

CORPORACION CHILENA D

CORPORACION CHILENA DE LA MADERA

EDUARDO HARTWIG I.
PRESIDENTE DPTO. BOSQUE NATIVO

AGUSTINAS 814 - OF. 407
FONOS: 6335728 - 6384194
6381724 - 6324767

FAX: 6397485
CLASIFICADOR 914
SANTIAGO - CHILE

LA VISION EMPRESARIAL DEL PROYECTO DE LEY DE RECUPERACION DEL BOSQUE NATIVO Y FOMENTO FORESTAL

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA
REGISTRO Y ARCHIVO

NR. 92 / 16950

A: 3.0 JUL 92

<input checked="" type="checkbox"/> P.A.A.	<input type="checkbox"/> R.C.A.	<input type="checkbox"/> F.W.M.
<input type="checkbox"/> C.B.E.	<input checked="" type="checkbox"/> M.L.P.	<input type="checkbox"/> P.V.E.
<input type="checkbox"/> M.T.O.	<input type="checkbox"/> E.S.E.C.	<input type="checkbox"/> T.H.A.
<input type="checkbox"/> D.Z.C.		

ARCHIVO

Santiago de Chile, julio 1992

El Ejecutivo ha enviado al Parlamento un Proyecto de Ley Forestal. Apoyamos la necesidad de legislar para que el desarrollo y la conservación del recurso nativo sean una realidad, y coincidimos plenamente con los objetivos señalados por el Presidente de la República de promover la incorporación del bosque nativo al desarrollo forestal y asegurar su conservación. Creemos, sin embargo, que este proyecto de Ley no apunta con efectividad a dichos objetivos.

Este primer informe, de crítica del Proyecto de Ley, es fruto de la reflexión colectiva de numerosos profesionales y empresarios asociados a la Corporación Chilena de la Madera.

Consta de dos partes: a) comentarios conceptuales sobre los supuestos y consecuencias de la propuesta; y b) un análisis técnico de la proposición de ley.

Hemos iniciado ya la segunda fase de nuestra discusión interna, que culminará en un segundo informe, de sugerencias propositivas para contribuir al trabajo del Parlamento en la preparación de una legislación beneficiosa para el país.

COMENTARIOS CONCEPTUALES

UN PROYECTO INCOMPLETO Y PARCIAL

El Proyecto de Ley hace referencia a una reducidísima fracción de la realidad forestal. Por una parte, alude sólo a los bosques naturales de producción que pertenecen a propietarios privados, y está orientado casi en exclusividad a los bosques coetáneos o renovales, es decir, no más de 300 mil hectáreas, que representan algo menos del uno por ciento de las tierras de aptitud forestal que posee nuestro país.

Lo que más llama la atención, es que la normativa propuesta no entregue ninguna indicación respecto de las 22 millones de hectáreas de tierras forestales que están bajo protección, ya sea en manos del Estado o de propietarios privados.

De la lectura del Proyecto se desprende, además, una visión parcelada del problema forestal. Para sus redactores, el deterioro progresivo del bosque nativo tendría su origen en las grandes empresas forestales que lo utilizan para astillas y presionan por sustituirlo con plantaciones de especies de rápido crecimiento. De ahí que la normativa propuesta se concentre en controlar, restringir y castigar la acción de este sector.

Otro sería su enfoque si colocara el problema de la destrucción de los bosques en su contexto global, donde la Gran Empresa es sólo uno de sus componentes, el más fácil de controlar y que menos problemas genera, dada su profesionalización y el volumen de recursos con que trabaja.

Hay factores importantes de la problemática del bosque nativo que están completamente ausentes en la formulación legal que se propone:

- la marginalidad rural y sus consecuencias: la economía de la leña, el aserrío clandestino, la precariedad de la propiedad y el deterioro del bosque que producen los hábitos tradicionales de explotación. Nadie duda que la presión mayor -desordenada e incontrolable- que se ejerce sobre el recurso nativo proviene de la necesidad energética de los habitantes rurales, de los hogares de los centros urbanos del Sur, y de variadas actividades industriales. El consumo de leña es varias veces mayor que el volumen destinado anualmente a la actividad forestal en todas sus formas.

COMENTARIOS CONCEPTUALES

- el desentendimiento estatal del patrimonio público, pertenencia de todos los chilenos. Aquí no se diseñan ni aplican planes de manejo para más de 600 mil hectáreas de bosques de producción bajo administración de la Conaf. Tampoco se dice nada de las tareas estatales en los bosques públicos de protección y preservación, ni del abandono en que se encuentran las enormes extensiones de tierras forestales descubiertas que son parte del patrimonio nacional.
- la precaria infraestructura, que hace inaccesible importantes recursos nativos, así como la dificultad de los pequeños y medianos propietarios para acceder a la asistencia técnica y a los créditos cuando se trata de desarrollar actividades forestales.

RESPUESTA INADECUADA A LAS DEMANDAS CIUDADANAS

Se reconoce que la ciudadanía solicita de los bosques la satisfacción de una amplia gama de demandas, que va desde la madera para muebles, viviendas o papel, hasta la recreación, conservación de la vida silvestre e, incluso, identidad nacional. Quienes redactaron el Proyecto de Ley tomaron sin duda en consideración que las demandas por biodiversidad y conservación de la naturaleza han aumentado considerablemente con la modernización del país.

Sin embargo, responden a esa solicitud con la herramienta inadecuada: fuertes restricciones al uso de los bosques de producción. Es ilusorio pensar que la demanda por naturaleza se puede satisfacer con la opción del manejo silvícola que, finalmente, significa introducir una serie de modificaciones al curso natural de las cosas, por ejemplo, tendiendo a producir un bosque más homogéneo, al eliminar algunas especies forestales y favorecer otras, y menos denso, al raleo para aumentar la tasa de crecimiento de los árboles.

