

## NOTA INFORMATIVA NÚMERO 18 RED DE MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CCMSS ABRIL 2008

### Deforestación en México y las políticas de desarrollo

México tiene una masa forestal total de 140 millones de hectáreas equivalente al 73 por ciento del territorio nacional, que comprende bosques, selvas, matorrales xerófilos y otras áreas arboladas<sup>1</sup>. En términos de extensión de bosques y selvas nuestro país ocupaba el lugar número 14 entre un listado de 214 países que ofreció el estudio *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2000* de la FAO<sup>2</sup>. Este es sin duda un importante capital natural que tiene México tanto por su extensión como por la riqueza de la biodiversidad y ecosistemas que albergan.

Este importante recurso forestal sin embargo se encuentra en grave riesgo ya que anualmente se deforesta a una tasa del 0.4 por ciento que representa 260 mil hectáreas de acuerdo a las cifras oficiales que ofrece el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.

Causas de la deforestación	
Desmonte agropecuario	82%
Tala ilegal	8%
Incendios forestales	3%
Plaga/enfermedad	3%
Cambios autorizados	2%
Otros	2%

Fuente: Instituto Nacional de Ecología

Esta situación de desmonte y deforestación ha sido un proceso continuo desde la década de los años veinte cuando empezaron a desarrollarse los programas de apoyo al campo, mismos que han dado como resultado que México se sitúe entre los países que más deforesta en todo el mundo.

Y es que en las regiones forestales de México se conjugan una amplia gama de factores económicos, políticos y sociales que provocan y estimulan la deforestación, y que en conjunto empujan a que los dueños de los bosques tomen la decisión de eliminar la cubierta forestal para abrir camino a actividades productivas más conocidas que las forestales como la producción agropecuaria o frutícola.

Según datos del Instituto Nacional de Ecología (INE), el 82 por ciento de la pérdida de masa forestal se debe a los desmontes agropecuarios y el restante 18 por ciento se debe a otros factores como incendios, huracanes, plagas y enfermedades.

Al respecto, en los resultados preeliminares del IX Censo Ejidal, el INEGI señala que “De los 31,518 ejidos y comunidades agrarias existentes en 2007, el 92% desarrollan actividades agrícolas; en el 81.5% se llevan a cabo actividades de cría y explotación de animales; el 9.5 realiza actividad forestal, en tanto que el 21.3% de los ejidos reportó actividades de recolección de productos silvestres”<sup>3</sup>, con la aclaración de que algunas actividades se desarrollan simultáneamente por los ejidos.

<sup>1</sup> Semarnat, *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012* (en línea). Consultado el día 24 de marzo de 2008. Disponible en [www.semarnat.gob.mx/Documents/PSMAYRN%20COMPLETO/00preliminares.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/Documents/PSMAYRN%20COMPLETO/00preliminares.pdf)

<sup>2</sup> FAO, *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2000* (en línea). Consultado el 14 de abril de 2008. Disponible en: [www.fao.org/forestry/site/fra2000report/es/](http://www.fao.org/forestry/site/fra2000report/es/)

<sup>3</sup> INEGI, Comunicado Num. 069/08 (en línea). Consultado 14 de abril de 2008, Disponible en: [www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2008/Abril/comunica3.doc](http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2008/Abril/comunica3.doc)

Ante tales cifras surge la pregunta ¿porqué se da esta situación en los bosques y selvas de un país que se ubica dentro de los cinco países con mayor diversidad ecosistémica y de riqueza de especies? ¿por qué los 12 millones de personas que habitan en las regiones forestales se dedica principalmente a actividades de agricultura o ganadería y en menor medida a la silvicultura? ¿qué está fallando en la política rural? ¿por qué otros países como Canadá o Finlandia si han logrado impulsar el manejo sostenible de sus bosques naturales y hacer del forestal un sector fuerte dentro de la economía nacional?

