

La Ley Forestal y el Municipio Libre

JESUS VAZQUEZ SOTO

INTRODUCCION

El domingo 14 de enero de 1917, el diputado Heriberto Jara, al proponer que el municipio libre quedara establecido en la ciudad de México, aclaró que: "la idea de municipio es la propia libertad económica y no puede haber autonomía donde no hay elementos suficientes para que subsista, que la razón de ser de los ayuntamientos es que puedan vivir de sus recursos" (Bojórquez, 1967).

Ya antes, el 1o. de diciembre de 1916, al abrirse el Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, y después de entregar su proyecto de Constitución reformada, don Venustiano Carranza defendió la institución del municipio independiente como "una de las grandes conquistas de la revolución" y como garantía de la libertad electoral.

Las ideas de Heriberto Jara nos hacen recordar las afirmaciones de don Melchor Ocampo, al decir que: "Yo estoy convenci-

do que, en la administración, los medios son el todo, y que no basta estar de acuerdo con los objetivos si los medios existentes no aseguran alcanzarlos" (Carrillo Castro, 1973).

Hay voces que señalan que la solución a la pobreza secular de los municipios puede encontrarse en el aprovechamiento de sus recursos naturales, para lo cual es necesario empezar por organizar a los propietarios y poseedores de esos recursos, propiciando su intervención en los procesos de aprovechamiento, industrialización y comercialización de ellos, definiendo también sus deberes y responsabilidades. Sin embargo, hemos de aceptar nuestro desconcierto cuando nos damos cuenta que, tal vez inconcientemente, algunas personas esperan que el aprovechamiento de algunos de esos recursos tenga un carácter dual; esto es, que por una parte cumpla objetivos sociales y políticos y, por otra, que organice su operación con criterios no sólo eficientes, sino que se asemejen a los de las empresas priva-

das. Desde luego, no ha habido la crítica necesaria que haga comprensibles esos planteamientos y ayude a tomar conciencia de los posibles efectos por venir, ya que una propuesta como la planteada, por un lado, hará que esas empresas adolezcan de todos los inconvenientes y deficiencias de cualquier organismo burocrático y, por otra parte, al tratarse y considerarse una empresa capitalista deberá atender y sujetarse a la legislación fiscal y de trabajo vigentes.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en su capítulo 2o., establece la política del Estado mexicano, citando que el federalismo expresa la voluntad política de descentralizar la vida nacional para el fortalecimiento de los estados y el municipio, de modo que éste se constituya en el espacio esencial de la vida económica, social y política del país dentro de un mejor equilibrio territorial.

En el sub-capítulo 2.2, gobierno, y en su apartado 2.2.2, fortalecimiento del federalismo, el plan reitera que el fortalecimiento de la Nación reclama la descentralización de la vida nacional para dar mayor vigencia al pacto federal. Se cita la decisión de reformar al gobierno de los estados y del municipio libre, para que en el marco de las disposiciones constitucionales los estados regulen, mediante la legislación local, las relaciones entre los ayuntamientos y los poderes del estado; se habla de la prestación de servicios públicos, de la asignación de recursos económicos propios y de participaciones, de desarrollo urbano, de la instauración de relaciones de municipios entre y con el estado, entre otros aspectos.

Se habla de desarrollo estatal y municipal, de convenios con los gobiernos de los estados, buscando un desarrollo global más equilibrado. Igualmente, se habla de bancos de datos sobre administración municipal, prestación de servicios públicos y desarrollo de modelos alternativos de convenios intermunicipales, municipio-estado, estado-federación y los que interesen a los tres niveles de gobierno.

En el capítulo 5o., referente a la estrategia económica y social, se cita que ésta con-

cilia el combate a la crisis con la reorientación profunda de la economía. Se citan dos líneas fundamentales de acción: una de reordenación económica y otra de cambio estructural.

En el sub-capítulo 5.3 se aborda el cambio estructural. En el apartado 5.3.3 se habla de descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social; mientras que en el apartado 5.3.3.1 se habla de promover un desarrollo estatal integral que fortalezca el pacto federal y el municipio libre, mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional.

