



PROPUESTAS PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE DEL SECTOR FORESTAL CHILENO

(2018-2022)

Colegio de Ingenieros Forestales de Chile

Noviembre 2016

1. INTRODUCCION

El sector forestal¹ chileno es un componente relevante del país. En términos de la gestión ambiental, los bosques y otras formaciones vegetacionales son los principales sumideros de gases de efecto invernadero, además de contener más del 80% de la biodiversidad terrestre. En el plano social y económico, constituye una de las principales fuentes de exportaciones nacionales, sólo superada por la minería.

El Colegio de Ingenieros Forestales entiende que las temáticas asociadas a los recursos vegetacionales, a su conocimiento, protección y aprovechamiento sustentable, deben necesariamente estar incluidas en las propuestas que los candidatos a la Presidencia de la República hagan a la ciudadanía. Por esta razón, a continuación, se exponen las propuestas que el gremio de profesionales forestales considera más relevantes de incorporar en un futuro gobierno.

2. ANTECEDENTES SECTORIALES

2.1 Estadísticas

- El sector forestal chileno en su ámbito productivo está orientado al comercio internacional. Los montos exportados el año 2015 ascendieron a USD\$5.439 millones (Corma, 2016), siendo el segundo sector exportador después de la minería y el primero basado en recursos naturales.
- Constituye cerca del 50% de los montos exportados de todo el sector silvoagropecuario (agricultura, ganadería y forestal).
- El 99% de las exportaciones están basadas en el aprovechamiento de plantaciones, principalmente con especies de pino y eucalipto, que alcanzan a más 2.426.000 hectáreas (Infor, 2016). Esto constituye el 17% de toda la

¹ Entendemos el sector forestal como el conjunto de actividades económicas, laborales, sociales, culturales y ambientales que realizan las comunidades, organizaciones no gubernamentales, empresas y el gobierno, relacionadas con el conocimiento, conservación, administración, uso, aprovechamiento y transformación de los bienes, servicios y valores que generan los bosques y los recursos vegetacionales en general. Para fines de este documento esta definición comprende además las relaciones que los bosques tienen con los demás recursos como el agua, el suelo, el aire, la fauna y el paisaje. De igual forma, considera las relaciones que el sector tiene con sectores como la agricultura, el turismo, el transporte, la minería, entre otros.



superficie de bosques en Chile y el 3,5% de la superficie total de Chile continental.

- Sólo un 1% de las exportaciones están basadas en recurso forestales nativos (Infor, 2016). El uso productivo del bosque nativo chileno actualmente es marginal en el ámbito de exportaciones, pero tiene una significativa importancia en el ámbito de la producción dendroenergética (leña) y en la conservación de suelos, agua y biodiversidad.
- La superficie de bosque nativo en Chile es de 14.316.822 hectáreas (Conaf, 2016), lo que constituye el 82% de la superficie de bosques en Chile y un 19% de la superficie total del país. La tendencia en la última década es a la estabilización de esta superficie e incluso su incremento. A su vez existen 11 millones de hectáreas de formaciones xerofíticas, las que fueron incorporadas en la gestión sectorial a través de la Ley de Bosque Nativo.
- El bosque nativo en Chile es mayoritariamente de propiedad privada (aproximadamente un 60%). El bosque nativo público se encuentra mayoritariamente en las áreas silvestres protegidas.
- En términos generales Chile no sufre problemas de deforestación de sus formaciones vegetacionales. Cuenta con casi un quinto de su superficie cubierta de bosques, mayoritariamente concentrados en el extremo sur del país. Los bosques más amenazados son los de la zona central por, actividades agrícolas, ganaderas, incendios, corta para leña, y expansión urbana, en una zona geográfica con una población relativamente alta.
- Los incendios forestales constituyen una de las principales amenazas a la conservación de los bosques nativos y las plantaciones forestales. Los incendios no sólo son un factor de pérdida de productividad, también afectan la naturaleza, su biodiversidad, su capacidad para proveer servicios ambientales y económicos. Pero también afecta la salud de las personas a través de la contaminación, la emisión de gases de efecto invernadero y, en forma más directa, la amenaza a la vida de las personas, sus casas y propiedades, su trabajo.
- Pese a que los incendios forestales es una de las temáticas que más aparición tienen en la prensa y noticieros, respecto del sector forestal, no existen

