Evolución y Pespectivas

Daniel San Román * y Luis Sancho **

Desde la promulgación de la Ley Nro. 15.939, del 28 de Diciembre de 1987, el Sub - Sector Forestal uruguayo ha retomado un nuevo impulso.

Este se lleva a cabo a partir de la experiencia lograda entre los años 1975-1979, período en el cual se ofrecieron claros mecanismos de incentivo a los que se le sumaron nuevas medidas y se instrumentaron importantes Planes de Desarrollo.

Los principales agregados de la actual legislación en comparación con su antecesora podrían resumirse en:

- partida anual mínima al Fondo Forestal equivalente al costo ficto de forestación de 10.000 ha. y creación de la Comisión Administradora del Fondo Forestal
- prohibición de corta de monte indígena
- autorización a las Sociedades Anónimas a ser tenedoras de tierras cuando las destinan a la forestación
- inclusión de los bosques dentro de los bienes sobre los que puede recaer la prenda agraria.

En lo relativo a los incentivos y mecanismos de desarrollo instrumentados, los mismos son:

- exoneraciones impositivas a las forestaciones y a las importaciones de insumos y bienes de capital para el Sub-Sector
- reintegros a las forestaciones
- créditos preferenciales
- refinanciación de deuda interna mediante la realización de forestaciones
- capitalización de deuda externa

En forma complementaria a estas medidas, se ha implementado una serie de Planes de Desarrollo a través de los cuales se gestionan parte de los préstamos a los forestadores, se procede al reforzamiento institucional de la Dirección Forestal y se realizan tareas de capacitación y asistencia técnica al sector público y privado.

A los efectos de evaluar los resultados obtenidos desde el año 1989, a partir del cual estuvo operativo el paquete de medidas en vigencia, se resume en el cuadro siguiente el período 1975-1993, en los que se refiere a las forestaciones declaradas ante la Dirección Forestal y que poseen un Plan de Manejo, Protección y Ordenación aprobado por la misma.

Año	Superficie (ha.)	Promedio del período
1975	2004	
1976	2215	
1977	3451	
1978	3327	2.250
1979	1742	
1980	1449	
1981	2141	
1982	1506	
1983	1023	
1984	2532	
1985	2158	
1986	2801	
1987	1949	
1988	1557	1.886
1989	6280	
1990	8115	
1991	14379	
1992	19500	
1993	29500	15.555

Nota: Cifras sujetas a modificaciones.
Fuente: Dirección Forestal - División Planeamiento.

* Ing. Agr.Director División Planeamiento. Dirección Forestal. MGAP
** Ing. Agr. Jefe Regional Litoral. Dirección Forestal MGAP

Del cuadro surgen tres períodos claramente diferenciados para los cuales varían sus promedios (1975-1978, 1979-1988 y 1989-1993).

Dichas variaciones son fundamentalmente consecuencia de los distintos mecanismos de incentivo utilizados en cada uno de ellos.

A partir de 1974 son puestos en práctica dos de los tres mecanismos previstos en la Ley Nro. 13.723, de 16 de Diciembre de 1968 (exoneración impositiva y reinversión de impuestos en plantación y mantenimiento). Si bien los resultados obtenidos no alcanzaron las metas esperadas, permitieron pasar de 950 ha. anuales que se venían forestando a 2750 ha. de promedio anual. En cuanto a la participación de los distintos géneros, el porcentaje mayor correspondió a los eucaliptos (54%) pero con un importante porcentaje de pinos (36%), superior al promedio histórico del período de análisis (1975-1993).

Como consecuencia de cambios en la política tributaria (Ley Nro. 14.948/79) fue eliminada la posibilidad de deducir, por concepto de reinversión, los costos de forestación, disminuyendo el ritmo de implantación de bosques por parte del productor agropecuario tradicional, a un promedio anual de 1.886 ha.

Existen factores que contribuyeron a que la disminución no fuera tan pronunciada:

- la crisis energética de combustibles fósiles que llevó a numerosas empresas a la sustitución de su fuente energética tradicional por leña,
- la existencia de empresas que requerían de la madera como materia prima para su proceso industrial (papeleras fundamentalmente),
- empresas cuyo giro era el forestal y que creían en el desarrollo del Sub-Sector.

