

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN DESARROLLO

Informe de Pasantía

**El sector forestal uruguayo y la utilización del
Consejo Sectorial como herramienta institucional
de mediano y largo plazo**

Mauriccio López
Tutor: Luis Bértola

2015

El presente informe fue realizado en el marco de una pasantía educativa de egreso de la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales, acordada con la Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industrias, Energía, y Minería.

La misma fue desarrollada entre noviembre de 2013 y julio de 2014. La responsable por parte de la institución receptora fue la Economista Macarena González en colaboración con la Dra. Isabel Bortagaray. Su contraparte en Facultad de Ciencias Sociales ha sido el Prof. Luis Bértola.

Expreso explícitamente mi agradecimiento a Isabel y fundamentalmente a Macarena por el seguimiento que han realizado en este proceso, y el interés y la buena receptividad que han demostrado a lo largo de estos meses. También agradezco a Luis por el apoyo y la colaboración para que se haya realizado la pasantía.

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. OBJETIVO GENERAL.....	7
3. METODOLOGÍA.....	8
4. MARCO TEÓRICO Y ASPECTOS GENERALES.....	10
GOBERNANZA Y CAPACIDADES ESTATALES.....	10
ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	12
COHERENCIA Y COORDINACIÓN.....	14
POLÍTICAS PÚBLICAS: ACTORES.....	16
REDES.....	17
LOS CONSEJOS SECTORIALES.....	20
5. SECTOR FORESTAL.....	22
RECORRIDO HISTÓRICO.....	22
PLAN ESTRATÉGICO FORESTAL-MADERERO.....	27
ROL DEL SECTOR EN LA ECONOMÍA DEL PAÍS.....	28
MAPEO DE ACTORES.....	30
6. EVALUACIÓN.....	32
PAUTA DE ANÁLISIS.....	32
COHERENCIA.....	33
CONSEJO SECTORIAL FORESTAL-MADERERO.....	37
COORDINACIÓN DE ACTORES.....	41
<i>Representatividad</i>	42
<i>Participación</i>	44
<i>Liderazgo</i>	47
<i>Disponibilidad y acceso a la información</i>	48
EL CAPITAL HUMANO EN EL SECTOR.....	50
<i>Diagnóstico</i>	51
<i>Percepción de los actores</i>	53
7. CONCLUSIONES.....	59
8. BIBLIOGRAFÍA.....	66
9. ANEXO.....	68
Pauta de entrevista.....	68

Puntos a destacar

- **Crecimiento del sector forestal:**
 - tasa promedio de crecimiento PIB fase primaria de 4,8% anual 2004-2013.
 - Exportaciones del complejo forestal representaron el 10% del total de exportaciones del país en 2013.
- **Superficie plantada** pasa de 500mil ha en 1999 a 1.841mil ha en 2013.
Patrimonio forestal:
 - bosques para celulosa 10:m3/año,
 - bosques para transformación mecánica 4,2:m3/año.
- **Creación del Consejo Sectorial Forestal-Madera** como ámbito institucional de participación público-privada con el objetivo de discutir y diseñar a mediano y largo plazo la política foresto industrial del sector.
- **Liderazgo** de la Dirección Nacional de Industrias y Dirección General Forestal para llevar adelante la política en el CSFM con el objetivo de coordinar la política agraria con la política industrial.
- **Coherencia:** agregado de valor a la producción tanto en transformación química como mecánica.
 - La primera con subsector celulósico consolidado, pero con trabajo por continuar en materia de incorporación de tecnología.
 - La segunda un poco más rezagada, con el gran desafío de consolidar su industria y aumentar las especies plantadas para estos productos de madera elaborada.
- **Necesidad de coordinación** de actores en un tipo de gobernanza en red (Consejo Sectorial Forestal Madera).
- **Buena participación y representación** de actores en el CSFM, pero con aspectos a mejorar y actores ausentes a involucrar como por ejemplo las ONG.
- **Buen trabajo en materia de disponibilidad de información**, pero con necesidad de mejorar la difusión tanto a los propios actores como al conjunto de la sociedad.
- **Capital humano** como principal desafío para el sector. El mismo no ha acompañado el proceso de expansión del sector, y por tanto reclama fuertes medidas para corregir esta situación y evitar un cuello de botella. Se trabaja en el CSFM en este sentido.

1. Introducción

El sector forestal ha tenido un gran crecimiento en los últimos años. De acuerdo al Informe Uruguay XXI-2014, el PIB de la fase primaria (silvicultura, extracción de madera y servicios conexos) del sector ha mostrado una tasa promedio de crecimiento de 4,8% anual entre 2004 y 2013.

El objetivo central de la política forestal es industrializar al sector dado el gran potencial de expansión y consolidación en la economía uruguaya. El mismo ha sido declarado prioritario junto a otros sectores de la economía con el objetivo central de transformar la matriz productiva del país. Para esto una de las herramientas institucionales que han sido creadas por las administraciones frenteamplistas (2005-2010, 2010-2015) han sido los Consejos Sectoriales como ámbitos tripartitos de participación público-privada en los cuales están involucrados actores del Estado, actores privados (trabajadores y empresarios) y, cada vez más, sectores de la academia. Estos Consejos fueron creados como instancia de discusión, diálogo y propuesta de soluciones a distintos problemas y desafíos del sector, con el objetivo de trazar la política estratégica en el mediano y largo plazo. Dadas las características propias de esta institucionalidad, surgen algunas cuestiones de vital importancia a la hora de realizar un seguimiento y evaluación de la gobernanza del sector.

Las cuestiones de la propia política pública juegan un rol fundamental para esto. Es así que se vuelve indispensable atender a cuestiones relacionadas tanto con la coordinación de los actores participantes en estas instancias de alianzas público-privadas, como con la coherencia de la política. Estos dos elementos (coherencia y coordinación) hacen a la capacidad del Estado para una buena gobernanza de la política y logran captar aspectos intrínsecos de la misma que determinan muchas veces el éxito o el fracaso de dicha política.

La coherencia referida a los objetivos buscados y las estrategias y medios para alcanzarlos, y la coordinación entre los distintos actores en un tipo de gobernanza en red, constituyen el foco central de este trabajo.

A lo largo del presente informe, se pretende realizar un análisis referido a la coherencia de la política del sector, y además analizar aspectos de

coordinación entre actores en este tipo de configuración institucional. Adicionalmente se realiza un diagnóstico en materia de capacitación, detectando los principales problemas que presenta el sector en esta materia, entendiendo el capital humano como uno de los principales desafíos para la política foresto industrial.

Para esto no sólo se ha realizado un trabajo en base a documentos bibliográficos, sino que también se ha desarrollado un trabajo de campo para conocer la percepción de los actores involucrados sobre distintos aspectos a evaluar en este informe.

2. Objetivo general

A partir del CSFM¹ y su política foresto industrial el presente trabajo pretende:

- Analizar la coherencia de la política en base a los objetivos que se propone y las estrategias que llevan adelante para alcanzarlos en el Consejo.
- Analizar elementos de coordinación (definidos en el marco teórico) entre los actores que conforman el Consejo Sectorial forestal-maderero. El diseño institucional de los CS genera interrelaciones entre el sector público y el sector privado (empresarios y trabajadores) y por tanto aquí se pretende evaluar aspectos fundamentales inherentes a este tipo de política.
- Realizar un análisis sobre cuáles son los principales problemas que presenta la capacitación en el sector, y cómo se están abordando los mismos desde el Consejo. El capital humano es uno de los factores que presentan mayores desafíos a futuro, según un informe de la UCU (2009) un 50% de las necesidades formativas de la fase forestal se encontraba insatisfecho. Por tanto reclama una fuerte intervención y planificación de la política.

Para cada uno de los 3 objetivos propuestos es necesario llevar a cabo las siguientes acciones:

Objetivo 1: Definir coherencia y mostrar su importancia en políticas públicas. Conocer los objetivos propuestos en el CSFM. Identificar las estrategias para alcanzarlos.

Objetivo 2: Definir coordinación y mostrar importancia en políticas públicas. Realizar mapeo de actores participantes en el CSFM. Determinar aspectos de

¹ Consejo sectorial forestal-maderero. Corresponde al ámbito institucional donde participan distintos actores involucrados con el sector, los cuales discuten y proponen metas y objetivos a mediano y largo plazo.

coordinación a medir. Realizar entrevistas a actores participantes en base a los aspectos definidos anteriormente. Analizar contenido de entrevistas.

Objetivo 3: Identificar los problemas de capacitación del sector mediante lectura de documentos bibliográficos. Identificar percepción de actores entrevistados sobre dichos problemas. Indagar sobre el abordaje desde el CSFM de estas cuestiones.

3. Metodología

El diseño metodológico tiene características principalmente descriptivas en base a fenómenos que permiten identificar aspectos relevantes de la realidad. Se describe al sector forestal, el proceso de formación de los Consejos Sectoriales, aspectos que influyen en las políticas públicas, y la relación existente entre estos fenómenos. Pero adicionalmente tiene cierta pretensión evaluativa e interpretativa en base a la coherencia y coordinación en la política del sector, y en el abordaje de los problemas de capacitación que presenta el mismo.

Técnica:

Se recurrió a una metodología cualitativa. Este tipo de técnica permite una representación de la realidad a través del análisis y comprensión de los sujetos y fenómenos desde las perspectivas intersubjetivas de los mismos. La investigación es de naturaleza flexible y recursiva.

- **6 entrevistas abiertas y semiestructuradas²** a informantes calificados. Se trató de captar diferentes visiones tanto del sector público, como del sector privado (empresarios y trabajadores), todos ellos participantes del CSFM. De esta forma se realizaron entrevistas a: un representante de los trabajadores (SOIMA), un representante de los empresarios (Sociedad de productores forestales), dos representantes del Estado (Oficina de formación y empleo del MTSS y Dirección general de

² Taylor, S.J y Bogdan, R (1987) utilizan la expresión “entrevistas en profundidad” para referirse a este método de investigación cualitativo.

planificación y logística del MTOP), un representante académico especializado en el sector y una profesional del área forestal (ingeniera). Las mismas fueron realizadas en el período comprendido entre junio y octubre de 2014.³

- **Observación documental.** Análisis de contenido e interpretación: fuentes documentales del sector, documentos de gobierno, así como también estudios académicos específicos.

Los Consejos Sectoriales son relativamente nuevos (creados en 2010) y fueron pensados como una herramienta institucional para abordar los problemas y trazar las líneas de política del sector forestal en el largo plazo. Por tanto, puede decirse que no hay suficientes investigaciones en cuanto al funcionamiento de los mismos, salvo puestas a punto y estudios que se han realizado dentro del mismo CSFM para avanzar en aquellos temas que se necesitan mejorar y valorar aquellos que se vienen realizando de forma exitosa.

Esta investigación pretende contribuir a la reflexión sobre la coherencia en la política del mismo, y en base a las entrevistas realizadas indagar y conocer cómo funciona el CSFM desde sus actores en relación a aspectos de coordinación que fueron definidos previamente. Este trabajo tiene un alcance exploratorio y descriptivo. Se abre así, la puerta para futuras investigaciones que pretendan evaluar aspectos del funcionamiento del CSFM y de su política de forma más profunda. Para esto se tendrá que contar con un número mayor de entrevistas⁴ que abarque de forma más amplia los actores que participan, formuladas y analizadas en mayor profundidad y una mayor cantidad de variables a analizar.

4. Marco teórico y aspectos generales

³ Se adjunta al final del documento en Anexo la pauta de entrevista utilizada.

⁴ Una limitación de este estudio es la cantidad de entrevistas realizadas (seis) independientemente del carácter exploratorio y descriptivo del estudio.

Gobernanza y capacidades estatales

La gobernanza es un concepto que ha adquirido una amplia difusión como consecuencia de los desafíos de convergencia de acciones y de coordinación de actores sociales. En particular, alguna literatura sobre políticas públicas la ha adoptado para caracterizar nuevas configuraciones institucionales y organizativas que difieren tanto del tradicional modelo burocrático como de la denominada nueva gestión pública. Estos enfoques, que han concentrado por décadas la atención de los especialistas y han inspirado la instalación o revisión de los modelos de organización y gestión vigentes, se centran en atributos de unidades organizacionales (genéricos para Weber, contractualmente especificados para la NGP⁵) con atención inexistente o muy secundaria a las relaciones interorganizacionales, las dependencias de recursos, las redes de políticas o las interdependencias de acciones, resultados e impactos. En ellos, los problemas de coherencia y de coordinación quedan fuera del análisis, tanto por el carácter cerrado y jerárquico de la burocracia como por la pretendida potencia de los sistemas de incentivos sustentados en el individualismo metodológico y organizacional en que se basa la nueva gestión pública (Martínez Nogueira, R. <http://www.vocesenelfenix.com>).

La gobernanza está determinada por estructuras, actores y relaciones que involucran la intervención de ámbitos organizacionales con capacidades diferenciadas, con una multiplicidad de agentes estatales y no estatales que despliegan estrategias diferenciadas para incidir sobre el marco institucional y sobre la orientación, viabilidad, legitimidad y efectividad de las políticas públicas. Estas estructuras, actores y relaciones influyen fuertemente en la viabilidad de las aspiraciones de desarrollo. En cuanto a las políticas públicas, la gobernanza se asocia a las nociones de “estado relacional” y a sus responsabilidades primeras en la creación, mantenimiento y optimización de relaciones entre políticas, actores, organizaciones y procesos de implementación (Ídem).

Tanto la coherencia como la coordinación constituyen elementos fundamentales para la intervención pública y engloban fuertes nociones acerca

⁵ Nueva Gestión Pública. Ver en Christopher Hood (1991), titulado “A Public Management For All Seasons?”.

de la “buena gobernanza”. Si bien existen diferentes visiones acerca de qué determina la buena gobernanza de una política, de un sector, podemos decir que... “La gobernanza se considera “buena”, en general, si se caracteriza por la participación de las partes interesadas, la transparencia en la toma de decisiones, la responsabilidad de los actores y de los responsables de las decisiones, el estado del derecho y la previsibilidad. La “buena gobernanza” se asocia también con una gestión eficiente y efectiva de los recursos naturales, humanos y financieros y con una redistribución justa y equitativa de los recursos y beneficios” (Documento Profor-Fao, 2011: 8).

Estos dos atributos mencionados son problemas de gobernanza y por tanto hacen a la capacidad del Estado para formular e implementar políticas públicas. Esta nueva configuración se concibe a través de la democratización en la toma de decisiones, donde se institucionalizan ámbitos para otorgar mayor efectividad y legitimidad a las políticas. Claramente esto involucra una necesidad de planificación estratégica, en donde se puedan establecer fuertes conexiones con una visión de desarrollo a nivel país. Muchas veces se institucionalizan ámbitos que otorgan determinadas competencias a distintos actores involucrados, en los cuales se discuten lineamientos y se formulan políticas, asignando los recursos y utilizando las herramientas que se creen pertinentes. Sin embargo estas políticas pueden no estar vinculadas a la estrategia de desarrollo del país y por tanto genera algunos problemas que atentan contra la política específica. Aquí es donde encontramos a nivel más general un problema de coherencia.

La planificación y por tanto la clara definición de objetivos tanto a nivel de desarrollo, como a nivel de una política particular juegan un rol fundamental en el proceso de política pública. De esta forma es importante atender a las cuestiones de fondo que permiten mostrar las capacidades o las debilidades del Estado para llevar adelante una estrategia de desarrollo.