La manera más eficiente de dar satisfacción a la demanda ciudadana por conservación de la biodiversidad, opción recreativa, mantención de la vida silvestre, en fin, deseo de naturaleza, es aumentar la inversión en las áreas de protección y de preservación. El sector privado aporta prácticamente diez millones de hectáreas forestales destinadas a la protección, es decir, orientadas en prioridad a satisfacer ese tipo de necesidades. Por otro lado, el Estado posee considerables extensiones de bosques y de tierras forestales para los mismos fines.

Como se indica en un informe del centro de asesoría legislativa TASC, "una

COMENTARIOS CONCEPTUALES

actividad más eficiente del sector público en este área reduciría la necesidad de introducir obligaciones a los privados" en los terrenos de producción.

Como el Proyecto de Ley considera exclusivamente los bosques de producción, asume que éstos deben cumplir todas las funciones asignadas por la sociedad al bosque chileno. Lo que ocurre, en definitiva, es una respuesta insatisfactoria y a largo plazo decepcionante en materia de la demanda por conservación de la naturaleza y, al mismo tiempo, el incumplimiento de las funciones productivas en la medida de los requerimientos del país y de las posibilidades del recurso.

La extensión nacional de bosques naturales se distribuye como sigue:

a) **bosques de preservación**, son aquéllos que por diversas razones la sociedad decide preservar intactos. Están en el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas, que posee 770 mil hectáreas de bosques y 12 millones de hectáreas de tierras en esta categoría.

b) **bosques de protección**, son aquéllos donde la intervención está limitada o es imposible, por considerarse necesarios para la protección del suelo en fuertes pendientes y de los cursos de agua. Hay 10 millones de hectáreas de bosques y otras 2,4 millones sin bosques que corresponden a áreas de protección, todas de propiedad privada.

c) **bosques de producción**, son los que no se incluyen en las categorías antedichas y, por tanto, pueden ser intervenidos con fines productivos. Se estiman en 3,6 millones de hectáreas, de las cuales 650 mil pertenecen al patrimonio público administrado por la Conaf.

De esta distribución, concluimos que existe la posibilidad concreta de que los bosques chilenos en su globalidad satisfagan el conjunto de las demandas que les hace la comunidad.

Un funcionamiento adecuado del Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas -con todos los ecosistemas forestales debidamente representados- y de los bosques de protección que pertenecen a privados, permitiría abordar la intervención de los bosques de producción de modo que cumplan a cabalidad sus fines productivos.

(Todas las cifras consignadas aquí provienen del documento "Consideraciones en relación a una legislación destinada a la recuperación del bosque nativo", elaborado por la Subcomisión Bosque Nativo de la Comisión Nacional Forestal)

LA PROPIEDAD PRIVADA Y LOS LIMITES DEL ESTADO

La sociedad, a través del Estado, puede plantearse los objetivos de mantener la biodiversidad forestal, proteger la fauna amenazada y preservar la naturaleza. Cuenta para ello con las áreas de preservación y de protección, que constituyen dos tercios de la superficie forestal del país. Por lo demás, gran parte (unos doce millones de hectáreas) de las tierras y bosques de protección se encuentran en terrenos privados, y es legítimo limitar la libertad del propietario cuando su acción puede afectar el suelo o los cursos de agua, pues puede dañar a terceros o a las futuras generaciones.

Para los bosques de producción que pertenecen a privados, en cambio, no es legítimo en un esquema de libertad, que el Estado sustituya al propietario en la decisión del cultivo a establecer o la técnica silvícola a aplicar. Tampoco es legítimo que se le imponga la obligación de mantener sus tierras con la misma cobertura vegetal, impidiéndosele plantar aquello que él ha definido, porque las condiciones naturales lo permiten y la productividad posible lo sugiere. Los límites de la acción estatal sobre la propiedad forestal privada deben ser los mismos que rigen para cualquier tipo de propiedad; y a nadie se le ocurriría obligar por ley a los agricultores a que establezcan un tipo de cultivo en lugar de otro.

El Proyecto de Ley reduce al mínimo la posibilidad de establecer plantaciones de rápido crecimiento allí donde hay bosques o matorrales, limita las especies a utilizar para el enriquecimiento o forestación, e impone fuertes obligaciones a quien desee reforestar, aun cuando se trate de hacerlo donde existe un bosque degradado. En el mismo sentido, abre la posibilidad a inmovilizar áreas privadas, es decir, anular su uso, cuando se establezca que éstas constituyen hábitat único de especies de flora o fauna amenazadas.

Si el Estado decide imponer estas obligaciones, está obligado a indemnizar a los propietarios afectados por el costo que ellas involucran. Es preciso incorporar esta consideración a la Ley Forestal, pues es el factor de garantía indispensable para respaldar la inversión en el sector. De otro modo, frente a tal incertidumbre, nadie arriesgaría invertir en el desarrollo del bosque nativo.

Es sabido que la indefinición de la propiedad y de los derechos de los propietarios, conspira contra la conservación de los recursos naturales. La pertenencia segura e indiscutida alienta el cuidado, para que la tierra no pierda su valor y continúe produciendo bienes y servicios de manera permanente. Por el contrario, la indefinición e inseguridad en este ámbito, incentiva la tendencia a obtener el máximo beneficio en el más breve plazo, con el consiguiente deterioro del recurso.

ENTRE EL FOMENTO Y LAS RESTRICCIONES

La apreciación general de este Proyecto de Ley, al decir de los más connotados expertos, del Colegio de Ingenieros Forestales, del equipo de asesoría legislativa TASC, y todos los que hemos realizado un análisis en profundidad de la propuesta, es que ésta tiene un notorio sesgo hacia las restricciones.

