



Tendencia histórica de la producción maderable en el México contemporáneo

Miguel Caballero Deloya^{1*}

¹Posgrado en Ciencias Forestales. Colegio de Postgraduados. México.

*Correo-e: mcaballero@colpos.mx

Resumen:

A lo largo de un periodo de treinta y cinco años (1953-1988), el volumen de la producción maderable media anual de cada administración pública se mantuvo en crecimiento. El valor máximo de la media anual sexenal fue de 9.37 millones de metros cúbicos de madera en rollo, y se alcanzó durante la administración pública del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988). Después de esa administración, la producción maderable acusó un descenso progresivo, hasta el periodo actual del presidente Enrique Peña Neto. La producción maderable media anual relativa a los tres primeros años del presente sexenio ha sido de solamente 5.85 millones de metros cúbicos. La disminución de la producción maderable ocurrió a partir de la presidencia del Lic. Carlos Salinas de Gortari. Los factores que han contribuido a este descenso son: a) bosques comercialmente disminuidos después de décadas de intensa explotación; b) proliferación de la explotación forestal ilegal; c) políticas inestables, cambiantes y sin rumbo de largo plazo; d) fragmentación del

manejo forestal; e) apertura comercial; y f) limitado impacto de las políticas de subsidio al sector. Se precisa de una nueva visión en la política forestal de México que, sin restar importancia al tema ambiental establezca bases sólidas para impulsar la cadena productiva y de valor del sector en el país.

Palabras clave: Administración, apertura comercial, explotación ilegal, legislación, política forestal, proteccionismo.

Fecha de recepción/Reception date: 14 de marzo de 2017

Fecha de aceptación/Acceptance date: 28 de julio de 2017.

Introducción

Los bosques de México constituyen un invaluable recurso de la nación, ya que desempeñan un insustituible rol con variantes en su aportación a través de la historia, particularmente, del México contemporáneo. Este estratégico recurso natural ha sido protagonista, sobre todo desde el siglo XX, de una contienda entre dos perspectivas y visiones antagónicas: un enfoque “preservacionista”, *versus* uno “productivista”. Ambos criterios han tenido una importante influencia en el rumbo del sector forestal nacional, puesto que determina de manera significativa, a través del tiempo, la tendencia de la cosecha maderable de la nación, la cual ha tenido dos vertientes: la lograda mediante los mecanismos legales y oficiales establecidos por los diferentes sistemas de gobierno, y otra identificada por explotaciones furtivas; por lo tanto, fuera de la ley y de la normatividad aplicable.

La presente aportación tiene como propósitos analizar las tendencias de la producción oficial maderable de México de mediados del siglo XX a la fecha, y caracterizar tanto los factores como las circunstancias que, en su momento, determinaron dicha tendencia histórica.

Desarrollo y Discusión

La cosecha maderable a través del tiempo

Si bien, los bosques de México han contribuido con valiosos bienes y servicios a la población, la madera ha sido desde la perspectiva económica, el bien más importante que han aportado a través del tiempo.

El presente análisis parte del informe correspondiente a la administración del presidente Adolfo Ruiz Cortines, y concluye con el del presidente Enrique Peña Nieto (Cuadro 1). El análisis se desarrolla considerando la tendencia exhibida por la producción maderable a lo largo del periodo analizado, cuya base fueron las medias anuales de la producción maderable de cada sexenio (Cuadro 1).



Cuadro 1. Producción maderable media anual (millones de metros cúbicos de madera en rollo) por administración pública (periodo 1953-2015).

Presidente	Periodo	Producción maderable media anual
Adolfo Ruiz Cortines	1953-1958	3.68
Adolfo López Mateos	1959-1974	4.15
Gustavo Díaz Ordaz	1965-1970	5.22
Luis Echeverría Álvarez	1971-1976	6.33
José López Portillo	1977-1982	8.63
Miguel de la Madrid Hurtado	1983-1988	9.37
Carlos Salinas de Gortari	1989-1994	7.52
Ernesto Zedillo Ponce de León	1995-2000	7.85
Vicente Fox Quezada	2001-2006	6.90
Felipe Calderón Hinojosa	2007-2012	6.02
Enrique Peña Nieto	2013-2015	6.42*

*Cifra obtenida con base en el Anuario Estadístico. 3er. Informe de Gobierno. 2014-2018. Presidencia de la República 2015).

Fuentes: Caballero, 2000; Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos. 2014.



Se advirtieron dos tendencias fundamentales en el comportamiento de la producción maderable. En la primera, se evidencia, a lo largo de las primeras seis administraciones públicas consideradas, un crecimiento continuo al transitar de una a la subsecuente. En la segunda tendencia, se hace patente un abatimiento en la cosecha maderable a través del periodo (Figura 1).

