



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL PROBLEMA FORESTAL:  
LA POLITICA, LA LEGISLACION  
Y LA ADMINISTRACION**

**TESIS PROFESIONAL**

Que para obtener el título de:  
Licenciado en Derecho

**P R E S E N T A**  
**VICTOR M. RUVALCABA LEGORRETA**

TRABAJO ELABORADO EN EL SEMINARIO  
DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS,  
BAJO LA DIRECCION DE LOS MAESTROS  
LIC. ANGEL MARTIN PEREZ Y LIC. DEL-  
FINO SOLANO YAÑEZ.

**MEXICO, D. F.**

**1 9 7 2**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi madre, símbolo perenne de amor y virtud en mi vida.

A mi padre, de quien más admiro su vigor de espíritu e inquebrantable fé cotidiana.

Con filial cariño a Rosita Legorreta M.

ALBERTO ROSA  
1952

A Hilda, Arturo, Emigdio, Raúl,  
Lupita, Reyna y Fabiola,  
fraternalmente.

A Graciela, mi esposa, cariñosamente.

A Berenice, mi segunda infancia.

A mi Claudita, una luz que ilumina  
el infinito.

Al Licenciado José Luis de la  
Hoz, con verdadero afecto.

Al R. P. Joaquín López Carrillo,  
con estimación y respeto.

A José de Jesús Chávez  
Cárdenas, un amigo leal.

Al joven abogado Everardo Cabrera, en  
quien he comprobado que la verdadera  
amistad no es exclusiva de largos años  
de convivencia.

## RECONOCIMIENTO

Deseo expresar mi profunda gratitud a mis maestros, Licenciado Angel Martín Pérez y Licenciado Delfino Solano Yáñez, por su orientación e inapreciables consejos, que en suma constituyen el método de investigación, clasificación del material y redacción, sin el cual no me hubiese sido posible la elaboración de este trabajo.

## PRIMERA PARTE

### INTRODUCCION



## PROLOGO

Una mentira repetida mil veces se convierte en verdad.

Tal era la base de la propaganda del nacional socialismo. Sus consecuencias son bien conocidas: la falsa - verdad era ya tan grande y tanto se había elevado, que - por fin no pudo más, y al caer arroyó mortalmente a quienes la habían promovido, pero, desgraciadamente, arroyó - también a todo un pueblo, al pueblo seducido por la locura de un hombre y la utopía de una doctrina.

Que México sea un país agrícola y que los bosques - se destruyan si se explotan, son también dos premisas que la fuerza de la palabra -escrita y hablada- ha elaborado artificialmente y que luego la fuerza del uso ha mantenido como normas inamovibles en perjuicio de la economía - nacional.

Tiempo es ya que la luz de la verdad ilumine los senderos del pueblo mexicano en la búsqueda del progreso y bienestar, y dando paso a la realidad, deje de sentirse seducido por aquellos juicios, porque ni México es un país - agrícola, ni el aprovechamiento de su riqueza silvícola - significa muerte y desolación.

Los bosques se protegen cuando se aprovechan, no - cuando se les sujeta a veda; el bosque es una riqueza, no un tabú.

Los bosques están llamados a desempeñar en la economía de México un papel determinante, infinitamente mejor - que el de la agricultura, raquíptica e insuficiente por naturaleza.

Enero de 1972.

## CAPITULO PRIMERO

### CONCEPTOS BASICOS Y TERMINOLOGIA FORESTAL.

SUMARIO: 1. La Dasonomía, concepto y división.- 2.- La Dasocracia.- 3. La Silvicultura.- El Rodal.- 4. La Dasonomía, ciencias y disciplinas con las que se relaciona.- 5. Monte, su concepto y clasificación.- 6. Monte y Bosque, sus diferencias.

Es conveniente ante todo, conocer los conceptos básicos conforme a los cuales se encuentra estructurada la ciencia forestal, así como el entender desde ahora el significado de términos propios de dicha disciplina, cuya comprensión es útil en el estudio que se aborda en esta tesis.

#### 1. LA DASONOMIA, CONCEPTO Y DIVISION.

La palabra Dasonomía, se compone de las raíces griegas Dasos, espesura, monte, bosque, y Nomos, Ley, por lo que etimológicamente significa, las leyes del bosque.

Refiriéndonos a su concepto formal, debemos decir que la dasonomía es la ciencia que tiene por objeto la cría, cultivo, conservación y aprovechamiento de los montes o bosques; además, se llama dasonomía pura o general (la Forstwissenschaft de los Alemanes) al conjunto de reglas, principios y leyes que informan la doctrina dasonómica; el empleo en la práctica de tal doctrina recibe el nombre de dasonomía aplicada (Forstwirtschaft). Ambas en conjunto constituyen la ciencia forestal o ramo forestal. 1

---

1. P. Artigas y Teixidor, Silvicultura o Cría y Cultivo de los Montes, pp. 1.-3.

En cuanto a su división, la dasonomía se encuentra compuesta principalmente por la dasocracia y la silvicultura. 2

## 2. LA DASOCRACIA.

La Dasocracia, cuyo significado etimológico es el gobierno del monte, puede definirse como aquella parte de la dasonomía que se encarga de regular el corte o tala anual del bosque, mediante la ordenación de éste y con el objeto de obtener una renta mayor y constante de acuerdo con la especie, turno y método de beneficio empleado; 3 comprende la dasocracia tanto la teoría de la formación del inventario o formación del capital, como la teoría de la organización del capital: la primera se llama ordenación pura, mientras que la segunda es la denominada ordenación aplicada u ordenación propiamente dicha. 4

## 3. LA SILVICULTURA.

Por su parte la Silvicultura o Selvicultura, que etimológicamente deriva del latín Silva, selva y Cultura, cultivo, (en Alemán Waldzucht), es la disciplina dasonómica encargada de aportar las normas técnicas forestales necesarias e indispensables en el correcto cultivo de montes, siendo precisamente este su objeto, la cría y cultivo de los bosques. 5

La Selvicultura que incluye por igual a la reproducción natural y espontánea, así como a la artificial se di-

2. Loc. Cit.

3. Idem.

4. L. de Olazábal y Altuna, ordenación y valoración de Montes. P. 17.

5. P. Artigas y Teixidor, ob. cit., pp. 2 - 3.

vide a su vez, en dos partes que son: a) Teoría de los rodales en sus mutuas relaciones (todo el monte) y b) Teoría de los rodales aisladamente considerados, o cría de los roddales.<sup>6</sup>

Se llama rodal a "toda parte del monte que se diferencia de sus contiguas por la especie que forma su vuelo, por la edad de esta, por su calidad o por su estado".<sup>7</sup>

En el siguiente cuadro sinóptico pueden apreciarse - con visión de conjunto los lineamientos generales conforme a los cuales se encuentra dividida la dasonomía.

a) Ordenación Pura. (Formación del capital).

DASOCRACIA.  
(Regulación del corte o tala anual).

b) Ordenación Aplicada. (Organización del capital).

DASONOMIA.

a) Teoría de los Rodales en sus mutuas relaciones - (El Monte como unidad).

SILVICULTURA.  
(cría y cultivo del bosque).

b) Teoría de los Rodales - aisladamente considerados (Cría del Rodal como parte del monte).

6. Ibidem., pp. 1-3.

7. Ibidem., p. 104.

#### 4. LA DASONOMIA, CIENCIAS Y DISCIPLINAS CON LAS QUE SE RELACIONA.

La Dasonomía se relaciona fundamentalmente con las ciencias naturales, las matemáticas, la economía política, la Agricultura, y el Derecho,<sup>8</sup> por ser ésta la ciencia reguladora de las actividades humanas; además con otras disciplinas, como la jardinería y la minería.

#### 5. MONTE, SU CONCEPTO Y CLASIFICACION.

La palabra monte, proveniente del latín mons, montis, ha tenido y tiene aún en la actualidad diversos y muy variados significados, debiendo destacar, por ser los que aparentemente se ajustan a la idea del monte en sentido dasonómico, los dos siguientes: a) grande elevación natural del terreno, y b) Tierra inculca cubierta de árboles, arbustos o matas.<sup>9</sup> Sin embargo, dichos significados pertenecen al lenguaje común y ninguno de ellos corresponde al concepto de monte que, como sinónimo de bosques es aceptado y utilizado en el ramo forestal.

El viejo autor español Lucas de Olozábal, formuló una definición al respecto, diciendo que: "MONTE ES TODO TERRENO DE CONSIDERABLE EXTENSION CUBIERTO DE PLANTAS ESPONTANEAS O DE ARBOLADO ARTIFICIAL, LOGRADO CON EL FIN DIRECTO DE OBTENER MADERA O LEÑA O DE CONTENER LOS DAÑOSOS EFECTOS DE LA DENUDACION".<sup>10</sup>

Con base en tal definición, e introduciendo en ella elementos que en aras del bien común son, o deben ser, considerados por el Estado moderno en la explotación de

8. Nada en nuestro Mundo Cultural creo pueda situarse al margen del derecho.

9. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, p. 893.

10. L. de Olozábal y Altuna, ob. cit., p. 7.

sus bosques, podemos entender por Monte en un sentido estrictamente dasonómico, toda extensión de terreno cubierta de arbolado, espontáneo o artificial, cuya conservación, - restauración, reproducción, cultivo y aprovechamiento son de interés público por la influencia que ejerce contra la erosión; por constituir un elemento regulador del régimen-hidrográfico, del régimen ecológico y de las condiciones - climatológicas; por las funciones de recreo que desempeña y por la necesidad de distribuir equitativamente, con profundo sentido social, la riqueza pública que representa su producción de madera.

Monte Alto y Monte Bajo.- El término monte alto equivale al concepto dasonómico que hemos dado en el apartado anterior, es decir, significa monte maderable. La denominación monte bajo, se da a aquellos terrenos incultos cubiertos de vegetación espontánea como arbustos, matas y - pastos.

Aunque ciertamente es una redundancia llamar monte - alto, a lo que en buena técnica debemos llamar tan sólo - monte, parece conveniente tal clasificación, a fin de poder distinguir en un momento dado, un término, que si bien en el lenguaje común y corriente recibe el nombre de monte, no lo es desde un punto de vista silvícola.

## 6. MONTE Y BOSQUE, SUS DIFERENCIAS.

La doctrina, francesa dividía al monte según su extensión en Foret si era mayor a las doscientas hectáreas; - en bois si cubría una área entre las cien y doscientas hectáreas; y en bocqueteau, bosquet si era menor a las cien - hectáreas.<sup>11</sup>

11. P. Artigas y Teixidor, Ob. Cit., pp. 103-4.

De acuerdo con la Escuela francesa el bosque sería en  
tonces una especie del género monte. Actualmente en Méxi-  
co se utilizan, ya antes lo hemos dicho, como equivalentes,  
por lo que concluimos este capítulo negando que existan di-  
ferencias entre los términos monte y bosque, desde un pun-  
to de vista puramente dasonómico.

## CAPITULO SEGUNDO

## LA IMPORTANCIA DE LA SILVICULTURA.

SUMARIO: 1. Consideraciones generales.- 2. Beneficios del Arbol.- 3. Beneficios del Bosque: (la relación - Bosque Agua - Suelo) A) Ecológicos b) Sociales.

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Bien por la amplia y cuantiosa variedad de productos que se obtienen hoy en día del árbol, bien por el determinante papel que desempeña el bosque en el equilibrio de la naturaleza, protegiendo otros recursos, bienes y actividades, el hombre encuentra en la silvicultura una ilimitada fuente de riqueza capaz de proporcionar mayores beneficios económicos que los que se obtienen de los minerales, del petróleo y de los hidrocarburos en general. Riqueza que se acrecienta a medida que se logran los más modernos avances en la ciencia y la tecnología.

Todo Estado poseedor de bosques cuenta con un valioso recurso renovable, que de explotarlo adecuada y racionalmente con sentido social, puede significarle la base de una sólida economía, con la consecuente estabilidad política y prosperidad de su población; pero además la silvicultura brinda al hombre una puerta de escape al cúmulo de tensiones que caracterizan la vida en las grandes concentraciones urbanas, proporcionándole descanso y esparcimiento en contacto directo con la naturaleza en el sano ambiente de los parques nacionales.

Es por todo ello que, para fortuna de la humanidad, y reconociendo la suprema importancia que revisten los bosques en la vida de los hombres, se hacen en el mundo serios intentos por crear nuevos valores forestales y tornar



Útiles miles de hectáreas que hoy permanecen desoladas e-improductivas. Tal es el caso de la formidable empresa -- iniciada por el silvicultor británico Sir Richard St. Barbe Baker, quién a través de una sociedad internacional -- creada de ex profeso, pretende reforestar el vasto desierto del Sahara en el Africa Septentrional.<sup>1</sup> Y en el mismo sentido podemos citar, los esfuerzos que hacen las Naciones Unidas por cubrir de eucaliptos australianos, desérticas zonas del Mesoriente.<sup>2</sup>

Se ha llegado a afirmar que no es posible la subsistencia de las naciones sin los bosques, tal es la importancia de estos.<sup>3</sup> Por ejemplo, Colbert, el ilustre ministro de Luis XIV, fundador de la Academia de Ciencias y del Observatorio Francés, llegó a expresar alguna vez: -- "la Francia perecerá por falta de bosques". Como un ejemplo más podemos citar el hecho de que algunos investigadores atribuyen la decadencia del Imperio Maya, a la destrucción "de los bosques que antes cubrían la Península Yucateca. El sistema agrícola, base de la sociedad maya, dependía, por desconocimiento del arado, del continuo desmonte de los bosques vírgenes por medio de incendios; así abrían al cultivo las tierras húmedas y fértiles que producían buenas cosechas; pero como en el transcurso de los años esas tierras se convertían en planicies donde sólo vegetaban pastos de poco valor y más bosques eran destruidos para convertirlos en campos de cultivo, ocasionaban con ello la paulatina extinción de la economía rural de una gran civilización".<sup>5</sup>

1. P. Farb, El bosque, p. 174.

2. Loc. cit.

3. Manuel M. Villada, Necesidad de la Conservación de los bosques p. 19.

4. Loc. cit.

5. Helmuth O. Wagner. El bosque y la Conservación del Suelo; su importancia Cultural y Económica, p. 15.

Los efectos de la devastación de los bosques "..... no sólo se palpan desde luego sino durante generaciones y a veces se sufren las consecuencias por siglos enteros, o el daño resulta irreparable para siempre". 6 .

La importancia de la silvicultura deriva pues para, el hombre, de los beneficios que recibe del bosque, debiendo distinguir aquellos que le son proporcionados por el bosque propiamente dicho, o sea considerado como un ente colectivo, de aquellos otros que se obtienen de cada uno de los individuos que lo forman, es decir, al través del árbol. A esta cuestión dedicaremos las siguientes páginas de este capítulo.

## 2. BENEFICIOS DEL ARBOL.

Bastaría con pensar en el papel y la decidida influencia que este ejerce en el desarrollo de la cultura y la civilización, para considerar los inapreciables beneficios que la humanidad recibe del árbol. Sin embargo, no es el papel lo único que de él obtenemos; como podrá verse enseguida resulta en verdad impresionante la variedad de satisfactores que el hombre encuentra en la transformación de la materia prima de que dispone en cada árbol en edad de corte.

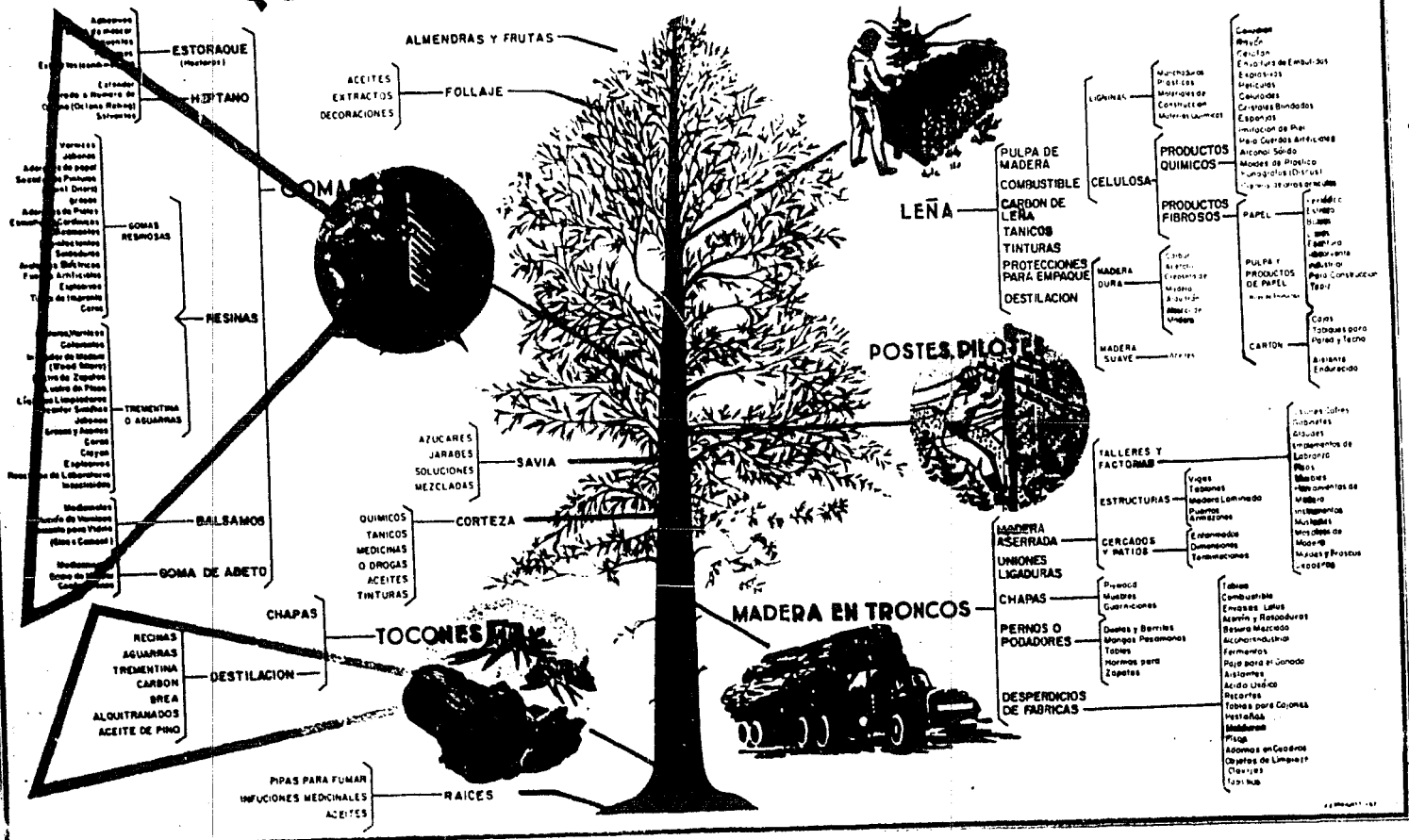
Con el título " QUE OBTENEMOS DE LOS ARBOLES", aparece en la memoria de la III Convención Nacional Forestal<sup>7</sup> un interesante cuadro ilustrado,<sup>8</sup> mismo que, por mostrarnos objetivamente como desde las raíces hasta el follaje, el árbol puede aprovecharse íntegramente, reproducirnos a-

6. Loc. cit.

7. Celebrada en la Ciudad de México los días del 9 al 13 de agosto de 1966.

8. Comité Ejecutivo de la III Convención Nacional Forestal, Memoria de la III Convención Nacional Forestal. p. final final de la parte primera.

# QUE OBTENEMOS DE LOS ARBOLES



### 3. BENEFICIOS DEL BOSQUE: (LA RELACION BOSQUE- AGUA-SUELO).

Los beneficios que el bosque brinda al hombre podemos clasificarlo desde dos puntos de vista: a) desde el punto de vista ecológico y b) desde el punto de vista social.

#### A. ECOLOGICOS.

A) Ecológicamente, el bosque desempeña una importante función protectora de otros recursos, bienes y actividades de gran valor para la economía, gracias a su acción como:

- I) Protector del suelo;
- II) Regulador de los escurrimientos fluviales;
- III) Regulador del almacenamiento subterráneo del agua;
- IV) Modificador local del clima;
- V) Hogar de la fauna silvestre; y
- VI) Productor de áreas de sombra a los ganados.

Las reservas hidráulicas, la fuerza hidroeléctrica, los daños por inundaciones, el éxito o deterioro en la política de riego, los productos faunísticos<sup>9</sup> y el progreso agropecuario, tienen un coeficiente: los bosques. "... resulta absurdo que países que se preocupan por su progreso agropecuario se muestren indiferentes frente al destino

---

9. Un interesante estudio económico acerca de estos productos lo encontrará el lector en R. Hernández Corzo, Importancia económica de la Fauna Silvestre, Ponencia publicada por el C.E. de la III C.N.R., ob. cit., pp. 178-90.

de sus bosques, sin ver que estos constituyen factor imprescindible para las actividades agrícolas o ganaderas." 10.

Si un país ".....destruye el bosque, no sólo habrá atentado contra una riqueza que debió aprovechar, sino que indirectamente creará condiciones que arruinen las explotaciones agropecuarias: la falta de regulación de los escu-rrimientos originará que el agua corra tumultuosamente hasta perderse en el mar, sin posibilidades de aprovechamiento, y sí, en cambio, provocando inundaciones en las ciudades, azolves en los cauces de los ríos y vasos de almacenamiento, y muchas otras calamidades; los suelos estarán más sujetos a las causas de destrucción y su erosión y empobrecimiento se acentuarán notoriamente; el clima local se modificará desfavorablemente, haciendo más marcados los cambios de temperatura disminuyendo la humedad del aire y privando de la defensa que las copas de los árboles ofrecen a la acción destructora de los vientos; los ganados no tendrán donde sombreadarse en los momentos en que el sol los agobia; y muchos valiosos elementos de la fauna silvestre se extinguirán al desaparecer el hogar que les servía de albergue." 11

Permítasenos abundar sobre los conceptos antes transcritos, tratando de explicarlos por la capital importancia que reviste la relación bosque - agua - suelo.

El agua, de vital importancia en toda comunidad, cobra día a día mayor demanda por la también creciente necesidad de tan apreciable líquido, que se experimenta para -

10. Beltrán, seis lustros de política forestal, Ponencia publicada por el C. R. de la III C.N.F. ob. cit. p. 3.

11. Loc. cit.

usos domésticos, agropecuarios e industriales; necesidad - que se agudiza constantemente en virtud del desenfrenado - aumento de la población y de la consecuente pérdida de - áreas boscosas que se destruyen para dedicarlas a la agri- cultura nómada. México ha perdido más de 30 millones de - hectáreas de sus bosques por este motivo.<sup>12</sup> Es por ello - que se ha repetido hasta la saciedad que "Las necesidades- del país demandan la reforma de la Ley de Conservación del Suelo y del Agua..... para evitar, que suelos forestales se sigan utilizando antieconómicamente en raquílica agri- cultura y esquilmos ganaderos, con graves perspectivas del futuro a causa de que propician la erosión acelerada." <sup>13</sup>

No dudamos afirmar que la función ecológica más im- portante de los bosques es la que desempeña al captar, pro- teger y regular el agua de la lluvia. Una superficie cu- bierta de bosques disminuye el impacto de la lluvia, y su- natural capa de tierra vegetal propicia la filtración del- agua a los vasos de almacenamiento del subsuelo, evitando- así que el agua pluvial se pierda al correr superficialmen- te. Pero cuando ésto último sucede, cuando el agua por - falta de bosques no se filtra si no que corre torrencial- mente en la superficie, no tan sólo se pierde el vital lí- quido, sino que se provoca la erosión hídrica y la capa de tierra arrastrada por los escurrimientos, se deposita jun- tamente con arena y piedras, en los fondos de los ríos y - presas con los consiguientes azolves e inundaciones.

La objetividad y exactitud en el conocimiento del - tiempo de filtración, y por ende de la pérdida por escurri- miento superficial del agua de las lluvias, se ha mostrado

12. R. W. de Lasse Flores, Política Forestal, pp. 3-4, Po- nencia publicada por la CNIDS, Ponencia presentadas en materia forestal ante la reunión nacional de estudio - para el desarrollo agrícola y forestal, T. I.

13. Loc. cit.

al experimentar con un tubo de 100 milímetros que demuestra que el agua se filtra:

- I.- En bosques con encinos, de uno a dos minutos;
- II.- En bosques con pinos de 15 a 20 minutos;
- III.- En terrenos con milpa, de una a dos horas;
- IV.- En terrenos con cactáceas y mezquites de una a dos horas;
- V.- En laderas con pastos cortos de dos a cinco horas;
- VI.- En tierra erosionada, de diez a más horas.<sup>14</sup>

Es un hecho evidente pues, que tanto el agua potable como el agua de todas las presas del País, se originan en los bosques, de allí la importancia suprema de proteger las cuencas de captación y de un racional aprovechamiento de nuestro recurso forestal. De otra manera seguirá siendo mayor la escasez del agua problema que aqueja ya seriamente, con perfiles alarmantes, a los habitantes de las grandes ciudades, así como a los campesinos y ganaderos de miles de comunidades y poblaciones en la República.

El valor exacto de los bosques de México, como fuente-productora de agua potable es desconocido, infiriéndose tan sólo que dicho valor asciende a muchos millones de pesos - al año afirmación que se hace teniendo en cuenta por un lado, los precios a los que se obtiene el agua por parte del consumidor en la actualidad y por otro, los datos al respecto de otros países, por ejemplo de los Estados Unidos - donde el rendimiento del agua por hectárea al año, en algunos de sus parques nacionales, se ha calculado en . -

---

14. Helmuth O. Waquen, ob. cit., p. 69.

\$ 50,000.000. 15.

Es conveniente insistir en otro aspecto económico - que surge de la relación bosque - suelo. La reducción de daños por inundaciones y azolves. Evitando la erosión hídrica a través de la foresta se evitarán también este tipo de daños, que tan solo en la Sierra Madre Occidental le cuestan a México entre 70 y 140 millones de pesos anuales, 16 amén de las presas ubicadas en las cuencas del Valle de México, Balsas, Lerma y Pánuco que han perdido total o parcialmente su capacidad por los azolves. 17

De lo dicho anteriormente, podrá comprenderse por qué el Doctor Tom Gill en su libro " La Crisis de la Tierra en México", afirma categóricamente que "Los Bosques son tan fundamentales para la agricultura mexicana como lo son la tierra y el agua". 18

Del bosque depende el agua que requiere la irrigación de los terrenos agrícolas, pero del bosque depende también que exista o no, ese suelo agrícola; aparte de la erosión hídrica y de la cual ya hemos hablado, el campo que es apto para el cultivo sufre la acción destructora del viento y sólo "por medio de cortinas arboladas, se conserva - el suelo agrícola - en su sitio, para que el agricultor pueda utilizarlo en la producción de sus cosechas., ...." 19

15. CNIDS, Las silvicultura Nacional, Problemas Actuales y Perspectivas para su desarrollo, p. 336.

16. Ibidem., p. 339.

17. R. Garduño García, Protección Forestal, Ponencia Publicada por el C.E. de la III. C.N.F., ob. cit. p. 101.

18. Citado por Manuel Hinojosa Ortiz, Los bosques de México, p. 15.

19. Enrique Beltrán, El Problema y la Política Forestales, p. 5.



Ni la más moderna y avanzada técnica agrícola puede ser capaz de producir en terrenos calcinados y erosionados.

Para concluir diremos, resumiendo, que la relación-bosque - agua - suelo es de estrecha dependencia, y que de nada servirá los miles de millones de pesos que se invierten en los sistemas de obtención y conducción de agua potable; en los sistemas de riegos;<sup>20</sup> y en mejorar las prácticas agrícolas, si no se manejan adecuadamente las cuencas-productoras de agua y se protege el suelo a través del bosque.

