ÍNDICE

Índice de cuadros. **2**

Glosario de siglas. **2**

I- Introducción. **4**

II- Marco teórico y metodológico. **6**

2.1- Marco teórico. 6

2.2- Tema-Problema. 10

2.3- Marco metodológico. 12

III- "Las reglas de juego": Normativa forestal. **15**

3.1- Proceso de elaboración del marco normativo del sector forestal uruguayo. 15

3.2- Contenidos de la Ley Nº 15.939. 17

3.3- Reglamentaciones del sector forestal uruguayo. 18

IV- "Dominantes y perdedores": actores y coaliciones de causa en el subsistema de política forestal. **22**

4.1- Los actores del subsistema de política forestal. 22

4.2- El sistema de creencias de los actores y su agregación en coaliciones. 26

4.3- "Dominantes y perdedores": El rol de las coaliciones de causa forestal y ambiental. 30

V- Atributos de calidad de la política forestal uruguaya. **39**

5.1- La estabilidad en la política forestal uruguaya. 39

5.2- La adaptabilidad en la política forestal uruguaya. 44

5.3- Coordinación y coherencia en la política forestal uruguaya. 47

VI- Conclusiones. **55**

VII- Bibliografía consultada. **58**

VIII- Anexos. **61**

Índice de cuadros.

Cuadro Nº 1- Comportamiento esperado de la variable coaliciones de causa. 14
Cuadro Nº 2- Política pública de calidad: dimensiones e indicadores. 14
Cuadro Nº 3- Comportamiento esperado de la dimensión: "estabilidad". 14
Cuadro Nº 4- Comportamiento esperado de la dimensión: "adaptabilidad". 15
Cuadro Nº 5- Comportamiento esperado de la dimensión: "coordinación y coherencia". 15
Cuadro Nº 6- Actores del sector forestal según temática y ámbito de acción. 22
Cuadro Nº 7- Sistema de creencias de los actores vinculados al sector forestal. 29
Cuadro Nº 8- Evaluación del accionar de las coaliciones de causa. 39
Cuadro Nº 9- Resumen del desempeño de la dimensión: estabilidad. 44
Cuadro Nº 10- Resumen del desempeño de la dimensión: adaptabilidad. 47
Cuadro Nº 11- Resumen del desempeño de la dimensión: "coordinación y coherencia". 54

GLOSARIO DE SIGLAS.

BID : Banco Interamericano de Desarrollo.

BROU : Banco de la República Oriental del Uruguay.

CIDE: Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico.

CINTERFOR: Centro Interamericano de Investigación y Documentación Sobre Formación Profesional (OIT)

CJPB: Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.

CJPN: Caja de Jubilaciones y Pensiones Notariales.

CJPPU: Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios

CONEAT: Comisión Nacional de Estudios Agro económicos de la Tierra

DGF: Dirección General Forestal. MGAP.

DINAMA: Dirección Nacional del Medio Ambiente.

DINOT: Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA)

ECF: Elemental Clorine Free

ENCE: Empresa Nacional de Celulosas Española.

FAO: Food and Agriculture Organization.

FSC: Forest Stewardship Council.

GTZ-GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit- Sociedad alemana para la cooperación internacional.

INIA: Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias.

JICA: Japan International Cooperation Agency (Agencia de Cooperación japonesa)

LATU: Laboratorio Tecnológico del Uruguay.

MDL: Mecanismo de Desarrollo Limpio.

MIEM: Ministerio de Industria, Energía y Minería.

MGAP: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

MFS: Modelo Forestal Sustentable.

MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

OEA: Organización de los Estados Americanos

OPyPA: Oficina de programación y política agropecuarias. (MGAP)

PBI: Producto Bruto Interno.

REDES-AT: Red de Ecología Social -Amigos de la Tierra

RENARE: Recursos Naturales Renovables. (MGAP)

SGS: Société Générale de Surveillance

SPF: Sociedad de Productores Forestales.

SNAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas (MVOTMA)

TCF: Total Clorine Free.

UCUDAL: Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga.

UDE: Universidad de la Empresa.

UDELAR: Universidad de la República.

UNIT: Instituto Uruguayo de Normas Técnicas.

UTU: Universidad del Trabajo Uruguay.

I- Introducción

La actividad forestal en el Uruguay, desde la entrada en vigencia de la Ley Forestal Nº 15.939 del año 1987 al presente año 2011, se ha conformado como uno de los sectores económicos de mayor crecimiento, ubicándose como tercer rubro en las exportaciones agropecuarias. Desde la década del 90' dicha actividad profundizó su desarrollo, desde una fase inicial de establecimientos de proyectos de plantaciones, a una fase actual de localización de empresas de procesamiento de la materia prima. En este proceso adquirió visibilidad, así como controversias, con los proyectos de las empresas ENCE, UPM (ex Botnia) y Montes del Plata, de los cuales el primero de ellos no logró concretarse, mientras que los restantes se encuentran en ejecución y en vías de desarrollo respectivamente. Para el logro de tal expansión, desde el Estado uruguayo, se han impulsado un conjunto de medidas de fomento. Estas suponen tanto beneficios tributarios como numerosas reglamentaciones, las que se establecen con el fin de ordenar la actividad. Lo anteriormente mencionado hace de la política forestal un objeto de estudio de suma importancia en referencia a sus contenidos, atributos y el accionar de los actores involucrados.

El siguiente estudio tiene como cometido analizar la política forestal uruguaya, durante el período 1987-2010, en el marco del accionar de los actores, su sistema de creencias vinculadas a los contenidos de dicho subsistema de políticas y los atributos de calidad que la política presenta. Al respecto, se considera indagar cuáles son los elementos claves de la política que le permiten adquirir estabilidad, adaptabilidad y coordinación y coherencia. Partimos del presupuesto de que la existencia de una coalición de causa dominante, con altas capacidades para permear al subsistema de políticas con su marco de creencias, es uno de los elementos que nos ayudan a vislumbrar el éxito alcanzado por este sector productivo.

Las preguntas que orientan nuestro estudio parten de considerar necesario conocer la normativa vigente, por lo que la primera pregunta es *¿cuál es el marco normativo del sector forestal uruguayo y qué características novedosas tiene el mismo?* A nivel de los actores involucrados surge la necesidad de indagar si *¿han existido coaliciones de causa que defiendan o se opongan a la política forestal?,* y *¿qué potencial para introducir cambios en la política forestal poseen las coaliciones?* Por otra parte, considerando que la política forestal uruguaya data ya de algunos años, se pretendió responder a las siguientes preguntas: *¿presenta atributos de calidad la política forestal uruguaya?*; de ser así, *¿en qué radica la estabilidad, la adaptabilidad y la coordinación y coherencia de dicha política pública?*

En los siguientes capítulos, se presenta en primer lugar, las definiciones teóricas que son la guía del presente estudio de caso. Para ello se precisan los conceptos de política pública, coaliciones de causa o promotoras y por último, los conceptos de estabilidad, adaptabilidad y coordinación y coherencia como atributos de calidad de la política pública estudiada. Luego de la definición

conceptual se presentan los aspectos metodológicos donde se operacionalizan las variables coaliciones de causa y calidad de la política pública. Sobre ellos es importante mencionar que el enfoque cualitativo fue empleado con pretensiones exploratorias-descriptivas.

El segundo capítulo analiza los elementos normativos que la política forestal posee, destacando los elementos que la regulan, dan fomento al sector y los actores que intervienen en su conformación. En el tercer capítulo se presentan los principales actores que participan en este subsistema de políticas, así como su conformación en las coaliciones de causa forestal y ambiental. De estas se describen las posibilidades que tienen para su constitución como coaliciones dominantes del proceso.

Por su parte, el cuarto capítulo analiza los atributos de calidad que la política forestal presenta, destacando su caracterización como una política estable, que ha logrado ser adaptable, las posibilidades de coordinación frente a la acción coalicionada de sus actores y la congruencia adquirida respecto a políticas de áreas conexas. En el último capítulo se presentan las conclusiones y la proyección a futuro del subsistema de políticas frente a la posibilidad de cambios tras la incorporación de un mediador de política (policy brokers).

Los capítulos presentados buscan brindar una aproximación a los elementos que conforman a la política forestal nacional, reconociendo las reglas, destacando sus atributos, así como el posicionamiento de los actores que en ella participan como promotores de dos sistemas de creencias, los que se encuentran diferenciados por el apoyo y la crítica que las coaliciones realizan sobre el desarrollo de la actividad forestal.

II- Marco teórico y metodológico

2.1: Marco teórico.

Políticas Públicas, actores y la formación de coaliciones:

El presente trabajo analiza una política pública específica, la política forestal uruguaya, por lo que se considera pertinente definir qué entendemos aquí por política pública. Tomamos como punto de partida la definición brindada por Meny y Thoening (1992), quienes consideran que *una política pública se refiere a los actos y "no actos comprometidos" de una autoridad pública frente a un problema o un sector relevante de su competencia. Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico*. Estos autores, destacan además *cinco características* generales de toda política pública, en primer lugar *un contenido*, movilizándose recursos para su implementación; *un programa*, porque una política pública no se reduce a un acto concreto y aislado de una autoridad sino que supone un marco más general con ejes específicos; *una orientación normativa*, asumida consciente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias; *un factor de coerción*, que resulta de la legitimidad que la autoridad le transfiere a la decisión; y por último, *una competencia social*, ya que una política se define por los actos y disposiciones que afectan a la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.

Desde la perspectiva que aquí se presenta, consideramos a la política pública desde el *enfoque de la lógica situacional* propuesta por Scharpf (1997). Dicho autor considera que *cada política pública fija un sistema de interacción sociopolítica, estableciendo así recursos a disposición de los actores, una estructura de oportunidades en específicos marcos institucionales que hacen más o menos probable el desarrollo de determinados modos de interacción*. Como señala Zurbriggen (2006), los elementos que componen el marco analítico que propone el enfoque de lógica situacional son: los *actores con sus preferencias*, percepciones y capacidades; los *marcos institucionales* como conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables y las c*onstelaciones de actores* integradas por el conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados a estas y la percepción que de ellos poseen. Por su parte, son incluidos también los *modos de interacción*, donde se analizan las formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos.

Al tratarse la política forestal de una política pública de tipo regulatorio, se considera plausible mencionar el aporte de Lowi (1972) sobre el tipo de arena política que la misma configura. En palabras de dicho autor, *es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se mueven entorno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o*

transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas.

Como menciona Lowi, este tipo de política genera posibilidades para la creación de coaliciones. Al respecto, García Pereda (2005) en su estudio sobre la forestación en el Uruguay, retomando aportes de Sabatier (1998), sugiere como alternativa para el análisis de las políticas públicas, aquellos incentivos que poseen las "coaliciones de causa" para competir sobre los beneficios de la política en cuestión.