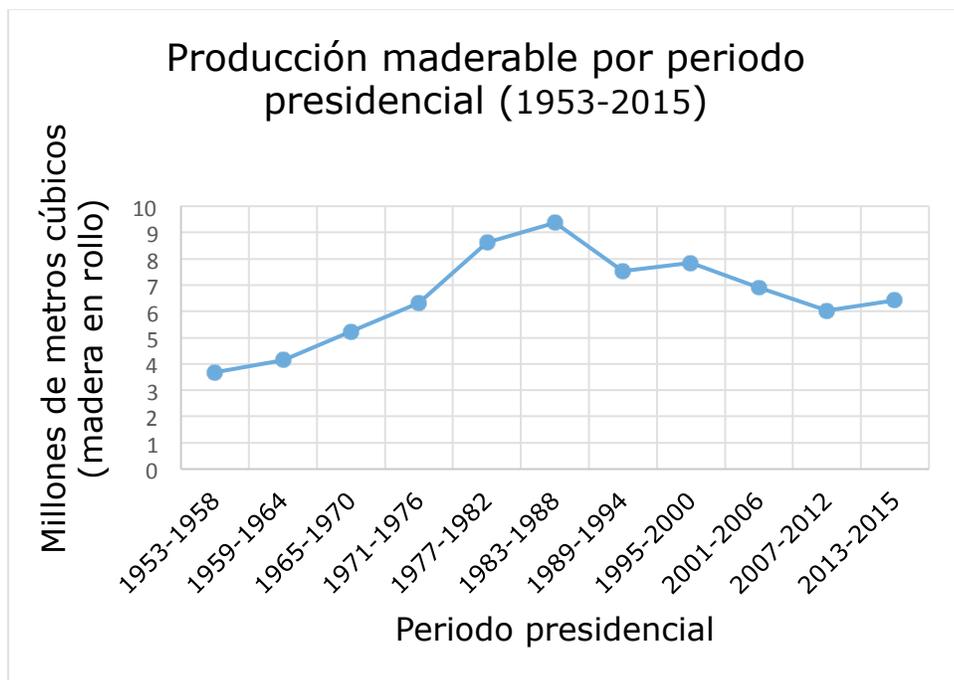


Figura 1. Producción maderable media anual por administración pública 1953-2015.



Análisis de la Tendencia Histórica

Etapa I. Incremento continuo de la producción. Periodo 1953-1982. Sexenios de los presidentes: Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado. A partir de la segunda mitad del siglo XX, México experimentó cambios significativos que implicaron transformaciones profundas en la nación. Por un lado, el aumento poblacional y por otro el desarrollo del país, una vez superada la etapa revolucionaria, impactaron en una demanda creciente de diversas materias primas estratégicas para el crecimiento industrial y urbano. Una de ellas, fue la madera y sus productos derivados.

Un hecho importante que impactó en favor de un crecimiento sustantivo de la producción forestal en esta etapa histórica, particularmente en el periodo comprendido entre las décadas de los años cincuenta y setenta, fue el apoyo que los gobiernos federales confirieron a la Política de Sustitución de Importaciones; también identificada en su momento como Desarrollo Estabilizador. Mediante la cual, se impulsó la industrialización nacional, con el propósito de producir aquellos bienes que por carecer de la infraestructura necesaria tenían que importarse.

Para asegurar el consumo de los productos elaborados en el territorio nacional, se puso en marcha una estrategia de "mercados cautivos", basada en una reducción significativa y aun en la cancelación de importaciones. Así, se garantizó la comercialización y consumo interno de los productos maderables elaborados por la industria nacional (Cruz y Herrera, 2011).

La situación descrita repercutió en un incremento progresivo de la demanda de madera, la que a su vez incidió en un aumento de la producción maderable anual, lo que se manifestó en dos intervalos:

Intervalo 1. Incremento de la producción a tasa creciente. Periodo comprendido entre las administraciones públicas de los presidentes A. Ruiz Cortines-J. López

Portillo (1953-1982). Un importante antecedente que tuvo particular incidencia en dicha etapa ocurrió durante el mandato presidencial (1941-1946) del Gral. Manuel Ávila Camacho, quien fue un destacado impulsor de la industria nacional, estrategia que, a su vez, tuvo una importante repercusión en la industria forestal.