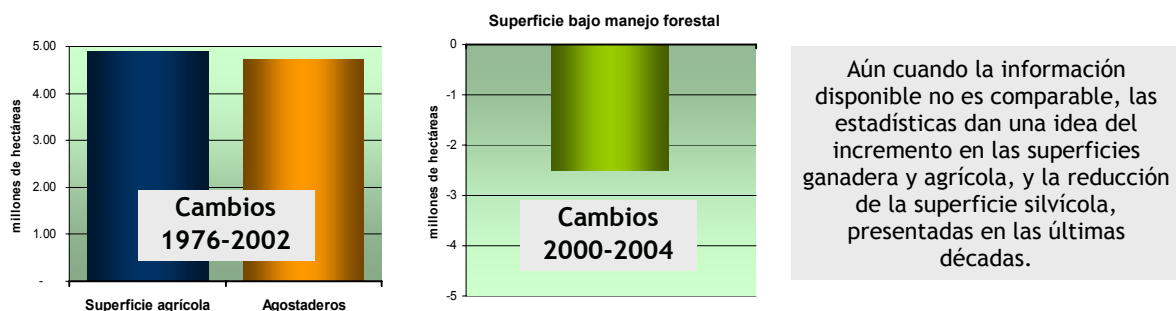
## Política agropecuaria

Parte de la respuesta radica en las políticas de desarrollo rural implementadas en nuestro país, principalmente desde la década de los veinte, cuando después de la revolución mexicana los programas de apoyo se focalizaron en las actividades agrícolas y ganaderas, favoreciendo con ello el desmonte, la tala de amplias zonas boscosas y la creación de pastizales en terrenos que antes eran selvas. El caso más drástico sin duda es Tabasco, estado que entre 1940 y 1980 perdió prácticamente toda la superficie de sus selvas<sup>4</sup>. Pero después de Tabasco también están otros estados que han perdido un alto porcentaje de su capital natural como son Veracruz, Campeche, Chiapas y Tamaulipas.

Con el paso del tiempo la política de desarrollo rural ha tenido algunos cambios, principalmente en las formas de distribuir los recursos financieros, sin embargo sigue concentrando su apoyo económico, crediticio, tecnológico, de infraestructura y técnico en la producción agrícola y pecuaria.

Actualmente la superficie dedicada a la producción ganadera en México es de 110 millones de hectáreas que representan un 57 por ciento del territorio nacional y “las superficies dedicadas a la agricultura y los agostaderos inducidos aumentaron en cerca de 5 millones de hectáreas cada una (...) entre 1976 y 2002”,<sup>5</sup> lo que significa que la superficie agrícola aumentó un 20 por ciento y la ganadera un 35. Por el contrario, la superficie forestal bajo manejo disminuyó en el periodo 2000-2004 de 8.6 millones de hectáreas a sólo 6.1 millones según estimaciones de la FAO con base en información de la Semarnat.<sup>6</sup>

**Gráfico 1. Cambios en la superficie dedicada a ganadería, agricultura y silvicultura**



Fuente: Programa sectorial del medio ambiente y recursos naturales 2007-2012, Semarnat, y Primera Revisión del Programa Estratégico Forestal 2025 y del Programa Nacional Forestal 2001-2006, FAO.

