
EL MARCO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO FORESTAL

Por J. Gonzalo Fernández Tomás

INTRODUCCION

Aunque la tarea de definir conceptos es siempre difícil, parece conveniente empezar definiendo lo que entendemos por «marco institucional», dada la ambigüedad con que dicho término es frecuentemente usado.

No quiere decir esto, en modo alguno, que consideremos la expresión «desarrollo forestal» libre de imprecisiones, especialmente en cuanto a la definición de qué deba ser considerado el «sector forestal» en un sistema económico nacional, y de qué actividades deban ser clasificadas bajo este título en las estadísticas de la contabilidad nacional. Este problema de entidad del sector forestal, de enorme importancia desde un punto de vista institucional, será abordado más adelante.

De los diversos significados que conlleva la palabra «institución», existen tres que parecen ser de especial idoneidad para nuestro análisis. Estos significados son:

a) «Un elemento significativo y persistente (práctica, relación, organización) en la vida de una cultura, que se centra sobre un valor, una necesidad o una actividad humana fundamental, que ocupa una posición cardinal en la sociedad y que es usualmente mantenido y estabilizado por medio de organismos sociales de reglamentación». En el caso concreto del sector forestal, quizá la única institución que cabe encuadrar en esta categoría, y que es relevante a efectos de nuestro análisis, es la institución de *la propiedad* o, en otras palabras, el sistema de tenencia de la tierra.

b) «Una costumbre que, por lo general, está ampliamente sancionada o tolerada y que, en cierto grado, contribuye al bienestar de un grupo». Esta categoría incluye principalmente «actitudes» y «maneras de hacer» que están más o menos aceptadas por la tradición; el ejemplo típico de esta acepción serían los «usos y costumbres». En un sentido amplio, y considerando siempre el tema en relación con la actividad forestal, incluiríamos aquí *problemas* institucionales tales como el cultivo itinerante, el pastoreo nómada y, en un sentido aún más amplio, las actitudes generales de la sociedad hacia el recurso forestal. Estas actitudes, según propugnaremos, varían de un sector a otro de la población. Algunos sectores de población consideran los bosques como un obstáculo a su forma de vida, otros ven en ellos un fondo de recursos que debe ser agotado antes o después; sectores mucho mayores de la población ignoran los recursos forestales o, a lo sumo, son indiferentes en cuanto a su existencia.

c) «Una estructura administrativa o fundación, especialmente de carácter público». Esta categoría incluiría evidentemente todos los organismos, organizaciones, campañas y servicios establecidos por la sociedad para la ordenación y utilización de los recursos forestales.

Estas tres definiciones están presentadas en orden descendente de su nivel de generalidad o abstracción y, como muestran los ejemplos mencionados en cada caso, incluyen instituciones de naturaleza muy diversa. Si embargo, un análisis del marco institucional para el desarrollo forestal debe considerar instituciones y problemas institucionales en los tres niveles reseñados. Nuestro estudio se centrará, principalmente, en el análisis de los problemas institucionales en los países en desarrollo más que en la conveniencia de la creación de organismos administrativos o políticos para resolver tales problemas. Consecuentemente, las mejoras que se recomiendan en diversos aspectos del marco institucional se describen en términos de su función y no en términos de su organización o estructura.

EL SISTEMA DE TENENCIA DE LOS RECURSOS FORESTALES

El debate de si los recursos forestales de un país deben ser de propiedad pública o de propiedad privada es una cuestión muy discutible y discutida, cuya contestación variará de país a país de acuerdo con las filosofías o ideologías políticas que prevalezcan en cada caso.

Sin embargo, las características indudablemente especiales de los recursos forestales y la historia del uso a que han sido sometidos en el pasado parecen respaldar la opinión que recomienda como más adecuada la propiedad pública, especialmente en los países con economías mixtas o descentralizadas.

La principal razón en apoyo de esta opinión es la multiplicidad de beneficios que se derivan del uso e incluso de la mera existencia de los recursos forestales. Muchos de los servicios de los bosques, que contribuyen al bienestar de la sociedad en su conjunto, y que tienen frecuentemente la naturaleza de bienes públicos en sentido económico estricto, no tienen valores de mercado ni existen mercados en que sean objeto de transacción. Tal es el caso, por ejemplo, de las numerosas influencias forestales denominadas «beneficios indirectos» o «intangibles», y de los valores estéticos de los montes, como fuente de esparcimiento y recreo de sociedades cada vez más metropolizadas.

