

# ***La construcción de las bases de un sector forestal integrado al resto de la actividad agropecuaria y la sociedad***

*Ing Agr. Andrés Berterreche<sup>1</sup>*

---

*A más de 18 meses del comienzo de la aplicación de medidas que redireccionan al sector forestal, el artículo reseña el punto de partida y las acciones adoptadas, los resultados obtenidos y abre al debate consideraciones sobre el futuro.*

Después de 17 años de aplicación de la ley 15.939, denominada ley Forestal, y sus sucesivos decretos reglamentarios, es tiempo de evaluar los resultados generados por la misma y realizar los cambios necesarios corrigiendo los efectos negativos y reorientando la política forestal al conjunto de los lineamientos estratégicos para el sector agropecuario y el país.

## **1. EL SECTOR FORESTAL EN MARZO DE 2005**

La Ley forestal, y en particular sus decretos reglamentarios, contribuyeron a un sector de explosiva expansión. Hasta marzo de 2005 se establecieron alrededor de 750.000 hectáreas de plantaciones forestales. Las plantaciones se concentraron en dos géneros; dos terceras partes del género *Eucalyptus*, con una leve superioridad de los globulus frente a los grandis, y alrededor de un tercio del género *Pinus*, principalmente de las especies taeda y elliotii. El resto de las especies ocupó una pequeña superficie.

La mayor parte de las plantaciones se realizaron en los suelos definidos como de prioridad forestal, lo que significó una fuerte regionalización. Sin embargo alrededor del 20% de la superficie fue plantada en suelos que no eran de los definidos como prioritarios, amparada por el Decreto 333/90, el que permitía considerar con los mismos beneficios a suelos de no prioridad siempre y cuando no superaran el 40 % de la totalidad del predio.

Otro aspecto de la política de fomento fueron los subsidios a las plantaciones. A comienzos de 2005 la deuda del Estado con los productores forestales por ese concepto ascendía a unos 30 millones de dólares.

Por último, y teniendo esta masa forestal implantada, comenzaron a producirse una serie de iniciativas y proyectos industriales para la utilización de la madera: dos plantas de celulosa con una capacidad acumulada de 1,5 millones de toneladas de celulosa, ambas en Fray Bentos; dos plantas de tableros

---

<sup>1</sup>*Director de la Dirección General Forestal del MGAP*

contrachapados ambas en el departamento de Tacuarembó; un nuevo aserradero en la zona de Algorta; y varias remodelaciones, actualizaciones y ampliaciones de industrias de madera aserrada, dos plantas de producción de astillas (chips), entre otros.

Los proyectos industriales auguraban un nuevo empuje en los procesos de plantación y expansión del sector, aunque al mismo tiempo se podía constatar un proceso sostenido de concentración en la compra de la materia prima, con un riesgo elevado de convertir al sector en un enclave celulósico.

Sobre este escenario el MGAP, desde la Dirección Forestal, debía de implantar aquellas medidas correctivas y modificatorias que pusieran al sector foresto-industrial en consonancia con el modelo de país productivo que se pretende desarrollar.

## **2. HACIA UN MODELO FORESTAL ALTERNATIVO?**

Las notas que se presentan en este apartado tienen el propósito de estimular el debate sobre una nueva visión del sector forestal que se apoye en la realidad actual para proyectarse hacia otra más incluyente.

El modelo forestal, que se basó en el apoyo que el conjunto de los uruguayos financiaron por la vía de subsidios directos e indirectos, debe tener como consecuencia una distribución de los beneficios generados en el conjunto de la sociedad en términos materiales, ambientales y de calidad de vida como un todo.

Esta situación habrá de darse con un sector lo menos concentrado posible, con la mayor diversificación en cuanto a objetivos finales y al mismo tiempo con la máxima integración al resto del sector agropecuario, hacia la integración vertical de la cadena priorizando el máximo valor agregado.

La nueva orientación debería reconocer que la subcadena celulosa tiene su dinámica propia y los estímulos deberían concentrarse en procesos y productos más novedosos, de mayor valor agregado y empleo y diversificadores de la producción.