La coherencia y la coordinación de las intervenciones de las organizaciones públicas se facilitan si existe alguna planificación que defina el rumbo, explicita la estrategia y enmarque acciones y relaciones. La gobernanza exige articular esfuerzos tras objetivos o valores, con visiones compartidas de largo plazo, con

políticas con horizontes temporales amplios, acciones para la construcción y preservación de capital humano, social, económico y natural con proyectos con períodos relativamente largos de maduración, estrategias para la promoción y la construcción de capacidades, entre otros.

Por tanto podemos decir que los CS son un ámbito que busca a través de la participación de distintos actores, democratizar el proceso de planificación y definición estratégica. Se debería investigar si en la práctica realmente funciona de esta forma y analizar algunas cuestiones que permiten vislumbrar la capacidad del Estado para llevar adelante una estrategia de desarrollo mediante la formulación e implementación de políticas públicas coherentes y debidamente coordinadas.

Alianzas público-privadas

Dentro del marco de la gobernanza se encuadran las alianzas público-privadas, es decir, los arreglos institucionales formales e informales que dan forma a las interacciones entre el Estado y el sector privado.

“Este enfoque se sustenta en un amplio consenso académico acerca del rol central que han jugado tanto el Estado como los mercados en la transformación de las economías en los países que, desde mediados del siglo pasado, apresuraron el paso con altas tasas de crecimiento. Existe acuerdo en señalar que sus gobiernos se han caracterizado por intervenir en la economía, en el sentido de incentivar al capital privado apoyando el desarrollo industrial y el avance tecnológico, resolviendo problemas de coordinación y de externalidades que exceden la capacidad de una firma (innovaciones, infraestructura) y, al mismo tiempo, evitando comportamientos oportunistas (rent-seeking, relaciones colusivas, Estado predatorio, etc.)”. (Dora Orlansky, <http://www.vocesenelfenix.com>)

En los países en desarrollo en donde la intervención estatal es más necesaria, existen tanto fallas de mercados, como fallas de la infraestructura institucional. Estas fallas implican riesgos de que las alianzas público-privadas adquieran un

carácter corporativista, generando cárteles de negocios protegidos e ineficientes por su baja productividad y, por lo tanto, escaso impacto en el desarrollo.

Los acuerdos de cooperación entre sectores públicos y privados cuyo objetivo es lograr el desarrollo de la manera más eficiente incluyen actores con intereses diversos y hasta contrapuestos, en particular, las empresas, las organizaciones sindicales, y otras organizaciones de la sociedad civil.

“En realidad, el impacto y los efectos de las alianzas público-privadas sobre los resultados económicos pueden ser positivos o negativos. Serían de este último signo si promovieran relaciones colusivas, actitudes de rent-seeking, patronazgo, o bien, hostiles, cuando un conflicto entre el gobierno y el sector privado fuese insoluble. Desde un ángulo político, el impacto de las alianzas sería positivo si generaran un ambiente que contribuyera al desarrollo; por el contrario, resultaría predatorio si la intervención estatal fuera perjudicial para la regularidad del mercado” (Ídem).

La credibilidad y la confianza entre actores son fundamentales en este tipo de relaciones para reducir costos de transacción y generar una relación fluida que enriquezca debates, decisiones e implementación de políticas. Sin embargo, la confianza entre estos sectores significa muchas veces a *contrario sensu* la certeza de saber que una cierta situación de preferencia hacia ciertos intereses se va a mantener con una lógica de “capitalismo de amigos”.

Según este artículo⁶ ciertas condiciones evitan o reducen la posibilidad de aparición de relaciones colusivas entre el sector público y el privado. 1) Por el lado del sector público, a) la existencia de una burocracia de tipo weberiana que se rija por principios meritocráticos y de reconocimiento profesional reduce las posibilidades de corrupción, así como b) los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) limitan las posibilidades de comportamiento oportunista. 2) La existencia de un movimiento sindical independiente contribuye en la misma dirección y agrega complejidad a las relaciones entre el

⁶ “Desarrollo y gobernanza. Genealogías conceptuales y procesos históricos” Dora Orlansky. Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com>

sector público y privado. 3) Por el lado del sector privado, a) las asociaciones empresarias inhiben la búsqueda de beneficios particulares por parte de cada firma; b) si estas asociaciones son multisectoriales es probable que apoyen políticas que promuevan el desarrollo en toda la economía y no sólo el beneficio de algunos sectores a expensas de otros. Ciertas funciones de las asociaciones empresarias son claves para asegurar estabilización macroeconómica, coordinación horizontal y vertical, reducción de los costos de información, estandarización y aumento de la calidad.

“En síntesis, desde el enfoque de alianzas público-privadas se sostiene que las políticas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, de redes de políticas públicas en las que intervienen múltiples actores (empresas, medios de comunicación, sindicatos, movimientos sociales, académicos y el Estado) ampliando los canales de diálogo y acercando a los actores a los lugares de toma de decisiones. El peligro es que pueden cerrarse sobre sí mismas dejando afuera parte de la comunidad, deviniendo en lobbies y/o relaciones colusivas. Es el sesgo que adquieren estas relaciones en los países con bajos niveles de calidad institucional”.

Coherencia y coordinación

Desde finales de la década del 90 uno de los temas centrales que ocupa la agenda política y académica de América Latina es...” la evidente necesidad de aumentar la ‘capacidad estatal’, referida al manejo general de la cuestión pública” (Repetto, 2004:3).

En cuanto a la conceptualización de la capacidad estatal, podemos citar por ejemplo a Hilderbrand y Grindle (1997) quienes la definen como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad.

Existen otras cuestiones que hacen a la construcción del concepto de capacidad estatal tales como; ¿dónde se ejerce la misma?, ¿cuál es el fin?, ¿cómo se expresa?, entre otras. Es en esta última interrogante, donde surgen una serie de atributos de la capacidad estatal que permiten medir en cierta forma diferentes dimensiones del concepto. Siguiendo la línea de investigación

de este trabajo, el foco de estudio estará centrado en dos de ellas, a saber la coordinación y la coherencia.

“La cuestión de la coherencia se refiere a los objetivos buscados –por consiguiente, a los resultados e impactos de las políticas– y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores. Esta coherencia se manifiesta en las razones que gobiernan las intervenciones. Remite a la noción de unidad e integración entre los fines, las estrategias para alcanzarlos y los medios más aptos para ello. Estos medios son las políticas (comprehensivas, transversales y sectoriales) junto a sus desagregaciones en programas, proyectos y actividades” (Proyecto de modernización del Estado, 2010:19).

La necesidad de coordinación resulta de la diferenciación de actores por su inserción en esquemas de división del trabajo, ya sea al interior de organizaciones, entre conjuntos organizaciones o entre actores diversos en el plano social. Este término es equívoco, pero puede definirse como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido (Echebarría, 2008). “Comprende reglas, diseños y procedimientos de tareas dirigidos a lograr la complementariedad y/o la agregabilidad intencionadas de contribuciones y comportamientos de participantes en arreglos sociales multiactorales” (Proyecto de modernización del Estado, 2010:20).

Entendemos a la coordinación como el proceso mediante el cual se procura direccionar y articular las acciones y los recursos de los diversos actores organizacionales involucrados en una política pública específica, a los efectos de alcanzar los objetivos que ella establece. Esta definición, asume que la coordinación es una fuerza reguladora que se propone incidir en las decisiones y los comportamientos de actores organizacionales autónomos, diversos y diferentes (Isuani Fernando, 2007).

Coherencia y coordinación hacen referencia a planos de la decisión y acción gubernamental que se entrelazan y condicionan mutuamente. Políticas coherentes en su diseño pueden resultar incoherentes por su implementación.

A su vez la coordinación durante la operación puede chocar con obstáculos derivados de la incoherencia de las políticas (Lahera, 2006).

Políticas públicas: actores

“Entendemos las políticas públicas como un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público”. (Subirats, et al. 2008:52)

La noción de actor hace alusión, según el caso, a un individuo, a uno o varios grupos de individuos, o a una organización, definida esta última en función de las ideas compartidas o del interés común que unen a sus miembros. “Sin un interés común no hay grupo” nos recuerda Olson en su libro sobre la lógica de la acción colectiva (Olson, 1978:29)⁷.

En este sentido, todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública se considera un actor potencial que podría formar parte del «espacio» de la mencionada política.

Por tanto, el comportamiento más o menos activo de un actor influirá la manera en la que acabe siendo concebida y puesta en práctica la intervención pública en cuestión (Subirats, J, et al. 2008).

Toda política pública tiene un espacio de interacción en el cual participan una multiplicidad de actores involucrados en la misma, que comparten al menos los mismos temas de debate en relación con el problema planteado, y por tanto persiguiendo fines comunes en relación a los objetivos de dicha política.

“De esta manera, el espacio de una política pública es el marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas” (Subirats, 2008: 57).

⁷ En Subirats, et al. 2008:52

Parafraseando a Subirats, los actores que conciben y gestionan la política pública constituyen una red compleja de interacciones, la cual presenta problemas horizontales (relación entre actores de un mismo nivel gubernamental) como verticales (relación entre actores que operan en escenarios estatales, subestatales y locales).

En este espacio, no es inhabitual que los actores de una determinada política pública acaben, por ejemplo, desarrollando un lenguaje propio coherente con “su” política, controlando los circuitos de información o intentando evitar una “politización” (entendida como ampliación y grado de apertura) de esa política que podría conllevar el riesgo de sobrepoblar «su» espacio. Cuando se analizan los actores que conforman determinada política, ya sea desde su participación, representatividad, o el manejo y control de la información, debe hacerse además desde los potenciales actores que podrían o deberían estar involucrados y por determinadas razones no se permite que ingresen en el espacio de interacción. Aquí se ven reflejados los intereses y las lógicas compartidas entre los mismos, que buscan maximizar sus beneficios a largo plazo, asumiendo los compromisos pertinentes.

Redes

Existe una variedad de definiciones y enfoques de redes, sin embargo sea cual sea el enfoque que se escoja para su definición, podemos decir que sirve como marco para comprender el proceso y el funcionamiento de una política pública. Heritier (1999) define las “ (...) redes como un conjunto de organizaciones públicas y privadas, con interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común”.

Siguiendo a Kicjert, Klijn y Koppenjan (1997) la gobernanza en red se desarrolla en el proceso de formulación de políticas públicas, a través de la relación entre actores interdependientes participantes de dicho proceso.

La interdependencia es el factor clave en el enfoque de red, entendiéndose como la dependencia mutua, la mutua responsabilidad, y el compartir principios comunes. Es así que Kicjert, Klijn y Koppenjan señalan que los actores de las redes son interdependientes, ya que no pueden alcanzar sus objetivos por sí mismos, necesitan los recursos de otros actores para lograrlo. Ante esto, hacer frente a los problemas públicos implica la mutua interacción entre los distintos actores: organismos gubernamentales, órganos cuasiestatales, organizaciones privadas y de la sociedad civil.

Por tanto es importante identificar cuáles son las metas de los actores, y como estos utilizan la influencia política; así como determinar cómo se produce el intercambio de información y recursos entre los distintos participantes de la red; esto implica determinar cuáles son las reglas formales y rutinas informales que están detrás de este proceso de intercambio. (Zurbriggen, 2011).

Las relaciones de interdependencia, funcionan en la medida que se distribuya la información, los recursos, y se compartan los objetivos que se persiguen entre todos los actores. Cuando se dan este tipo de interacciones con frecuencia, se van produciendo los procesos de institucionalización, donde se desarrollan percepciones compartidas, patrones de participación, reglas de interacción desarrolladas y formalizadas, etc.

Para determinar si estamos en presencia de una estructura de red, Quim Brugué propone un esquema de evaluación, un check-list:

1) Las características de una red: ¿Cumplen sus planes con las características de una red: actores múltiples, interdependientes, relaciones de confianza y negociación, autorregulación, reciprocidad?

2) La gestión de la confianza: ¿Se gestiona la misma? ¿Conocen los actores las ventajas e inconvenientes, los costos y beneficios de su participación en esta organización, cómo expresan sus objetivos y sus expectativas, y sus temores? ¿Disponen de una estrategia?

Se desarrolla la confianza: ¿qué opinan los participantes de los demás?, ¿entienden sus objetivos y sus formas de trabajo? ¿en el acuerdo o el desacuerdo, comprenden las posiciones de los demás? ¿Existen espacios de relación pensados para favorecer el conocimiento mutuo?

Consolidación de la confianza: ¿qué grado de acuerdo o desacuerdo existe en torno al/los objetivos, se sienten identificados en un proyecto común, comparten espacios y estilos de trabajo?

3) La gestión de la red: ¿están claros los objetivos: políticos/técnicos; acuerdo/desacuerdo; compromiso/no compromiso? ¿Cuáles son?, ¿se negociaron, se comparten? ¿Cómo se llegó al acuerdo? ¿quién los propuso, quién los lidera, qué grado de compromiso tienen los diferentes actores, son prioritarios?

Los actores: ¿quiénes son, son activos, pasivos? ¿Están todos los que deberían, aportan, qué se espera de cada uno de ellos?

Procesos y recursos: ¿estructurados, flexibles, con reglas formales/informales? ¿Con qué recursos, humanos, económicos, tecnológicos, informativos, de autoridad, simbólicos, cuentan?

Relaciones de conflicto: ¿qué papel juega cada uno, cómo ve a los demás, existe conocimiento/reconocimiento entre los actores? ¿Hay conflictos, cómo se resuelven, cómo se negocia, cómo se llega al consenso? ¿Las relaciones son verticales u horizontales? ¿Cómo circula la información, cómo se comunican?

Los liderazgos: ¿quién los ejerce?, ¿son políticos/técnicos, dependen de las actitudes/aptitudes personales?

4) Los resultados: ¿sirvieron como aportes concretos, mejoraron las relaciones del grupo, existe satisfacción, se respondió satisfactoriamente a los problemas que se pretendía abordar? ¿hubo un buen uso de los recursos, se fomentó una nueva forma de trabajo, los resultados son perdurables?

Los consejos sectoriales

Existe un consenso cada vez mayor acerca de qué factores influyen en los procesos de desarrollo de los países. Si bien sabemos que es un proceso complejo y multidimensional, existen factores claves que determinan la forma y la intensidad de dichos procesos. En materia de desarrollo económico, se ha demostrado con claridad, que las brechas de productividad y de incorporación de conocimiento aplicado a la producción, se traducen (entre otros factores) básicamente en brechas de crecimiento económico y por tanto brechas de desarrollo económico a largo plazo. En relación a esto, y como señala Peter

Evans (2010) se convierte en un elemento crucial la generación de activos intangibles (ideas, habilidades y redes) que permitan procesos de innovación y difusión para la consolidación del desarrollo.