## B. SOCIALES.

B) Tócanos ahora referirnos a los beneficios que la colectividad, encuentra en el bosque por medio de esparcimiento:

" Desde el punto de vista social hay que recordar - que el hombre no sólo requiere alimentación, vestido y albergue, sino también una manera satisfactoria de disfrutar de su tiempo libre que, gracias al avance de la tecnología y a las conquistas de las masas trabajadoras, se hace cada vez mayor al reducirse la duración de las jornadas. Y una de las formas tradicionales en que gran número de personas gustan de aprovechar su tiempo libre es dedicándolo a excursiones campestres, para las cuales buscan preferentemente sitios de amenidad y belleza, entre los cuales los bosques ocupan lugar preponderante. Por ello, desde hace largo tiempo, casi todos los países civilizados han separado áreas boscosas de gran belleza - más o menos extensas - para convertirlas en parques nacionales destinados a la recreación de la comunidad. Desgraciadamente la aterradora explosión demográfica que venimos experimentando ha hecho

---

20. Enrique Beltrán, Seis lustros de Política Forestal, Publicada por el C.E. de la III. C.N.F.; ob. cit., pp. - 4-5.

que las demandas de una población, en incesante crecimiento, para proporcionarse los alimentos básicos - agrícolas- y pecuarias- haga más y más aguda la crisis de tierra donde producirlos. Tal cosa da por resultado que los parques nacionales se enfrenten a tremendas presiones económicas y políticas para que dejen de serlo y se incorporen a la producción. Y lo que es igualmente grave; la escasez de tierra y exceso de población hacen cada día más difícil reservar nuevas porciones de tierra para crear futuros parques-nacionales que - suponiendo que los actuales sean suficientes, lo que casi nunca sucede - será menester planear para satisfacer las necesidades del futuro.<sup>21</sup>

---

21. Enrique Beltrán, Seis lustros de Política Forestal, Ponencia Publicada por el C.E. de la III. C.N.F.; ob. - cit., pp. 4-5.

SEGUNDA PARTE

LA RIQUEZA FORESTAL NACIONAL

## CAPITULO TERCERO

## LA SILVICULTURA EN MEXICO

SUMARIO: 1. Breve reseña histórica.- 2. México es un país forestal, no agrícola: A. Suelos, su clasificación. - B. Bosques, su clasificación.- 3. Régimen de propiedad de los bosques, y actual intervención del Estado en materia forestal.- 4. Obstáculos al desarrollo forestal: A. La carencia de crédito. B. Una opinión pública mal orientada. - C. La falta de infraestructura económica.- 5. Principales causas de destrucción de los bosques.

## 1. BREVE RESEÑA HISTORICA.

"La historia de los bosques de México, es la historia de una injusticia y de un despilfarro". Con estas palabras se hace referencia a la situación que preñada de errores y vicios, ha prevalecido por mucho tiempo en el manejo de los bosques mexicanos.<sup>1</sup>

Podemos afirmar que el escaso cuidado que México ha dado a sus bosques es una herencia de la Colonia, pues a pesar de que entonces existían varias Ordenanzas de los reyes españoles para evitar un corte desmedido y perjudicial el Barón Alejandro de Humboldt pudo observar: "los españoles han obrado aquí como en la Península Ibérica, donde en las grandes llanuras de Castilla no se encuentra un árbol!"<sup>2</sup> Pero también Carlos María de Bustamante, en 1826, se queja de la tala inmoderada y acción devastadora de los españoles en la foresta mexicana.<sup>3</sup>

1. M. Hinójosa Ortiz, ob. cit., p. 19.

2. Citado por Helmuth O. Wagner, ob. cit., p. 13.

3. Loc. Cit.

Si tenemos presente que en la propia España se empieza a conocer la Dasonomía sólo allá por los años de 1844- 1845, y que la primera escuela española de Silvicultura surgió hasta 1848, sabremos por qué en el Médico Colonial se hizo una explotación al margen de las normas dasonómicas, bajo las cuales sólo es posible una explotación no perjudicial.

Ninguna de las primeras Constituciones del México-Independiente se ocupó de nuestros recursos forestales, aunque el acrecentado liberalismo que orientó a la Constitución de 1857, propició que los bosques pudiesen ser arrasados a simple voluntad del propietario particular.

La preocupación del Estado Mexicano por los montes se patentiza sólo hasta 1880, año en que se establece la vigilancia forestal y se emiten algunas circulares relacionadas con el corte, la reforestación, el pastoreo y el combate de incendios,<sup>4</sup> sin embargo en 1895 la situación forestal era desoladora: de cada árbol derribado sólo el 30% de su madera era aprovechada, desperdiciándose en el lugar del corte el 70% restante; además la deforestación había alcanzado grandes proporciones por la tala inmoderada principalmente de las compañías extranjeras, que requerían de leña en grandes cantidades para combustible. La razón de que estas compañías prefieran la leña en detrimento de nuestros recursos, forestales, se fincaba principalmente en tres razones:

I) La compra de bosques extensos que estimulaban al propietario a vender barato;

II) Las exenciones de toda clase que el gobierno les confería, sobre combustible, madera, etc., y

III) El hecho de que contaban con sus propias vías para el transporte de la madera.

"....estas empresas, no teniendo interés en el terreno que queda desmontado, jamás se preocupan de repoblarlo ni de que quede en condiciones propias para ello; es una ave de presa que se lleva a su víctima, sin cuidarse de los dolores que causa, ni de las tristes consecuencias para los habitantes de aquel lugar..... si tuvieran la leña más cara, buscarían un sustitutivo, y de esta manera se disminuiría el consumo el consumo de los bosques." 5

Los juristas de la época preocupados por la suerte que corrían los montes de México, pedían al legislador una verdadera reglamentación forestal para impedir abusos de las compañías extranjeras, principalmente de las ferrocarrileras; su inquietud se manifestó decididamente durante el Primer Concurso Científico celebrado en la Ciudad de México del 22 de julio al 1o. de agosto de 1895, que convocó por la Academia de Jurisprudencia y Legislación, abordó los que entonces se consideraban temas de trascendencia nacional, entre ellos el problema forestal,<sup>6</sup> dándose a conocer la desastrosa condición que guardaban los bosques y el dilema al que México se enfrentaba: ferrocarriles e industrias o bosques.

Es interesante conocer en el presente, cuando vemos con tristeza que nuestro recurso forestal sigue siendo objeto de destrucción y mal aprovechamiento, la causa fundamental que determinaba la existencia del problema forestal en el México de fines de siglo, o sea la carencia de energía eléctrica y de combustibles que no fueran leña y carbón. Las fábricas de vapor consumían tan sólo en el Distrito Federal medio millón de árboles anualmente, mientras

5. Manuel M. Villada, ob. cit., p. 37.

6. Otros temas tratados fueron el de la salubridad pública, el de la prostitución y el de las reformas al Código Penal de Martínez de Castro por cuanto a la clasificación de lesiones.

que los ferrocarrileros en el mismo lapso necesitaban, -  
- cuando menos, de cinco millones, esto sin contar los que -  
año se transformaban en cincuenta millones de kilos de carbon  
bón para usos domésticos.

Aunque también los incendios y el desmonte con fines  
de labranza cooperaban en la deforestación, la principal  
causa de destrucción de los bosques, debemos subrayar,  
lo eran las fábricas y los ferrocarriles. La necesidad de  
utilizar la madera como combustible, y la explotación de--  
sordenada y antidasónómica del monte para obtenerla, se -  
conjugaron para constituir en ese entonces, el problema forestal,  
el gran dilema:

" He aquí, en breves palabras, nuestra situación actual:  
o tenemos montes, o tenemos industrias y locomotoras,  
la solución sería disponer de otro combustible que salvara  
a nuestros árboles tiernos, siquiera durante el tiempo que  
les falta de crecimiento.... Se deben, pues, fomentar, por  
todos los medios posibles, los estudios y las empresas que  
tiendan a proporcionar fuerza motriz utilizando los recurso  
sos de nuestro País.

En este sentido merecen bien de la sociedad esas -  
compañías que ya están utilizando las caídas de agua para  
dar luz y movimiento. Es lo que vemos con las cascadas de  
Juanacatlán, y de Regla, y pronto será lo mismo con la Ne-  
caxa y otras. En nuestro Valle, personas hay que están en  
vía de utilizar, en el mismo sentido, las diversas caídas-  
de agua que tenemos en nuestras montañas.

Otros recursos de gran porvenir para suplir la leña  
que gastan los ferrocarriles, son las turberas de Xochimilco  
y otras muchas de la República. Los representantes de  
esa gran compañía que actualmente emprende la explotación-

de la turba <sup>7</sup> en la Capital, me han informado que dentro - de tres meses producirán sus aparatos veinte mil kilos diarios de turba en las mejores condiciones para alimentar - las locomotoras. Se me ha dicho, además, que podrán proporcionar, durante cincuenta años, todo el combustible de los ferrocarriles.

He aquí, señores, la salvación de nuestros árboles."  
8.

En la actualidad, en plena era atómica, cuando disponemos de energía eléctrica, de hidrocarburos, etc., las - nuevas generaciones seguimos confrontando el problema forestal y sus graves consecuencias; sólo que ahora no es la falta de combustibles, es nuestra actitud de descuido, de apatía, de desdén y de celo mal orientado y perjudicial, frente a un inestimable don de la naturaleza: los bosques.

A toda acción corresponde una reacción, y si primeramente hemos vivido una etapa en que los bosques se han explotado en forma desmedida y sin la técnica adecuada, a ella le sucede otra en que, a guisa de reacción, se evita todo aprovechamiento forestal, considerando al bosque un - tabú, una deidad, olvidándose que los bosques representan una riqueza que debe aprovecharse. Las vedas y la represión caracterizan esta etapa.

Este estadio de la silvicultura nacional, la podemos ubicar, en sus principios, allá por el año de 1904, fecha en la que Miguel Angel de Quevedo, a quién se ha llamado - padre de la silvicultura mexicana, inició una campaña de - conservación en las proximidades de la Capital, y en otros

---

7. Combustible fósil formado de residuos vegetales acumulados en sitios pantanosos, de color pardo oscuro, aspecto terroso y poco peso.

8. Manuel M. Villada. Ob. cit., p. 38.



centros de población a través de un Comité Central y de un Servicio Forestal en embrión.<sup>9</sup>

México, juntamente con los Estados Unidos del Norte América, fue uno de los países del nuevo mundo que comprendió las trágicas consecuencias que estaba acarreado la - desforestación. Pero a diferencia del vecino país del norte que adecuó sus explotaciones a las normas que la dasonomía aconseja, en el nuestro se prefirió inclinarse por restringir el aprovechamiento de los montes, eligiendo un camino fácil pero equivocado en la conservación de la foresta, <sup>10</sup> e ignorando así una importante regla dasonómica:

La conservación del monte no se cifra en -  
cortar poco, sino en cortar bien lo que -  
cortar se debe. <sup>11</sup>

La fase prohibicionista que México no ha podido superar aún en la actualidad, ha extremado las necesidades - económicas del medio rural; ha propiciado el aprovechamiento clandestino, prolongando el irracional carente de técnica; y ha marginado como consecuencia, el progreso silvícola de México.

## 2. MEXICO ES UN PAIS FORESTAL, NO AGRICOLA.

2. México ha equivocado el camino en la búsqueda de la prosperidad económica. Se ha esforzado en ser un país-agricultor a pesar de que la naturaleza le señala lo contrario.

9. ONUAA, Aprovechamiento de los Recursos Forestales, p. 34.

10. Sin procurar un mayor margen de aprovechamiento, por ejemplo en 1948 seguía perdiéndose el 70% de la madera de cada árbol derribado.

11. L. de Olázabal y Altuna, ob. cit., p. 10.

Tenemos la imagen de un México agrícola, porque la bandera agrarista de la Revolución Mexicana se ha deformado en el continuo despliegue de propaganda en el reparto de tierras.

Justa y necesaria era la distribución de la tierra pero el Estado tenía otro deber: enseñar al campesino a utilizarla. Ahora la tienen y sin embargo su nivel de vida no se ha elevado, siguen subsistiendo, nada más subsistiendo.

En el campo de los ideales de la Revolución Mexicana sólo parcialmente se han logrado, la verdadera justicia social y la equitativa distribución de la riqueza la encontrará México en la racional explotación de sus recursos naturales, pero básicamente de sus bosques.

Debe hacerse partícipe al campesino de una verdad que conocen los técnicos: nuestro suelo no es apto para desarrollar una agricultura próspera, somos un país silvícola, y en ello debemos cifrar nuestra economía.

Los siguientes datos apoyan en forma incontrovertible nuestra afirmación.

#### A. SUELOS, SU CLASIFICACION.

A) La República Mexicana tiene una superficie total de 196. 398, 000 hectáreas y está ubicada en una de las principales fajas áridas del mundo, paralelos 14° 28' y 32° 43' 30" latitud Norte; las dos terceras partes de su territorio están formadas por dos grandes cordilleras de montañas: La Sierra Madre Occidental a lo largo del litoral del Pacífico y con una longitud de 1250 kilómetros y la Sierra Madre Oriental, ostensiblemente paralelas a la anterior, con una longitud de 1350 kilómetros; sólo el 7% de la superficie total de nuestro país es tierra sensible-

mente plana, en virtud de que los pocos valles que surgen entre ambas cordilleras se encuentran surcados de lomeríos. Tenemos entonces la siguiente clasificación:

TIERRAS LABORABLES.....23,400,000 Hs.....12 %

TIERRA NO APTAS PA  
RA LA AGRICULTURA.....172,889,000 Hs.....88 %

---

AREA TOTAL DEL TERRITORIO  
MEXICANO..... 196,989,000 Hs.....100 %<sup>12</sup>

El área laborable se compone de la siguiente manera:

- I) 52% de zonas áridas, con climas que van del desértico al semi-seco. Es indispensable el riego.
- II) 41% de terrenos de clima intermedio que van del húmedo al semi-frío, y en los que el riego es necesario; y
- III) 7% de zona húmeda en que no se requiere de riego, por ser suficiente la precipitación pluvial.<sup>13</sup>

La escasa precipitación pluvial y la adversa climatología reducen a 11. 700,000 hectáreas la superficie cultivable que tiene posibilidades de cosecha segura.

Si en 1966, cuando el país contaba con 32.526,106 habitantes, se estimó: ".....el coeficiente por sujeto -

---

12. E. Moguel Santaella, Política, Legislación y Administración Forestales, ponencia publicada por el C.E. de III C.N.F.; ob. cit., pp. 27-8.

13. R. Garduño García, Protección Forestal, ponencia publicada por el C.E. de la III C.N.F.; ob. cit. pp. 99 - 101.

apenas llega a 0.35% de hectárea cantidad que está muy lejos de satisfacer las proporciones de la ecuación hombre tierra, ya que la relación de equilibrio en condiciones de una producción media es de una hectárea por habitante, circunstancia que explica el enorme déficit con que opera la agricultura y que puede calcularse en 24.000,000 de hectáreas, cifra sujeta a las fluctuaciones a que dan lugar los cultivos aleatorios de temporal".<sup>14</sup> Ahora que la población suma ya casi 50 millones de personas, resulta, evidentemente, mucho mayor el déficit de la agricultura y mucho mayor también, la desproporción en la ecuación hombre-tierra.

Disponemos de una razón más para afirmar que México no puede sustentar su economía en la agricultura:

".....nuestros suelos, en general, son ricos en calcio y potasio, careciendo de nitrógeno, fósforo y magnesio, y si consideramos que el nitrógeno es el elemento determinante en la fertilidad de los suelos, tenemos que aceptar que no pueden considerarse aptos para la producción agrícola." 15.

#### B. BOSQUES, SU CLASIFICACION.

Por lo que toca a las 172. 989, 000 hectáreas de suelo no cultivable, se consideran en su totalidad sujetas a régimen forestal. Correspondiendo aproximadamente el 23.7% a superficies arboladas, y el 76.3% restantes a pastales en llanuras y lomeríos; tierras desérticas y a cerri

14. E. Moguel Santaella, Política..., C.E. III C.N.F., ob. cit. p. 28.

15. R. Garduño García, Protección Forestal, C.E. III.C.N.F. ob. cit., p. 103.

llos. <sup>16</sup>

México por lo tanto, cuenta en números cerrados con 41 millones de hectáreas de bosques, clasificados y ubicados de la siguiente manera:

A) Bosques de clima templado y frío con 29.6 millones de hectáreas, que comprenden las siguientes especies:

a') Coníferas..... 14. 8 millones Has.

b') Chaparrales..... 11.4 " "

c') Hojosas o latifoliadas. 3.4 " "

B) Bosques de clima tropical y subtropical o de transición, que se forman:

a") Exclusivamente de Latifoliadas, incluyendo algunas especies preciosas..11.4 millones Has.

TOTAL DE BOSQUES DE CLIMA TEMPLADO  
Y FRIO.....29.6 millones Has.

TOTAL BOSQUES TROPICALES Y DE TRANSICION.....11.4 millones Has.

---

TOTAL SUPERFICIE ARBOLADA DE LA  
REPUBLICA MEXICANA.....41.0 millones Has. <sup>17</sup>

Su ubicación geográfica:

I) Bosques de clima templado y frío: ".....se encuentran en gran parte de las entidades del país y constituyen el pivote para el futuro desarrollo de la silvicultura, tanto por la calidad de las masas forestales, como por la-

---

16. CNIDS, ob. cit., p. 1.

17. CNIDS, Memoria Económica 1969 - 1970, p. 12.

importancia de las industrias que pueden derivarse de su aprovechamiento. Este tipo de bosques se desarrollan en altitudes que varían entre 1,500 y 3,500 metros sobre el nivel del mar, predominan los pinares. Las extensiones de mayor importancia se localizan en la Sierra Madre Occidental, en los Estados de Chihuahua, Durango, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas. También se encuentran en fajas generalmente estrechas en la Sierra Madre Oriental y en algunas montañas de la Mesa Central. Existen alrededor de 30 especies diferentes de pinos en masas mezcladas con encinos y abetos." 18

II. Bosques en zonas de transición: "...se desarrollan en elevaciones de 800 a 1,500 metros sobre el nivel del mar, están formadas por ciertas especies de pinos subtropicales y por algunas otras de escaso valor comercial." 19.

III. Bosques tropicales: "Este tipo de bosques se localizan en altitudes inferiores a los 800 metros sobre el nivel del mar. Se han desarrollado a lo largo de los litorales del Océano Pacífico y del Golfo de México, pero la mayor concentración se localiza en el sureste en la Península de Yucatán". 20

### 3. REGIMEN DE PROPIEDAD DE LOS BOSQUES, Y ACTUAL INTERVENCION DEL ESTADO EN MATERIA FORESTAL.

Del articulado de la vigente Ley forestal, pero fundamentalmente del artículo 47 de su Reglamento, que estructura las bases del Registro Público Nacional de la Propiedad Forestal, se desprende la existencia de los siguientes regímenes de propiedad de los bosques en México:

(18) CNIDS., La Silvicultura, Problemas Actuales....., Pp. 52-3.

(19) Ibidem., P. 53.

(20) Ibidem., P. 54.

I. Terrenos forestales propiedad de la Nación, de los Estados y de los Municipios;

II. Terrenos forestales propiedad de Ejidos y Comu-  
nidades; y

III. Terrenos forestales de propiedad particular.

Ahora bien, con fundamento en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y gracias al concepto moderno de propiedad como función social, introducido en dicho precepto por el Constituyente de 1917, la legislación forestal impone modalidades en su mayoría restrictivas, al ejercicio del derecho de propiedad sobre terrenos forestales. Este hecho que se justifica plenamente y que significa la intervención directa y necesaria del Estado en toda cuestión forestal ha llevado a crear con frecuencia, por lamentable desconocimiento de nuestras leyes, en la existencia de un sólo régimen de propiedad de los bosques en México: la del propio Estado; estimamos conveniente subrayar que la actual intervención que este ejerce en materia forestal, tiene su origen no en la supuesta calidad que generalmente se le atribuye como dueño o propietario único del área silvícola de la República, <sup>21</sup> sino en el interés público con que se han investido los recursos boscosos del País.

La declaración expresa del interés público en materia forestal, y la consecuente imposición de modalidades que el mismo dicta, independientemente del régimen de propiedad la encontramos en el texto de los artículos 1o. y 2o. de la vigente Ley forestal.

---

21. No nos referimos, desde luego, al concepto de propiedad originaria de la nación.

"ARTICULO 1o.- LA PRESENTE LEY, TIENE POR OBJETO REGULAR LA CONSERVACION, RESTAURACION, FOMENTO Y APROVECHAMIENTO DE LA VEGETACION FORESTAL, EL TRANSPORTE Y COMERCIO DE LOS PRODUCTOS QUE DE ELLA DERIVAN ASI COMO LA ADMINISTRACION NACIONAL DEL SERVICIO FORESTAL Y DESARROLLO E INTEGRACION ADECUADOS DE LA INDUSTRIA FORESTAL.

SON APLICABLES LAS DISPOSICIONES DE ESTA LEY A TODOS LOS TERRENOS FORESTALES CUALQUIERA QUE SEA SU REGIMEN DE PROPIEDAD".

"ARTICULO 2o.- ES DE INTERES PUBLICO ASEGURAR LA ADECUADA CONSERVACION, EL RACIONAL APROVECHAMIENTO, LA RESTAURACION Y LA PROPAGACION FORESTALES.

TAMBIEN ES DE INTERES PUBLICO REGULAR EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES PARA HACER UNA DISTRIBUCION EQUITATIVA DE LA RIQUEZA PUBLICA Y CUIDAR DE SU CONSERVACION EVITANDO LA DESTRUCCION DE LOS MISMOS Y LOS DAÑOS QUE PUEDAN SUFRIR EN PERJUICIO DE LA SOCIEDAD. EN CONSECUENCIA SE IMPONEN A LA PROPIEDAD PRIVADA LAS MODALIDADES Y SE DICTAN LAS MEDIDAS QUE CONTIENE ESTA LEY."

Queden claras dos cosas: 1/a. que actualmente no todos los bosques están incorporados al patrimonio del Estado; y 2/a., que cualquiera que sea su régimen de propiedad, se encuentran sujetos a las mismas disposiciones de interés público.

El porcentaje cuantitativo de las diferentes clases de propiedad del área forestal, señala el predominio de la propiedad privada y de la ejidal con un 46% y un 44%, respectivamente, sobre las demás, cuya extensión es de 6.0% la comunal, 2.5% la municipal, 0.8% la de las entidades federativas y de 0.7% la de la Nación; si comparamos el porcentaje de la propiedad forestal en 1960, con las cifras -



antes apuntadas que corresponden a 1968, notaremos que en dicho período los ejidos forestales han crecido en un 17.7%, mientras que las demás, con excepción de la propiedad forestal comunal, han disminuído, siendo más acentuada la disminución de la propiedad privada la que ha decrecido en un 14.8%.<sup>22</sup>

Esto nos muestra que en México, el régimen de propiedad forestal tiende a evolucionar a favor del ejido, a costa fundamentalmente, de la propiedad privada.

#### 4. OBSTACULOS AL DESARROLLO FORESTAL.

Fundamentalmente son tres los obstáculos que han impedido el desarrollo económico integral del bosque: la carencia de crédito, una opinión pública mal orientada y la falta de infraestructura económica.

A) La carencia de crédito. México ha logrado en las dos últimas décadas un importante crecimiento económico, que se refleja principalmente en el mayor producto bruto interno, en la mejoría del ingreso per-cápita y en la expansión de las inversiones y del gasto público. Y que tiene su razón de ser en el decidido apoyo que los mecanismos de financiamiento, tanto oficiales como privados han prestado a ciertos sectores de la actividad económica nacional; sin embargo otros, como las ramas productivas básicas, de las que depende la mitad de la población, han sido ignoradas por tal apoyo y consecuentemente rezagadas en el progreso económico del país.

En efecto, en el año de 1969 y como lógico resultado de la inadecuada canalización del crédito público y privado, las actividades primarias acusaron el menor dinamismo: la pesca disminuyó en un 6.1%, la agricultura, la-

22. CNIDS, Memoria Económica 1969 - 1970, p. 15.

silvicultura y la ganadería crecieron, respectivamente en un 1.1%, 2.2% y 3.3%.

La actividad forestal, de diciembre de 1966 a junio de 1969, no ha llegado a participar siquiera con el 2% de la inversión nacional en créditos. Esto nos permite afirmar que la silvicultura ha sido la actividad económica más apartada del impulso financiero: La banca privada le tiene señalada una de las más altas calificaciones de riesgo, si tuación que se agrava en el caso de los pequeños aprovecha mientos boscosos o permisos precarios.

¿ Porqué la banca se abstiene de otorgar créditos a la silvicultura?. Si tomamos en cuenta que la capacidad de pago del industrial forestal depende de la seguridad en la estabilidad y permanencia de su empresa, y que los aprovechamientos forestales mucho tiempo ha que se caracterizan precisamente por la falta total de seguridad en su perma nencia y continuidad, sabremos porqué en México los bancos se abstienen de dar ayuda financiera a la industria forestal: el sistema restrictivo que se enseñorea del manejo en las explotaciones del monte, el predominio de decisiones políticas más que técnicas que propician la suspensión can celación o revocación de un aprovechamiento en el momento menos esperado, y el peligro de que la segunda anualidad no sea autorizada, representan grandes riesgos de pérdida del capital invertido que las instituciones crediticias no desean correr.

Para tener una idea de la inversión que requiere un permiso precario tan sólo en su primera anualidad, transcribimos el siguiente ejemplo: "Imaginemos una autorización de 20,000 metros cúbicos anuales (permiso precario que representa el 10% de los 628 permisos actualmente otorgados en un predio que se encuentra a 30 kilómetros de la vía de saca más cercana. Dicho permiso implica estos gas tos:

\$ 200,000.00 del estudio dasonómico, a razón de -  
\$ . 10.00 por metro cúbico.

\$ 200,000 para la revisión del mismo estudio, a -  
\$. 10.00 por metro cúbico.

\$. 100,000 como cuota a la Comisión Estatal Fores-  
tal, a razón de \$. 5.00 por metro cúbico.

\$. 100,000 de gastos imprevistos o no comprobables:

\$. 900,000 de gastos por conceptos de caminos, a -  
razón de \$. 30,000 por kilómetro:

\$. 45,000 para la construcción de un campamento con-  
15 casas; y

\$. 180,000 para la instalación de un aserradero de -  
10,000 pies tablas de producción diaria.

Esta cantidad, un tanto conservadora, arroja un to-  
tal de \$ - 1.725,000.00 de inversión industrial, sólo para  
el aprovechamiento de la primera anualidad, suma a la cual  
se deben agregar los gastos que origine, según el caso, el  
desarrollo de la explotación en las anualidades subsecuen-  
tes." 23

Obsérvese que las partidas designadas para el estu-  
dio dasonómico y su revisión, así como otros imprevistos, -  
se perderán irremisiblemente si el permiso no es concedido  
ni siquiera en su primera anualidad.

Por su parte también el Poder Público se ha absteni-

---

23. Alfredo Uruchurtu, Relaciones entre los Propietarios y  
poseedores de Bosques y la Industria, pp. 5-6, CNIDS, -  
Ponencia presentadas en Materia Forestal en la Reunión-  
Nacional de Estudio para el Desarrollo Agrícola y Fores-  
tal. T. II.

do de resolver el problema de la falta de crédito que -  
 afronta el sector forestal, pudiendo cuando menos, y sólo-  
 mientras se modifican las circunstancias que sistemáticamen-  
 te han provocado la falta de confianza en las inversiones -  
 forestales, hacer extensivas a la silvicultura los benefi-  
 cios económicos del Fondo para el Fomento de la Agricultura  
 y la Ganadería, creado por el Banco de México, S.A.