Si se considera al subsector de la transformación mecánica, debe de priorizársele por ser éste el subsector en el que tanto a nivel de la fase agraria como en la industrial se genera la mayor cantidad de trabajo y potencial de redistribución de la riqueza generada en el sector. Los procesos de aserrado, en particular para la obtención de madera aserrada de calidad, así como el debobinado, requieren un proceso intensivo de manejo silvícola y por lo tanto de utilización de mano de obra. También presenta mayores posibilidades en cuanto a una variación mayor de especies a utilizar, una mejor complementación con sistemas agro-silvo-pastoriles; en síntesis, una mayor armonía con el ecosistema y el resto del sector agropecuario.

Del mismo modo, el subsector de producción de energía a partir de biomasa forestal es una de las pocas fuentes soberanas que dispone el país. Si además está basada en residuos de la cosecha y la fase industrial, y no tanto en montes dendroenergéticos, aporta positivamente al balance ambiental.

Teniendo en cuenta esos aspectos es que se espera lograr un escenario forestal más nacional, desconcentrado, diverso biológica y productivamente, y al mismo tiempo integrado al resto de la economía, con un componente de valor agregado de peso dentro del conjunto del sector y participando activamente en la matriz energética nacional.

### **3. LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS**

A partir de la realidad constatada en marzo de 2005 y el marco conceptual definido para el modelo forestal se tomaron las siguientes medidas para la consecución de los objetivos planeados.

i) Se diseñaron e implementaron medidas correctivas de aquellas reglamentaciones que generaron los mayores desvíos al modelo alternativo. En particular, el gobierno derogó el Decreto 333/90, que determinaba hasta un 40% de “suelos accesorios” en un padrón que al menos tuviera un 60% de suelos de prioridad forestal, donde se les otorgaba el mismo sistema de beneficios definiendo a las plantaciones en esos suelos también como de rendimiento. En adelante las plantaciones de rendimiento se focalizarán en los suelos definidos como de prioridad forestal.

ii) Se comenzó la discusión más amplia para la recalificación de los suelos de prioridad. Algo más de un año después, se realizaron cambios retirando algunos grupos de suelos, integrando otros a una segunda categoría condicionados al proyecto y a su aprobación a la División de Suelos y Agua de la RENARE. Para esto se evaluó la prioridad forestal de un suelo ya no desde un índice CONEAT específico sino desde el concepto de “grados de libertad en el uso de estos suelos”. Así quedaron definidos aquellos de prioridad plena, teniendo directamente los beneficios que al día de hoy otorga la ley<sup>2</sup>.

Hay un segundo grupo de suelos que están condicionados al proyecto y a su aprobación por parte de los equipos técnicos del MGAP, tanto de la RENARE, como de la DGF, revalorizando el rol del proyecto y promoviendo que este sea de mayor inclusión para otros rubros agropecuarios en el marco de sistemas agroforestales y silvopastoriles<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Grupos de suelo según clasificación CONEAT 2.11<sup>a</sup> - 2.12 - 5.01c - 5.02a - todos los 7 - 07.1 - 8.1 - 8.02a - 8.02b - 8.3 - 8.4 - 8.5 - 8.6 - 8.7 - 8.8 - 8.10 - 8.11 - 8.12 - 8.14 - 8.15 - 8.16, 9.1, 9.2- 9.3- 9.42 - 9.7 - 9.8 - 9.9 - 09.2 - 09.3 - S09.10.

<sup>3</sup> Los suelos que se incluyen en esta categoría son Grupos CONEAT: 2.11b - 2.14 - 2.20 de los departamentos de Cerro Largo y Treinta y Tres - 4.2 de los departamentos de

iii) Conjuntamente con la DINAMA, del MVOTMA, se estableció una reglamentación donde toda plantación superior a 100 hectáreas debe tener permiso ambiental previo para su ejecución.

iv) Se liberaron las especies dándole más valor a su defensa dentro de un proyecto, dejando de ser un mero trámite para ser un verdadero aporte técnico, que permita su evaluación actual y, sobre todo, futura.

v) El objetivo de integración del sector forestal con otros sectores se apoyó con el condicionamiento del segundo grupo de suelos donde se debe incluir un componente pastoril y/o agrícola, pero también con la inclusión de los montes de servicio para la ganadería que ocupen hasta en un 8 % del predio, los que pueden ser calificados como bosques protectores artificiales, permitiendo así el mejoramiento de la gestión pecuaria por el correcto uso agronómico de los montes y la diversificación productiva y, por lo tanto, una mayor seguridad económica para el productor agropecuario tradicional y familiar.

vi) Las políticas de subsidio pueden ser útiles como mecanismos de arranque para sectores de producción no tradicionales que tiene dificultades para comenzar a operar. Sin embargo, una vez que se transforman en sectores económicos dinámicos debe evitarse la continuación de la transferencia de recursos públicos (de los contribuyentes). Con ese fundamento se envió un proyecto de ley, aprobado luego por el Poder Legislativo, de finalización anticipada de los subsidios forestales.