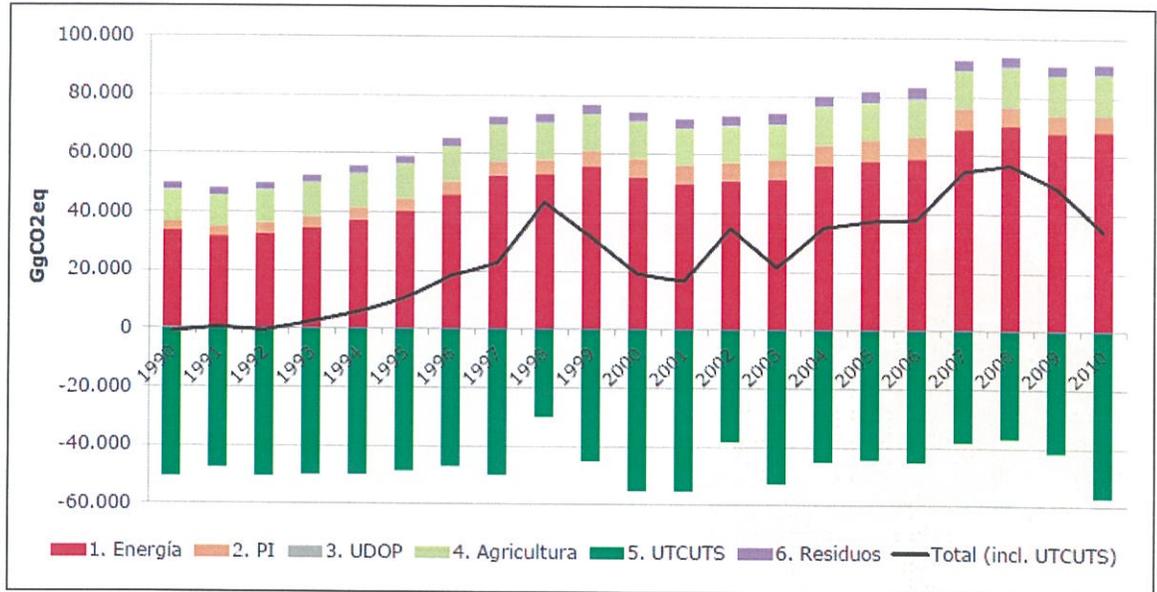


iniciativas públicas que apunten a la elaboración de una legislación integral que aborde el tema. Hasta el momento se carece de una ley marco que apunte a la prevención, combate, investigación y restauración, asociada a los incendios.

- El principal uso productivo del bosque nativo es la leña. Se estima que se explotan aproximadamente 10 a 12 millones de metros cúbicos de leña al año. Siendo aproximadamente un 90% de este aprovechamiento de carácter informal, es decir, sin plan de manejo.
- Además de la regulación, el bosque nativo chileno está protegido a través del SNASPE (Sistema Nacional de Áreas Silvestres protegidas del Estado). Existen 100 unidades del SNASPE y en ellas se protege (nominalmente, ya que muchas no tienen personal) cerca de 4.000.000 hectáreas de bosque nativo. Esto constituye un 29% de toda la superficie de bosque nativo en Chile. Aunque la cifra parece positiva, esta protección está mayoritariamente concentrada en las regiones de Aysén y Magallanes, dejando precariamente protegido los bosques en zonas con mayor presión humana.
- El sector forestal realiza un destacado aporte ambiental al ser el único sector de la economía en absorber los gases de efecto invernadero (GEI) a nivel país, disminuyendo las emisiones totales en cerca de un 40%. Mientras otros sectores de la economía son emisores netos (energía, transporte, agricultura, residuos), el sector forestal reduce el balance nacional y, por lo tanto, aporta significativamente a cumplir con los compromisos internacionales suscritos por Chile en materia de reducción de emisiones.
- Los compromisos internacionales en materia de reducción de emisiones, para el período 2015-2030 contemplan compromisos específicos para el sector forestal, como es la forestación de 100.000 hectáreas mayoritariamente nativas y el manejo de 100.000 hectáreas de bosque nativo.