El estudio de las "coaliciones de causa o promotoras" se enmarca en lo que los autores Sabatier y Jenkins-Smith (1993) denominan *Advocacy Coalition Framerworks* (ACF). Los mismos consideran que en el proceso de las políticas públicas los participantes deben tener conocimiento específico para poder influir. Dicha especialización transcurre al interior de los subsistemas de políticas. Aquí es donde operan las coaliciones de causa o promotoras, en un número que, dependiendo de la maduración del subsistema, varía entre dos a cuatro coaliciones.

Las coaliciones de causa actúan en un subsistema específico de políticas. Este se compone por factores estables, como las reglas constitucionales, las condiciones socioculturales o naturales, y otros más propensos a cambios, como las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, la mayoría parlamentaria o de gobierno.

Según estos autores, cada coalición de causa está constituida por actores provenientes de una multitud de instituciones que comparten un sistema de creencias. Estas adoptan una estrategia propia con el fin de convertirse en la "coalición dominante" del proceso o, al menos, influir en su resultado final. Estas presentan una posición diferente sobre una misma temática, por ello el desacuerdo genera que las mismas se relacionen bajo una lógica de alta competencia, en la que buscarán manipular reglas, presupuestos y a integrantes de instituciones para alcanzar su meta que consiste en que su conjunto de creencias básicas sea la que prime.

Los actores se encuentran motivados a agregar sus valores y creencias respecto a la política por considerar que, solo la unión de sus voluntades, le otorgará la posibilidad de incluir su sistema de creencias en la política. Al respecto Martinón (2005) menciona que, *dos actores con creencias congruentes e interdependencia simbiótica, serán miembros de la misma coalición y la coordinación será relativamente fácil. Por el contrario, cuando dos actores tienen creencias divergentes e interdependencia competitiva, serán miembros de diferentes coaliciones*.

El *sistema de creencias* es el núcleo aglutinador en la conformación de las coaliciones de causa y responde a la pregunta qué es lo que otorga unidad a las mismas. Este se define como *el conjunto de prioridades de valor y asunciones causales sobre cómo realizar las políticas públicas* (Sabatier, 1993). A estos elementos se deben agregar, las percepciones que los integrantes de las coaliciones tienen sobre la magnitud del problema que abordan y la percepción que tienen sobre la

eficacia de los instrumentos que utiliza para difundir los valores y principios que sostienen.

Las diferentes coaliciones que actúan en un mismo ámbito de política tienden a presentar importantes discrepancias en su sistema de creencias, este no solo permite generar unidad a la interna de la coalición, sino que además actúa como diferenciador frente a las demás coaliciones. Al respecto Sabatier y Jenkins-Smith (1999) establecen que *las coaliciones, por definición, comparten un conjunto de creencias del núcleo de la política, los actores de diferentes coaliciones percibirán el mundo a través de lentes distintas y, así, con frecuencia interpretarán una muestra determinada de evidencia de modos distintos.*

Por otra parte, considerando que uno de los espacios desde donde provienen los actores que integran las coaliciones de causa tiene como origen el ámbito académico, es de importancia mencionar el concepto de *comunidad epistémica*. El aporte es realizado por Peter Haas en 1989 para analizar la influencia que poseen las redes de expertos. Según considera este autor *una comunidad epistémica se define como una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo particular. Debido a su conocimiento especializado, las comunidades epistémicas cuentan con suficiente "legitimidad" en el área de políticas dentro de un campo determinado*.

La calidad de las Políticas Públicas: un nuevo enfoque y reto metodológico

El enfoque del *Advocacy Coalition Framerworks* que se presentó anteriormente, nos es útil al momento de abordar los cambios que se realizan en el subsistema de políticas, así como analizar los elementos de estabilidad que dicho subsistema logra. Aquí consideramos, como enfoque complementario, indagar los demás atributos que caracterizan a la política estudiada. Es así que es de interés entender si la misma se trata de una política pública de calidad. Para definirla nos basamos en el aporte de Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2006).

En base a lo postulado por los autores mencionados, las características claves de una política pública de calidad son la *estabilidad*, la medida en la cual las políticas son estables en el curso del tiempo; la *adaptabilidad*, la medida en la cual pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias; la *coordinación y coherencia*, haciendo referencia al grado en que las políticas son el resultado de acciones coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación, y si son coherentes con políticas conexas; la *calidad de la implementación y de la efectiva aplicación* considerando que no es suficiente con que se formule una política, sino que se deberá velar por su concreción y procurar que los encargados de formularlas cuenten con los incentivos y los recursos para invertir en sus capacidades; la *orientación al interés público*, es decir, el grado en que las políticas procuran promover el bienestar general y por último, la *eficiencia* analizada como el grado en que reflejan una asignación de los recursos escasos que garantice altos rendimientos.

Para referirnos a la política forestal uruguaya como una política pública de calidad, en esta

investigación nos basamos en el análisis de tres de los atributos mencionados con anterioridad, la *estabilidad, la adaptabilidad y la coordinación y coherencia*.

La *estabilidad*, como primera dimensión de una política pública de calidad, puede ser entendida desde dos perspectivas. La primera considera como la capacidad de los actores políticos para concertar y hacer cumplir acuerdos inter-temporales que permitan preservar ciertas políticas fundamentales. La segunda analiza la ausencia de potencial para introducir cambios en las políticas bajo diferentes escenarios institucionales. Como menciona Tsebelis (1990) *"un potencial en las políticas para introducir cambios no garantiza tales cambios, pero la ausencia de este potencial lo impide"*. Es así que analizaremos el potencial para introducir cambios que poseen las coaliciones y en base a ello, podremos vislumbrar si la estabilidad es o no un rasgo de la política pública en estudio.

Por otro lado, cuando una política recibe consecutivamente críticas o en sus fases presenta conflictos, es plausible su revisión. Ahora bien, ¿qué condiciones son necesarias para que una política no presente dificultades en su adopción, goce de aceptación y pueda permanecer en el tiempo? Intentando responder a esta pregunta, Corrales (1999) considera que, cuando los costos recaen directamente e intensamente en un grupo de interés específico y sus beneficios están demasiado dispersos, la adopción de dicha política es difícil desde el punto de vista político. En la misma línea, Wilson (1973) propone que mientras más concentrados estén los costos generados por una política, más difícil resulta su implementación. Esto se debe a que los grupos de interés afectados por la política tienen un incentivo mucho mayor para bloquearla que el que tienen los beneficiarios para apoyarlas.

La *adaptabilidad*, como segunda dimensión de lo que consideramos una política pública de calidad, hace referencia a la capacidad de ajuste de las políticas en contextos de cambios en la coyuntura económica, evaluaciones negativas o de insuficiencia en los resultados esperados. Según definen en su trabajo Stein y Tommasi (2006), *a veces los gobiernos abusan de su discrecionalidad para adaptar las políticas y ponen en práctica políticas oportunistas y unilaterales más próximas a sus propias preferencias o a las de sus electores. Esto puede dar como resultado la volatilidad de las políticas, porque oscilan entre uno y otro extremo a medida que se alternan en el poder diferentes grupos (...), los países con políticas poco adaptables no podrán responder adecuadamente a los shocks, o pueden quedarse atrapados en políticas inadecuadas durante períodos prolongados*.

Dentro de esta dimensión agregamos que la introducción de cambios modestos en la política en estudio puede responder a su *adaptabilidad*. Debemos considerar la posibilidad de que transcurran cambios en el *sistema de creencias* que sostenían a la política en cuestión. Al respecto, Sabatier y Jenkins-Smith (1999) distinguen dos tipos de cambios: los grandes cambios en la política

que conllevan cambios en la las creencias profundas de la política y pequeños cambios en la política que conllevan cambios en las creencias secundarias.

Con el paso de los años, la acumulación de evidencia y la secuencia de pequeños cambios pueden producir cambio por aprendizaje, modificando no sólo las creencias secundarias sino también las creencias profundas que sostenían a la política. Este tipo de cambios que se pueden producir son de orden interno al subsistema de política y se reconoce como *policy oriented learning*. Pueden concretarse también cambios de orden externo los que son denominados *external perturbations,* los cuales hacen referencia a perturbaciones en las condiciones económicas, cambios en la opinión pública, cambios en la coalición gubernamental o dominante, decisiones políticas o impactos provenientes de otros subsistemas. Por otra parte, los cambios pueden ser originados por choques internos en las coaliciones de causa o por cambios por acuerdos concertados.

En lo que respecta a la tercera dimensión a considerar, *coordinación y coherencia*, diremos que como sostienen Stein y Tommasi (2006) *los diferentes actores que actúan en el mismo ámbito de políticas deberían coordinar sus acciones para producir políticas coherentes, pero no siempre ocurre así*. La falta de coordinación suele reflejar la naturaleza poco cooperativa de las interacciones políticas. *Esta falta de coordinación puede ocurrir entre diferentes entidades del gobierno central, entre entidades del gobierno central y otros de los niveles regional o municipal, o incluso entre agentes que operan en las diferentes etapas, ejemplo de ello son cuando las trabas que puede enfrentar la burocracia durante la fase de implementación de una política no se tienen en cuenta durante la etapa de diseño y aprobación*. Para analizar entonces la dimensión coordinación y coherencia se considera, la congruencia de la política con las ya existentes y si los diferentes encargados de formular políticas, que operan en la misma área de política o en ámbitos conexos, coordinan sus acciones en forma efectiva.

2.2: Tema-problema:

El desarrollo de la actividad forestal en nuestro país tiene sus orígenes en la década del 60', desde donde se analiza la existencia de los recursos forestales nacionales y su necesaria ampliación. Es así que, como antecedentes del marco normativo que regula la actividad forestal, encontramos la creación de la Dirección Forestal en el ex Ministerio de Ganadería y Agricultura (ley N° 13.320 de 28/12/1964). Por su parte mediante la promulgación de la ley 13.723 se da inicio a la promoción del sector, declarando "de interés nacional la defensa, el mejoramiento, la ampliación y la creación de los recursos forestales y el desarrollo de las industrias forestales y en general, de la economía forestal". Con los estudios realizador por la CIDE (plan agropecuario 1966) y los estudios provenientes del ámbito internacional financiados por FAO y Banco Mundial, este fomento a la actividad, encontró un impulso aún mayor para que la temática forestal ingresara en la agenda política uruguaya.

A finales de los años 70 y primera mitad de los 80, hubo un gran impulso a la realización de plantaciones forestales de eucaliptos con destino energético. Estos se realizaron con el fin de abastecer las calderas de las industrias manufactureras, en sustitución a los derivados del petróleo que habían sufrido grandes incrementos de precios.