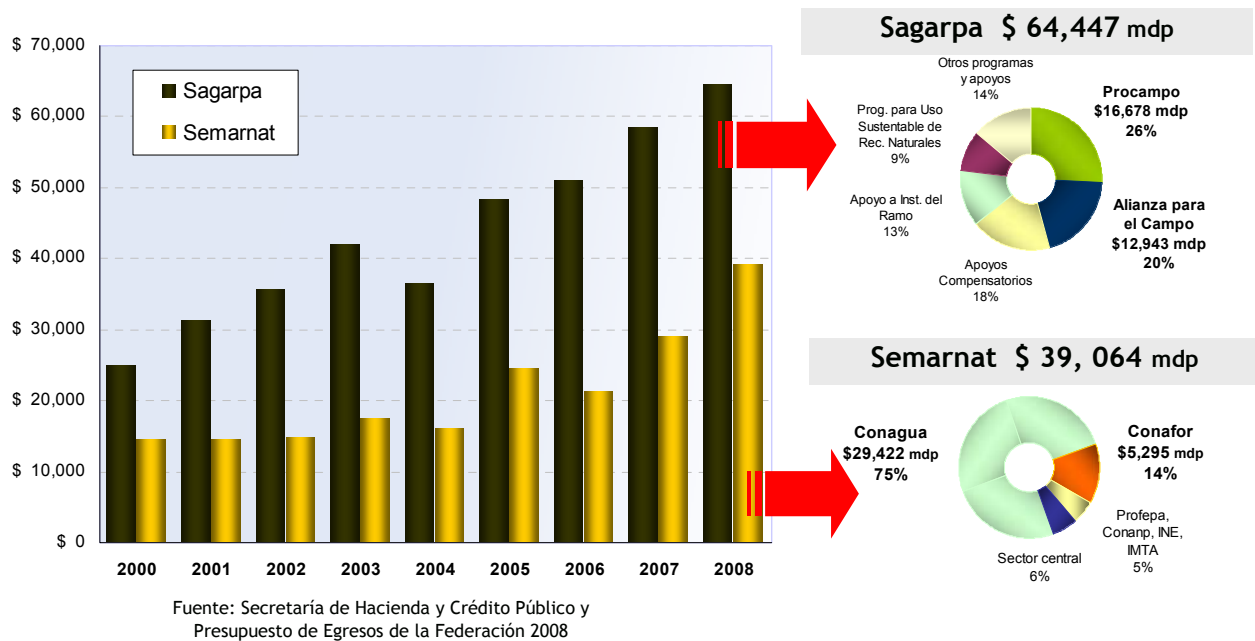
<sup>4</sup> Masera R., Omar, *Deforestación y degradación forestal en México*. UGAM

<sup>5</sup> Semarnat, *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012* (en línea). Consultado el día 24 de marzo de 2008. Disponible en [www.semarnat.gob.mx/Documents/PSMAYRN%20COMPLETO/00preliminares.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/Documents/PSMAYRN%20COMPLETO/00preliminares.pdf)

<sup>6</sup> FAO, *Primera Revisión del Programa Estratégico Forestal 2025 y del Programa Nacional Forestal 2001-2006* (en línea). Consultado el 14 de abril de 2008. Disponible en [www.ccmss.org.mx/documentos/evaluacion\\_fao\\_del\\_pnf\\_y\\_pnf.pdf](http://www.ccmss.org.mx/documentos/evaluacion_fao_del_pnf_y_pnf.pdf)

El acento y preferencia de las políticas gubernamentales por los renglones agropecuarios sigue hoy día vigente y se constata al revisar el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008. Pese a los incrementos constantes al sector forestal desde la creación de la Conafor en 2001, su participación presupuestal en comparación con el sector agropecuario aún es muy inferior.

**Gráfico 1. Presupuestos asignados a Sagarpa y Semarnat 2000-2008**  
(en millones de pesos)



Como se observa, el incremento para la Sagarpa duplica al presupuesto asignado a la Semarnat, con 371,549.3 mdp frente a 190,831.5 mdp para la Semarnat. La distribución presupuestaria es inequitativa si consideramos que los recursos de la Semarnat se distribuyen entre 17 programas de trabajo, 2 organismos descentralizados que son la Conafor y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y 4 organismos desconcentrados como son la Profepa, la Conabio, la Conanp, Conagua y el INE; mientras que la Sagarpa divide sus recursos entre 8 programas dirigidos principalmente al campo y a la ganadería, y alrededor de 5 institutos de investigación.