El presidente M. Ávila Camacho consideró que el aprovechamiento de los bosques del país podía sentar las bases para la constitución de una sólida industria forestal, que impactara, significativamente, en la economía nacional. Bajo esa premisa, y apoyado en la Ley Forestal de 1943 (Consejo Civil para la Silvicultura Sostenible, s/f), aprobó una serie de decretos presidenciales a favor de concesiones forestales que habían de promover y abastecer de madera a una futura industria forestal, fundamentalmente en materia de producción de celulosa y de papel.

Para cada concesión decretada, se delimitó una superficie boscosa determinada, destinada al abastecimiento de la empresa industrial. De esta manera nacieron las Unidades Industriales de Explotación Forestal (UIEF), mecanismo que habría de favorecer, a lo largo de más de cuatro décadas, un notable aprovechamiento de los bosques de México, e impulsaría el desarrollo de su industria forestal.

La formalización legal de las UIEF se dio a través del Artículo 6 de Ley Forestal de 1943 (Consejo Civil para la Silvicultura Sostenible, s/f), en el que se especificó:

"Artículo 6.- Se considera de utilidad pública la constitución de unidades industriales de explotación forestal para el abastecimiento de las materias primas requeridas por las industrias: minera, papelera, de construcción, de transportes, de materiales de guerra, etc".

El sistema de concesiones forestales se creó al amparo de decretos presidenciales que inició el presidente Manuel Ávila Camacho, que establecieron las bases que dieron orden, fundamentación técnica y continuidad a los programas de aprovechamiento forestal en el país. Estos se llevaron a cabo acatando bases de ordenación forestal que permitieron una cosecha continua y sostenida de madera en las superficies arboladas concesionadas a lo largo de años. Con ello, se garantizó el abastecimiento de este insumo básico para la industria forestal. Además, se crearon

infraestructura y sistemas de trabajo para actividades fundamentales del buen manejo forestal, como fueron: el levantamiento de inventarios forestales, la construcción de caminos forestales, la aplicación de prácticas silvícolas, la reforestación, el control y combate de incendios forestales, así como de plagas y enfermedades de los bosques; asimismo, se promovió una estrecha interacción entre los miembros de las direcciones técnicas de las unidades forestales con las organizaciones ejidales y comunales.

Los resultados señalados fueron decisivos para que los presidentes subsecuentes a M. Ávila Camacho validaran y apoyaran el sistema de UIEF. En el marco de esa estrategia, la producción maderable del país aumentó a una tasa creciente, hasta el sexenio del presidente J. López Portillo (Figura 2).



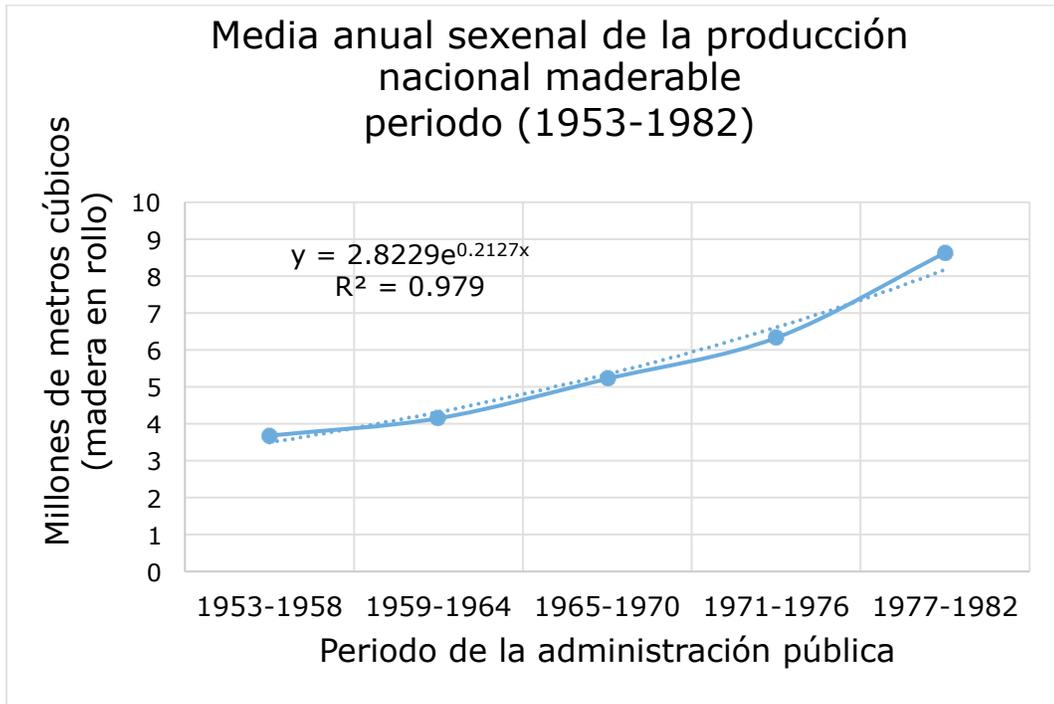


Figura 2. Producción nacional maderable (media anual del sexenio) durante cinco administraciones públicas en el periodo (1953-1982).