Se propone un subsidio al manejo, forestación y enriquecimiento con especies nativas y, como contrapartida, se establece una nutrida batería de prohibiciones, obligaciones y sanciones, se otorga a la Conaf atribuciones inéditas (actúa como Ministro de Fe y es beneficiaria directa de las multas) y se traspasan responsabilidades propias del servicio estatal a los propietarios y a los compradores de productos forestales.

Es claro que la mejor forma de fomentar la conservación de los bosques naturales es otorgarles valor. Sus propietarios cuidarán de ellos si han sido suficientemente valorizados. En las plantaciones de Pino y Eucalipto se invierte en la aplicación de nuevas técnicas silvícolas y en el desarrollo de sistemas de protección contra incendios y plagas, precisamente porque las plantaciones son valiosas para sus propietarios.

No es a través de una fronda de prohibiciones, restricciones y multas que conseguiremos conservar el bosque nativo. Así sólo lograremos alejar la inversión en este recurso, que continuará siendo percibido como "monte" o "maleza" en los terrenos de gran parte de sus propietarios. La razón principal del deterioro de los bosques naturales en Chile es el abandono en que se encuentran actualmente. Sin manejo ni cuidados que impidan su empobrecimiento por plagas, incendios o uso clandestino sin criterios silvícolas. Y se puede premiar la preocupación por el recurso, pero resulta imposible, en cambio, castigar su abandono.

El Proyecto contiene una sola medida de fomento y muchas de restricción. Y la bonificación que se propone no es la manera más eficaz de promover el manejo de los bosques naturales. Aunque el D.L. 701 bonificaba la forestación sin ninguna distinción, no consiguió que se establecieran plantaciones con especies nativas.

Es muy difícil que un propietario privado, más aún si sus tierras y recursos son escasos, se decida a manejar sus bosques o forestar con especies nativas por el estímulo de la devolución futura del 75 u 85 por ciento de los costos de dichas operaciones. Existe un costo de oportunidad muy elevado para los propietarios, que equivale a las ganancias que podrían obtener de la corta del bosque y la reforestación con especies de rápido crecimiento.

COMENTARIOS CONCEPTUALES

El Estado también tiene un costo de oportunidad. Si se trata de dar satisfacción a las demandas de la comunidad por protección del medio ambiente, belleza escénica o preservación de la vida silvestre, existen alternativas de inversión mucho más eficientes que subsidiar a los privados en su intervención de los bosques nativos de producción. Entre otras, completar el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas o plantar en terrenos de protección.

Si el objetivo es promover la incorporación del bosque nativo al desarrollo, es más rentable socialmente la inversión en infraestructura de acceso a los bosques, en capacitación silvícola, en forestación dendroenergética para disminuir la presión sobre el recurso nativo, en la promoción de los productos nativos en los mercados mundiales, en el desarrollo tecnológico, la disponibilidad crediticia para pequeños y medianos propietarios, la producción de información adecuada y actualizada sobre la existencia y calidad de los bosques, la puesta en práctica de experiencias demostrativas en el patrimonio estatal, y el desarrollo de una normativa estable para la actividad forestal.

En términos conceptuales, el objetivo debe ser valorizar los bosques naturales, para conseguir que sus propietarios se interesen en ellos y prefieran la opción del manejo silvícola cuando las condiciones del bosque lo permitan.

El problema de este Proyecto de Ley, orientado principalmente a la restricción en lugar de la promoción, es que su éxito no depende de la iniciativa de los privados, sino de la capacidad fiscalizadora del servicio forestal del Estado. Las funciones y atribuciones de Conaf son muy extensas: califica el bosque nativo y los terrenos, aprueba y desaprueba los planes de manejo, administra las bonificaciones, determina el monto de las multas, examina los estudios de impacto ambiental, evalúa la aplicación de los planes de manejo, fiscaliza la sustitución y el cumplimiento de las obligaciones asociadas, fiscaliza la corta, descepado o aprovechamiento del bosque nativo de protección, su destrucción por incendio, vigila la utilización de madera en los predios, en el transporte y en los centros de acopio, administra el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas, actúa como ministro de fe en las denuncias de actos ilegales, se beneficia de las multas aplicadas, etc.

Quienes se inquietan de la evolución del desarrollo forestal coinciden en que el problema, más que la legislación vigente, es la escasa capacidad de Conaf para aplicarla. La solución que se propone no hace otra cosa que agravar esta situación, al aumentar considerablemente las atribuciones y responsabilidades de Conaf. El camino más racional y efectivo es modernizar el servicio forestal del Estado, y concentrar su acción allí donde es más efectiva: la protección y preservación, por un lado, y la promoción del uso racional del bosque, por el otro.

LA TRANSPARENCIA DE LOS COSTOS

El Proyecto de Ley se presenta como si únicamente representara beneficios. Sin embargo, todas las acciones tienen, como contraparte, sus costos sociales y privados. No sólo por sus efectos directos, sino por la anulación de la oportunidad de tomar opciones alternativas.

Como vimos, el subsidio al manejo del bosque nativo tiene costos privados y sociales que lo convierten en una inversión de dudosa rentabilidad. Para mantener la biodiversidad, por ejemplo, se incurre en costos diferentes si se concentra la acción en los bosques de protección y de preservación, o se introducen limitaciones a la intervención de los bosques de producción.

Inmovilizar bosques de producción o destinarlos a usos de inferior rentabilidad, tiene un costo de oportunidad social y privado que debe ser explicitado. No se deben tomar decisiones sin conocer dichos costos, algunos de los cuales son flujo de caja efectivo para el Estado, como las indemnizaciones a los privados afectados por las prohibiciones o limitaciones. Ello permite comparar y establecer prioridades en la asignación de recursos a la preservación y protección en relación a los demás requerimientos sociales, tales como salud, vivienda, educación o seguridad ciudadana.