### Programas favorecidos

Observando en detalle, la Sagarpa en su Estrategia Programática 2008 señala que la totalidad de sus acciones se ubican en ocho programas, entre los cuales resaltan tres programas de subsidios por los montos otorgados: el *Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)*, *Alianza para el Campo* y el *Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (Progan)*.

Estos programas que absorben más del cincuenta por ciento del presupuesto total de la Sagarpa y que en un principio fueron planteados como programas temporales para impulsar al campo y la ganadería, se han convertido en parte fundamental de la política de desarrollo. Procampo (creado en 1993) debería finalizar en el 2008, pero se ha extendido al 2012 y actualmente subsidia al 40 por ciento de los agricultores del país de cualquier tipo de cultivo, no sólo granos básicos u oleaginosas; mientras que el Progan (creado en 2003) que debería finalizar en 2007, se ha extendido por ocho años más y ha incrementado su presupuesto considerablemente. Por otra parte, el presupuesto de Alianza para el Campo (creado en 1995) cada año excede los 10 mil millones de pesos para actividades de fomento a la producción y exportación de productos del campo y ganaderos.

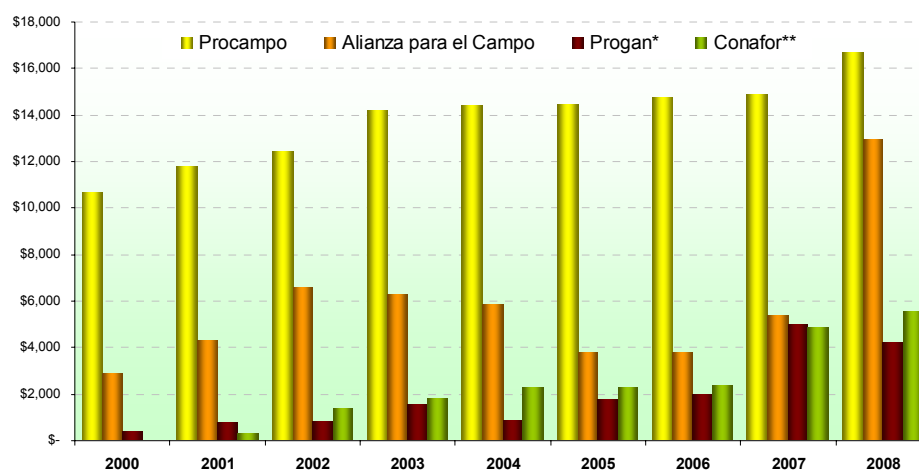
A la fecha, estos programas continúan como programas de subsidio, sin que ello se traduzca necesariamente en el desarrollo de una industria agrícola y ganadera. El campo sigue padeciendo pobreza y careciendo de infraestructura y tecnología apropiada, mientras que la ganadería sigue expandiéndose sin control en detrimento de los bosques y selvas.

### Política forestal naciente

En las décadas pasadas los programas de estímulo a la producción forestal sustentable en realidad fueron muy pequeños debido a que toda la atención se dirigió a la agricultura y a la ganadería, sin embargo, desde principios de la década de los noventa ya se vislumbraban algunos programas pequeños dirigidos a la conservación y restauración de bosques y selvas, que de alguna forma llamaron la atención hacia este sector casi olvidado por la política de desarrollo nacional.

Desde la creación de la Conafor y con la modificación del marco jurídico plasmado en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003), los bosques y selvas han ido adquiriendo mayor importancia dentro del presupuesto de egresos, y con ello la diversificación de programas dirigidos a su aprovechamiento, restauración y conservación.

**Gráfico 2. Principales programas de la política agraria y el sector forestal**  
(en millones de pesos)



\*Antes de 2003 no existía el rubro Progan, los montos corresponden a la partida denominada Sector Ganadero.