El ensayo de modelos de regresión aplicado a los datos del periodo señalado, evidenció el mejor ajuste a través de un modelo exponencial, con un valor de $R^2 = 0.979$. La ecuación así estimada fue: $Y = 2.8229e^{0.2127x}$.

Como parte del análisis, se calculó la Tasa de Variación Porcentual en la producción maderable entre dos sexenios sucesivos, mediante la diferencia de medias de los dos periodos, dividida entre la media del primero de ellos, expresada en por ciento:

$$TVP = (Y_i - Y_{i-1})/Y_{i-1} * 100$$

Donde:

TVP = Tasa de Variación Porcentual de la producción maderable entre dos sexenios consecutivos.

Y_i = Media Anual de la Producción Maderable en el sexenio i

Y_{i-1} = Media Anual de la Producción Maderable en el sexenio inmediatamente anterior al sexenio i

El cálculo refleja que la mayor tasa se registró en la transición de los periodos de los presidentes L. Echeverría-López Portillo, con un valor de 36.33 %, y la menor en la transición de A. Ruiz Cortines-A. López Mateos, calculada en 12.77 % (Cuadro 2).

Cuadro 2. Valor de la Tasa de Variación Porcentual (TVP) en la producción maderable para cuatro sexenios consecutivos correspondientes al periodo 1953—1982.

Sexenios Sucesivos	Valor de la tasa de Variación Porcentual en la producción maderable (TVP)
A. Ruiz Cortines-A. López Mateos	12.77 %
A. López Mateos-G. Díaz Ordaz	25.78 %
G. Díaz Ordaz-L. Echeverría Álvarez	21.26 %
L. Echeverría Álvarez-J. López Portillo	36.33 %

Con base en los datos previos, puede concluirse que el periodo bajo análisis (1953-1982) representa el intervalo histórico que ha registrado la mayor tasa de crecimiento en la producción formal de madera en México. Algunos factores o circunstancias que lo favorecieron, se anotan a continuación:

a) La consolidación en la operación de las Unidades Industriales de Explotación Forestal, como resultado del apoyo que los presidentes de la república de ese periodo, brindaron a ese sistema de aprovechamiento forestal (Beltrán, 1964).

b) La cancelación de las vedas forestales que se decretaron, particularmente, en el periodo 1940-1952, las cuales habían cancelado los aprovechamientos forestales formales en la mayor parte de las entidades.

c) El significativo intervencionismo del Estado en el sector forestal durante las administraciones de los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo, que dieron lugar a la creación y operación de un número de empresas y organismos paraestatales en dicho sector. A nivel federal, destacó la creación de los organismos públicos descentralizados: Productos Forestales Mexicanos (Proformex, Durango); Productos Forestales de la Tarahumara (Profortarah, Chihuahua) y Forestal Vicente Guerrero (Fovigro, Guerrero). En el ámbito estatal operaron: Productos Forestales del estado de Michoacán (Proformich), Protectora e Industrializadora de los Bosques (Protinbos, Estado de México) y Aprovechamientos Forestales de Nayarit (Aprofon). La operación de esas y otras organizaciones paraestatales influyó, con toda seguridad, en el aumento de la cosecha maderable.

Intervalo 2. Crecimiento a tasa decreciente. Periodo entre la administración pública a cargo del presidente J. López Portillo y su sucesor, M. de la Madrid Hurtado (1983-1988). La tendencia expuesta de crecimiento de la producción maderable a tasa creciente presentó una desaceleración durante el sexenio del presidente de la Madrid Hurtado. No obstante, en esa administración presidencial, la producción maderable alcanzó su máximo pico histórico, en el año 1985, con un valor de 9.95 millones de metros cúbicos de madera en rollo. De igual manera, la media anual de

producción, exhibió su máximo valor, 9.37 millones de m³, con relación a las medias anuales sexenales del resto de las administraciones públicas.

El sistema de concesiones forestales referidas, que impulsaron el aprovechamiento de los bosques y propiciaron el desarrollo de la industria forestal del país, nació con una importante limitante: no insertó a los dueños y poseedores de los bosques en la cadena productiva, y solamente se les retribuyó un reducido pago —bajo la denominación de “derecho de monte”— por la madera que, como insumo, aportaron de sus bosques para la industria. Dicha situación de inequidad condujo a la cancelación de las concesiones a través de la Ley Forestal de 1986, expedida durante la presidencia de M. de la Madrid Hurtado.