Independientemente de ello es inaplazable el estable-  
 cimiento de una institución financiera estatal que cubra -  
 las necesidades de crédito en el aprovechamiento de nues-  
 tros montes; la industria forestal debe sentar sus bases en  
 una correcta planeación financiera, en la que el Estado ine-  
 ludiblemente deberá intervenir, cuando menos, como coasocia-  
 do.

El Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana  
 y pequeña, El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultu-  
 ra, Ganadería y Avicultura, y El Fondo de Garantía y Fomen-  
 to del Turismo son claros ejemplos que demuestran, que -  
 cuando ha sido necesaria la acción del crédito para impul-  
 sar el desarrollo económico de algunos sectores, se ha recu-  
 rrido a la creación de un Fondo Especial, cuyo manejo se ha  
 confiado a Instituciones Nacionales como la Nacional Finan-  
 ciera, o el Banco de México, S.A. ¿Porqué no hacer lo mis-  
 mo con la silvicultura, cuando se tiene la certeza de que -  
 de ella pueden derivar grandes beneficios económicos y so-  
 ciales para México?.

B) Una opinión pública mal orientada. El pueblo mexi-  
 cano tiene arraigada la creencia, de que los bosques neces-  
 ariamente se destruyen si se explotan, y por lo tanto, los -  
 árboles no deben derribarse en grandes cantidades; este cri-  
 terio olvida que el árbol, como todo organismo, morirá al -  
 completar su ciclo vital, si no se aprovecha su riqueza en -  
 el momento propicio, estaremos desperdiciando beneficios de

gran valor para nuestra colectividad.

La prensa ocupa lugar destacado como causa de esa - perjudicial orientación del pueblo en los aprovechamientos forestales:

".....ante el temor de la crítica pública o del ata que calumnioso e infamante y cuyo origen arranca hace vein te años en que las informaciones periodísticas en materia forestal se fueron transformando en armas políticas, para minar el prestigio de las autoridades o instrumento de - chantaje para extorsionar a los industriales, lapso en el cual se incorporaron al lenguaje vernáculo términos como - ' rapamontes ', 'tala bosques' y la expresión pleonástica de 'tala immoderada'....." 24

La malformación que sufre la opinión pública se debe también, al empleo de vocablos que despiertan motivacio nes sentimentales en las personas y que provocando presio nes y temor en las autoridades forestales, impiden la uti lización de grandes extensiones boscosas en proporción a - la potencialidad del recurso, única forma en que se logra el movimiento efectivo de la riqueza forestal; tales voca blos son por ejemplo: "conservar", "explotar", "aprovecha miento", "reserva", etc. Por ello se ha propuesto el em pleo de otras expresiones: "continuidad forestal", "fomen to forestal" o "indemnidad forestal", en lugar de "conserva ción"; "aportes forestales", "beneficios forestales", "con sumos forestales" o "proventos forestales" en lugar de - "aprovechamiento"; y "recolección forestal" en lugar de - "explotación forestal".

24. Eulogio de la Garza, Política Forestal, p. 2, CNIDS, - Ponencias presentadas en materia forestal ante la reu nión Nacional de estudio para el estudio para el desa rrollo Agrícola y Forestal, T. II.

La economía de México requiere de una conciencia forestal convencida de la necesidad de un rendimiento sostenido de nuestra área forestal maderable, lo que sólo se obtendrá por medio de una opinión pública constructiva.

C) La falta de infraestructura económica. La carencia de obras de infraestructura económica en las principales zonas forestales, tales como: campamentos definitivos, poblados con casa habitación, escuelas, clínicas, agua y drenaje, energía eléctrica, combustible y vías de comunicación, ha sido también un factor que ha obstaculizado la integración de la silvicultura a la economía mexicana.

Dentro de esas obras de infraestructura tienen especial significado los caminos forestales, los que vienen a ser para la silvicultura, lo que para la agricultura son las presas y los canales de riego; otros países forestales como Finlandia, Suecia, Noruega y Canadá, cuentan en forma privilegiada y natural con vías fluviales óptimas para el transporte y acarreo de la madera de sus bosques. Empero, esos mismos países convencidos de que en la racional explotación de los bosques desempeñan función esencial las carreteras, son construidas, por ejemplo en Suecia, cerca de 3,500 kilómetros de caminos forestales cada año.

La doble función que desempeñan los caminos y vías forestales, permite no tan sólo el fleteo de la madera una vez que ha sido apeada, sino que además constituye el medio de aprovisionamiento de la explotación: ".....el enlace es propiamente la vía de saca, pero su función es dual puesto que hacia el exterior 'saca' precisamente la producción para ser distribuida o vendida; y en el movimiento inverso sirve como camino de aprovisionamiento y contacto con los centros bursátiles en los que el producto adquiere

su valor en costo". 25

Los caminos forestales podemos clasificarlos en dos grandes grupos:

- I. Vías de acceso y extracción; y
- II. Vías alimentadoras.

En el primer grupo quedan incluidos tanto los caminos de servicio público, que aunque no forman parte directa de la administración forestal en cuanto a su construcción y financiamiento si se toman en cuenta en los cálculos de costos, como los de aproximación, que son el nexo entre las plantas transformadoras, los centros de almacenamiento y los mercados.

Las del segundo grupo, o sean aquellas que constituyen la red de vías indispensables en el abastecimiento de madera a las fábricas, se dividen a su vez en:

- A) Brechas principales;
- B) Brechas secundarias; y
- C) Brechas de acceso.

Cada una de estas clases tiene finalidades diferentes y soportan tráfico diferentes.

Las brechas principales (BP) tienen las siguientes características:

Van del patio de distribución o instalaciones industriales hasta el o los aserraderos en el monte o los pa-

tios de concentración de madera del monte. El volumen de madera que sale por la brecha principal es grande o coincide casi siempre con el total de la posibilidad anual o una parte considerable de la misma.

Este tipo de vías demandan erogaciones importantes - en mantenimiento, ya que deben permanecer en buen estado - por lapsos prolongados y, de ser posible, transitables en cualquier época del año. Su longitud varía de 30 a 270 kilómetros, y con frecuencia se incorporan a un camino público estatal o federal pavimentado.

Las brechas secundarias (BS) tienen las características siguientes:

Van de los frentes de corta a los aserraderos secundarios al aserradero principal o a los patios de concentración de madera. El volumen de madera, trocería o madera aserrada que de ellas sale puede ser todo o parte de posibilidad de un frente de corta.

Permanecen en servicio varios años o meses. Deben ser transitables en la época de secas. Su longitud varía de 20 a 50 kilómetros.

Las brechas de acceso (BA) desembocan a los caminos secundarios y generalmente parten de los cargaderos; el volumen de trocería que sale por este tipo de vías es reducido. Su longitud varía 0 - 1-3.0 Km. Se utilizan poco tiempo." 26

En México la falta de caminos forestales está deter-

---

26. CNIDS, La Silvicultura Nacional Problemas Actuales..., pp. 129-31.



minada principalmente por la concurrencia de los siguientes factores:

I. Las altas inversiones se requieren, por el predominio de terrenos accidentados en las zonas arboladas;

II. La política restrictiva en el aprovechamiento de los bosques, que frena las inversiones en lugar de estimularlas;

III. El sistema de explotaciones precarias; y

IV. La falta de financiamiento.

Además de ser desproporcionada la densidad de brechas forestales (de 2 a 5 metros por hectárea arbolada), - su trazo y construcción son del todo deficientes al grado de permitir tan sólo una velocidad máxima de 10 kilómetros por hora en las vías de acceso; de 15 Km/hora en las Secundarias y de 25 Km/hora en las brechas principales, lo que aunado a las grandes distancias que hay entre los frentes de corta y los patios de concentración de las fábricas, - origina perjudiciales retrasos en el abastecimiento, y por ende una alza en los costos de acarreo.

En resumen, la carencia en México de caminos forestales adecuados, cuanti y cualitativamente, determina que los costos de producción se vean sobrecargados hasta un 60% ó 70% por el renglón fletes. En estas condiciones los productos forestales salen al mercado con elevados costos y gracias únicamente a la fuerte y creciente demanda nacional son absorbidos en el interior, pero en el mercado internacional colocan a la industria mexicana en desventaja competitiva.

## 5. PRINCIPALES CAUSAS DE DESTRUCCION DE LOS BOSQUES.

México pierde cada año aproximadamente mil hectá---

reas de bosques que quedan expuestas a la erosión y a sus fatales consecuencias.<sup>27</sup> Los agentes destructivos que más contribuyen a esta enorme deforestación son:

- A. Las explotaciones irracionales y fraudulentas.
- B. Los desmontes con fines agrícolas.
- C. El pastoreo intenso y no controlado en zonas forestales.
- D. Los incendios; y
- E. Las plagas y enfermedades.

A. Explotaciones irracionales y fraudulentas. El sistema de permisos individuales o aprovechamientos precarios, que es el régimen de explotación que impera en número de 616 sobre las unidades Industriales que apenas llegan a ser 14, prohija el aprovechamiento irracional del bosque, porque si en general toda empresa forestal, grande o pequeña debe enfrentarse a la zozobra e inseguridad en la permanencia y continuidad de su industria, en el caso de los pequeños industriales, que carecen de recursos de capital, que su estructura de organización es deficiente y primitiva, que no tienen posibilidad de integrarse, y que además sus fuentes de crédito lo son agiotistas que les imponen altas tasas de interés, esa zozobra, esa inseguridad, se agiganta con repercusiones desastrosas para el bosque, para la propia industria, para la economía regional, así como para la economía nacional:

La incertidumbre en la vigencia del permiso, que im

---

27. Alfonso Loera Borja, Situación Forestal en México, pp. CNIDS, Ponencias Presentadas en Materia Forestal....., T. I.

plica el riesgo constante de perder inesperadamente lo invertido; lo restringido del área concesionada; los altos - costos y elevadas tasas de interés provenientes de la falta de obras de infraestructura y de financiamiento, ocasionan:

1o. Que se limiten y hasta impidan las inversiones en caminos, en la mecanización y en la modernización de los procesos extractivos;

2o. Que con el fin de recuperar lo antes posible - el capital invertido y de obtener utilidades a corto plazo, se aprovechen al máximo en el menor tiempo y sin sujeción a las normas dasonómicas, las masas arboladas de mayor densidad económica, con el consiguiente desperdicio; y

3o. Que sólo se transporten a los centros indus—  
triales aquellas partes del árbol de mayor valor económico y se deje abandonado como residuo no aprovechable, del 30-  
al 40% <sup>28</sup> de su material orgánico.

Los aprovechamientos fraudulentos son realizados - por comunidades y pequeñas poblaciones indigentes, que enclavadas en zonas forestales se ven en la necesidad de derribar algunos árboles para transformarlos en leña y carbón y con su venta poder subsistir.

Es irónico que en esos núcleos de población se vean rodeados de una gran riqueza, que en el mayor de los casos es suya, y a la vez impedidos de utilizarla legal, adecuada y productivamente, por la falta de recursos económicos; de asistencia, dirección y capacitación técnica; y muchas-

28. Mario González Muzquiz, La Infraestructura Económica - Forestal, CNIDS, ob. cit., T. II.

otras veces, inclusive, porque esas zonas se encuentran -  
afectadas por vedas injustificadas dasonómicamente.

B. Desmontes con fines agrícolas. El hecho de que -  
al campesino mexicano no se le haya enseñado a vivir del  
cultivo del bosque; su precaria economía combinada con la  
creciente expansión demográfica; y la correlativa escasez-  
de tierra agrícola, han provocado la antieconómica y lesi-  
va invasión a suelos forestales, destruyendo al través de-  
"rozas" o "quemaz" los bosques de México, que están llama-  
dos a desempeñar en la economía nacional un mejor papel -  
que la raquítica agricultura nómada que se practica a cos-  
ta de nuestra riqueza silvícola.

Se llama agricultura nómada a lo que se realiza en -  
terrenos eminentemente forestales: Por ser tierra inadec-  
uada para al cultivo agrícola no produce arriba de tres -  
cosechas, todas ellas exiguas y de mala calidad. Por tal-  
razón, al cabo de un tiempo relativamente corto, el núcleo  
campesino se ve constreñido abandonar esos terrenos que no  
son ya capaces de proporcionarle siquiera el sustento, pa-  
ra emigrar a otro punto del monte en que con el mismo sis-  
tema de "rozas", abrirá una nueva extensión al cultivo.  
También esta superficie será completamente estéril en dos  
o tres años, y al igual que la anterior quedará despojada-  
de su cubierta vegetal o mantillo con las consecuencias -  
que la erosión acarrea para el equilibrio ecológico de la-  
región.

Así el proceso del cultivo migratorio se repite una-  
y otra vez incesantemente, creando condiciones adversas en  
la economía en lugar de resolver favorablemente las ya -  
existentes.

C. Pastoreo intenso y no controlado. En principio -

el pastoreo en zonas boscosas no es tan perjudicial como -  
- antaño se pensaba, inclusive llega a ser un uso adecuado -  
- en ciertas áreas forestales.

No obstante, es perjudicial en la mayoría de los ca-  
- sos porque se abusa del área en que se practica, sin consi-  
- derar ni la capacidad de pastoreo, ni las condiciones pro-  
- pias del terreno.

El pastoreo de ganado mayor se ha admitido y regla-  
- mentado "como servidumbre compatible con el desarrollo de-  
- los bosques". El verdadero peligro que entraña el pasto-  
- reo para el bosque suelo y agua, radica en tratándose del  
- ganado menor, principalmente del cabrino, que por su natu-  
- raleza nómada se hace difícil de controlar.

D. Los incendios forestales. Constituyen, con el -  
- desmonte para fines agrícolas, el más temible enemigo de -  
- la foresta, porque al igual que la de éste, su acción dañi-  
- na es mucho más extensa y general que la de otros agentes-  
- destructivos, al afectar mortalmente:

El renuevo natural;

La semilla;

El mantillo o cubierta vegetal; y

El arbolado.

Los daños económicos que resultan de los incendios-  
- en los bosques son en realidad muy graves; su cuantifica-  
- ción se hace tomando en cuenta los incendios reportados -  
- y/o controlados, así como estimando los no reportados:

1o. Incendios forestales reportados.

De 1960 a 1969 se registraron oficialmente 32,917 incendios que ocasionaron daños por más de 130 millones de pesos en una superficie arbolada de 1.527,449 hectáreas.

## 2o. Incendios forestales no reportados.

Se ha calculado, conservadoramente, considerando "la gran cantidad de incendios que provocan en áreas forestales, con fines de conservación al cultivo agrícola",<sup>30</sup> que en el mismo período se produjo una cantidad igual a la de los si registrados en la Subsecretaría Forestal.

Con tal base y multiplicando por dos los datos oficiales, tenemos que en el lapso de diez años en cuestión, fueron afectadas por incendios un total de 3.054,898 hectáreas; las estadísticas que enseguida se consignan muestran al detalla lo afirmado.

---

30. CNIDS, La Silvicultura Nacional Problemas Actuales...,  
P. 99.

INCENDIOS REPORTADOS EN LA REPUBLICA MEXICANA DURANTE EL PERIODO 1960 - 1969.

Año.	Número de Incendios.	Hectáreas de Bosques afectadas.	Valor de los Daños. \$.	Número de personas que colaboraron.
1960	3, 136	391, 801	25. 405, 369	69, 174
1961	3, 483	152, 214	12. 718, 630	67, 034
1962	3, 314	166, 118	14. 646, 115	58, 273
1963	3, 301	141, 196	12. 678, 953	53, 906
1964	2, 921	145, 398	11. 615, 985	41, 945
1965	3, 300	85, 981	6. 862, 584	48, 797
1966	2, 253	28, 375	2. 028, 890	27, 803
1967	3, 753	87, 773	8. 479, 600	56, 593
1968	2, 985	186, 766	20. 479, 950	50, 501
1969	4, 517	141, 827	16. 275, 350	76, 283
<b>TOTAL</b>	<b>32, 917</b>	<b>1. 527, 449</b>	<b>131. 191, 426</b>	<b>550, 309.</b>

TOTAL DE INCENDIOS ( REPORTADOS Y NO REGISTRADOS ) EN LA REPUBLICA MEXICANA  
DURANTE EL PERIODO 1960 - 1969.

AÑO.	Número de Incendios.	Hectáreas de bosques afectadas.	Valor de los Daños. \$.
1960	6, 272	783, 602	50. 810, 738
1961	6, 876	304, 428	25. 437, 260
1962	6, 628	332, 236	29. 292, 230
1963	6, 600	282, 392	25. 357, 906
1964	5, 842	290, 796	23. 231, 970
1965	6, 600	171, 962	13. 725, 168
1966	4, 506	56, 750	4. 057, 780
1967	7, 506	175, 546	16. 959, 200
1968	5, 970	373, 532	40. 959, 900
1969	9, 034	283, 654	32. 550, 700
<b>TOTALES.</b>	<b>65, 834</b>	<b>3. 054, 898</b>	<b>262. 382, 852.</b>



E. Las plagas y enfermedades. Insectos, organismos fito-patógenos y plantas semiparásitas (muérdagos), forman un numeroso y heterogéneo conjunto de plagas y enfermedades, que actuando muchas veces en forma epidémica, acarrearán año con año la muerte prematura de gran cantidad de árboles de nuestros bosques.

Más del 90% de los daños que sufre la foresta mexicana a causa de ese conjunto de insectos, organismos fito-patógenos y plantas semiparásitas, son originados fundamentalmente por poco más o menos 25 distintas plagas de insectos descortezadores y defoliadores. En el lapso que va de 1960 a 1969 aquellos afectaron una superficie de 86,000 hectáreas, y éstos de 44,660 hectáreas, según datos reportados oficialmente; empero, al igual que en el caso de los incendios forestales, se calculan en un tanto igual a los daños conocidos los no reportados, de donde se estima que la extensión arbolada atacada por plagas descortezadoras y defoliadoras en 1960 - 1969, ascendió en realidad, cuando menos, a 261,320 hectáreas.<sup>31</sup>

Los datos estadísticos en cada uno de los años del período, se dan a continuación.

---

31. Ibidem., pp. 101-4.

SUPERFICIE ARBOLADA AFECTADA POR PLAGAS DE INSECTOS DESCORTIZADORES  
Y DEFOLIADORES EN EL PERIODO 1960 - 1969.

Año.	Descortezadores. ( Hect ).	Defoladores. ( Hect. )	Sumas. ( Hect ).
1960	14, 000	1, 600	14, 000 <sup>1</sup>
1961	18, 000	1, 580	19, 600
1962	22, 000	500	23, 500
1963	34, 000	1, 040	34, 500
1964	28, 000	4, 600	29, 440
1965	8, 800	8, 000	13, 400
1966	20, 000	8, 000	28, 000
1967	14, 400	14, 000	22, 400
1968	12, 400	50, 000	26, 400
1969			50, 000
<b>TOTAL.</b>	<b>172, 000</b>	<b>89, 320</b>	<b>261, 320.</b>

## CAPITULO CUARTO

## LA SILVICULTURA EN LA ECONOMIA DE MEXICO.

SUMARIO: 1. Examen comparativo de su desarrollo con otros sectores de la economía nacional y su aportación al producto bruto interno.- 2. Su estado actual y potencial - en; A) Producción: I. Disponibilidad total y posibilidad anual del área forestal en la producción de madera. II. Valor y volumen de la producción maderable. III. Valor y volumen de la producción forestal no maderable. IV. Las industrias derivadas de la silvicultura; B) Fuente de trabajo: I. El bosque y la necesidad de creación de 300,000 nuevas plazas de trabajo al año en la República. II. La industria extractiva e industrias derivadas; C) Comercio interior y exterior; I. Comercio interior: a) El mercado nacional y los centros de consumo. b) La oferta y la demanda. c) Proyección de la demanda por productos. II. Comercio exterior: a) Descuido en el estudio de los mercados exteriores. b) Algunos conocimientos que México debe aprovechar en su comercio forestal internacional. c) Importación, exportación y déficit de la balanza comercial forestal. d) Camino que México debe seguir para convertirse de importador a exportador. e) El comercio forestal con la ALALC., también ha sido desfavorable a México.

#### 1. EXAMEN COMPARATIVO DE SU DESARROLLO CON OTROS SECTORES DE LA ECONOMIA NACIONAL Y SU APORTACION AL PRODUCTO BRUTO INTERNO.

Hemos dicho anteriormente que la economía de México experimentó en las dos últimas décadas un fuerte crecimiento, pero que a la vez que acelerado ha sido desarticulado y parcial, apoyándose únicamente en el desenvolvimiento de ciertos sectores industriales y de servicios, mientras que las actividades económicas primarias, entre las que se en-

cuentran la silvicultura, prácticamente en nada han contribuido al aumento del producto bruto interno, que en el período de 17 años que va de 1950 a 1967, creció a una tasa anual acumulativa del 6.14%; ahora nos corresponde abundar al respecto, tan sólo en lo necesario para determinar el progreso que ha tenido la silvicultura, comparándolo con el logrado por otros renglones de la economía, como los industriales y los de servicios, así como con el de las restantes actividades primarias.

Para tal efecto consignamos el análisis que, con base en el estudio realizado por el Banco de México, S.A., titulado "Cuentas Nacionales y Acervos de Capital, Consolidadas y por el tipo de Actividades Económicas 1950 - 1967", efectúa la Cámara Nacional de las Industrias Derivadas de las Silvicultura:

"El sistema revisado de cuentas nacionales proporciona elementos muy valiosos para el análisis sectorial de la economía. Se observa que los sectores más dinámicos fueron los industriales que en conjunto crecieron a una tasa acumulativa anual del 7.1% entre 1950 y 1967, con un aceleramiento muy importante en el último período (1963 - 1967) en que se desarrollaron al 9.5% anual. La participación global de los sectores industriales en el producto bruto interno aumentó del 26.9% en 1950 al 31.5 en 1967.

Los sectores que más han contribuido al desarrollo industrial por el efecto combinado de su acelerado crecimiento y la importancia del volumen de producción, fueron: la industria petrolera, la generación de energía eléctrica y las industria de la construcción. En 17 años la primera creció a una tasa acumulativa anual de 8.4%, la segunda al 12.8% y la última al 7.9%. Debe destacarse, sin embargo, que en los últimos años las industrias más dinámicas han sido las de las fibras sintéticas, de fábrica--

ción de automóviles y la del papel.

Los sectores de servicios - comercio, transportes, - gobierno, etc., -se desarrollaron en conjunto, a lo largo del período de análisis de las cuentas nacionales, a una - tasa acumulativa anual del 6.1%, que les permitió mantener prácticamente sin variación su participación en el producto bruto interno con el 55.3% y 55.2% en cada uno de los - años extremos de la serie (1950 - 1967). La rama clave - del conjunto es el comercio.

Las actividades primarias (agricultura, ganadería, - silvicultura y pesca) se caracterizaron en el período de - análisis por tener fuertes fluctuaciones, en especial la - agricultura y la ganadería, En conjunto, estos cuatro sectores crecieron entre 1950 - 1967 a una tasa anual media - del 4.3 % y del 3.9 % para el período comprendido entre - 1963 y 1967". <sup>1</sup>

En resumen, la silvicultura creció a lo largo de los- 17 años en cuestión a una tasa acumulativa anual del 0.54% (recordemos que en el mismo lapso el producto bruto inter- no creció a una tasa acumulativa anual del 6.1%); el petró- leo, la construcción, el hierro, el acero y la energía - eléctrica han crecido a un ritmo 18 veces mayor que ella;- inclusive dentro del marco de las actividades primarias, - la silvicultura se mantiene muy por detrás de la agricul- tura y de la ganadería que de 1950 a 1964 subieron a un - 87% y un 76 % respectivamente. Y por último debe subrayar se que la actual aportación de la silvicultura al producto bruto nacional es apenas de tres décimas de un por ciento.

2. LA SILVICULTURA, SU ESTADO ACTUAL Y POTENCIAL EN- PRODUCCION, FUENTE DE TRABAJO Y COMERCIO INTERIOR Y EXTE- RIOR.

Creemos que tiene especial importancia conocer -

1. CNIDS, La Silvicultura Nacional Problemas Actuales...., pp. 21-22.

cual es la producción actual de la silvicultura y cual la potencial; la fuente de trabajo que ahora representa y el número de personas a las que en realidad podría dar ocupación; así como el status de su comercio interior y exterior, en el presente, y sus verdaderas posibilidades.

LA SILVICULTURA Y SU PRODUCCION. Debemos aclarar - previamente que sólo estudiaremos la producción de la industria forestal extractiva, sin incluir los pormenores de la producción no maderable y de las industrias derivadas, - de las cuales sólo precisaremos estadísticas y características generales.

#### I. DISPONIBILIDAD TOTAL Y POSIBILIDAD ANUAL DEL AREA FORESTAL EN LA PRODUCCION DE MADERA.

I. La actual producción forestal está muy por debajo del potencial real de nuestros bosques: de 1960 a 1969- el volumen de la producción de madera pasó apenas de 4.0 a 5.4 millones de metros cúbicos (5.494,000 m<sup>3</sup>), con una tasa de incremento anual de poco más del 3%, no obstante que la disponibilidad total de los recursos forestales supera la cifra del 1,814 millones de metros cúbicos, contando - con una posibilidad anual de casi 30 millones de metros cúbicos.

La disponibilidad total, así como la posibilidad - anual del área forestal de la República se componen de la siguiente manera:

Disponibilidad. 1,492 millones de metros cúbicos corresponden a bosques de clima templado y frío, que comprenden 1,255.6 millones de coníferas y 236.8 millones de metros cúbicos de hojosas; los 322.4 millones de metros cúbicos restantes de la disponibilidad total, corresponden a - los bosques tropicales y subtropicales con sólo 4.5 millo-

nes de especies preciosas.

Posibilidad anual. Los bosques de clima templado y frío ofrecen una posibilidad anual de 26 millones de metros cúbicos, que se obtienen de la suma de 21.7 millones de madera de coníferas y de 4.4 millones anuales de madera de hojosas; por su parte los bosques tropicales y subtropicales representan una posibilidad anual de 3.2 millones de metros cúbicos, correspondiendo a especies preciosas sólo - 45,300 metros cúbicos anuales, mientras que 3.179,000 son de especies corrientes.<sup>3</sup>

Cabe destacar que el pino es la especie que mayormente contribuye en el volumen y valor de la producción forestal, con más del 75% del total; que las principales entidades federativas que aportan más del 50% de la producción maderable son: Chihuahua, Durango (primero y segundo lugar respectivamente), Jalisco, Oaxaca, Michoacán, México, Guerrero, Chiapas y Veracruz; y que la producción forestal maderable por tipo de propiedad, indica que los bosques de propiedad particular son los que marchan a la vanguardia de la producción de madera en México, según lo muestra el siguiente cuadro estadístico que comprende de 1960 a 1967.

3. Ibidem., pp. 257 - 58.

PRODUCCION FORESTAL POR TIPO DE PROPIEDAD (M<sup>3</sup>).

PINO.

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
TOTAL:	1,888,530	1,648,044	1,947,247	2,207,529	2,225,621	2,303,425	2,432,409	2,635,182
Particular	1,414,108	1,174,685	1,430,959	1,600,958	1,622,457	1,559,767	1,626,380	1,766,546
Ejidal	213,126	207,022	304,138	343,195	364,144	444,572	491,180	600,179
Comunal	204,731	233,469	153,307	188,592	180,297	178,425	216,933	213,128
Nacional	56,565	32,868	57,903	74,784	58,723	120,661	97,916	55,329
Municipal			940					
Estatal						35		

ENCINO.