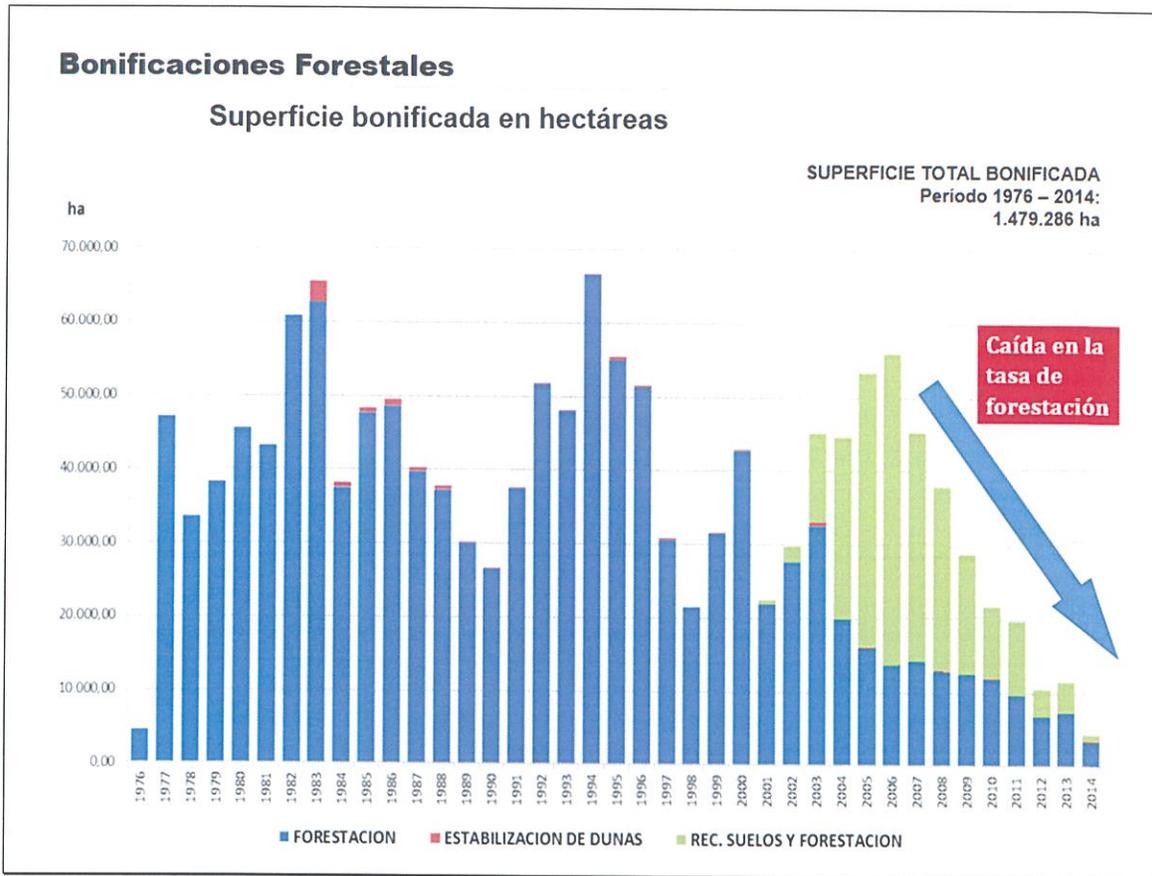


Balance de las emisiones y absorciones de GEI (INGEI, 2014)



Las absorciones del sector forestal están representadas por las barras de color verde (UTCUTS: Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura).

- Lamentablemente la tasa de absorción del sector forestal se ha ido reduciendo, debido a que las tasas de forestación en el país han caído desde que expirara el año 2012 la Ley 19.561 en su componente de fomento. Esto llevó a que se pasara de 17.000 hectáreas forestadas el año 2012 a 3.000 hectáreas el año 2015.
- Los compromisos de reducción de emisiones que el país presentó en el Acuerdo de París (2015), están supeditados a que exista una nueva ley de fomento forestal, lo que no ha ocurrido.



Fuente: CONAF (2015)

2.2 Legislación forestal

- En el plano legislativo existen dos cuerpos legales fundamentales en relación a los recursos forestales: el Decreto Ley 701 (1974) de Fomento Forestal y la Ley 20.283 (2008) de Bosque Nativo.
- El Decreto Ley 701 del año 1974 regula la actividad forestal y entregaba incentivos económicos a la forestación. Fue renovado el año 1998 como Ley 19.561, focalizándola en pequeños propietarios y prorrogada por dos años el 2010. Esta prórroga, en cuanto a incentivos a la forestación, venció el 31 de diciembre de 2012 y se han presentado dos intentos por prorrogar los incentivos a la forestación y recuperación de suelos (el primer intento en la administración de Sebastián Piñera y el segundo intento durante la segunda



administración de Michelle Bachelet). Estos intentos no han dado fruto, cumpliéndose ya cuatro años sin apoyo del Estado a la forestación para establecer plantaciones.

- La Ley de Bosque Nativo se promulgó el año 2008 y considera aspectos de regulación y aspectos de fomento (incentivos monetarios al manejo y recuperación del bosque nativo, y a la investigación).
- Otros proyectos de ley de reciente discusión en el Congreso y que tienen incidencia en el sector es el Proyecto de Ley que crea el Servicio de biodiversidad y áreas silvestres protegidas (actualmente en trámite en el Congreso). Busca dar una institucionalidad oficial al SNASPE, ya que carece de estatus jurídico. Se busca traspasar su administración desde la actual CONAF al Ministerio del Medio Ambiente. Esta iniciativa se presentó en la administración Piñera, y fue modificada en la actual administración de Michelle Bachelet.
- Otro proyecto de ley presentado el 2011 fue la creación del Servicio Nacional Forestal o Conaf Pública. En mayo del 2012 se rechazó por la sala de la cámara de Diputados la idea de legislar, posponiéndose un año el envío de un nuevo proyecto. En la actual administración se comprometió la presentación de un nuevo proyecto que crearía el Servicio Nacional Forestal, sin embargo, ya habiendo pasado tres cuartas partes del período presidencial, esto no se ha concretado.

2.3 Institucionalidad forestal

- El sector forestal está administrativamente adscrito al Ministerio de Agricultura. Su principal servicio es la Corporación Nacional Forestal (CONAF), corporación de derecho privado creada a principios de la década del setenta. También cuenta con el Instituto Forestal (INFOR) (corporación de derecho privado), orientado a la investigación y desarrollo.
- Labores relacionadas con el ámbito forestal también realiza el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), a través del control y erradicación de plagas; y el INDAP, a través de algunos programas de asistencia que llegan a los pequeños propietarios forestales, y por la administración del SIRSD (Sistema de Incentivos a la Recuperación de Suelos Degradados), que entrega algunos



incentivos al establecimiento de árboles, en Cortinas Cortavientos, Sistemas Silvopastorales, y Protección de Cursos de Agua o Biofiltros.

- A nivel ministerial no se cuenta con una subsecretaría específica que gestione la acción pública del sector forestal, dependiendo de la Subsecretaría de Agricultura.