En este período predominó la forestación con eucaliptos, excepto ente los años 1984 y 1985 donde a impulsos de algunas empresas se realizaron importantes plantaciones de pino.

Desde el año 1989 se produce un marcado incremento en la presentación de planes de forestación ante la Dirección Forestal a los efectos de poder acogerse a los beneficios vigentes. Los planes de forestación presentados por el sector privado en el período 1989-1993 representa el 65% del total registrado desde 1975.

Las superficies declaradas anualmente son en promedio seis veces superiores que las del período anterior de mayor forestación (1975-1979) y en cifras absolutas el 68% del total.

La tendencia en cuanto a los géneros utilizados fue marcada en favor del eucalipto (91%) con respecto a los pinos y salicáceas.

En forma coincidente con la mayor tasa de forestación anual se produjo un significativo incremento en las solicitudes de importación de insumos y bienes de capital relacionados con la forestación, entre los que cabe destacar un importante aumento de la inversión en equipos para el aserrado de madera tanto de pino como de eucalipto.

Distribución por Tamaño
Regional Litoral

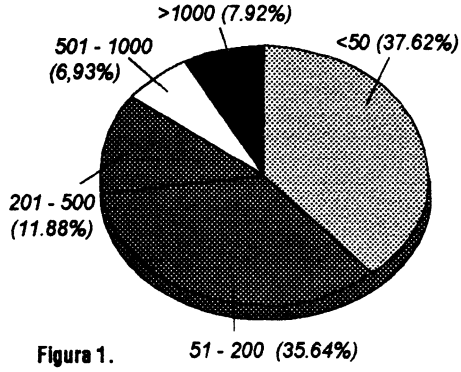

Figura 1.
Fuente: D. Forestal

Entre los logros es conveniente puntualizar los avances en la calificación de personal, técnico e idóneo, y en el aporte de información sobre aspectos relacionados al Sub-Sector, a través de los Planes de Desarrollo ya enumerados anteriormente.

Así por ejemplo, a través de consultores de reconocida experiencia se ha suministrado asistencia técnica en diversas áreas: producción de plantas y sistemas de plantación, manejo, protección, etc.

Han sido puestos en marcha varios programas de investigación aplicada en fertilización de plantaciones, sistemas de preparación de suelos, índices de sitio, volumetría y crecimiento de especies de prioridad forestal en distintas zonas del país.

En materia de capacitación se han formado profesionales en diversas áreas (estudio de mercado, inventario, sistemas de información geográfica, producción y manejo de semillas, etc.), dictándose además cursos de capacitación para mandos medios en combate de incendios forestales, viveros, plantación, motosierras, etc.

Uno de los aspectos más importantes es la concreción de un paquete de información disponible para el sector privado y que contribuye en el momento de la toma de decisiones para la inversión en el Sub-Sector y que fuera elaborado en forma conjunta por la Dirección Forestal y la O.E.A. mediante el PRAIF.

Como principales resultados de dicho trabajo es posible reseñar:

- estudios de mercado, regional e internacional
- modelos de producción por zona forestal
- análisis de infraestructura vial, ferroviaria, portuaria para viabilizar la exportación
- análisis de rentabilidad financiera y económica de los diferentes modelos
- identificación de acciones futuras (estudio de prefactibilidad para plantas de aserrado y chipeado caracterización de maderas nacionales y profundización de estudios de mercado.

El perfil de los inversores forestales es variable. Es de destacar el ingreso de empresas extranjeras que se encuentran forestando importantes superficies en el Litoral Oeste y en el Sur del país (40%) del total, así como de inversores nacionales de otros sec-

tores de la economía que han tomado a la actividad forestal como complementaria de su habitual giro comercial. En esta franja y especialmente en la zona Sur se detectan pequeñas superficies boscosas que constituyen emprendimientos de inversores de Montevideo que hasta el momento eran totalmente ajenos al Sector Agropecuario.