Con la cancelación de las Unidades Forestales, el Gobierno impulsó una política de incremento a la socio producción, para promover la participación activa de los poseedores de bosques ejidales y comunales en su aprovechamiento, y, en general, en la cadena productiva forestal. Sin embargo, la respuesta estuvo lejos de llenar el vacío en la producción forestal que dejó la desaparición de las unidades referidas. Al respecto, es importante considerar que el sistema de las Unidades Forestales operó en toda la cadena productiva, en un contexto de economía de escala. Lo anterior, se perdió cuando el manejo forestal se implementó a nivel predio ejidal o comunal. Situación que impactó en un descenso de la producción maderable, a partir de la segunda mitad del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, que se acentuó sustancialmente durante el sexenio siguiente, bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

Aunque la cosecha anual de madera todavía registró incremento en la transición de los gobiernos J. López Portillo-M. de la Madrid, la tasa de crecimiento de la producción resultó muy inferior a las logradas en la Etapa I. La TVP calculada en la transición de los gobiernos J. López Portillo-M. De la Madrid fue de 8.57 %, bastante inferior a los valores estimados para el periodo 1953-1982 (Cuadro 2).

Si hubiese continuado el patrón de crecimiento de la producción maderable alcanzado en el periodo A. Ruiz Cortines-J. López Portillo, hasta el sexenio de M. de la Madrid Hurtado, de acuerdo con el modelo de regresión estimado (Figura 2), la producción media anual de ese sexenio habría sido cercana a 10.11 millones de m³ de madera en rollo, lo cual sería un nuevo máximo histórico. No obstante, el valor efectivamente registrado fue de 9.37 millones de m³. La diferencia equivale a 7.9 % de esta última cifra.

En adición a la cancelación de las unidades forestales, otros factores que incidieron en la reducción del patrón de crecimiento en la producción maderable, a partir de la administración del ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado fueron:

- El surgimiento de la corriente ambiental. El sexenio del presidente M. de la Madrid fue precursor en el proceso formal de incorporar a las tareas de la administración pública la problemática ambiental y ecológica. En ese periodo se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente, la cual fue sustituida en 1988 por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Por otro lado, la temática ecológica se incorporó a la administración pública a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dentro de la cual se instituyó la Subsecretaría de Ecología (Guevara, 2005). Tal situación introdujo indefiniciones, incertidumbre y nuevos requisitos alrededor de los permisos para los aprovechamientos forestales, los que habrían de incidir en el monto de la cosecha maderable.
- La fragmentación del manejo forestal. Un aspecto favorable que impactó en los niveles de aprovechamiento maderable, que alcanzaron las concesiones forestales desaparecidas, fue el destino de amplias superficies arboladas del país al abasto de madera a las industrias apoyadas en el decreto correspondiente. Gracias a dicha circunstancia fue posible elaborar y poner en marcha planes de ordenación forestal de largo plazo, basados en sólidos programas técnicos de manejo.

La desaparición de las citadas concesiones, abrió la opción para que los ejidos y comunidades poseedoras de extensiones arboladas pudiesen gestionar directamente, aprovechamientos maderables en sus predios. Sin embargo, la mayoría de estos, en razón de la tenencia de la tierra, son de limitada extensión. Ante la ausencia de esquemas de organización por parte de sus poseedores, no todos los predios forestales son objeto de aprovechamiento, y muchos de ellos son excluidos del mismo. La fragmentación de las superficies forestales ha limitado los aprovechamientos y ha cancelado, con frecuencia, la aplicación de auténticos planes de manejo forestal.

- El ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). La presidencia de Miguel de la Madrid marcó el comienzo de los gobiernos neoliberales en México. En 1986 ingresó al país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT), con ello inició la apertura comercial. Hecho que marcó el ingreso al país de madera y sus productos derivados procedentes de otras naciones, frecuentemente, en condiciones más ventajosas que las de la oferta doméstica de productos maderables.

Tendencia Histórica II. Abatimiento de la producción. Periodo 1989-2014. Sexenios de los presidentes: Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quezada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto. El gobierno de M. de la Madrid marcó el fin del proceso histórico caracterizado por un incremento sucesivo en la producción maderable a lo largo de diversos sexenios. Con la presidencia de Carlos Salinas de Gortari inició un nuevo proceso, el decremento en dicha producción, hasta la actual administración de E. Peña Nieto. Esa tendencia está enmarcada en tres intervalos:

Intervalo A. Decremento abrupto en la producción. Periodo 1989-1994 (sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari). La media anual de la producción maderable del sexenio del presidente Miguel de la Madrid (9.37 millones de m³ de madera en rollo), experimentó una caída significativa en la siguiente administración (Carlos Salinas), con un descenso de 7.52 millones de

m³. El monto de la reducción, 1.85 millones de m³, incidió en una Tasa de Variación Porcentual (TVP) de -19.74 %.