Para lograr estos objetivos, en el siglo XXI se necesita un nuevo Estado y nuevos enfoques de políticas de desarrollo. Las políticas pueden ser muy variadas, pero lo relevante es que sean lo suficientemente flexibles como para permitir variedad de esfuerzos y de marcos regulatorios; lo suficientemente revisables para que los frutos del aprendizaje se puedan incorporar fácilmente y lo suficientemente cooperativas entre el sector público y privado para disponer de información y legitimidad en las decisiones adoptadas. El Estado con el fin de diseñar políticas industriales debe organizar un diálogo entre las empresas, identificar diversas formas de colaboración, fomentar un sistema de deliberaciones y garantizar que los frutos del aprendizaje a través de estos procesos compartidos se difunden y garanticen políticas más eficientes y democráticas. Para tal fin, es necesaria la creación de “consejos deliberativos” público-privados (Hausmann et. al. 2007, 2006; Sabel, 2005).

Siguiendo esta línea, los gobiernos del Frente Amplio (2005-2010 y 2010-2015) han planteado una serie políticas para promover la innovación, el desarrollo productivo y la inclusión social. En la pasada administración, se creó el Gabinete de la Innovación, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), como Persona Pública no Estatal encargada de diseñar, organizar y administrar programas e instrumentos orientados al desarrollo científico-tecnológico, se elaboró el primer Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) 2010-2030, se renovó el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) y se consolidó el apoyo financiero a las políticas en el sector (Zurbruggen-Casa, 2011).

En 2008 se creó el Gabinete Productivo (GP) donde se discutieron y analizaron diferentes cadenas productivas en términos de potencialidades y limitaciones para el desarrollo de políticas sectoriales (se definieron para 13 cadenas de valor). Dentro de ellas, el sector forestal-madera fue uno de los sectores declarado prioritario por el MIEM en el marco de su estrategia industrial. El GP está integrado por diversos ministerios y organismos como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y constituye un esfuerzo para consolidar una

estructura productiva diversificada con alto valor agregado y un crecimiento económico sostenido, sustentable e inclusivo.

Luego se creó un espacio institucional para elaborar diagnósticos conjuntos: los Consejos Sectoriales (CS), en el marco de las actividades del GP y con la asistencia técnica del MIEM, puestos en marcha en el en el año 2010. Estos incluyen la participación de organizaciones empresariales, trabajadores y academia en el diseño de las políticas estratégicas de las cadenas de valor. En los CS se definen Planes Sectoriales (PS), sujetos a revisiones y ajustes semestrales, con responsabilidades compartidas entre las partes para alcanzar objetivos medibles en indicadores concretos; para un nuevo ordenamiento de las políticas productivas nacionales (Ibídem).

5. Sector forestal

Recorrido histórico

“Desde la década del cincuenta existen estudios que manifiestan las ventajas comparativas del Uruguay para el desarrollo del sector forestal en base a plantaciones y la factibilidad de la instalación de la fase industrial tanto de la cadena papelera como la del aserrado y los tableros. En los sesenta se promulga la primera Ley Forestal (13723 de 1968) que promovía la generación

de una base forestal nacional con el objetivo de sustituir importaciones, ya que en ese momento el país era netamente importador de madera, papel y recursos energéticos. Si bien el éxito de la promoción fue relativo, se establecieron emprendimientos pioneros con especies forestales exóticas de rápido crecimiento (eucaliptos, pinos y álamos) y se sentaron las bases del futuro desarrollo del sector” (Sancho, 2011:7).

Esta primera ley forestal es sumamente importante más allá de su impacto en el corto plazo, ya que abrió el camino para el sector.

Ya a fines de los años 80, comienza un gradual crecimiento debido a la aprobación de la 2da ley forestal, lo que puede denominarse como un punto de inflexión en la política del sector.

La misma consistía en i) promover la instalación de nuevas plantaciones para generar una masa crítica que justificase la instalación de agroindustrias forestales fundamentalmente dirigidas a la exportación y ii) la protección del bosque nativo.

“El paquete de instrumentos de promoción consistió fundamentalmente en exoneraciones impositivas, reintegro parcial de los costos de forestación y líneas especiales de crédito adecuadas a las características del cultivo. Todos los beneficios se establecieron condicionados a la plantación de determinadas especies de eucaliptos, pinos y salicáceas, en determinados sitios (suelos de —prioridad forestal lo que constituye el elemento central de planificación territorial de la política) y la aprobación de un Plan de Manejo y Ordenación por parte de la DGF” (Ibídem).

Esto generó que los bosques comerciales aumentaran un 130% entre 1995 y 1999 con más de 500mil hectáreas. Si proyectamos desde ese entonces hasta la actualidad podemos decir que esta ley tuvo un gran impacto en esta fase primaria del sector. En el siguiente cuadro se puede apreciar la superficie plantada a 2013, pasando de 500mil ha en 1999 a 1.841mil ha en 2013.

PRODUCCIÓN VEGETAL FORESTACIÓN	
Ing. Agr. Pablo Couto	
* Superficie total de bosques (Año 2013)⁽¹⁾	1.841 mil hectáreas
- Eucaliptos	726 mil hectáreas
- Pinos	258 mil hectáreas
- Otros	7 mil hectáreas
- Superficie bosque nativo	850 mil hectáreas
* Extracción de madera en rollo (Año 2012)⁽²⁾	8.940 miles de m³
- No Coníferas	8.319 miles de m ³
- Coníferas	621 miles de m ³
* Valor bruto de producción forestal (Año 2013)⁽³⁾	432 millones de dólares
Fuente: (1) Dirección General Forestal. (2) Dirección General Forestal, en base a datos de BCU (3) MGAP-DIEA en base a datos suministrados por BCU	

La fase primaria del sector es la base para la expansión del mismo, y constituye una clave para el desarrollo de la política foresto industrial. La diversificación de la producción y la apuesta fuerte a la fase industrial que hoy se propone desde el CSFM, se ven impulsadas por el dinamismo de la fase primaria que ha permitido incrementar los niveles de extracción (oferta).

En cuanto a las exportaciones, históricamente el sector se ha caracterizado principalmente por la exportación de celulosa. A principios de los años 80 el sector exportaba casi exclusivamente pulpa de celulosa, unas 10.ton/año representando un 17% de la producción celulósica total. Podemos visualizar que la celulosa sigue siendo el principal producto de exportación del sector, y que va camino a convertirse en el primer producto de exportación del país. No obstante ello, siempre estuvo presente la idea de diversificación productiva en menor y mayor medida, y hoy desde el CSFM se promueve el agregado de valor tanto en transformación química como mecánica.

Hacia los años 2000 a medida que maduraron las plantaciones, se fue aumentando la cosecha y se comenzó a diversificar la producción.

Todo esto provocó que se incremente la exportación superando en el 2000 los 100 millones de dólares (madera rolliza; chips para pulpa; tableros y pulpa de

celulosa), además un crecimiento de la producción de madera aserrada que generó corriente exportadora, aumentando la exportación de papel y cartón.

La proyección del sector en materia de producción según datos de la DNI⁸ es la siguiente:

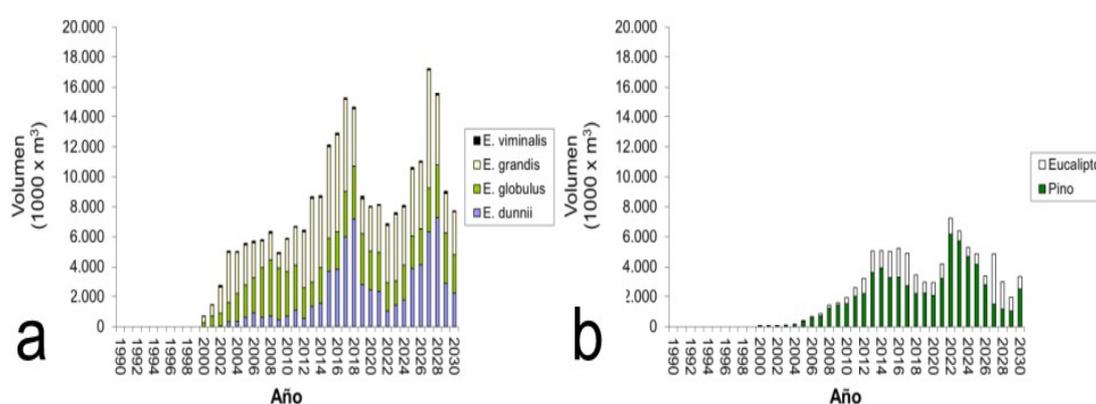


Figura 3. Proyección de la oferta de madera para el período 1990-2030. a) madera con destino a la producción de celulosa por agrupamiento de especies; b) madera con destino a la producción de madera de transformación mecánica por agrupamiento de géneros

Desde el CSFM se plantea la diversificación de la producción, pero con una mirada distinta. Se pretende desarrollar e impulsar la construcción en madera, ya sea desde casas, componentes de casas de madera, puentes, etc. Si bien en un principio fue pensado solamente para casas de madera, esto se ha ido ampliando, lo que muestra el aspecto dinámico y flexible del CSFM.

Continuando con el relato histórico, durante el periodo de intenso desarrollo de las políticas de incentivos forestales (1995) se generó en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República un ámbito de articulación sectorial con amplísima participación de actores, que estudió los temas prioritarios para consolidar el proceso iniciado con la promulgación de la 2ª. Ley Forestal. Un producto concreto de ese proceso fue la resolución del Poder Ejecutivo de fecha 5 de abril de 1995 en la que se crea un equipo

⁸ Programa de Promoción de exportaciones de productos de madera. Dieste, Andrés (2012).

multidisciplinario encabezado por la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para el estudio de las necesidades de inversión en materia de transporte forestal.

En 1998 en lo referente a políticas destinadas a la fase industrial cabe mencionar la Ley de Promoción de Inversiones (Ley 16906); la de Parques Industriales, además del otorgamiento de zonas francas para la instalación de plantas industriales (celulosa) (Sancho, 2011). Esto generó una serie de impactos significativos para el sector. Algunos de ellos son la sustantiva mejora de las exportaciones, y el fuerte aumento de la participación del sector en la economía del país.

Si miramos la balanza comercial de productos forestales, esta ha sido históricamente negativa en el Uruguay; siendo las importaciones a inicio de la década de los noventa el doble de las exportaciones. A partir del año 2000 se alcanza el equilibrio y desde el año 2006 la balanza comercial comienza a ser francamente positiva.

Esta ley generó grandes cambios que permitieron mejoras fundamentales. Junto con esto la instalación de grandes empresas se vieron favorecidas y comenzaron a generar nuevas dinámicas de producción y exportación.

En 1996 se instala la empresa estadounidense Weyerhaeuser, en 2007 Botnia inicia sus acciones en Uruguay, en 2009 UPM comprando la mayor parte de las acciones de Botnia, y se funda Montes del Plata.

Todas estas empresas tuvieron incentivos necesarios para instalarse en el país dado el conjunto de leyes que se fueron aplicando en el país en materia forestal ya mencionadas.

Con respecto a la mano de obra, comparando el crecimiento ocurrido en los últimos años (2004 a la fecha), donde el crecimiento del empleo y su regularización a nivel nacional en los rubros agropecuarios han sido una constante, el sector forestal incrementó el número de puestos de trabajo casi en un 200% frente, por ejemplo, a la ganadería y la agricultura que lo han hecho en poco más de un 20% (Sancho, 2011)

Cabe mencionar, conforme avanza el plan y las estrategias para impulsar al sector forestal, se va tornando una necesidad imperiosa ir adaptando los marcos institucionales y legales que permitan mayor flexibilidad a la política.

Relacionado con esto, un ejemplo claro de nuevas herramientas que deben adaptarse es el uso y la disponibilidad de las tecnologías de la información (tics) que sin dudas impactan de una forma particular en esta nueva era del conocimiento y la informática.

Es importante que se generen dinámicas que permitan la incorporación y la utilización de las tecnologías necesarias para lograr mayor eficiencia en los procesos institucionales y de redes entre actores. Por la propia lógica que plantea el CS, se convierte en un aspecto fundamental el manejo de estas herramientas y el uso equitativo de las mismas, ya sea trabajadores, técnicos o empresarios.

En el ámbito empresarial, surge la problemática de las grandes empresas y las pymes. Esto es, se visualiza por parte de estas últimas una dificultad y una inequidad en la incorporación y utilización de las mismas. Por lo tanto, es necesario generar esfuerzos de política que permitan igualdad en el uso de las tics, y compatibilidad y compromiso de complementar esfuerzos por parte de las grandes empresas. Esto básicamente, para lograr una participación más justa y generar diálogos permanentes entre las distintas empresas en pos del crecimiento del sector. Toma un rol fundamental aquí el Estado, que desde mi punto de vista, necesita actuar como articulador y mediador de estos potenciales problemas, de forma tal de evitar cooptación de empresas y una dinámica jerárquica de las mismas. Brindar incentivos y establecer los puentes necesarios para una participación conjunta de todas las empresas ya sea grandes, medianas y pequeñas, es apostar a la buena gobernanza del sector.

Es evidente, que todo lo mencionado anteriormente, en la práctica tiene algunas dificultades. En tanto el CSFM y su plan estratégico constituyen una innovación institucional y una puesta en práctica de la política con fines de largo aliento (como cambiar la estructura productiva del país nada más y nada menos), conlleva algunas cuestiones de coherencia y coordinación que hacen a una mejor gobernanza o no del sector.

Plan estratégico forestal-maderero

En el segundo semestre de 2010 fue lanzado el CSFM como herramienta de articulación y generación de insumos para la política sectorial. Su objetivo fue priorizar y ejecutar las medidas identificadas por el Gabinete Productivo en el año 2009. El CSFM, integrado por empresarios, trabajadores y técnicos del sector público y privado, prioriza la implementación de dichas medidas e identifica nuevas soluciones que surjan de su trabajo permanente, de cara al crecimiento dinámico de la cadena productiva. Durante el segundo semestre del año 2010 el CSFM consolidó su modo de funcionamiento tripartito realizando un taller con los trabajadores y empresarios donde se priorizaron las medidas identificadas por el Gabinete Productivo y se plantearon nuevas necesidades. A partir de estas instancias, el CSFM conformó grupos de trabajo para avanzar en la implementación de dichas medidas.

En todas estas instancias de diálogo entre el gobierno y el sector privado (empresas y trabajadores), los técnicos de los ministerios involucrados han trabajado junto a SOIMA, al Instituto Cuesta Duarte, a las Cámaras empresariales (ADIMAU, CIPROMA, SPF) y a empresas independientes que no están representadas por las cámaras, así como con las Intendencias Municipales involucradas, el LATU y el INIA.

Como resultado del trabajo realizado en 2009, se definió la necesidad de aumentar la capacidad de carga en los puertos y mejorar la operativa del ferrocarril, capacitar recursos humanos, promover la construcción de madera y muebles como una forma de agregarle valor a la producción nacional y generar alternativas al modelo de producción de celulosa. En ese sentido, se busca agregar valor a la producción nacional, ampliar los beneficios fiscales, lograr una articulación entre los diseñadores industriales y los empresarios, y la posibilidad de iniciar una industria inmobiliaria con casas de madera nacional⁹. Esta industria está en crecimiento y ya exporta madera para construcción de casas a Chile. Se espera mejorar esta industria en nuestro país, lo cual a su vez ayudaría a disminuir la emisión de carbono a la atmósfera.

⁹ Si bien en un principio el objetivo era construcción de casas de madera, hoy se amplió a construcción de madera y muebles en general.

Se propone el Consejo sectorial forestal/maderero: como soporte institucional de relacionamiento público-privado para tratar las restricciones que tienen que ver con la producción, la logística, capacitación y la innovación.