En la etapa previa a la aprobación de la ley 15.939 el tema se coloca nuevamente en la agenda política. Al realizarse estudios por parte de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) la que publicó un informe en 1987 denominado "Informe para el estudio del Plan Maestro para el establecimiento de plantaciones y la utilización de madera plantada en Uruguay", allí se presentaban las potencialidades del país para el desarrollo forestal. A decir de García Pereda (2005) estos estudios internacionales cooperaron a que la ley contara con más credibilidad para los uruguayos y para los inversores extranjeros.

Según informe FAO del 2001, el primer impacto del nuevo marco normativo se percibió en la superficie dedicada a la implantación de bosques bajo régimen promocional. En el quinquenio anterior (1982-1987) a la entrada en vigencia de la ley, la forestación aumentó en 13 mil hectáreas (60%) mientras que en el quinquenio posterior (1987-1992), se multiplicó por 3 alcanzando casi las 170 mil hectáreas. Durante el período 1995 – 1999 la forestación en Uruguay aumentó un 130%, llegando a más de 500 mil hectáreas. Ello muestra el impacto positivo de la normativa que entrase en vigencia en el año 1987. Así, con la ley forestal Nº 15.939 se impulsaba el desarrollo de un nuevo sector productivo.

Es entonces en la década de los noventa que las plantaciones alcanzan gran expansión, luego y producto de la crisis de principios del 2000, el ritmo de este crecimiento se detiene para luego retomar el vigor anterior, con nuevos proyectos de procesamiento de la materia prima. Junto con el aumento del sector se registró la instalación de diversas industrias que dan procesamiento primario a la materia prima, así como también la instalación de pasteras que brindan mayor procesamiento y aumentan el valor agregado de las exportaciones en este sector.

Los contenidos normativos, que son uno de los elementos centrales en el funcionamiento de la política forestal, se caracterizan por el establecimiento de un conjunto de reglas que presentan estímulos económicos, ordenamiento de las zonas destinadas a la actividad y contenidos ambientales, de los que se destaca la protección al monte nativo. En la actualidad se agregaron elementos que propenden al desarrollo sustentable de dicha actividad. En este marco, desde el gobierno nacional, se impulsaron protocolos vinculados al desarrollo de Mecanismos de Desarrollo Limpio y criterios de Manejo Forestal Sustentable[1] tras la aceptación de acuerdos internacionales. Esto coloca al país a la vanguardia en materia de certificaciones de bosques productores de madera

[1] Es el conjunto de acciones y decisiones sobre los bosques, que tiene por objetivo el obtener beneficios económicos y sociales de estos, sin alterar su función ecológica.

de calidad, ganando con ello la participación en nuevos mercados.

Por otra parte, es de destacar que desde sus inicios, este subsistema de políticas cuenta con el apoyo consensuado por parte del Estado uruguayo, así como también por parte de actores pertenecientes tanto al ámbito público como privado que participan en el impulso y desarrollo del sector forestal, siendo este elemento evaluado como uno de los factores que ha permitido que el mismo se desarrolle con destacados logros.

2.3 Marco metodológico.

Objetivos:

La presente investigación tiene como objetivo general *analizar el accionar de las coaliciones de causa en la conformación de la política forestal uruguaya y los atributos de calidad que la misma presenta en el período 1987-2010.*

Por su parte, los objetivos específicos son los que a continuación se presentan:

- Evidenciar los contenidos del marco regulatorio de la actividad forestal mediante el análisis de contenido de la ley 15.939 y demás normativas vinculadas.
- Indagar el proceso parlamentario por el cual fueron elaboradas las principales reglamentaciones del sector forestal mediante el estudio de los diarios de sesión del Parlamento uruguayo.
- Identificar los actores y sus intereses en torno a la política forestal a través del relevamiento en prensa escrita sobre las opiniones que los mismos emiten y entrevistas en profundidad.
- Describir el accionar de los actores que están involucrados en el proceso de construcción del sector forestal a través de entrevistas en profundidad.
- Analizar la formación de coaliciones de causa entorno a la política forestal uruguaya mediante el estudio de los archivos de las comisiones parlamentarias vinculadas a la temática, relevamiento de prensa y entrevistas en profundidad.
- Indagar la capacidad que tienen los actores frente a la posibilidad de introducir cambios en la legislación analizando los informes de comisiones parlamentarias y realizando entrevistas en profundidad a los actores.
- Analizar los atributos de calidad que presenta la política forestal nacional.

Enfoque y tipo de diseño:

El presente estudio de caso adoptó el enfoque cualitativo como orientador del proceso de investigación. El mismo, a decir de *Hernández, Fernández y Baptista (2006)* utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación. Este enfoque según *Grinnell (1997)* es una especie de "paraguas" en el cual se incluye una variedad de concepciones, visiones, técnicas y estudios no cuantitativos, siendo la

recolección de datos un medio para obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes. Desde la perspectiva del enfoque cualitativo, las hipótesis de trabajo no son estructuradas ni medibles estadísticamente, sino que según reconocen *Hernández et al (2006)*, son emergentes, flexibles y contextuales, es decir, se adaptan a los datos y avatares de la investigación y su rol es ser una guía en el proceso hacia la descripción del objeto seleccionado.

En lo que respecta al tipo de diseño de investigación, se optó por un diseño exploratorio-descriptivo. Es exploratorio por tratarse de una temática de poca familiaridad, novedosa y muy poco estudiada, mientras que el aporte descriptivo está integrado, como bien señalan *Hernández et al (2006)*, por el hecho de pretender medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables, buscar especificar propiedades, características, y rasgos importantes del fenómeno a estudiar.

En lo que respecta a la selección de las técnicas, las mismas se orientan al enfoque cualitativo, por lo que se consideró pertinente realizar entrevistas semi-estructuradas a los principales actores vinculados a la política forestal. Estas se emplean cuando el problema de estudio no se puede observar o es muy difícil hacerlo por ética, complejidad y permiten obtener información personal detallada. Una desventaja es que, a decir de *Creswell (2005)*, proporcionan información "permeada" por los puntos de vistas del participante, por lo que estos aportes se consideran en el marco del sistema de creencias que posee cada entrevistado. Por su parte, mediante la investigación documental se procedió al análisis de datos secundarios como artículos de prensa escrita, diarios de sesiones del parlamento, artículos publicados por ONG'S ambientalistas y la comunidad científica vinculados a la temática forestal. Estas fuentes son definidas por *Almarcha et. al.(1969)* como el cúmulo de informaciones que se hallan recogidas o publicadas por diversas instituciones sin propósitos específicos de investigación social, sino con otros fines muy variados, fundamentalmente, proveer de información o documentación a los órganos del Estado o al público.

Hipótesis de trabajo:

- *La conformación de una coalición de causa dominante que apoya el desarrollo de la política forestal uruguaya ha logrado que la misma presente atributos de una política pública de calidad.*
- *Los actores que se oponen al desarrollo forestal no han podido conformarse como una coalición de causa dominante y por ello no han logrado introducir cambios en la política forestal nacional.*

Variables, dimensiones e indicadores:

En referencia a la variable *coalición de causa* se distinguen las coaliciones de causa dominante y perdedora. De dichas coaliciones se analizó el sistema de creencias, la difusión de las

ideas que sostienen las mismas, la participación continuada en el tiempo de los actores que las constituyen, la capacidad de coordinación y la capacidad que posee la coalición para introducir sus intereses en la política forestal. Según la coalición cumpla con las condiciones mencionadas, se considerará a la misma como la coalición de causa dominante, a continuación se presenta cuadro Nº 1 que resume el comportamiento esperado para cada tipo de coalición.

Cuadro Nº 1: Comportamiento esperado de la variable coaliciones de causa

	Coaliciones de causa (Advocacy coalition)				
Tipos de coalición de causa	*Sistema de creencias compartido*	*Difusión de creencias*	*Permanencia de los actores en la coalición*	*Coordinación de actividades*	*Capacidad de introducir sus intereses en la política*
Coalición de causa dominante	*Presencia*	*Presencia*	*Presencia*	*Presencia*	*Presencia*
Coalición de causa perdedora	*Presencia*	*Presencia*	*Presencia*	*Presencia*	*Ausencia*

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, la variable *política pública de calidad* será analizada según tres dimensiones: *estabilidad, adaptabilidad y coordinación, y coherencia,* como se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro Nº 2: Política pública de calidad

	Política pública de calidad: dimensiones e indicadores				
Estabilidad	*Cambios en la reglamentación no afectan el desempeño de la política*	*Se mantienen compromisos asumidos por gobiernos anteriores tras evaluaciones positivas.*		*Se cumplen acuerdos internacionales*	
Adaptabilidad	*Se ajusta a shocks económicos*	*Efectúa cambios por aprendizaje: "policy oriented learning"*		*Se realizan cambios tras evaluaciones negativas*	
Coordinación y coherencia	*Reconocimiento entre actores*	*Comparten sistema de creencias*	*Se establecen espacios inter-institucionales*	*Mantienen contacto/reuniones frecuentes*	*Existencia de congruencia entre políticas pertenecientes a ámbitos conexos*

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, se considera que el atributo de *estabilidad* de la política será "*alto"* si los cambios efectuados en la reglamentación no afectan el desempeño de la política, así como se mantienen compromisos asumidos por gobiernos anteriores y se cumplen acuerdos internacionales. En el siguiente cuadro se presenta el comportamiento esperado de la variable.

Cuadro Nº 3: Comportamiento esperado de la dimensión "estabilidad".

Estabilidad	*Cambios en la reglamentación no afectan el desempeño de la política*	*Se mantienen compromisos asumidos por gobiernos anteriores tras evaluaciones positivas*	*Se cumplen acuerdos internacionales*
Alta	Presencia	Presencia	Presencia
Media	Presencia	Presencia	Ausencia
Baja	Presencia	Ausencia	Ausencia
Nula	Ausencia	Ausencia	Ausencia

Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, como se observa en el Cuadro Nº 4, la *adaptabilidad*, hace referencia a la capacidad de ajuste de las políticas en contextos de cambios. En este caso, si la actividad logra superar shocks económicos, el sistema de creencias que sostenía a la política realiza cambios por

aprendizaje y se concretan cambios luego de que la política reciba evaluaciones negativas, denotarán que la política es altamente adaptable.

Cuadro Nº 4: Comportamiento esperado de la dimensión "adaptabilidad".