De todas maneras, se continuó con el pago de los subsidios adeudados. Los pagos dieron prioridad a los productores que aún le debían al BROU, ya que estos en su mayoría son pequeños, contribuyendo de ese modo a su permanencia en el sector, evitando que su salida aumentara la concentración del patrimonio forestal de la nación en pocas manos.

vii) Una acción adicional, y de particular éxito, fue la integración de los trabajadores forestales a la negociación de los consejos de salarios y la tripartita. El laudo final contó con la firma de las tres partes (trabajadores, empresarios, gobierno) y en mejores condiciones que el resto del sector agropecuario dentro de esta instancia. Este logro se realizó en el marco de una política dirigida a la dignificación del trabajador forestal.

#### **4. LOS RESULTADOS OBTENIDOS**

La evaluación definitiva del impacto de las medidas adoptadas será posible cuando haya transcurrido más tiempo del comienzo de su implementación.

Un aspecto muy general pero importante, es el haber comunicado un mensaje al conjunto del sector forestal respecto a la visión de futuro del mismo y hacia donde va ahora la proa de este barco.

Se pueden ver indicadores de avances en esa dirección: la ampliación de las distancias de abastecimiento de los grandes emprendimientos industriales, donde se insistía que no era posible superar un área de abastecimiento superior a 200 km, y en la actualidad las empresas que mantenían este argumento han desarrollado proyectos que van más allá de esta distancia; proyectos con objetivos diversos en empresas que anteriormente se restringían a un solo objetivo productivo; la no plantación de suelos frágiles y estratégicos; la implementación de proyectos de envergadura de carácter silvopastoril y, a nivel piloto, de sistemas agroforestales; un aumento sostenido de inversiones en proyectos intensivos en el manejo; la creación en las grandes empresas de unidades de fomento para la integración productiva con productores nacionales tradicionales sin la necesidad de desalojarlos de su propiedad y su forma de vida; las primeras iniciativas de importancia ingresando a la Dirección Forestal como proyectos de montes de servicio a la ganadería; la aparición de sistemas asociativos de pequeños productores, que en algún caso lograron realizar ellos mismos el proceso de exportación con la ganancia adicional correspondiente.

Esta administración también ha estado dispuesta a tomar medidas restrictivas sin que ello desestimulara la expansión del sector. En 2005 y en 2006 han crecido todos los indicadores del sector, desde la producción de viveros, la plantación y el mercado exterior.

Ese crecimiento se alcanzó en el marco de medidas restrictivas tales como las mencionadas, incluyendo las de carácter ambiental, las que mejoran ampliamente la sustentabilidad. Parece entonces que el propio desarrollo del mercado, pero con las reglas claras desde el Estado, permiten el desarrollo forestal más allá de las “restricciones”.

#### **5. LAS MEDIDAS QUE FALTAN. ¿UN MODELO TERMINADO?**

Por estos días se debate en el Parlamento la Reforma Tributaria. En la misma también hay medidas diferenciadoras orientadas a priorizar el modelo forestal alternativo, de mayor diversidad y valor agregado.

Se deberá fortalecer la producción maderera para el mercado interno, donde aún la gran mayoría de la madera que se usa en la tercera transformación es importada.

Se tendrá que tomar acciones para que la mejor madera de producción nacional no se termine exportando a los mercados externos sin agregarle valor a nivel local.

El sector se deberá prestigiar cumpliendo, y el Estado haciendo cumplir, las normativas vinculadas a las relaciones laborales, condiciones de trabajo y salarios, así como el medio ambiente. Estas condiciones serán cada vez más exigidas por los compradores.

Pero aún concretando esos avances será difícil tener un modelo acabado, porque siempre se deberán aplicar modificaciones hacia una mejora permanente en función de la prioridad social que se realice de la producción nacional.

Como no hay mejor teoría que la que nace de la práctica, sobre el cimiento de estos cambios se deberá de partir hacia un análisis permanente que mejore el sector que, como con la utopía, nunca se alcance pero que obliga a seguir caminando en una dirección claramente definida.