TOTAL:	254,788	265,923	279,898	383,963	273,925	244,033	265,909	235,038
Particular	189,227	197,423	211,670	208,187	204,627	183,243	200,446	179,535
Ejidal	23,559	29,163	39,805	52,290	48,859	47,397	50,087	41,091
Comunal	39,457	39,337	28,423	123,486	20,439	13,393	15,376	14,352
Nacional	2,545							
Municipal			9					60
Estatal								



## II. VALOR Y VOLUMEN DE LA PRODUCCION MADERABLE.

El valor de la producción maderable en 1969 ascendió a \$. 1176. 750,000 (Un mil ciento setenta y seis millones, setecientos cincuenta mil pesos); y hasta septiembre de 1970 el valor de la misma era de \$. 1322,790,000 (Un mil trescientos veintidos millones, setecientos noventa mil pesos).

El valor potencial de la industria extractiva de la madera se ha fijado, conservadoramente, en \$.100.000,000.- (Diez mil millones de pesos anuales).

La madera de los bosques mexicanos se utiliza en la elaboración de dos clases de productos; a') Productos con escuadría y b') Productos en rollo.

a') Los productos escuadrados pueden ser aserrados, labrados, industrializados y acepillados. Los más comunes son: tablas y tablones, durmientes ordinarios, durmientes de cambio, durmientes de puente, cajas de empaque, cortos, palos para escoba, vigas, flitch, cuadrados, tabletas, tiras y fajillas, mangos y cabos para herramientas, hormas, tacones y suecos, palillos para paleta, molduras, duelas, machimbradas, etc.

b') Los productos en rollo son de dos tipos: Rollos para uso industrial, tales como leña raja para papel, trazos para chapa, postes para teléfono, pilotes para mina, postes para cerca, morillos, varas para escoba, etc; y rollos para combustible y usos domésticos como carbón, leña raja combustible, brazuelo etc.

En 1966 - 1970 el volumen y valor de la producción maderable, atendiendo a la división de productos antes apuntada han sido del tenor siguiente:

PRODUCCION MADERABLE TOTAL

Miles de Unidades

	1966		1967		1968		1969		1970	
	Volumen M <sup>3</sup>	Valor \$	Volumen M <sup>3</sup>	Valor \$	Volumen M <sup>3</sup>	Valor \$	Volumen M <sup>3</sup>	Valor \$	Volumen M <sup>3</sup>	Valor \$
Madera Aseerrada	1,384	630,827	1,404	639,447	1,408	646,123	1,562	728,095	1,641	819,444
Madera Pulimentada	14	7,704	15	7,772	7	3,859	11	6,304	9	4,919
Madera Industrializada	1	263	2	913	5	2,140	6	2,363	1	347
Madera Labrada	32	10,090	43	13,464	54	18,479	55	19,111	87	25,749
Total de Productos - Escuadrados	1,431	648,884	1,464	661,596	1,474	670,602	1,634	755,873	1,738	850,459
Equivalencia en M <sup>3</sup> R <sub>o</sub> llo de los Productos Escuadrados	2,846		2,907		2,928		3,250		3,476	
Producción de Rollizos	2,007	321,120	2,214	403,754	2,297	411,530	2,244	420,877	2,271	472,331
Total de la Producción Nacional Maderable M <sup>3</sup> Rollo	4,853	970,004	5,121	1065,350	5,225	1082,132	5,494	1176,750	5,747	1322,790

### III. VALOR Y VOLUMEN DE LA PRODUCCION FORESTAL NO MADERABLE.

Los productos mas importantes de este tipo de producción forestal son: resinas, rizomas, brea o colofonia, ceras vegetales, fibras y frutos.

Del análisis del período comprendido entre 1966 y 1970 se desprende que el volumen de los productos no maderables alcanzó su más alto incremento en 1969, con una producción de 87,379,000 kilos y cuyo valor fue de \$ 214,871,000; mientras que la más baja producción se experimentó en 1966 con apenas 77,169,000 kilos, que tuvo un valor de \$ 184,592,000 .

A continuación se muestra el cuadro estadístico que detalla las características de la producción forestal no maderable en el período aludido.

PRODUCCION NO MADERABLE TOTAL

Miles de Unidades

Productos	1966		1967		1968		1969		1970	
	Volumen Kilos	Valor Pesos	Volumen Kilos	Valor Pesos	Volumen Kilos	Valor Pesos	Volumen Kilos	Valor Pesos	Volumen Kilos	Valor Pesos
Resinas	35,847	45,688	38,790	51,320	43,819	57,906	40,795	57,686	44,069	59,823
Rizomas	12,661	34,665	10,335	26,303	9,415	31,041	6,778	16,772	8,884	24,048
Ixtles	9,551	29,092	7,883	23,746	7,882	25,407	5,048	17,760	9,224	30,236
Fibras	3,642	9,535	2,551	4,896	3,353	7,248	1,182	2,976	4,982	10,181
Frutos	5,039	18,928	3,752	16,950	5,060	18,300	4,114	11,983	4,190	14,375
Brea o colofonia	3,852	7,914	3,084	6,056	5,551	10,587	17,184	36,738	7,000	16,844
Hojas	3,701	4,889	3,314	3,975	3,281	4,089	3,119	3,593	3,942	4,452
Ceras vegetales	3,127	34,704	2,657	29,648	2,418	26,933	2,403	26,818	2,145	23,711
Aguarrás	1,515	2,248	981	1,331	1,479	2,242	2,289	5,351	2,449	6,641
Chicle	991	16,788	983	16,651	1,349	22,853	2,116	31,839	1,181	18,370
Almendras	932	2,064	719	1,469	860	1,767	772	1,579	541	1,108
Cortezas curtientes	323	141	447	237	258	122	431	258	676	405
Nervaduras de hojas de palma	481	1,434	688	426	601	369	502	301	562	348
Pencas	20	1	80	192	-	-	-	-	-	-
Gomas	380	1,012	404	1,107	432	1,086	331	924	176	568
Raíces	98	478	70	52	66	513	19	66	14	29
Hiervas	110	20	110	11	255	26	100	11	200	88
Cortezas otros usos	220	330	34	51	1	-	15	23	-	-
Cogollos	6	12	79	57	91	73	19	16	299	76
Ramas de ornato	39	11	30	9	174	258	128	122	162	155
Arboles de navidad*	2	35	-	-	4	33	2	40	-	-
Tubérculos	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Excelsior fibra	-	-	228	105	125	43	30	9	-	-
Hule	-	-	-	-	-	-	2	6	10	29
TOTAL		209,989		184,592		210,896		214,871		211,487
*Piezas										

IV. Industrias Derivadas de la Silvicultura. La industria extractiva, maderable y no maderable, proporciona la materia prima que otras industrias íntimamente ligadas utilizan en la transformación, preparación y elaboración de un gran número de productos. En nuestro país la más importantes son:

- a') La Industria del Aserrio;
- b') La Industria de los Tableros;
- c') Las Industrias de las Celulosas y del Papel; y
- d') La Industria de la Resina.

Sus características generales, incluyendo su ubicación en la República Mexicana, eran en 1968 como lo indican los siguientes cuadros:

## LOCALIZACION GEOGRAFICA DE LAS INDUSTRIAS FORESTALES

1 9 6 8

Entidad	Fábricas Aserra deros	Tri- piay	Aglome- rados	Fibra	Papel	Celulosa	Celulosa y papel	Resine ras	Total
Aguascalientes	1								1
Baja California Nte.	1								1
Campeche	16	1							17
Cosahuila	2								2
Colima	1								1
Chiapas	45								45
Chihuahua	142	2	1		1	1			147
Distrito Federal	10	1			8		3		22
Durango	59	3							62
Guerrero	27		1					1	29
Hidalgo	5	1							6
Jalisco	20	1			2		1	7	31
México	4	1	3		13	6	4	2	33
Michoacán	26							23	49
Morelos					1				1
Nayarit	9								9
Nuevo León	13				2		2		17
Oaxaca	12	1	1				1	1	16
Puebla	2				2			1	5
Querétaro	2								2
Quintana Roo	6	1							7
San Luis Potosí	3		1	1					5
Sinaloa	1								1
Sonora	5								5
Tabasco	23								23
Tamaulipas	13					1			14
Tlaxacala	3				1	1			5
Veracruz	22	1			2	1	1		27
Yucatán	11	2	1						14
Zacatecas	4								4
<b>T O T A L E S</b>	<b>488</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>32</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>35</b>	<b>601</b>

1968

INVERSION TOTAL = 630 MILLONES DE PESOS

Equipos existentes	Número
Sierras Circulares	411
Sierras Banda	308
Machibradoras	40
Cabeceadoras	433
Desorilladoras	126
Cepilladoras	121
Molduradoras	35
Canteadoras	157
Trompos	42
Tornos	35
Otras Maquinas	610
Fuerza Motriz Eléctrica	130
Fuerza Motriz de Combustión	371
Fuerza Motriz de Vapor	46
Fuerza Motriz Hidráulica	3
Otros Motores	836

Nº DE PLANTAS = 488

VALOR DEL EQUIPO = 225 MILLONES DE PESOS

PERSONAL OCUPADO = 25,216

INDUSTRIA DE LOS TABLEROS

1968 - 1969

	TABLEROS CONTRACHAPADOS	TABLEROS AGLOMERADOS	TABLEROS DE FIBRA	TOTALES DE LA INDUSTRIA
	INVERSION = 450 MILLONES DE PESOS			\$ 450,000,000
Nº de Plantas	15	8	1	24
Capacidad Instalada M <sup>3</sup>	125,500	116,500	26,000	268,000
% de la Cap. Instalada Em- pleada	62.4	92.3	30.0	56.8
	PERSONAL OCUPADO 4,237 Obreros; 601 Empleados; y 119 Técnicos			4,957



INDUSTRIAS DE LA CELULOSA Y DEL PAPEL

1968 - 1969

	CELULOSA	PAPEL	TOTALES DE LA INDUSTRIA
Inversión Millones de Pesos	1, 300	2, 700	4, 000
Nº de Plantas	10	12 Integradas	54
Capacidad Instalada. Ton. M.	425, 000	863, 158	1.288, 158
% de la Capacidad Empleada	100. 0	95. 0	96. 6
Personal Ocupado	4, 700 en Celulosa; 14, 100 en Papel; y 1, 200 en el Bosque		20, 000
Sueldos y Salarios	515 Millones de Pesos Anuales		\$ 515' 000, 000

INDUSTRIA DE LA RESINA

1968 - 1969

---

INVERSION = 100 MILLONES DE PESOS

---

---

Nº DE PLANTAS = 35

---

---

Personal Ocupado = 15, 000

---

---

Capacidad de Destilación en 8 hrs.  
290, 143 Kgs.

---

---

Derrama de Sueldos y Salarios  
72 Millones de Pesos Anuales

---

---

Valor del Equipo  
16. 4 Millones de Pesos

---

---

Bosques en Resinación 525, 000 Hectáreas

---

---

Caminos Vecinales construidos y conservados por la Industria 2, 300 Kms.

---

## B) LA SILVICULTURA COMO FUENTE DE TRABAJO.

I. El bosque y la necesidad de creación de 300,000 - nuevas plazas de trabajo al año en la República.

El crecimiento demográfico de México es uno de los más altos del mundo, aproximadamente de 3.5% anual; como consecuencia se requieren crear al año, cuando menos, - 300,000 nuevas plazas de trabajo, a fin de incorporar a la vida económicamente activa del país a otras tantas personas.

Sólo el total aprovechamiento de los recursos naturales de México y su correlativa industrialización, así como la descentralización o desurbanización de tal industria, - solucionarán en toda su magnitud el problema del desempleo.

El bosque, principal recurso natural con que contamos, representa la más importante posibilidad de creación de nuevas fuentes de trabajo, principalmente entre la gente del campo, quien por el mal uso de la tierra y por la - ausencia de industrias en su medio es lo que acusa el más bajo nivel económico; y la que vive, en toda su cruda realidad, la tragedia del desempleo.

"Desde la cosecha de semilla, pasando por la instalación y cuidado de viveros, por la planteación y cultivo de arbolitos, por la protección y amparo de las reforestaciones, por la limpia y saneamiento, por la vigilancia del - bosque, y por el control y combate de plagas, incendios, - pastoreo, etc., hasta llegar al apeo, descortezado, labrado o trozamiento, acarreo, transporte y uso industrial, comercial o doméstico de maderas, hay medio adecuado para - que una cierta parte de nuestra población alcance un ingreso que le ayude a cubrir cuando menos las necesidades pri-

marías." 4

## II. INDUSTRIA EXTRACTIVA E INDUSTRIAS DERIVADAS.

Actualmente la industria extractiva forestal - proporciona trabajo a 83,000 personas, mientras que las industrias derivadas emplean a 65,173; de aprovecharse íntegramente los bosques mexicanos, a través de una sana política forestal que permita la explotación sostenida de extensas zonas boscosas, y logre la substitución de la agricultura por el cultivo del monte, será factible que la silvicultura e industrias derivadas constituyan una estable - y continua fuente de trabajo para la mitad de la población de la República.

### C) COMERCIO INTERIOR Y EXTERIOR.

#### I.- Comercio Interior:

##### a) El mercado nacional y los centros de consumo.

El Mercado Nacional está compuesto fundamentalmente por un gran centro de consumo que lo es el Distrito Federal y por dos o tres ciudades importantes del interior de la República (Guadalajara y Monterrey), que absorben casi la totalidad de la producción forestal; vienen después poblaciones de tercer orden que coinciden generalmente con algunas capitales de los estados, cuya demanda no es relevante; por último el mercado nacional se integra por todas aquellas poblaciones de pequeña importancia demográfica y económica, dispersas por todo el territorio y cuyo consumo es insignificante.

##### b) La oferta y la demanda.

A pesar de nuestra inmensa riqueza forestal; de que

---

4. Hans Lenz, Protección a otros Recursos, C.E.III. C.N.F. ob., cit.

son pocos los grandes centros de consumo de productos silvícolas; y de que estos alcanzan precios elevadísimos y desproporcionados a los que tiene la madera en pie, a pesar - de todo ello, repito, la producción forestal es insuficiente para satisfacer la demanda del mercado nacional. En los últimos veinte años la población se ha duplicado, mientras que la producción forestal ha sido casi la misma.

Las importaciones son un magnífico y realista indicador de la incapacidad de la oferta nacional para satisfacer las necesidades del consumo interior. Por ejemplo, - tan sólo en cuatro años las importaciones crecieron en un 29.6%, de \$ 627.6 millones en 1965 a \$, 813.7 millones en 1968.

Es urgente que la producción forestal se desarrolle al ritmo de la demanda interior a efecto de satisfacerla totalmente, y así estar además en aptitud de evitar las importaciones, principalmente de algunos países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, como Bolivia, Ecuador, y Paraguay a los que México ha hecho concesiones especiales, (Libre importación de diversos productos forestales). De otra manera la economía nacional se verá viéndose afectada por el creciente déficit de la balanza comercial en el renglón de productos forestales.

Alrededor del 60% de la oferta nacional está constituida por maderas aserradas, acepilladas y pulimentadas; - por durmientes, tablas y tablones; por cuadrados para paños de escoba y tableta para cajas de empaque; el 40% restante de la oferta corresponde a maderas en rollo para chapas y tableros contrachapados (triplay); maderas en rollo y leñas en raja que se utilizan en la fabricación de tableros de fibra y aglomerados, celulosa y papel; y leñas para combustible y carbón.

La demanda en su gran mayoría está determinada por:

- a') Madera para construcción;
- b') Madera para muebles;
- c') Durmientes;
- d') Postes;
- e') Cajas de empaque;
- f') Otros productos de madera con escuadría tales - como tabletas o fajillas, cuadrados, vigas, madera para carrocería, mangos para escoba y herramientas, lápices, etc.;
- g') Triplay;
- h') Tableros aglomerados;
- i') Celulosas y papel periódico. (Pasta mecánica, - celulosa química al sulfato y celulosa química - al sulfito); y
- j') Carbón.

Déficit de la oferta en 1970, Se calcula que la demanda de los productos antes señalados requirió en 1970 un total de 10.516,000 m<sup>3</sup> (Diez millones, quinientos dieciséis mil metros cúbicos) de madera en rollo.. Si suponemos con base en la producción de los primeros nueve meses de 1970,<sup>5</sup> que ésta haya alcanzado en dicho año la cifra de seis millones de metros cúbicos, resultará que el déficit de la oferta, y por ende la producción, en el año en estudio ascendió nada menos que a 4.516,000 m<sup>3</sup> (cuatro millones, quinientos dieciséis mil metros cúbicos) de madera en rollo.

c) Proyección de la demanda por productos.

Se estima que en el período 1970- 2000 el requerimiento mínimo de las demandas de los productos en cuestión. pasará de 10.5 millones de metros cúbicos en 1970, a 45.2- millones de metros cúbicos en el año 2000, según puede - apreciarse pormenorizadamente en el siguiente cuadro.<sup>6</sup>

---

6. CNIDS, La Silvicultura Nacional Problemas Actuales....,  
Pp. 212 - 233.

PROYECCION DE LA DEMANDA DE MADERA  
ASERRADA Y ELABORADA PARA USOS FINALES

1970-2000

(Miles de M<sup>3</sup> en Rollo).

Concepto	1970	1980	1990	2000
a) Madera para construcción	3, 021. 8	3, 472. 8	2, 817. 5	3, 533. 7
b) Madera para muebles	282. 3	397. 5	530. 3	692. 2
c) Durmientes	528. 9	528. 9	528. 9	528. 9
d) Postes	94. 6	94. 6	94. 6	94. 6
e) Cajas de empaque	1, 524. 9	2, 340. 3	3, 599. 8	5, 537. 2
f) Otros productos de madera	408. 7	574. 6	766. 1	999. 9
Sub-Total 1	5, 861. 2	7, 408. 7	8, 337. 2	11, 386. 5
g) Triplay	254. 7	431. 5	608. 2	785. 0
h) Tableros aglomerados	145. 6	901. 4	3, 612. 4	9, 369. 6
Sub-Total 2	400. 3	1, 332. 9	4, 220. 6	10, 154. 6
i) Pasta mecánica	213. 9	369. 2	637. 3	1, 100. 0
j) Celulosa química al sulfato	1, 455. 4	3, 107. 3	6, 634. 3	14, 164. 5
k) Celulosa química al sulfito	202. 8	277. 1	378. 6	517. 3
l) Papel periódico	603. 3	1, 229. 8	2, 506. 8	5, 108. 5
Sub-Total 3	2, 475. 4	4, 983. 4	10, 157. 0	20, 890. 3
m) Carbón	2, 779. 1	2, 101. 7	2, 001. 3	2, 728. 2
TOTAL	10, 516. 0	15, 826. 7	24, 716. 1	45, 159. 6

DL



## II. COMERCIO EXTERIOR.

a) Descuido en el estudio de los mercados exteriores. /

Se ha descuidado por lo general el estudio de nuestros mercados exteriores, desconociéndose con exactitud la demanda efectiva y potencial de los mercados extranjeros. Resulta pues difícil apreciar las necesidades del consumo externo por renglones o especies de la producción.

b) Algunos conocimientos que México debe aprovechar en su comercio forestal internacional.

No obstante, se poseen algunos conocimientos, principalmente respecto Estados Unidos y Canadá, que serían útiles aprovechar al proyectar nuestro comercio forestal exterior:

a') Las ciudades del sur de los Estados Unidos constituyen en grado sumo de accesibilidad, un magnífico mercado para nuestros productos forestales.

El hecho de que sus centros de producción se encuentren preferentemente hacia el norte de su territorio, motiva que los centros de consumo cercanos a la frontera mexicana, adquieran a precios sobrecargados, por fletes, los productos de origen silvícola, mismos que podrían obtenerse a menor precio, por la cercanía, de Chihuahua o de Durango.

b') Igualmente conocemos la carencia de maderas tropicales en Estados Unidos y Canadá, lo que nos coloca en situación ventajosa respecto a ellos, bien porque no pueden competir con México en esta especie de maderas, bien porque ellos mismos representan vasto mercado a nuestros

productos de bosques tropicales.

c) Importación, exportación y déficit de la balanza comercial forestal.

Es en verdad alarmante el hecho de que cada vez adquiere una mayor significación el déficit de nuestra balanza comercial. Nuestras exportaciones son insignificantes en relación a las importaciones que México se ve obligado a realizar, como lógico resultado de la insuficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interior; por ejemplo, en 1970 compramos productos por valor de casi 1400 millones de pesos, mientras que sólo exportamos, en números redondos, 104 millones de pesos.<sup>7</sup>

El estudio de las importaciones y exportaciones en el período 1966 - 1970, refleja la peligrosa tendencia ascendente de las compras al exterior, en notable contraste con las casi estacionarias ventas que México hizo en el mismo lapso.

En el período de referencia nuestro país adquirió productos forestales de la oferta internacional, con un valor de \$. 4830.554,000 (CUATRO MIL OCHOCIENTOS TREINTA MILLONES, QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL PESOS), y vendió únicamente \$. 398,955,297 (TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES, NOVECIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS). De tal suerte que el déficit de la balanza comercial mexicana en el renglón de productos forestales, ascendió en los últimos cinco años a un total de: - \$. 4431,598,703 (CUATRO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES, QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL, SETECIENTOS TRES PESOS).

---

7. CNIDS, Memoria Económica 1970 - 1971, pp. 25, 31.

Resulta absurdo e incomprensible que, cuando menos el 95.7% de las importaciones que hace México, corresponden a productos maderables de clima frío y templado, siendo que precisamente las mayores extensiones de bosques en nuestro país son de ese tipo.

Los principales países a los que compramos productos silvícolas son por orden de importancia: Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Chile, Finlandia, Suecia, República Federal Alemana y Francia; exportamos fundamentalmente a: Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Uruguay, Costa Rica, Canadá, Panamá y Venezuela.

La enorme fuga de divisas que por la importación de productos forestales grava la economía de México, además de agudizar nuestros problemas de balanza de pagos, ha motivado que el país pierda en gran medida capacidad para importar bienes de capital, mismos que son esenciales en nuestro desarrollo económico.

d) Caminos que México debe seguir para convertirse de importador a exportador.

México posee recursos boscosos en cantidades más que suficientes para satisfacer sus propias necesidades de consumo, lo cual significa que nuestro país, al fin y al cabo eminentemente forestal, está en condiciones, desde el punto de vista de sus existencias silvícolas, de convertirse de importador a exportador. Sólo que las restricciones institucionales que impiden el aprovechamiento integral de la foresta mexicana, evitan el autoabastecimiento y consecuentemente con ello, nulifican las posibilidades de exportación, propiciando por el contrario, las compras al exterior; podemos afirmar que el camino que México debe seguir para tornarse de importador a exportador, radica fundamentalmente en permitir la explotación sostenida de extensas super-

ficies forestales, formadas inclusive por terrenos boscosos de diferentes regimenes de propiedad, para constituir así unidades forestales de grandes proporciones que auspicien y proveen en forma continua y segura "la instalación de plantas industriales de gran capacidad que operen a costos internacionales." <sup>8</sup>

e) El comercio forestal con la ALALC, también ha sido desfavorable a México.

A semejanza de lo que acontece en el plano internacional, también en el regional México ve afectada su economía por un saldo desfavorable, producto de excesivas importaciones y casi nulas exportaciones en su intercambio comercial de productos forestales con los países miembros de la ALALC.

A raíz del tratado de Montevideo, México se ha visto obligado a hacer concesiones a los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que se traducen en la libre importación de diversos productos forestales, pero principalmente de contrachapados. La importación de estos, que en 1964, era de cero, se inició en 1965 con un volumen de 404,000 kilogramos y un valor de \$ 1,878,000 (UN MILLON OCHOSIENTOS SETENTA Y OCHO MIL PESOS), habiéndose incrementado en tan sólo tres años en un 230% toda vez que en 1968 compramos a los países de la ALALC, 1. 602,000 kilogramos de contrachapados que importaron la cantidad de \$ 6.203,000 (SEIS MILLONES, DOSCIENTOS TRES MIL PESOS).

8. Luis Equihua Magaña, Comercio Interior y Exterior de los Productos Forestales, p. 8, CNIDS, Ponencias Presentadas en Materia Forestal....., T. II.

En general, y refiriéndonos también en este caso al período 1966 - 1970, encontramos que se importaron de la— ALALC., productos forestales por valor de \$. 465.972,000 - (CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES, NOVECIENTOS SETENTA Y DOS MIL PESOS). En cambio en el mismo lapso de cinco años, exportamos a los países miembros de la asociación regional de referencia, productos por valor tan sólo de - \$. 14,638,000 (CATORCE MILLONES, SEISCIENTOS TREINTA Y - OCHO MIL PESOS); en consecuencia al comercio con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio arrojó en 1966-1970 un saldo en contra de México de \$. 451,334,000 (CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES, TRESCIENTOS TREINTA Y CUATROMIL PESOS).<sup>9</sup>

Sólo a condición de que nuestro país pueda abaste-- cer el mercado interno con productos nacionales a precios-- de competencia, podrá limitarse la importación de produc-- tos silvícolas de las naciones signantes del Tratado de - Montevideo.

---

9. CNIDS, Memoria Económica 1970 - 1971, p. 39.

TERCERA PARTE  
EL PROBLEMA FORESTAL

## CAPITULO QUINTO

## ¿ QUE ES EL PROBLEMA FORESTAL ?

SUMARIO: 1. Definición del Problema Forestal.

## 1. DEFINICION DEL PROBLEMA FORESTAL.

Creemos poder afirmar válidamente que el problema forestal en México, consiste en el desequilibrio entre el aprovechamiento de nuestros bosques y su conservación. No nos es dable solo explotar, pero tampoco es conveniente una conservación estéril a la vez que antieconómica; México no ha podido encontrar aun la armónica relación, y proporción, entre lo que debe cortarse y lo que debe conservarse.

¿ Dónde y cómo se origina tal cuestión?. La respuesta es sencilla de dar: en forma concreta pueden señalarse el desinterés del Estado hacia los bosques como fuente de riqueza en sí mismos, y la nula confianza que se enseña de las relaciones entre gobierno e industriales, como causas determinantes del problema forestal. Una y otra se manifiestan al través del estudio de la política, de la administración y de la legislación forestales, que líneas adelante abordaremos.

El Estado Mexicano ha vivido constantemente preocupado e interesado en la explotación agrícola y ganadera, desentendiéndose y desdeñando la riqueza que guardan nuestros bosques y su cultivo; la obstinación por la agricultura le ha hecho olvidar, que el verdadero problema agrario de México es su carencia de tierras aptas para el cultivo, y que el bosque encierra mayores beneficios económicos con los que fácilmente podrían suplirse las deficiencias que hasta ahora han aquejado al campesino, provenientes de una

agricultura raquítica e insuficiente por naturaleza.

Es cierto que el Estado ha mostrado celo por los montes pero es innegable que este interés hacia el bosque, es tan sólo, por lo que respecta a su función protectora en el régimen ecológico. Es decir, ha sido un celo parcial y mal entendido, porque sólo, hasta hace muy poco, se ha cuidado de pretender proteger, sin entender que el bosque es una riqueza que debemos aprovechar.

El temor a la deforestación absoluta y total, lleva al Estado a guardar una posición de recelo y desconfianza frente al industrial forestal, restringiendo al máximo los aprovechamientos; pero el industrial guarda idéntica posición de desconfianza ante el Gobierno, quien, aseguran no les brinda el apoyo y seguridad que requieren, por lo que se ven en la necesidad de recuperar lo antes posible la inversión hecha, ocasionando así, una explotación voraz, desorganizada, antidasonómica y en consecuencia dañina. Esta mutua desconfianza constituye el círculo vicioso que es urgente romper, como inicio de la solución a nuestro problema forestal.

Con todo lo dicho hasta aquí como presupuesto substancial, intentaremos formular la siguiente definición: El problema forestal es aquel de carácter económico - jurídico - social, que México afronta por la falta de equilibrio, entre la explotación y la conservación de sus recursos silvícolas, y que originado por el desinterés del Estado, y la recíproca desconfianza, de éste y los industriales del ramo, trae como consecuencia, la no integración del bosque al desarrollo económico de México.