\*\*Antes de 2001 no existía la Conafor, el recurso forestal estaba comprendido en la categoría de Programa Forestal y de Suelo, en el 2000 su presupuesto fue de 29,188.4

Como se puede observar, del 2000 al 2008 el presupuesto de la Conafor se ha incrementado considerablemente pasando de 265 mdp a 5,549 mdp; sin embargo, es preciso señalar que desde entonces los montos más altos se destinan a los programas de reforestación y plantaciones comerciales y muy poco a fortalecer las capacidades locales para el manejo y aprovechamiento de bosques nativos. Asimismo, se observa que su incremento anual aún sigue siendo muy inferior respecto a los programas agropecuarios.

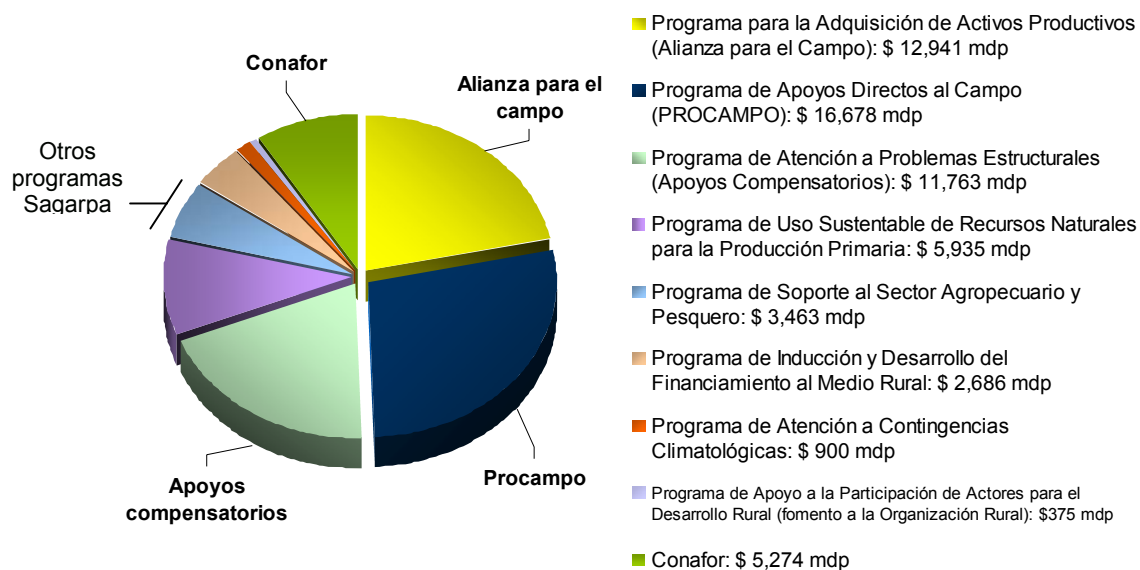
El Procampo que tenía 14,857 mdp en 2007 pasó a 16,678 mdp en el 2008; la Alianza para el Campo pasó de los 5,381 mdp a 12,942 mdp en 2008 -el incremento más alto-; mientras que el Progan tuvo una ligera reducción pasando de 4,946 mdp a 4,200 mdp.



La información disponible evidencia que, pese a múltiples estudios que señalan la urgencia de inyectar más recursos a los bosques y a las comunidades que ahí habitan, la estrategia de desarrollo nacional continúa apostando por una política agropecuaria, aún cuando su participación en el PIB es mínima (6 por ciento).

Pese a que desde el ejecutivo se han declarado a los bosques y selvas como asunto de seguridad nacional en los números se observa lo contrario, tal como lo muestran los datos del presupuesto para este año en el sector primario.

**Gráfico 3. Distribución del presupuesto del sector primario 2008**  
(agricultura, ganadería, pesca y forestal)



*Nota: El Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, está integrado por cinco componentes, entre ellos el programa ganadero Progan, el cual tiene el presupuesto más alto de 4,200 mdp.*

### Conclusiones

Para hacer frente al avance de la frontera agrícola y ganadera sobre terrenos forestales se requiere invertir en el sector forestal y aplicar los recursos financieros en programas eficientes, más enfocados al aprovechamiento sostenible del bosque natural y a la restauración de suelos a través de esquemas donde los propietarios de los recursos participen activamente. Además se requiere apoyar al sector con investigación, créditos, infraestructura de caminos y desarrollo comercial e industrial.