Se cita que la política regional considera a las entidades federativas como el ámbito geográfico fundamental y que para promover un desarrollo estatal integral se fortalecerá la participación de los estados y municipios, y de los sectores social y privado en el proceso de desarrollo regional, a través de su acción conjunta y coordinada en la planeación, operación y evaluación de planes y programas que impulsen el desarrollo de sus comunidades.

La relación campo-ciudad será punto de partida y se considera necesario atender las características propias de cada región, impulsando el desarrollo de ramas de la agricultura y de la industria, buscando una asignación más racional de los recursos disponibles.

Las decisiones serán tomadas por los mismos habitantes de los estados y municipios, y se expresarán a través de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, correspondiendo a esos sistemas la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, los planes municipales y/o subregionales.

El Convenio Unico de Desarrollo es el instrumento integrador que permite apoyar a los municipios a los principios del régimen federal, mediante la coordinación de esfuerzos y la correlación de acciones. Igualmente, sienta las bases para transferir a los gobiernos estatales y municipales recursos, programas y responsabilidades que hagan posible la descentralización de la vida nacional.

A propósito de estos temas, se ha dicho que "El gobierno federal tiene tal cúmulo de atribuciones que se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo del país, ha degenerado en una burocracia lenta, ine-

ficaz, obstaculizadora, que impide la democracia y provoca deseconomías" (Moreno Toscano, 1982).

También se ha dicho que los municipios "dependen, en líneas generales, de los gobiernos de los estados, tanto política como financieramente" (Granados Chapa, 1982). Además, el acelerado proceso de industrialización ha generado situaciones conflictivas en municipios que no dejaron de ser rurales. En cualquier parte, sobre las mejores tierras agrícolas de una zona, por ejemplo, se construyen parques industriales con infraestructura completa —urbanizaciones industriales—, para en esa forma asegurar ayudas federales, única forma, a veces, de atraer inversiones, resultando siempre como consecuencia un grave deterioro del ambiente.

"El sistema institucional entra en conflicto abiertamente con los principios en que se basan las políticas de desarrollo ecológicamente prudentes. Estas se enfocan hacia un desarrollo autosuficiente de las poblaciones, hacia la utilización óptima de sus recursos naturales y la adaptación a un medio ambiente que transforma sin destruir" (Toledo, 1983).

Por otra parte, en relación con el cambio estructural que menciona el PND, debemos recordar que los antiguos Convenios Unicos de Coordinación (CUC) sirvieron para transferir a los estados la realización de obras decididas, diseñadas, programadas y financiadas por el gobierno federal. Mientras que con base en los Comités de Promoción del Desarrollo (COPRODES), dependencias federales en el periodo 1971-1975, en 1976 surgen los COPLADES, los que elaboran el Plan Estatal de Desarrollo, definen las coordinaciones que deben existir entre el estado, los municipios y los proyectos federales, proponen y evalúan los planes de inversión y funcionan, además, como órganos de consulta para los ayuntamientos. Los COPLADES son, formalmente, organismos descentralizados del gobierno estatal y son presididos por los gobernadores, pero el secretariado técnico se mantiene en manos del delegado estatal de la SPP. En esos organismos se recrea el viejo esquema de las "fuerzas vivas", integrándolo al moderno sistema nacional de planeación.

A propósito de todo lo anterior, resalta

lo anotado por algunos de nuestros estudiosos de las cosas públicas: "el federalismo no se fortalece sólo lubricándolo con dinero federal o con programas formulados y financiados desde el centro, aunque administrados por los gobiernos de las entidades federativas... Para cada nivel de gobierno debe haber un conjunto de responsabilidades separadas y autónomas".

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTICULO 115

Sayeg Helú (1986) nos dice que desde 1922 se propuso, sin lograr su aprobación, la declaración de servicios municipales urbanos a la apertura y conservación de plazas, calles, jardines y calzadas y, dentro de los servicios municipales rústicos entre otros aspectos, a la conservación y limpieza de los manantiales y corrientes del municipio, así como a la conservación y repoblación de los bosques existentes y la formación de bosques nuevos.