La existencia de estos productos sin mercado, que constituyen un caso clarísimo de economías externas, origina automáticamente una divergencia entre la evaluación social y la evaluación privada de los beneficios que acarrea el uso de los recursos forestales, y ello se traduce en una asignación incorrecta de tales recursos por el sector privado (desde un punto de vista social) o, lo que es incluso peor, en su destrucción o uso indebido.

Un aspecto que habla en favor de la propiedad pública es el prolongado período de tiempo que se requiere para que las inversiones en producción forestal den lugar a beneficios tangibles. Salvo escasas especies maderables de turno corto, la mayor parte de nuestras especies se aprovechan en turnos cuya duración se aproxima al siglo e incluso lo rebasa en ciertos casos. Por tanto, y salvo en tales contadas excepciones, la persona que invierte en la creación de un bosque no espera llegar a ver cómo se materializa el fruto de su esfuerzo. Es éste, económica y psicológicamente, un aspecto que determina que las inversiones (en definitiva, asignaciones de recursos) del sector privado en este tipo de actividad económica estén muy por debajo de lo que un análisis social indicaría como nivel óptimo.

Una última consideración importante, en la línea de razonamiento que nos ocupa, es que, en la producción de madera, el capital y el producto tienen la misma naturaleza, siendo incluso difícil, en un período dado de tiempo, poder trazar una divisoria teórica entre lo que es fondo (stock) y lo que es flujo. La madera, el árbol en pie, es capital de producción, y su crecimiento anual

(tomando el año como período contable) es producto que pasa automáticamente a ser capital. Esto hace tentadoramente fácil el proceso de descapitalización: el capital y el producto se pueden vender en el mismo mercado, y al mismo precio, medidos ambos en iguales unidades. La preferencia temporal de dinero, acusada en la evaluación privada, tiende a actuar en contra de la persistencia de los montes.

Los efectos desfavorables de la propiedad privada de los montes han podido observarse en múltiples ocasiones, y podría redactarse una lista (no exhaustiva) de las consecuencias físicas que ello ha acarreado: la degradación de los montes como resultado de prácticas inapropiadas de ordenación (cuyo ejemplo más típico son las cortas selectivas), la denudación de cuencas hidrográficas, la pérdida de recursos hídricos, la erosión del suelo, la formación de dunas, la exportación de materias primas (con su valor añadido potencial) por empresas extranjeras que no están dispuestas en general a hacer inversiones a largo plazo en el país, etcétera.

Desgraciadamente es cierto, por otra parte, que las administraciones públicas han sido con mucha frecuencia tan ineficaces y negligentes como el sector privado en el uso y protección de los recursos forestales de su propiedad, o situados bajo su control más o menos directo. En muchos casos han tenido lugar graves devastaciones de los recursos en tierras forestales de dominio público. En otros casos, por el contrario, los gobiernos han adoptado políticas extremadamente conservadoras, como si el interés de los árboles fuese más importante que el interés de las personas.

En resumen, y cualquiera sea la postura que se adopte en cuanto a la cuestión de tenencia de los recursos forestales, parece evidente que deben resolverse problemas de tipo institucional. Si se acepta la propiedad estatal o pública como más idónea, habrá en primer lugar que poner en práctica el difícil proceso de cambiar la estructura de la propiedad, pero, adicionalmente, será necesario crear las instituciones que aseguren la conservación de los recursos forestales (entendiendo por conservación la preservación y el uso racional y eficaz de dichos recursos). Por lo general, estas instituciones no existen actualmente en la mayor parte de los países y, si existen, están en una fase muy primitiva de consolidación.

Si, por el contrario, se acepta como más adecuada la propiedad privada o mixta, el Estado deberá desarrollar no sólo las

instituciones que acabamos de mencionar, sino también todas aquellas otras que puedan ser necesarias para resolver el conflicto entre la evaluación privada y social y el peligro de sus consecuencias sobre la asignación y forma de uso de los recursos.

Tanto en un caso como en otro, el Estado tendrá que crear organismos, servicios, campañas, etc., es decir, instituciones en el sentido definido en el párrafo 1 (c). Mencionaremos algunas de ellas al tratar de instituciones definidas en este sentido estricto.