Reducir o aumentar las restricciones para plantar en terrenos forestales, por ejemplo, tiene consecuencias evidentes sobre la agricultura. Pese al D.L. 701, que subsidia las plantaciones en terrenos forestales, más de 50 mil hectáreas agrícolas fueron transformadas en 1991 en plantaciones forestales. Ello ocurre porque la productividad de un cultivo forestal en ciertos casos es mayor que la de algunos cultivos agrícolas, particularmente en tierras de baja fertilidad. Pero sucede, también, porque es más difícil y menos rentable plantar en tierras forestales, dadas sus condiciones generales de accesibilidad, sus distancias de los mercados y centros de transformación, así como las barreras que Conaf ha impuesto a las plantaciones.

Tanto más difícil resulte plantar en suelos forestales -siempre cubiertos de matorral o de bosque en distintos grados de calidad-, tanto más favorecida se verá la tendencia a plantar en tierras hoy agrícolas o ganaderas, con sus consecuencias económicas y sociales.

Las opciones a seguir tienen cada una sus beneficios pero también sus costos. Y para tomar decisiones responsables, ambos elementos deben considerarse con la debida transparencia y precisión.

COMENTARIOS TECNICOS

IMPRECISION CONCEPTUAL

El proyecto de ley es impreciso. Muchos conceptos esenciales para el correcto entendimiento de los alcances y posibilidades de aplicación no están definidos.

En ese sentido, el "Título Preliminar" correspondiente a las definiciones para efectos de la ley, está incompleto. Además, las definiciones que ahí aparecen son incompletas, arbitrarias y discordantes con los conceptos técnicos clásicos.

- a) **Corta de cosecha:** Se entiende por ello exclusivamente la tala rasa. Como se sabe, ésta es aplicable a bosques coetáneos, en otras palabras, a renovales o bosques muy particulares en estructura. No considera otros métodos de cosecha (Arbol semillero, Cortas Sucesivas, Cortas de Selección) que sí se incluyen en la legislación actual e indudablemente en cualquier texto de silvicultura.
- b) **Enriquecimiento:** definido como la plantación o siembra bajo dosel de especies del mismo tipo forestal, con el objeto de mejorar la composición y/o estructura de la formación.

Así definido, difiere del concepto silvicultural clásico de enriquecimiento, que sí considera la plantación o siembra de especies de otro tipo forestal o especies exóticas.

Si el objeto es mejorar la composición del bosque, es un contrasentido restringirla a un número reducido de especies, más aún si existe la posibilidad de enriquecerlo con especies de mayor productividad que permitirían, en una misma superficie, manejar dos estratos con rotaciones diferentes, amén de mantener una permanente cobertura del suelo y otros efectos silviculturales, como poda natural y mejoramiento de la forma.

- c) **Especies exóticas o nativas:** define la época de La Conquista como año cero para efectos de definir qué es exótico y qué es nativo.

Las especies forestales no reconocen fronteras ni aduanas. Es exótica cualquier planta trasladada desde su lugar de origen a otro nuevo, aun en el propio país.

COMENTARIOS TECNICOS

Esta definición arbitraria produciría absurdos como considerar exóticos un sinnúmero de especies de larga data en este país, que se han asilvestrado y han pasado a integrar el paisaje natural (Alamo, Sauce, etc.).

d) **Ordenamiento:** referido a intervenciones a realizar en masas forestales en estado de regeneración.

Nuevamente se refiere a masas coetáneas. Se excluyen técnicas de ordenamiento, como cortas sanitarias, cortas de salvamento u otras aplicables a estructuras más heterogéneas, tales como bosques en fase de envejecimiento o desmoronamiento, que constituyen la constante en el bosque nativo chileno.

No se definen términos presentes de manera recurrente en la ley, tales como Bosque Nativo productivo, Bosque Nativo susceptible de mejoramiento mediante manejo, Bosque Nativo degradado o Matorral susceptible de explotación económica.

LA ENGORROSA TRAMITACION DE CONAF

Con respecto a la calificación de bosques susceptibles de manejo y los consecuentes planes de manejo, el trámite que plantea la ley es largo y engorroso, además de ser una instancia más burocrática que técnica.

Los plazos con que cuenta CONAF para pronunciarse respecto de la solicitud de calificación y de los planes de manejo son de 60 y 120 días respectivamente, y en ambos casos ampliables a 150 días si CONAF lo estima pertinente, dada las dificultades de acceso a los predios. Es prácticamente una constante que los bosques susceptibles de manejo se encuentren en áreas topográficas difíciles, por lo que, en la práctica, este plazo será en general de 150 días, razón por la cual entre ambas instancias ya se consumen 300 días, si los estudios son aprobados. En caso contrario, está la instancia de apelación al juez de letras, en un plazo de 30 días que, si procede, en ambos casos son 60 días más.

Sumando todo esto, y considerando el tiempo empleado en la elaboración del plan de manejo, en trámites de inscripción en el conservador de Bienes Raíces y otros, puede transcurrir más de un año desde la presentación de la solicitud de calificación y el inicio de las actividades en el bosque.

El propietario que tenga interés en que CONAF se pronuncie en el plazo establecido deberá incurrir en un gasto adicional, que consiste en trasladar al

COMENTARIOS TECNICOS

personal de control hasta su predio (experiencia actual). Si CONAF apenas puede cubrir los planes de manejo con las exigencias de la actual ley, menos lo podrá hacer si se le agregan más responsabilidades. Necesitaría un enorme aumento de su presupuesto para incrementar el personal de control y los medios de transporte.