El nuevo texto del artículo 115 constitucional, aparecido el 3 de febrero de 1983, tiende a robustecer al municipio libre, así como a vigorizar su hacienda y su autonomía política entre otras varias de sus facultades (Sayeg Helú, 1986). Desde la exposición de motivos se asienta que el municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política. El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir con la gran tarea nacional que representa el gobierno directo de la comunidad básica.

Se dice que se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los municipios del país, sus grados de desarrollo y los contrastes entre municipios urbanos fuertes económicamente, además de organizados, y los municipios pobres, sin autogobierno y sin capacidad administrativa.

En la fracción III del referido artículo 115, de acuerdo con nuestros propósitos y considerando la gran heterogeneidad de los 2,378 municipios del país y la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, se definen como servicios públicos municipales los correspondientes a calles, parques y jardines, "estableciendo que podrán pro-

porcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dichas características de servicios públicos aquellos otros que se fijan por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera" (Sayeg Helú, 1986).

En la misma fracción III se establecen las llamadas mancomunidades municipales, a través de las cuales los municipios pueden coordinarse y asociarse para prestar en forma más eficaz algunos servicios municipales. Así, con empresas intermunicipales podrán abordarse problemas como la prevención de desequilibrios ecológicos, conservación de los recursos naturales, administración de reservas territoriales, y establecimiento y operación de áreas de recreación.

La fracción V faculta a los municipios para intervenir en la zonificación de planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, además les otorga ingerencia en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, teniendo todo ello como base los fines y lineamientos señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución general de la República.

La fracción VI aborda el problema de la conurbación, citando que la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de centros urbanos que tiendan a formar una continuidad demográfica en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

La búsqueda de un federalismo más dinámico se acrecienta cuando la fracción X del 115 sienta las bases para que tanto la federación y los estados, como éstos con los municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio de ciertas funciones, ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Sayeg Helú nos llama la atención a lo que puede constituir el "talón de Aquiles" de la reforma municipal, representado por la "necesarísima capacitación de recursos

humanos para la administración municipal y para la posibilidad de iniciar un servicio civil de carrera dentro del municipio". Sólo la satisfacción de esas necesidades, junto con las que representa la asistencia técnica que deben prestar las diversas instancias estatales y federales, harán posible que algún día se hable de la total integración del municipio libre al federalismo mexicano. Rabasa (1986) nos dice que "el rompimiento brusco con el pasado" es el otorgar a los estados, ya de por sí ensoberbecidos, su autonomía.

En algunos sectores, particularmente en el PSUM (actualmente PMS), se ha dicho que no se especifican las fuentes particulares de ingresos (de los municipios) y que eso se deja a las leyes locales para la definición con mayor claridad y de una manera general, refiriéndose al texto constitucional, a conceptos más sencillos y globalizadores.

Hay grandes deficiencias en la reglamentación y promoción sistemática de la capacitación de personal en las instituciones oficiales, las que a veces se hallan muy alejadas de la realidad nacional, de tal manera que no se puede hablar de cuadros formados técnica e ideológicamente comprometidos, para que cumplan sus labores con convicción política y sentido social.

Nuestra base constitucional nos reafirma que los bosques mexicanos son propiedad indiscutible de la nación y, sin embargo, a pesar de que México está dedicando recursos a formar técnicos forestales, la Ley Forestal señala que la posible concesión de los servicios técnicos forestales fijados por la misma ley, puede otorgarse a oficinas, grupos o personas no importando que funcionen en forma aislada y sin base técnica profesional. Todo lo citado es grave, ya que significa la clausura de todo curso de enseñanza y capacitación forestal bajo bases académicas. Hemos dado paso, oficializándolas, a las actitudes mesiánicas y nos hemos olvidado que el aprovechamiento de los recursos naturales debe tener como objetivo básico servir al bien común, lo cual no debe implicar el sacrificio de las aspiraciones de nadie, ni personales ni políticas ni empresariales.

Hemos desarmado un servicio forestal que, si bien no era muy eficiente, sí funcionaba aceptablemente. Hemos retrasado la

actividad científica y tecnológica forestal, acciones que pagaremos muy caro dentro de algunos años. En la actualidad, nuestros técnicos forestales son perseguidos y andan en desbandada y no somos capaces de utilizarlos productivamente. Ya tenemos enormes mermas en la producción forestal y disminución de fuentes de trabajo, además de un aumento de frases, poses demagógicas y declaraciones retóricas acerca del potencial forestal nacional.