2.4 Actividad Industrial

- La actividad industrial ligada al sector forestal se caracteriza por su alta concentración. Existen dos grandes empresas forestales industriales (Arauco y CMPC) que explican cerca del 70% de las exportaciones forestales y más del 50% de toda la superficie de plantaciones en Chile. Sumado a esto existe un conjunto de pequeñas y medianas empresas madereras, que mayoritariamente presentan problemas de abastecimiento.
- Durante la década del 2000 se produjo un proceso acelerado de adquisiciones y fusiones de empresas, quedando la actual situación. En la actualidad el proceso de internacionalización de estos grupos los ha llevado a adquirir terrenos e industrias en Argentina, Uruguay, Brasil e incluso en Estados Unidos y Portugal. Existe poco espacio para crecer en el ámbito nacional a través de más plantaciones propias o a través de nuevas plantas industriales.
- La industria forestal ligada a estos grandes conglomerados, está verticalmente integrada, siendo propietarias en la totalidad, o a través de sociedades, de las plantaciones, las industrias de transformación (aserraderos, plantas de tableros, plantas de celulosa, plantas de remanufactura) y los puertos.
- La industria forestal está en un avanzado proceso de autoabastecimiento energético a través de plantas de cogeneración por biomasa (aserrín, corteza y desechos forestales). Arauco es completamente autónoma energéticamente e inyecta energía al SIC. CMPC está avanzando en la misma dirección.
- Desde el año 1997, CMPC, ARAUCO Y MASISA, han incorporado la certificación ambiental a sus procesos. Es así como han obtenido la certificación ISO 14.000, la certificación CERTFOR y FSC. Todas estas certificaciones realizadas a través de terceros, que entregan sellos de garantía de que se cumplen las



consideraciones ambientales en sus procesos de producción, además de preocuparse de relacionarse con las comunidades a las que impactan en sus procesos. Vale decir, tienen que cumplir con los requisitos de sustentabilidad desde el punto de vista ambiental, social, y económico. Todos los sellos tienen validez internacional.

- Pese a lo anterior, la industria forestal en Chile posee una generalizada baja validación social, lo que le ha significado una serie de conflictos con grupos organizados en la temática ambiental, comunidades indígenas y la población en general. Estos conflictos internos contrastan con la positiva visión externa que tiene la actividad forestal chilena.
- La certificación ha ayudado a bajar la presión sobre la industria forestal, pero permanecen activos temas que son de difícil solución, como el conflicto en la Araucanía y la Provincia de Arauco, conflictos por el uso del agua de las plantaciones y su impacto en el abastecimiento de comunidades rurales y en general, una visión crítica dada por una visión contrastante entre la existencia de bosques nativos con una serie de atributos positivos, versus la existencia de plantaciones exóticas con una serie de atributos negativos, asociados al lucro, la concentración y la artificialización de los paisajes rurales. Paradójicamente este contraste y negativa visión no se da hacia la agricultura, con grandes monocultivos frutales, viñedos, cerealeros, ganadería, u otra actividad productiva donde se presentan las mismas situaciones descritas para el sector forestal. Lo más cercano y visible podrían ser las salmoneras.

2.5 Sector forestal y gestión de la biodiversidad

- El sector forestal incluye también aspectos de protección y conservación de la naturaleza. De acuerdo a FAO, los bosques concentran el 80% de la biodiversidad terrestre y, junto con los océanos, son los ecosistemas más amenazados por el hombre.
- En la práctica, antes del año 1994, fecha en que se promulgó la Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley 19.300) y se creó la CONAMA, era el sector forestal público, a través de la CONAF, la que prestaba servicios en el ámbito de la protección ambiental y conservación de la naturaleza.



- De hecho, CONAF todavía lo hace, a través de la administración de las áreas silvestres protegidas (SNASPE), de la protección de los bosques en general y de la implementación de programas de protección o recuperación de especies amenazadas de flora y fauna.
- La principal actividad de conservación de bosques en Chile (de inversión pública) son las áreas silvestres protegidas. Con un presupuesto menor en relación al tamaño del desafío (14 millones de hectáreas de parques y reservas, con un presupuesto anual de 14 mil millones de pesos). En términos comparativos somos uno de los países que invierte menos en este segmento en relación al PIB (ver figura)



Fuente: Ministerio del Medio Ambiente (2013)

- Dado que la mayor superficie de bosque está en manos privadas, cualquier acción de regular el uso y aprovechamiento del bosque nativo, puede generar un impacto social y una dificultad de implementación por la atomización de la propiedad rural y de bosques. En otros países la situación es distinta, con la mayoría de los bosques en propiedad del Estado, por lo que la implementación de políticas públicas es más directa.
- Junto con la tala ilegal y el consumo no sustentable de leña, las principales amenazas al bosque nativo y otras formaciones vegetacionales en Chile son el cambio de uso del suelo, principalmente para uso agrícola-ganadero y proyectos de obras civiles (inmobiliarios, energéticos, mineros, viales,



embalses, entre otros), especialmente en la zona árida y semiárida y en la zona centro sur de Chile.



3. CONSIDERACIONES PARA UNA PROPUESTA DEL COLEGIO DE INGENIEROS FORESTALES

Cualquier propuesta que se haga al próximo gobierno, respecto al sector forestal, debe insistir en forma prioritaria en un conjunto de medidas que ya fueron planteadas en oportunidades anteriores y que genéricamente pueden enumerarse como: a) Institucionalidad Forestal, b) Reimpulso al Fomento Forestal y c) Modificaciones a la Ley de Bosque Nativo.

Complementariamente se debe avanzar en otros temas que, dado lo breve del período de gobierno, podrían presentar avances parciales, como es la necesidad de enfrentar con adecuadas políticas públicas las amenazas del cambio climático sobre los recursos forestales, en especial respecto a los incendios forestales, la gestión del agua y el incremento de plagas y enfermedades asociadas a los bosques.