ACTITUDES RESPECTO A LOS RECURSOS FORESTALES

En nuestra opinión, es posible distinguir en la mayor parte de los países tres grupos sociales diferentes dentro de la población, con actitudes claramente definidas respecto a los recursos forestales.

a) El primer grupo es el de propietarios de montes o, en un sentido más amplio, el grupo de personas cuyo bienestar económico depende sustancialmente de la existencia de los montes. Podemos suponer que este grupo incluiría a los pequeños propietarios de montes, a los grandes propietarios de montes y a las poblaciones rurales que usan las tierras forestales para su subsistencia (aunque no las posean). Los propietarios de montes de extensión media, en nuestra opinión, no son muy frecuentes en los esquemas de tenencia de tierras.

Dentro de este grupo podemos encontrar dos actitudes diferentes. Los propietarios pequeños y los no propietarios están fundamentalmente interesados, por lo general, en conseguir tierras agrícolas para sus cosechas de subsistencia, o espacios abiertos para el pastoreo de sus ganados. Para ellos, los montes son un obstáculo a su forma de vida, lo que explica que este grupo social sea responsable, en muchos casos, de una gran proporción de la destrucción de los montes, unas veces mediante el uso del fuego, y otras mediante cortas excesivas, sobrecargas de ganado, etc.

La segunda actitud detectable en este grupo social es la de los grandes propietarios de montes. De forma general, puede decirse que estos propietarios no son eficientes en la ordenación y utilización de sus montes. Utilizan cortas selectivas, descuidan los trabajos culturales de mantenimiento y mejora de las masas forestales, y sólo en casos de rentabilidad dineraria clara recurren a la repoblación forestal, por lo que su actitud respecto a los montes

es la de considerarlos como un fondo agotable y no como un recurso renovable.

b) El segundo grupo es el grupo de administradores, profesionales y técnicos forestales. Aparte de la misión de ejecución que constituye, indudablemente, su principal tarea, este grupo está (o debería estar) encargado del proceso de formulación de políticas sectoriales a nivel administrativo, es decir, a nivel de interpretación de las políticas generales, leyes y reglamentos. Pero, sobre todo, este grupo es (o debería ser) también responsable de la educación del público y de la información de los políticos y responsables de la toma de decisiones. Así, su «input» en el proceso de formulación de políticas es, al menos en teoría, triple.

Con mejor información que la media del público sobre la importancia de los montes y sobre los beneficios que reporta su existencia, pero influidos algunas veces por movimientos intelectuales conservacionistas, por ejemplo, de países más avanzados y por el consejo de expertos extranjeros, este grupo ha adoptado en ocasiones una actitud fuertemente preservacionista que, a nuestro juicio, es tan irreal y tan perjudicial para la sociedad como las actitudes destructoras del grupo mencionado anteriormente. Por el contrario, en otras ocasiones (o tal vez en otros países) el grupo no ha sido capaz de contribuir, con su opinión y con una información veraz y valiosa, al proceso de formación y formulación de políticas, limitando su papel al de una actuación puramente técnica.

Considerando el tercer tipo de contribución a la formulación de políticas que este grupo es capaz de hacer, son escasísimos los países en que el papel de información y educación del público haya sido llevado a cabo a niveles significativos.

El problema planteado por las actitudes enumeradas en este apartado, y que no dudamos en calificar de problema importante, es, en definitiva, si las políticas adoptadas en un país son congruentes con las necesidades y deseos de la población, por un lado, y con la dotación de recursos, por otro. En otras palabras, si el proceso de formulación de políticas es o no tal que refleje la opinión de la sociedad en su conjunto y de una manera realista.

Analizar tal problema está por supuesto fuera de las metas de este análisis. Mencionaremos, únicamente, dos aspectos que consideramos de interés. El primero es que, en muchos países, las políticas, las leyes, las instituciones e incluso la educación y los programas de investigación forestales parecen haber sido el resultado de un «efecto de demostración» mediante el cual estos

países han tratado de imitar el comportamiento de otros más avanzados, en lugar de analizar su situación y necesidades reales. El segundo aspecto es poner énfasis en que las actitudes de los administradores y profesionales forestales mencionadas más arriba constituyen evidentemente un problema institucional que puede y debe ser resuelto. La solución puede provenir, probablemente, de una reestructuración de los planes de enseñanza de los forestales profesionales, así como de una reorientación de la ética profesional.

c) El tercer grupo es la mayoría silenciosa e indiferente que, considerada globalmente, ignora la significación potencial del sector forestal. Esta actitud es una consecuencia del fallo de los administradores y profesionales forestales en demostrar de una manera vívida la contribución que una utilización inteligente de los recursos forestales puede aportar a la solución de un gran número de problemas políticos, sociales y económicos con que la sociedad se enfrenta hoy día (desempleo, emigración rural, problemas en la balanza de pagos, problema de redistribución de la riqueza, etc.). Fuera de los círculos profesionales (y a veces, incluso, dentro de ellos), es raro encontrar una visión clara del potencial del sector forestal para resolver o al menos paliar la mayor parte de estos problemas.