Adaptabilidad	*Se ajusta a shocks económicos*	*Efectúa cambios por aprendizaje: policy oriented learning*	*Se realizan cambios tras evaluaciones negativas*
Alta	Presencia	Presencia	Presencia
Media	Presencia	Ausencia	Ausencia
Baja	Presencia	Ausencia	Ausencia
Nula	Ausencia	Ausencia	Ausencia

Fuente: Elaboración propia

En tercer lugar, en referencia a la *coordinación y coherencia,* la misma es entendida como la capacidad de los diferentes actores que actúan en el mismo ámbito de políticas para coordinar sus acciones, por lo que se considera que la política es altamente coordinada y coherente si existe reconocimiento entre los actores, comparten el sistema de creencias, se establecen espacios inter-institucionales, los actores mantienen contactos y reuniones frecuentes y existe congruencia entre políticas pertenecientes a ámbitos conexos. Se presenta a continuación cuadro con comportamiento esperado de dicha dimensión.

Cuadro Nº 5: Comportamiento esperado de la dimensión "coordinación y coherencia".

Coordinación y coherencia	*Reconocimiento entre actores*	*Comparten sistema de creencias*	*Se establecen espacios inter-institucionales*	*Mantienen contacto/reuniones frecuentes*	*Existencia de congruencia entre políticas pertenecientes a ámbitos conexos*
Alta	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia
Media	Presencia	Ausencia	Presencia	Ausencia	Presencia
Baja	Presencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Presencia
Nula	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia

Fuente: Elaboración propia

III- "Las reglas de juego": Normativa forestal.

3.1- Proceso de elaboración del marco normativo del sector forestal uruguayo.

Desde la década del 60', en Uruguay se analizaba la necesidad de desarrollar el sector forestal. En dicho período, tras diagnosticarse una situación de déficit de este tipo de producción, para paliar el déficit energético dado los altos precios del petróleo, se decide crear la Dirección Forestal, que iniciaría sus actividades de fomento con la sanción de la primer *ley forestal Nº 13.723* en el año 1968. Como establece la Ing. Agr Forestal María Cristina Polla (1998), la ley forestal fue reglamentada de manera tardía en los años 70 y es a partir del año 1975 que se inicia el proceso de desarrollo forestal. Las plantaciones comenzaron a realizarse a una tasa de plantación de 200 has/año aproximadamente, pero aún el desarrollo era considerado deficitario por los sectores industriales.

Para comprender por qué es que en la etapa 1985-1987 se concretan las medidas de fomento, las que cambiaron el ritmo de desarrollo de las plantaciones y de la cadena foresto-industrial,

debemos analizar cómo las proposiciones respecto a la forestación reingresaron a la agenda política. El déficit de las plantaciones y sus vínculos con el problema energético motivó la inquietud de grupos industriales, quienes sumaron su voluntad a la de los integrantes de la Sociedad de Plantadores. Desde ese momento el Parlamento Nacional recibe diversas propuestas respecto al futuro de la forestación en nuestro país.

En el mes de agosto del año 1985 un grupo integrado por delegados del Ministerio de Agricultura y Pesca (M.A.P), Industria y Energía (M.I.E), de la Asociación de Ingenieros Agrónomos, de la Federación Rural, de la Asociación Rural, de la Sociedad de Amigos de la Preservación Ambiental y de la Sociedad de Plantadores; quienes luego de numerosas reuniones, se expidieron sobre la materia tratada y solicitaron por unanimidad *mantener la vigencia de la ley 13.723 del año 1968*, aportar fondos al Fondo Forestal, prohibir la tala del monte indígena, establecer la guía de propiedad y tránsito de los productos forestales, considerar que el uso del suelo es fundamental en relación a la economía agropecuaria y que los fondos de los que se dotarán para estimular las plantaciones debían ser administrados conjuntamente por representantes del M.A.P y del Ministerio de Economía.

Este proyecto contaba con el amplio respaldo de los actores que serían centrales en el sector forestal a fomentar, pero sin embargo, encontró oposición por parte del sector industrial, quien consideraba aún insuficientes estas medidas. En este contexto, dos proyectos alternativos llegan a Cámara de Diputados y Senadores respectivamente. El primero presentado por el Frente Amplio y el segundo por el Partido Nacional. La agenda política, de esta manera tenía en debate un tema que se había vuelto central y ante el cual debía buscar la medida que pudiese contar con los mayores niveles de aprobación.

La Comisión Parlamentaria de Agricultura, por moción presentada por el Partido Colorado, consideró la necesidad de sumar a los dos proyectos presentados por las respectivas bancadas, las opiniones que se habían aprobado de forma mayoritaria en la Comisión Asesora, con delegados de las áreas vinculadas al desarrollo forestal. De esta manera, se podría lograr mediante procesos rápidos y con bajos costos de transacción, una negociación amplia que contara con el apoyo de los partidos políticos con representación parlamentaria. Este era el escenario político hacia octubre de 1985.

El *Poder Ejecutivo* decide por su parte, enviar un nuevo proyecto de ley a consideración, proponiendo la derogación de la ley 13.723 del año 1968 y la integración del Ministerio de Industria y Energía en la formulación de decisiones vinculadas al sector forestal. Con el envío al Parlamento de este nuevo proyecto transcurren numerosas sesiones en ambas Cámaras para resolver el formato final que contendría la nueva ley en materia forestal. Con firma del entonces Presidente Julio María Sanguinetti, se remite mensaje el día cuatro de noviembre del año 1985 dándosele entrada a Cámara

de Representantes el cinco de marzo del año 1986. Comenzaba así el proceso de elaboración de la ley Nº 15.939.

El proceso hacia la aprobación de la ley no fue un proceso lineal, hubo revisiones del proyecto inicial presentado por el Poder Ejecutivo en ambas Cámaras, quedando los demás proyectos, abordados en la Comisión de Agricultura, como insumos para agregar contenidos a la nueva reglamentación.

Las diferentes posiciones no generaban divisiones mayores, no existía un partido político con mayoría en el Parlamento[2] y los apoyos del Gabinete de Coalición, según Magar y Moraes (2008), tenían para la legislatura 1985-1990, un status de "sin coalición" con un apoyo legislativo de 45%. Aún en este escenario, que presentaba dificultad para el logro de aprobaciones unánimes, en esta materia, a diferencia de otras que se encontraban en discusión[3], existían claras coincidencias en el ámbito parlamentario respecto al sector forestal que se quería promocionar y los elementos a legislar para promoverlo. Lo anterior se constata con las votaciones unánimes en las aprobaciones de los capítulos que se consideraban en las sesiones parlamentarias.

En cuanto a los tiempos parlamentarios que la aprobación de la ley debió transitar, la media sanción de la Cámara de Representantes se formalizó el 18 de junio de1986, pasando a estudio en Cámara de Senadores quien modificó el proyecto. Para ello, el rol de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Senado fue central. Sus miembros informantes fueron Alberto Zumarán, Jorge Batlle, Eugenio Capeche (con salvedades), Manuel Flores Silva, Reinaldo Gargano (con salvedades), Luis Alberto Lacalle Herrera, Carlos Julio Pereyra, sumando la presencia en numerosas sesiones de técnicos agrónomos y veterinarios, integrantes de la Sociedad de Plantadores, así como las sugerencias que aportó la agencia japonesa JICA sobre su estudio *"Plan maestro para la forestación en Uruguay"*. De esta manera, se concretó un proyecto que luego se aprobó por la Cámara de Representantes el 15 de diciembre de 1987 y que fue promulgado por el Poder Ejecutivo con fecha 28 de diciembre de 1987.

3.2- Contenidos de la ley Nº 15.939.

La ley forestal Nº 15.939, al día de hoy vigente, consideró mantener la declaración de interés nacional de la defensa de los recursos naturales y la economía forestal. Estableciendo como órgano ejecutor de la política forestal al MGAP y en especial a la Dirección General Forestal, quien debería continuar con la línea de promoción de las plantaciones, la protección del monte nativo y el establecimiento de las pautas para regular al sector forestal.

Los contenidos más destacados de la nueva ley pueden analizarse en dos ámbitos, por un

[2] Integración del Parlamento 1985-1990: *Cámara de Senadores*: Partido Colorado: 14, Partido Nacional: 11, Frente Amplio: 6 - *Cámara de Diputados:* Partido Colorado: 41, Partido Nacional: 35, Frente Amplio: 21, Unión Cívica: 2

[3] Un ejemplo de ello era el debate en torno a modificaciones de la ley 15.739: Ley de emergencia para la enseñanza en General, donde las posiciones partidarias eran notablemente disímiles.

lado el ámbito económico, que indica las condiciones que regulan la actividad en tanto fomento y por otro lado, el ámbito de la protección ambiental de los recursos forestales.

En referencia al **ámbito económico**, es destacable recordar que la ley 15.939 se redactó teniendo presente los contenidos de la ley Nº 13.723 de 1968, de la cual se tomó la existencia de un Fondo Forestal que brindara subsidios a las plantaciones. El mismo estableció partidas monetarias para otorgar un subsidio parcial del costo ficto de plantación. Al establecerse partidas fijas, se asumía desde el Gobierno Nacional el compromiso de apoyar el desarrollo de este sector productivo.

Dentro de los elementos de promoción, debe especificarse que se estableció la posibilidad de que determinadas zonas serían consideradas de "prioridad forestal", según la aptitud de los suelos, clasificados por índice CONEAT. En estas "zonas de prioridad forestal" es donde las plantaciones calificarían, según aprobación de la Dirección Forestal, para ser beneficiarias de los estímulos económicos.

De esta manera, los bosques naturales considerados de protección y los considerados "de rendimiento", por tener como destino el procesamiento maderero, serían beneficiarios de exenciones de tributo nacional sobre la propiedad inmueble rural y de la contribución inmobiliaria rural, cuya recaudación es municipal. Por otra parte, sus valores o extensiones no se computan para la determinación de ingresos a los efectos de la liquidación de los impuestos que gravan la renta ficta de las explotaciones agropecuarias y el monto imponible del impuesto al patrimonio. Los ingresos derivados de la explotación de los bosques no se computan a los efectos de la determinación del ingreso gravado por el impuesto a las rentas agropecuarias (IRA).

En lo que respecta a los **contenidos de tipo ambiental,** especificados en los artículos Nº 24 y 25 de la ley Nº 15.939, se destaca la prohibición de corta u operaciones que atentaran contra el monte nativo y los palmares, salvo cuando se utilice para consumo doméstico o cuando exista autorización de la DGF.

3.3- Reglamentaciones del sector forestal[4]*.*

Además de la ley forestal 15.939, que actúa como uno de los marcos principales para la regulación de esta actividad, desde su entrada en vigencia hasta el momento, se elaboraron un gran número de reglamentaciones que se presentan clasificando la normativa según su ámbito de referencia: tópicos económicos, tópicos de tipo ambiental y de regulación de los montes y suelos.

