

SEMINARIO DE EVALUACIÓN DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO PRODUCCION FORESTAL

M.C. Jesús Veruette Fuentes.

De acuerdo con una acepción económica moderna, el -- grado de adelanto de un país está directamente ligado al - grado de aprovechamiento de sus recursos naturales, renova bles o no renovables. De igual manera, el avance tecnoló- gico, el nivel cultural, el índice de crecimiento económi- co y las condiciones de vida de la población son correlati- vos al uso y beneficio que en su conjunto realizan los habi tantes de un país de estos recursos.

Con base en esta definición, México es obviamente una nación de limitado desarrollo forestal, ya que así lo de-- muestran las cifras y descripciones que configuran esta ac tividad, rama que en otros países adquiere significativa .. importancia en sus estructuras económicas.

Ciertamente, aunque se puede hablar de una larga cul tura forestal que abarca cerca de 700 años, la realidad, - en este momento, nos evidencia una serie de situaciones in congruentes y hasta ilógicas.

En la época prehispánica encontramos rasgos bien cla

ros de un uso racional del recurso silvícola dotado de un empirismo que se concretaba a la creación de bosques inducidos como pueden ser Chapultepec o algunas áreas forestales de la zona de Texcoco. Fue en la época de la Colonia, con sus modificaciones culturales y la introducción de nuevas formas de relaciones productivas, cuando se inicia una lenta pero constante alteración y disminución de la riqueza forestal de México.

La minería en lo particular y el uso extensivo de combustibles de madera, fueron las causas más importantes de la reducción del coeficiente forestal, aunque las propias necesidades de la metrópoli española en términos de materiales para la construcción de sus navíos comerciales y de guerra, también contribuyeron a este proceso de degradación forestal.

La historia legislativa que de manera casuística ha venido normando el uso de los recursos forestales y que de hecho forma ya un concepto de derecho forestal, limitaron hasta cierto punto estas acciones de carácter económico y social, para así preservar lo que aún es potencialmente importante para cubrir las necesidades de bienes y servicios derivados del bosque que cada día van en aumento en nuestro país.

Esta parte que llamamos historia legislativa fores-

tal estimo necesaria destacarla porque claramente muestra - que aún bajo esta evolución jurídica, las disposiciones le gales no necesariamente coadyuvaron a una evolución en el aprovechamiento de este recurso natural renovable, si no que que de hecho se han visto rebasadas por la realidad socio-económica importante a través del tiempo.

Ya en 1533, a sólo 22 años de la llegada de los espa ñoles, la corona española dicta disposiciones que van diri gidas a los conquistadores y nativos, para que todas las - propiedades o posesiones se limiten en sus linderos con cor tinas de árboles so pena de perder el derecho de usufructo de estas posesiones.

En 1579 el Gobierno Español exige que se cuente con un permiso para talar o derribar árboles y se fijan ciertas normas para realizar el corte de los mismos.

Durante el período comprendido entre 1600 y 1800 se dictan decretos y disposiciones que de una manera u otra - regulan el uso y aprovechamiento de las especies foresta-- les. Desde luego estas medidas buscan favorecer los inte-- reses de los conquistadores, particularmente en lo referen-- te a cierto tipo de maderas preciosas que eran de un gran valor y estima para las necesidades de la metrópoli, tanto en la construcción de navíos o para fines de tipo suntuo--

rio aplicados en la construcción de palacios o castillos.

En el México Independiente no hay indicios de que en las sucesivas constituciones de 1811, 1836 y 1857 se incluyera ningún artículo relacionado con la actividad forestal. Tal vez porque este período fue de grandes controversias y preocupaciones de orden social, económicas y políticas, -- particularmente estas últimas, lo que hizo que se perdiera de vista algo que en ese momento era secundario a los cambios y convulsiones de la estructura social.

Sin embargo, ya en 1861 el Ministerio de Fomento, antecedente lejano en la administración pública de lo que -- hoy es la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, fija las primeras normas de lo que sería hasta la fecha el servicio público forestal y al mismo tiempo dicta claras - disposiciones sobre los mecanismos o métodos de aprovechamiento de los recursos forestales de la nación.

De este año en adelante se va concretando una política forestal congruente con la evolución económica del país, la que atiende los requerimientos que el avance social impone el gobierno nacional para satisfacer las crecientes - necesidades de productos derivados del bosque.