La actitud indiferente de este extenso grupo es importante en el grado en que determina una indiferencia similar entre los políticos y legisladores hacia los recursos forestales, indiferencia que se refleja, en último término, en el contenido de las políticas, leyes y reglamentos. Un ejemplo de esta situación está claramente recogido en el dicho frecuente en algún país de América del Sur de que «los árboles no votan».

INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO FORESTAL

En el sentido de la tercera significación del término «institución» y teniendo en cuenta las consideraciones que se han presentado hasta ahora, podemos centrar nuestra atención sobre los diversos organismos, organizaciones y, en general, instituciones (en el tercer sentido) que son importantes para el desarrollo forestal. De lo que hemos dicho en las páginas que preceden podemos extraer una lista (que no pretende ser exhaustiva) de actividades y funciones que deberían ser estructuradas y canalizadas dentro de un marco institucional adecuado. Esta lista podría condensarse en los siguientes aspectos: planificación y for-

mulación de políticas forestales, aspectos de tenencia y afines, ordenación, utilización, regulación y control de los recursos, educación de profesionales forestales, investigación, educación del público y divulgación.

Planificación y formulación de políticas forestales

Es un hecho aceptado que la tarea general de fijar metas y formular políticas corresponde a instituciones con perspectiva nacional o por lo menos regional, para las que el sector forestal es solamente un sector más del sistema económico. Una vez establecido el conjunto de políticas nacionales es importante, sin embargo, que cada sector de la economía se oriente hacia la consecución de los fines establecidos por las políticas generales.

Es ésta la única forma de asegurar que las políticas (en nuestro caso las políticas forestales) resultantes serán congruentes con las necesidades de la población y con la dotación de recursos. Con este mismo fin es requisito fundamental que el sector forestal esté claramente delimitado e internamente coordinado en todas sus actividades. Estas dos consideraciones reclaman claramente un *organismo central* encargado de la integración del sector con el sistema económico y de la coordinación interna dentro del sector. Los resultados de la ausencia de tal organismo pueden observarse en muchos países: atomización de las decisiones sin una jerarquización adecuada y dispersión de las actividades en líneas administrativas deparadas (e incluso a veces alejadas), sin un grado suficiente de conexión entre ellas.

Tenencia y aspectos afines

Muy pocos países proclamarán que su estructura de tenencia de la tierra es satisfactoria (y no digamos óptima) para una ordenación adecuada de los montes. A título de ejemplo existen en España aproximadamente 6,5 millones de propietarios de montes con un tamaño medio de la propiedad forestal de tres hectáreas. La estructura de tenencia de las tierras forestales en otros países no es mejor, en términos generales, que en el caso de España. A nuestro juicio, sin embargo, una estructura adecuada de tenencia de las tierras forestales es un prerrequisito institucional fundamental para el desarrollo forestal. Consecuentemente, siempre que la forma de propiedad de las tierras forestales pueda ser identificada como un obstáculo al desarrollo, surgirán dos posibles líneas de acción alternativas que parecen necesarias desde un punto de vista institucional:

- a) alterar la estructura de la propiedad.
- b) mantener dicha estructura (excepto con pequeños cambios) introduciendo instituciones complementarias que sirvan para resolver las imperfecciones del sistema.

La primera línea incluiría, entre otras, la solución de la propiedad pública, bien extendida a la totalidad del área forestal o bien a una parte de ella, al menos. Es conveniente hacer notar que esta solución ha sido propuesta por gobiernos que están muy lejos de un enfoque socialista o de planificación central. Por ejemplo, en el año 1933 el secretario de Agricultura de los Estados Unidos sometió al Presidente un informe exhaustivo de la situación forestal del país. En la carta de acompañamiento, el secretario de Agricultura decía:

«Las principales recomendaciones, como únicos medios seguros de acercarse a una solución satisfactoria del problema forestal, son: 1) una gran extensión de tierras forestales de propiedad pública y 2) una ordenación mucho más intensa de todas las tierras de propiedad pública» (1).