En referencia a los **tópicos económicos**, encontramos en primer lugar la ley N° 16.002, estableciendo la prestación de un subsidio de hasta el cincuenta por ciento ficto de la plantación, en caso de que el titular no fuese contribuyente del Impuesto a la Renta Agropecuaria y de hasta un treinta por ciento en caso de que el titular si lo fuese. Por su parte, el decreto Nº. 931/88 reglamentó

[4] Ver Anexo 1: Cuadro con las principales reglamentaciones del sector forestal.

los subsidios para la implantación de bosques. Para acceder al subsidio se debía presentar el proyecto ante la DGF, quien otorgaría el subsidio una vez que se lograra un prendimiento superior al 75% de la densidad declarada en el proyecto, siempre que el bosque se encuentre en terrenos de prioridad forestal y sea calificado como protector o de rendimiento.

El subsidio mencionado quedaba sujeto a las evaluaciones siguientes. La ley 17.453 del año 2002 estableció que a partir del 1° enero 2007 la partida otorgada por el Fondo Forestal y el subsidio serían derogados. La derogación progresiva del subsidio consideraba que las plantaciones a realizarse en el año 2003 serían las últimas en recibir el subsidio completo. A partir de 2004, cada año se rebajaría el subsidio en un 25%, de modo que las plantaciones a instalarse en 2007 no recibirían ningún subsidio. Por ley N° 17.905 de Octubre del 2005, finalmente se adelantó la eliminación del subsidio.

Por otra parte, el decreto Nº. 247/89 fijó los beneficios tributarios a los montes de protección y rendimiento. Según lo establece el decreto, las áreas ocupadas por dichos montes no se computarán a los efectos de la determinación de ingreso bruto para el Impuesto a las Actividades Agropecuarias, las rentas devengadas por la explotación de esos bosques y no se computarán a los efectos de la liquidación del Impuesto a las Rentas Agropecuarias ni del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, por parte de los sujetos pasivos titulares de actividades agropecuarias e industriales, cuando el producto total o parcial de la actividad agropecuaria constituye insumo de su actividad industrial. Por último, se consideraba que las áreas ocupadas por dichos bosques y los montes citrícolas, así como el valor fiscal de los mismos, no se computarán para el monto imponible del Impuesto al Patrimonio. Con la reforma tributaria del 2006, el que se formalizó en la ley 18.083 se limitó las exoneraciones dispuestas. Los cambios establecidos acotan la exoneración en materia de tributación a la renta. Como menciona el Cr. Félix Abadi[5], el artículo 73 de la citada ley mantiene para la forestación, respecto al IRAE, en esencia, las exoneraciones mencionadas para el IRA e IRIC, pero excluye de la misma, a las rentas derivadas de la explotación de los bosques artificiales de rendimiento implantados a partir de la vigencia de la misma, salvo que se trate de bosques incluidos en los proyectos de madera de calidad definidos por el MGAP.

En lo referente a la promoción de las empresas forestales, por decreto Nº 457 del año 1989, se eximió por un lapso de quince años el pago de la Tasa Global Arancelaria y el Impuesto al Valor Agregado a las importaciones. Estos estaban orientados a los bienes que utilizarían las empresas vinculadas a la explotación forestal, es sus fases de plantación, tala o industrialización de las maderas de producción nacional. Ejemplo de los productos exonerados son: productos químicos,

[5] Extraído de http://www.ultimasnoticias.com.uy/consultorio/conjur0609a.html

fertilizantes, plaguicidas, vehículos utilitarios y destinados al combate de incendios forestales, así como maquinarias utilizadas en toda la cadena foresto-industrial.

Pasemos a analizar los tópicos reglamentarios respecto al ordenamiento de suelos, montes y aspectos ambientales del sector forestal.

El tópico vinculado al **ordenamiento de los suelos** declarados de prioridad forestal ha sido objeto de numerosas revisiones. En la actualidad estos suelos totalizan una superficie de aproximadamente 3,6 millones de hectáreas, aproximadamente un quinto de la superficie terrestre total del país. La primera reglamentación al respecto es el decreto Nº. 452/88, donde se realiza la declaración de terrenos forestales y la calificación de bosques patrimonio forestal del Estado, según índice CONEAT y las cualidades de altura de los suelos. Por consideración de la DGF, se elaboró el registro de los suelos que por zonas serían plausibles de recibir los beneficios económicos. Por decreto Nº. 333/90 se concretó la ampliación de la superficie de suelos accesorios a los de prioridad forestal, por lo que de esta manera se ampliaron bajo esta categoría nuevos grupos de suelos. Lo anterior se concreta en el escenario de la llegada de importantes capitales extranjeros, los que eran destinados a la plantación principalmente de eucaliptos. Atendiendo nuevos estudios sobre localización de los bosques, con criterios principalmente económicos, y por el decreto Nº. 26/93 se establecen nuevos grupos de suelos de prioridad forestal. Esta carta de suelos, se mantuvo vigente hasta el año 2005 donde se deroga el decreto Nº 333/90, sin perjuicio de su aplicación a los proyectos de plantación de bosques que se hayan presentado con anterioridad a la fecha de publicación de dicho decreto. Luego de esta derogación se realizaron dos nuevas modificaciones, en el año 2006 y una reciente en el año 2010, sin tener mayores variaciones en el porcentaje de los suelos destinados a esta actividad.

Las reglamentaciones de **carácter ambiental** tienen como centro la protección del monte nativo, lo referente a la utilización de sus productos forestales y los palmares, recogidos ya en la ley 15.939. Por decreto Nº. 22 del año 1993 se establece que la Dirección General de Recursos Naturales Renovables tiene a su cargo el estudio y consideración de las solicitudes de corta del monte indígena, el contralor de su corta, del tránsito y tenencia de estos productos. En este ámbito, el decreto Nº. 330/93 regula la corta y extracción de productos forestales del monte indígena mediante la solicitud de autorización y guías para traslado en la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del MGAP. En este tópico no sólo se prohíbe la tala sino que se estimula al propietario del bosque nativo a conservarlo. Para ello, se exonera del impuesto a la tierra y no se computan para el cálculo de Impuesto a la Renta o al Patrimonio. Para acceder a estos beneficios fiscales, los propietarios de los inmuebles con bosques nativos, deben declararlos ante la DGF.

Por otra parte, la ley 16.466 de 1994, denominada ley de evaluación del Impacto Ambiental, declara de interés nacional la defensa del medio ambiente ante cualquier tipo de degradación, destrucción o contaminación y la prevención de impactos ambientales negativos, o en su caso la recomposición del medio dañado por la actividad humana. Esta normativa estableció que en el sector forestal, las plantaciones de más de 100 hectáreas, excepto las calificadas como bosques de rendimiento por la DGF (decreto 435/94), requerirán autorización ambiental previa por parte del MVOTMA. La excepción antes mencionada quedó sin efectos. En la actualidad, los proyectos de forestación mayor o igual a 100 hectáreas, deberán contar con autorización ambiental previa otorgada por la DINAMA. La reglamentación de tipo ambiental se profundizó a través de la ley 17.234 del año 2000. La misma, establece la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y por decreto N° 349/05 del 2005 se reglamentan los procesos para la evaluación de impacto ambiental, el que obliga a los proyectos presentados tener un estudio previo. Ambos avances en la reglamentación ambiental se vinculan con los compromisos internacionales que adoptó el país en el marco del proceso de Montreal[6] (1994) respecto al manejo de bosques y el protocolo de Kyoto[7] (1997) sobre cambio climático. En estos casos, la reglamentación ambiental aún cuenta con muy pocos decretos reglamentarios vinculados al sector forestal.

Los contenidos reglamentarios que fomentan el desarrollo del sector forestal son evaluados desde diversas perspectivas, generando apoyos y controversias por parte del conjunto de actores que participan en este subsistema de política. Por parte del Estado uruguayo, desde su entrada en vigencia, la normativa forestal es considerada como la clave del impulso para el fomento de un nuevo sector productivo que propenda a diversificar la producción nacional. En sintonía con esta posición, los actores vinculados a la producción forestal, consideran a los contenidos reglamentarios de la política forestal como un elemento que brinda seguridad al sector privado e incentivos para la realización de inversiones. Por otra parte, el desarrollo del sector forestal ha generado también opositores, los que rechazan la política forestal por considerarla nefasta para la preservación del medioambiente y se oponen a los contenidos normativos, por su componente de fomento a la actividad y por considerar que no incluye contenidos ambientales. Los actores antes mencionados han adoptado posturas muy disímiles frente a los contenidos antes expuestos, por ello consideramos de relevancia, en el próximo capítulo, analizar sus creencias, intereses y la posibilidad de que los mismos actúen de manera agregada, conformando para ello coaliciones de causa, con el fin de permear con sus ideas a la política en cuestión.

---

6 El Proceso de Montreal Fue creado en Ginebra, Suiza, en junio de 1994 con la misión de establecer e implementar criterios e indicadores aceptados internacionalmente para la conservación y el manejo sustentable de los bosques templados y boreales.

7 El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMCC) se aprobó en el tercer período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP) en la Convención Marco sobre el Cambio Climático, de las Naciones.

IV- "Dominantes y perdedores": Actores y coaliciones de causa en el subsistema de política forestal.

En el presente capítulo se realiza la descripción de los actores y/o instituciones vinculados a la política forestal nacional. Al respecto, se considera que en el proceso de construcción de esta política, es elevado el número de los actores participantes. Desde esta perspectiva, se analizan aquellos pertenecientes al ámbito público, público-privado y privado. Conjuntamente, se indaga la capacidad que los actores poseen para agregar su accionar y de este modo influir en el resultado de la política. Para ello conforman **coaliciones de causas o promotoras**, relacionándose mediante la competencia, con el fin de incorporar a la política forestal su marco de ideas. Así el resultado será el de la conformación de una **coalición de causa dominante**, mientras que, la coalición que no logre la introducción de su marco de ideas en la política, será considerada como la **coalición de causa perdedora**.

4.1 Los actores del subsistema de política forestal:

Como ya se mencionó, es elevado el número de actores vinculados al sector forestal, para ordenar su descripción se presenta el siguiente cuadro.

Cuadro Nº 6: Actores pertenecientes al sector forestal según temática y ámbito de acción.