Así, en 1894 se decreta el día de los Arboles como - fiesta nacional. Un año después en 1895, se imponen seve-

ras restricciones al manejo del recurso forestal en las -- áreas aledañas a las fuentes de abastecimiento de agua de la capital de la República. En este mismo año se crea por decreto presidencial el primer parque Nacional en El Chico Hgo., mismo que aún deteriorado por el uso un poco clandestino, persiste como tal.

Ya en este siglo, en 1909, se crea la primera escuela de enseñanza forestal en Santa Fe, Distrito Federal, misma que posteriormente se localiza en Coyoacán, Perote, Veracruz; hasta 1944. Posteriormente en la UNAM en 1933 y en Chapingo, Méx., en 1936, donde hasta la fecha conjuntamente con - otras cuatro instituciones de enseñanza superior, se imparte este tipo de educación.

Reduciéndonos al campo jurídico forestal, ya que el tema del Seminario versa sobre este aspecto, diremos que es en 1926 cuando se decreta la primera Ley Forestal, a la -- cual han seguido las de 1942, 1948 y 1960, siendo esta última la que todavía regula las actividades de orden forestal en nuestro país.

Y al hacer mención de esta Ley de 1960, empiezan a - presentarse las incongruencias que hemos de presentar a ustedes en estos últimos minutos de nuestra charla. ¿Por-- qué incongruencias?, porque la realidad demuestra que la -

jurisprudencia forestal no ha sido el elemento adecuado para normar la justa y apropiada utilización de los recursos forestales de México, ya que el crecimiento económico y social del país ha rebasado las disposiciones contenidas en la Ley para proporcionar bienes y servicios derivados de los bosques al conjunto social, sin menoscabo de la condición renovable de este recurso.

Los párrafos anteriores nos indican que México posee una historia legislativa muy antigua en torno a riqueza forestal. ¿Pero qué es lo que en la actualidad se regula y cuáles son las condiciones que guarda el país en relación con sus recursos forestales, a qué industria y a sus formas de organización para la producción? Esto lo presentaremos a continuación para saber cómo estamos y qué es lo que en teoría podemos sugerir para mejorar el aprovechamiento de este, todavía importante, recurso nacional.

México en términos de su potencial productivo forestal, tiene el onceavo puesto entre los países del mundo poseedores de recursos forestales, ya que cuenta con un coeficiente forestal importante que ocupa el 67% de la superficie total del país. Dividiéndose el área forestal nacional en aproximadamente 44.2 millones de Ha. arboladas, de las cuales 29.2 millones se ubican en las zonas templado-frías del país y 15.0 millones en las regiones cálido-húme

das, constituyéndose en la actualidad este tipo de vegetación como el más importante desde el punto de vista económico. Asimismo, se cuenta con 29.2 millones de Has., arbustivas distribuidas en toda la geografía nacional. Se completa el total forestal del país con 46.3 millones de Há., de matorrales en las zonas áridas, 1.0 millones de Ha., de vegetación hidrófila y 16.4 millones de Ha., de zonas forestales perturbadas, algunas provistas con vegetación herbácea o arbustiva y otras en franco proceso de erosión.

Si bien los datos de superficie arboladas son un buen indicador de la riqueza forestal del país, es más objetivo el conocer el potencial productivo en términos de volúmenes disponibles. Las estadísticas indican que se puede aprovechar un volumen anual de 44 millones de m³r. del cual 29 millones corresponden a bosques de coníferas de las zonas templado-frías y 15 millones se localizan en las selvas cálido-húmedas. Sin embargo, este volumen aprovechable puede incrementarse de manera sustancial con mejores métodos de silvicultura hasta un total aproximado de 10 a 15 millones de m³r., por año.

Por otra parte, para identificar cómo está constituida la estructura productiva del subsector forestal, diremos que los grandes rubros de producción y sus consumos de

materia prima, en 1980 son como sigue:

Producto	Producción
<u>Madera en rollo</u>	<u>9.3</u> (millones de metros <u>cú</u> bicos rollo).
Aserramiento	5.2
Celulosa	2.7
Rollizos	0.8
Triplay y envases	0.6
Productos no Maderables	(miles de toneladas)
Resinas	46.0
Otras	26.0
Total	72.0

Estas cifras no expresan mucho si no se analizan a la luz de las necesidades nacionales y de su repercusión positiva o negativa en el intercambio internacional de productos.

En primer lugar, podemos establecer que en términos de consumo aparente prácticamente el 80% del consumo nacional queda cubierto con la producción anual. Sin embargo, al ponderar los destinos de la misma, encontramos que en productos aserrados prácticamente somos autosuficientes;-

hay excedentes pequeños en los tableros y en el rubro de --
celulósicos afrontamos un déficit crónico que va en aumento.