Debemos aspirar a contar con una industria forestal sólida, la que precisa operar con garantías y, a fin de que su desenvolvimiento sea positivo en beneficio del interés general, requiere seguridad en sus inversiones y la protección del Estado en tanto que cumpla con las condiciones y requisitos que se le fijen.

Los procesos de desarrollo rural integral en las regiones forestales deben tomar en cuenta la transformación de las relaciones de producción y de poder en esas regiones; para lograr ese objetivo es necesario reforzar las acciones de la administración pública, tanto a nivel federal, estatal como municipal.

La creciente inseguridad reinante en toda la actividad forestal, agravada por algunas actuaciones irresponsables, nos obligan a subrayar la rotunda disyuntiva a que se enfrenta la actividad forestal nacional: o se reducen los costos de producción, se procura la mejoría en la situación económica y social de los propietarios y poseedores de los bosques, se cultiva y fomenta el recurso forestal y se mejora la calidad mediante nuevos métodos de aprovechamiento y coordinación de actividades o se pierde una de nuestras principales fuentes productoras de bienestar, como son los bosques.

LA LEY FORESTAL Y EL MUNICIPIO

Dentro de las disposiciones generales de la nueva Ley Forestal, en el artículo 2o. se establecen los lineamientos de política nacional para la ordenación y regulación forestal y en la fracción XIII de ese artículo se dice: "establecer lineamientos para convenir, coordinar y concertar acciones y colaborar con los Gobiernos de los Estados y organizaciones públicas, privadas y sociales".

En el artículo 9o. se cita que el ejecutivo

federal, a través de la SARH, celebrará con los gobiernos de los estados y el gobierno del Distrito Federal los convenios y acuerdos de coordinación que procedan, los cuales se referirán, entre otros, a los siguientes aspectos:

Fracción I. La articulación y congruencia de las políticas y los programas federales con los de los estados y municipios;

Fracción XIII. La responsabilidad para la realización directa que asuman las entidades federativas en:

- a. Prevención y combate de incendios y otros siniestros forestales.
- b. Prevención, detección y combate de plagas y enfermedades forestales.
- c. Viveros y reforestación.

La SARH colaborará con los gobiernos de las entidades federativas en la formación de los recursos humanos que requiera y establecerá el sistema que le permita dar seguimiento y evaluar los resultados que se obtengan por la ejecución de las operaciones y trabajos a que se refiere este artículo.

En el artículo 17 se establece la integración del Fondo para el Desarrollo Forestal, el cual tendrá por objeto coadyuvar en las tareas de promoción e impulso de la actividad forestal conjuntamente con la SARH. En la fracción II se cita que el fondo se integrará con las aportaciones que efectúen los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, los organismos y entidades públicas y sociales, así como los particulares.

En el artículo 18 se estatuye que el ejecutivo federal, a propuesta de la SARH, en coordinación con la SEDUE y, en su caso, con la participación de las autoridades locales o municipales, éstas últimas en los términos del artículo 115 constitucional, por medio de las declaratorias a que se refiere esta ley, ordenará y delimitará los terrenos forestales que deban permanecer como tales, los que puedan reincorporarse al uso forestal, los que sean susceptibles de ser utilizados en actividades agropecuarias y aquellos que deban mantenerse inalterables.

Desde luego que se hace la previsión de que en las declaraciones se determinarán

las modalidades y limitaciones sobre la utilización de los terrenos. Las declaraciones atenderán las previsiones del PND y deberán basarse en el Programa Sectorial Forestal.

El artículo 37 de la Ley Forestal indica que la SARH, en coordinación con el gobierno del DF, los gobiernos de los estados y de los municipios, organizará y promoverá campañas de difusión y cultura forestal en relación con la prevención y combate de incendios forestales.

En el artículo 45 se indica que la SARH, en coordinación con la SEDUE y con otras dependencias federales, con los gobiernos del DF, de los estados y de los municipios, así como con los sectores privado y social, promoverá y realizará programas de forestación y reforestación, señalándose algunos de sus objetivos, como son: conservar y fomentar reservas, contribuir a la satisfacción de necesidades futuras, coadyuvar a la producción de alimentos, conservación de regímenes hidráulicos, además de otros.