Temática	***Ámbito Público***	***Ámbito público-privado***	***Ámbito privado***
Fomento y conservación de los recursos forestales.	**M.G.A.P:** DGF, RENARE, CONEAT **M.V.OT.MA:** SNAP, DINAMA, DINOT		**A.R.U:** SPF
Protección ambiental.	**M.V.OT.MA:** SNAP, DINAMA, DINOT **M.G.A.P:** CONEAT		RED de ONG'S ambientalistas Grupo GUAYUBIRA CARBOSUR
Financiamiento	Presupuesto Nacional Programas de Financiamiento Internacional BROU	CJPPU CJPN CJPB	Inversores privados Fondos de Pensiones Internacionales Banca Privada
Protección ambiental.	UDELAR UTU Agencias: FAO-JICA-GTZ	LATU INIA	UCUDAL UDE-ICA CINTERFOR
Certificaciones		LATU	SGS Smart Word UNIT

Fuente: Elaboración propia con datos de Iniciativa Puembo II Uruguay 2006

De los actores antes mencionados podemos destacar que, por su participación en el desarrollo del sector forestal y por las competencias que han alcanzado, se destaca el accionar de los siguientes[8]: DGF, DINAMA, FAO, JICA, SPF, Comunidad Académica (docentes de UDELAR: Facultad de Ciencias y Facultad de Agronomía) y los Grupos Ambientalistas Guayubira y Redes Amigos de la Tierra.

1) Dirección General Forestal (DGF):

[8] Ver anexo 2 pauta de entrevistas y en CD desrgabado. La distinción se realizó de lo extraído de las entrevistas realizadas, el análisis de información secundaria e informes de las Comisiones Parlamentarias, donde los actores han participado de manera sobresaliente, mientras que otros actores muestran una participación menos activa. Se reafirmó la importancia de estos actores a través del reconocimiento que los mismos efectuaron ante la pregunta ¿qué actores considera son los más destacados en materia forestal?

La DGF se crea en el año 1966 como organismo ejecutor del Programa de Producción Forestal creado por el MGAP. En esta primera instancia, el organismo centró su actividad en la protección de los bosques nacionales (parte del patrimonio del Estado), parques nacionales y en la coordinación de proyectos de investigación llevados a cabo por las agencias internacionales FAO-JICA-GTZ. Es así que el accionar de esta Dirección es anterior a la expansión del sector forestal, lo que la posiciona como uno de los actores con mayor trascendencia y relevancia en esta materia.

Sus cometidos en el proceso de ampliación de la legislación forestal fueron establecidos en los Arts. 2° y 4° de la Ley Nº 15.939. Dichos artículos establecían que la política forestal nacional sería formulada y ejecutada por el MGAP, teniendo como órgano ejecutor a la Dirección General Forestal de dicho Ministerio. En página Web[9] del Ministerio, se menciona que su misión es *"propender al logro del Manejo Forestal Sustentable a partir de la defensa, el mejoramiento, la ampliación y la creación de recursos forestales, el desarrollo de las industrias forestales y en general de la economía forestal".* Las principales funciones que desempeña la DGF están vinculadas a la promoción del desarrollo forestal en todas sus etapas productivas. Para ello, dicho órgano debe concretar planes de investigación, extensión, propaganda y divulgación de la actividad para la protección de plantaciones forestales y el cuidado del bosque nativo. Le compete también, aprobar los planes de manejo de bosques que califiquen para gozar de los beneficios tributarios establecidos en la normativa.

2) Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA):

La creación de la DINAMA se concretó con la aprobación de la ley Nº 16.134 del año 1990 y sus cometidos fueron profundizados en la ley general de medio ambiente Nº 17.283 del año 2000. Según se expone en su página Web[10], dicha Dirección es un órgano desconcentrado del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), y tiene a su cargo las competencias ambientales. Es responsable de la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente y de proponer e instrumentar la política nacional en la materia, compatibilizando las necesidades de protección del medio ambiente con un desarrollo sustentable y coordinando la gestión ambiental integrada del Estado y de las entidades públicas. En vinculación con el desarrollo forestal, dicha Dirección, tiene a su cargo la evaluación de impacto ambiental y la emisión de permisos para la localización de los proyectos forestales cuyas áreas plantadas superen las 100 Has. Además evalúa los emprendimientos de la cadena foresto-industrial, como la instalación de fábricas de procesamiento de madera aserrada y pasta de celulosa.

3) Food and Agriculture Organization (FAO):

[9] http://www.mgap.gub.uy
[10] http://www.dinama.gub.uy

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) fue fundada en el año 1945, con el mandato de elevar los niveles nutricionales y de vida, mejorar la productividad agrícola y la situación de la población rural. Según define en su Carta Orgánica[11], la organización proporciona asistencia directa para el desarrollo, recoge, analiza y divulga información, así como también ofrece a los gobiernos asesoramiento sobre políticas y planificación, y actúa como foro internacional para el debate de temas relacionados con la agricultura y la alimentación.

Desde su creación, este organismo ha incluido nuevas áreas de influencia, ejemplo de ello es el Departamento Forestal, quien realiza investigaciones sobre la administración racional y el uso sustentable de los bosques, así como también brinda apoyo en el desarrollo de políticas de fomento, en países con recursos forestales limitados. En este marco es que el Departamento Forestal de la FAO participa activamente en el asesoramiento de la política forestal nacional desde su primer hito en la década del 60' hasta el presente. El primer proyecto de este tipo donde participaron CEPAL – FAO – DOAT data del año 1963. Este proyecto establecía que, el reducido costo de la materia prima nacional, era favorable para la creación de una industria integrada cercana a las plantaciones sobre areniscas y suelos serranos, donde se elaboraría una amplia gama de productos, incluido el papel. En la actualidad, FAO financia un proyecto del monto de U$S 335.000 para fortalecer capacidades de monitoreo y evaluación del manejo forestal sustentable en Uruguay.

4) Japan International Cooperation Agency (JICA):

La agencia japonesa es una organización encargada de la Cooperación Técnica del Japón, y es parte integrante del programa de Asistencia Oficial para el Desarrollo, que lleva a cabo el gobierno japonés. Del tipo de cooperación que la JICA presta al Uruguay se destaca la permanencia en el tiempo de la misma, así como los montos invertidos en la realización de proyectos de investigación. Los principales proyectos, iniciados en setiembre de 1981, estaban orientados a brindar apoyo a la industria papelera uruguaya, estableciendo un nuevo laboratorio especializado de pulpa y papel en el LATU, para mejorar la calidad de los productos de papel y cartón.

El rol de dicha agencia fue destacado en el desarrollo de la legislación forestal, realizando sugerencias a los legisladores (1985-1990) sobre los instrumentos que fomentaran el desarrollo de la forestación. Por otra parte, dicha cooperación ha permitido que los hallazgos realizados en materia de mejoramiento genético, así como los avances respecto a las especies utilizadas en esta actividad, sean evaluados positivamente por el sector privado, que valora este apoyo, y por los mercados internacionales, que validan la calidad de los productos forestales nacionales.

5) Sociedad de Productores Forestales (SPF):

La SPF es la asociación empresarial que representa al sector privado forestal, nucleando

[11] Según se consultó en página Web: http://www.fao.org

actores de toda la cadena productiva y es además, parte integrante de la Asociación Rural del Uruguay. La SPF fue creada en el año 1959 como forma de organizar y promover la actividad forestal que estaban impulsando un grupo pequeño de plantadores nacionales. Dentro de la definición de sus cometidos dicha asociación declara que *"busca optimizar niveles de eficiencia y competitividad sectoriales y trabaja en diversos temas de relevancia foresto-industrial, en coordinación con autoridades gubernamentales, instituciones de investigación, de educación y capacitación, así como organismos internacionales".*

Del funcionamiento de la SPF se destaca, en primer lugar, la capacidad de agregar a los actores de la cadena productiva, lo que permite buenos vínculos entre sus integrantes y coordinación en las decisiones. En segundo lugar, se reconoce la capacidad que ha tenido para mantener contactos frecuentes con organismos estatales, como la DGF y DINAMA, lo que la convierte en una asociación con alto poder de negociación, relevancia y representación de sus miembros componentes.

6) Comunidad Académica:

La comunidad académica es integrada por las instituciones educativas que tienen a su cargo la formación de los recursos humanos orientados al mercado laboral forestal y por el colectivo docente que realiza investigaciones en dicha materia.

Los centros que se destacan son, en primer lugar, Facultad de Ciencias, que cuenta con la Maestría en Ciencias Ambientales con dedicación al estudio de los cambios en el aire, el suelo y el agua que introducen las plantaciones. También evalúan los impactos de la instalación de fábricas de procesamiento de la madera, con destacada participación en los proyectos de UPM y Montes del Plata.

En segundo lugar, encontramos a la Facultad de Agronomía, la misma cuenta con el Departamento Forestal que fue creado en el año 1959 y comenzó a funcionar en 1963. Según lo definen en su página Web[12], tiene por cometido la formación de recursos humanos, la investigación científica y la extensión en las Ciencias Forestales. La enseñanza teórica se lleva a cabo en Montevideo y la práctica se realiza en las principales zonas de producción forestal del país, con la colaboración de productores y empresas agro-industriales, así como también en la Estación Experimental de Bañado de Medina, Cerro Largo.

Al no presentar la Comunidad Académica una posición congruente frente a la política, se separan las posiciones de estos actores entorno a su accionar en Facultad de Ciencias y Facultad de Agronomía. Las diferencias de posiciones responden al ámbito de pertenencia académica y por la formación que se realiza en dichas instituciones educativas. Mientras que en Facultad de Ciencias se forma específicamente en materia ambiental, en Facultad de Agronomía la formación de los

[12] http://www.fagro.edu.uy

recursos humanos se concentra en la productividad forestal.

7) Grupo ambientalista Guayubira:

El grupo Guayubira, puede ser considerado como el pionero en lo que respecta a movimientos ambientalistas en nuestro país. El mismo fue creado en mayo de 1997 con el objetivo de nuclear a personas y organizaciones interesadas en la conservación del monte indígena y en la denuncia de los efectos socioeconómicos y ambientales del "modelo forestal". Según se manifiesta en su página Web[13], el grupo aspira a tener incidencia a nivel local y nacional para implementar medidas que ayuden a la conservación del monte indígena, y a modificar lo que consideran, el actual modelo insustentable de desarrollo forestal. En las declaraciones que se vierten desde su página Web, el grupo evalúa al modelo forestal uruguayo en su complejidad como un modelo erróneo de país productivo. El grupo integra una Secretaría que agrega a diversos movimientos ambientalistas, en este momento, la ejerce el Movimiento Mundial por los Bosques y funciona además con una Comisión Directiva y una Comisión Asesora.

8) REDES - Amigos de la Tierra:

Según define en su página Web[14], REDES (Red de Ecología Social) -Amigos de la Tierra es una organización no gubernamental sin fines de lucro. El mismo se creó en el año 1989 y es miembro de Amigos de la Tierra Internacional, una federación de grupos ecologistas que tiene miembros en más de 60 países. Este grupo no tiene como centro temático la forestación a diferencia del grupo Guayubira, sino que su accionar se divide en cuatro programas donde dicho tema está incluido. Los programas que lleva adelante REDES son: 1) Uruguay Sustentable, 2) Biodiversidad: sustento y culturas, 3) Participación y gestión territorial y Comercio, y 4) Medio Ambiente y Sustentabilidad.