Para hacer aún más complejo el trámite, se exige que los planes de manejo, aparte de consideraciones económico-financieras, incluyan otras de tipo social y ambiental como: control de aguas (lo que es razonable), protección de la vida silvestre (lo que es complejo), protección del patrimonio genético (lo que es desconocido) y belleza escénica (lo que es subjetivo).

Más allá de consideraciones filosóficas sobre lo que es o no es bello, existen algunas técnicas destinadas a cuantificar la belleza del paisaje (si es que esto es posible). La escuela fitosociológica de Montpellier-Francia, define elementos que elevan el valor del paisaje: Diversidad específica, Heterogeneidad de las formaciones, Altas pendientes, y Ondulación de las pendientes.

De estos factores, los dos últimos no son modificables, salvo que medien fenómenos naturales. Los dos primeros son contrapuestos al espíritu de la ley, que propicia la formación de masas homogéneas de una o dos especies.

Si se trata simplemente de la conservación de la vista a orillas de los caminos turísticos, sería muchísimo más simple implantar esa norma y fijar su costo para el público.

Por último, no es claro quién definirá los criterios ambientales en CONAF, ya que no existen especialistas en la materia.

LAS BONIFICACIONES

El estado bonificará en un 75% los costos netos de: manejo de renovales, ordenamiento o enriquecimiento en bosques nativos calificados, forestación con especies nativas en terrenos calificados, poda y raleo de las masas así formadas, y administración anual de ellas.

Si se bonificara el manejo de renovales y el ordenamiento, tal como está definido en el título preliminar, la bonificación favorecería exclusivamente a masas homogéneas coetáneas (renovales). No existiría bonificación para bosques en otros estados de desarrollo que, como se dijo anteriormente, representan la mayor superficie en el bosque nativo.

COMENTARIOS TECNICOS

Por otro lado, es dudoso que con este mecanismo se incentive la forestación con especies nativas en terrenos de aptitud preferentemente forestal (APF), puesto que se bonificará sólo el 75% de los costos de plantación, desconociéndose la existencia de un costo de oportunidad para el propietario, al no plantar en sus terrenos especies de rápido crecimiento. Seguramente el costo de oportunidad superará con creces al monto de la bonificación.

Para hacer efectivo el pago de las bonificaciones, se necesita acreditar que se ejecutaron las acciones consignadas en el plan de manejo, para lo cual es necesario un estudio realizado por un ingeniero forestal. Esta es la tercera instancia en que se requiere el concurso de un profesional forestal.

En el caso de predios de pequeños propietarios, la bonificación asciende al 85% de los costos netos, medida que va a satisfacer un objetivo implícito en el proyecto de ley, cual es favorecer la incorporación de estos predios al manejo. Sin embargo, este objetivo no ha de cumplirse por las siguientes razones:

- a) Un número indeterminado, pero alto, de pequeños propietarios no tiene saneados los títulos de dominio y, en algunos casos, ni siquiera los posee. De manera que difícilmente puede calificar y menos aún inscribir las calificaciones y planes de manejo al margen de la inscripción del título de dominio.
- b) Se requieren, para obtener bonificación, tres instancias de un profesional con sus correspondientes honorarios. Dada la condición de subsistencia de muchos pequeños propietarios, la posibilidad de costear esta asesoría es prácticamente nula.
- c) Por el mismo motivo, se trata de gente sin capacidad económica ni acceso a créditos que le permitan cubrir el 15% de los costos (sin considerar que en el momento de ejecutar las acciones deberá financiarlos de su bolsillo, para virtualmente recuperar sólo el 85% en el futuro).

Por otro lado, se quiere que el sistema de incentivos favorezca prioritariamente a los pequeños propietarios. Si una vez que se ha cursado el pago a todos ellos, existe un excedente del monto anual destinado a bonificación, los grandes propietarios recibirán su correspondiente subsidio. Sin embargo, si el presupuesto no es suficiente para satisfacer a todos los postulantes, se resolverá por concurso público. Quienes queden fuera de concurso, deberán esperar hasta el año siguiente, ocasión en la cual tendrán prioridad junto a nuevos pequeños propietarios en una jerarquía no especificada.

Para dicho concurso se asignará un puntaje a los proyectos presentados de acuerdo a tres variables:

- a) Aporte: corresponde al porcentaje del costo total a ser absorbido por el

COMENTARIOS TECNICOS

propietario. Se entiende, entonces, que en este caso ya no se plantea bonificar siquiera el 75% de los costos.

b) Ponderación de factores sociales y privados por algunas variables, la mayoría de ellas bastante imprecisas, como: incremento de superficies a plantarse, significación escénica, turística, ecológica, de mejoramiento del medio ambiente, etc. No es claro el mecanismo por el cual se cuantificarán variables en gran medida subjetivas.

c) Costo total del proyecto: el implícito es que a menor costo, es decir, menor la extensión involucrada, mayores posibilidades existen de obtener la bonificación.

OBLIGACIONES Y SANCIONES VINCULADAS A LA BONIFICACION

- Si se comprueba que la bonificación se pagó sobre la base de datos falsos o inexactos, se obliga al reintegro en arcas fiscales de las bonificaciones indebidamente pagadas, lo que es lógico y razonable. La decisión se notificará al afectado mediante carta certificada. Este puede reclamar dentro de un plazo de 6 días contados desde la fecha de expedición de la carta. No parece un plazo razonable, sobre todo si se considera el tiempo que transcurre de la salida de la carta hasta que la recibe el destinatario.

- No se permite la cosecha de bosques que han sido objeto de bonificación durante los quince años siguientes a la última intervención bonificada. Esto no tiene sentido silvícola. Se desconoce nuevamente la existencia de métodos como las cortas de selección, en los que se puede operar con ciclos de corta más breves.