Nos referimos ahora a la política, a la legislación y a la administración forestales de nuestro país, porque de ello se desprenden los elementos que nos permitirán corroborar los orígenes del problema forestal.



## CAPITULO SEXTO

## LA POLITICA FORESTAL

SUMARIO: 1. Necesidad de una política económica.-  
 2. El concepto de política en la administración pública.-  
 3. México carece de una verdadera política forestal.- 4.-  
 Puntos esenciales sobre los que debe basarse el inicio de  
 la política forestal.- 5. Actividad forestal del Estado -  
 en el período 1934-1970 y el Plan Nacional Forestal 1965-  
 1970.

## 1. NECESIDAD DE UNA POLITICA ECONOMICA.

El Estado, la agrupación política por excelencia, -  
 es, según M. de la Villeneuve, un organismo conjuntamente-  
 moral, histórico, jurídico, político y económico, que debe  
 basar su acción en las reglas de lo útil, entiendo por es-  
 tas, las reglas teóricas y prácticas del mejor gobierno -  
 (la política en sentido estricto), para después revisar -  
 las soluciones adquiridas, a la luz de las reglas de lo -  
 justo.

Aunque en rigor el Estado no es una noción económi-  
 ca, creemos acertado considerarlo, tal como lo hace el ci-  
 tado autor, desde el punto de vista económico, porque indu-  
 dablemente es, no tan sólo el vigilante y regulador, sino-  
 "casi el dispensador"<sup>1</sup> de la riqueza social. Función que-  
 debe realizar con miras al bien común público, fin y razón  
 última del Estado.

"La libertad económica es la garantía de la liber-

1. J. Dabin, Doctrina General del Estado, p. 10.

SECRETARIA DE ECONOMIA  
 10 DE ABRIL

tad lisa y llana, pero en economía, como en todos los dominios en que el hombre se consagra a actividades externas, - el bien público manifiesta sus exigencias, más o menos imperiosas según los tiempos, los lugares, las materias, Es entonces, cuando entra en escena la función política; el - Estado adquiere competencia, debe tener una política económica, para el interior y para el exterior. ¿En qué consistirá esa política? Según la regla habitual, el Estado deja la economía en manos de los individuos, aislados o agrupados; pero en economía como en los demás, el Estado está llamado a mantener el orden a introducir armonía, a prestarar ayuda, y eventualmente a suplir, que es el punto de - vista específico del bien público. ¿Dónde es más necesario y al mismo tiempo más delicado el orden emanado de la justicia y generador de la paz, que en la esfera de las relaciones económicas, entre patronos y obreros, productores y consumidores, concurrentes nacionales y extranjeros? no se confunde en gran parte la paz económica con la paz social, y aún, a menudo, con la paz internacional? Indispensable también es una determinada dosis de coordinación de las actividades que se han dejado libres de modo de llegar a un equilibrio más o menos aproximado entre la oferta y la demanda, entre las diferentes ramas de la producción, entre la exportación y la importación,....la ayuda, en suma que bajo las múltiples formas de la organización del crédito y de los mercados de la política comercial, de los trabajos públicos.....aparece cada vez más útil, y eventualmente, en la carencia de servicios de interés general, el reemplazo de la desfalleciente iniciativa privada por las oficinas y administración públicas." 2

## 2. EL CONCEPTO DE POLITICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Hemos querido señalar la necesidad de una política -

2. Ibidem., pp. 51-53.

económica por parte del Estado, y los grados de intervención del mismo "según los tiempos, los lugares, las materias", con las mismas palabras que para ello emplea Jean - Dabin, porque el profesor de la Universidad de Lovaina, - con meridiana claridad, pone de relieve que: la política, - en materia de actividades económicas, representa el punto- de vista que el Estado debe adoptar frente a un sector particular de su economía, según las circunstancias del renglón específico de que se trate, pero subordinado siempre a la norma del bien público.

Es fácil comprender, con base a lo dicho, que cuando utilizamos el término política en estas líneas, lo hacemos refiriéndonos no a la acepción pura de la palabra, entendida como la ciencia del buen gobierno, sino a la acción empírica y pragmática del Estado frente a cada una de sus actividades económicas, que se traduce en el conjunto de normas jurídicas, principios doctrinarios, planes y programas, analizados por una institución del gobierno a fin de lograr ciertos objetivos de carácter social, esto es, - al concepto de política en la administración pública.

### 3. MEXICO CARECE DE UNA VERDADERA POLITICA FORESTAL.

En este orden de ideas, podemos afirmar que nunca - se ha contado en México con una verdadera política económica forestal. Las disposiciones, medidas, planes y programas, han sido materia de la improvisación y han surgido como "fórmulas de emergencia alrededor de una concepción inconsistente de nuestros problemas económicos en el ramo forestal".<sup>3</sup>

En general toda la economía nacional ha venido padeciendo, a pesar de los sucesivos planes sexenales, de la -

3. Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, Memorias Redondas sobre Problemas Forestales de México.p.117.

anificación requerida en el campo de lo económico. Así: cosas, nuestros bosques no podían ser la excepción. Al contrario, ellos han sido objeto de menor interés, siendo estos solo desde el punto de vista ecológico, y hasta ese punto ha sido mal entendido.

Sólo hasta el año de 1958 el Estado Mexicano reconoció abiertamente que el establecimiento de vedas es una actitud puramente restrictiva y punitiva, confesión de incapacidad para administrar el recurso forestal, porque la única y verdadera forma de proteger y conservar nuestros bosques, a la vez que apoyar el desarrollo de la economía nacional, radica en aprovecharlos; parecía ser entonces el regimiento de la política forestal mexicana, que enfocada equidistantemente desde estos tres puntos de vista: el ecológico, el económico y el social, vendría a resolver el problema forestal, es decir, a lograr por fin el equilibrio entre la explotación y la conservación del recurso silvícola en México. Desgraciadamente los prejuicios ambientales, la falta de decisión y la falta de programas a largo plazo añalan lo contrario: México sigue sin política forestal.

Aunque los gobiernos subsiguientes ha continuado reconociendo la importancia económica de los bosques, e inclusive uno de ellos llegó a formular por acuerdo presidencial un "Programa Nacional Forestal", la verdad es que cuando son tibios, admiten que el bosque representa una gran riqueza que debe aprovecharse al máximo compatible con su conservación, pero no se deciden - o no tienen tiempo de hacerlo porque la cuestión agraria los tiene muy ocupados - a sentar las bases de una política forestal.

#### 4. PUNTOS ESENCIALES SOBRE LOS QUE DEBE BASARSE EL JUICIO DE LA POLITICA FORESTAL.

Sabemos que es imposible que en un sexenio se borren

los vicios, errores, injusticias y despilfarros de toda una vida, la vida de la Nación, pero creemos que sus años de gobierno si son suficientes para iniciar la orientación y proyección económica, debidamente planificada y analizada, de los bosques de México al través de los siguientes puntos esenciales:

a) El reconocimiento oficial, constante y reiterado, de que el suelo de México no es apto para la agricultura y su divulgación en todo el país por medio de intensos planes de propaganda, estructurados y dirigidos por comisiones regionales de economistas, psicólogos, ingenieros agrónomos forestales y juristas, a efecto de que el campesino tome al fin conciencia de esa realidad nacional;

b) El reconocimiento oficial, constante y reiterado, de que México es un país eminentemente forestal y su divulgación nacional en los términos del punto anterior, con objeto de erradicar la mentalidad agrarista del campesino mexicano;

c) La incorporación a los programas educativos de la enseñanza escolar en México de esas realidades nacionales, y de la necesidad de aprovechamiento de los bosques, para que desde la pre-primaria se inicie en cada niño la formación de una conciencia forestal;

d) La instrucción y capacitación del campesino en los beneficios ecológicos y económicos del bosque, así como el manejo, de explotación y conservación de éste, coordinándolas con el establecimiento de industrias forestales en el campo;

e) La creación de escuelas forestales distribuidas estratégicamente en la República, fomentando el interés de los jóvenes mexicanos por los estudios dasonómicos, a -

fin de lograr en gran número y calidad la preparación de -  
ingenieros y técnicos forestales;

f) El establecimiento de bien planeados programas de explotación, cultivo y reforestación de acuerdo a las características y necesidades económicas, jurídicas, sociales y dasonómicas de la zona de que se trate; y

g) La creación de un organismo autónomo, Secretaría o Departamento de Estado, con competencia exclusiva en materias forestal y de la fauna, único medio para que el Servicio Forestal obtenga la jerarquía política que la importancia del recurso necesita.

Sin la realización urgente de todos y cada uno de -  
esos puntos esenciales, no podrá decirse que exista una -  
verdadera política forestal en México.

#### 5. ACTIVIDAD FORESTAL DEL ESTADO EN EL PERIODO 1934- 1970 Y EL PLAN NACIONAL FORESTAL 1965 - 1970.

Durante 1934-1970 la actividad forestal del estado -  
observó una línea de abandono y desinterés, de restricción  
y represión, sin que nunca se haya experimentado el cambio  
radical que pregonamos. Sin embargo sí hubo algunos acier-  
tos que es justo reconocer, como la creación del Departa-  
mento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca aunque después -  
haya sido absurdamente suprimido; como la creación de las-  
Unidades Industriales de Explotación Forestal; y como el -  
reconocimiento en 1958 de la necesidad de explotar los bos  
ques.

El desempeño o actividad forestal de cada uno de los  
gobiernos que comprende dicho período, han sido analizados

por el profesor Beltrán <sup>4</sup> en los siguientes términos:

#### A. GOBIERNO DEL GENERAL LAZARO CARDENAS.

La política forestal de Cárdenas se puso de manifiesto específicamente con la ya varias veces mencionada-creación del Departamento Autónomo del ramo, lo que hizo pensar que el Primer Mandatario ponía énfasis en este importantísimo terreno. Sin embargo, no parece que tal cosa haya sido fruto de una real comprensión de la necesidad de su existencia, sino más bien deseo de llamar a colaborar a su lado a quien en esos momentos tenía la mayor personalidad en este terreno -hasta el punto de llamarlo 'Apóstol del Arbol' - dando la jerarquía suficiente para que mantuviera contacto directo con él.

Aunque a dicho departamento se dieron recursos económicos más crecidos que los antaño se habían proporcionado para las actividades que se le encomendaron, y amplia libertad de acción, cuando se vió que el mismo no caminaba en forma adecuada por falta de dirección competente y quizá por vicios en su estructura, no se cambió la primera ni se modificó la segunda para corregir los errores, sino que simplemente se suprimió la dependencia, regresándola mutilada- a la Secretaría de Agricultura. Y una prueba más de que en realidad no se comprendió la importancia de lo que los bosques y la fauna significan es que en la publicación en que se relataron los logros de la administración al término de la misma ( 'Seis Años de Gobierno al Servicio de México', 1940), no se hace una sola mención a estas cuestiones en el capítulo inicial, que sintetiza todo aquello que se consideró de importancia dentro de lo realizado en el sexenio.

Otra característica específica del régimen Cardenista fué el decidido empeño para crear parques naciona-

---

4. E. Beltrán, Seis lustros de Política Forestal, Ponencia publicada por el C.E. de la III C.N.F., ob.cit., pp. 16-4.

les, ya que antes del mismo sólo existían 2 y durante el tiempo en que funcionó el Departamento Autónomo la lista aumentó a 38. Esta contribución por si sola bastaría para colocar ese sexenio en lugar destacadísimo dentro de la historia del ramo forestal. Desgraciadamente, la creación de tales parques fué más que nada impulso romántico-con ribetes demagógicos- y no desarrollo de un plan cuidadosamente trazado. En efecto, no sólo se incluyeron distintas áreas que bajo ninguno de los conceptos internacionales de lo que debe ser un parque nacional pueden considerarse como tales, por ejemplo, los pequeñísimos terrenos enclavados prácticamente en zonas urbanas como el Distrito Federal; o el llamado 'Barranca de Chapultepec', en Cuernavaca; el absurdamente grande 'Cumbres de Monterrey', dentro del cual queda nada menos que la importante ciudad fabril de ese nombre; e incluso una zona urbana de la ciudad de México ('El histórico Coyoacán') o bien la capital de un Estado (Parque Nacional 'Xicotécatl') ;para comprender la ciudad de Tlaxcala!

Pero, además, prácticamente en ningún caso se dieron los pasos necesarios para que las tierras incluidas en los parques pasaran al dominio del Estado, ni se hicieron los correspondientes deslindes y, en ocasiones, como por ejemplo en el 'Alejandro de Humboldt' en Guerrero, ni siquiera se precisaron los linderos.

Consecuencia de ello fue que aunque la administración pudo ufanarse de haber creado gran número de parques nacionales, en realidad muchos nunca debieron serlo y otros existieron sólo de nombre en el decreto que los creó -pues ni se deslindaron ni se les brindó vigilancia- generando gravísimos problemas que todavía a la fecha constitituyen constante dolor de cabeza de las autoridades del ramo y los cuales sólo pueden explicarse como fruto de marcaca da ignorancia o censurable demagogia.



## B. GOBIERNO DEL GENERAL MANUEL AVILA CAMACHO.

Durante la administración del General Manuel Avila-Camacho (1940-46), el ramo forestal siguió en lamentable estado de abandono, ignorándosele prácticamente hasta el punto de que, al publicar -siguiendo la práctica de su antecesor- un grueso volumen para relatar las actividades del sexenio ('Seis años de Actividad Nacional', 1946), no sólo se hace mención alguna a este asunto en el capítulo introductorio de síntesis, sino que inclusive en el específicamente destinado a la producción rural se comentan ampliamente los problemas agrícolas y ganaderos, pero nada se dice respecto a bosques y fauna. Ello a pesar de que su autor, el Ing. Marte R. Gómez, no únicamente había sido titular del ramo, sino que su formación agronómica daba de recho a esperar comprendiera la significación que tienen los dos recursos mencionados.

Como nuevas orientaciones en la política del ramo pueden señalarse ....el establecimiento del 'Día del Arbol' como celebración anual obligatoria, y sobre todo, la creación de las Unidades Industriales de Explotación Forestal que, a pesar de los defectos que en esa legislación tenían, y que todavía en la actualidad tienen, significan intento valioso para asentar en normas técnicamente correctas las explotaciones forestales. Las propias Unidades han contribuido grandemente, no sólo al impulso de la economía nacional, sino también a la conservación de los bosques comprendidos en ellas que, aunque no en forma totalmente satisfactoria, han sido explotados de manera más o menos adecuada".

5.

## C. GOBIERNO DEL LICENCIADO MIGUEL ALEMAN.

" La política forestal desarrollada durante el pe--

---

5. Loc. cit.

ríodo presidencial del Lic. Miguel Alemán (1946-1952) tuvo varios aspectos dignos de mencionarse, como la formulación de una nueva Ley Forestal (31 de diciembre de 1948) y su correspondiente Reglamento (12 de julio de 1950)..... debe mencionarse la creación del Fondo Forestal, que llegó a reunir sumas de cierta cuantía- si se considera la miseria que siempre ha aquejado a este ramo- y tuvo por principal objeto llevar a cabo amplias campañas de reforestación, manejado por el Consejo Nacional Forestal- creado en la misma Ley y en el que intervenían diversos organismos, además de la Secretaría de Agricultura. Desgraciadamente 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. Por otra parte, el funcionamiento del Consejo no fué satisfactorio y para suprimirlo se reformó la Ley el 31 de diciembre de 1954, aprovechándose el decreto correspondiente para introducir otros cambios - fundamentales en la legislación, disponiéndose que las funciones del citado organismo pasasen a la Secretaría de Agricultura y Ganadería; pero de hecho -aunque no de derecho- desapareció también el Fondo Forestal y el Servicio - se vió privado del valioso aporte que una juiciosa aplicación del mismo pudo significar.

De gran importancia, como aparente exteriorización - del propósito del Gobierno de dar mayor énfasis al ramo forestal, fue la creación, en 1954, de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza...." 6

"Frente a estos aspectos, que cuando menos formalmen-

---

6. Loc. Cit.

te pueden considerarse positivos, hubo otros claramente negativos. Por una parte, la creación de comisiones forestales en tres Estados (México, Guerrero y Michoacán), a las que indebidamente se delegaban funciones ejecutivas de carácter federal, que únicamente competen a la Secretaría. - Las dos primeras tuvieron brevísima existencia, pero la - tercera -por esas condiciones peculiares que frecuentemente han asumido los asuntos michoacanos dentro de la política nacional en los últimos lustros - no sólo persistió sino que adquirió gran fuerza -especialmente con nuevas concesiones que le hizo la siguiente administración- y si - bien es cierto que en el aspecto técnico -iniciación del - inventario forestal del Estado- en el de reforestación y - en el de difusión y propaganda llevó a cabo laudables tareas, en el campo administrativo, al ejercer indebidamente y en forma anárquica facultades reservadas a la Federación por conducto de la Secretaría de Agricultura, creó - gravísimos problemas que originaron continuos rozamientos del sexenio 1958-64, cuando las actualidades forestales - evitaron su indebida intromisión.

Otro aspecto negativo del período fue la actitud no toriamente restrictiva de las actividades forestales, al - creerse tontamente, como desde comienzo del siglo desgraciadamente ha sucedido por la romántica y quizá bien intencionada pero injustificada campaña del Ing. de Quevedo que la mejor manera de conservar el bosque era evitando su - aprovechamiento. Esta posición claramente se pone de manifiesto en el párrafo del informe presidencial de 1948, que dice: "Los trabajos del ramo forestal tuvieron como finalidad principal la conservación de los montes, reduciendo no tablemente las autorizaciones para la explotación de maderas." Dentro de esta absurda política restrictiva se dictaron vedas que en una u otra forma, afectaron a Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, -

así como el Distrito Federal y el Territorio Norte de la Baja California, además de otras que se establecieron en las Cuencas hidrográficas de los sistemas de riego y las de varios ríos específicos. Naturalmente que la finalidad que se proclamaba como base de esas medidas restrictivas, la conservación de los bosques, no sólo no se alcanzó, sino que las vedas, como saben de sobra, todos los que realmente conocen la situación forestal de México, tras lesionar gravemente la economía nacional evitando el aprovechamiento de uno de sus recursos básicos, no únicamente han acelerado la destrucción de las áreas arboladas, sino que incluso fueron generadoras de corrupción administrativa al propiciar las explotaciones ilegales y fraudulentas y los contubernios entre quienes las realizan y empleados poco escrupulosos del Servicio. Ello no sucede o al menos se reduce grandemente cuando se quitan esas múltiples y absurdas trabas a una legítima actividad industrial. Por otra parte, muchas vedas eran totalmente ilógicas, sin estar precedidas por los estudios básicos necesarios, comprendiéndose áreas enormes limitadas por meridianos y paralelos dentro de las cuales las condiciones de los bosques distan mucho de ser homogéneas, fijando a veces como límites las fronteras políticas de los Estados, como si estas tuvieran alguna significación ecológica, o bien autorizando explotaciones en un Estado vedado, exclusivamente para satisfacer el consumo de la Entidad, como si el hecho de que los productos forestales crucen las líneas estatales significan mayor o menor destrucción del bosque.

#### D. GOBIERNO DEL SEÑOR ADOLFO RUIZ CORTINEZ.

La misma orientación fundamentalmente restrictiva que acabamos de mencionar en el sexenio 1946-52, prevaleció en la siguiente administración correspondiente al período del Presidente don Adolfo Ruiz Cortinez. En todos los informes presidenciales se hace mención de suspensio-

nes, cancelaciones y sanciones, inclusive en ocasiones en que las mismas no pudieron sostenerse por haberse impuesto arbitrariamente y sin base legal. Por ejemplo, el informe de 1953 se habla de que 'en Quintana Roo, Campeche y Yucatán se aplicaron sanciones pecuniarias que ascendieron a - \$ 2.169,193.00. Además se decomisaron maderas con un valor de \$ 900,000.00 ' Este sonado asunto, que por muchos días-o semanas - ocupó los titulares de los periódicos naturalmente impresionados por la magnitud de las sanciones pecuniarias, se liquidó jurídicamente cuando los interesados interpusieron amparo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó sin efecto tales sanciones. Y es muy frecuentemente, los funcionarios, que buscan fundamentalmente impresionar en su favor a la opinión pública mal informada que estima que quien corta un árbol es por ello un criminal, aplican sanciones espectaculares -sean o no legales- sabiendo que al anunciarlas en forma ruidosa concentran el interés del público....que generalmente ya no se entera si tales sanciones tuvieron efecto.

La mencionada orientación restrictiva está sintetizada en el último de los informes presidenciales del período en cuestión, que dice que 'de 1953 a la fecha se han cancelado 554 explotaciones forestales, y se han autorizado 53 únicamente para servicios públicos.'

#### E. GOBIERNO DEL LICENCIADO ADOLFO LOPEZ MATEOS.

Al comenzar la administración del Presidente Lic. - Adolfo López Mateos (1950-64), El Servicio Forestal decidió, aunque con ello sabía que se enfrentaba a la crítica de la opinión pública mal informada, y aun a la de no pocos políticos -algunos de alta categoría en los Estados- que encuentra en la demagogia y la agitación, fácil campo de personal provecho, trazar una política realista en la administración de los bosques de México.

Desde el comienzo del régimen se declaró enfáticamente que la actitud de la actividad forestal no sería la necesariamente restrictiva y funitiva, sino que se inspiraría en el deseo de incrementar orgánicamente la utilización de los bosques mexicanos, creyendo que tal actitud, además de ser benéfica para la economía nacional, es la única sobre la cual puede fincarse una buena protección de los bosques.

No quiere esto decir, ni con mucho, que tal actitud significara lenidad frente a los transgresores de la ley, pues durante el sexenio se dictaron 161 suspensiones, 144 cancelaciones y se impusieron multas por \$ 5.596,289.85. A la vez que se procedía con energía para la sanción administrativa, se procuró también que se persiguieran y castigaran los delitos del ramo —tan severamente penados en la ley— presentándose al Ministerio Público Federal nada menos que 414 denuncias de supuestos delitos para que se investigaran y, en su caso se castigaran." 7

"Igualmente se expresó con firmeza que las tareas de reforestación no serían ya en la extensión que se acostumbrara, plantando millones de arbolitos en millares de hectáreas...y abandonándolos después a su suerte, lo que ha motivado que al correr de los años se hayan enterrado inútilmente muchos millones de pesos en reforestaciones que —en corto tiempo fueron destruidas por el arado, el ganado, o los incendios. En lugar de eso se expresó —y se cumplió rigurosamente— que las reforestaciones se reducirían exclusivamente a sitios donde pudiera dárseles adecuada vigilancia y protección y que, en consecuencia, tuvieran razonables esperanzas de sobrevivir.

Sin embargo, la labor del sexenio 1958-64 dentro de esos lineamientos, si bien más de una vez motivó ataques —

---

7. Idem.

-a veces nada ecuanímes-, sentó las bases de una nueva orientación en el planteamiento del problema forestal." 8

#### F. GOBIERNO DEL LICENCIADO GUSTAVO DIAZ ORDAZ.

En efecto, la premisa económica que es esencial a toda política forestal, consistente en el reconocimiento de que los bosques deben explotarse al máximo rendimiento, admitida oficialmente en 1958, fué reafirmada -aunque fuese sólo en forma teórica y no práctica- durante el gobierno del licenciado Díaz Ordaz, quien trató de complementar esa nueva orientación del Estado Mexicano frente a los montes a través de su "Plan Nacional Forestal 1965-1970", del 8 de julio de 1965, mismo que, a pesar de todo, ni pudo sustraerse al espíritu restrictivo y punitivo que viene flotando en el ambiente de lustros atrás, ni pudo significar una verdadera política forestal, porque, simplemente, se dejó subsistente la imagen de un México agrícola sin pretender remediar tan falaz condición; se dejó intacta la inoperante organización administrativa; no se delinearon los principios de una explotación basada en el conocimiento científico y en el trato justo para los diversos factores que se mueven en la economía forestal; no se trazó un programa concreto de trabajo, continuo y coordinado, a largo plazo; y mucho menos, se adecuó el presupuesto a las fácticas necesidades del ramo. En fin, que dicho Plan Forestal tiene el mérito de reiterar en forma declarativa la necesidad de explotar los bosques del país, pero nada más.

---

8. Idem.

## PLAN NACIONAL FORESTAL

1965 - 1970

ACUERDO DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

LIC. GUSTAVO DIAZ ORDAZ.

8 de julio de 1965.

GUSTAVO DIAZ ORDAZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que concede al Ejecutivo Federal la fracción I del Artículo 89 - Constitucional, en relación con los Artículos 4o. y 9o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; 1o., 2o., 3o., 41 y 43 de la Ley Forestal, y Título Séptimo del propio Ordenamiento y Bases Generales que se contienen en el Capítulo Unico del Título Preliminar de la Ley Orgánica - del Ejército y Armada Nacionales; 1o. de la Ley Orgánica - del Ministerio Público, y

## C O N S I D E R A N D O :

Que el destino productivo, económico y social del - suelo de México depende, en medida considerable, del buen- uso y aprovechamiento de su riqueza forestal;

Que la reserva de nuestros recursos forestales constituye un patrimonio nacional que debe aprovecharse en la amplia gama de sus usos, manteniendo las superficies bosco- sas que la forman y la cual debe transmitirse, acrecentada, a las futuras generaciones;

Que es deber del Gobierno Federal realizar los es- fuerzos necesarios a fin de incorporar los bosques naciona



les a la economía del país, librándolos, en lo posible, de las fuerzas negativas que son enemigos tradicionales del patrimonio forestal mexicano: los incendios, las explotaciones irracionales, los desmontes en suelos forestales, el pastoreo nómada y las plagas y enfermedades;

Que la Ley Forestal ha declarado de expresa utilidad pública asegurar la adecuada conservación, el racional aprovechamiento, la restauración, la propagación y la protección de la riqueza forestal del país, materia que por su importancia constituye un problema nacional cuya atención no puede ser exclusiva de una sola dependencia, sino que requiere del establecimiento de medidas que aseguren la conveniente coordinación de otros sectores de la Administración Pública entre sí y en general con todos los mexicanos a los que corresponde el deber de colaborar, en la esfera de sus posibilidades, de cuidar y conservar este patrimonio de la nación;

que con tal propósito deben aunarse los esfuerzos de la ciudadanía con los elementos disponibles de trabajo de las dependencias oficiales que pueden ser utilizados en la realización de esas tareas, a fin de fortalecer la vigilancia de los intereses nacionales y aplicar las sanciones a que se hacen acreedores quienes infrinjan las normas que protegen el patrimonio de la nación;

que el Ejército Mexicano, que tantas pruebas ha dado de su espíritu de cooperación y de su gran eficacia para realizar tareas que independientemente de las esencialmente militares que tiene encomendadas, son de gran trascendencia y beneficio para toda la población, será seguramente un valiosísimo auxiliar para el cuidado y protección de nuestros bosques;

que aparte de las tareas netamente proteccionistas-

de nuestra riqueza forestal, es indispensable quienes atentan contra ella, quebrantando así nuestras leyes, sufran las consecuencias jurídicas de sus actos, y para este efecto la Procuraduría General de la República deberá tener la intervención que conforme a nuestra Carta Magna le incumba;

que, convencidos de que sólo la suma de los intereses, facultades y obligaciones dispersos favorece las medidas técnicas, sociales y económicas necesarias para la buena explotación e incremento de nuestros recursos forestales;

que, para asegurar el mayor éxito en el uso y manejo de las explotaciones forestales debe procederse a su organización y funcionamiento como Unidades de Ordenación Forestal y Unidades Forestales, de Explotación, a fin de que estas empresas cuenten con las superficies arboladas capaces de abastecer su creciente desarrollo industrial;

que el espíritu de esta política tiende a propiciar, tanto una mejor explotación del bosque como el propósito de generar un constante beneficio a los grandes núcleos de explotación;

que, en vista de las proporciones de este problema y de la urgente necesidad que tiene nuestro país de implantar un sistema de aprovechamiento forestal que se lleve a cabo con estricto apego a normas técnicas de trabajo y de protección, que aseguren la renta indefinida de los bosques, incrementando así su capacidad productiva, he tenido a bien dictar el siguiente:

#### A C U E R D O :

ARTICULO PRIMERO.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería, como Organismo responsable de la dirección, asis-

tencia técnica y ejecución del Programa Nacional Forestal, deberá vigilar que las concesiones forestales vigentes - ajusten su funcionamiento a los términos fijados por la - Ley, cancelando aquéllas que la violen.