Otra solución, también a lo largo de la primera línea de acción, sería la alteración de la estructura de la propiedad manteniendo la propiedad privada pero introduciendo cambios en el tamaño e incluso la situación de las diferentes propiedades, con el fin de conseguir que la estructura resultante fuese más apropiada a los fines de la ordenación.

Ambas soluciones resolverían tal vez el problema de los pequeños propietarios y los grandes latifundios que mencionamos al principio de este estudio.

Un último problema que habría que abordar a lo largo de esta primera línea sería el problema de colonizaciones ilegales, es decir, de personas que se instalan en los montes (y tierras agrícolas) sin ningún respaldo legal para hacerlo. Es éste un caso frecuente en países de América Latina. La solución, evidentemente, no es desalojarlos de los montes por aplicación de la correspondiente ley en vigor. En algunos casos, la solución adoptada ha sido conceder a estas gentes el derecho de propiedad de las tierras sobre las que ya estaban asentadas, y que estaban utilizan-

(1) «A National Plan for American Forestry», *Senate Document n.º 12, 73 Congress*, March 30, 1933.

do principalmente para el pastoreo. Esta medida fue posible en muchos casos por la circunstancia de que las tierras ocupadas pertenecían al Estado.

Sin embargo, esta solución no ha sido casi nunca satisfactoria, sino que, por el contrario, ha dado origen a la destrucción de grandes extensiones de tierras forestales. La principal razón del fallo parece haber radicado en que, en general, los colonizadores utilizaron sobre todo las tierras recién adquiridas para practicar una agricultura de subsistencia o un pastoreo intensivo, siendo estos usos sumamente inapropiados para las tierras en que estaban establecidos. Otra causa importante del fracaso fue la falta de asistencia técnica y financiera, que debiera haber complementado cualquier programa de colonización bien planeado, si se esperaba y deseaba que el programa tuviera éxito.

Los tres aspectos analizados a lo largo de esta primera línea de modificación de la estructura de tenencia de la tierra requieren la creación de diferentes tipos de organizaciones institucionales. En todos los casos parece evidente la necesidad de un organismo encargado de la determinación de la estructura óptima de la propiedad (desde un punto de vista técnico, y no político) y de la consecución de dicha estructura (si es sancionada por los estamentos políticos y legisladores) recurriendo a expropiaciones, cambios, permutas o cualquier otra medida que parezca apropiada.

Una vez conseguida la estructura óptima de propiedad, esos organismos deberían ser sustituidos por otros encargados de la asistencia técnica y financiera a los nuevos propietarios (en el caso de propiedad privada) o por organismos a cargo de una conservación y uso eficientes de los montes (en el caso de propiedad pública).

En la segunda línea de mantener esencialmente intacta la estructura de la propiedad, los pasos más eficaces para fomentar el uso correcto de los montes parecen ser las medidas de tipo legal y fiscal para penalizar o incentivar ciertos tipos de prácticas forestales. Es ésta una tarea típica de reglamentación que es ejecutada normalmente por alguna rama de los servicios forestales.

Para terminar nuestros comentarios sobre los aspectos de tenencia, parece conveniente mencionar un problema que se ha planteado en las reformas de la estructura de tenencia de la tierra llevadas a cabo en algunos países. Estas reformas se originaron y estuvieron principalmente orientadas hacia las tierras agrícolas,

sin prestar mucha consideración a las tierras forestales. La ejecución de las reformas agrarias careció de directrices coherentes en cuanto a la distribución de las tierras forestales implicadas en el proceso, dando lugar a situaciones que pusieron en peligro de extinción la existencia de los montes, y que habrían sido evitadas mediante un estudio detallado de las características y requisitos de este tipo de recursos.

Ordenación, utilización, regulación y control

Las dos primeras funciones en este título se refieren principalmente a las tierras de dominio público, mientras que las otras dos se refieren preponderantemente a las tierras de propiedad privada. Todas ellas, sin embargo, han sido tradicionalmente, y deberían seguir siendo, responsabilidad de un único organismo: el Servicio Forestal.

Esta institución es, evidentemente, la más apropiada para una gestión y control adecuados del sector forestal, puesto que es la más directamente relacionada con él. Es por lo tanto fundamental que el Servicio Forestal esté racionalmente encuadrado en la jerarquía administrativa (de acuerdo con la importancia del sector forestal); que esté al menos implicado en todas las actividades y procesos que se refieran a los montes y a los productos forestales, y que actúe en estrecha cooperación con los otros sectores de la economía.