4.2 El sistema de creencia de los actores y su agregación en coaliciones de causa [15]:

El sistema de creencias de los actores está integrado por las percepciones, intereses y juicios valorativos que estos sostienen respecto a la política forestal. Comencemos por analizar el sistema de creencias que sostienen los actores sobre la **legislación forestal**. La misma es evaluada como adecuada, estable y de importancia para el desarrollo del sector por parte de la DGF, DINAMA, SPF, FAO, JICA y la Comunidad Académica de Facultad de Agronomía. Esta posición favorable, se puede reafirmar con la opinión de un integrante de la SPF, quien respecto de la legislación forestal manifestó que *"es una política de Estado que muestra confianza en sus protagonistas y donde los políticos de todos los sectores se han embarcado en el desarrollo y le han dado permanencia a la*

[13] http://www.guayubira.org.uy
[14] http://www.redes.org.uy
[15] Con el objetivo de evidenciar el sistema de creencias de los actores se consultó sobre su opinión respecto a la **legislación forestal**, los **estímulos económicos que la actividad ha recibido** y los **impactos ambientales generados en el desarrollo de la actividad forestal**. En el caso de las agencias internacionales, se indagó su postura a través de relevamiento en prensa y en artículos producidos por las mismas.

política, manteniendo las reglas de juego claras". Por parte de la DGF se refuerza esta posición resaltando la regulación que el sector recibe, *"el marco legislativo que regula el sector forestal, si yo pienso en cualquier actividad agropecuaria, reitero, en cualquier actividad agropecuaria, es el más regulador (...) la normativa del sector forestal la verdad es, en América y hasta en el mundo, de punta".*

En oposición a esta evaluación favorable, encontramos a los grupos ambientalista (Guayubira y REDES-AT) y a la Comunidad Académica de Facultad de Ciencias. Al respecto, estos actores consideran que la legislación forestal no tiene un enfoque ambiental sino de productividad. Argumentan que la carta de suelos considerados de prioridad, no se ha construido con criterios que respeten el ecosistema y que la "ley forestal" incluye elementos contradictorios, como protección al bosque nativo y la introducción de "monocultivos" en la pradera. Las valoraciones que se hacen sobre la legislación son *"culpable de todo el desarrollo forestal al que nos oponemos, ha generado un modelo depredatorio"*, lo anterior fue expresado por integrante de REDES- AT.

Respecto a las ideas que sostienen los actores sobre los **estímulos económicos** que la actividad forestal ha recibido, encontramos nuevamente posturas contrapuestas por los mismos actores. Mientras que la DGF, SPF, DINAMA, FAO, JICA y la Comunidad Académica de Facultad de Agronomía, los consideran como adecuados y generadores de retornos para el Estado uruguayo, los grupos ambientalista y la Comunidad Académica de Facultad Ciencias se oponen a esta evaluación favorable.

Por parte de la DGF se considera que los subsidios aplicados al sector son adecuados y se han mantenido en el tiempo para que el sector logre el dinamismo necesario para autosostenerse. Por otra parte, el Estado ha considerado incrementar beneficios a sectores de desarrollo incipiente. Según se extrajo de entrevista realizada, desde este órgano se considera que los subsidios no son un eje central del desarrollo forestal, sino que lo destacable es el rol que asume el Estado al promocionar este sector.

Las Agencias internacionales (JICA y FAO) por su parte, consideran que los beneficios que recibió el sector son reintegrados indirectamente por el aporte que su desarrollo genera: en materia económica, a través de su ubicación como tercer rubro de las exportaciones de bienes agropecuarios, y en materia social, donde se destaca la generación de empleo y de recursos humanos. En el informe de la FAO 2004 se proyectó que en términos corrientes, el Estado uruguayo recaudará US$ 704 millones entre 1989 y 2020, más de tres veces el *sacrificio fiscal*, que se ubica en US$ 225 millones.

Desde la perspectiva de los grupos ambientales, cuya opinión es concordante con la sostenida por integrantes de la Comunidad Académica de Ciencias, los beneficios económicos otorgados a la forestación son "exagerados". Consideran además que son la clave que explica el desarrollo del

sector y que no generan retornos. Según se consultó a integrante de REDES, la visión de este grupo respecto a los beneficios económicos es negativa y desconoce retornos sociales y económicos de la actividad forestal, *"cuando vos subsidias y exoneras de todos los impuestos a un sector vienen las grandes empresas que tienen la plata para invertir (…) están libres de impuestos, en la mejor lógica de economía de enclave, entonces vienen plantan, levantan y se van, ¿qué nos dejan? el trabajo de los peludos y unos cuantos rolos".*

La posición de la Comunidad Académica de Ciencias no dista de la expuesta anteriormente. En palabras del integrante consultado, *"dentro de los modelos forestales, desde un punto de vista socioeconómico, es el peor en la medida de que estamos forestando exclusivamente para pasta de celulosa, que por un lado implica turnos cortos y por lo tanto una explotación muy severa del ambiente y por otro lado implica que exportemos rollizos, porque toda la transformación posterior se hace en zonas francas que no dejan réditos económicos al país"*

En referencia a la posición adoptada por los actores respecto a los **impactos ambientales** existe una clara división. Mientras que la DGF, DINAMA, SPF, JICA, FAO y Comunidad Académica de Agronomía no consideran de relevancia los impactos, los grupos ambientales y Académicos de Ciencias afirman que la actividad genera impactos profundos en suelos, agua y ecosistema. Este es uno de los tópicos que presenta mayores discrepancias entre los actores y es en donde existen menores posibilidades de acercamiento en las posiciones.

Los grupos ambientales, desde su fundación, denuncian determinados impactos que genera lo que definen como *"modelo forestal" papelero y depredatorio.* En palabras de integrante de Guayubira "*esos suelos no van a servir para nada después de 30 años de forestación, entonces ese es el principal argumento que sostenemos, la falta de agua, es otro muy grande, hacia el modelo, porque se ha plantado sin tener en cuenta las cuencas hídricas por ejemplo, sabiendo que el eucaliptos y el pino, más que nada el eucaliptos, consumen muchísima agua por día".*

En oposición, desde la DGF principalmente, se consideran a estas evaluaciones como *"mitos y mentiras".* Al respecto un integrante de la DGF, sobre los impactos en suelo y agua mencionó que, *"el tema suelo, tenemos plantaciones en el Uruguay de más de 60 o 70 años donde se ha forestado y re forestado o se ha manejado los rebrotes y ahí están, ejemplo Minas (…) nunca vi un informe de suelos de la división de suelos que dijera que esto iba a terminar con los suelos, (…) decían que el Uruguay iba a terminar siendo un desierto(...) hoy ya hay estudios en la Facultad de Ingeniería en conjunto con la Facultad de Agronomía. Por supuesto que hay más necesidad de agua con eucaliptos o con un árbol que con pasto, eso está en la tapa del libro, ahora en las condiciones del Uruguay eso no trae consecuencias tremendas como las que se plantean, por supuesto, dicho sea de paso, el acuífero Guaraní está a salvo ¿no?".*

La transcripción de la entrevista muestra con claridad la posición de este actor al mencionar

que no existen los impactos que denuncian los grupos ambientales y los Académicos de Ciencias. Sobre estos últimos, se consultó a varios integrantes, no encontrando una perspectiva única frente a los efectos ambientales. Para poder entender estas diferencias, se consultó a un académico foráneo, que además desarrolla su actividad de investigación en el INIA. Al respecto mencionó que *"hasta hace 4 años atrás no había metodología para investigar el impacto, estamos creando los indicadores para comenzar a estudiarlos desde la perspectiva de los cambios en el ecosistema. Si tomáramos algo así como fotografía del ecosistema podríamos encontrar dos alternativas, o un punto de equilibrio nuevo del ecosistema o uno inestable en donde no hay certezas de cuál es el cambio que va a darse".*

Por parte de las agencias internacionales se realizan dos afirmaciones destacables. Desde la FAO en su informe 2008 se concluye que, *el desarrollo forestal nacional ha logrado fijar gases de efecto invernadero, que le permitirían al país ponerse a la vanguardia del mercado de Bonos de Carbono, no impacta en el ciclo del agua, ni en suelos.* Los estudios de monitoreo realizados en coordinación con INIA y RENARE concuerdan con dicha posición. Desde la agencia JICA, que desarrolla proyectos conjuntamente con INIA, establecen que, el mejoramiento genético disminuye impactos en suelo y agua. Para resumir lo antes expuesto, se presenta el siguiente cuadro.

Cuadro Nº 7: Sistema de creencia de los actores vinculados al sector forestal.

	Posición respecto a la legislación Forestal	***Posición respecto a los estímulos económicos brindados a la actividad forestal***	***Posición respecto a la evaluación de los impactos ambientales.***
DGF	De acuerdo	De acuerdo	A favor
DINAMA	De acuerdo	De acuerdo	A favor
FAO	De acuerdo	De acuerdo	A favor
JICA	De acuerdo	De acuerdo	A favor
SPF	De acuerdo	De acuerdo	A favor
Comunidad Académica (Facultad de Agronomía)	De acuerdo	De acuerdo	A favor
Comunidad Académica (Facultad de Ciencias)	En desacuerdo	En desacuerdo	En contra
Guayubira	En desacuerdo	En desacuerdo	En contra
Redes Amigos de la Tierra	En desacuerdo	En desacuerdo	En contra

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro presentado anteriormente, se observa la congruencia en las posiciones de los actores frente a los tópicos evaluados. Las opiniones de DGF, DINAMA, FAO, JICA, SPF y la Comunidad Académica de Facultad de Agronomía son coincidentes respecto a la legislación forestal, los estímulos económicos brindados a la actividad forestal y los impactos ambientales generados por el desarrollo forestal. Por su parte, los grupos ambientalistas y la Comunidad Académica de Facultad Ciencias, se oponen a las evaluaciones positivas que se realizan sobre los contenidos de la política forestal. La oposición en las evaluaciones que realizan los actores respecto a la política forestal y sus contenidos, nos permite identificar su sistema de creencias. Frente a estas

divergencias, los mismos agregan sus posiciones conformando dos coaliciones de causa, las que denominamos **coalición forestal** y **coalición ambiental**[16].