ARTICULO SEGUNDO.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería deberá revisar los planes de operación de las - Unidades Forestales existentes, a efecto de que el uso y - el manejo de los aprovechamientos forestales sea, no sólo - garantía de la permanencia del recurso, sino un beneficio - básico y estable de los ejidatarios, comuneros y pequeños - propietarios poseedores de bosques.

ARTICULO TERCERO.- La propia Secretaría de Agricultura y Ganadería dispondrá que sólo se autoricen nuevos - permisos de explotación forestal cuando, analizados en su - contenido, demuestren que responden al interés de mejora - miento de los campesinos y pequeños propietarios, contribu - yan al desarrollo de la región en que deban ubicarse, y - salvaguarden los intereses supremos de la Nación, a cuyo - efecto, las Unidades Industriales de Explotación deberán - satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Exposición de un sistema técnico de explotación forestal,
- b) Estudio sobre la importancia de la unidad en el desarrollo económico del Estado o región en que pretenda ubicarse;
- c) Presentación de un plan permanente para el combate de incendios y protección contra plagas y enfermedades;
- d) Proyecto de convenio para instalación de viveros y servicio permanente de reforestación, así como para la vigilancia de los bosques dados en concesión;
- e) Programa de construcciones y conservación de ca-

miones y obras de acceso;

f) Programa de servicios sociales: construcción de - escuelas, clínicas, médicos y medicinas; preparación técnica, cursos elementales de administración rural a ejidatarios y pequeños propietarios; construcción de viviendas rurales; organización de clubs juveniles; mejoramiento del hogar rural y otras prestaciones de beneficio regional,

g) Compromiso expreso para dar preferencia a ejidatarios y pequeños propietarios, así como a los hijos de éstos, para los trabajos de campo, para el manejo de los equipos industriales y de construcción, y en general, en los trabajos propios de la explotación, previos los cursos de adiestramiento necesarios;

h) Programa de huertos familiares, talleres de artesanías, granjas, forestales, pequeñas plantas avícolas y porícolas, a fin de crear fuentes adicionales de ingreso para ejidatarios y pequeños propietarios de bosques;

i) Compromiso de reinvertir la parte proporcional de sus utilidades que se considere necesaria para ampliar las instalaciones originales de la empresa en el aprovechamiento integral del árbol; y .

j) En general, todas las medidas tendientes a la protección de nuestros bosques y al fortalecimiento de la industria forestal.

ARTICULO CUARTO.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería solicitará la cooperación de la Secretaría de la Defensa Nacional y esta se la otorgará, así como de los demás sectores de la administración cuando proceda, con objeto de coordinar sus esfuerzos y elementos de trabajo que dispongan, para fortalecer el servicio de vigilancia forestal tendiente a evitar la devastadora acción de los incendios forestales y el daño irreparable que causen las-

explotaciones irracionales o clandestinas.

ARTICULO QUINTO.- La Procuraduría General de la República, en los términos prescritos por los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, ejercerá las acciones penales que correspondan por la comisión de delitos en materia forestal, previsto por las leyes federales aplicables.

#### T R A N S I T O R I O :

UNICO.- El presente Acuerdo deberá surtir sus efectos a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los ocho días del mes de julio de mil novecientos sesenta y cinco.

GUSTAVO DIAZ ORDAZ.

## CAPITULO SEPTIMO

## LA LEGISLACION FORESTAL.

SUMARIO: 1. El derecho forestal mexicano surge hasta 1926. 2. Soportes Constitucionales de la legislación forestal.- 3. Las leyes forestales no han sido ni realistas ni operantes.- 4. Ley Forestal de 1926.- 5. Ley forestal de 1943.- 6. Ley forestal de 1947.- 7. La ley forestal vigentes; su génesis y análisis: A. Su génesis. a) Tres problemas nacionales y la Comisión Forestal Especial de la Cámara de Senadores de la XLIV legislatura de la Unión. b) El proyecto Hinojosa Ortiz y su discusión. B. Su análisis: - a) Orgánico. b) Substancial.- 8. Un nuevo proyecto de ley y las reformas de marzo de 1971 a la ley forestal de 1960.

## 1. EL DERECHO FORESTAL MEXICANO SURGE HASTA 1926.

Aunque ya en la Colonia y en el México independiente existían normas referentes a los bosques,<sup>1</sup> las mismas eran tan sólo reglas aisladas que en lo general tendían a proteger los derechos del dueño del bosque, fuese éste la Corona Española, la Nación o el propietario particular, - es por ello, que no puede hablarse de un verdadero derecho forestal, sino hasta el año de 1926, fecha en la que por vez primera se regula la protección y aprovechamiento de los bosques en función de la idea de orden público, - contenida, como principio de la explotación de todo recurso natural, en el artículo 27 del Pacto Federal, al disponer que:

---

1. E. Manuel M. Villada, ob. cit., puede encontrarse al detalle el cúmulo de disposiciones dictadas al respecto hasta el año de 1895.

"LA NACION TENDRA EN TODO TIEMPO EL DERECHO DE IMPONER A LA PROPIEDAD PRIVADA LAS MODALIDADES QUE DICTE EL INTERES PUBLICO, ASI COMO EL DE REGULAR EL APROVECHAMIENTO DE LOS ELEMENTOS NATURALES SUSCEPTIBLES DE APROPIACION, PARA HACER UNA DISTRIBUCION EQUITATIVA DE LA RIQUEZA PUBLICA Y PARA CUIDAR DE SU CONSERVACION. CON ESTE OBJETO, SE DICTARAN LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA.... EVITAR LA DESTRUCCION DE LOS ELEMENTOS NATURALES, Y LOS DAÑOS QUE LA PROPIEDAD PUEDA SUFRIR EN PERJUICIO DE LA SOCIEDAD".

## 2. SOPORTES CONSTITUCIONALES DE LA LEGISLACION FORESTAL.

La legislación forestal mexicana se apoya pues, en dos soportes constitucionales que son:

1o. La facultad de regular el aprovechamiento de los montes con miras a una equitativa distribución de la riqueza y a su preservación y cuidado; y

2o. La facultad de imponer modalidades a la propiedad.

## 3. LAS LEYES FORESTALES NO HAN SIDO NI REALISTAS NI OPERANTES.

Nuestros cuerpos legislativos en el ámbito forestal a pesar del progreso que cada uno de ellos ha significado nunca han sido ni realistas, ni operantes; no han sido realistas porque además de inclinarse sistemáticamente, unos más, otros menos, a trazar una línea de restricción y represión, han olvidado las condiciones peculiares de nuestro país, estableciendo normas iguales para situaciones -

distintas; han sido inoperantes porque aún suponiendo su perfección absoluta, han carecido de la administración adecuada que requiere la aplicación de los aspectos positivos, que, sin duda, cada uno de esos ordenamientos ha consignado en su respectivo articulado.

Por ello, hemos querido patentizar que "el reconocimiento del avance logrado en materia de legislación forestal no elimina el juicio objetivo de que, en el mejor de los casos, se trata de un cúmulo de buenas intenciones que han sido inoperantes en la práctica."<sup>2</sup> Lo que queda plenamente demostrado al considerar que en el corto plazo de 34 años que va de 1926 a 1960, han surgido cuatro leyes forestales y de que ya en 1965 existía un nuevo proyecto de ley.

#### 4. LEY FORESTAL DE 1926.

El 5 de abril de 1926 se expide la primera ley forestal de nuestro país, y con ello se inicia el control de los aprovechamientos silvícolas, mostrando supuestamente el interés del Estado por la conservación y acrecientamiento de los bosques; se declara de utilidad pública la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de los recursos forestales del país, así como la formación y organización del personal técnico necesario a ese propósito; se imponen limitaciones y modalidades a la propiedad y disfrute de los bosques, haciendo aplicables sus disposiciones a cualquier clase de terrenos forestales, ya fueran baldíos, nacionales, municipales, comunales, ejidales o de propiedad privada.

En 1927 se publica el Reglamento de esta primera ley forestal, en el que se crea el concepto jurídico de bos—

---

2. CNIDS., La Silvicultura Nacional, Problemas Actuales...



ques nacionales y se regula ya el transporte y embarque de los productos forestales.

#### 5. LEY FORESTAL DE 1943.

El 17 de marzo de 1943 se promulga la segunda ley forestal, que aunque con disposiciones muy similares a la de 1926, acusa mayor preocupación por la conservación de los bosques, estableciendo medidas más estrictas en ese sentido.

El mérito de este nuevo cuerpo legal, es el de regular al bosque como una unidad silvícola y no como una unidad jurídica, es decir, que se introduce por vez primera en la ley la figura de las Unidades Industriales de Explotación Forestal a las que se declara de utilidad pública.

#### 6. LEY FORESTAL DE 1947.

La ley forestal de 1943 ha sido la de más corta vigencia, pues a cinco años de su promulgación fue substituida por la ley forestal del 31 de diciembre de 1947. Esta tercera ley en materia de montes, sólo se distingue de su predecesora por imponer mayores limitaciones y controles a la propiedad privada, y por la creación del Fondo Forestal y del Consejo Nacional del ramo, que podemos señalar como aspectos positivos de dicha legislación. Otro de sus aciertos fue el de reafirmar y reglamentar más ampliamente las Unidades Industriales de Explotación Forestal; desgraciadamente el Consejo no funcionó satisfactoriamente y en lugar de reestructurarlo se optó por suprimirlo, mediante reforma a la ley del 31 de diciembre de 1951, disponiéndose que sus funciones pasaran a la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

#### 7. LA LEY FORESTAL VIGENTE: SU GENESIS Y ANALISIS.

##### A. SU GENESIS.

a) TRES PROBLEMAS NACIONALES Y LA COMISION FORESTAL-ESPECIAL DE LA CAMARA DE SENADORES DE LA XLIV LEGISLATURA-DE LA UNION.

Durante la sesión ordinaria del Senado de la República, celebrada el 21 de octubre de 1958, se plantearon los tres problemas nacionales considerados de mayor trascendencia, cuyo estudio y solución era urgente abordar y encontrar; tales problemas eran: el forestal, el de la pesca y el de la educación. En la misma sesión se propuso y aprobó, la creación de comisiones compuestas de cinco senadores a fin de que se avocaran al análisis de cada una de esas cuestiones, y en virtud de que para tal efecto era necesario el acopio de datos que sólo los técnicos, especialistas y grupos organizados pertenecientes a los campos en estudio podrían aportar, se decidió celebrar con estos audiencias públicas y mesas redondas.

Así surgió la Comisión Forestal Especial de la Cámara de Senadores de la XLIV legislatura del Congreso de la Unión, integrada por el licenciado Manuel Hinojosa Ortiz - como presidente; el licenciado Antonio Salazar Salazar como Secretario y por el licenciado Rodolfo Brena Torres y - los ingenieros Enrique Dupré Ceniceros y José Rodríguez - Elías como primer, segundo y tercer vocal, respectivamente.

Los días 27, 29 y 31 de octubre de 1958 y 17 y 19 - del mes siguiente, la Comisión Forestal en sendas audiencias públicas escuchó y confrontó a las personas que representaban a los más altos intereses económicos y a los más amplios grupos sociales conectados, en una forma u otra, - con el ramo forestal, como el Instituto Nacional Indigenista, la sociedad Forestal Mexicana, la Asociación de Profesionistas Forestales, la Cámara Nacional de la Industria - del Papel, la entonces Cámara Nacional de las Industrias - Forestales, la Sociedad Agrónómica Mexicana, la Cámara Na-

cional de la Industria de la Construcción, la Unión Nacional de Resineros, las Cooperativas chicleras, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Consejo Supremo de la Tarahumara, el Instituto Mexicano de Recursos Naturales, - ejidatarios, comuneros, técnicos, especialistas, etc. - Tras de evaluar los datos y opiniones recabados, la Comisión elaboró su informe en el que quedaron plasmados - las críticas, ideas, orientaciones, proyectos y conclusiones de todas aquellas personas y grupos que tomaron parte en - las audiencias, incluyendo, desde luego, las de los propios miembros de la Comisión, y de las cuales sobresalen - las siguientes:

a') "A pesar del interés y el empeño (?) de nuestros gobiernos, encontramos que el problema sigue siendo grave. ....3;

b') ".....es oportuna una revisión cabal de la ques  
tión, analizando todas sus facetas....reestructurando, si-  
es preciso, desde los conceptos fundamentales de la políti  
ca forestal."4

c') Son grandes las perspectivas para el desarrollo de la industria forestal, como una industria estable;

d') Una nueva política forestal debe basarse en la ciencia y apoyarse en la justicia social;

e') La administración es ineficaz por la centraliza  
ción y demasiada burocratización de su personal, y por la-  
insuficiencia del presupuesto que limita los servicios fo-  
restales "generando, por otra parte, un fenómeno que po-  
dríamos calificar de 'latifundismo forestal', o sea el aca  
paramiento en pocas manos del derecho de cortar los árbo--

3. Cámara de Senadores, El Patrimonio Forestal de México,  
p. 10.

4. Loc. cit.

les, derecho que en la práctica se confunde con el de la - propiedad de la tierra, porque hay suelos esencialmente fo restales, en los cuales lo único que vale e interesa son - los árboles."5

f') Los ejidos, comunidades indígenas y propietarios particulares, reciben beneficios mínimos del bosque que - les pertenece, al cual consideran más una carga que una ri queza;

g') Se pidió la creación del Banco Nacional Forestal para refaccionar a ejidatarios y pequeños propietarios.

#### b) EL PROYECTO HINOJOSA ORTIZ Y SU DISCUSION.

El día 21 de noviembre de 1958 fué presentando el in forme ante la Cámara Alta, anunciándose el pryecto de una nueva ley forestal que, como producto de la labor realiza da por la Comisión, en breve sería dado a conocer: "Para - poner punto final a este informe, nos satisface manifestar a ustedes que ya estamos preparando un proyecto de ley fo restal, que, en ejercicio de nuestro derecho de iniciativa, los Senadores que integramos esta Comisión presentaremos - dentro de poco tiempo a esta H. Cámara, para su discusión!" 6.

Efectivamente, poco después fué presentado el anun ciado proyecto de nueva ley forestal, iniciándose su discu sión de inmediato. No obstante finalizó el período de se siones de 1958 sin haber sido aprobado, desechándose al - dar principio el siguiente, por lo que hubo necesidad de - reestructurarlo; por segunda vez fué presentado al Senado el proyecto Hinojosa Ortiz, su discusión se prolongó a lo-

---

5. Idem.

6. Ibidem., p. 63.

largo de todo el período de sesiones de 1959, y dió lugar a los más acalorados debates, a los que la pugna de intereses personales y de grupo, los hizo parecer verdaderos "maratones de demagogia política." 7

## B. SU ANALISIS.

### a) ORGANICO.

Aunque "muchos de los puntos aceptados o rechazados lo fueron más para afirmar una actitud política de quien o quienes los sostenían -o como compromisos de grupos que negociaban las aprobaciones- que porque tuviesen justificación claramente demostrada"8, y de que fue suprimido un aspecto fundamental del proyecto original, como lo era la constitución de un departamento autónomo en la administración de los montes, al final del período se aprobó el proyecto constando de 141 artículos -y seis transitorios- divididos en Siete Artículos de la siguiente manera:

El Título Segundo referente a "De la Administración, del Fondo, De la Investigación y Educación de los Profesionistas Forestales", con cuatro capítulos:

Capítulo Primero: De la Administración Forestal, - (Arts. 9o. a 19).

Capítulo Segundo: Del Fondo Forestal. (Arts. 20 a - 24).

Capítulo Tercero: De la Investigación y Educación Forestales. (Arts. 25 a 29).

7. Enrique Beltrán, Seis Lustrros de Política Forestal, Ponencia publicada por el C.E. de la III C.N.F., ob. cit. p. 16.

8. Loc. Cit.

Capítulo Cuarto: De los Profesionistas Forestales. -  
(Arts. 30 a 36);

El Título Tercero que regula: "De la conservación de los Recursos Forestales", comprendiendo los siguientes siete capítulos:

Capítulo Primero: De los Incendios. (Arts. 37 a 43).

Capítulo Segundo: De los Desmontes y el Pastoreo. -  
(Arts. 44 a 48).

Capítulo Tercero: De las Plagas y Enfermedades. -  
(Arts. 49 a 51).

Capítulo Cuarto: De las Vedas. (Arts. 52 a 55).

Capítulo Quinto: De las Zonas Protectoras y Reservas Nacionales. (Arts. 56 a 61).

Capítulo Sexto: De los Parques Nacionales. (Arts. -  
62 a 72).

Capítulo Séptimo: De la Preservación de Maderas y -  
Elaboración de Productos Forestales. (Arts. 73 a 77);

El Título Cuarto se refiere a: "De la Restauración y Fomento de los Recursos Forestales", con un capítulo -  
único, que comprende del artículo 78 al 83, inclusive;

El Título Quinto: "De los Aprovechamientos Forestales", con cinco capítulos cuyo contenido es como sigue:

Capítulo Primero: Reglas Generales. (Arts. 84 a -  
93).

Capítulo Segundo: De los Ejidos y Comunidades Forestales. (Arts. 94 a 96).

Capítulo Tercero: De los Aprovechamientos Ordinarios. (Arts. 97 a 105).

Capítulo Cuarto: De las Unidades Forestales. (Arts. 106 a 113).

Capítulo Quinto: De las Suspensiones, Cancelaciones y Revocaciones. (Arts. 114 a 117).

El Título Sexto, con un capítulo único, que se destina a: "Del Transporte y Comercio de los Productos Forestales, abarcando los Arts., 118 a 126, inclusive; y

El Título Séptimo que se refiere a: "De las Infracciones y Sanciones", con un capítulo único que comprende - del Art. 127 al 141.

El proyecto así aprobado se convirtió en la cuarta ley forestal de nuestro país, al ser expedida por el Ejecutivo Federal el día 9 de enero de 1960 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 del mismo mes y año; su vigencia se inició, tal y como lo preceptuaba su artículo 2o. transitorio, quince días después de su fecha de publicación.

#### B) SUBSTANCIAL.

En esta nueva ley forestal, cuya vigencia se extiende hasta nuestros días, se hace palpable el deseo de lograr la incorporación del bosque al desarrollo económico de México. Su propósito no es tan sólo la conservación, sino la adecuada utilización de los bosques en beneficio de la economía nacional; su espíritu y texto concilian las funciones ecológica y económica del monte, y en suma la importancia del recurso forestal y de la necesidad de lograr una equitativa distribución de la riqueza que representa.

En forma concreta se pueden señalar como los puntos más sobresalientes de dicha legislación, los siguientes:

1o. Decidido señalamiento de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza de la Secretaría de Agricultura, como única autoridad encargada de la Administración y del Fondo Forestal. (Art. 9o. y 22);

2o. La creación del Fondo Forestal, cuya institución logró mejorar en parte los emolumentos de los miembros del Servicio Forestal. (Art. 20 y 21);

3o. El establecimiento de las Comisiones Forestales de los Estados con facultades de consulta, inspección y opinión exclusivamente, para que las entidades federativas, sin las funciones decisorias que hasta entonces habían ejercido, tuviesen participación en los asuntos forestales de sus territorios. (Arts. 10 y 11);

4o. La exclusión definitiva y total de los extranjeros en los aprovechamientos forestales, reservándolos únicamente para personas de nacionalidad mexicana y sociedades de personas también mexicanas. (Art. 87);

5o. El Derecho de los habitantes de las zonas en explotación forestal, para ser ocupados preferentemente por los titulares de los aprovechamientos. (Art. 88);

6o. La facultad del Estado para promover la creación de Unidades de Ordenación Forestal, y Unidades Industriales de Explotación Forestal, que hasta entonces había sido exclusiva de la iniciativa privada. (Art. 106); y

7o. La protección a los intereses y economía de los propietarios y poseedores forestales- ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios- procurando su justa participación en la explotación de sus terrenos boscosos. Con ello se busca hacer surgir el interés del campesino en el bosque y su cultivo. (Arts. 87, 91, 94, 95, 96, 98, 99, -



106,, 107 fracciones III y IV y 108).

En términos generales se trata de una buena ley forestal, que desafortunadamente en la práctica es modificada por una serie de disposiciones administrativas que contravienen su espíritu integracionista del bosque al desarrollo económico de México.

Además debemos tener presente que la aplicación - eficaz de la Ley Forestal, sólo es posible cuando ésta es apoyada por una adecuada administración. Es decir, la ley forestal más perfecta no resuelve por sí sola el problema.

#### 8. UN NUEVO PROYECTO DE LEY Y LAS REFORMAS DE MARZO DE 1971 A LA LEY FORESTAL DE 1960.

Aunque entre los años de 1965 y 1967 se elaboró un nuevo proyecto de ley forestal, éste no ha sido aprobado.- Y es que en realidad ha privado el criterio de que "la ley vigente es aceptable y no hay razón para pensar en formular una nueva....aunque si resultaría conveniente reformar la en algunos de sus artículos." <sup>9</sup>

Por Decreto promulgado el 12 de marzo de 1971 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de ese mismo mes y año, se reformaron los artículos 20, 27,- 28, 30, 31, 34, 36, 111 y 115 de la ley forestal vigente, De su análisis se desprende que:

1o. El artículo 20 fué adicionado a fin de que el - Fondo Forestal fuera destinado en general a "la Administración Forestal", y no tan sólo a la protección, fomento y - mejoramiento de los recursos forestales, campos a los que-

---

9. Idem.

en forma única se limitaba, en el precepto original, el fondo forestal;

2o. Los artículos 27 y 28 fueron reformados para privar de su autonomía al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, organismo que dependerá ahora de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, disponiéndose que el mismo estará a cargo de un director, por lo que el Consejo Superior a quien el artículo 28 confiaba la dirección de dicho organismo, desaparece como tal para constituirse en Consejo Consultivo;

3o. El artículo 30 fué adicionado para introducir en la Ley, la obligación a cargo de los interesados de pagar los derechos que se causen por la elaboración de estudios dasonómicos y por los servicios técnicos que demanden los aprovechamientos autorizados;

4o. El artículo 31 fué reformado a efecto de que los profesionistas forestales se vieran obligados a obtener, como requisito previo a la realización de estudios dasonómicos o a su actividad como responsables técnicos, el respectivo permiso de la autoridad forestal, y no sólo a comprobar el ejercicio legal de su profesión, tal y como lo disponía el texto original;

5o. El artículo 34 se reformó a fin de establecer, claramente, que el profesionista responsable de un aprovechamiento comercial o industrial, será designado por la autoridad forestal sin más requisito que el otorgamiento y aprobación de la correspondiente responsiva técnica y el de apearse, en el desempeño de su función, a los programas, calendarios y disposiciones de la autoridad forestal. Por ello se suprimió casi en su totalidad el segundo párrafo del precepto original, que establecía que los profesionistas forestales sólo serían aceptados cuando: se obliga-

ran a residir en los bosques o cerca de ellos, se les reconociera, por parte del titular del aprovechamiento en el contrato respectivo, la autoridad necesaria para el cumplimiento de sus funciones; y se les dotara, también, por parte del titular de la explotación, de los recursos indispensables para la dirección y control personal de los trabajos en la administración del aprovechamiento;

6o. El artículo 36 ha sido reformado para suprimir de su texto original, la posibilidad de que los profesionistas forestales del Servicio Forestal, pudieran ser autorizados para ejecutar trabajos retribuidos en el campo de la investigación científica. Ahora la prohibición a dichos profesionistas para realizar trabajos retribuidos es general, absoluta y no contiene excepción alguna;

7o. El artículo 111 fué adicionado con un agregado que indudablemente viene a beneficiar a los propietarios de los bosques, sean estos ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios.

En su redacción original el precepto establecía tan sólo que: "Las autorizaciones de Unidades Industriales de Explotación Forestal, se otorgarán por 25 años, prorrogables." Conforme a la letra del artículo ya reformado, al término de los 25 años de la autorización inicial, ésta podrá prorrogarse a los mismos titulares sólo a condición de que los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios no puedan realizar directamente la explotación, pues de ser así, es a estos últimos a quienes se otorgará la autorización con preferencia sobre aquellos y adquirirán, por lo tanto, el equipo y maquinaria afectos al aprovechamiento en un precio que se fijará en avalúo practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de la Secretaría del Patrimonio Nacional; si los campesinos no se encuentran en condiciones técnicas y económicas para efectuar ---

ellos mismos el aprovechamiento, la autorización se concederá nuevamente a los anteriores titulares, pero el plazo de la prórroga no será forzosamente por otros 25 años, tal y como lo preceptuaba el artículo 111 antes de ser reformado, sino que ahora la prórroga podrá ser menor a ese término; y

8o. El artículo 115 fué reformado en lo que constituía su único párrafo y adicionado con tres más, para:

a') Señalar que la continuación mediante depósito de los aprovechamientos cuya suspensión sea solicitada, será precisamente en el caso previsto en la fracción II del artículo 114, o sea cuando los derechos de posesión o dominio de los terrenos forestales en explotación se encuentren controvertidos en procedimiento judicial o administrativo, y no cuando se trate de "proteger derechos legítimos de terceros, de propietarios o poseedores de predios...." como en forma general, imprecisa y contradictoria disponía el texto original del artículo 115 en su único párrafo.

b') Ordenar que los aprovechamientos forestales cuyos terrenos sean afectados en materia agraria por ampliación, restitución o dotación en favor de ejidos y núcleos de población, continúen a pesar de las disposiciones que en contrario establecen los artículos 215 y 217 de la Ley Federal de Reforma Agraria del 22 de marzo de 1971. Estos preceptos dicen:

"Artículo 215.- Todos los contratos, cualesquiera que sean su fecha y naturaleza, celebrados por el propietario con relación a bienes afectables, quedarán sin efecto en lo que se refiera a la porción afectada, a partir de la publicación de la resolución definitiva".

"Artículo 217.-Durante el tiempo que medie - entre la posesión ordenada por el Ejecutivo local y la publicación de la resolución presidencial, quedarán en suspenso los gravámenes, las limitaciones de dominio y, en general, todos los actos jurídicos que afecten a los bienes concedidos al núcleo de población!"

Entratándose del caso señalado por el segundo de los preceptos antes transcritos, la explotación forestal continuará previo al depósito del valor de los productos en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, sólo durante el tiempo que transcurra entre la publicación y la posesión provisional ordenada por el Ejecutivo local, y la publicación de la resolución presidencial otorgando la posesión definitiva. A partir de esta última publicación y que es la hipótesis que contempla el artículo 215 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la prosecución del aprovechamiento tendrá como presupuesto, según se desprende de los estatutos en el párrafo segundo del artículo 115 reformado de la Ley Forestal, el que se haya celebrado el contrato respectivo en los términos de la ley agraria, entre los titulares del aprovechamiento y el núcleo de población favorecido con la dotación, restitución o ampliación; y

c') Disponer, por fin, en relación con los contratos celebrados por comunidades o ejidos para la explotación de sus bosques, que mientras se realiza su revisión anual para decidir si se prorrogan o no, el aprovechamiento siga su curso normal, a condición, igualmente, de que se deposite ante el Banco Nacional de Crédito Ejidal el valor de los productos, mismo que se determinará por las partes contratantes en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria, teniendo en cuenta, en su caso, la opinión del Banco de México, S.A.

