad. La situación se agrava aún más si se considera que los cambios de funcionarios y de administración pública, han dado lugar a vuelcos abruptos en políticas y estrategias, como significó por ejemplo, transitar bruscamente de las políticas "masivas o populistas" de las décadas de los setentas y principios de los setentas, a las políticas "neoliberales" de las administraciones públicas subsecuentes.

**Quinto escenario: las políticas forestales se aplican, pero no se establecen mecanismos de retroalimentación ni de evaluación de impacto**

Tradicionalmente, se ha ignorado la necesidad de evaluar hasta dónde la política alcanza sus propósitos, y qué circunstancias de carácter práctico limitan, obstaculizan o aún cancelan su instrumentación. En consecuencia no ha habido preocupación o interés de diseñar y aplicar criterios e indicadores de impacto.

## **COMENTARIOS FINALES**

México ha establecido y aplicado claramente lineamientos de política forestal a lo largo de 78 años a partir de la primera ley forestal. A pesar del desarrollo histórico del país, existen evidencias de que varias de ellas han fracasado o en el mejor de los casos han alcanzado un éxito limitado. En numerosas ocasiones no se establecieron estrategias y líneas de acción para llevarlas a cabo, ni los mecanismos prácticos de ejecución.

El periodo 1926-2004 muestra una gran parte de las políticas forestales que jamás se llegaron a aplicar. Cuando sí ocurrió, diversas circunstancias motivaron su distorsión o les propiciaron limitaciones en su praxis, cancelando, reduciendo o desviando los objetivos originales.

La política forestal ha sido uno de los campos que ha merecido poca importancia en México, desde el punto de vista del análisis científico. Se precisa que este tema sea incluido entre los temas estratégicos de la investigación forestal de nuestro país, para evaluar qué tipo de políticas han alcanzado éxito, cuáles han permitido logros parciales y cuáles han fracasado, y en su caso qué

circunstancias han incidido en los resultados. En este contexto, la aplicación de criterios e indicadores es una herramienta moderna que pudiera favorecer el logro de tales objetivos.

Así, uno de los problemas principales en el diseño y aplicación de políticas públicas forestales efectivas, está en la histórica y cada vez más acentuada desprofesionalización y alejamiento de la ciencia y la investigación forestal de las entidades responsables.

Finalmente, todo lo anterior sugiere la necesidad e importancia de fortalecer el análisis de la política forestal como ciencia e instrumento para alcanzar objetivos nacionales, y no como instrumento de lucha y conquista del poder por sectores organizados de la sociedad civil que sólo persiguen intereses de grupo, como ha sido la visión tradicional en México.

## REFERENCIAS

- Beltrán, E. 1966. Seis lustros de política forestal. *In*: Memoria de la III Convención Nacional Forestal. México, D. F. pp. 1 – 16.
- Caballero D., M. 2000. La actividad forestal en México. Tomo II. Universidad Autónoma Chapingo. Chapingo, México. 227 p.
- Caballero D., M. y C. Rodríguez F. 1988. Informe relativo al manejo de bosques tropicales húmedos en México. FAO. Informe Técnico. México. 18 p.
- Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). 2001. Programa Nacional Forestal 2001-2006. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México, D. F. 118 p.
- Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). 2003. Programa estratégico forestal para México 2025. SEMARNAT. México, D. F. 192 p.
- Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). 2004. Anuario estadístico de la producción forestal 2002. Inédito. Guadalajara, Jal. pp. 26 – 30.
- Food and Agriculture Organization (FAO). 1987. Guidelines for Forest Policy Formulation, Forestry Paper 81. Rome, Italy. 86 p.
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2003. Cross-Sectoral Policy Impacts Between Forestry and Other Sectors. Forestry Paper 142. Rome, Italy. [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_nofe=/docrep/006/y4653e/y4653e01.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_nofe=/docrep/006/y4653e/y4653e01.htm)
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2004. Import/Export of Forest Products for 2002. Mexico. <http://www.fao.org/forestry/foris/webview/forestry2/index.jsp?siteId=4961&sitetreeId=22052&langId=1&geold=0>
- González P., C. 1980. El análisis socioeconómico en el desarrollo forestal. *In*: Aspectos económicos y sociales de la actividad forestal. INIF. Publicación Especial No. 18. México, D. F. pp. 51 – 60.

- Hinojosa O., M. 1988. Análisis comentado a la Ley Forestal. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. México, D. F. 168 p.
- Hinojosa O., M. 1989. La actividad forestal y el régimen de derecho. *In*: Memoria del Congreso Forestal Mexicano. Tomo I. Toluca, México. pp. 17 – 21.
- López C., A. 1989. Un esquema legislativo en materia forestal. *In*: Memoria del Congreso Forestal Mexicano. Tomo I. Toluca, México. pp. 22 – 25.
- Moguel S., E. 1966. Política, legislación y administración forestales. *In*: Memoria de la III Convención Nacional Forestal. México, D. F. pp. 46 – 74.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 1998. Análisis del Desempeño Ambiental. México. México, D. F. 230 p.
- Rosenzweig P., A. 2000. Conclusiones. *In*: La política sectorial agropecuaria en México: balance de una década. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. México, D. F. pp. 227 – 230.
- Veruette F., J. 2001. La economía mexicana y la política pública forestal (1880-1994). Tesis Doctoral. Colegio de Postgraduados. Montecillo, México. 353 p.
- Villaseñor A., R. 1983. Algunos aspectos cuantitativos de los programas de política forestal. *Ciencia Forestal*. INIF. Vol. 8 (43):46 – 60.
- Worrell, A. C. 1970. Principles of forest policy. McGraw-Hill Book Co. New York. 288 p.