

HACIA UNA NUEVA ESTRUCTURA DEL SECTOR FORESTAL

*Hernán A. Rosenthal Oyarzún
Profesor de Economía Política
Escuela de Derecho*

Hacia una nueva estructura del Sector Forestal

Hernán A. Rosenthal Oyarzún

I.— IMPORTANCIA DEL SECTOR.—

Para comprender el alcance que tienen las medidas que se adopten en relación al sector forestal del país, nos parece de especial conveniencia dedicar algunas palabras a la importancia de él dentro de la economía nacional.

El solo conocimiento de algunos datos nos indica las perspectivas que pueden y debe alcanzar una acertada política en torno al bosque. Chile, sin incluir el territorio antártico, posee una superficie de alrededor de 74.200.000 hectáreas. De este total, más o menos 34.738.000 hectáreas están constituidas por terrenos de aptitud forestal. Las cifras hablan por sí solas: un 47% del territorio es o está en condiciones de ser destinado al bosque.

Desde el punto de vista de los recursos humanos, el sector utiliza en la industria de la madera 30.800 personas, 6.490 en la de la celulosa y papel y 25.700 en las actividades silvícolas, esto es, en los bosques. En resumen, el factor trabajo representa una fuerza activa de 63.000 trabajadores.

Además de la relevancia que reviste el desarrollo del recurso para cubrir las necesidades internas, no puede el país, con las características ya anotadas, olvidar sin considerar su destino en este campo, que datos recientes señalan que para el año 1975 el déficit de papel alcanzará la no despreciable cantidad de 1.700.000 toneladas en la América Latina, mientras que en el rubro de la celulosa se señala un déficit de 200.000 toneladas para igual año. La presencia de Chile en este mercado externo, se presenta con singulares posibilidades de éxito si partimos de la base que poseemos excelentes condiciones naturales para el desarrollo extensivo de plantaciones artificiales.

II.— SITUACION DEL SECTOR.—

Sin embargo, de la potencialidad del sector de acuerdo a lo expresado en el párrafo precedente, la verdad es que, hasta hace muy poco tiempo atrás, no existieron intentos serios por llevarlo al nivel de preocupación que correspondía a

sus posibilidades de desarrollo. Para el análisis de las condiciones que presentaba, preciso es reseñar brevemente la estructura administrativa y técnico-operacional del mismo.

Dos subsectores integran el llamado sector forestal: el industrial y el silvícola. El primero ligado a todo lo que dice relación con las industrias derivadas de la madera, celulosa, papel, etc. y el segundo, situada su acción en la conservación, manejo y explotación de los bosques. Con respecto al subsector industrial, este encontraba su dependencia en la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) vinculado, por ende, al Ministerio de Economía y sin una conexión clara con las áreas de provisión del recurso base de su sustentación. El programa ofrecido por el subsector silvícola mostraba como rasgos fundamentales o, si se prefiere, como problemas esenciales, los siguientes:

a) **División de su actividad propia en distintas unidades.**

La función silvícola se encontraba repartida en los diferentes organismos e instituciones dependientes del Ministerio de Agricultura o vinculados estrechamente a él. La división representaba desde el punto de vista económico y de operación varios inconvenientes. Por de pronto, la carencia de un desarrollo planificado del subsector, derivado de la falta de coordinación suficiente entre entes programadores y ejecutores creados con una misma o muy semejante finalidad pero actuando independientemente. Cabe consignar, además, la ineficiente utilización de recursos tanto materiales como humanos. Especialmente en el caso de los primeros, no está ausente la presencia de equipos cuyo empleo en tareas de gran escala se traduce en rendimientos más cercano a un nivel óptimo, nacidos de una baja en los costos fijos que ellos representan en un esquema de gastos.

b) **Limitada posibilidad de financiamiento.**

La ausencia de una gran unidad, limitaba en mucho la capacidad de influencia para la obtención de un flujo adecuado de recursos, principalmente financieros. Esto que señalamos para el subsector silvícola, se hace extensivo al industrial. En otras palabras, la unidad del sector forestal crea las condiciones necesarias para actuar con toda la fuerza que significa una actividad de su magnitud y trascendencia social, originada no sólo por lo que implica en las tareas del desarrollo económico del país, sino por la importante población activa que en él encuentra su fuente de trabajo como hiciéramos notar anteriormente.

III.— LAS MEDIDAS DE REFORMA.—

El primer problema a resolver en un proyecto de reformas, estaba lógicamente situado en la carencia de una adecuada coordinación entre los subsectores del