Lamentablemente, durante la actual administración, no ha habido avances significativos en estas temáticas. El balance de los últimos tres años es claramente negativo. Existe un estancamiento legislativo que ya no se resolverá en el último año de este gobierno. Se abandonó la tramitación legislativa de una prórroga del fomento forestal, se anunció la elaboración de una nueva ley de fomento y regulación forestal, cosa que no ocurrió, ni siquiera a nivel de anteproyecto. En materia de manejo del bosque nativo, sólo ha habido esfuerzos administrativos por mejorar la implementación de la ley, sin embargo, inexplicablemente se posterga una modificación legal sustantiva que mejore los pobres indicadores que ostenta este marco legal.

Sin embargo, lo más grave ha sido la postergación indefinida de la transformación de CONAF es un Servicio Nacional Forestal de carácter público.

En el balance de la actual administración, destaca la elaboración de una Política Forestal 2015-2035. Sin embargo, esta iniciativa deberá ser implementada por el próximo gobierno, lo que plantea dudas sobre su continuidad si no se considera en las propuestas de los candidatos a la Presidencia para el próximo periodo.



3.1 Institucionalidad Forestal

Respecto a la Institucionalidad Forestal, existen cuatro aspectos relevantes que deberá afrontar el próximo gobierno:

- a) Creación del Servicio Nacional Forestal
- b) Creación de una Subsecretaría Forestal
- c) Definición de las atribuciones en materia de gestión de la biodiversidad
- d) Creación de un Instituto de Investigación Forestal de carácter público

3.1.1 Creación del Servicio Nacional Forestal

No puede seguir postergándose la modificación jurídica de la actual Corporación Nacional Forestal. Es indispensable resolver esta situación el primer año del nuevo gobierno y no dejarlo para un segundo o tercer año, arriesgando su postergación indefinida. El Colegio de Ingenieros Forestales, el año 2012 se opuso a la aprobación del proyecto de ley presentado en esa oportunidad, basado en una opinión crítica respecto de los limitados alcances de ese proyecto de ley. Sin embargo, en esta oportunidad apoyará un proyecto de ley acotado que busque transformar la CONAF en un servicio público; sin perjuicio de insistir en reformas más sustantivas a la institucionalidad forestal en otras iniciativas legales posteriores (revisar 3.1.3 y 3.1.4).

3.1.2 Creación de una Subsecretaría Forestal

La creación de una CONAF pública no agota los desafíos en materia de institucionalidad que requiere el sector forestal. Se requiere abordar con urgencia otros desafíos, uno de los cuales es el crear una Subsecretaría.

La creación de una Subsecretaría Forestal se justifica en la insuficiencia de la actual Subsecretaría de Agricultura para enfrentar los temas forestales y ambientales, dada la gran diversidad de temas que debe enfrentar en el ámbito agrícola. En la práctica es el servicio forestal (CONAF) el encargado de generar las políticas sectoriales, lo que no resulta conveniente siendo el mismo servicio quien las ejecuta.

Mantener un modelo de servicio forestal que elabore las políticas y además las ejecute, plantea los siguientes inconvenientes:

1. Las políticas generadas desde el servicio forestal carecerán de la transversalidad que podría generarse desde una subsecretaría. Por ejemplo, permitiendo revisar críticamente las actuaciones en materia forestal de otros



servicios del agro (como INDAP y SAG). Actualmente CONAF no tiene esta atribución.

2. La evaluación de las políticas, planes y programas en materia forestal requieren de un análisis crítico del desempeño del servicio forestal. Se requiere por lo tanto una instancia administrativa superior que realice esta tarea (distinta de la Subsecretaría de Agricultura a la que le son ajenos estos temas y distinta del servicio forestal, que estaría autoevaluándose).
3. Las exigencias de cumplimiento de metas de desempeño anual del servicio forestal, incentivan una mirada de corto plazo, al contrario de la mirada estratégica de más largo plazo que debe ser propia de la temática forestal. Se requiere, por lo tanto, instancias dentro del aparato administrativo del Estado que suplan esta situación (lo que podría cumplir una Subsecretaría).
4. La necesaria coordinación que se debe implementar con el Ministerio del Medio Ambiente, demanda una relación más horizontal, lo que en la actualidad no se da. Esto permitirá una mejor articulación de los distintos servicios que interactúan en el sector forestal y ambiental.

Los distintos gobiernos han desestimado la necesidad de crear una Subsecretaría Forestal, manteniendo al sector forestal en un segundo plano de la organización administrativa del Estado, pese a los buenos indicadores que presenta en el ámbito de la administración pública.

Es indispensable avanzar en una discusión lo más amplia posible respecto a la necesidad de contar con la Subsecretaría Forestal.

El anhelo de contar con una Subsecretaría Forestal es una aspiración prioritaria del Colegio de Ingenieros Forestales. Continuaremos durante el próximo gobierno abogando por su creación, apelando a todas las instancias políticas sectoriales, incluido el Consejo de Política Forestal.

3.1.3 Definición de las atribuciones en materia de gestión de la biodiversidad

No sólo la creación de una CONAF e INFOR público y de una Subsecretaría Forestal, son los desafíos en materia de institucionalidad forestal que tendrá el próximo gobierno. Existe en la actualidad un conflicto poco visible respecto a las competencias de la institucionalidad forestal en materia de gestión de la biodiversidad.



Este conflicto se generó con la creación del Ministerio del Medio Ambiente (2010), pero se ha agudizado a raíz de la presentación del proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (presentado el 2011 y repuesto el 2014).

El rediseño institucional requiere que CONAF se convierta en un organismo público, pero también requiere una revisión más profunda de la participación de CONAF como organismo ambiental. Esta revisión debe aclarar las atribuciones de gestión de la biodiversidad asociada a los bosques y a las formaciones xerofíticas, tanto dentro como fuera de las áreas protegidas.