En nuestra opinión, hay dos requisitos fundamentales para una actuación adecuada y satisfactoria del Servicio Forestal. El primero es la existencia de una ley forestal bien concebida. El segundo es un apoyo financiero suficiente, para mantener una plantilla profesional y una organización de campo eficaces y bien preparadas.

Un examen detallado de las organizaciones forestales de la mayor parte de los países mostraría probablemente que ninguna de las características y requisitos previos mencionados se encuentran en la práctica. Los departamentos administrativos forestales han sido con frecuencia confinados a niveles bajos de diferentes ramas administrativas ocupadas fundamentalmente en otros tipos de actividades. El apoyo legal y financiero es, por lo general, deficiente.

Como hemos mencionado más arriba la principal razón de esta situación ha sido, probablemente, la falta de amplitud de miras de estos organismos, que han estado orientados absolutamente hacia los recursos y no han sido capaces de transmitir a

los formuladores de políticas y altos administradores la noción de la importancia del sector forestal. Nos parece evidente, por ejemplo, que los Servicios Forestales no han analizado y estudiado suficientemente los aspectos económicos e industriales del uso de los montes con el mismo detalle e intensidad con que han estudiado los aspectos biológicos. Por lo general han faltado y faltan análisis adecuados de demanda y oferta, estudios de mercado, programas de desarrollo de montes e industrias forestales, análisis de costos y beneficios, estudios de planificación del uso de las tierras y, mucho menos, estudios de carácter sociológico.

Enseñanza profesional y educación del público

Hemos mencionado la importancia de la educación forestal en relación con las actitudes de los administradores y profesionales forestales. La consecuencia de los comentarios que se hicieron en aquel punto es la necesidad de un enfoque más amplio y más dinámico de las actividades de estos profesionales. Por lo que se refiere a los planes de estudio en Universidades y Escuelas Técnicas, esto significa un cambio en el énfasis tradicional prestado a los recursos (es decir, al enfoque biológico) para dirigir la atención a las ciencias sociales. También se requiere una mayor atención a los estudios interdisciplinarios, y una mayor dosis de generalización en vez de especialización. Sobre todo la educación debe proporcionar *maneras de pensar y actitudes* más que «stocks» de conocimientos que, antes o después, resultan trasnochados o son olvidados.

Otro aspecto muy relacionado con la enseñanza es la educación del público, para informarle de la importancia del sector forestal y cambiar así su actitud de indiferencia. Formas institucionales útiles a este fin son las diferentes asociaciones profesionales o de otro tipo relacionadas con la actividad forestal.

Investigación

Parece existir una gran controversia en cuanto al tipo de investigación que deba ser llevada a cabo en los países en desarrollo (básica o aplicada, cara o barata). Existe, en cambio, consenso general en cuanto a la noción de que la investigación y la experimentación son necesarias en tales países. Opinamos que la investigación es necesaria en los países en desarrollo para resolver los siguientes problemas:

a) para adaptar nuevas tecnologías y descubrimientos realizados en otros países técnica y científicamente más avanzados;

b) para la resolución práctica de problemas específicos importantes que se planteen circunstancialmente, siempre que la investigación requerida no sea excesivamente costosa y tenga probabilidades razonables de poder ser llevada a cabo con éxito.

Los países en desarrollo han dedicado cantidades mayores o menores de recursos a actividades de investigación. Sin embargo, los resultados no han sido siempre alentadores. Las causas de fracaso pueden identificarse, en muchos casos, en la falta de coordinación, continuidad y enfoque interdisciplinario, así como en un énfasis excesivo en aspectos teóricos, sobre todo en la investigación realizada en las Universidades.

COMENTARIO FINAL

Podría decirse mucho más sobre el marco institucional para el desarrollo forestal. Los aspectos de educación e investigación merecen por sí solos un comentario aparte (2), y lo mismo ocurre con los problemas de financiación, tanto nacional como extranjera. Creemos, sin embargo, haber mencionado los puntos más importantes, aunque no los hayamos tratado con la profundidad que merecen. Si quisiéramos sacar una conclusión general sobre el cambio que requiere el marco institucional en que puede producirse el desarrollo forestal, esta conclusión sería un cambio en la orientación de las políticas, leyes y organismos administradores, docentes y de investigación, de su actitud actual enfocada predominantemente hacia el conocimiento de los recursos, a una actitud orientada prioritariamente hacia el hombre y sus necesidades.

(2) Véase Fernández Tomás, J. G.: «Comentarios sobre la educación forestal», *Montes*, núm. 189, Madrid, 1977.