Y en el caso de las cortas sucesivas, una vez realizada la corta semillera (que suponemos sería bonificada) se produce germinación y se establece la regeneración. Al cabo de unos años, este estrato posiblemente no necesite el dosel protector, y mantenerlo puede producir malformaciones, daños por caída de ramas y, lo que es peor, pérdida significativa de crecimiento por exceso de sombra.

- Los planes de manejo incumplidos tienen una multa de 1 a 100 UTM atendida la gravedad de la falta. Considerándose siempre como falta grave el incumplimiento de los planes de protección.

No parece justo que el nuevo propietario (en la ley se menciona como responsable al propietario) deba reintegrar bonificaciones que no ha recibido o pagar multas por acciones no cometidas.

COMENTARIOS TECNICOS

En otro contexto, no se menciona en ninguna parte qué procedimiento, en lo referido a tramitación y planes de manejo, han de seguir aquellos propietarios de bosque nativo que no deseen acogerse a subsidio. No es claro si los plazos válidos son los de esta ley o los del D.L. 701, si tienen las mismas multas en caso de incumplimiento, si el reglamento que se aplicará es el D.S. 259 o el que acompañe a esta ley.

Toda corta o explotación debe hacerse con plan de manejo aprobado por CONAF. El incumplimiento de esta norma tiene una serie de sanciones, algunas de ellas francamente peligrosas, como la posibilidad que herramientas, maquinarias, vehículos y otros queden en poder de CONAF.

LA REGENERACION NATURAL

En caso de incendio, sobrepastoreo u otro acto depredatorio del bosque, se obliga a la reforestación con la misma especie u otra del mismo tipo forestal en condiciones de densidad original. En ningún caso se menciona lo que en silvicultura es siempre la primera alternativa de repoblamiento, que es la regeneración natural, en algunos casos más efectiva y obviamente más económica que la plantación.

RESTRICCIONES A LA SUSTITUCION

- a) El límite de pendiente es exageradamente reducido. Una pendiente de 30% equivale a sólo 16,7 grados sexagesimales, lo que no representa mayor riesgo de erodabilidad de los suelos. Por lo demás, este factor no puede ser controlado por una medida rígida, ya que variará de acuerdo al tipo de suelo y a los factores meteorológicos.
- b) Los tipos forestales definidos como insustituibles han sido bien escogidos, ya que todos ellos ocupan suelos bastante inestables, además de no existir especies alternativas para los sitios particulares en que se encuentran.
- c) Bosques nativos y formaciones xerofíticas de alta calidad potencial de manejo. La indefinición del concepto impide cualquier comentario.
- d) Habitat único de especies de flora o fauna "en peligro" o "raras". Esta definición es una atribución exclusiva del Presidente de la República.

COMENTARIOS TECNICOS

Es muy probable que, en el caso de la flora, las especies consideradas en estas categorías sean las definidas en el "Simposio sobre Flora Arbórea y Arbustiva Chilena Amenazada" realizado entre el 27 y 30 de Agosto de 1985.

Una buena cantidad de estas especies poseen un hábito arbustivo o herbáceo, de modo que, en el plan de manejo se deberá incluir un inventario florístico de los bosques presentes en el predio. Por tratarse de especies un tanto desconocidas, se requerirá del concurso de un especialista botánico, con la consecuente demora y aumento en los costos del estudio. Sin considerar, además, que Conaf debe verificar dicho estudio.

Esta es exigencia normal para los bosques de preservación, y necesaria también para los bosques de protección. Pero parece absolutamente impertinente para aquellos bosques cuya función prioritaria es la producción.

- e) Bosques que constituyen realidades biogenéticas insuficientemente representadas en el SNASPE. No queda claro lo que significa "realidades biogenéticas".

Este es el único punto de la ley en que se hace referencia al SNASPE. Esta restricción no parece una medida llamada a cumplir el objetivo explicitado en el mensaje presidencial, cual es el fortalecimiento de las áreas de preservación y protección.

ESPACIO DE SUSTITUCION POSIBLE

Se puede sustituir lo no comprendido anteriormente (que es bastante reducido) de acuerdo a ciertas normas.

- a) Se puede sustituir hasta el 25% del bosque del predio y se debe manejar una superficie equivalente (otro 25%) sin derecho a bonificación.

No se hace referencia al destino que tiene el 50% restante. Se podría manejar acogiéndose a bonificación. Pero, para más de alguien, el hecho de sustituir una parte del predio, puede representar una pérdida para el paisaje, interés turístico y medio ambiente, por lo que las posibilidades de ganar el concurso público se reducen. Por tal motivo lo más probable es que no haya bonificación tampoco para la porción restante del predio.

- b) En bosques degradados se puede acceder a sustituir un área adicional, obligándose a reforestar el 50% con especies nativas del mismo tipo forestal. Aquí surgen tres preguntas.

COMENTARIOS TECNICOS

- ¿Quién paga el costo de oportunidad de plantar especies nativas del mismo tipo forestal allí donde otras especies -nativas o exóticas- tendrían un excelente crecimiento?

- ¿A qué porcentaje del predio se refiere el término "superficie adicional"?

- Si el bosque nativo se encuentra degradado, ¿qué sentido tiene la obligación de manejo para un 25% del bosque? La posibilidad que un bosque degradado tenga una respuesta positiva al manejo es muy reducida. A partir de material degradado, el bosque objetivo no puede ser otro que una formación de densidad incompleta, con especies de escaso valor, malformadas y con un abundante sotobosque de especies "indeseables" que dificultan la regeneración.