En el artículo 64 y en relación con la producción forestal, se dice que la SARH y la SCT, con la colaboración de los gobiernos del DF y de los estados y municipios, podrán celebrar convenios con los organismos y empresas del sector paraestatal, las empresas sociales y particulares, así como con los propietarios y poseedores de los recursos forestales, para desarrollar y conservar la infraestructura vial en las regiones forestales.

En el artículo 76 se establece que el ejecutivo federal podrá celebrar convenios con los gobiernos, personas y organizaciones citadas anteriormente, para establecer servicios de vigilancia y se cumplan la Ley Forestal y su reglamento. Se establece que el ejecutivo federal se reserva la facultad de efectuar evaluaciones sobre esos convenios y sus efectos.

A todo lo anterior podemos agregar las reflexiones siguientes:

Primera, desde luego, nuestra experiencia en técnica legislativa es nula, pero consideramos que al incluir los lineamientos de política forestal nacional en el cuerpo de la ley, tal como se puede ver en el artículo 2o., esos lineamientos se vuelven rígidos y no flexibles, a los que puedan agregarse, quitarse o modificarse partes, de acuerdo con

la realidad nacional y los cambios del momento; además, la política forestal debe divulgarse ampliamente para que los ciudadanos puedan hacerla suya, obtener consenso mayoritario y recibir adiciones y supresiones según convenga.

Segunda, en relación con la celebración de convenios entre el ejecutivo federal y los estados sobre incendios, plagas, enfermedades, viveros y reforestación, previstos en el artículo 9o., es necesario reformar procedimientos, métodos y formas de ejercer el poder para pensar en lograr la descentralización de atributos y funciones. Hasta ahora, en algunos Convenios Unicos de Desarrollo (CUDs), suscritos entre el ejecutivo federal y los ejecutivos estatales sobre la posible creación y fortalecimiento de Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, se anota que tendrán características y funciones afines y congruentes a las del COPLADE o sea que se aleja del concepto de municipio libre.

En la redacción de algunos CUDs prevalece una palabrería hueca, se echa mano de proyectos que se repiten (machotes) y en ocasiones no hay relación con la realidad a la que pretenden referirse.

Por otra parte, ha sido desafortunado y lo lamentamos sinceramente, volver a enterarnos de rezagos en los servicios técnicos forestales, en la capacitación y la organización, además de las tareas de reforestación, el control de plagas y en la tecnología, aparte de una reducida organización campesina forestal para la producción sostenida y rentable, y para la protección del recurso, tal como lo informó la Subsecretaría Forestal de la SARH (1983).

La antigua Subsecretaría Forestal nos informó que, en 1984 y para el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) y el Programa Nacional de Bosques y Selvas, se contó con un presupuesto mayor al autorizado en 1983, pero que por problemas de radicación oportuna de recursos no se cubrieron en su totalidad algunas de las metas del programa, como es el caso del proyecto de organización campesina.

En cuanto a coordinación, en el mismo informe la Subsecretaría Forestal nos dice que se instalaron Subcomités Forestales en los COPLADES de cuatro estados de la Re-

pública, aparte de contar con uno más donde dicho Subcomité Forestal ya venía funcionando desde antes. Igualmente, se cita un Subcomité Municipal Forestal (Tlaxco) y de que se instalarían Subcomités Regionales en un estado (Durango).

Al PRONADRI se le dio vigencia para el periodo 1985-1988 y se propuso un 6.9 por ciento anual como crecimiento para la producción forestal, pero ésta ha presentado tasas negativas de crecimiento desde 1980 y para 1986 el subsecretario de Desarrollo y Fomento Agropecuario y Forestal lo ha estimado en -8 por ciento.

Tercera, el artículo 18 es uno de los más interesantes, en nuestro concepto, de los que nos ofrece la nueva Ley Forestal, ya que sugiere la posibilidad a la población local de intervenir en el uso y disfrute de los recursos forestales, a través de la ordenación forestal de las cuencas.