Han existido en los últimos años discrepancias constantes con otros servicios públicos (principalmente Ministerio del Medio Ambiente) respecto a la intención declarada de este Ministerio por reducir las atribuciones de CONAF, limitándolas a aquellas asociadas a un servicio público de fomento productivo. Aunque estamos convencidos que esto no debe permitirse (al igual que la mayoría de los funcionarios de CONAF), también observamos que las autoridades del Ministerio de Agricultura y de la propia CONAF tienen limitaciones impuestas por la autoridad política superior para defender una posición más fuerte y enfrentar los intereses del Ministerio del Medio Ambiente en materia de control y regulación de los recursos naturales (bosques y formaciones xerofíticas, tanto fuera como dentro de las áreas protegidas).

Resultaba obvio que la oportunidad para discutir sobre el futuro servicio forestal y sus atribuciones en materia de protección ambiental debió darse en el marco de trabajo del Consejo de Política Forestal. Sin embargo, durante el trabajo del Consejo este tema se omitió deliberadamente, lo que atentó contra una necesaria discusión del rol de la institucionalidad forestal en la gestión pública de la biodiversidad.

Tanto la creación de una Subsecretaría Forestal, como la definición de las atribuciones sectoriales en materia de biodiversidad, constituyen necesidades urgentes para asegurar un adecuado desarrollo del sector forestal. Debe existir una definición explícita de los candidatos a la presidencia, de cuál es su visión respecto a la gestión de la biodiversidad y cuál es el rol de la institucionalidad forestal.

El Colegio de Ingenieros Forestales no apoyará y se opondrá tenazmente a cualquier solución de continuidad, como es la mantención del proyecto que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Se ha comprobado que el proyecto no es viable (fracasó la iniciativa de la administración Piñera y está estancada la tramitación de la iniciativa de la administración Bachelet) y se requiere una discusión amplia respecto a



este tema, en el que el servicio forestal pueda pronunciarse sin condicionamientos políticos previos.

Reiteramos que este es un punto sensible para el Colegio de Ingenieros Forestales, que se opondrá a cualquier iniciativa que busque darle continuidad a la tramitación del proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Tanto el contenido del proyecto de ley, los nuevos instrumentos para gestionar la biodiversidad que crea, como su intención de eliminar las atribuciones de CONAF en esta materia; no se justifican técnicamente y amenazan producir un retroceso en la actual gestión de la biodiversidad.

3.1.4 Creación de un Instituto de Investigación Forestal Público

Este Colegio de Ingenieros Forestales estima que el Instituto Forestal (INFOR), que actualmente tiene un estatus de Corporación de Derecho Privado, debe transformarse en un Instituto de Investigación y Desarrollo Forestal Público, con una mayor presencia territorial en el país, y con los recursos suficientes para constituirse en un agente de desarrollo e investigación enfocado a resolver los problemas relacionados con los recursos forestales, agua y biodiversidad, y de innovación para la generación de productos y soluciones para el desarrollo.

3.2 Retomar el impulso al Fomento Forestal

Al igual que en el tema de la institucionalidad forestal, los esfuerzos legislativos por dar continuidad al fomento forestal han fracasado en dos oportunidades. En la administración Piñera fracasó el intento de extender el fomento por otros veinte años y en la administración Bachelet se abandonó el año 2015 la tramitación de una prórroga que, en teoría, funcionaría hasta que se contará con una nueva ley de fomento y regulación forestal, de la que tampoco se ha sabido nada.

Hay que ser muy claros sobre este tema: No puede existir una Política Forestal exitosa en Chile sin el apoyo del Estado para quienes deseen plantar y no puedan hacerlo con sus propios medios, especialmente los pequeños y medianos propietarios dueños de bosques y plantaciones, y las PYMES Forestales.

El apoyo a la forestación debe complementarse con la mantención del régimen tributario por renta presunta tal como fue concebido en la ley 19.561 de 1998 y que no ha sido cambiado en la reforma tributaria de 2016 para las actividades forestales

Un país que no planta es un país que no puede proyectar una política forestal.



Los impactos de no contar con una política de apoyo estatal a las plantaciones son innumerables, partiendo por el riesgo de no cumplir los recientes compromisos internacionales en materia de reducción de emisiones de GEI. Pero también está el aumento de la degradación de suelos desnudos, de la desertificación y el abandono de los pequeños y medianos propietarios que dependen del fomento forestal para plantar sus terrenos; afectando a su vez el abastecimiento de la Pyme maderera.

En el plano laboral, la caída de la tasa de forestación ante la ausencia de un apoyo estatal desde el año 2012, genera reducción de puestos de trabajo en toda la cadena de valor de la forestación: la caída en la producción de plantas afecta la contratación de mano de obra en viveros; a su vez las faenas de preparación de sitio y plantación son intensivas en mano de obra que no se está contratando, como también las faenas de control de maleza, fertilización, entre muchas más asociadas a las plantaciones. Según INFOR la ocupación directa en el sector forestal ha bajado de 134.000 personas en 2007 a 118.000 en 2016.

Especialmente grave es la situación de la zona centro norte, donde el apoyo del Estado es fundamental para llevar a cabo proyectos de forestación con objetivos ambientales; distintos de los objetivos madereros de la zona centro sur. La zona árida y semiárida requiere del fomento forestal para enfrentar la desertificación, sin embargo, no existe preocupación por su situación ambiental particular.

