

A 25 años de la aprobación de la ley 15.939 (Ley Forestal)¹

Ing. Agr. Pedro Soust²

1. ANTECEDENTES

A partir de la década de los años 60, el desarrollo de la actividad forestal en Uruguay comienza a visualizarse como viable y con posibilidades de dinamizar tanto el medio rural como la economía en su conjunto.

En el año 1968, se aprueba la primera Ley Forestal (Ley 13723 de 16 de diciembre de 1968) y a comienzo de los años 70 se elaboran los primeros lineamientos de política en la materia. Dicha Ley fue operativa a partir del año 1975, cuando se instrumenta la reinversión del impuesto a la productividad mínima exigible (IMPROME) en plantaciones forestales aprobadas y calificadas como bosques protectores o de rendimiento por la Dirección Forestal. Dicho mecanismo de incentivo junto a las exoneraciones impositivas alentaron a algunos productores agropecuarios a incorporar el rubro forestal dentro de sus tradicionales actividades productivas. En el período 1975-1979 (plazo durante el cual operó la posibilidad de reinversión de impuestos en plantaciones forestales) se plantaron unas 15.000 hectáreas, que a fines de los 80 proveyeron la madera de las primeras exportaciones forestales realizadas por el país en forma de rolos pulpables.

A partir de 1979 y hasta 1985, el sector forestal no dispone de un marco legal y de incentivo a la actividad que logre su desarrollo. En dicho período muy pocas empresas que habían iniciado actividades forestales en el marco de la Ley Forestal continúan plantando, lo que suma unas 15000 has más.

A partir de allí, sucesivos Programas, Planes y Proyectos, asistidos por instituciones tanto nacionales como internacionales van ajustando una estrategia y una serie de acciones que comienzan a cristalizar a fines de los 80, luego de aprobada la segunda y actual Ley Forestal N°. 15.939 de 28 de diciembre de 1987.

Estos aspectos así como un nuevo escenario internacional para el rubro forestal, alentaron inversiones tanto nacionales como extranjeras con una clara orientación forestal y en muchos casos con antecedentes y fuerte inserción a nivel mundial. Estas inversiones actuaron a su vez como promotoras de otras, y realizaron

¹ *Adaptado de artículo originalmente publicado en el Suplemento Especial de El Observador viernes 22 de junio de 2012.*

² *Director de la Dirección General Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca*

importantes aportes en materia tecnológica lo que provocó un acelerado crecimiento del sector.

La Política Forestal Nacional se centró en dos grandes objetivos generales:

- a. La conservación de los bosques naturales sobre la base de planes de manejo que asegurasen su sostenibilidad.
- b. La ampliación de la base forestal a través de plantaciones, en zonas de menor competitividad relativa con otras producciones agropecuarias.

Como objetivos específicos se establecieron los siguientes:

- a. Incorporar la actividad forestal a las tradicionales producciones del sector agropecuario nacional.
- b. Sentar las bases para afianzar un nuevo sector agroindustrial.
- c. Generar empleos en zonas rurales deprimidas.
- d. Recuperar áreas de baja productividad y degradadas a través de la producción forestal.
- e. Mejorar las condiciones ambientales y asegurar la conservación de la biodiversidad
- f. Mejorar las condiciones socioeconómicas de la población en el medio rural.

2. ESTRATEGIA

La estrategia se basó en los siguientes aspectos:

- a. Ejecución a través del sector privado con el apoyo y la supervisión del Estado sobre la base de un rol facilitador y coordinador de las acciones.
- b. Amplia participación en la definición de los instrumentos (la ley 15939 fue discutida, previo a su remisión por parte del Poder Ejecutivo al Parlamento de la época, en una mesa de trabajo en la que estaban representados todos los actores tanto del sector privado como público, incluidas las ONGs ambientalistas). Ello facilitó el trámite parlamentario, resultando aprobada con el apoyo de todos los sectores de la vida política del país.

3. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE FOMENTO

Para el alcance de los objetivos propuestos, se instrumentaron una serie de mecanismos de incentivo al sector entre los que se destacan:

- a. Financiamiento a través de líneas de crédito con plazos y demás condiciones acordes con los ciclos de la plantación forestal.
- b. Incentivos económicos y tributarios.(exoneraciones impositivas a las áreas forestadas y calificadas por la Dirección Forestal como bosques protectores o de rendimiento y a las rentas provenientes de esos bosques, y reintegro

- del 50% del costo ficto de plantación a partir del año de la plantación y constatado un prendimiento superior al 75% de la plantación inicial).
- c. Exoneración de impuestos y tasas a la importación de insumos y bienes de capital destinados a la producción y procesamiento de las maderas nacionales.
 - d. Asistencia técnica (a nivel predial mediante técnicos privados y a nivel nacional a través de las instituciones estatales responsables).
 - e. Capacitación.
 - f. Investigación.

Los dos primeros se establecieron a través de leyes y decretos, y los restantes a través de Planes y Programas con asistencia financiera de organismos internacionales y de países donantes.

A partir del año 2005, y considerando la nueva realidad del sector forestal, se realizan ajustes a la política y legislación, tales como cambios en los suelos sobre los que se promueve la actividad, la eliminación del subsidio a las plantaciones, y la derogación de algunas exoneraciones impositivas, limitándolas en el caso de nuevos bosques, a aquellos cuyo plan de manejo esté orientado a la producción de madera de calidad (trozas de mayor diámetro y libres de nudos) como fuente de abastecimiento para las industrias de transformación mecánica (aserraderos y plantas de tableros fundamentalmente).

A su vez, se comenzó a fomentar la implantación de bosques protectores a la ganadería y/o agricultura en tanto la superficie total ocupada por los mismos no exceda el 8% de la superficie total del predio, y la implementación de sistemas agroforestales, en particular en algunos suelos con presencia de procesos erosivos importantes (cárcavas).

También se estableció como obligatorio para la plantación de cualquier tipo de bosque mayor a 100 hectáreas el contar con la Autorización Ambiental Previa extendida por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

4. INSTITUCIONALIDAD FORESTAL

La administración forestal y la ejecución de la política forestal nacional está a cargo de la Dirección General Forestal dependiente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de acuerdo a lo establecido en la propia Ley Forestal.

La investigación forestal es llevada adelante por el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, por la Universidad de la República, por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay y por el propio sector privado. En los últimos años, los destinos principales de los fondos asignados a la investigación forestal estuvieron dirigidos a temas ambientales, sanitarios y de caracterización tecnológica y transformación de las maderas producidas en el país.

En el área privada se constata una buena organización y participación a través de la Sociedad de Productores Forestales que funciona en la órbita de la Asociación Rural del Uruguay y otras organizaciones de productores tanto de tipo gremial como comercial.

El **Consejo Sectorial de la Cadena Forestal-madera** es una herramienta fundamental para armonizar las acciones en pro del desarrollo del sector.- Es una organización que emana del Gabinete Productivo. Están representados los principales actores del sector: los productores, los trabajadores y los organismos oficiales. Se han tenido avances sustanciales y hoy se trabaja con 20 herramientas que algunas en corto plazo tendrán sus frutos y desencadenarán otras propuestas para trabajar e incorporar nuevos actores. Las reuniones se hacen en Montevideo y en varias partes del país.

Se acaba de presentar los resultados de un estudio realizado con FAO donde se analizan las distintas instituciones públicas y privadas y las interacciones que se producen así como las dificultades que ayuden a corregir y mejorar la actividad.

A nivel internacional, Uruguay participa de las reuniones del Foro Mundial de Bosques y de las Convenciones de Desertificación, Cambio Climático y Biodiversidad.

El país integra el Proceso de Montreal sobre Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal Sostenible donde participa activamente desde el año 1995.

El financiamiento de los programas y proyectos forestales se realiza a través de aportes del gobierno, del sector privado y de organismos internacionales y países donantes.

5. AVANCES LOGRADOS

Los resultados alcanzados se pueden visualizar comparando la situación al año 1990 con el año 2010 de la siguiente forma:

a. Conservación del bosque nativo.