Durante el gobierno del presidente C. Salinas, se protocolizó el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) (Veruette, 2001). Este trascendental hecho tuvo un importante impacto en la economía nacional, ya que abrió, abruptamente, al país al comercio internacional. Así, quedó atrás la política proteccionista que imperó a lo largo de décadas. La apertura impactó de manera significativa al sistema de comercialización, exclusivamente, doméstico que caracterizó al sector forestal. A partir de dicha coyuntura, la población mexicana tuvo la oportunidad de adquirir productos forestales del exterior, con frecuencia a mejor precio en igualdad de calidad, o mejor al mismo precio. Tal situación se reflejó en la caída de la producción maderable y en el desplome de la industria forestal de la nación.

Intervalo B. Ligera recuperación. Periodo 1995-2000. (sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León). El gobierno del presidente Ernesto Zedillo hizo una significativa aportación histórica al sector forestal de México, al poner en marcha, por vez primera, un abanico de subsidios en apoyo al desarrollo del sector. Tan relevante hecho estuvo avalado en el Artículo 33 de la modificación efectuada en 1997 a la Ley Forestal de 1992. Dicho artículo estableció:

“La Secretaría y las demás dependencias de la Administración Pública Federal competentes, tomando en consideración el valor, potencialidades y costos de los recursos y actividades forestales establecerán medidas, programas e instrumentos económicos para fomentar, inducir e impulsar la inversión y participación de los sectores social y privado en la conservación, protección, restauración, aprovechamiento sustentable y uso múltiple de dichos recursos, así como para la promoción y desarrollo de forestaciones...”

Con base en el antecedente jurídico señalado, se crearon los primeros programas de subsidio: el Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor), el Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales (Procymaf) y el

Programa de Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales (Prodeplan). El Programa Nacional de Reforestación (Pronare), creado durante la administración del presidente C. Salinas, en la administración de E. Zedillo adquirió también categoría de un programa de subsidio.

No obstante, la implementación de los programas de subsidios mencionados, y seguramente por efecto de la apertura comercial, la media anual de la producción maderable nacional del sexenio de E. Zedillo, solo registró un ligero aumento, 330 000 m³ de madera en rollo, con respecto a la media anual correspondiente al sexenio de C. Salinas. La TVP tuvo un valor de 4.4 %.

Intervalo C. Decremento de la producción. 2000-2014. (sexenios de los presidentes Vicente Fox Quezada, Felipe Calderón Hinojosa y primeros años de la administración del presidente Enrique Peña Nieto). Las medias anuales de la producción maderable correspondientes a los tres últimos gobiernos han mostrado una tendencia a la baja, con un aumento ligero durante la actual administración del presidente E. Peña Nieto (Figura 3).



Figura 3. Producción nacional maderable (media anual del sexenio) durante cuatro administraciones públicas en el periodo (1995-2015).

Algunos factores y circunstancias que explican dicho comportamiento son:

I) A la fecha, y después del impacto de la apertura comercial, la cadena productiva de la producción y la industrialización maderable nacional no ha superado su falta de competitividad. Los productos maderables importados de Chile, Canadá, y Estados Unidos de América, en lo general, continúan siendo más baratos que los producidos en el país. El valor de la importación de ese tipo de productos en el año 2014 fue de US \$ 1 524.50 millones, que generó un saldo deficitario en la balanza comercial de -US \$ 1 126.28 millones (Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos, 2014).

Por otra parte, la devaluación del peso mexicano a partir del año 2016 es posible que llegue a tener efecto en el panorama planteado, pero su impacto en la industria forestal nacional, de ocurrir, probablemente, se dará en el mediano y largo plazos.

II) Por diversos motivos, en décadas recientes la explotación forestal ilegal en el país se ha incrementado significativamente. La Profepa ha sido rebasada en su capacidad para prevenir y controlar dicho ilícito. Por este motivo, y en consideración de su menor precio, un volumen significativo de madera ilícita ingresa al mercado nacional de productos forestales, lo que le resta opción a la producción maderable formal.