La política forestal en materia de fomento a las plantaciones no puede estar cooptada por un grupo de organizaciones ambientalistas y parlamentarios (muy pocos en relación al total, pero vociferantes) que han estigmatizado el papel de las plantaciones en el desarrollo forestal y que han establecido en la práctica un veto a toda iniciativa tendiente a reponer el fomento forestal.

Es responsabilidad del próximo gobierno lograr la aprobación de una nueva ley de fomento forestal. No basta con presentarla al Congreso y luego abandonarla, como ha ocurrido en el pasado. Se requiere un adecuado trabajo político para llevar la iniciativa a término.

Tampoco sirve, como también se ha planteado, rediseñar el fomento forestal para hacerlo más atractivo a los opositores, limitando o desnaturalizando su objetivo. Nos referimos a diseñar un instrumento de fomento a la restauración ecológica o al pago de servicios ambientales. Todos objetivos muy deseables, pero que deberían abordarse en una modificación a la Ley de Bosque Nativo o en una ley especial. Tampoco sirve el establecer un fomento forestal excluyente para especies nativas, impidiendo que sean los propietarios los que decidan las especies que quieren plantar



en sus terrenos (en este caso podrían existir incentivos diferenciados para especies nativas e introducidas, pero no prohibir).

La dificultad en lograr un consenso legislativo para aprobar una nueva ley de fomento forestal, no debe ser excusa para renunciar a una política forestal de incentivo a las plantaciones (sin apellido), que es necesaria en términos económicos, sociales y ambientales.

Cabe destacar que la Política Forestal 2015-2035 planteó como meta para el año 2020 (mediados del próximo gobierno), al menos 50.000 hectáreas forestadas en terrenos de pequeños y medianos propietarios y 100.000 hectáreas de las actuales plantaciones en poder de pequeños y medianos propietarios en proceso de manejo de alto estándar y calidad.

De acuerdo a la actual tendencia de vetar cualquier iniciativa de fomento forestal estatal y de las paupérrimas cifras de forestación (2.000 a 3.000 hectáreas anuales), resulta prácticamente imposible cumplir con esta meta, lo que asestará un golpe a la credibilidad de la Política Forestal recientemente publicada.

Reafirma la urgencia por la necesidad de impulsar el fomento forestal, el hecho de que existen aún en el país más de dos millones de hectáreas de suelos desnudos de aptitud forestal susceptibles de ser plantadas, de acuerdo al estudio realizado por la Corporación Nacional Forestal (2011).

Cuadro 1: Superficie disponible para forestar por región y por objetivo.

Región	Objetivos Productivos & Ambientales (ha)	Objetivos Ambientales (ha)	Superficie Total (ha)
Arica y Parinacota	0	400	400
Tarapacá	0	2.100	2.100
Antofagasta	0	4.900	4.900
Atacama	0	2.031	2.031
Coquimbo	0	298.500	298.500
Valparaíso	0	57.800	57.800
Metropolitana	0	68.000	68.000
O'Higgins	49.359	1.500	50.859
Maule	162.354	2.200	164.534
Biobío	465.601	48.400	514.001
Araucanía	168.690	1.000	169.690
Los Ríos	44.920	3.000	47.920
Los Lagos	274.428	2.300	276.728



Aysén	423.734	4.300	428.034
Magallanes	0	204.000	204.000
TOTAL	1.589.086	700.431	2.289.517

Fuente: CONAF (2011)

3.3 Modificación a la Ley de Bosque Nativo

Cuando termine el actual gobierno, en marzo de 2018, se habrán cumplido diez años de la promulgación de la Ley 20.283 de Bosque Nativo. Las malas cifras de desempeño son elocuentes: la ley de bosque nativo no ha incidido en un incremento significativo de la superficie manejada de bosque nativo, no ha reducido la extracción de leña sin planes de manejo, no ha impulsado una incorporación del bosque nativo a la economía forestal y ha entregado menos de un 10% de los montos disponibles como incentivo al manejo.

Sobre la base de las cifras y de los estudios de evaluación ya realizados (AIFBN, 2012 y DIPRES, 2013), resulta inexplicable que no se haya realizado ya una modificación legal sustantiva de la ley y se insista en revertir este pobre desempeño a través de modificaciones administrativas y reajustes a la Tabla de Valores.

Se requiere una acción urgente que permita revertir las pobres cifras que esta ley muestra. Las instancias de análisis existentes (Consejo Consultivo y Mesa del Bosque Nativo), han entregado los insumos para avanzar en una modificación legal; sin embargo, se insiste en acciones de maquillaje. Es inexplicable esta situación, ya que tampoco se puede justificar esta postergación legal, aduciendo una prioridad legislativa para otras iniciativas como son el servicio nacional forestal o para el fomento forestal. No tenemos discusión legislativa de ningún tipo.

Al igual que lo ocurrido en la actual administración, la gestión forestal pública del próximo gobierno amenaza ser intrascendente si no se logran resultados concretos en fomento forestal, modificaciones a la Ley de Bosque Nativo y la Institucionalidad Forestal.

Cabe destacar que la Política Forestal 2015-2035 planteó como meta para el año 2020 (mediados del próximo gobierno), 100.000 hectáreas de bosque nativo incorporadas a manejo forestal sustentable con fines de producción de bienes de alto valor. Dada la tendencia actual de aprovechamiento de los montos de la ley de Bosque Nativo, esta meta resulta prácticamente irrealizable. Lo que, sumado al incumplimiento de la tasa de forestación de 50.000 hectáreas, significaría un fracaso de la Política Forestal 2015-2035, a sólo cinco años de su lanzamiento.