Si el país quiere mantener sus bosques es indispensable generar las condiciones para que el dueño de la tierra encuentre más atractivo el mantenerse como silvicultor que como agricultor.

Al igual que en otros países forestales avanzados como Finlandia, Alemania o Francia, la política forestal de México mejoraría sus resultados si existiera un mayor equilibrio entre los estímulos destinados a los diferentes sectores productivos, si el proyecto de desarrollo rural fuera compartido entre las diferentes instituciones gubernamentales y si las actividades del gobierno se enfocaran al fortalecimiento de las capacidades organizativas, técnicas y

financieras de las organizaciones rurales, comunidades y ejidos para lograr que el sector forestal sea más productivo e incremente su participación en la economía nacional.

Parece evidente que a partir de este eje se podrían articular con mucha mayor eficacia las actividades de las agencias de gobierno, dando énfasis a mejorar la competitividad de los productores, los procesos de planeación y el acceso a los mercados.

Estudios de caso en todo el país muestran que la reorientación de programas de desarrollo enfocados a la gente (como organizadores, administradores y operadores) podría contribuir a dinamizar la economía del campo y de las zonas forestales, apoyando a su vez de forma más efectiva las metas de conservación a reducir la deforestación, los incendios y la migración rural.

Si de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son la Semarnat y la Sagarpa las instancias gubernamentales responsables de promover el aprovechamiento sustentable, la conservación y la restauración de los suelos, será entonces fundamental empezar a diseñar una política pública integral entre ambas entidades, con programas de desarrollo articulados, recursos financieros suficientes y objetivos complementarios, que demuestren que el desarrollo productivo (agrícola, ganadero, pesquero y forestal) no tiene porqué estar confrontado con la conservación de los recursos naturales y su manejo sustentable.

Desde hace poco más de una década en México existe un avance en la construcción de una política forestal y mucho se ha hecho al respecto, sin embargo es importante coordinar los esfuerzos entre las diversas entidades federales para poder diseñar políticas de corte nacional con visión de largo plazo y rumbo fijo.

#### Fuentes:

- Elvira Quezada, Rafael, *El cambio de uso de suelo y sus repercusiones en la atmósfera*, Instituto Nacional de Ecología,
- Masera R. Omar, *Deforestación y degradación forestal en México* (en línea). Consultado el 14 de abril de 2008, disponible en [www.union.org.mx/guia/actividadesyagravios/deforestacionenmexico.htm](http://www.union.org.mx/guia/actividadesyagravios/deforestacionenmexico.htm)
- Merino Leticia (coord.), *Estudio estratégico del sector forestal en México*, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura, 2007. Borrador.
- SARH. *Estadísticas sobre reforestación 1960-1990*. Informe interno de la Dirección General de Política Forestal de la Subsecretaría Forestal. México, DF, 1990.
- Semarnat. *Situación del Medio Ambiente en México 2005*, Capítulo 2 Vegetación y uso del suelo, 2005.
- Semarnat, *Estrategia Nacional de Manejo Sustentable de Tierras*, documento de trabajo, febrero 2008.
- Semarnat, *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012* (en línea). Consultado el día 24 de marzo de 2008. Disponible en [www.semarnat.gob.mx/Documents/PSMAYRN%20COMPLETO/00preliminares.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/Documents/PSMAYRN%20COMPLETO/00preliminares.pdf)
- INEGI, *Comunicado Num. 069/08* (en línea). Consultado 14 de abril de 2008, disponible en: [www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2008/Abril/comunica3.doc](http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2008/Abril/comunica3.doc)