En caso de que la superficie a sustituir exceda las 500 há, el plan de manejo debe incluir un estudio de impacto ambiental, lo que nuevamente requerirá el concurso de algunos especialistas. Es decir, más tiempo y mayor costo que se agrega al que ya se ha señalado.

Además, en el caso, por ejemplo, de un predio extenso (30.000 há.) en el que se pueden sustituir 500 hectáreas en 20 rodales de 25 hectáreas, es necesario presentar el estudio mencionado para poder intervenir el bosque. Sin embargo, no se solicita para un predio de 2.000 hectáreas donde sustituimos un sólo rodal de 450 hectáreas. Y es evidente que los efectos ambientales han de ser mayores en este último caso.

SERIAS LIMITACIONES A LAS PLANTACIONES

Dado que las restricciones a la sustitución parecen afectar a cualquier matorral nativo, la posibilidad de plantar en terrenos forestales -que nunca están totalmente desprovistos de vegetación- se ve seriamente limitada por las disposiciones citadas. Por ejemplo, podrían quedar inmovilizados e inhabilitados para ser forestados muchos terrenos de pendientes superiores al 30% donde las técnicas actuales permiten perfectamente plantar y cosechar.

Por otro lado, el Artículo 24 establece la obligación de obtener la autorización previa de Conaf para corta o explotación de matorral nativo, cualquiera sea la naturaleza del terreno. Al extremo, esto podría afectar incluso los jardines de las casas.

Si se aplicaran las normas de sustitución del Proyecto de Ley a la mayoría de los matorrales nativos que hoy se rozan, se establecería un inmediato freno

COMENTARIOS TECNICOS

a la forestación en terrenos de aptitud forestal, incentivando así la tendencia a plantar en terrenos ganaderos y agrícolas de baja productividad.

La consecuencia de ello es el abandono de las tierras que más necesitan inversión y trabajo, justamente aquellas cuya incorporación al desarrollo podría constituir un aporte nuevo de gran significación para la población rural y la economía nacional.

LOS BOSQUES DE PROTECCION

Las medidas de protección ambiental propuestas no son diferentes a las actualmente vigentes que, por lo demás, datan de 1931 (Ley de Bosques).

Aquí se presenta la problemática de la absoluta imposibilidad de intervención en estas zonas. Es sabido que las áreas de protección pueden y deben ser intervenidas. De no ser así, países de reconocida trayectoria forestal no podrían tener actividad, por su geografía de altas pendientes, como es el caso de Austria, Suiza y el Sur de Alemania que, además, son la cuna y sede de instituciones ecologistas como W.W.F. y Greenpeace, de quienes nunca se ha escuchado reclamo por dicha actividad.

Los bosques de protección pueden y deben ser manejados. No con la misma intensidad de intervención que en suelos de producción, prohibiendo técnicas fuertes como la Tala Rasa o el Arbol Semillero. Existen, sin embargo, otros métodos de regeneración -Cortas Sucesivas y Método de Selección-, así como avanzadas técnicas de maderío que no dañan el suelo, lo que hace que el manejo y utilización de estas áreas sea perfectamente factible.

LAS EXAGERADAS ATRIBUCIONES DE CONAF

En las disposiciones generales del Proyecto de Ley se le otorga a CONAF una dualidad de papeles que resulta algo confusa y peligrosa.

Las multas por infracciones serán aplicadas por los directores regionales de CONAF de acuerdo a lo informado por los funcionarios designados para la fiscalización, quienes tienen el carácter de ministros de fe. Por lo demás, es la propia CONAF la beneficiaria de las multas.

COMENTARIOS TECNICOS

¿Qué validez ética puede tener un juicio en el que una de las partes es a la vez demandante y juez?

CONAF puede también solicitar la anotación de las infracciones al margen de la inscripción del título de dominio del predio, con lo cual los futuros adquirentes de éste son deudores solidarios de las multas, lo que cobra especial interés si se considera que las infracciones prescriben en cinco años. ¿Qué tipo de precauciones, investigaciones, juicios y otras tramitaciones deberá seguir alguien interesado en comprar un predio?

Por último, los compradores de productos forestales también son solidarios de la infracción cometida por el productor.

El artículo 48 se refiere a **productos forestales**, que es un concepto bastante más amplio que el de **materia prima**. Al extremo, CONAF está autorizada a exigir el certificado respectivo a quien compre cualquier producto originado en el bosque nativo (p.e.: una puerta de Raulf comprada en una tienda de la capital). Cualquier persona, aun sin vinculación con la actividad forestal, puede terminar siendo deudor solidario.

Se obliga al comprador a sustituir a CONAF en su rol fiscalizador, verificando que la madera haya sido extraída en predios con planes de manejo aprobados y ejecutados correctamente. Si una medida como ésta se aplicara a todas las actividades basadas en el bosque nativo (leña, astillas, madera aserrada, tableros, etc.), se ocasionarían graves perjuicios a los pequeños y medianos propietarios.

Con toda esta red de "solidaridades" leoninas y multas draconianas, es claro que esta ley no incentiva la inversión en el bosque nativo ni estimula la diversificación de la economía forestal.

A MODO DE RESUMEN

- a) El proyecto de ley considera a través de un engorroso y diferenciado sistema de bonificaciones el incentivo al manejo de masas coetáneas juveniles (renovales) que, en la más optimista de las estimaciones, no corresponde a más de la décima parte del bosque nativo de producción y a menos del 1% de las tierras de aptitud forestal.
- b) Va orientado especialmente a los pequeños propietarios, quienes tienen serias deficiencias en sus títulos de dominio, en la posibilidad de créditos

COMENTARIOS TECNICOS

para iniciar acciones y en el acceso a estudios técnicos. Es probable, incluso, que muchos ignorarán la existencia de esta ley propuesta para favorecerlos.