III) A partir de la década de los años setenta del siglo pasado, se llevaron a cabo diversas cumbres internacionales organizadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (UNEP, s/f), así como la publicación y amplia divulgación de diversas obras relacionadas con la problemática ambiental y de los recursos naturales del planeta (Meadows *et al.*, 1972; Ward y Dubos, 1972; Carson, 2010). El proceso de divulgación y de concienciación internacional condujo a un

cambio en las políticas nacionales de un número de países, las que fueron reorientadas al Desarrollo Sustentable. México, no fue la excepción; así, en el año 2003, se promulgó la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, que encausa la política forestal de la nación hacia el logro de dicho paradigma.

Desde una perspectiva global, los bosques fueron ampliamente reconocidos y ponderados por su vital aportación de servicios ambientales, relegando la producción de bienes en varios casos a un segundo plano. Esto explica el interés prioritario de los gobiernos mexicanos recientes hacia la protección y la conservación de los bosques, y a la producción de servicios, más que a la producción maderable. Alrededor de este punto, el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (2014) destacó: "La magnitud del déficit comercial forestal y su tendencia creciente a veinte años del inicio del Tratado de Libre Comercio, demuestran la profunda crisis en la que se ha sumido el sector por sobrerregulaciones, descuido gubernamental y una política que prioriza la protección de los bosques sobre el enfoque del desarrollo productivo sustentable".

IV) A lo largo de la historia, la mayor parte de la producción maderable de la nación ha dependido, fundamentalmente, de los bosques de coníferas. Al respecto, los estados de Chihuahua y de Durango han sido los principales productores. Otras entidades, como Michoacán, Jalisco, Estado de México, Oaxaca y Guerrero han contribuido a la cosecha maderable, aunque en un segundo plano. Se reconoce que, en el presente los principales macizos montañosos con bosques de coníferas, particularmente de Durango y Chihuahua, están significativamente disminuidos en su capacidad productiva por el efecto de años de intensa extracción maderable. En la actualidad la mayor parte de estos bosques contienen estructuras de arbolado joven, con pequeñas y medianas dimensiones.

- V) Por otra parte, aunque el programa de subsidio en apoyo a las plantaciones forestales comerciales (Prodeplan) se puso en marcha el año 1997, a la fecha la cosecha maderable proveniente de ese sistema de producción no tiene las metas esperadas y su aportación a la producción maderable anual continúa siendo limitada.
- VI) Los programas de subsidio al sector forestal, iniciados a partir del sexenio del presidente Ernesto Zedillo, a más de dos décadas de su implementación, no han tenido mayor impacto en promover un aumento en la producción maderable. Parte del problema ha sido que han carecido de una planeación integral de mediano y largo plazo. Diversos proyectos, descoordinados, desvinculados y con objetivos particulares, se aplicaron en diferentes años en diversas regiones del país, en un contexto fragmentado y sin visión de largo plazo (Caballero, 2012).

Conclusiones

El monto de la cosecha maderable de México ha exhibido una tendencia histórica irregular, lo que evidencia las políticas que en materia forestal emitieron e implementaron las diferentes administraciones públicas. La ausencia de una visión de largo plazo motivó la aplicación cambiante de políticas y estrategias de corto y medio plazo, que hace patente una falta de rumbo en la conducción del sector forestal del país.

En este contexto histórico, las políticas forestales han variado en un marco de estrategias que han oscilado, desde un significativo control estatal hasta otras basadas, fundamentalmente, en el comportamiento de los mercados, con limitada intervención gubernamental (políticas neoliberales).

El decreto de creación de las Unidades Industriales de Explotación Forestal (UIEF) expedido por el presidente Manuel Ávila Camacho, con base en la Ley Forestal de

1943, sentó las bases para un incremento sostenido de la cosecha maderable a lo largo de cinco administraciones públicas. Tal escenario fue evidente a partir del sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines, y se continuó con las administraciones públicas de los presidentes Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz, Luís Echeverría Álvarez y José López Portillo, cuya culminación de dicho proceso fue la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

En tanto, el gobierno de Miguel de la Madrid condujo al máximo pico histórico en la producción maderable anual, 9.95 millones de metros cúbicos de madera en rollo en 1985, el siguiente, a cargo de Carlos Salinas, marcó una significativa caída en la producción. La media anual del sexenio para la producción maderable, 7.52 millones de m³, representó un descenso de 19.74 %, con respecto al valor correspondiente —9.37 millones de metros cúbicos— del sexenio anterior. A partir de esa etapa histórica, la media sexenal de la producción maderable anual se ha mantenido por debajo de 8.0 millones de metros cúbicos.