El plan está compuesto por dos ejes centrales que lo estructuran; el eje de desarrollo productivo sustentable sostenible, y el eje de desarrollo humano.

En el primero, se pretende fomentar inversiones que promueven la producción de derivados de madera y profundicen la diversificación productiva. Además mejorar el clima de negocios manteniendo el marco de desarrollo sustentable y desarrollar proveedores de servicios de calidad (transporte y logística, comunicaciones, energía, entre otros). En el segundo se plantea aumentar personal ocupado en empleos calificados y mejorar la participación de la mujer en el sector.

Rol del sector en la economía del país

“El Sector forestal maderero presenta una tendencia de crecimiento a lo largo de los últimos diez años. Por ejemplo, de acuerdo al Informe Uruguay XXI-2012 la extracción de madera en rollo en Uruguay tuvo un fuerte crecimiento hasta 2008, pasando de 5,7 millones de m³ en 2005 a 10,4 millones de m³ en 2011. Asimismo, se prevé que la pasta de celulosa ocupe el primer lugar en el ranking de productos de exportación” (informe equipo técnico sectorial, 2013:9).

Según el último informe Uruguay XXI-2014 de acuerdo a datos del BCU, el PIB de la fase primaria (silvicultura, extracción de madera y servicios conexos) del sector ha mostrado una trayectoria creciente, exhibiendo una tasa promedio de crecimiento de 4,8% anual entre 2004 y 2013. De esta manera la participación del sector en el PIB global de la economía ha permanecido relativamente constante en los últimos diez años, oscilando entre 0,5% y 0,6 %.

Por su parte, el valor agregado en la fase industrial también ha mostrado una trayectoria fuertemente creciente, fundamentalmente a partir del comienzo de actividades de la planta de celulosa de UPM. Esto ha permitido que la participación de “Fabricación de madera y productos de

madera, papel y productos del papel” en el PIB de la economía pase de aproximadamente 1,3% en los primeros años de los 2000 a casi 3% en los últimos años. Cabe mencionar que una vez que la planta de Montes del Plata este operando a máxima capacidad, el sector forestal explicará 4,5% del valor agregado en la economía uruguaya.

En cuanto a la fase industrial, se está promoviendo el uso de energías en base a desechos forestales (biomasa forestal y subproductos de la transformación mecánica y química) y ha cobrado notoria relevancia en los últimos tiempos. *“En efecto, en 2012 el 12% de la energía eléctrica generada en el país tuvo como origen residuos de biomasa” (Uruguay XXI 2014: 4).*

En lo referente al personal ocupado, según el BPS el sector emplea a más de 16.500 trabajadores. Esta cifra no incluye los empleos indirectos que genera el sector, que abarcan actividades de transporte y logística, así como servicios conexos. Montes del Plata tiene una gran incidencia en estas cifras, dado que ha empleado como promedio mensual 3200 trabajadores llegando incluso hasta 6000, la mayoría de ellos uruguayos, y se estima que alcanzarán 5000 empleos directos.

Si observamos las IED, tal como se plantea en el informe mencionado, *“La inversión extranjera directa en Uruguay ha crecido fuertemente, triplicándose en los últimos seis años. Uruguay se ha posicionado como el segundo receptor de inversión extranjera en América del Sur. En 2013, la IED alcanzó su máximo histórico -USD 2.796 millones- representando 5% del PIB. A nivel de sectores, las empresas destinadas a silvicultura y extracción de madera tuvieron una participación importante en la IED total entre 2005 y 2008, en los que expandieron su participación en el territorio nacional, acumulando casi US\$ 700 millones. Esto representó 12% de la IED recibida por el país en dicho período” (Ídem: 5).*

En 2013 las exportaciones del complejo forestal (madera, celulosa y papel) representaron el 10% del total de las exportaciones del país. El sector forestal representará 14% de las exportaciones y 4,5% del PIB de Uruguay, una vez que la planta de Montes del Plata se encuentre operando a máxima capacidad (Ídem).

La creciente expansión y la consolidación del sector requiere de un elemento crucial: la incorporación de conocimiento. Esto sin lugar a dudas es una apuesta fuerte, y va a generar impactos significativos en la política del sector. Este impacto no solo estará dado desde el punto de vista de la educación, esto es, en generar ofertas educativas y capacitar personal calificado que permita absorber la demanda laboral, sino que también constituye un fuerte cambio cultural. El mismo es complejo, ya que no solo involucra a este sector productivo, sino que establece fuertes relaciones con otros sectores productivos y otras cadenas de valor, por lo que exige una mayor intersectorialidad. Esto hace que el desarrollo del mismo, no dependa exclusivamente de su producción y exportación, sino que depende de redes y vínculos con otros sectores. La visión del sector forestal en el ámbito del CSFM tiene un aspecto sistémico importante con el resto de la economía, y hace que se trabaje en clave de complementariedad y apoyo intersectorial. Los Consejos Sectoriales en general están diseñados y pensados de forma tal de generar sinergias entre los distintos sectores (mediante el GP y con otros gabinetes), ya que se pretende cambiar la base estructural de la matriz productiva del país, y esto no es posible sin la participación e involucramiento de todos los sectores y de todas las instituciones pertinentes.

Mapeo de actores

En esta sección se describirán los actores que han participado y/o están participando del CSFM.

Cuando abordamos el tema de los actores se debe tener presente siempre el carácter dinámico del Consejo. Es decir, no existe una estructura rígida, estática de actores que lo conformen y participen en la política del mismo. Existen actores que han participado, otros que lo están haciendo actualmente, y otros que seguramente se irán incorporando con el tiempo. Se tomó como conveniente la referencia de actores que se utilizó en el plan estratégico del sector¹⁰ para evitar así confusiones.

¹⁰ Plan sectorial como consecuencia del CSFM, disponible en www.miem.gub.uy

Empresas	Trabajadores
SPF CIPROMA ADIMAU	SOIMA
Centros de Investigación y Tecnológicos	Estado
INIA LATU CEPAL FAGRO UTU UTEC U.ORT UDELAR	DGF SNAP DINAMA DINOT DINAVI Junta Departamental de Tacuarembó MEF MIDES MTOP MTSS MIEM MVOTMA DNE DNI

No es un tema menor el cómo se realiza el mapeo, qué criterios se utilizan para establecer los actores, cómo se define la cadena. Por ejemplo, desde el CSFM nunca se ha abordado industria del papel directamente. Como se defina la cadena y por tanto los actores podría condicionar mucho las políticas.

6. Evaluación

Esta sección es analizada en base a las entrevistas realizadas a informantes calificados, referentes tanto al ámbito público, como privado (empresarios y trabajadores) de manera tal de contar con una visión integral del funcionamiento del Consejo en general, así como también de cómo se están tratando los temas que conciernen a la capacitación y el capital humano para el sector.

Conviene aclarar que la información de las entrevistas que se analizarán está sujeta a un contexto temporal específico¹¹ y a la mera percepción de los entrevistados. Por tanto, las conclusiones que se desprenden del análisis no son estáticas, es decir, algunas de ellas pueden hoy día no ser exactamente del mismo modo. Por este motivo se decidió complementar el análisis con documentos bibliográficos específicos referente a estas cuestiones¹².

Tal como se caracteriza a una investigación cualitativa, la misma es flexible, y recursiva, por lo que quedan abiertas distintas puertas para futuras investigaciones o futuras evaluaciones de determinados aspectos del funcionamiento del CSFM. Esto denota claramente el cariz dinámico y flexible que presenta esta institucionalidad y que va cambiando y ajustándose conforme transcurre el tiempo.

Pauta de análisis

El análisis se desarrolla de la siguiente manera:

- **Coherencia en la política del sector forestal.** Teniendo en cuenta su recorrido histórico y visualizando hacia dónde apuntan hoy en día sus principales líneas de acción, poder analizar si hay una estrecha relación entre los objetivos buscados y sus estrategias para alcanzarlos.
- **El Consejo sectorial forestal-maderero.** Percepción que tienen los actores entrevistados sobre este ámbito, considerado (a priori) como un espacio de articulación público-privada sumamente valioso y necesario para el desarrollo de la política foresto industrial.

¹¹ Recordar que las entrevistas fueron realizadas entre junio y octubre de 2014, por lo que las opiniones de los entrevistados hacen referencia a como se venía trabajando en el CSFM hasta esa fecha.

¹² Documentos de evaluaciones y puesta a punto del CSFM disponibles en gp.gub.uy

- **Coordinación de actores.** Análisis de cuestiones que hacen a la coordinación de los actores en un tipo de gobernanza en red (tal como está planteado en el marco teórico), referente directamente al funcionamiento del CSFM. Aquí se hace un análisis de distintos aspectos tales como; el involucramiento de los actores, la representatividad y la participación de los mismos, así como también la metodología utilizada para convocar y reunirse en las distintas instancias. Además se tomará en cuenta la percepción de los actores en cuanto a un liderazgo claro en este proceso y como es el acceso y la disponibilidad de las fuentes de información para cada actor.
- **El capital humano en el sector.** Se identificó al capital humano¹³ como uno de los principales desafíos que se presentan. Se realiza un diagnóstico, y se analiza la percepción de los actores sobre este, buscando identificar los problemas que presentan en esta materia, y cómo el CSFM está abordando los mismos.

Coherencia

El sector forestal comprende actividades de tres tipos: agrarias, industriales y logística y transporte. La fase primaria es la base de la política y abarca desde la plantación hasta la cosecha (viveros y bosques). Dependiendo del tipo de producción y el destino de la misma se plantan determinadas especies de árboles y se realizan las tareas de mantenimiento correspondientes¹⁴. Una vez plantado y hecho el mantenimiento aplicado a los árboles, además del control sanitario, se pasa a la fase final de cosecha, la cual varía según la especie del árbol y destino de producción y puede ser mecánica o manual. De esta manera¹⁵ el tiempo de cosecha es el siguiente:

→ Especie Eucalyptus según destino: 15-20 años para destino aserradero, carpintería o muebles. 8-10 años para destino pasta de celulosa.

¹³ Aquí se analizan los problemas de capacitación que tiene el sector.

¹⁴ Poda (eliminación de ramas) y Raleo (eliminación de árboles enfermos o con poco crecimiento).
Depende del destino de la producción, si una u otra tarea es necesaria o no.

¹⁵ Basado en documento presentado por Facultad de Agronomía (UDELAR) en Ciclo de Introducción a la Realidad Agropecuaria Uruguay Rural (2013).

→ Especie Pinus según destino: aserradero 20-25 años.

Dentro de la actividad industrial, el sector distingue dos grandes áreas: transformación química y transformación mecánica. La primera comprende resinas, aceites esenciales, biorefinerías, bioplásticos, etc. Aquí se encuentra la cadena celulósico-papelera (madera rolliza sin tratar, chips, pasta de celulosa, papel y cartón, etc.). Mientras que la segunda refiere a productos de madera elaborada (madera rolliza tratada, madera aserrada, tableros, carpintería de obra, muebles, molduras, etc.). Se cuenta con un tercer elemento que son los desechos de la madera para generación de energía (biomasa).

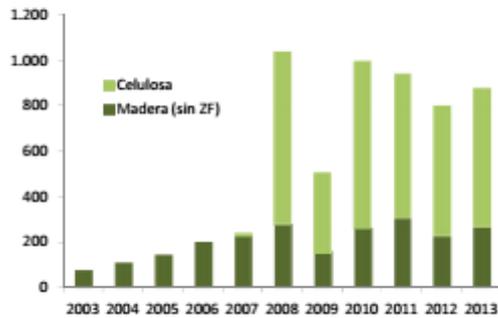
Con todo esto podemos afirmar que es un sector estratégico donde las políticas deben ser planificadas con tiempo, y donde los objetivos de la misma deben ser pensados en el mediano y largo plazo. La planificación es un factor determinante y comienza desde la fase primaria del sector. Por eso, es crucial generar un patrimonio forestal que permita desarrollar las políticas propuestas, es decir según el objetivo que se busque, dependerá qué tipo de árbol plantar, qué patrimonio forestal generar.

El sector cuenta con un patrimonio forestal mayoritariamente de bosques para celulosa (10:m3/año), mientras que para transformación mecánica si bien es mucho menor, no es despreciable (4,2:m3/año).

La celulosa ha ganado un terreno importante en los últimos años con empresas de gran envergadura. Las exportaciones de celulosa se estimaron en US\$ 604 millones en 2013, representando 6% de las ventas totales de Uruguay al exterior¹⁶.

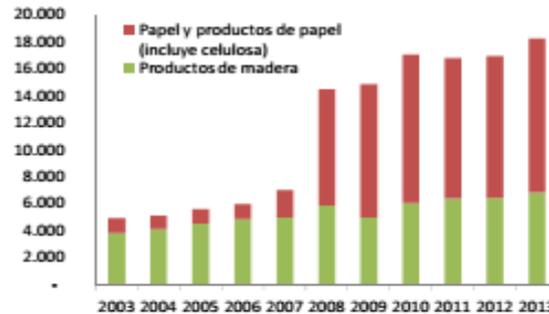
¹⁶ Según informe Uruguay XXI 2014

Gráfico N°4 - Exportaciones uruguayas- Sector Forestal (US\$ Millones)



Fuente: Uruguay XXI en base a Dirección Nacional de Aduanas (DNA)

Gráfico N°2: PIB fase industrial complejo forestal (Miles de \$ ctes. de 2005)



Fuente: Uruguay XXI en base a BCU

Existen tres claros subsectores; el primero y principal de ellos es el celulósico, que ya tiene su camino trazado y es un sector sumamente consolidado. Un segundo subsector son los vendedores de materia prima, todo un conjunto de empresas que se dedican a abastecer a las empresas de celulosa, o a exportar al exterior, chips fundamentalmente. Este también puede decirse que tiene un camino trazado, el cual su objetivo no es la industrialización, sino únicamente servir de proveedor de materia prima. Y un tercero que apuesta por la industrialización, pero es pequeño comparativamente al mundo y al patrimonio forestal del país. El mismo mantiene aún esa tendencia a madera sólida, producción de tablas, producción de partes, producción de tableros.

Ahora bien, ¿qué se desprende de este panorama?

El CSFM y su política, apuntan a la industrialización del sector, y a generar valor agregado a la madera, tanto en materia de transformación química como mecánica. Fundamentalmente se ha propuesto impulsar el sector, dado su crecimiento, mediante la industrialización del mismo agregándole valor a los productos.

Por el lado de la transformación química, se han hecho grandes cosas y el trabajo está bastante más avanzado, con la celulosa como uno de los principales productos de exportación de la economía uruguaya. Sus extensas plantaciones y sus grandes empresas propician una excelente perspectiva para este subsector. Se han hecho grandes inversiones y no se puede negar que ha sido sumamente importante para la economía en su conjunto. No obstante,

queda más por hacer en materia de tecnología y agregado de valor, y uno de los objetivos que se plantean es el trabajo conjunto con el Consejo Sectorial de Biotecnología, reflejando así la necesidad de una mayor intersectorialidad.

Por el lado de la transformación mecánica hay bastante más por hacer. Si bien el volumen de plantación para esta actividad no es menoscabable, la diferencia con las plantaciones para la celulosa sigue siendo importante. Se necesitan mayores inversiones y consolidar la industria para esta actividad.