En un periodo de 20 años se incorporaron al manejo sostenible 150.000 hectáreas de bosque nativo, lo que representa aproximadamente un 25% del total nacional. No se detectan niveles significativos de deforestación y se redujo en forma considerable la degradación forestal. Así, el área total del país ocupada por bosque nativo se incrementó de 610 a 760.mil hectáreas.

b. Plantaciones Forestales

- El área total plantada bajo proyecto forestal se incrementó de 45.000 a 830.000 ha.
 - La tasa media anual de forestación pasó de 3.000 a 27.000 ha en el período considerado.
 - Las exportaciones de productos forestales pasaron de trece millones a 570 millones de dólares anuales sin considerar la exportación de celulosa por parte de UPM (ex Botnia). De considerarse la misma, la cifra ascendería a 1.250 millones de dólares anuales.
- c. Industria e infraestructura.
- El sector industrial ha comenzado a desarrollarse acompañando la madurez de las plantaciones forestales. Se realizaron importantes inversiones en la industria del aserrío, de los tableros de madera y de la celulosa.
 - El sector privado ha realizado inversiones en infraestructura portuaria y se están mejorando las rutas nacionales, caminos departamentales y caminos para el transporte de la madera.

Existen diversos estudios que analizaron el impacto de este programa desde el punto de vista socioeconómico y fiscal, siendo todos ellos coincidentes en los siguientes aspectos:

- a. El nivel de empleo rural se incrementó en relación con la actividad anterior.
- b. Las retribuciones en el sector forestal son superiores a las que se percibían en la actividad anterior.
- c. Se incorporó a la mujer al mercado laboral, especialmente en las etapas de producción de plantas y plantación.
- d. El notorio incremento en el valor bruto de producción por hectárea permite al estado una mayor recaudación fiscal.
- e. Considerados todos los incentivos a la actividad forestal, el balance fiscal en relación con la actividad desplazada arroja una rentabilidad positiva para el estado.
- f. El notorio incremento de las inversiones industriales en las zonas de plantación está generando un importante desarrollo en áreas deprimidas, modificando el histórico centralismo en la capital del país.

6. RAZONES DEL ÉXITO

Condiciones internacionales y regionales atractivas; disponibilidad de suelos y clima muy adecuados para la producción; un consenso general en la importancia del desarrollo del rubro y una política de fomento clara y estable en el tiempo constituyen uno de los factores más importantes para el logro de los resultados enunciados.

7. DESAFÍOS EN LA SIGUIENTE FASE

No obstante el fuerte desarrollo de la actividad, es necesario continuar avanzando hacia el Manejo Forestal Sostenible. Ello implica que tanto los bosques existentes como los que se instalen en el futuro deberán contribuir cada día más al desarrollo, en sus dimensiones económica, social y ambiental. En esa línea se orientan las principales acciones de la Dirección General Forestal.

En lo económico:

- Incrementar y diversificar la oferta de materia prima.
- Integrar la industria forestal con el sector agrario a través de acuerdos de mediano y largo plazo que aseguren el abastecimiento oportuno de materias primas en cantidad y calidad adecuadas y brinden un servicio de abrigo y sombra a los ganados y cultivos.
- Incrementar la productividad a través de mejoras genéticas y prácticas silvícolas.
- Disminuir los costos de producción a lo largo de la cadena productiva a través de mejoras tecnológicas y el uso más eficiente de la mano de obra.
- Avanzar hacia productos de mayor calidad, valor agregado y nivel de diferenciación.
- Continuar mejorando las condiciones de infraestructura y equipamiento para reducir costos de comercialización.
- Incrementar el acceso a los mercados de exportación.
- Promover usos forestales no madereros. (miel, hongos, aceites esenciales, energía y otros usos ambientales como el turismo, la recreación y la captura de carbono atmosférico).

En lo social:

- Profundizar la aplicación de las normativas aprobadas en materia de seguridad e higiene en el trabajo forestal.
- Mejorar la capacitación a todos los niveles, operarios, mandos medios y profesionales.
- Promover la integración de la actividad forestal con otras del sector agropecuario (ganadería, lechería, apicultura, etc.)

En lo ambiental:

- Profundizar en la aplicación y actualización del Código Nacional de Buenas Prácticas Forestales elaborado para el Sector y continuar avanzando en los procesos de certificación
- Incrementar las acciones en materia de protección forestal (plagas, enfermedades e incendios).
- Procurar los menores daños al medio ambiente en las etapas de plantación, cosecha e industrialización.