La participación de la población local en la administración de los recursos naturales debe ir más allá de las reivindicaciones sociales involucradas; es una necesidad funcional para poder cambiar de rumbo y buscar metas mejores y más amplias, aceptando como precondition el que la toma de decisiones se traslade hacia los municipios y comunidades involucradas. De aquí que las herramientas clásicas de la administración y planificación forestal tendrán que ser adaptadas a las nuevas circunstancias (véase Janka *et. al.*, 1985).

Para lograr la auténtica participación del municipio forestal en el aprovechamiento racional de sus recursos naturales, es necesario recordar que el uso y abuso que traigan consigo esos aprovechamientos, requiere pensar en nuevos grados de un proceso de civilización madura del consumo, pudiendo resumirlo en el término "auto-regulación", esto como consecuencia de la "yatrogénesis" o sea los males producidos por el *jus utendi*, esto es, por el derecho al abuso.

La auto-regulación, que es un grado elemental de normatividad, representa un riesgo latente que sólo puede evitarse, democráticamente, a través de la maduración social, la cual exige, a su vez, formas activas de cultura y de acción histórica, amén de organización, que instituyen paralelamente nuevos sistemas de comunicación,

de educación y vías de diálogo con los grupos involucrados.

Las mayores dificultades se encuentran en la transformación de instituciones de mando, control y normatividad en instituciones de servicio, apoyo y orientación, recordando ante todo que el traslado del centro de toma de decisiones hacia las comunidades en lo referente a la administración de los recursos naturales no es por sí mismo garantía suficiente para lograr resultados satisfactorios, debiendo por principio examinar críticamente si es que tenemos la infraestructura técnico-científica y la organización administrativa y financiera necesarias, para evitar la creación de falsas expectativas en el enfrentamiento de todos los problemas que conlleva el funcionamiento sano del municipio libre.

En cualquier caso, hay necesidad de aplicar criterios ecológicos básicos, como son: *conservación*, para preservar, restaurar y utilizar racionalmente los recursos naturales, considerando el interés público en primer lugar; *recuperación* de áreas y elementos del ambiente degradados, previendo lo que el hombre puede obtener de la biósfera sin sobrepasar sus posibilidades; *uso racional* de la naturaleza, tomando en cuenta los efectos derivados del desarrollo social; *desarrollo equilibrado*, considerando incrementos de población, niveles de tecnología y las organizaciones sociales; *regionalización*, reconociendo zonas homogéneas con base en sus características físico-naturales y así delimitar las reservas naturales. Para buscar la optimización en el uso de los suelos, debemos aplicar las ideas del *uso diferencial de los suelos*, identificando los usos primarios a través de los cuales la población puede integrarse en un proceso productivo, como única forma viable de garantizar el desarrollo rural integral y la existencia del territorio rural como tal.

Debe distinguirse, por lo menos: cuencas y subcuencas hidroológicas; áreas de captación, almacenamiento y distribución de aguas; áreas de manejo y restauración silvícola; áreas de agroecosistemas; áreas de asentamientos humanos; áreas de protección especial, sea por fisiografía, por fauna silvestre o por educación, investigación, historia, etcétera; áreas recreativas y culturales, sea por usos, costumbres, servidumbres

y demandas populares. Finalmente, conviene declarar las zonas de desarrollo rural y protección natural.

Cuarta, el artículo 46 de la nueva Ley Forestal señala que la SARH promoverá la creación de sociedades silvícolas reforestadoras, en las cuales deben considerarse dos posibilidades: la primera es la de captar recursos económicos, emitiendo acciones de bolsa o títulos, y la segunda es invitar a los gobiernos estatales y municipales a formar parte de esas organizaciones para no sólo apoyar su financiamiento, sino también para garantizar los intereses de los propietarios y poseedores de los terrenos forestales a reforestar. En primer lugar, hay una gran necesidad de elevar los niveles técnicos referentes a la reforestación, que incluyan la planeación, las medidas institucionales necesarias y la solución de problemas técnicos.