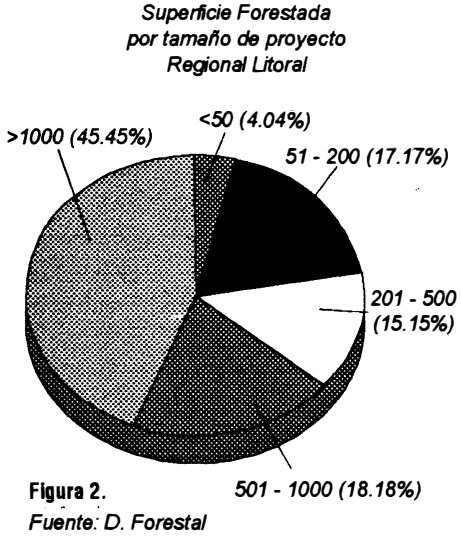

Figura 2.
Fuente: D. Forestal

En lo que respecta a la inversión de productos tradicionales del Sector Agropecuario, se espera una mayor participación en la medida que se avance en sistemas tales como el silvopastoreo donde es posible combinar la forestación con los otros rubros que manejan comúnmente los establecimientos.

La distribución regional de los emprendimientos forestales de este período se ha concentrado mayoritariamente en zonas con tradición forestal anterior (Litoral Oeste y Centro Norte) aunque se han desarrollado otros polos como el de la zona de sierras en el SE y NE del país.

Dentro de las zonas detalladas, la mayor superficie forestada en el marco de la actual política forestal se encuentra en el Litoral Oeste, seguida por la zona de serranías del Sureste y en tercer lugar la región Centro Norte.

Respecto a la region Litoral Oeste, que comprende los departamentos de Paysandú, Río Negro y Soriano, la superficie forestada en estos Departamentos ha sufrido un incremento muy fuerte en el ultimo quinquenio como lo muestran las cifras del siguiente cuadro

	1989 año/ha	1990 año/ha	1991 año/ha	1992 año/ha	1993 año/ha	TOTAL año/ha
Paysandú	1667	596	2988	2781	3889	11921
Río Negro	340	3419	3385	5223	8819	21186
Soriano	215	123	277	1128	3839	5582

Nota: Cifras sujetas a modificación
Fuente: DIRECCION FORESTAL-División Planeamiento

Como se señaló anteriormente para el total del país, el desarrollo forestal regional se ha realizado por diversos tipos de productores como puede apreciarse en los gráficos que anteceden.

Un importante número de proyectos se concentra en la franja de pequeños y medianos productores forestales (hasta 500 ha), los que representan un 74% del total, ocupando un 36% de la superficie forestada de la región.

Los grandes emprendimientos forestales, nacionales y extranjeros, ocupan casi la mitad de la superficie, siendo un 7 % del número total de proyectos de la zona.

Los objetivos productivos, con la consiguiente decisión de la especie a plantar, muestran que en el eje de la Ruta 90, donde ya existía una importante base forestal, la tendencia ha sido mayoritariamente a plantar con destino de aserrío, implantando bosques de *Eucalyptus grandis y Pinus elliotii y taeda*, sobre los cuales se realizan o se realizaran intervenciones silviculturales (podas y raleos) con el objetivo de mejorar la calidad del producto leñoso. Esto ha traído aparejado la instalación de industrias de procesamiento (aserraderos) algunos de ellos de alta tecnología.

En los Departamentos de Río Negro y Soriano la mayor parte de los emprendimientos se han dirigido a la producción de madera a turnos cortos con destino a la exportación para la industria papelera. El mayor valor internacional que posee, para este objetivo, la madera de "eucalipto blanco" ha determinado una importante plantación de *Eucalyptus globulus ssp globulus y ssp maidenii* los que eran desconocidos en la región hasta el año 1990.

Lo expuesto son las tendencias mayoritarias, sin embargo muchos proyectos, sobre todo los de menor tamaño, escapan a lo mencionado.

Las perspectivas de futuro marcan un sostenido desarrollo de la superficie forestada para la región, con la prosecución de los proyectos de gran tamaño y la incorporación de nuevos productores e inversores.

Asimismo cabe destacar el desarrollo de la infraestructura de transporte y puertos fluviales que comienza a generarse con vista al importantísimo volumen de producto a tranportar a partir de fin de siglo.

Otro aspecto de importancia es el impacto socioeconómico generado por el desarrollo del subsector, en lo que tiene que ver con la ocupación de mano de obra, en el presente debido a la necesidad de realizar las plantaciones, y en el futuro por las necesidades que son de esperar por la cosecha, transporte e industrialización de la madera.■