En la pequeña propiedad, los bosques se encuentran en general agotados en su productividad, y lo más frecuente es que sean destinados a la producción de leña. El Proyecto de Ley desconoce completamente este problema. Se extraña la falta de un programa de incentivos a la formación de bosques energéticos que tenderían a disminuir la presión sobre el recurso nativo.

- c) Desconoce la posibilidad de manejar los bosques de protección, que perfectamente pueden tener una participación en la producción, sin por ello perder su capacidad protectora. Ignora que existen cerca de 10 millones de hectáreas de bosques de esta categoría en manos privadas, que se encuentran y se encontrarán inmovilizados.
- d) Salvo un párrafo tangencial, el proyecto de ley no aborda el tema del Patrimonio Estatal. No se explicitan las obligaciones de Conaf como administrador del patrimonio forestal público, ni las normas que regulan el uso del SNASPE ni los mecanismos a través de los cuales se quiere completar ese sistema. Tampoco se indica la función productivo-demostrativa de las Reservas Nacionales.
- e) Suficientemente descrita ha sido la indefinición de conceptos básicos que aseguren la correcta interpretación de la ley.
- f) No es claro el mecanismo a través del cual Conaf podrá aumentar su capacidad de acción. Esta ley entrega a la Corporación tantas responsabilidades que exigiría un aumento presupuestario que excede con mucho las posibilidades de un país como el nuestro.
- g) En la propuesta de ley se entregan muchas acciones al concurso del Ingeniero Forestal, sin embargo, todas sin excepción, han de ser revisadas y certificadas por un funcionario de CONAF, y deben ajustarse a normas que -materia de reglamento-, es probable, sean altamente rígidas, como lo han sido hasta ahora. Por lo tanto, aunque se requiera del concurso del mencionado profesional forestal, subyace implícita una gran desconfianza en su criterio.

CORPORACION CHILENA DE LA MADERA

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA
REGISTRO Y ARCHIVO

NR.

92/16950

A:

30 JUL 92

P.A.A.

R.C.A.

F.W.M.

C.B.E.

M.L.P.

P.V.S.

M.T.O.

E.D.E.C.

J.R.A.

M.Z.C.

LA VISION EMPRESARIAL DEL PROYECTO DE LEY DE RECUPERACION DEL BOSQUE NATIVO Y FOMENTO FORESTAL

CORPORACION CHILENA DE LA MADERA

EDUARDO HARTWIG I.
PRESIDENTE DPTO. BOSQUE NATIVO

AGUSTINAS 814 - OF. 407
FONOS: 6335728 - 6384194
6381724 - 6324767

FAX: 6397485
CLASIFICADOR 914
SANTIAGO - CHILE

Santiago de Chile, julio 1992

```

+-----+-----+-----+
| Código RPC          Panel Ingreso De Datos          Fecha 30-JUL-1992 |
+-----+-----+-----+
| Nip 92/16950__-__ Hora 10:04      Tipodoc  PUB      Caracter  ___  ___  ___ |
| Numdoc _____      Fechadoc 29-JUL-92      Destinatario PAA |
| Firma Eduardo_Hartwig_I. _____      Sexo  ___ |
| Institución o      Corporación_Chilena_de_la_Madera_____ |
| Dirección _____      Región RM  ___ |
| Ciudad      Santiago_____      País  CHI |
| Derivada CBE      Fecha 30-JUL-92      Nop S/D _____ |
| _____      _____      Necesita Respuesta  S |
| _____      _____      Nop Relacionado _____ |
| Resumen  ENVIA INFORME SOBRE "LA ISION EMPRESARIAL DEL PROYECTO DE LEY |
|          DE RECUPERACION DEL BOSQUE NATIVO Y FOMENTO FORESTAL" _____ |
+-----+-----+-----+
| Next Screen para Realizar Derivaciones Externas |
+-----+-----+-----+
Transaction_completed_--_1_records_processed.
Char Mode: Replace Page 1                               Count: *0

```

*Quiero más
apoyados
ceilia*

Código RPC Panel Ingreso De Datos Fecha 30-JUL-1992

Nip 92/16950 - Hora 10:04 Tipodoc PUB Caracter

Numdoc Fechadoc 29-JUL-92 Destinatario PAA

Firma Eduardo_Hartwig_I. Sexo

Institución o Corporación_Chilena_de_la_Madera

Dirección Región RM

Ciudad Santiago País CHI

Derivada CBE Fecha 30-JUL-92 Nop S/D

Necesita Respuesta S

Nop Relacionado

Resumen ENVIA INFORME SOBRE "LA ISION EMPRESARIAL DEL PROYECTO DE LEY DE RECUPERACION DEL BOSQUE NATIVO Y FOMENTO FORESTAL"

Next Screen para Realizar Derivaciones Externas

Transaction completed -- 1 records processed.

Char Mode: Replace Page 1

Count: *0

*Caran with
ofw...*

19/...



ARCHIVO

Ant. 92/16950

CBE. 92/16950

Santiago, 06 de agosto de 1992

Señor

Eduardo Hartwig I.

Presidente Dpto. Bosque Nativo

Corporación Chilena de la Madera

Santiago.-

Estimado señor:

Por encargo de S.E. el Presidente de la República, don Patricio Aylwin Azócar, tengo el agrado de acusar recibo y agradecer el informe "La Visión Empresarial del Proyecto de Ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal", editado por la Corporación Chilena de la Madera, que usted tan amablemente ha enviado a Su Excelencia.

Saluda atentamente a Ud.

CARLOS BASCUÑAN EDWARDS

Jefe de Gabinete Presidencial

MARCELO TRIVELLI OYARZUN

Asesor Presidencial

CHC/imr.

c.c.: Archivo Presidencial