El déficit en las plantaciones como se mostró anteriormente está dado por la falta de capacidad suficiente de la industria para transformar la madera (transformación mecánica)¹⁷. Con esto, podemos decir que la celulosa parece haber sido una respuesta racional ante esta situación, ya que ambas son industrias complementarias. De todas maneras es importante avanzar en materia de transformación mecánica y reducir ese déficit.

La falla de la política está en la falta de coordinación entre las plantaciones y la industria necesaria para su procesado, es decir, entre la política forestal y la política industrial. La implementación del CSFM es un claro ejemplo del esfuerzo por coordinar estas dos políticas mediante la DGF y la DNI como coordinadores y articuladores de este espacio.

Estos problemas, tanto la falta de capacidad de la industria como de coordinación mencionados, generan un problema en las plantaciones. Las mismas se ven condicionadas por esta situación, por lo cual queda un poco más rezagada la plantación para la producción de madera elaborada con respecto a las plantaciones para celulosa. Y en casos en que la especie permita producir ambas, se opta mucho más por la transformación química no solamente porque es “más sencilla” y requiere menos tiempo, sino por las grandes empresas y las grandes inversiones que se vienen haciendo en la cadena celulósico-papelera.

Es un desafío para el CSFM coordinar la política forestal con la industrial y mejorar la industria para la transformación mecánica si quiere agregar más valor a su producción y destinar la misma a la construcción en madera (tal

¹⁷ Teniendo en cuenta que hay especies de Eucalyptus que pueden plantarse tanto para transformación química como mecánica, dependiendo el tipo de intervención y cuidado que se realice al árbol.

como propone en su plan estratégico), y por tanto dotar de coherencia a la política del sector forestal.

En las próximas secciones se procederá al análisis e interpretación de la información obtenida en las entrevistas realizadas, siguiendo la pauta de evaluación a la que se hizo referencia anteriormente.

Consejo sectorial forestal-maderero

Como bien es sabido, los CS son ámbitos tripartitos (aunque los centros tecnológicos y de investigación como el LATU e INIA conforman ya un cuarto elemento) que tienen como cometido ser una herramienta institucional de diálogo entre los actores participantes con el fin de diagnosticar problemas y proponer soluciones para los mismos. Es una herramienta institucional que funciona como espacio para la propuesta y el seguimiento de la política. El sector utilizó y utiliza este espacio para llevar adelante la política foresto industrial, como el marco institucional donde se establecen las distintas relaciones y se trabaja conjuntamente en clave de red.

Se evidencia a partir de los actores entrevistados que el Consejo es una excelente oportunidad de diálogo y de interrelaciones público-privada. *“Es muy buena la opción de discusión y trabajo conjunto de diversas partes; siempre el conocimiento de la realidad de otros y el compartir puntos de vista es positivo” (actor entrevistado).*

En general el Consejo es visto como una buena instancia para la detección de problemas y la formulación de políticas. *“Como te decía, creo que es muy bueno, es muy buena la iniciativa. Está bien pensado. Es necesario tener un ámbito de esa naturaleza” (actor entrevistado).*

Esta herramienta es una buena conjunción, y permite un relevamiento de distintas voces, permitiendo identificar y conocer las necesidades tanto del sector productivo como de los trabajadores. Involucrar en la formulación y el diseño de las políticas a los principales actores, es fundamental para dotar a la política de mayor legitimidad y transparencia.

Por parte de uno de los actores se destaca la importancia de este ámbito en el largo plazo, debido a la necesidad e importancia de las políticas a largo plazo del sector forestal por las propias características que este presenta.

“Yo lo identifique como una instancia institucional muy válida y de mucha importancia. Es decir, el sector forestal por sus características a largo plazo donde una decisión hoy puede repercutir a 20 años, sobre todo si estamos hablando de estas cadenas, requiere de un análisis profundo y establecerse metas justamente a mediano y largo plazo. O sea no hay nada que se pueda hacer en el rubro forestal y menos en esta cadena de madera sólida que pueda pensarse que lo que haga hoy va a repercutir en 3-4 años, porque el turno nomás del árbol me lo está impidiendo. O sea yo voy a llegar a productos en un plazo en que la política ya va a tener por lo menos más de 15 años. Por lo tanto, como instrumento institucional sumamente válido. Me parece que fue una apuesta importante, todo el paquete, o sea la política de gabinetes, dentro de ella la productiva y dentro de ella la de los consejos y específicamente el forestal”.

Relacionado a esto, podemos afirmar que los CS sientan las bases institucionales para que independientemente del gobierno que se encuentre en el poder, puedan generarse y aplicarse políticas de Estado con una visión estratégica de largo aliento.

Por otro lado si hacemos un análisis político-institucional del mismo, es trascendente destacar aquí la importancia de este tipo de alianzas público-privadas. El Consejo funciona en clave de gobernanza en red, debido a la multiplicidad de actores interdependientes que comparten responsabilidades, desafíos y objetivos. Tal como se hizo referencia en el marco teórico, cuando se dan este tipo de interacciones con frecuencia, se van produciendo los procesos de institucionalización, donde se desarrollan percepciones compartidas, patrones de participación, reglas de interacción desarrolladas y formalizadas, etc. Junto a esto, uno de los factores fundamentales que se va construyendo es la confianza. Con el paso del tiempo, el CS va dejando un mayor grado de conocimiento sobre y entre cada uno de los actores, y por tanto se desarrollan lazos de confianza que permiten, sea cual sea la instancia

de participación, un diálogo y un entendimiento mucho mayor al que podría existir sin un ámbito institucional como este. *“Una cosa también a destacar de este sector, es el vínculo que hay entre las diferentes cámaras empresariales con el sindicato. Se llevan muy bien a pesar de las diferencias que puedan tener. Hay mucho diálogo y bilateral muchas veces y me parece que es importante destacarlo porque realmente se puede hacer mucho con eso”*. Este tipo de relación se sustenta y a su vez genera más confianza, a través del conocimiento del otro actor y del diálogo permanente.

“...Es un buen vínculo para tomar otros temas que hacen al quehacer forestal pero no son estrictamente forestales. Caso todo este tema del uso de la biomasa que se integró dentro del consejo. El tema de investigación, la capacitación. Temas que a veces flotan por ahí con distintos actores que tienen distintas visiones y que hacen su propio recorrido. Que vayan a un ámbito donde pueden ir todos los actores, discutir las prioridades, y si bien no es mandar, no puede dar indicaciones obligatorias. De hecho es razonable si en el conjunto de los actores se visualizan tales o cuales líneas de investigación o para generar capacitación sea sensata la institucionalidad de ese sector para que pueda acompañar ese proceso”.

Con respecto a las críticas que han planteado los entrevistados, una de ellas refiere a una sobre estructuración de diagnósticos.

“...algunas veces, se peca por "sobresaturación de diagnósticos " y falta la acción. Quienes tienen roles ejecutivos en el Consejo o sea, representantes del gobierno, deberían medir su acción en función de la solución de los problemas que se plantean”.

Otra de las críticas que se ha hecho es el funcionamiento de las reuniones en donde se pretende actualizar resultados y presentar el estado situacional de algunas medidas y acciones concretas. Se plantea la necesidad de que dichas reuniones sean más operativas, en el sentido de que se traten los temas y acciones más importante, mas a nivel macro de la política.

“Pienso que ese ámbito hay que tratar de aprovecharlo para las políticas más importantes o las líneas de acción más importantes y no que eso termine

siendo una instancia de reuniones periódicas y de comisiones de todo tipo y que al final hagan imposible la participación de la gente, porque nadie tiene capacidad como para estar en todas las cosas”.

No sé, capaz uno empieza trabajando por lo grande y después surge una necesidad imperiosa. Pero me parece que el consejo debería ser mas de discusión o resolución de grandes líneas y bueno y después esas líneas las tendrá que llevar adelante cada institución, la que este mas involucrada en el tema y bueno y actuando y llevando adelante en todo caso informando cada tanto. Esa es un poco mi visión”.

Sin embargo, con respecto a la agenda y el orden de los temas a tratar, se puede deducir que el Consejo ha hecho muy bien las cosas. Se han establecido un conjunto de temas/prioridades en los cuales trabajar y se han creado diferentes subgrupos de trabajo que han ido funcionando a lo largo de 2014¹⁸. Además de esto, existen reuniones que se realizan cada dos meses (aproximadamente) en donde se hace una puesta a punto de cómo se viene trabajando y de temas en los cuales se ha avanzado, así como también se realiza una perspectiva de aspectos a mejorar y a seguir trabajando. Por tanto, en cuanto a la operatividad y la focalización de temas, se ha hecho un buen trabajo. Lógicamente se necesita ir mejorando y avanzando en algunas cuestiones, como por ejemplo, la necesidad de avanzar en el subgrupo de Logística-Transporte dada la importancia del mismo en las cuestiones foresto industriales.

Finalmente otra crítica fue la visión que se tuvo en la construcción del mismo. *“Fue una visión muy industrialista, es decir, el Consejo arranca con todo una fase de diagnóstico de las cadenas, donde se analiza el sector forestal en toda su extensión. No puede haber industria forestal sin patrimonio forestal. No puede haber industria forestal de madera sólida sin que en ese patrimonio se haga una serie de intervenciones al árbol para que me genere la materia prima que yo preciso ahora... entonces no alcanza con plantearse una buena política industrial si yo no tengo una buena política y un buen desarrollo de la fase*

¹⁸ Temas priorizados: Diversificación de exportaciones, Conglomerado Pacc Tacuarembó-Rivera, Construcción en Madera, Comunicación/sensibilización, Biomasa Forestal para Energía, Transporte-Logística, Capacitación-Formación. Estos últimos 4 conforman subgrupos que trabajan activamente.

agraria. Creo que fue una falencia que se planteó desde el inicio casi que te diría desde que se planteó la visión y la misión, porque se habló prácticamente solo del tema industrial. Entonces yo ahí veo una falencia”.

El sector ha hecho esfuerzos por coordinar tanto la política agraria como la industrial. De hecho el CSFM es un espacio pensado para la articulación de ambas políticas, delegando la coordinación tanto a la DGF como a la DNI. Quizás cabe preguntarse si este ámbito podría haber llegado antes, si realmente no fue creado tardíamente.

Lo concreto es que el espacio existe y es visto con excelentes perspectivas y con entusiasmo por parte de sus integrantes, por lo que lógicamente hay cuestiones a las que hay que atender. Una vez elegida la estrategia y las herramientas para alcanzarlas, en este caso, el CSFM como una herramienta institucional de la política foresto industrial, se desagregan cuestiones vinculadas a la coordinación entre actores y del espacio propiamente dicho. A continuación se analizarán cuestiones inherentes a la coordinación en un tipo de gobernanza en red.

Coordinación de actores

La forma de relacionamiento que propone el CSFM es sin dudas una participación en red, en donde los actores mantienen lazos recíprocos, persiguiendo objetivos comunes y dependiendo conjuntamente de recursos e información para el ejercicio de la política.

Teniendo en cuenta esto, se tornan sumamente importantes los elementos que interactúan en este tipo de gobernanza, tales como la participación, la información disponible, la existencia o no de liderazgo, la representatividad de los distintos actores en el proceso. Estos aspectos serán analizados a continuación en pos de evaluar la coordinación en la política del CSFM.

Representatividad

Hay un consenso de los actores en que existe una efectiva representatividad en las instancias del Consejo. Tal como lo plantea uno de los entrevistados; *“El concepto de Consejo Sectorial como ámbito tripartito yo creo que lo integra el consejo muy bien, porque están representados los actores del gobierno, y los empresarios con las cámaras y los trabajadores”*.

Sin embargo, por parte de uno de los actores públicos, se plantea que quizás existe demasiada participación estatal.

“El estado ocupa el 80% (eso en cantidad), las empresas un 20% y los trabajadores un 1% en cuanto a eso... Sin dudas desde mi punto de vista, los trabajadores hay veces que están muy sub representados, en parte es por ello y en parte por nosotros, nosotros Estado...vemos mucho más hacia la parte productividad y a veces nos falta mirar mucho más la parte social y las cuestiones más hacia las personas. Pero bueno estamos trabajando en eso para mejorar”

Esta fuerte presencia estatal, quizás refiera más bien a la importancia que le da gobierno uruguayo al tipo de democracia más participativa, y a su orientación política, que determina una mayor presencia estatal en estos ámbitos de participación y diálogo.

De todas formas, el representante del SOIMA manifiesta que están bien representados, y que el CS no es una instancia dónde se pretenda establecer mayor o menor representatividad de los actores. Se visualiza como una instancia sumamente valiosa para los trabajadores y que funciona como espacio de democratización para la formulación y la implementación de la política. El CS es muy ponderado, y el mismo actor, considera que los trabajadores no sólo tienen un rol de propuesta y discusión, sino también de contralor en las decisiones y las acciones que se ejecutan en la política del sector.

Por otra parte el actor que representa la visión privada, plantea que muchas veces no queda claro qué persona representa a cada institución. Con esto se hace referencia, a que en muchas de las reuniones los representantes de cada

institución fueron variando, lo cual no permitía una continuidad de personas que favorezca el diálogo. Es decir, la representatividad va más allá de una institución, lo que hace difícil identificar a veces realmente quién representa a cual institución, y cómo esa persona ha seguido el proceso. Se puede llegar a tornar confuso, y genera una desinformación entre los actores. Esto lógicamente provocado por no conocer a la persona que representa a una institución debido a que varía en las reuniones. Además no se está seguro de si esa persona realmente ha estado involucrada con todo el proceso y tiene la información suficiente para participar y discutir sobre los problemas y las soluciones que se vienen planteando en dichas instancias.

Es de suponer que las instituciones deben tener claro a quienes designan como representante, y deben estar seguras de elegir a la persona idónea para ello. De todas formas no existe certeza alguna de tal suposición, y como lo plantea el actor entrevistado, debería ser el proceso de elección de los representantes un proceso formal.

“Cada institución de esas debería tener nominado un representante, un delegado, un titular, un suplente. A lo mejor es así, pero a veces la sensación que tengo, he ido a una reunión y encuentro a ciertas personas, voy a otra reunión y encuentro otros, y como que a veces se me pierde un poco. Como tú me preguntas si están todos representados, yo supongo que sí, pero a veces no tengo muy claro si son instituciones o son personas”.

Con respecto a esto último, se puede decir que existen casos en los que la representación está designada formalmente, y casos en los que la participación no es oficial. Sí se debería entonces, formalizar en todos los casos para que la representación sea uniforme. Quizás, lo que plantea el actor privado refleja la participación que tienen los empresarios (baja) en algunas instancias de reuniones que lleva a cabo el Consejo, la cuál será uno de los elementos a analizar a continuación.

Participación

Podemos decir que se establece un tipo de participación en red, es decir existencia de relaciones entre actores interdependientes, los cuales participan en conjunto en procesos que desembocan en la formulación de políticas públicas.

La participación en las distintas instancias del Consejo, ha sido de modo general buena. La convocatoria al Consejo ha sido adecuada y los actores han respondido en general de forma aceptable. Un punto a destacar aquí es la buena participación del SOIMA como representante de los trabajadores, que sin dudas está relacionado con lo que se mencionó en el ítem anterior, es decir, los trabajadores visualizan este ámbito como forma de democratizar la conducción de la política.