área forestal. La consecuencia inmediata de esta desconexión estaba dada por la incongruencia de la expansión del desarrollo industrial en relación con aquél del recurso. La primera medida que se ha tomado, es la de nominar a una sola persona en la dirección de todas las actividades del sector. Así se hizo en el mes de noviembre del año 1970. Posteriormente, se ha procedido a dar los pasos necesarios a la agrupación de los subsectores en dos organismos únicos especializados. Para la rama industrial se creó en la CORFO, el llamado "Comité de Desarrollo de las Industrias Forestales, de la Madera, la Celulosa y el Papel". En relación al subsector silvícola, caracterizado por una dispersidad de la función en distintos organismos, se ha encaminado la acción hacia la meta de recuperar para una sola institución todas las funciones forestales. Estas, se encontraban repartidas a través de distintas entidades: la Corporación de la Reforma Agraria, el Servicio Agrícola y Ganadero, el Instituto de Desarrollo Agropecuario y la Corporación de Reforestación. La elección de las actuales autoridades, recayó en esta última cuya personalidad jurídica le fué otorgada por Decreto del Ministerio de Justicia N° 728 de 5 de mayo de 1970. Creada en la pasada administración, la Corporación de Reforestación ha representado desde su inicio la apertura hacia una política por fin reconocedora o conciente de la trascendencia de las materias forestales para el país. Su régimen de acción enmarcado dentro de las normas del derecho privado ofrecía perspectivas de una mayor flexibilidad. Paralelamente, su estructura nueva, en vías de desarrollo, facilitaba enormemente una adaptación más acelerada a las nuevas necesidades y su misma corta existencia garantizaba la ausencia de vicios de organización o procedimientos difíciles de corregir por estar ya muy arraigados. No está demás indicar que, tanto el Servicio Agrícola y Ganadero como el Instituto de Desarrollo Agropecuario, son miembros activos de la Corporación.

El traspaso de las tareas cumplidas por la Corporación de la Reforma Agraria, Servicio Agrícola y Ganadero e Instituto de Desarrollo Agropecuario, a la Corporación, se efectuó a través de la suscripción de convenios especiales con cada institución y en los que se acordó aunar esfuerzos para el cumplimiento de la nueva política forestal. Esto significa que junto a sus programas de reforestación, la Corporación ha debido asumir funciones de producción, servicios (protección contra incendios, plagas, etc.), administración de montes del patrimonio del Estado. Las actividades destinadas a cuidar del cumplimiento de las normas legales vigentes en materia forestal —régimen forestal— sabemos que han sido asignadas al Servicio Agrícola y Ganadero en virtud de lo dispuesto en el Art. 229 de la Ley N° 16.640 y del Art. 3° del Decreto de Agricultura N° 44 de 1968. Su traspaso a la Corporación de Reforestación sólo puede hacerse en virtud de una ley, como medio de solucionar la imposibilidad inmediata del paso de tan importante función al organismo estatal rector en el subsector silvícola, se ha establecido una estrecha conexión entre la División Forestal del Servicio Agrícola

y Ganadero y la Corporación de Reforestación, nombrándose al Director de esta última como jefe de dicha unidad, la cual sólo conserva estas funciones.

La nueva naturaleza de los objetivos y labores de la Corporación de Reforestación, quedará reconocida formalmente al modificarse sus Estatutos próximamente. El nuevo nombre del organismo será el de **CORPORACION NACIONAL FORESTAL**.

Así reestructurado el sector, cabe destacar, retomando el asunto relativo a la coordinación de los subsectores industrial y agrícola, que la persona nominada para dirigir todas las actividades de él, será el Secretario Ejecutivo del Comité de Desarrollo de las Industrias Forestales de la Madera, Celulosa y Papel.

Finalmente, el Instituto Forestal (creado en el año 1961) cumplirá en este cuadro reorganizado tareas de investigación, desarrollo y evaluación de proyectos.

Sin duda que las medidas proyectadas y puestas en práctica para llegar a una nueva estructura del sector forestal representan una política audaz, ubicada en la perspectiva de otorgar la dimensión e importancia requeridas por un subsector de inmensas posibilidades. Chile puede crear una fuente de ingresos capaz de aminorar en parte los efectos de dependencia del cobre como principal proveedor de divisas. La empresa propuesta es difícil. Quedan aún muchas materias por definir. Seguramente será preciso corregir deficiencias que irán surgiendo al operar las nuevas estructuras. Vital será el detectarlas y contar con mecanismos expeditos que faciliten las readecuaciones que cada caso reclame. El éxito y la concreción de esta aspiración común en el sector forestal, dependerá no en escasa medida del criterio amplio para recibir los aportes que puedan surgir en un buen sistema de participación. Junto a ello deberán tenerse presente la observancia de una planificación realista y de normas que aseguren, sin sacrificar los objetivos sociales, un respeto a los principios éticos que deben inspirar toda acción económica.

Corporación, se electó a través de la suscripción de convenios especiales con cada institución y en los que se acordó unificar esfuerzos para el cumplimiento de la nueva política forestal. Esto significa que junto a sus programas de reforestación, la Corporación ha debido asumir funciones de producción, servicios (protección contra incendios, plagas, etc.), administración de montes del monte del Estado. Las actividades destinadas a cuidar del cumplimiento de las normas legales vigentes en materia forestal - régimen forestal - se han venido asignando al Servicio Agrícola y Ganadero en virtud de lo dispuesto en el Art. 39 de la Ley Nº 16.843 y del Art. 39 del Decreto de Agricultura Nº 11 de 1953. Su traspaso a la Corporación de Reforestación sólo puede hacerse en virtud de una ley, como medio de solucionar la imposibilidad inmediata del país de un importante función el organismo estatal rector en el subsector silvicultura. Establecido una estrecha conexión entre la División Forestal del Servicio Agrícola