Respecto a esto último, es pertinente señalar que -

los términos que regulan la celebración de un contrato en- que es parte un ejido o comunidad, están contenidos en los artículos 145, 144, 138 fracción II inciso c), 48 fracción VII, 47 fracción VIII y 10 fracción VIII de la ley agraria precitada:

"Artículo 145. Los contratos que los ejidos- celebren con terceras personas para la ex- plotación de cualquier tipo de recursos de - acuerdo con lo dispuesto por esta ley; podrán formularse hasta por un año y ser prorroga- dos con las condiciones que fija el artículo anterior".

"Artículo 144.- La explotación industrial y- comercial de los recursos....sólo podrá efec- tuarse por la administración del ejido en be- neficio del núcleo de población, directamen- te o en asociación en participación con ter- ceros, con sujeción a lo dispuesto por esta- ley y conforme a las autorizaciones que en - cada caso acuerden la Asamblea General y el Departamento de Asuntos Agrarios y Coloniza- ción".

"Artículo 138.- Los pastos y montes de uso - común serán aprovechados y administrados de- conformidad con las disposiciones siguientes:

.....  
II.- .....

c) La explotación comercial de los mon- tes o bosques propiedad de ejidos o comunida- des agrícolas o forestales, así como la - transformación industrial de sus productos,- deberá hacerse directamente por el ejido o -

comunidad, previo acuerdo de la Asamblea General.- Cuando las inversiones que se requieran rebasen la capacidad económica del ejido o comunidad, si alguna empresa oficial o de participación estatal, en primer lugar, o alguna empresa privada, ofreciere condiciones ventajosas para el ejido, o comunidad, podrá la Asamblea acordar la explotación, conforme a contratos debidamente autorizados por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, siempre que garanticen plenamente los intereses de ejidatarios o comuneros".

"Artículo 46.- Son facultades y obligaciones de los Comisariados, que en todo caso deben ejercer en forma conjunta sus tres integrantes:

.....

VII.- Administrar los bienes ejidales en los casos previstos por esta Ley, con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y administración, con las limitaciones que esta Ley establece; y realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas en esta Ley;

....."

"Artículo 47.- Son facultades y obligaciones de la Asamblea General:

.....

VIII.- Aprobar todos los convenios y contratos que celebren las autoridades del ejido;

....."

"Artículo 10.- .....

Son atribuciones del Jefe del Departamento de Asun

tos Agrarios y Colonización:

.....

VIII.- Aprobar los contratos que sobre -  
frutos, recursos o aprovechamientos comuna--  
les o de ejidos colectivos puedan legalmente  
celebrar los núcleos de población con terce--  
ras personas, o entre sí;

....."



## CAPITULO OCTAVO

## LA ADMINISTRACION FORESTAL

SUMARIO: 1. Causas de una administración deficiente e ineficaz: A. La no autonomía del Servicio Forestal: a) La Administración de los bosques de mediados del siglo XIX a 1934. b) La época de oro del Servicio Forestal, 1935-1939. c) El retorno a la Dirección General Forestal y la creación de una Subsecretaría, 1940-1951. d) Necesidad un organismo autónomo en la administración de los bosques. e) -Tendencia por un Departamento Administrativo y no una Secretaría de Estado. f) Nuestra opinión. B. La carencia casi absoluta de recursos del Servicio Forestal: a) Su campo de actividades. b) Presupuesto que se le asigna.- 2. Una administración desorientada, apartada de sus funciones: A. Veda, su concepto y clasificación. B. Las vedas, un error muy costoso a la economía mexicana. C. Superficie afectada por vedas.

### 1. CAUSAS DE UNA ADMINISTRACION DEFICIENTE E INEFICAZ.

La administración forestal ha sido consecuencia lógica y natural de la falta de interés y de una real política en torno a nuestros bosques; la no autonomía del Servicio y la carencia casi absoluta en sus recursos, constituyen la razón de ser de una administración deficiente e ineficaz, causa y origen de los obstáculos al desarrollo forestal de México.<sup>1</sup>

#### A. LA NO AUTONOMIA DEL SERVICIO FORESTAL.

Con excepción del Canadá, el Servicio Forestal mexi

---

1. Ver Pp. 31-39.

cano es el de más alto nivel burocrático en América, sin embargo durante casi toda su vida, como enseguida veremos, ha acusado una lamentable subordinación a dependencias dedicadas preferentemente a otros sectores de la economía.

a) LA ADMINISTRACION DE LOS BOSQUES DE MEDIADOS DEL SIGLO XIX A 1934.

A mediados del siglo pasado se contaba ya, dentro de la entonces Secretaría de Fomento, con oficinas destinadas a la administración de los bosques, aunque su categoría era del todo secundaria; esta situación perduró hasta antes de nuestro movimiento social de 1910, pues a pesar de que en el año de 1909, se creó un Departamento Forestal, este nunca llegó en realidad a funcionar.

Don Venustiano Carranza dictó en 1914, cuando apenas asentaba su gobierno en Veracruz, algunas disposiciones tendientes a establecer, también dentro de la Secretaría de Fomento, una dependencia que, encargada de los asuntos forestales, tuviera mayor jerarquía que las existentes durante el porfiriato. Pero es hasta iniciado el régimen Constitucional cuando se crea por primera vez la Dirección Forestal de Caza y Pesca, la que con algunas variantes en su estructura interna, tuvo a su cargo la administración de los montes de 1917 a diciembre de 1934.

b) LA EPOCA DE ORO DEL SERVICIO FORESTAL, 1935-1939.

La época de oro del Servicio Forestal tuvo lugar de enero de 1935 a 1939, lapso en el cual la administración forestal adquirió, a través del Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca, plena autonomía separándose de la ya entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería, y otorgando al Jefe de dicha dependencia el alto rango como miembro integrante del gabinete presidencial; el hecho de-

que el Departamento Autónomo Forestal no haya sido dirigido en debida forma, y de que durante su vida se hayan cometido graves errores en el ramo, no significa en medida alguna, que su creación haya sido desacertada. Desgraciadamente, en lugar de procurarle una atinada dirección y de corregir los errores y anomalías, se prefirió suprimirlo y así en 1939 desapareció el Departamento Forestal regresando a la Secretaría de Agricultura y Ganadería como la antigua Dirección Forestal y de Caza, aunque mutilada al conferirse las actividades de pesca al entonces Departamento de Marina.

c) EL RETORNO A LA DIRECCION GENERAL FORESTAL Y LA CREACION DE UNA SUBSECRETARIA, 1940-1951.

Así pues, a partir de 1940 el Servicio Forestal desempeñó nuevamente sus funciones en forma de dirección, - hasta el año de 1951, fecha en la cual se creó la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, transformada actualmente en la Subsecretaría Forestal y de la Fauna. .

Al crearse la Subsecretaría del ramo hace veinte años, se dió un valioso paso en la administración de los montes, pero definitivamente no es esa la solución deseada. El hecho de que el Servicio Forestal siga subordinado a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, determina la injustificada postergación de que es objeto la cuestión forestal por parte del titular de dicha dependencia, quien por las repercusiones, no económicas sino meramente políticas, de la agricultura y la ganadería, otorga preferencia absoluta a estos ramos dedicándoles todo su tiempo y atención, relegando a tercer término a los bosques.

d) NECESIDAD DE UN ORGANISMO AUTONOMO EN LA ADMINISTRACION DE LOS BOSQUES.

Por la magnitud del recurso silvícola y por la espe

cial importancia que este reviste para la economía de México, es menester dotar al Servicio Forestal de la autonomía y jerarquía necesarias, para que los asuntos forestales - sean discutidos en forma directa ante el Presidente de la República. Esto sólo se logrará a través de una dependencia -Secretaría o Departamento de Estado- que además de - ser de exclusiva competencia en materia de bosques y fauna, sea absolutamente independiente de cualquier otro organismo del ejecutivo.

e) TENDENCIA POR UN DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO UNA SECRETARIA DE ESTADO.

En este orden de ideas, se ha planteado la conveniencia de que, en todo caso, la dependencia gubernamental encargada de la administración forestal lo sea precisamente un Departamento Administrativo, y no una Secretaría de Estado. La razón de ello, se afirma, consiste en:

1o. El manejo de los asuntos forestales de un país - es de orden técnico esencialmente. Lo que se confirma en México al tener presentes las atribuciones que la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en las fracciones XV a XXVIII de su artículo 9o, otorga en materia forestal a la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

2o. "El factor político sólo.....debe influir en este ramo de actividad de la administración pública, en cuanto los recursos forestales y de la fauna forman parte de la economía general del país, y su aprovechamiento, conservación y fomento han de estar debidamente coordinados con el resto de los demás elementos de dicha economía y apegarse a los lineamientos generales adoptados para la marcha - del Estado, con apego a la Constitución, de la República y

a las leyes y reglamentos secundarios."<sup>2</sup>

3o. "De los auxiliares con que cuenta el jefe del Poder Ejecutivo para el desempeño de su cometido, los secretarios de Estado previstos en el artículo 90 de la Constitución participan, en mucho, de la función política de aquel. Tal participación se revela cuando concurren al Consejo de Ministros para conocer y resolver de la suspensión de garantías, en los términos del artículo 29; cuando refrendan los reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás disposiciones del Presidente de la República, requisito sin el cual no adquieren obligatoriedad, atento lo prescrito por el artículo 92, y cuando, según lo previene el artículo 93, comparecen a informar al Congreso de la Unión.....La índole política de los secretarios de Estado no impide, por supuesto, que ellos, lo mismo que el Presidente, desempeñen funciones administrativas, pero el ejercicio de estas se haya inevitablemente influido por su gestión política."<sup>3</sup>

4o. "El autor de la Ley Suprema, que norma la actividad de los órganos del Estado, tuvo en cuenta, al mismo tiempo que la naturaleza política de los secretarios de Estado, la existencia de servicios públicos y actividades técnicas que requieren ser atendidos por las dependencias puramente administrativas, desligadas por completo de la actuación política de los órganos públicos. Es más, el Constituyente reconoció de modo expreso la necesidad de dicha desvinculación y los graves inconvenientes de que el órgano político influya en el administrativo, cuando se trata de labores técnicas o servicios públicos: '.....es muy pernicioso -dijo- que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objeto natural, que es-

2. Octavio A. Hernández, Creación del Departamento Autónomo Forestal y de la Fauna, ponencia publicada por el C.E. de la III C.N.F., ob. cit. p. 74.

3. Ibidem., p. 75.

la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más. cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo, ofrece grandes dificultades."4

5o. "De ahí que el artículo 92 Constitucional haya previsto la creación de los departamentos administrativos a los que el lenguaje común denomina también departamentos autónomos.

Los órganos de esta categoría no están ligados a la política, sino que su dedicación está encaminada única y exclusivamente a la eficaz prestación de las tareas técnicas o de servicios públicos que se les encarguen. De ahí que los titulares de los departamentos administrativos no tengan las obligaciones políticas de los secretarios de Estado antes indicadas y su designación recaerá o debe recaer, preferentemente, en personas con experiencia y capacidad técnica en el ramo que maneje el departamento administrativo correspondiente, que, desde luego, puede ser al mismo tiempo, personas políticamente calificadas."5

f) NUESTRA OPINION.

Pensamos nosotros que, en principio, no interesa si el organismo que ha de destinarse a la administración forestal, sea un Departamento Administrativo o una Secretaría de Estado, pues lo que en verdad interesa es que ese organismo sea de la más alta jerarquía administrativa; que sus funciones sean exclusivamente en materias de bosques y

---

4. Loc. cit.

5. Idem.

fauna; y que no se encuentre subordinado a ninguna otra de penendencia. Tanto una Secretaría, como un Departamento Forestal, reunirían forzosamente estas tres características; debe tenerse presente además, que actualmente existen Secretarías de Estado encargadas de cuestiones absolutamente técnicas, como la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la - Secretaría de Obras Públicas, etc., cuyos titulares son, o deben ser, altamente capacitados, en sus respectivos ramos, pues es falso que entratándose de las Secretarías de Estado, éstos deban ser escogidos según sus relaciones políticas y no por su competencia y aptitud. Por otro lado, no debe olvidarse que lo político o la política como la ciencia del buen gobierno se encuentra inmersa en cualquier - ramo de la administración pública, independientemente de - que ésta se encomendada a un Departamento Administrativo o a una Secretaría de Estado.

## B. LA CARENCIA CASI ABSOLUTA DE RECURSOS DEL SERVICIO FORESTAL.

### a) SU CAMPO DE ACTIVIDADES.

El desarrollo de la producción forestal; la prevención y combate de incendios, plagas y enfermedades del bosque; los trabajos del Inventario Nacional Forestal; la inspección y vigilancia forestal; la divulgación, investigación y educación forestales; el cuidado de los parques nacionales y de los terrenos forestales propiedad de la Nación; la creación y cuidado de zonas forestales protectoras de cuencas hidrográficas y de riego, de áreas de absorción en las cuencas de alimentación de los manantiales, de áreas de protección de las márgenes de las corrientes de - agua, de vías de comunicación, etc.; y en general todo lo relativo a los recursos forestales y a la fauna silvestre, dependen de la administración forestal, y constituyen, en resumen, su amplio campo de actividades, las que jamás han

podido desempeñar satisfactoriamente, porque nunca ha contado con los recursos económicos suficientes para ello.

b) PRESUPUESTO QUE SE LE ASIGNA.

En efecto, la partida presupuestal destinada a la administración forestal, ha sido sistemáticamente exigua y aunque en los últimos veinte años experimentó notable aumento, -de \$ 3.417,407.00 en 1950 a \$ 54,682,309.20 en 1971- sigue siendo desproporcionado e insuficiente a las necesidades forestales de México. Por ejemplo, toda la década pasada, no hubo un sólo año en el que el presupuesto federal de egresos asignara a los asuntos forestales y de la fauna, una cantidad equivalente siquiera al 0.30% de su total. Es más, sólo alrededor de una décima parte de la asignación presupuestal que se concede a la Secretaría de Agricultura y Ganadería se destina a la administración forestal.

2. UNA ADMINISTRACION DESORIENTADA, APARTADA DE SUS FUNCIONES.

El resultado es un Servicio Forestal mal organizado, en el que los vicios y defectos de la burocratización se tornan exagerados; un Servicio Forestal en el que su escaso personal, además de percibir bajos sueldos y de no contar con estímulos e incentivos, carecen de los suficientes medios de transporte y de la maquinaria y equipo necesarios en su labor; un Servicio Forestal que adolece de pobreza también en cuanto a su personal profesional, compuesto apenas de 167 ingenieros agrónomos especialistas en bosques, quienes "se han visto precisados con demasiada frecuencia a negar la aplicación de la ciencia dasonómica o a adaptar a esta a los lineamientos políticos de la autoridad en turno.



dad en turno."6

En fin, que por todo lo anterior y por una especie de inercia burocrática, auspiciada en su base por la ausencia de una verdadera y bien planeada orientación política-forestal, la administración en este importante sector de nuestra economía, se ha apartado de sus verdaderas funciones, para adoptar una actitud restrictiva y negativa que la ha llevado, por una parte, a observar la Ley Forestal sólo en su aspecto punitivo, al agrado de afirmarse que actualmente la máxima autoridad en materia forestal lo es la Procuraduría General de la República; y por otra, a entorpecer la secuencia normal de los procesos de producción con un sinnúmero de trámites ociosos, de los que es claro ejemplo el famoso "paso de anualidad", el que se sigue exigiendo por parte de las autoridades administrativas, a pesar de que la vigente ley forestal dispone que los pasos de año serán automáticos.

#### A. VEDA, SU CONCEPTO Y CLASIFICACION.

Sin embargo, las vedas decretadas en extensas zonas boscosas y la reiterada decisión de no levantarlas, constituyen el rasgo más distintivo de esa administración desorientada y restrictiva del Estado mexicano en materia forestal.

Veda, según el artículo 147 del Reglamento de la Ley Forestal, es la prohibición o la limitación de aprovechar o explotar los recursos forestales en una región, y se clasifican en veda parcial o veda total, según que la prohibición abarque sólo a algunos o a todos los recursos de una región; y en veda temporal o veda indefinida, según

---

6. CNIDS, La Silvicultura Nacional, Problemas Actuales..., Pp. 164-65.

que el plazo de la prohibición sea o no determinado.

El artículo 148 del citado reglamento forestal, refiriéndose a los diferentes tipos de vedas, dice:

"Artículo 148.- Para los efectos del artículo 52 de la Ley, se entiende por:

I.- Veda parcial: la prohibición de explotar o aprovechar determinados recursos forestales de una región;

II.- Veda total: la prohibición absoluta de cualquier género de explotación o aprovechamiento de los recursos forestales de una región;

III.- Veda temporal: la prohibición de explotar o aprovechar los recursos forestales durante un lapso determinado en una región; y

IV.- Veda indefinida: la prohibición de explotar o aprovechar los recursos forestales de una región por un tiempo indeterminado."

#### B. LAS VEDAS, UN ERROR MUY COSTOSO A LA ECONOMIA MEXICANA.

Ha sido un error, costoso en demasía, el sujetar a vedas en forma indiscriminada e indefinida extensas zonas forestales; en realidad el fin proteccionista que inspira tales medidas restrictivas sólo crea condiciones propicias para la destrucción de las masas arboladas, al quedar expuestas, en mayor grado, a los incendios, plagas, enfermedades y explotaciones fraudulentas, por la imposibilidad económica del Servicio forestal para dedicarles el perso-

nal, y el equipo indispensable en su cuidado; además se ha olvidado que el árbol al completar su ciclo vital muere, - perdiéndose la riqueza que guarda al no haberse aprovechado; la consecuencia ha sido el conminar a la improductividad y a la pobreza inmensas regiones de nuestro país, cuyas comunidades se ven por ello afectadas substancialmente en su economía y progreso y pérdidas al país por - \$ 6000,000,000.00 (SEIS MIL MILLONES DE PESOS) al año y fuga de divisas por cantidades superiores a los - \$ 1000,000,000.00 (UN MIL MILLONES DE PESOS) también anuales.

Son nuestros indígenas los menos culpables de la - destrucción de los bosques mexicanos, sin embargo son ellos los que sufren en forma inmediata y directa los efectos an tieconómicos de las vedas.

#### C. SUPERFICIE AFECTADA POR VEDAS.

Una superficie forestal de más de 67,000,000 de hectáreas, se encuentra actualmente sujeta a veda. De esta, - 8.878,227 hectáreas arboladas corresponden a vedas totales e indefinidas en Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Puebla, - Querétaro y Veracruz; y 6.258,297 hectáreas de bosques de zona templada y fría corresponden a vedas parciales dentro de los límites de los Estados de Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

Las superficies de cada entidad federativa afectada por vedas, se detalla en los siguientes cuadros.

VEDAS TOTALES .

Entidad Federativa	Superficie en Hectáreas.			Fecha Promulgación Decreto.
	Bosques de Zona Templada y fría.	Bosques otras Zonas.	Total Arbolada	
Aguascalientes	29,180	279,620	308,800	24/VI/40
Colima	30,393	261,348	291,777	20/VIII/51
Distrito Federal	35,000		35,000	12/III/47
Guajuato	607,871	24,315	632,186	13/VI/51
Jalisco	431,588	461,982	893,570	4/V/49
México	699,052		699,052	12/III/47
Michoacán	887,492	790,232	1.677,724	2/VIII/50
Morelos	60,787	36,472	97,259	4/V/49
Puebla	334,329	778,075	1.112,404	13/VIII/47
Querétaro	395,116	382,958	778,074	20/VII/50
Veracruz	279,620	2,066,761	2.346,381	19/XI/52
SUMA.....			8.878,227	

VEDAS PARCIALES.

Superficie en Hectáreas.

Entidad Federativa	Bosques de Clima Templado y Frio.	Otras Superficies Forestales.
Baja California	120,000	5.195,226
Chihuahua	3.222,000	11.078,052
Durango	1.308,000	3.438,850
Guerrero	24,000	34,700
Hidalgo	132,000	332,630
Nayarit	528,000	1.244,260
Oaxaca	48,000	596,000
Sinaloa	196,000	3.011,564
Sonora	486,297	7.309,970
Tamaulipas	214,000	2.290,330
SUMA.....	6.258,297	

## CAPITULO NOVENO

LA MAL LLAMADA NACIONALIZACION DE LOS BOSQUES  
Y LA SOLUCION AL PROBLEMA FORESTAL.

SUMARIO: 1. Una rectificación.- 2. Nacionalización, término equívoco.- 3. Se trata de una expropiación.- 4. No debe hablarse de nacionalizar lo que ya tiene carácter nacional.- 5. No se justifica la expropiación en materia forestal: A. Los elementos del bien público. B. La materia del bien público y una sana economía estatal. C. Premisas de la economía estatal y el bien público económico.- 6. Solución del problema forestal y las formas ideales de explotación forestal. Unidades de Ordenación y Unidades Industriales: A. Su Concepto. B. Diferencias. C. Ventajas.- - 7. Un intento de expropiación.

## 1. UNA RECTIFICACION.

No podemos dejar de reconocer, que, recién iniciados en la investigación y estudio del problema forestal en México, creímos, a priori, que el remedio a la destrucción de nuestros montes y a la mala distribución de la riqueza que guarda, sólo se obtendría de mediar la incorporación de los terrenos forestales al dominio de la nación, ahora, una vez analizados los datos y conocimientos adquiridos en dicha labor de investigación y estudio, no podemos sino retractarnos: el problema forestal en México no es el de régimen de propiedad o tenencia de la tierra.

En el capítulo anterior hemos dejado constancia, de que el problema forestal es el resultado de la falta de una verdadera política forestal; de una deficiente y mal orientada administración; y de una legislación que si bien

en la letra ha evolucionado favorablemente, en la práctica no ha podido desprenderse de su carácter punitivo. Por ello pensamos que su solución no radica en la nacionalización de los bosques, concepto que por otra parte no ha sido esclarecido debidamente, prestándose a mil equívocos y especulaciones.

## 2. NACIONALIZACION, TERMINO EQUIVOCO.

El término nacionalización significa: acción y efecto de Nacionalizar; el verbo nacionalizar en su acepción meramente gramatical, sólo era aceptado hasta hace poco para expresar la existencia, acción o estado de personas o cosas de origen extranjero, en relación con el concepto de Nación. En este sentido se autorizaba todavía en el año de 1956 por la Real Academia Española, fecha de la XVIIIa. y penúltima edición de su "Diccionario de la Lengua Española", el uso de tal verbo únicamente como sinónimo de Naturalizar en cualquiera de sus tres siguientes acepciones:

1a. Admitir en un país, como si de él fuera natural, a persona extranjera.

2a. Conceder oficialmente a un extranjero, en todo o en parte, los derechos y privilegios de los naturales del país en que se obtiene esta gracia; y

3a. Introducir y emplear en un país, como si fueran naturales o propios de él, cosas de otros países.

Es el intervencionismo del Estado en materia económica, mediante su acción expropiatoria frente a los extranjeros en ciertos de sus bienes y derechos—muebles, inmuebles, empresas, industrias, concesiones y permisos en materia de recursos naturales y transportes, etc.— lo que ha introducido al vocabulario — los neologismos Nacionalizar

y Nacionalización. Sin embargo, encontramos que tales palabras se emplean asimismo:

a') Para aludir tal acción expropiatoria, pero ya no sólo frente a extranjeros, sino también frente a nacionales;

b') Para referirse a la declaración que hace el Estado a través de la Constitución, de ser la Nación la propietaria originaria de las tierras y aguas que forman su territorio;

c') Para señalar la declaración del Estado, manifestando ser el único que puede aprovechar o explotar ciertos recursos naturales;

d') Para expresar la exclusividad de los particulares nacionales en la explotación de ciertos recursos; y

e') Para significar el paso a la colectividad, de la propiedad de ciertos medios de producción pertenecientes a particulares, ya para servir mejor el interés público, ya para asegurar mejor la independencia del Estado o para castigar la falta de civismo de sus propietarios.

En suma, los vocablos Nacionalizar y Nacionalización no tienen un significado único. Se emplean atendiendo a un criterio muy genérico y cambiante como es el de dar o reconocer carácter nacional a ciertas cosas, y se ha abusado de ellos propiciando confusión de conceptos; nosotros creemos que su uso sólo se justifica en aquellos casos en que el Estado decreta la expropiación o intervención financiera, administrativa, etc., en bienes, empresas, industrias, etc., que se encuentran en manos de extranjeros. Y que es un error utilizarlos con una connotación distinta.

### 3. SE TRATA DE UNA EXPROPIACION.

Es por ello, que quienes hablan de nacionalización -



de los bosques, pensando en que desaparezcan los diferentes regímenes de propiedad forestal para que se incorporen al dominio de la Nación y en que sea el Estado el único autorizado a intervenir en la explotación de las masas arboladas y en la industrialización, distribución y comercio de los productos forestales, se equivocan y llaman nacionalización a lo que simplemente sería expropiación, máxime si se tiene en cuenta que la vigente Ley de Expropiación, en sus artículos 1o. y 2o. condiciona la procedencia de dicho acto administrativo a la idea de utilidad pública, afirmando que esta existe entre otros en los siguientes casos:

1o. En la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

2o. En la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular;

3o.- En la creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

4o. En las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y de los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; y

5o. En la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

Como puede verse, no hay porque manejar en forma impropia el concepto Nacionalización, cuando lo que en realidad se quiere es expresar la idea de "un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensa-

ción que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad."<sup>1</sup>

#### 4. NO DEBE HABLARSE DE NACIONALIZAR LO QUE YA TIENE CARACTER NACIONAL.

Para probar lo versátil y erróneo de los términos nacionalizar y nacionalización, basta con considerar que de aceptar el uso indiscriminado de tales vocablos, resultaría, o resulta, que los bosques mexicanos han sido ya nacionalizados:

a') Al disponer el Constituyente en el primer párrafo del artículo 27 de nuestra Carta Magna, que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación;

b') Al establecer dicho precepto constitucional en su párrafo sexto: "Corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgará concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines."

En el capítulo 2o. de esta tesis pusimos de manifiesto que es en los bosques donde se origina el agua que se ocupa en la generación de la energía eléctrica, por lo que desde luego, los bosques quedan comprendidos dentro de la última parte del precepto antes transcrito:

c') Al estatuir el artículo 61 de la vigente Ley Forestal que las zonas arboladas que constituyen reservas forestales nacionales, ya sean baldíos, demasías o exceden-

<sup>1</sup>. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Pp. 394-95.

cias, sólo podrán ser explotadas por el Estado. Se ha decretado así una "nacionalización" parcial de la foresta mexicana; y

d') Al mandar el artículo 87 del cuerpo legal citado en el inciso inmediato anterior, que los permisos de aprovechamientos comerciales sólo podrán ser otorgados a personas de nacionalidad mexicana o a sociedades de personas también mexicanas.

#### 5. NO SE JUSTIFICA LA EXPROPIACION EN MATERIA FORESTAL.

Visto que no nos es dable hablar de nacionalización de los bosques, sin correr el riesgo de equivocarnos o confundirnos, es pertinente abordar ahora en forma concreta, la cuestión relativa a si es la expropiación el camino que el Estado mexicano debe seguir al pretender la solución del problema forestal, o si por el contrario es otra la solución debiendo subsistir los diferentes regímenes de propiedad y la iniciativa privada en este ramo de nuestra economía.

#### A. LOS ELEMENTOS DEL BIEN PUBLICO.

Uno de los elementos específicos del estado lo constituyen su fin mismo o sea el bien público temporal. Ahora bien, los elementos formales de este se reducen a tres:

- 1o. Necesidad de orden y paz;
- 2o. Necesidad de coordinación; y
- 3o. Necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas.