Por otro lado se desprende de esta sección del análisis, la ausencia de algunos actores en distintos ámbitos, así como también la poca participación de algunos actores que forman parte del Consejo. Esto se torna sumamente relevante para el análisis, debido a que se vislumbran algunos vacíos de la política en temas o áreas en las que se considera que se debería abordar, y deberían tener participación algunos actores que actualmente no lo están haciendo. Varios de los entrevistados han planteado esta situación, y lógicamente puede entenderse que si bien el Consejo nuclea a muchos actores, conforme pase el tiempo y se vaya mejorando en algunos aspectos, podrán incorporarse otros actores relevantes. Esto claramente está relacionado con los temas que aborda el Consejo para el sector, es decir, va a depender de donde se ponga el foco, qué temas toman mayor protagonismo, fundamentalmente por una cuestión de prioridades que deben establecerse para poder trabajar de forma ordenada.

Un ejemplo de ello, tal como fue expresado por un entrevistado, es la poca participación e involucramiento que a veces tienen las empresas en las distintas reuniones que se acuerdan. Esto puede estar vinculado (como lo mencionó uno de los actores) con los intereses propios que tienen las empresas. Muchas veces los temas que se discuten o se ponen a punto en las reuniones no resultan específicamente de importancia directa para las empresas. Si bien se ha dicho que el tipo de participación en red establece

objetivos, intereses y recursos en común entre los actores, no debemos ignorar la existencia de algunos intereses particulares (corporativos) que pueden existir al interior de cada actor. No resulta fácil evitar los lobbies por parte de las distintas asociaciones que nuclean a las empresas del sector, pero está muy claro que este tipo de acciones perjudica no solo el funcionamiento de la red, sino el proceso de construcción y consolidación de este espacio institucional para la política. Lógicamente puede generar un debilitamiento de los lazos de confianza entre los distintos actores participantes. En un tipo de gobernanza en red, no solo existen beneficios directos e indirectos que motivan a los actores a formar parte de la misma, sino también una serie de costos y riesgos a los cuales deben estar dispuestos a asumir. Para la gestión de este tipo de espacios, el grado de compromiso de cada uno de sus integrantes juega un papel crucial. En este caso, el empresariado es un sector sumamente importante y por tanto debe tener un involucramiento estratégico en un sentido activo, generando propuestas de valor a mediano y largo plazo. Por tanto podemos decir que los empresarios participan, pero deberían hacerlo desde otro lugar, con un mayor grado de compromiso para con los objetivos del plan estratégico en su conjunto.

También se constata la participación secundaria que ha tenido el MTOP, y que se reconocen como un actor sumamente importante para el sector. Cabe citar textualmente palabras de dos de los entrevistados que hacen alusión a esta cuestión y lo reflejan con absoluta claridad.

“Nosotros como ministerio tratamos, no diría integrando, sino diría reintegrando, porque hubo una participación y después esa participación ha quedado vacía y nos volvimos a integrar como Dirección Nacional de Planificación y Logística...Entonces nuestra participación yo diría que es casi, no secundaria, pero no de foco, más bien como lateral”.

“Después hay actores que podrían ser de participación no permanente, pero que tienen mucha importancia. Y todo lo que tiene que ver con transporte y logística, es evidente, se nota cuando se hizo toda esa compulsiva en 2011 entre los actores que hay, actores que no les interesa participar de institucionalidades tan fuertes y de forma periódica. Caso MTOP, planteado por

los propios actores del ministerio. Les interesa más lo ad hoc. Sin embargo el MTOP ha hecho varios estudios en este período relacionado con la dinámica de transporte forestal, bueno todo el tema del ferrocarril. Creo que ahí también falta un gancho más aunque ahora el MTOP entra y sale del Consejo, es lo que ha pasado. Al principio no iba, después se integró, después dejo de ir”.

No obstante, en 2014 se logró establecer un grupo de trabajo específico de logística y transporte para tratar estos temas, y la participación del MTOP viene siendo cada vez mayor. De igual forma, este sigue siendo un subgrupo rezagado, que se instaló recientemente, y tendrá que ser prioritario de cara a los próximos años, sabiendo que una de las dificultades más resonante es la infraestructura. Es importante que se consolide definitivamente la participación del MTOP, teniendo en cuenta la importancia que tienen las cuestiones de logística y de transporte en el sector, que junto con la capacitación son dos de los grandes desafíos que se presentan.

Prosiguiendo con las ausencias, podemos aquí hacer referencia al ámbito social y al medioambiental. *“...Vemos mucho más hacia la parte productividad y a veces nos falta mirar mucho más la parte social y las cuestiones más hacia las personas. Pero bueno estamos trabajando en eso para mejorar”*

Hay una ausencia de participación de las ONG en el proceso. Generalmente estas son organizaciones que poseen una mirada muy crítica sobre sector, y podrían generar instancias para poder re discutir algunas cuestiones propias de este, fundamentalmente las medioambientales. Sería importante lograr una aproximación de las mismas a las distintas instancias de participación con el fin de relevar otras voces y otras ideas potencialmente discutibles. *“...Pero sí está claro que alguna representación debería tener, porque además sabemos, no podemos ignorar, de que son muy críticas en su inmensa mayoría con el modelo. Entonces bueno no estaría nada mal poder tener instancias donde intercambiar con estos actores, que de última son actores también del sector”.*

Por otro lado, teniendo en cuenta que los principales focos forestales se encuentran en el Litoral, Centro-Norte y Sur, es necesaria la ampliación en el territorio de la participación de actores locales en el proceso. Si bien se trabaja

con actores locales de Rivera y Tacuarembó, es necesario involucrar más actores.

Finalmente, un punto a destacar es la creciente participación de la academia. Instituciones como la UDELAR, LATU, INIA, están cada vez más involucrados en el proceso. Estos dos últimos tienen una participación muy activa y son generadores de propuestas. Más allá de la participación presencial o no en las distintas reuniones, tienen un involucramiento estratégico importante y demuestran un alto grado de compromiso. Esto es importante, ya que valida y califica el conocimiento que se produce para el sector en materia de estudios, diagnósticos, entre otros, y genera una participación más abierta y diversificada. Esta participación debería ser más amplia para discutir, proponer y llevar a cabo políticas en materia educativa, junto a otros actores relevantes del sistema educativo del país.

Liderazgo

Se visualiza un liderazgo por parte del MIEM, a través de la DNI. Este organismo ejerce este liderazgo a través de la coordinación de las distintas instancias del Consejo y de los distintos subgrupos y comisiones que existen.

La DNI convoca a los actores, coordina las reuniones, y establece el orden y características de las mismas.

“Sí, yo veo que hay convocatoria, hay un orden digamos, hay reuniones, hay actas, hay un trabajo digamos atrás de todo eso que sí, que puede ser que cumple con eso. No sé si hay alguien que lidere el conjunto digamos, el grupo, la ...yo diría que haya un liderazgo político institucional. Pero sí, sí, siempre las reuniones tienen un orden, quien las modera, se levantan actas”.

Por otra parte la DGF también es visualizada como un actor líder del proceso junto al actor recientemente mencionado. Se ha buscado integrar la política agraria con la política industrial en el sector a través del liderazgo y la coordinación de estos dos organismos.

Este liderazgo, muestra una clara predisposición del Estado en generar y mantener este tipo de institucionalidad. La coordinación, la gestión técnica y el entusiasmo por parte de estos actores son puntos a destacar.

Disponibilidad y acceso a la información

En lo que refiere a la información, hay un consenso entre los actores entrevistados en que la misma está disponible y el trabajo del Consejo en esta materia es muy bueno. Tanto a nivel de la página web del gabinete productivo, como a través de las propias personas que se encargan de esta área, la información está disponible. En la página oficial de gabinete productivo podemos encontrar distintos materiales relacionados con estudios del sector, así como también los documentos de las distintas reuniones que se realizan a modo de puesta a punto de objetivos, y trazado de perspectivas a futuro.

Así lo expresó uno de los entrevistados: *“...Uno entra a la página web y tiene toda la información que se ha generado en el periodo tanto de trabajo propio del consejo como tutorías contratadas, es decir ahí hay buena disponibilidad”*.

Los estudios y diagnósticos que se han realizado no solo provienen del propio Consejo, sino que las instituciones participantes también generan sus propios estudios, al igual que lo realizan algunas empresas privadas, y lo ponen a disposición del CSFM. *“Hay investigaciones que llevan adelante las empresas, investigaciones que pueden poner a disposición de todo el mundo y otras que son propias digamos de las empresas. Yo diría que en general toda esa que se hace con otras instituciones es abierta, está disponible”*.

En el caso del sector público un ejemplo es el MTOP: *“Nosotros hoy por hoy contamos con dos estudios que están a disposición del Consejo, es más se ha manejado que son estudios relativamente nuevos, y que aportan cierto grado de conocimiento”*.

En cuanto a la generación y al alcance de la misma, podemos afirmar que el CSFM es una gran fuente de generación de conocimiento para el sector;

“Por eso yo decía al principio, que en cuanto a generación de conocimiento, el Consejo ha sido una gran usina de conocimiento para los temas forestales, porque ha generado una cantidad de estudios y todos disponibles”.

Sin embargo si nos referimos a la difusión de la misma encontramos actores que plantean una falta de difusión de la información, ya que la misma muchas veces no tiene alcance a los propios actores que integran el Consejo y mucho menos a la sociedad en su conjunto. Se reconoce la necesidad de trabajar para mejorar en este sentido.

“El sector forestal tiene problemas de comunicación, creo que se ha mejorado mucho, incluso se armó un subgrupo donde la sociedad de productores forestales estaba participando activamente. Porque claro tal vez haya mucho trabajo y poca difusión... En general en el sector, yo diría que es necesario fortalecer el área de la comunicación, el área digamos de comunicar a la sociedad, no solo a los actores”.

Con respecto a esta afirmación, vale aclarar la importancia de difundir la información al conjunto de la sociedad. Esto tiene que ver con la visión que se tiene del sector forestal, y que muchas veces no coincide con la que tienen los propios “forestales”, caracterizándose por ser una visión mucho más crítica y menos positiva (fundamentalmente por la carga ambiental que posee). Uno de los factores influyentes en esto, es la lejanía de los temas forestales al común de la sociedad. Se deberían realizar esfuerzos para acercar el sector a la sociedad e informar y difundir las acciones y las soluciones que se plantean para resolver las demandas del mismo. Tener una apertura hacia otras visiones y otros sectores de la sociedad y de la economía es fundamental para legitimar el proceso y dotarlo de mayor aceptabilidad. De todos modos, se están realizando actividades con el fin de mejorar la comunicación externa del sector y la visibilidad institucional. Por ejemplo, el “Programa de sensibilización “hacia afuera” del sector” con la participación en el “Día del Futuro” y la difusión y logros del CSFM como la elaboración de memoria del CSFM para entregar a la futura administración.

El capital humano en el sector

El conocimiento se ha convertido en un factor clave para los procesos de cambio social, y demanda cada vez más niveles de complejidad y de saber superiores.

El sector forestal ha sido uno de los sectores que mayor crecimiento ha tenido en los últimos años, y a pesar de no ser un sector histórico en el país, ha logrado posicionarse con excelentes perspectivas a futuro y ha consolidado una maduración que le permite su expansión, pero que a su vez requiere de mayores herramientas generando nuevos desafíos e incrementando a escala los ya existentes. Tal es así que uno de los principales objetivos del mismo es agregarle valor a su producción e incorporar procesos de innovación mediante mano de obra calificada.

Conforme se va consolidando el sector forestal y va generando una industria fuerte en el país, se incrementan las necesidades de capital humano calificado para tareas que requieren cada vez mayor dedicación y mayor conocimiento en el proceso de producción.

A pesar de las excelentes perspectivas que tienen la fase primaria y la fase industrial del sector, existen cuestiones que pueden ser un cuello de botella para la futura evolución del mismo. El capital humano es claramente uno de ellos. El mismo se ha convertido en uno de los principales desafíos a futuro que presenta el sector y juega un rol protagonista, teniendo en cuenta que la diversificación de la producción trae consigo un aumento del personal calificado y nuevos trabajadores en áreas o productos que anteriormente no se incorporaban al proceso.

Para reflejar esto a continuación se describirá cuáles son los principales problemas y desafíos en esta área basado en el informe realizado en el año 2009 por la Universidad Católica del Uruguay “Necesidades de calificaciones para el sector de la madera en Uruguay”.

Diagnóstico

De modo general, existe un cierto consenso acerca de cuáles son los principales problemas que enfrenta el sector en materia de capital humano. Podemos decir que uno de ellos es la falta de profesionales en distintas áreas de la cadena, dada la inexistencia de carreras para su formación. Fundamentalmente esto sucede a nivel de posgrado donde existe una gran brecha entre la oferta y la demanda y en donde a futuro genera el mayor problema. A nivel de grado universitario, podemos decir que tampoco existe una variedad de carreras orientadas al sector, salvo las que históricamente han existido como la de Ingeniero agrónomo con orientaciones y especializaciones en el sector forestal. Las ya existentes forman profesionales más bien con teoría pero con muy poca práctica, y es el punto principal detectado por los empresarios. A esto se le suma que los contenidos teóricos que plantean las carreras distan un poco de las nuevas demandas crecientes del sector, por lo cual una actualización de contenidos es sumamente necesaria. En este nivel nos encontramos con muy pocos estudiantes que eligen la orientación forestal, debido a la poca tradición histórica del sector por un lado y debido además a la poca información que existe del mismo, relacionado directamente con la poca motivación existente para estudiar e insertarse en estos temas. Los jóvenes que optan por ella, generalmente no tienen una vocación por esta área, sino más bien, visualizan oportunidades laborales, rápida inserción al mercado laboral debido a la expansión del mismo. Es curioso que un sector que ha tenido gran crecimiento y que tiene muy buenas perspectivas a futuro no logre captar y motivar a los jóvenes para que estudien carreras relacionadas.

Para las empresas entonces, la salida más frecuente suele consistir en mandar a estudiar al exterior a alguno de sus trabajadores para que realicen carreras de grado y pos grado tanto en países de la región con larga tradición forestal como Chile y Brasil, así como también a otros países de Europa. Se intenta así, que aquellos que lo han hecho, puedan transmitir sus conocimientos a nivel local y lograr de esa forma cubrir parcialmente alguna de sus demandas.

“...En términos generales, no existe oferta de formación que responda a las necesidades del sector de la industria de la madera, aunque la situación varía en función del subsector de la cadena de que se trate. Si bien alguna oferta existe, esta no se adecua a las necesidades de la demanda, por lo que las empresas recurren a estrategias diversas para solucionar la demanda: capacitan ellos mismos, traen gente de afuera, buscan personas que tengan experiencia de otras empresas del mismo sector (captan trabajadores “robándolos”)” (UC, 2009:68).

A nivel de formación técnica, existen algunas carreras que aportan conocimientos del sector, pero que aún siguen siendo insuficientes. La mayoría de ellas se dictan en el interior (Rivera por ejemplo) y captan estudiantes de esas zonas.

Es muy difícil lograr que se consolide el conocimiento por parte de jóvenes en Montevideo, dado que generalmente profesionales de grado y posgrado tienen aversión a trasladarse para vivir en zonas del interior dado que poseen otras aspiraciones y condiciones de residencia y de calidad de vida.