Este déficit de celulósicos de madera, que se utili--
zan fundamentalmente para la producción de papeles, en es-
pecial papel periódico, en términos de importaciones repre-
senta una cifra considerable que a precios actuales llega-
ya casi a \$ 6000 millones de pesos anuales.

Por otra parte, los precios de los productos forestal
les alcanzan ya valores un tanto prohibitivos para el con-
sumo popular e inciden significativamente en el costo de -
la construcción, por los volúmenes directos e indirectos -
de madera que se emplean en la misma.

Esta estructura productiva en términos de industrias
queda distribuida en un 65% en manos del sector público y
el restante 35% se divide casi por la mitad en el sector -
gobierno, propietario de varias empresas paraestatales y
organismos descentralizados y el sector social, representad
do por ejidos y comunidades que por sí mismos aprovechan -
sus recursos forestales aunque todavía con deficiencias.

Sólo habría que mencionar que dentro de estas formas
de organización forestal, se identifican lo mismo grandes-
extensiones concesionadas por decreto presidencial como --
Unidades Industriales de Explotación Forestal, como un ----

gran número de pequeños productores con extensiones medianas y pequeñas y limitada eficiencia en sus procesos de transformación.

Ahora bien, todo este gran contexto sucintamente presentado se puede sintetizar en sus valores globales de aportación a la economía nacional en los términos que económicamente son índices de evolución, estancamiento o retroceso sectorial.

Históricamente se identifica por el subsector forestal una aportación que no rebasa el 2% del P.I.B. Y dentro del gran sector agropecuario y forestal su aportación promedio en los últimos 10 años oscila alrededor del 4% -- o sea, casi diez veces menos que la ganadería y 20 veces menos que la agricultura y donde la fruticultura con una superficie casi diez veces menor, sobrepasa la producción forestal en 5 veces su valor económico.

Si al principio de esta charla hemos recalcado que es factible considerar a México como un país forestal, siempre que presentamos un panorama como el ya expuesto, surge la duda de qué pasa alrededor y dentro de este subsector para que no pueda cumplir plenamente su función económica y social. Y por el contrario, se presenten fenómenos que de alguna manera inciden negativamente en detrimento del

país y de la sociedad en general, tanto de la urbana como en la rural. Aunque no se había mencionado anteriormente, debemos decir que también existe un deterioro significativo en la calidad de los bosques y selvas del país, con una tendencia hacia la disminución de nuestro coeficiente forestal, que algunos estiman en 200,000 Ha., al año de pérdida de masas arboladas, por cambio de uso de la tierra forestal agrícola y ganadera, tanto para actividades de esta índole tecnificadas, como para simple subsistencia campesina; claramente el subdesarrollo muestra en el bosque una de sus más angustiosas facetas.

Ante este no muy optimista panorama, habría que enumerar algunas de las causas más importantes que inciden en este deterioro del proceso productivo forestal y podríamos señalarlas de esta manera:

- a) Escaso o nulo financiamiento, tanto oficial como privado para la producción y transformación forestal.
- b) Falta de una infraestructura vial amplia y adecuada en las zonas forestales que vincule las áreas productivas y los centros de procesamiento y consumo.
- c) Una jurisprudencia con rasgos anacrónicos que li-

mita la producción forestal.

- d) Obsolescencia y subutilización de la planta industrial forestal.
- e) Técnicas anacrónicas e inadecuadas para manejar el potencial productivo en función de la excelente ecología forestal existente.
- f) Una administración pública que aplica medidas que restringen, más que impulsan el proceso productivo.
- g) Insuficiencia de profesionales y técnicos para atender con eficiencia y perspectiva moderna las necesidades de aprovechamiento y transformación de los recursos forestales.
- h) Precarismo en la tecnología y la investigación científica forestal.
- i) Fortalecer el Programa Nacional de Desarrollo Forestal proyectándolo al mediano y largo plazo, haciéndolo más congruente con las necesidades sociales de productos y servicios forestales.

Podrían añadirse algunas más que limitan el sano de-

sarrollo de la actividad en su conjunto, pero de las mencionadas, puede decirse que la falta de financiamiento, y de una buena infraestructura vial, así como una legislación ya rígida en este momento, así como formas de organización que lesionan los intereses de los propietarios y poseedores de los bosques, son las que más afectan este proceso.