Existen varias circunstancias que probablemente han incidido en forma complementaria para mantener la producción maderable en el bajo nivel de las últimas administraciones públicas:

- a) La baja productividad actual de los bosques comerciales de coníferas, gran parte de los cuales evidencian el efecto de décadas de sobreexplotación, así como del deterioro ocasionado por el continuo cambio de uso del suelo con fines agropecuarios.
- b) La fragmentación del manejo forestal, confinado actualmente a pequeños predios y reducidas superficies forestales.
- c) El incontrolado aumento de la explotación ilícita de los bosques y la competencia ilegal en el mercado nacional de productos forestales (Caballero, 2010).
- d) La apertura comercial que provee de madera importada más barata que la producida en el país. En el año 2014, el valor de las importaciones de productos forestales fue de US \$ 8 042 millones, cifra 14 % superior al del

año 2010 (US \$ 7 043 millones) (Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos, 2014).

- e) La escasa efectividad y el limitado impacto en la producción forestal nacional que han tenido las políticas de subsidio al sector, como es el caso del Prodefor y del Prodeplan.

Para que el sector forestal de México despegue para convertirse en un auténtico pistón de desarrollo económico, se requiere de un cambio de visión por parte de los tomadores de decisiones y responsables de la política pública forestal del país. En principio, resulta importante crear un entorno atractivo para la inversión que despierte el interés del sector privado. Para este propósito es imprescindible un cambio en la legislación forestal tal que promueva una auténtica actividad forestal empresarial, crear una estructura administrativa ágil, eficiente y dinámica, que deje atrás la sobrerregulación que a lo largo de la historia ha estado asociada a la administración, constituyendo un freno al desarrollo forestal (Fernández y Mendoza, s/f). Lo anterior, ebe acompañarse de sistemas efectivos de información y comunicación, financiamiento, reconversión industrial, capacitación, etcétera.

Las políticas forestales de las últimas décadas en México, si bien se han articulado al paradigma moderno del desarrollo sustentable, se han encauzado, prioritariamente, al eje ambiental y han desatendido el enfoque productivo. Sin descuidar el rol estratégico y fundamental de los ecosistemas forestales, a través de su aportación de servicios ambientales, se precisan políticas orientadas a hacer más eficaz la cadena productiva y de valor del sector. De otra manera, continuará perdiéndose la oportunidad de hacer de los bosques un mecanismo de bienestar, desarrollo y progreso de la nación.

Agradecimientos

Agradezco al Colegio de Postgraduados, institución donde laboro, por los apoyos brindados a través de diversas oficinas y colaboradores para integrar la información histórica y coadyuvar en el análisis e interpretación de dicha información.

Conflicto de interés

El autor declara no tener conflicto de intereses.

Referencias

- Beltrán, E. 1964. La batalla forestal. Ed. Cultura. 187 p. México, D.F., México. 187 p.
- Caballero D., M. 2000. La actividad forestal en México. Tomo I. Universidad Autónoma Chapingo. Texcoco, Edo. de Méx., México. 275 p.
- Caballero D., M. 2010. La verdadera cosecha maderable en México. Revista Mexicana de Ciencias Forestales 1(1): 9-23.
- Caballero D., M. 2012. Los programas de subsidio al sector forestal de México. ¿Dónde estamos?... ¿Hacia dónde vamos? Forestal 21(15): 23-24.
- Carson, R. 2010. Primavera silenciosa. Ed. Crítica. Barcelona, España. 372 p.
- Consejo Civil para la Silvicultura Sostenible. s/f. Ley Forestal de 1943. http://www.ccmss.org.mx/descargas/ley_1943.pdf (16 de enero de 2017).
- Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible. 2014. Crisis del sector forestal mexicano, nuevos indicadores y evidencias. Nota Informativa 38. México, D.F., México. 7 p.

Cruz R., J. y P. Herrera. 2011. El empleo en México. Del modelo de sustitución de importaciones (ISI) al modelo de libre mercado. *Economía y Sociedad* 18:49-63.

Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos. 2014. Anuario Estadístico de la Producción Forestal. 2014. Semarnat. México, D.F., México. 227 p.

Guevara S., A. 2005. Política ambiental en México: Génesis, Desarrollo y Perspectivas. *Boletín ICE Económico*. 821: 163-175.

Meadows, D. L., D. Meadows, J. Randers and W. W. Behrens. 1972. *The limits to growth*. Universe Books. New York, NY USA. 207 p.

United Nations Environment Programme (UNEP). s/f. Report of the United Nations Conference on the Human Environment. <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97> (15 de junio de 2016).

Veruette F., J. 2001. *La Economía Mexicana y la Política Pública Forestal (1880-1994)*. Tesis Doctoral. Colegio de Postgraduados. Montecillo, Edo. de Méx., México. 353 p.

Ward, B. and R. Dubos. 1972. *Only one earth. The care and maintenance of a small planet*. Penguin books. Harmondsworth, London. United Kingdom. 225p.