En donde no se han generado mayores dificultades es en la formación de trabajadores para la fase primaria. *“La mayor demanda de trabajadores en términos de volumen se concentra más en los trabajadores de menor nivel de calificación, para tareas operativas en silvicultura. Este tipo de personal es bastante accesible en tanto hay oferta disponible, y en la medida en que la actividad forestal ha ido creciendo y evolucionando en el país, se ha facilitado las posibilidades de encontrar trabajadores con mínima experiencia. Se desempeñan en tareas como preparación de suelo, control de hormigas, aplicación de herbicidas, plantación de plantines, etc.” (Ídem: 34).*

En términos generales no ha habido una profesionalización formal de estas tareas. Si bien en términos generales el bajo nivel de calificación y especialización requerido para estas tareas hace que no haya grandes dificultades para conseguir personal.

En los mandos medios, carecen de personal que tenga conocimientos en informática, en negociación, que sepa tratar con gente, que tenga capacidad de

organización y de liderazgo. Generalmente estos puestos se cubren con personal con experiencia que van aprendiendo con los años en la empresa.

“En Uruguay el sector tiene escasa tradición y la oferta de formación existente no fue pensada para este desarrollo, tanto a nivel de formación profesional y técnica, como formación universitaria de grado y postgrado. Mientras la producción forestal fue expandiéndose, no hubo respuesta del sector académico que acompañara el proceso” (UC, 2009: 72).

Sin lugar a dudas los vacíos que existen en determinadas etapas de formación, demandan que la política esté orientada en el largo plazo, a generar conocimiento tanto desde las instituciones educativas del país, como desde instituciones internacionales, y esto no solo lleva un tiempo de gestación y de implementación, sino que también genera dinámicas relacionales muy fuertes entre los actores del sector forestal y la academia. La búsqueda de personal calificado que pueda transmitir su conocimiento una vez adquirido, es un aspecto que las empresas tienen en cuenta y que constituye la salida más rápida hasta el momento, pero sin embargo puede generar algunas controversias que serán mencionadas más adelante.

Percepción de los actores

Hay acuerdo entre los actores en que la capacitación es uno de los temas principales que debe abordar el sector, y constituye un desafío para el crecimiento y consolidación del mismo.

También se plantea por parte de uno de los actores entrevistados, que los temas relacionados a la capacitación siempre han estado presente en el sector, y siempre ha sido uno de los problemas a resolver. *“Siempre ha sido un problema, está en el tapete siempre, el problema de la capacitación, lo que requiere el país para el sector. La discusión durante años sobre la carrera de ingeniero forestal, sobre todo en los 90 que esto era boom”.* Esto refleja la incapacidad del sector para llevar adelante políticas que apunten a una formación en función de la demanda que se requiere. Hoy en día se sigue con muchos de los problemas que se vienen planteando hace muchos años, como

ya se mencionaron anteriormente, y además ahora con el objetivo de industrializar el sector, se suman nuevos problemas y desafíos en materia de capital humano. Lógicamente esto tiene un fuerte vínculo con las políticas de educación a nivel país, y estos problemas se encuentran muchas veces atados a las problemáticas generales de desarrollo que tiene Uruguay en esta materia.

“Yo creo que es un problema que se sigue planteando que hay carencias, que creo que se han hecho cosas, pero que va a ser un tema de discusión siempre porque las visiones país y las visiones privadas a veces se contraponen, y además a veces se toman tarde las decisiones. Tal vez la decisión de un ingeniero forestal era para los 90, hubiese pasado un periodo en donde todos los formados en esa orientación hubiesen tenido muy poco trabajo, pero hoy estarían en una situación, formados con experiencia y recién ahora vamos a empezar la formación que vamos a tener recién formados para dentro de 8 o 10 años no”. Aquí se refleja claramente, como juega un papel importante las políticas educativas que desarrolla el país y las estrategias nacionales en materia de educación que han llevado adelante los distintos gobiernos a través de la historia. Muchas veces existe incoherencia entre las visiones de desarrollo a nivel nacional, y las visiones privadas, traducándose en incompatibilidades a la hora de formular e implementar políticas a largo plazo.

La expansión del sector no fue acompañado por la academia. A nivel general en Uruguay, *“la formación que se da es una formación muy atrasada tecnológicamente, no se ha aggiornato, mucho menos tiene una visión a futuro de poder pensarse con las tecnologías que hay. Eso hace que las personas salgan formadas para algo que ya no existe, y trabajan en algo que nunca se formaron, lo forman la empresa como quieren y a quien quieren y eso es una distribución del poder muy poco equitativa digamos. Entonces la formación tiene que poder acompañar los cambios tecnológicos del sector”.* Se necesita una fuerte articulación público-privada que permita establecer lineamientos de política educativa a largo plazo. La participación de algunos actores claves de la educación, hoy ausentes en el CSFM, será crucial para este objetivo.

Prosiguiendo con el análisis, se constata la generación de un espacio específico que trata estos temas dentro del Consejo, un subgrupo liderado por

la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) junto con el MIEM, quienes coordinan esta instancia de discusión y diálogo. El subgrupo está trabajando en 3 ejes principalmente.

Uno es tratar de dar continuidad a un estudio realizado, donde ya se han priorizado en la fase forestal algunos perfiles profesionales, en donde es prioritario construir el perfil profesional desde el enfoque de competencias. *“Eso quiere decir que todo bien con el cargo de supervisor, pero el supervisor es un ingeniero agrónomo que no sabe a veces como tratar con personas como comunicarse. Hay un montón de competencias transversales y no transversales específicas al cargo de supervisor que no están pudiendo porque no tiene la formación en eso”*. Por ejemplo se elaboró un perfil profesional de motosierrista y los pasos siguientes en este segundo semestre de este año es poder certificar por competencias laborales a las motosierristas del sector.

Otro eje es tratar de buscar herramientas, ver cómo hicieron otros países o que, en el tema de aggiornar la formación, que la tecnología llegue a la formación. *“Que no sigamos formando en cosas que ya no se usan y hace 25 años q estamos haciendo... todo eso estamos viendo, buscando ideas, investigando”*.

“Y un tercer eje es tratar de establecer contactos, ver qué contactos hay con el exterior para o bien traer expertos o bien mandar gente que se especialice en el exterior para mantener más dinámico el sector, lo más dinámico que sea posible, de una forma (de nuevo) más democrático y que no dependa solo de las empresas que mandan a quien quieren....” Dentro de eso surgió una idea la semana pasada de formar una red sectorial tecnológica entre las diferentes instituciones con el apoyo de la ANII para que todo esto se lleve a cabo desde esta red... y todas las instituciones participantes en especial formativas, junto con todos nosotros, estén mucho más integradas y que se pueda apoyar una con otra en forma de red. *Es una idea todavía”*.

Por parte del actor privado se destaca la importancia de contar con esta instancia ; *“...bueno nosotros en el ámbito del Consejo, a nivel del ministerio de trabajo ,de la dirección nacional de empleo, también en la misma gente que*

está ahí se armó un subgrupo para identificar necesidades de capacitación, perfiles de capacitación, ver la posibilidad de certificar por competencia a gente que ya tiene una competencia pero que no tiene un título, que pueda haber un ámbito en el cual definir un perfil en el ámbito formal, que pueda analizar ese perfil, analizar las competencias de la persona en relación a ese perfil y ver alguna forma de certificarlo. O sea que hay avances digamos en el tema. Hay necesidad de capacitación, interés de todas las partes y algunos avances se van haciendo”.

Otro punto importante es el trabajo que se está haciendo en base a estudio de planes y posibles propuestas para la educación en su conjunto. Se están estudiando los planes de estudio de los diferentes estamentos de educación, desde formación para el profesorado hasta tecnicaturas de nivel terciario, donde están los temas forestales, desde la biología vegetal en sus conceptos más básicos hasta la logística y el transporte de madera. *“Entonces estamos haciendo una revisión de planes como para sugerir a los diferentes consejos, tanto el de formación docente como el de secundaria, incorporaciones en programas para que después se replique. Supongamos a nivel de escuela primaria, qué conocimientos podrían tener los maestros, (estoy hablando del nivel básico no, pero por ahí se empieza, por ahí empieza el conocimiento) para transmitir a lo largo de 6 años de educación para que el niño después cuando ingresa a secundaria y después va tomando rumbo y elige sus especificidades, ya vaya conociendo el tema en su conjunto, no solamente el tema ambiental que es muy respetado, no solamente el monte nativo, el monte indígena, sino también el uso de la madera industrial en forma responsable”.*

“Entonces yo creo que en capacitación y formación el consejo puede dar y está dando luz sobre el problema. Se forma profesores por ejemplo no solamente de geografía, sino de otras materias que el tema forestal madera tiene q estar presente en la curricula, pero presente presente, con lo último del conocimiento. Por eso decía que en la biomasa forestal para energía, el Consejo está haciendo grandes aportes”.

Otro aspecto fundamental es la creación de distintas formaciones, tal como plantea un entrevistado; *“Yo creo que hoy se han tomado decisiones y ha*

habido grandes sectores involucrados, y se ha generado instancias, por ejemplo, todo el tema de esta carrera en el norte, la carrera de tecnólogo con la UTU, la Universidad, la definición para mi sorpresa de la formación de un ingeniero forestal en Tacuarembó, en la zona del nuevo campus, con el INIA. Un ingeniero forestal que tuvo y hay que decirlo porque esto no es secreto, una gran resistencia de la academia dentro del ámbito forestal de la facultad de agronomía. O sea fue sacado casi en contra de la opinión de la facultad de agronomía”.

Quizás en esta cita, se desprende un problema de diálogo y articulación entre el sector productivo y el sector educativo. Concertar instancias donde se acuerden lineamientos en materia educativa entre los diferentes actores competentes es fundamental.

En cuanto a las problemáticas y desafíos, el principal obstáculo mencionado es la capacitación que realizan las empresas; *“No hay muchos, en muchas de las áreas de necesidades de recursos humanos, no hay en la educación formal quien pueda generar esa capacitación. Entonces normalmente esa capacitación se logra a través de empresas privadas, las propias empresas que venden los equipos , de manera que ha sido siempre un tema que tanto de parte de los trabajadores como de parte de los empresarios siempre se vio como un tema muy importante a tener en cuenta y a tratar de ordenar...”*

Esto genera que se produzca una distribución del poder que no es equitativa, y les da un peso importante a las empresas más grandes para que capaciten en lo que las mismas estén interesadas.

“El principal cuello de botella está dado porque el sector está muy concentrado en pocas empresas muy grandes, eso que quiere decir? Que los intereses del sector se van dando por esas pocas empresas y muy grandes y no por los intereses del país ni por los intereses de los ciudadanos, trabajadores digamos, ni de las empresas más chicas. Entonces eso lleva desde el punto de vista de la capacitación, las empresas no les preocupa mucho, ellas capacitan lo q ellas quieren y ya está porque tienen plata, son empresas grandes”.

A esto se le suma según uno de los entrevistados, una visión muy cerrada del sector privado en cuanto a qué tipo de capacitaciones generar y qué trabajadores formar. *“Yo preciso un técnico forestal que sepa de tal cosa, y eso es muy cerrado. Después a nivel país uno tiene que tener lógicamente, cuando uno arma capacitaciones no las está pensando para el empresario que precisa tal cosa”*.

Como se plantea en las entrevistas, no existe un apoyo a nivel privado hacia capacitaciones que sean de largo plazo, y universales. Tal como plantea el representante del SOIMA, las empresas capacitan al personal que quieren en los cursos que quieren. Esto es un problema, porque atenta contra la democratización de la capacitación, y genera desigualdades. Como ejemplo, se ha utilizado la capacitación en otro momento, como herramienta anti sindical, esto es, capacitaban con la condición de no estar afiliado al sindicato.

Otro punto fuerte en cuanto a las competencias de los trabajadores es el idioma. *“La gente no sabe ni inglés ni portugués, a veces portugués sí, si son de la frontera con Brasil y casi todos los manuales están en esos idiomas o los técnicos que vienen a enseñar cómo se usa la maquinaria o lo que sea hablan en esos idiomas”*. Junto con esto se vuelven obstáculos competencias transversales que hacen al capital humano calificado, trasgrediendo el conocimiento técnico específico sobre el sector o las tareas a realizar. Por ejemplo la capacidad de negociación, de diálogo en diferentes instancias, de comunicación, y de liderazgo, son aspectos que reclaman y que se intenta generar soluciones al respecto.

Se deben impulsar esfuerzos para promover ofertas de capacitación para micro, pequeños y medianos empresarios, que son las empresas nacionales de servicios o contratistas que concentran un alto porcentaje del capital humano del sector. Las mismas necesitan un apoyo en capacitación sobre gestión de recursos humanos (reclutamiento y selección, análisis y descripción de cargos, evaluación del desempeño, liderazgo y motivación, seguridad y salud ocupacional); planificación estratégica, organización, exportaciones, etc.

7. Conclusiones

La presente investigación tuvo como propósito reflexionar sobre la coherencia de la política del sector forestal, y contribuir al análisis del funcionamiento del CSFM a través de la coordinación de sus actores y del abordaje de los temas de capacitación para el sector.

Para esto, se trazaron 3 objetivos principales; el primero de ellos analizar la coherencia de la política del sector en base a los objetivos que se propone y las estrategias que llevan adelante para alcanzarlos en el CSFM; el segundo analizar elementos de coordinación (definidos en el marco teórico) entre los actores que conforman el CSFM; y finalmente realizar un análisis sobre cuáles son los principales problemas que presenta la capacitación en el sector, y cómo se están abordando los mismos desde el Consejo. Es importante aclarar que los resultados obtenidos están sujetos a las limitaciones metodológicas que se presentan y a las estrategias de investigación que se utilizaron en este trabajo.

Con respecto al primer objetivo, se decidió definir y mostrar la importancia de la coherencia en las políticas públicas como uno de los aspectos que hace a la capacidad del Estado de formular e implementar políticas públicas donde los objetivos deben estar íntimamente relacionados con las herramientas, estrategias y recursos que se utilizan.

Se ha constatado que el sector forestal ha tenido un gran crecimiento en los últimos años, sobre todo a causa de la instalación de grandes empresas de celulosa. Tiene una importante participación en la economía del país y buenas perspectivas de crecimiento en el futuro, debido al potencial de industrialización que posee. Por ejemplo según el informe de Uruguay XXI, en 2013 las exportaciones del complejo forestal (madera, celulosa y papel) representaron el 10% del total de las exportaciones del país. El sector forestal representará 14% de las exportaciones y 4,5% del PIB de Uruguay, una vez que la planta de Montes del Plata se encuentre operando a máxima capacidad.

Además se constató la creación del CSFM como ámbito institucional de participación público privada con el objetivo de discutir y formular los lineamientos de política a mediano y largo plazo para el sector. De este espacio

se desprende un plan estratégico y un objetivo de política foresto industrial: generar valor agregado a la madera, tanto en materia de transformación química como mecánica.

En base a las fuentes bibliográficas consultadas, podemos decir que en la transformación química, la celulosa se ha convertido en uno de los principales productos de exportación de la economía uruguaya. Sus extensas plantaciones y sus grandes empresas propician una excelente perspectiva para este subsector. Se han hecho grandes inversiones y ha sido sumamente importante para la economía en su conjunto. Aún así queda espacio para el agregado de valor y mejorar en la incorporación de tecnología.