Quinta, en la actualidad, el transporte cubre la mayor parte del costo de las materias primas forestales, debiéndose principalmente a los pocos y malos caminos en las regiones forestales, además de otros vicios y problemas agravados con el tiempo; por lo cual, cualesquiera que sean los esfuerzos que se hagan en esos aspectos, deberán producir buenos resultados, tales como los señalados por el artículo 64. Al respecto, hay buenas experiencias en el programa de gran visión de Chihuahua que varios regímenes estatales lo tomaron como propio y, afortunadamente, el gobierno estatal actual no es la excepción.

A propósito de la producción forestal, de la que nos habla el Título Cuarto de la Ley Forestal, nos dice la ex-Subsecretaría Forestal (1985) que en algunas reuniones de los COPLADES se resolvieron problemas de contrataciones y abastecimiento entre los sectores social, paraestatal y privado, gestionando apoyos de otras dependencias para infraestructura, crédito y organización. Se cita que se hallaban en estudio las posibilidades de descentralización de algunas actividades forestales. Igualmente, se cita esas reuniones como apoyo a diversos planes, programas y labores específicas en varias entidades federativas.

OTRAS REFLEXIONES

1. Debe buscarse la mayor vinculación po-

sible entre los trabajos de planeación regional y los presupuestos de inversión por cuanto se refiere al manejo y ordenación de los recursos naturales, para evitar se apliquen sólo objetivos a corto plazo y bajo la lógica del costo-beneficio, ya que así será difícil esperar buenos resultados en el manejo de los recursos naturales municipales. No debemos ignorar la realidad y debemos evitar situarnos en un punto muy alto para tratar de encontrar culpables y cobardes.

2. En gran número de municipios es necesario que, a mediano plazo y con una amplia participación de la comunidad, se apoye el control de la erosión de los suelos, el saneamiento ambiental, la regeneración de áreas verdes, la protección y recarga de acuíferos, la regeneración ecológica en cuencas hidrográficas, el amortiguamiento del deterioro ambiental, la educación ecológica de la población, pero especialmente de niños y adolescentes, así como el control de ruidos y emisión de contaminantes de diversos tipos.

3. Las escuelas de los municipios forestales deben transmitir educación forestal en lo posible, ya que actualmente al estar la educación unificada (uniformizada) en todo el país y puesto que la educación es el instrumento a través del cual las culturas se perpetúan, la escuela tiene por objeto la transmisión, conservación y extensión de la cultura; resultando que la cultura local queda rezagada en aras de la unificación nacional de los programas y métodos de estudio, citándose ejemplos y disposiciones nacionales que a veces no tienen nada que ver con un municipio en particular, siendo así difícil que la escuela influya en el proceso de desarrollo de la comunidad y evitar la dolorosa realidad actual del medio rural en que sumarse a la cultura nacional puede significar la desintegración de las comunidades (Campos de García, 1973). A través de la educación debemos formar para que nuestras gentes aprendan a vivir con dignidad, razonen y se ayuden del saber para elegir y superarse.

4. Al ilustrarnos acerca del crecimiento urbano y su influencia sobre áreas agropecuarias y forestales y sus efectos sobre la convivencia vecinal, las observaciones de Acosta Romero (1986) son dignas de pro-

fundas reflexiones; este autor llega a citar la necesidad de integrar a los diversos municipios y a sus servicios públicos, proponiendo se revise si conviene mantener tan elevado número de municipios como el actual, la llamada "pulverización municipal" de otros autores. Al citar que no es posible comparar algunos grandes municipios urbanos con algunos municipios rurales, recalca sobre la necesidad de alcanzar cierto grado de educación ciudadana para lograr la fusión o asociación de municipios, para no seguir padeciendo administraciones públicas municipales ineficaces e insuficientes.

5. Después de la revisión anotada y de meditar los problemas que se citan, no dejan de asaltarnos las interrogantes respecto a que si los instrumentos citados son los indicados para lograr los objetivos que se buscan, que antes que nada son procurar el incremento de la producción agropecuaria, el mejoramiento de los ingresos de la mayoría campesina, mejorar su poder adquisitivo, aumentar el número de sujetos de crédito y elevar substancialmente los niveles de vida de la población de nuestros municipios.