3.4 Implementación de Política de uso de la leña

La temática de la leña ha estado presente sistemáticamente en el eje de preocupación de este gobierno. Lamentablemente hemos percibido importantes incongruencias en la forma en que el tema ha sido enfrentado. Por una parte, se elaboró una **Política de uso de la leña y sus derivados para calefacción (2016)**, pero por otra, el Ministerio de Medio Ambiente ha implementado programas que apuntan a su prohibición o limitación como combustible, sin hacerse cargo de las externalidades negativas de tipo social y ambiental que estos programas producen.

La prohibición total o parcial de uso de la leña no está contemplada en la propuesta de marco regulatorio de la Política del Uso de la Leña y sus Derivados para Calefacción. Pese a lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente tiene un doble discurso, valorando el aporte que hace la leña y alineándose con la política; pero impulsando un programa de recambio de calefactores, que constituye en la práctica una eliminación indirecta del uso de la leña, ya que ofrece a cambio de los calefactores basados en el uso de leña, un recambio a artefactos que utilizan pellets y parafina como combustible.

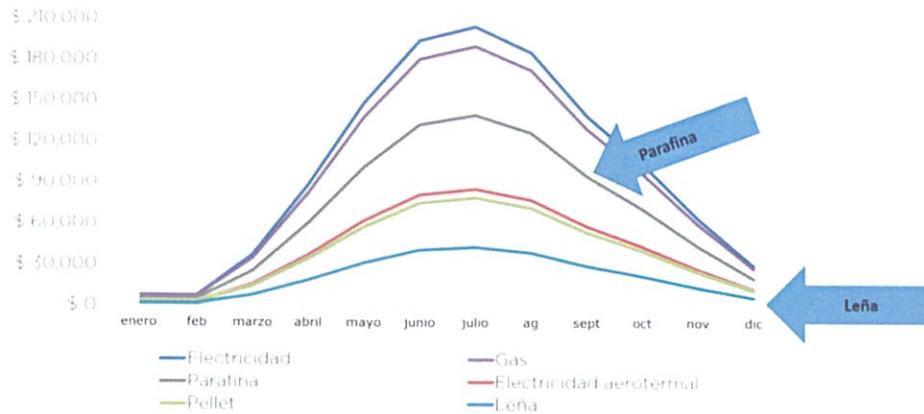
El programa de recambio de calefactores constituye en la práctica un cambio forzoso de la leña por otros combustibles que emiten menos, pero que son más costosos para el usuario (ver figura). Es forzoso porque la oferta de nuevos calefactores está limitada únicamente a estas opciones y además omite informar del mayor costo operacional de estos nuevos artefactos a quienes aceptan el recambio.



COSTOS DE LOS SISTEMAS DE CALEFACCIÓN UNITARIA PARA NT2007



Gastos mensuales según tipo de calefactor (\$)



Los datos se basan en los costos de energía para calefacción de una vivienda de 100 m² con calefacción unitaria para cumplir la ordenanza vigente de los municipios de la zona de estudio. Temperatura de confort 19°C.



Nada de esto se encuentra en la Política de Uso de la Leña y sus Derivados para Calefacción, ya que las acciones planteadas en este documento apuntan a mejorar la eficiencia de los calefactores que utilizan leña, no al reemplazo del combustible.

Los aspectos arriba mencionados son sólo un ejemplo de las evidentes contradicciones que se encuentran entre las políticas del Ministerio del Medio Ambiente para reducir la contaminación de las ciudades y la Política nacional para el uso de la leña que ha presentado la Presidenta hace pocas semanas.

Este es otro de los ejemplos de que se requiere una institucionalidad clara, que permita enfrentar las discrepancias en la aplicación de políticas y programas forestales - ambientales y en los que tengan participación distintos servicios.

Se requiere una clarificación del rol del Ministerio del Medio Ambiente, en cuanto a su real compromiso con los planteamientos de la Política de uso de la leña y derivados para calefacción.



4. RESUMEN PROPUESTAS SOBRE EL SECTOR FORESTAL

1. Institucionalidad Forestal
 - a. Creación del Servicio Nacional Forestal
 - b. Creación de una Subsecretaría Forestal
 - c. Definir atribuciones en gestión de la biodiversidad
 - i. Proponer un modelo de gestión distinto al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas impulsado por el Ministerio del Medio Ambiente.
2. Lograr la promulgación de una nueva ley de fomento forestal.
 - a. Retomar el apoyo del Estado a las plantaciones de medianos y pequeños propietarios.
 - b. Ampliar el fomento a objetivos ambientales, pero sin limitar el uso de especies.
 - c. Insistir en el fomento a plantaciones de cobertura permanente.
3. Modificaciones a la Ley de Bosque Nativo.
 - a. Impulsar modificaciones “legales” y no solo administrativas a la actual ley.
4. Impulsar la Política de uso de la leña en los aspectos que son atribución de la gestión forestal pública y oponerse a políticas y programas que apunten directa o indirectamente a su prohibición.
5. Darle continuidad y viabilidad a la Política Forestal 2015-2035, generando los instrumentos legales que posibiliten el cumplimiento de las metas planteadas.

Colegio de Ingenieros Forestales de Chile

Santiago, noviembre de 2016



www.cifag.cl

@CIFAG