En cuanto a la transformación mecánica existen algunas cuestiones fundamentales a trabajar. Si bien el volumen de plantación para esta actividad no es despreciable¹⁹, la diferencia con las plantaciones para la celulosa sigue siendo importante. Se necesitan mayores inversiones y consolidar la industria para esta actividad.

La planificación de la política, claramente necesaria, desde la fase agraria hasta la industrial, depende de la consolidación y el incremento de las capacidades de la industria para realizar los cuidados y la intervención necesaria a los árboles. De esta forma la transformación mecánica, que requiere cuidados más complejos y mayor tiempo de cosecha que la celulosa, se posicionaría de mejor forma para darle un mayor desarrollo industrial al sector.

Junto con lo anterior, la coordinación y articulación entre la fase agraria y la fase industrial es otro elemento clave. No se puede desarrollar la industria de madera elaborada sino se cuenta con mayores plantaciones en sus bosques de pino destinadas a la misma, o de eucaliptus con las intervenciones necesarias. Para esto tanto la coordinación de ambas políticas como la consolidación de la industria de madera elaborada en cuanto a inversiones, mano de obra, capacidad tecnológica, etc., parecen ser dos cuestiones centrales para dotar a la política de coherencia y alcanzar el objetivo de industrialización del sector.

¹⁹ 4.2:m3/año para transformación mecánica, 10:m3/año para celulosa.

El CSFM fue creado para mejorar e impulsar soluciones para estos problemas, apostando al liderazgo entre la DGF y la DNI, ambos articuladores de este espacio de participación.

Por tanto, el segundo objetivo propuesto se basó en el CSFM y en la coordinación de sus actores a través de la identificación de los mismos (mapeo de actores) y mediante el análisis del contenido de entrevistas realizadas a informantes calificados. Adicionalmente se utilizaron documentos del gabinete productivo para complementar el análisis. Las entrevistas apuntaron a evaluar aspectos de coordinación tales como: el involucramiento de los actores, la representatividad y la participación de los mismos, metodología utilizada para convocar y reunirse en las distintas instancias, liderazgo, y acceso y disponibilidad a las fuentes de información.

Con respecto al CSFM, se deduce que es un excelente ámbito de participación público-privada. Su tipo de configuración en red promueve el diálogo y crea condiciones para generar fuertes vínculos entre el sector público y el sector privado. Esta nueva institucionalidad sienta las bases de relacionamiento entre los actores del sector forestal, para que independientemente del gobierno de turno que se encuentre en el poder, puedan plantearse e implementarse políticas a largo plazo con visión estratégica. Es importante destacar la impronta del Estado de llevar adelante esta iniciativa y de liderar el proceso de organización e implementación de los mismos. Aquí el rol tanto de la DNI como de la DGF es fundamental para el funcionamiento del CSFM.

Según se deriva de las entrevistas, los actores están bien representados, tal como está formulado teóricamente, su estructura tripartita, está representada. De todas formas, cada vez más se involucra activamente la academia como una cuarta "pata" en el proceso. Tanto el LATU como el INIA están fuertemente vinculados, y cada vez más lo hace la Universidad (Udelar, U, ORT).

En cuanto a la participación, se comprueba una buena participación de los actores. En general los actores están involucrados a las distintas instancias del Consejo, lo cual favorece el diálogo, y el conocimiento del otro, generando

lazos de confianza necesarios para un ámbito institucional que funciona en clave de red.

Por otro lado se evidencia que la información está disponible para todos los representados y además hay acuerdo en los entrevistados en que la misma es muy buena. Se vienen realizando varios estudios a distintos niveles del sector, que son puestos a disposición de todos los actores. Además se cuenta con la página web del gabinete productivo en donde están disponibles distintos estudios realizados, así como también los documentos de puesta a punto en las reuniones que se realizan.

Es de destacar además, la buena participación del sindicato del SOIMA. Esto genera una democratización del poder y de la toma de decisiones, ya que los trabajadores no solo participan activamente en el diálogo y la discusión de la política, sino que constituyen una especie de contralor con las medidas y las decisiones que se llevan adelante.

Otro punto valioso es el excelente diálogo que existe entre cada una de las partes, lo cual genera lazos de confianza y facilita el consenso en determinadas cuestiones. El conocimiento de y entre los distintos actores es un elemento a destacar, ya que incide positivamente para el propósito que fue creado el Consejo.

Como todo nuevo proceso, existen algunas cuestiones a mejorar y han sido identificadas tanto en las entrevistas como en fuentes documentales consultadas. Una de ellas es mejorar la participación de la Universidad en este ámbito, así como también de otros centros de investigación. Si bien poco a poco se viene integrando, es importante que se generen vínculos más fuertes con la academia en un futuro, teniendo en cuenta que el capital humano será una de las claves para el desarrollo del sector.

Otro aspecto constituye la necesidad de participación de algunos actores que hoy se encuentran ausentes. Estos son los actores vinculados al medio ambiente y al área social²⁰. Las ONG's han sido grandes ausentes de este proceso, y es necesario contar con estas visiones para discutir y llevar

²⁰ In mujeres del MIDES viene teniendo una buena representación.

adelante los objetivos propuestos. Junto con esto, es necesario consolidar la participación del MTOP. El mismo ha tenido una participación secundaria, y esto no favorece el avance en temas de transporte y logística, otro de los grandes desafíos a futuro que se presentan. Aún así, se creó una mesa especial de logística y transporte en 2014 y cabe de esperarse una participación más protagonista del MTOP.

Con respecto a la participación, si bien en general se deduce que es buena, se evidencia la necesidad de una mayor participación del sector privado y de los actores locales en las distintas instancias. Si bien se ha dicho que el tipo de participación en red establece objetivos, intereses y recursos en común entre los actores, no debemos ignorar la existencia de algunos intereses particulares (corporativos) que pueden existir al interior de cada actor. No resulta fácil evitar los lobbies por parte de las distintas asociaciones que nuclean a las empresas del sector, pero está muy claro que este tipo de acciones perjudica no solo el funcionamiento de la red, sino el proceso de construcción y consolidación de este espacio institucional para la política. Es un desafío para el Estado, y por ende para los CS evitar este tipo de capturas por parte del sector privado, que va en detrimento del propósito mismo de los Consejos. Este es un tema para profundizar en futuras investigaciones.

Por otro lado se ha señalado la necesidad de establecer formalmente a todas las personas designadas representantes de cada institución, para darle mayor orden y favorecer el conocimiento y diálogo, aspecto destacado del Consejo en líneas anteriores.

Se mencionó anteriormente que la información está disponible, sin embargo se evidencia una poca difusión de la misma. Se necesita mejorar la comunicación y generar una mayor difusión no solo para los actores que participan en el CSFM, sino para el conjunto de la sociedad. Con respecto a esto, se visualiza una falta de acercamiento de las cuestiones forestales al resto de la sociedad, como forma de darle mayor legitimidad al sector. No obstante, se están realizando esfuerzos para avanzar en esta materia, como por ejemplo la participación en las jornadas de “El Día del Futuro”.

Otro punto fuerte es el vacío que se encuentra en los temas de logística y transporte. Se ha formado en 2014 un grupo de trabajo sobre estos temas, pero es muy prematuro y quizás debió priorizarse antes. El tipo de participación del MTOP ha dificultado esta situación. Se cree pertinente un liderazgo por parte del MTOP para generar y llevar adelante este espacio.

Finalmente en lo que refiere al tercer objetivo de esta investigación, se identificaron los principales problemas en materia de capacitación y se mostró la importancia que tiene el capital humano para el crecimiento y desarrollo del sector, mediante la utilización de documentos bibliográficos pertinentes. También se utilizaron las entrevistas para conocer la percepción de los actores sobre estos temas y conocer cómo se están abordando los mismos desde el CSFM.

De esta forma, se ha observado que todos los actores son conscientes de los problemas que enfrenta el sector en materia de capacitación, y se ha detectado como un posible cuello de botella a futuro.

El sector forestal fue creciendo a lo largo de los últimos años, pero el capital humano no ha acompañado este proceso.

Faltan muchos espacios de capacitación a distintos niveles de la educación que se están suplantando con el personal que ya cuentan apoyándose en la experiencia de los mismos. La solución que se está llevando adelante por el momento, es la capacitación de las empresas a determinados trabajadores. Esto trae problemas, ya sea porque las empresas capacitan en temas demasiados específicos, así como también capacitan al personal que las mismas quieren, en detrimento de una democratización, y una universalización de la capacitación. Se necesita una fuerte articulación público-privada que permita establecer lineamientos de política educativa a largo plazo. La participación de algunos actores claves de la educación, hoy ausentes en el CSFM, será crucial para este objetivo.

Para estas cuestiones, se ha identificado la creación dentro del CSFM, de una mesa especial de capacitación que trabaja de forma pujante en muchos de estos temas, liderada por la DINA E junto con el MIEM. Aquí se destaca el

trabajo en la creación de perfiles profesionales desde el enfoque de competencias. Esto hace referencia no solo a cuestiones técnicas, sino a determinadas capacidades que muchas veces los trabajadores no tienen y hacen al actuar de los mismos en diversos ámbitos. Negociación, comunicación, diálogo, idiomas, entre otros aspectos transversales que hacen a los diferentes perfiles profesionales.

En base a esto, por otro lado se está trabajando en certificaciones por competencias a trabajadores que tienen larga experiencia y poseen las competencias pero no cuentan con un título formal.

También se están buscando y generando contactos con el exterior para establecer capacitaciones de una forma más democrática, de forma opuesta a como se realiza con las empresas.

Además se está haciendo un trabajo en los niveles más bajos del sistema educativo, y a nivel docente, para introducir cuestiones forestales en la enseñanza. Resulta importante acercar a los estudiantes ya sea de primaria como de secundaria (con opciones forestales básicas) a los temas forestales para que vayan teniendo tempranamente algunas nociones básicas que le permitan tener como opción en sus estudios futuros, los estudios forestales.

Es clave que este ámbito del CSFM tenga continuidad a largo plazo, y continúe con las estrategias que han funcionado y en las cuales se está avanzando. La confianza, el diálogo y la buena comunicación entre los actores debe ser un aspecto importante a la hora de trabajar y concretar los objetivos propuestos. Por otro lado se deberá trabajar en la coordinación de la fase industrial con la fase agraria del sector y en la consolidación de la industria de madera elaborada, de forma de dotar de coherencia a la política. Re discutir estas cuestiones será la llave para encaminar el sector hacia una efectiva industrialización. Junto con esto acompañar el proceso con la capacitación y el capital humano, de forma de evitar un cuello de botella. Lo mismo sucede con la logística y el transporte, pero en esta área el Consejo tiene mucho por trabajar aún.

8. Bibliografía

- Bidegain Manuel.** *Et al. (2013) Ciclo de introducción a la realidad agropecuaria. Uruguay Rural, Complejo Forestal. Grupo7.* Facultad de Agronomía, Udelar.
- Brugué, Q.** (2008): *Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados.* IGOP – UAB, Barcelona.
- Dieste, A.** (2012). *Programa de promoción de exportaciones de productos de madera.* Dirección Nacional de Industrias. Montevideo.
- Dunleavy, P. y Hood, C.** (1995) *De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública.* Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados.
- ECLAC** en Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2009). *Factores clave para el crecimiento económico sostenido en Uruguay.* Montevideo.
- Evans, Peter** (2010). *Construyendo estados que potencien las capacidades de su población.* UNDP 2010. Un resto para el desarrollo en el siglo XXI.
- Facultad Agronomía, Udelar** (2013). *Ciclo de introducción a la realidad agropecuaria. Uruguay rural. Complejo forestal.* Montevideo.
- Gabinete Productivo.** Planes industriales fase ii, noviembre 2012. Gobierno uruguayo.
- Hausmann, Ricardo; Rodrik, Dani y Sabel, Charles** (2007). *Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with Application to South Africa. (Unpublished MSS)* en Zurbruggen, C. Casas, M (2011).
- Hilderbrand, M, y M, Grindle** (1997) *“Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?”.*In *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, ed. M. Grindle. Boston: Harvard University Press. En Repetto, Fabián (2004).
- Informe Uruguay XXI** (2014) *Sector forestal.*
- Isuani Fernando,** (2007). *Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas.*

- Kickertl, W.J.M., Klijn E. H. and Koppenjan J.F.M.** (1997) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector.*
- MIEM** (2009). *Políticas de desarrollo productivo: Uruguay 2010-2015.* Montevideo.
- Ocampo, J. A.** (2004) “*Structural dynamics and economic growth in developing countries*”.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto** (2009). *Factores clave para el crecimiento económico sostenido en Uruguay.* Montevideo.
- Pérez, Wilson** (2009): *Políticas Industriales en América Latina y el Caribe.*
- Presidencia de la Nación Argentina.** Proyecto de modernización del Estado, 2010. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América.*
- Profor-Fao** (2011). *Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal.* Roma.
- Repetto, Fabián** (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina.* Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Julio 2004. Serie de Documentos de Trabajo I-52.
- Sabel, Charles F,** (2005). *Bootstrapping Development: Rethinking the Role of Public Intervention in Promoting Growth (Unpublished MSS).*
- Sancho, L** (2011). *Estrategias y mecanismos políticos e institucionales orientados hacia la concertación y las interrelaciones entre el sector forestal y otros sectores del desarrollo nacional (Uruguay).* Consultoría FAO.
- Subirats, J. et al** (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas.* Ed. Ariel.
- Taylor, S.J. Bogdan,R** (1992). *Introducción a los métodos cualitativos en investigación. La búsqueda de los significados.* Ed Paidós, España.
- Zurbriggen, C.** (2011) *La utilidad del análisis de Redes de Políticas Públicas.* En Ciudades y políticas urbanas. Argumentos, México.
- Zurbriggen-Casa** (2011). “*Hacia una nueva política industrial*”.

Páginas web:

www.miem.gub.uy

www.gp.gub.uy

www.vocesenelfenix.com

9. Anexo

Pauta de entrevista

Las entrevistas realizadas fueron abiertas y semiestructuradas. La pauta no es rígida, las preguntas fueron guías de la misma, pero en algunos casos se realizaron otras preguntas específicas vinculadas al contexto de la entrevista.

- ¿Qué opinión le merece el CSFM?
- ¿Cómo funciona dicha instancia?
- ¿Cree que están todos los actores representados? ¿Quiénes cree usted que falta?
- ¿Cree que todos los actores tienen el mismo peso?
- En su opinión ¿Cuáles son los principales problemas en materia de capacitación (capital humano) en el sector?
- ¿Cree que la forma de trabajo es adecuada para tratar estos temas?
- ¿Se han tratado de forma exhaustiva dichos problemas?
- ¿Qué soluciones se han propuesto al respecto?
- ¿Cómo calificaría usted el acceso a las fuentes de información?
- ¿Quién proporciona la misma?
- ¿Se realizan diagnósticos conjuntos entre el sector público y privado?
- ¿Cree que hay un liderazgo claro?
- ¿Cómo evaluaría el CSFM como instancia de discusión, diálogo y toma de decisiones? ¿En qué debería mejorar?
- ¿Cuáles son sus perspectivas a mediano y largo plazo en cuanto al Consejo?
¿En cuanto al sector forestal?