Aún estamos esperando que los bosques mexicanos cumplan con la función social que de ellos espera nuestra sociedad, que a través de su aprovechamiento podamos aumentar los puestos de trabajo permanen-

te, ayudando así a recobrar la capacidad de crecimiento, fortaleciendo el mercado interno y el aparato productivo, dándole a éste una mayor capacidad de respuesta a las necesidades sociales, procurando que la transformación industrial forestal se logre en sus regiones de origen, evitando crear círculos viciosos de pobreza.

Es necesario, repito, que la participación de la población local en la administración de los recursos naturales y de los bosques en lo particular, debe ir más allá de las reivindicaciones sociales involucradas. Esa auto-regulación representa un riesgo latente que puede llegar hasta la destrucción en aras de cubrir objetivos sociales, de ahí que subrayemos que en las tareas de decisión y dirección en el campo del aprovechamiento forestal, debe darse oportunidad a las personas que se hayan preparado para tal fin y no únicamente a aquellas que crean que se han organizado políticamente y que tienen la sensibilidad necesaria, pero que carecen de compromiso ideológico, de experiencia, de capacidad y disposición para responder a un empeño personal. Debemos evitar la repetición de fracasos como los de Chignahuapan, Nayarit y la Selva Lacandona, que aún están muy frescos y han afectado en demasía a los grupos rurales que sufren tantas carencias.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. 1986. "La transformación de la administración municipal", en *La Reforma Municipal en la Constitución*. Ed. Porrúa. México.
- Bojórquez, Juan de Dios (Bórquez Djed). 1967. *Crónica del Constituyente*. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. 2a. Edición. México.
- Botero, L. S. *Estrategias para una efectiva integración de la población local en la ordenación de Cuencas*. FAO. Roma.
- Campos de García, Margarita. 1973. *Escuela y comunidad en Tepetlaoxtoc*. SEP-SETENTAS 89. SEP. México.
- Carrillo Castro, Alejandro. 1973. Comentarios a la Conferencia "El País a que Aspiró Lázaro Cárdenas", dictada por don Gastón García Cantú, en *Acción y Pensamiento Vivos de Lázaro Cárdenas (Conferencias)*. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 1986. 80a. Edición. Ed. Porrúa. México.
- Granados Chapa, Miguel Angel. 1982. "Municipios. Rebelión en la Aldea" en *El Desafío Mexicano*. Ed. Océano, Nexos. México.
- Janka, Helmut; Galletti, Hugo y Lobato Rodolfo. 1985. *La planificación forestal en áreas rurales del trópico húmedo: algunos puntos críticos*. IX Congreso Mundial Forestal. México.
- Moreno Toscano, Alejandra. 1982. "Descentralización. México, modelo a desarmar" en *El Desafío Mexicano*. Eds. Océano, Nexos. México.
- Poder Ejecutivo Federal. 1983. *Plan Nacio-*

- nal de Desarrollo 1983-1988*. 2a. Edición Corregida. SPP. México.
- Rabasa, Emilio O. 1986. "Proceso legislativo de reforma del artículo 115 constitucional, en *La Reforma Municipal en la Constitución*. Ed. Porrúa. México.
- Rodríguez, Jáquez, Juan. 1985. *Problemática ambiental del Distrito Federal*. (Conferencia). México.
- SARH. 1986. "Ley Forestal", en *Diario Oficial de la Federación*. 30 de mayo de 1986. México.
- Sayeg Helú, Jorge. 1986. "Marco histórico-jurídico del artículo 115 constitucional", en *La Reforma Municipal en la Constitución*. Ed. Porrúa. México.
- SPP. 1984. "Convenio Unico de Desarrollo que suscriben el ejecutivo federal y el ejecutivo del estado de Tlaxcala", en *Diario Oficial de la Federación*. 19 de noviembre de 1984. México.
- SARH. 1985. *La actividad forestal. Resultados 1984*. Subsecretaría Forestal. México.
- Toledo, Alejandro. 1983. *Cómo destruir el paraíso. El desastre ecológico del sureste*. Eds. Océano, Centro de Ecodesarrollo. México.
- Vázquez Soto, Jesús. 1986. "Las áreas verdes del Distrito Federal". *XXIV Serie de Mesas Redondas sobre Proyección Ecológica de los Sismos del 19-20 de Septiembre de 1985*. IMERNAR, A.C. México.