Esta problemática, siendo una acumulación de hechos- y procesos a través del tiempo ha caído en un círculo vicioso donde por su limitada aportación económica al P.I.B. nacional, tiene también una reducida fuerza política y presupuestada y viceversa por su limitada capacidad de maniobra política no recibe el valor o sitio que le correspondería- como una actividad de gran importancia económica, social -- y ecológica, que pudiera integrarse al potencial económico de otras ramas como la pesca y el petróleo en el cercano futuro.

Por otra parte, aún con reducciones sustanciales de nuestro crecimiento demográfico, las proyecciones para dentro de un decenio y para el año 2000 son: debemos contar - con disponibilidades de materia prima muy sustanciales, -- que pueden estimarse en 15 y 25 millones de metros cúbicos rollo respectivamente. En teoría por lo que aún tenemos - y por lo que se puede obtener con una política forestal dinámica y altamente tecnificada, es factible hasta superar -

estas cifras, por ello las disposiciones de la Ley de Fomento Agropecuario pueden ser aprovechadas en consonancia y -- apoyo a la Ley Forestal vigente o a una nueva Ley que esté más adecuada a las crecientes necesidades de productos forestales que demandan los sectores de la población urbana y rural.

En varios capítulos, la Ley de Fomento Agropecuario-- habla de formas de asociación. Aunque la agrupación para producir ya se ha dado en el subsector forestal vía las U. I.E.F., ésta ha sido en forma compulsiva con los dueños del capital, ya sea del sector gobierno o privado. No obstante la nueva disposición jurídica abre la puerta para que se -- presente de una manera más sistematizada y extensa la autogestión campesina forestal.

Por otra parte, esta Ley abre la opción del financiamiento a las Unidades de Producción que se vayan conformando bajo el amparo de esta nueva legislación que debemos decirlo, se expidió para organizar fundamentalmente la producción agrícola y pecuaria en las zonas de temporal, pero que debido a la inclusión por decreto de las áreas forestales en los distritos de temporal, se puede en algunos casos aplicar los preceptos de esta Ley a la producción y organización forestal, pero preservando la jurisprudencia forestal contenida en su propia Ley, ya que no hay contradic

ción entre ambas a este respecto.

La Ley de Fomento Agropecuario se presenta, de acuerdo a sus artículos 32 a 35, como una opción de apoyo para romper la inercia de la baja producción forestal, al abrir cauces de organización directa a los poseedores y propietarios a través de las unidades de producción, las cuales eliminan el acto compulsivo de asociación que fijan los decretos que han creado las unidades industriales de explotación forestal.

Lo anterior facilitará, sin detrimento de la situación jurídica agraria que guarden los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, al formar auténticas unidades de producción forestal, donde con el apoyo financiero y técnico del gobierno, los beneficios del aprovechamiento e industrialización serán canalizados de manera directa a los campesinos forestales.

Al convertirse en unidades de producción forestal los ejidos y comunidades que así lo estimen, por el valor y superficie de sus recursos silvícolas, tendrán acceso directo al crédito y financiamiento, que previsto en el artículo 61 de la Ley, ha sido hasta la fecha uno de los motivos y limitaciones más severas para que la propiedad social forestal no acceda a mejores niveles de asociación y organización y

sí por el contrario haya sido objeto de rentismo y esquilmo de terceros, que han aportado capital y recursos financieros de operación.

Al existir organismos descentralizados y empresas paraestatales forestales bajo el control de los gobiernos --- tanto federal como estatal, los artículos 61 y 62 dan la oportunidad para que se haga más amplia y más compacta la asociación del estado con los propietarios y poseedores de los recursos forestales. Ambos artículos abren los cauces hasta hoy casi cerrados para estos grupos, de ser ellos los propios transformadores de su riqueza mediante la industrialización e inclusive la comercialización directa.

Si la Ley de Fomento Agropecuario, al ser reglamentada, toma en cuenta aspectos específicos que faciliten su -- aplicación en el subsector forestal, deberá producir un cambio significativo en las relaciones de producción e intercambio social que se dan en el mecanismo productivo, pasando de un esquema de falso conservacionismo y de una actitud represiva y limitativa, a una verdadera fórmula de expan--- sión del subsector, con todas las consecuencias que de --- ello derivan, como son: aumentar la producción y la oferta de bienes derivados del bosque, la proliferación de empleos en distintos niveles de participación, reducción de impor--- taciones y aumento en las disponibilidades económicas inter

e intrasectoriales, para apoyar el fomento y la preservación de los recursos forestales del país, es decir, la Ley de Fomento Agropecuario permitirá contar con una verdadera política de aprovechamiento de la riqueza silvícola nacional.