El estado ante todo debe garantizar el orden y la -

paz dentro de su territorio, de otra manera la naturaleza egoísta de los hombres, que se manifiesta en la lucha de unos contra otros en la consecución de bienes naturales, provocaría el caos y la anarquía poniendo en peligro la existencia misma del Estado. Son las normas jurídicas el medio de moderar y encauzar esa lucha las que son o deben ser formuladas de acuerdo con los dictados de la justicia, lo que supone orden y paz -con razón dice Duguit que el Estado tiene por fin la realización del derecho-; pero también la libre actividad de los hombres, sobre todo en el orden económico puede conducir a la anarquía al disgregarse improductiva e inútilmente por su forma originariamente individual y dispersa. De ahí que Estado deba intervenir coordinándola, a modo de hacerla armónica y productiva en bien de todos, al través también del orden jurídico; por último, hay ocasiones en que los particulares no pueden por sí solos realizar ciertas funciones de interés general, ya económicas, ya culturales, por lo que el bien público demanda la ayuda y estímulo del Estado. Y sólo cuando todos los esfuerzos de este, al satisfacer tales necesidades de orden y paz, de coordinación y de ayuda y aliento, fracasan, se hace necesaria la intervención absoluta y exclusiva del Estado supliendo definitivamente la actividad particular.

## B. LA MATERIA DEL BIEN PUBLICO.

La materia del bien público está formada por la totalidad de los intereses humanos, pero en primer término consiste, precisamente, en el bien del Estado mismo en cuanto que es la máxima forma de agrupación humana, única capaz de realizar todos los fines que a la sociedad interesan en todos los ámbitos: el bien del Estado comprende tanto su existencia como su conservación, y esto supone el buen funcionamiento de su máquina administrativa y la existencia de una sana economía estatal.

### C. PREMISAS DE LA ECONOMIA ESTATAL Y EL BIEN PUBLICO ECONOMICO.

Pues bien, esta sana economía estatal debe fundarse en las siguientes premisas:

1a. La economía, parte fundamental de los intereses humanos integra también el concepto del bien público;

2a. De ahí deriva pues, la existencia del bien público económico subordinado a satisfacer específicamente - en este ámbito las necesidades de orden y paz, coordinación y ayuda, y excepcionalmente de suplencia;

3a. Por lo tanto, la actividad económica del Estado debe inicialmente, respetar la de los particulares ordenándola, coordinándola y otorgándole su ayuda, cooperación y auxilio a través de una verdadera orientación política, de una adecuada administración y de una legislación realista y operante, en beneficio de todos;

4a. Sólo después de que los particulares han sido - ordenados, coordinados, ayudados y auxiliados por el Estado, puede éste desplazarlos si su actividad económica no - ha producido los resultados que el bien público reclama para todos; y

5a. La intervención del estado ordenando, coordinando y ayudando a la iniciativa privada, constituye el término medio entre el exagerado y perjudicial liberalismo económico pregonado por los fisiócratas, resumido en su famosa frase "dejar hacer, dejar a pasar", y el intervencionismo absoluto del Estado como empresario único y exclusivo.

Dice al respecto Francisco Porrúa Pérez: "La iniciativa en la esfera económica corresponde a los particulares, a sus empresas y a su actividad.

Pero, de acuerdo con lo establecido al estudiar los elementos del bien público, el Estado debe coordinar esa actividad de los particulares para que no resulte desorbitada.

Debe, pues, seguir una sana orientación política encaminada a la economía nacional, pues de ella depende el bien común en su aspecto de mayor abundancia de satisfactores económicos y de ponerlos al alcance del mayor número posible de habitantes." 2

De acuerdo a lo aquí expuesto y considerando que en última estancia el problema forestal es el resultado de la falta de orden, coordinación y ayuda a la silvicultura de México, según los pormenores que en esta tesis se han subrayado, especialmente al efectuar el análisis de la política, administración y legislación forestales, es fácil concluir que no se justifican ni la expropiación, ni la explotación exclusiva del Estado en materia forestal: El estado mexicano se ha limitado a restringir, por consiguiente, sólo después de satisfacer las necesidades que el bien público económico le dicta en la explotación forestal, es decir, sólo después de ordenar, coordinar y ayudar la actividad de los particulares que intervienen en aquella -propietarios, poseedores, industriales, comerciantes- sin que se obtenga el beneficio del interés general, podrá imponer a dichos particulares la privación de su propiedad, de su intervención y de su iniciativa en torno a la silvicultura.

## 6. SOLUCION DEL PROBLEMA FORESTAL.

El establecimiento de una política forestal de acuerdo a la necesidad de aprovechar nuestra riqueza forestal; -

---

2. Francisco Porrúa, Teoría del Estado,

una administración adecuadamente orientada y económicamente capacitada para realizar el fin esencialmente productivo de esa política; y una legislación apartada de tendencias punitivas, operante, no deformada en la práctica llevarán sin duda a la consecución del beneficio económico general en la explotación de nuestros bosques.

El estado mexicano debe encauzar la actividad de todos los sectores que intervienen en el aprovechamiento forestal, al través de Unidades de Ordenación y Unidades Industriales de Explotación Forestal, formas ideales del aprovechamiento silvícola, únicas que garantizan una explotación forestal a gran escala, apegada estrictamente a las normas desocráticas, económicas y sociales que una región-determinada demanda; son instituciones típicamente mexicanas, que inclusive han sido adoptadas por el servicio forestal canadiense de la Columbia Británica con el nombre de "Forest Management Licence" (Permiso para Administrar Bosques), y consideradas por resolución del congreso forestal de Madrid, como la mejor forma de explotación de los recursos forestales.

#### A. UNIDADES DE ORDENACION Y UNIDADES INDUSTRIALES. SU CONCEPTO.

Las Unidades de Ordenación Forestal y las Unidades Industriales de Explotación Forestal, son formas de explotación silvícola declaradas de interés público para el aprovechamiento de amplias zonas boscosas formadas de predios forestales de diferentes regímenes de propiedad, con sujeción a las normas desocráticas, económicas y sociales requeridas por determinada región, con el fin de obtener un mayor rendimiento persistente anual y un reparto efectivamente equitativo de la riqueza forestal, por medio de los trabajos de conservación, producción, fomento y restauración de los bosques de la zona.

## B. SUS DIFERENCIAS.

La diferencia entre una y otra radica en que mientras la Unidad de Ordenación sólo tiende a obtener un mayor rendimiento forestal y su constitución es mediante autorización de la Secretaría de Agricultura. La Unidad Industrial además de buscar un mayor rendimiento, afecta su producción, en calidad de materia prima, a una planta industrial determinada y su creación debe ser a través de Decreto Presidencial, escuchando previamente la opinión de la Secretaría de Industria y Comercio.

## C. VENTAJAS.

Las Unidades Forestales presentan las siguientes ventajas:

1a. Constituyen un valioso auxilio en la Administración Forestal, porque el presupuesto para satisfacer los servicios técnico-forestales, de protección y conservación, de control de explotaciones, de fomento del recurso, de infraestructura, de vigilancia, de transporte, etc., indispensables en la constitución y operación de una Unidad, provienen de ella misma. Así se auspicia una eficiente administración de la zona, sin que esta gravite sobre el erario federal;

2a. Proporcionan un mayor rendimiento persistente anual de los bosques;

3a. Abarcan dentro de su circunscripción geográfica predios de diferente régimen de propiedad, cuyo tratamiento silvícola debe ser sin embargo idéntico;

4a. Garantizan la aplicación de la ciencia y la técnica forestal a través de los mejores sistemas de manejo de bosques;

5a. Tratan el recurso forestal de una zona territo—



rial como una unidad económica en relación con la industria de la transformación;

6a. Favorecen la industrialización del campo mexicano;

7a. Propician la inversión y el ahorro interno, por las fuertes sumas que requieren;

8a. Satisfacen las necesidades económicas y sociales de los núcleos de población enclavados dentro de las zonas que forman la unidad:

a) Por ser una fuente permanente de trabajo.

b) Por la construcción de obras de infraestructura que se transforman en servicios públicos en beneficio de la colectividad rural.

c) Porque elevan la capacidad de compra del campesino mexicano, y con ello mejoran su forma de vida individual y familiar; y

9a. Evitan el contraste social y el desequilibrio económico, pues su método de operación tiene como propósito la evolución y el beneficio de la sociedad en su conjunto.

## 7. UN INTENTO DE EXPROPIACION.

Durante la XLVII Legislatura del Congreso de la Unión,\* surgió una Comisión de Diputados presedida por el licenciado Víctor Manzanilla Sheaffer, la que inició la elaboración de un proyecto de expropiación de los bosques para atribuir al Estado en forma exclusiva la explotación de los mismos; la Comisión jamás concluyó tal proyecto. Al poco tiempo de empezada su labor, esta se vió suspendida por considerarse que tal medida acarrearía graves problemas políticos al régimen, y que por otro lado, el Estado no contaba con los recursos económicos necesarios para el pago de las correspondientes indemnizaciones.

\* Del 1o. de septiembre de 1967 al 30 de agosto de 1970.

CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

1a. Desde el punto de vista jurídico-dasonómico, monte o bosque es toda extensión de terreno cubierta de arbolado, espontáneo o artificial, cuya conservación, restauración, reproducción, cultivo y aprovechamiento, son de interés público por la influencia que ejerce contra la erosión; por constituir un elemento regulador del régimen hidrográfico, del régimen ecológico y de las condiciones climatológicas; por las funciones de recreo que desempeña; y por la necesidad de distribuir equitativamente, con profundo sentido social, la riqueza pública que representa su producción de madera.

2a. Todo Estado poseedor de bosques cuenta con un valioso recurso natural renovable, que de explotarlo adecuadamente constituirá la base de una sólida economía, con la consecuente estabilidad política y prosperidad de su población.

3a. El bosque a través de cada uno de los árboles que lo forman, proporciona al hombre una ilimitada fuente de riqueza, mayor que la que encuentra en los minerales, el petróleo y los hidrocarburos en general, por la inmensa variedad de satisfactores que se obtienen al aprovechar su material orgánico, desde las raíces hasta el follaje.

4a. El bosque considerado en su conjunto, el bosque como ente colectivo brinda al hombre beneficios ecológicos y sociales que se traducen en la protección de otros recursos, bienes y actividades de gran valor para la economía, por medio de su acción como: protector del suelo, regulador de los escurrimientos pluviales, regulador del almacenamiento subterráneo del agua, modificador local del clima, hogar de la fauna silvestre y productor de áreas de

sombra a los ganados; y en el esparcimiento que en contacto directo con la naturaleza proporciona al hombre, como necesaria puerta de escape al cansancio y cúmulo de tensiones que caracterizan la vida en las grandes concentraciones urbanas.

5a. México es un país eminentemente forestal que cuenta con más de cuarenta millones de hectáreas de bosques, de las cuales casi treinta millones corresponden a bosques de clima templado y frío, y poco más de once millones a bosques tropicales y de transición.

6a. México, no ha sabido aprovechar su inmensa riqueza forestal y ha pretendido ser un país agrícola a pesar de que su ubicación geográfica, su orografía, su escasa precipitación pluvial y la composición de su suelo, carente de nitrógeno, limitan en forma absoluta y natural las posibilidades de una agricultura próspera.

7a. La destrucción de los bosques del país se remonta al México Colonial, época desde la cual, los aprovechamientos forestales se han hecho al margen de la ciencia dasonómica. Lo que en cierta forma se explica, al considerar que en la propia España la dasonomía se conoce sólo hasta 1844.

8a. El problema forestal de México preocupó a los juristas del siglo pasado, quienes ya en 1895 subrayaron que el mismo estaba determinado por la nula conservación y la desmedida explotación de nuestros montes, motivada entonces por la creciente necesidad de leña y carbón de los ferrocarriles e industrias como únicos combustibles.

9a. Las etapas de la silvicultura en México se reducen en dos: I. La de la explotación desmedida y sin control; y II. Aquella en que se trata de evitar todo aprove-

chamiento, considerando al bosque un tabú, una deidad. Ambas por igual perjudiciales a la economía de México.

10a. Las vedas y la represión caracterizan la etapa prohibicionista, que aún subsiste en la actualidad.

11a. México y Estados Unidos fueron los primeros - países de América que se percataron de los peligros de la deforestación; sólo que el primero optó por prohibir y - restringir los aprovechamientos, mientras que el segundo - prefirió permitir la explotación intensa pero adecuada a - las normas dasonómicas.

12a. Las vedas y las restricciones en los aprovechamientos forestales han impedido la incorporación del bosque a la economía nacional; extremando con ello las necesidades económicas del medio rural, propiciando el aprovechamiento clandestino, prolongando el irracional carente de - técnica y marginando el progreso de la industria silvícola de México.

13a. El régimen jurídico actual de propiedad en materia forestal permite a la Nación, Estados, Municipios, - Ejidos y Comunidades y particulares, poseer bosques a título de dominio.

14a. La legislación forestal declara de interés público la conservación, aprovechamiento, restauración y propagación forestal, por lo que sus disposiciones, modalidades y medidas son aplicables a todos los terrenos silvícolas, independientemente de su régimen de propiedad.

15a. En México el régimen de propiedad forestal evoluciona en favor del ejido, a costa de la propiedad privada.

16a. Aunque la legislación forestal declara de interés público el regular el aprovechamiento y el cuidar de la conservación de los recursos forestales, a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y evitar su destrucción en perjuicio de la sociedad, ninguno de estos objetivos se ha logrado, persistiendo en forma alarmante el problema forestal.

17a. El problema forestal es aquel de carácter económico-jurídico-social, que México afronta por la falta de equilibrio entre la explotación y la conservación de sus recursos silvícola, y que originado por el desinterés del Estado y la recíproca desconfianza de éste y los industriales del ramo, trae como consecuencia la no integración del bosque al desarrollo económico de México.

18a. La falta de interés del Estado en los bosques del país se refleja en la ausencia de una verdadera política, de una bien estructurada administración, y de una legislación operante.

19a. México ha asumido una actitud meramente prohibicionista y punitiva frente a su recurso forestal, creyendo que con ello lo protege y preserva.

20a. La carencia de crédito, una opinión pública mal orientada y la falta de infraestructura económica en materia forestal, así como los agentes de destrucción -explotaciones irracionales y fraudulentas, desmontes con fines agrícolas, pastoreo intenso y no controlado en zonas forestales, incendios, plagas y enfermedades- son a la vez causa y efecto del problema forestal.

21a. México necesita del aprovechamiento intenso y total, pero siempre bajo las normas económicas, de su recurso forestal. De otra manera seguirán perdiéndose anual

mente veinticinco millones de metros cúbicos de madera y - con ellos, los beneficios económicos y sociales que representan.

22a. Es la silvicultura, y no la agricultura, el camino de México, en la consecución de la prosperidad económica y la paz social.

23a. Es urgente modificar la mentalidad del campesino mexicano, a efecto de erradicar la obstinación por la agricultura e inculcar el cultivo del bosque.

24a. La solución del problema forestal, no radica - en el mal llamada nacionalización de los bosques, sino en la modificación absoluta de su actitud restrictiva y prohibicionista frente a los aprovechamientos forestales, única forma de lograr un verdadero equilibrio entre la conservación y la explotación de nuestros montes.

25a. Para ello deberá establecer una sana política forestal a largo plazo, que reconozca, propague, incremente y permita la explotación permanente de extensas zonas boscosas, a la vez que auspicie la reforestación y cultivo del bosque, a través de bien planeado programas regionales de por lo menos veinticinco años, de acuerdo a las características y necesidades económicas, jurídicas, sociales y dasonómicas de la zona.

26a. Deberá también, en forma inaplazable, crear - una Secretaría o Departamento de Estado para destinarlo exclusivamente a la administración forestal, dotando a dicho organismo de los recursos económicos que la importancia de su cometido requiere.

27a. Y por último deberá aplicar la legislación forestal, de acuerdo con esa política positiva de aprovecha-

miento de nuestra riqueza silvícola que pregonamos, evitando sea desvirtuada en la práctica por disposiciones administrativas prohibicionistas y restrictivas, que confunde a nuestra Ley forestal con un Código Penal.

28a. Es urgente el establecimiento de instituciones de crédito estatales, privadas o mixtas, que cubran las necesidades de financiamiento en el aprovechamiento de nuestros montes, como uno de los medios, indispensables de impulsar el desarrollo de la silvicultura nacional.

29a. El Estado mexicano deberá canalizar la inversión y ahorro interno en la constitución de fondos para el establecimiento de industrias forestales, tanto extractivas como de transformación, y en la construcción de caminos y en general de la infraestructura económica necesaria a efecto de reducir los costos de producción y mejorar la calidad de los productos forestales; con lo que el público consumidor será beneficiado, se abastecerá el mercado interno, se evitarán las importaciones y México estará en aptitud de competir internacionalmente en el comercio forestal.

30a. Sólo después de que el Estado mexicano satisfaga las necesidades del bien público económico, es decir, después de que ordene, coordine, ayude y encause la actividad particular en materia de bosques sin que el problema forestal se haya resuelto por causas imputables a los propios particulares, podrá el Estado expropiar los terrenos silvícolas y atribuirse en forma exclusiva su aprovechamiento, industrialización y comercio.



## BIBLIOGRAFIA.

ARTIGAS Y TEIXIDOR, PRIMITIVO. Selvicultura o cría de los montes. Madrid, Imprenta de Moreno y Rojas. 1890.

BELTRAN, ENRIQUE. El problema y la política forestales. México, Secretaría de Agricultura y Ganadería. 1959.

CAMARA DE SENADORES. Economía Forestal. Aprovechamiento de los bosques comunales y ejidales de las zonas - Frías y templada. México, ediciones de la autora, 1938.

CAMARA DE SENADORES. El patrimonio forestal de México. México, LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, - 1958.

CAMARA NACIONAL DE LAS INDUSTRIAS DERIVADAS DE LA - SILVICULTURA. La silvicultura nacional, problemas actuales y perspectivas para su desarrollo. México, ediciones - de la autora. 1970.

CAMARA NACIONAL DE LAS INDUSTRIAS DERIVADAS DE LA - SILVICULTURA. Memoria económica 1969-1970. México, Impresores. 1970.

CAMARA NACIONAL DE LAS INDUSTRIAS DERIVADAS DE LA - SILVICULTURA. Memoria económica 1970-1971. México, Impresores, 1971.

CAMARA NACIONAL DE LAS INDUSTRIAS DERIVADAS DE LA - SILVICULTURA. Ponencias presentadas en materia forestal ante la Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Agrícola y Forestal. México, edición de la autora, 1970. 2 Tomos.

COMITE EJECUTIVO DE LA III CONVENCION NACIONAL FORESTAL. Memoria de la III Convención Nacional Forestal. México, Policromía, 1967.

DABIN, JEAN. Doctrina General del Estado. México, - Editorial Jus, 1955. 2a. Ed. Traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno.

FARB, PETER. El bosque. México, Offset Multicolor, - S.A., 1964.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S.A., 1966. 11a. Ed.

HINOJOSA ORTIZ, MANUEL. INSTITUTO MEXICANO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS. Los bosques de México. México, Editorial Cultura, 1958.

INSTITUTO MEXICANO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES. Mesas redondas sobre Problemas Forestales de México. México, ediciones de la autora, 1956.

INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFIA E HISTORIA. Levantamiento de bosques como una ayuda al desarrollo económico. Buenos Aires, Talleres Gráficos del Instituto Geográfico Militar. 1963.

LOPEZ ROSADO, DIEGO. Problemas Económicos de México. Tomo II, México, Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, Ediciones Oasis, S.A., 1961.

OLAZABAL Y ALTUNA, LUCAS DE. Ordenación y valoración de montes. Madrid, Imprenta de Moreno y Rojas. 1883.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. Aprovechamiento de los recursos forestales. Tomo I. México, Banco de México, S.A., 1956.

PORRUA PEREZ FRANCISCO. Teoría del Estado. México.- Editorial Porrúa, S.A., 1954.

RODRIGUEZ MUÑOZ, RICARDO. Vías forestales de transportes y construcciones auxiliares. (Apuntes). Chapingo, México, Departamento de Bosques. Escuela Nacional de Agricultura. 1962.

SERVICIO DE INFORMACION SUECO EN EL EXTRANJERO. "La silvicultura en Suecia". Datos e Información General de Suecia. Suecia, Instituto Sueco de Relaciones Culturales - con el extranjero. 1968.

VILLADA, MANUEL M. "Necesidad de la conservación de los bosques". Primer Concurso Científico Mexicano. México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. Vol. II.- 1897. Discursos pronunciados en la sesión del día 10. de agosto de 1895.

WAGNER, HELMUTH O. Y HANS LENZ. El bosque y la conservación del suelo; su importancia cultural y económica. México, Editorial Cultura, 1948.

## INDICE GENERAL

Reconocimiento.

Prólogo.

## PRIMERA PARTE.

## INTRODUCCION.

<u>Capítulo Primero. Conceptos básicos y terminología fo-</u> <u>restal.....</u>	1
1. La Dasonomía, concepto y división.....	1
2. La Dasocracia.....	2
3. La Silvicultura. El rodal.....	2
4. La Dasonomía, ciencias y disciplinas con las- que se relaciona.....	4
5. Monte, su concepto y clasificación.....	4
6. Monte y bosque, sus diferencias.....	5
<u>Capítulo Segundo. La importancia de la Silvicultura...</u>	6
1. Consideraciones generales.....	6
2. Beneficios del árbol.....	8
3. Beneficios del bosque. (La relación bosque- agua-suelo).....	10
A. Ecológicos.....	10
B. Sociales.....	15

## SEGUNDA PARTE.

## LA RIQUEZA FORESTAL NACIONAL.

<u>Capítulo Tercero.</u> La Silvicultura en México.....	18
1. Breve reseña histórica.....	18
2. México es un país forestal, no agrícola....	23
A. Suelos, su clasificación.....	24
B. Bosques, su clasificación.....	26
3. Régimen de propiedad de los bosques y ac— tual intervención del Estado en materia fo— restal.....	28
4. Obstáculos al desarrollo forestal.....	31
A. La carencia de crédito.....	31
B. Una opinión pública mal orientada.....	34
C. La falta de infraestructura económica... ..	36
5. Principales causas de destrucción de los - bosques.....	39
A. Las explotaciones irracionales y fraudu— lentas.....	40
B. Los desmontes con fines agrícolas.....	42
C. El pastoreo intenso y no controlado en— zonas forestales.....	42
D. Los incendios.....	43
E. Las plagas y enfermedades.....	47

<u>Capítulo Cuarto. La Silvicultura en la economía de Mé-</u>	
<u>xico</u> .....	49
1. Examen comparativo de su desarrollo con otros sectores de la economía nacional y su aportación al producto bruto interno.....	49
2. Su estado actual y potencial.....	51
A. Producción.....	
I. Disponibilidad total y posibilidad anual del área forestal en la producción de mader.....	52
II. Valor y volumen de la producción maderable.....	55
III. Valor y volumen de la producción forestal no maderable.....	57
IV. Las industrias derivadas de la silvicultura.....	59
B. Fuente de trabajo.....	65
I. El bosque y la necesidad de creación de 300,000 nuevas plazas de trabajo al año en la República.....	65
II. La industria extractiva e industrias derivadas.....	66
C. Comercio interior y exterior.....	66
I. Comercio interior.....	66
a) El mercado nacional y los centros de consumo.....	66
b) La oferta y la demanda.....	66
c) Proyección de la demanda por productos.....	69

	157
II. Comercio exterior. ....	71
a) Descuido en el estudio de los mercados exteriores.....	71
b) Algunos conocimientos que México - debe aprovechar en su comercio forestal internacional.....	71
c) Importación, exportación y déficit de la balanza comercial forestal..	72
d) Camino que México debe seguir para convertirse de importador a exportador.....	73
e) El comercio forestal con la ALALC., también ha sido desfavorable a México.....	74

### TERCERA PARTE

#### EL PROBLEMA FORESTAL.

<u>Capítulo Quinto. ¿Qué es el problema forestal?</u> .....	77
1. Definición del problema forestal.....	77
<u>Capítulo Sexto. La política forestal</u> .....	79
1. Necesidad de una política económica.....	79
2. El concepto de política en la administración pública.....	80
3. México carece de una verdadera política forestal.....	81
4. Puntos esenciales sobre los que debe basarse el inicio de la política forestal.....	82

5. Actividad forestal del Estado en el período - 1934-1970, y el Plan Nacional Forestal 1965- 1970.....	84
A. Gobierno del General Lázaro Cárdenas.....	85
B. Gobierno del General Manuel Avila Camacho.	87
C. Gobierno del Licenciado Miguel Alemán.....	87
D. Gobierno del señor Adolfo Ruiz Cortinez...	90
E. Gobierno del Licenciado Adolfo López Ma— teos.....	91
F. Gobierno del Licenciado Gustavo Díaz Ordaz.	93
<u>Capítulo Séptimo. La Legislación forestal.....</u>	100
1. El derecho forestal mexicano surge hasta 1926.	100
2. Soportes Constitucionales de la legislación fo restal.....	101
3. Las leyes forestales no han sido ni realistas, ni operantes.....	101
4. Ley forestal de 1926.....	102
5. Ley forestal de 1953.....	103
6. Ley forestal de 1947.....	103
. La ley forestal vigente, su génesis y análisis.	103
A. Su génesis.....	103
a) Tres problemas nacionales y la Comisión Fo— restal especial de la Cámara de Senadores de la XLIV Legislatura de la Unión.....	104
b) El proyecto Hinojosa Ortiz y su discusión..	106
B. Su análisis.....	107



	159
a) Orgánico.....	107
b) Substantial.....	109
8. Un nuevo proyecto de ley, y las reformas de marzo de 1971 a la ley forestal de 1960.....	111
<u>Capítulo Octavo. La administración forestal.....</u>	119
1. Causas de una administración deficiente e ineficaz.....	119
A. La no autonomía del Servicio Forestal....	119
a) La administración de los bosques de mediados del siglo XIX a 1934.....	120
b) La época de oro del servicio forestal, 1935-1939.....	120
c) El retorno a la Dirección, General Forestal y la creación de una Subsecretaría, 1940-1951.....	121
d) Necesidad de un organismo autónomo en la administración de los bosques.....	121
e) Tendencia por un Departamento Administrativo y no una Secretaría de Estado.....	122
f) Nuestra opinión.....	124
B. La carencia casi absoluta de recursos del servicio forestal.....	125
a) Su campo de actividades.....	125
b) Presupuesto que se le asigna.....	126
2. Una administración desorientada, apartada de sus funciones.....	

- A. Veda, su concepto y clasificación..... 127
- B. Las vedas, un error muy costoso a la economía mexicana..... 128
- C. Superficie afectada por vedas..... 129

Capítulo Noveno. La mal llamada nacionalización de los bosques y la solución al problema forestal.....132

- 1. Una rectificación..... 132
- 2. Nacionalización, término equívoco..... 133
- 3. Se trata de una expropiación..... 134
- 4. No debe hablarse de nacionalizar lo que ya - tiene carácter nacional..... 136
- 5. No se justifica la expropiación en materia forestal..... 137
  - A. Los elementos del bien público..... 137
  - B. La materia del bien público y una sana economía estatal..... 138
  - C. Premisas de la economía estatal y el bien-público económico..... 139
- 6. Solución del problema forestal y las formas - ideales de explotación forestal: Unidades de Ordenación y Unidades Industriales..... 140
  - A. Su concepto..... 141
  - B. Diferencias..... 142
  - C. Ventajas..... 142

	161
7. Un intento de expropiación.....	143
<u>Conclusiones</u> .....	144
<u>Bibliografía</u> .....	151
<u>Indice General</u> .....	154