La agregación en coaliciones de causa se encuentra condicionada por la voluntad de los actores de intervenir en la política forestal. Estos, al compartir su sistema de creencias, consideran que actuar de manera colectiva incrementará sus posibilidades de éxito. De esta manera, la **coalición forestal** (integrada por DGF, DINAMA, SPF, FAO, JICA y Comunidad Académica de Facultad de Agronomía) procura influir en la política para continuar la profundización del desarrollo forestal. Por su parte, la **coalición ambiental** (compuesta por grupos ambientales y Comunidad Académica de Ciencias) busca influir en la política procurando su limitación, centrándose en los impactos ambientales que consideran genera la actividad forestal. Pasemos ahora a analizar la posibilidad que posee cada coalición para lograr ser dominante en este subsistema de políticas.

4.3- "Dominantes y perdedores": el rol de las coaliciones de causa forestal y ambiental:

Consideramos que las condiciones que debe reunir una coalición de causa para convertirse en dominante son las siguientes: A) compartir entre los actores integrantes de la coalición su sistema de creencias de manera homogénea; B) difundir sus ideas, para de esta forma lograr apoyo por parte de los actores que aún no integran la coalición y de la opinión pública; C) la participación continuada en el tiempo de sus actores; D) presentar alta capacidad de coordinación entre los actores mediante reuniones frecuentes e intercambios; y E) capacidad de la coalición para introducir sus intereses en la política forestal.

A) Sistema de creencias compartido por la coalición[17]*:*

La existencia de un sistema de creencias compartido, de manera uniforme, respecto a los contenidos de la política es condición primera para que estos agreguen y coordinen sus acciones.

En referencia a la **coalición forestal,** podemos establecer que sus actores concuerdan respecto a la evaluación positiva de la política forestal. Estos afirman que la misma deja al país numerosos beneficios, entre los que se destacan, la generación de puestos de trabajo de manera descentralizada en el territorio nacional, aportes al PBI nacional, colocándose como el tercer rubro en exportaciones de bienes de origen agropecuario. Reconocen también, que permite la instalación de proyectos con altos niveles de inversión y tiene potencialidades en el desarrollo de criterios del MFS y MDL, lo que colocaría a los productos forestales a la vanguardia en el mercado mundial de la madera. Como se mencionó en el apartado anterior, los actores que integran la coalición forestal, concuerdan respecto a que la actividad no genera impactos ambientales diferentes a los que

[16] Estos conceptos fueron empleados por el Ing. de Montes Ignacio García Pereda (2008) en su trabajo *"Papeleras uruguayas y ONGs. Un análisis de un conflicto ambiental visto desde la Advocacy Coalition Framework".* Aquí agregamos actores que el autor no incluyó y la descripción del sistema de creencias de cada coalición.

[17] Ver anexo 3: Fragmentos seleccionado de entrevistas sobre el sistema de creencias de los actores.

generan otras actividades productivas.

Al interior de dicha coalición no existen diferencias en la forma de evaluar la política y no se presentan tópicos donde se puedan encontrar oposiciones. Analizando el componente que actúa como agregador para esta coalición, destacamos que el mismo se centra en la mirada productivista de su enfoque y por caracterizar al sector forestal como dinámico y "revolucionario". Existe además consenso sobre la necesidad de profundizar el desarrollo forestal, ampliando las áreas forestadas, incrementando el procesamiento de la madera y desarrollando la cohabitación con otros rubros productivos como la ganadería.

Por su parte, la **coalición ambiental** presenta a su interna congruencias en las posiciones respecto al rechazo de la política forestal. El elemento central en el sistema de creencias de esta coalición, es considerar a la forestación como un "monocultivo" que atenta contra el ambiente y la pradera nacional. Discrepan además, con el ordenamiento de suelos por considerar que existen terrenos declarados de prioridad forestal que serían útiles para otras actividades productivas, cuyos impactos son menores a los de la forestación. Esta coalición rechaza la legislación ambiental, la que evalúan como "marketing verde". Por otra parte, denuncian la existencia de impactos ambientales, que según sus integrantes, son negados por el gobierno nacional y confirmados por investigaciones que se realizan en Facultad de Ciencias sobre el impacto en agua y suelos.

Analizando la existencia de un sistema de creencias compartido por las coaliciones, podemos establecer que, en ambos casos, encontramos un conjunto de ideas en el que los actores están de acuerdo, no existen divisiones a la interna de las coaliciones y la evaluación que realizan de la política se puede resumir en favorable (coalición forestal) y desfavorable (coalición ambiental). La postura adoptada por ambas coaliciones es a su vez antagónica, no existiendo puntos posibles de encuentro entre el sistema de creencias de una, respecto del de la otra.

B) Difusión de las ideas que sostienen las coaliciones:

La coalición que procura ser dominante emplea sus recursos para influir en la política, pero también empleará los mismos para buscar adhesión a su sistema de creencias, por parte de los actores que aún no se integran y por parte de la opinión pública, logrando que la misma se posicione con congruencia respecto a los valores de la coalición. Las coaliciones han utilizado diversos medios y mecanismos para difundir su sistema de creencias, analicemos las posibilidades de éxito que han presentado frente a ello las coaliciones ambiental y forestal.

La **coalición ambiental** posee recursos que se adecuan al funcionamiento de los grupos ambientales, entre los que se destacan las salidas de campo y movilizaciones. Además de estos, se agregan los que dispone la Comunidad Académica de Ciencias, los que se concentran en la exposición de hallazgos en revistas científicas de carácter internacional. Estos flujos de información tienen dos destinos diferenciales. Mientras los grupos ambientales orientan la difusión a la

ciudadanía y a los "afectados", la Comunidad Académica, por su lado, procura la aceptación por parte de sus pares, con los que comparte la difusión de hallazgos.

Es así que esta coalición no comparte los canales por los cuales difunde sus principios, salvo encuentros puntuales vinculados al desarrollo de simposios, actividades como "el día del medioambiente" o en actividades llevadas adelante en el marco de los festejos de "el año internacional de los bosques", como fue declarado el año 2011.

Los medios masivos de comunicación son utilizados también por esta coalición. En el caso de Académicos de Ciencias, como ya se hizo mención, las revistas de publicación mundial son el recurso destacado. Los grupos ambientales por su parte, utilizan las páginas Webs y la prensa escrita como recurso donde ponen a consideración los materiales informativos con mayor frecuencia.

En referencia al trabajo con las poblaciones que este grupo diagnostica como "afectadas", consideran que a las mismas se les hace muy difícil movilizarse y sensibilizarse. Según expresó integrante de ONG ambiental consultada, *"hablar mal de la forestación en un pueblo como Menafra, que vive de los aserraderos, es como faltarle el respeto, a la gente de esas regiones les interesa su economía personal".* Si bien se reconoce por parte de la coalición que el "cara a cara" es más efectivo, la conectividad es el recurso que pueden utilizar con mayor frecuencia, además de las movilizaciones, las que se realizan la mayoría de las veces en Montevideo o ciudades capitales de los departamentos en el interior del país.

Por su parte, la **coalición forestal**, ha utilizado diversos canales para la circulación de sus ideas respecto al desarrollo forestal. Desde diversos organismos (DGF, INIA, SPF, consultoras forestales) se han elaborado boletines informativos donde se exponen los resultados del sector forestal en materia económica, temas relacionados al manejo de los recursos forestales, así como hallazgos referentes a plagas, uso del suelo, agua y demás componentes de la actividad con orientación a productores forestales.

En los inicios del desarrollo forestal en el Uruguay, se utilizó con frecuencia los medios de prensa nacional, con el objetivo de impulsar la actividad mostrando su rentabilidad. En archivos de prensa consultados, se visualizó el uso de dichos espacios, destacándose editoriales al respecto y anuncios publicitarios. Estos eran realizados por los inversores que se iniciaban en la actividad forestal, así como por las grandes empresas privadas extranjeras, que hacia los 90' llegaban a invertir en este sector.

Otras de las destacadas vías de difusión son las campañas publicitarias. Al respecto, desde la SPF se presentó la evaluación de los *"beneficios del desarrollo forestal en el país".* Dicha campaña se extendió desde setiembre del año 2007 hasta el 2008 y la misma se realizó mediante la contratación de la consultora Nueva Comunicación. A través de los medios se replicó parte de los argumentos que la coalición ambiental exponía sobre dicha actividad. La misma se efectuó en todo

el país, a través de la T.V, radio y prensa escrita, con mayor énfasis en las zonas del interior con plantaciones forestales. Consultado un integrante de la SPF sobre los objetivos de dicha campaña, este enfatizó que *"lo hicimos para demostrar que muchas críticas que se hacían sobre el sector eran absolutamente falsas y sin respaldo científico y es necesario comenzar esa tarea de sensibilizar a las poblaciones".*

En las zonas de mayor desarrollo de las plantaciones, se realizan además actividades de apoyo a la comunidad. Consultado sobre la aceptación lograda por parte de la ciudadanía, integrante de SPF manifestó *"nosotros trabajamos de forma transparente, desde que se impulsó el sector nos acercamos a la comunidad, sobre todo para sacarles de la cabeza ese miedo que se intentaba transmitir, con los años la gente se fue dando cuenta (...) además apoyamos a las escuelas, rurales principalmente, comisiones de fomento, y aunque suene pintoresco, algunos clubes de fútbol del interior, y siempre desarrollamos actividades en el día del árbol".*

Respecto a la difusión de ideas realizadas por las coaliciones podemos establecer que, ambas utilizan espacios para hacer llegar a la ciudadanía su posición. Si bien sus actores no lo hacen de manera conjunta, se transmite el sistema de creencias que la coalición sostiene. Por su parte la **coalición forestal** ha contado con mayores espacios y recursos para efectuar dicha difusión, mientras que la **coalición ambiental** no cuenta con los mismos recursos para difundir sus creencias, optando por hacerlo a través de vías que no sean tal vez las más adecuadas para acceder a los posibles "afectados", como el grupo especificó.

C) Participación continuada en el tiempo de los actores que componen la coalición:

Al respecto de la permanencia de los integrantes de la coalición, analicemos en primer lugar a la **coalición forestal.** Los actores que la componen participan en la política forestal desde sus inicios, los que pueden ubicarse en torno a la década del 60', momento fundacional que le podemos otorgar a la conformación de esta coalición. En el marco de la promoción que se planteaba desde el gobierno nacional a la actividad forestal, estos actores comenzaron a mantener encuentros, coordinar actividades y compartir experiencias sobre investigaciones realizadas. Es así que, integrantes de DGF, SPF, JICA, FAO y Académicos de Facultad de Agronomía, considerando la congruencia de sus posiciones respecto al desarrollo forestal, sumaron sus voluntades y recursos, comenzando a accionar de manera agregada. Lo anterior se evidencia en los encuentros mantenidos por esta coalición con legisladores nacionales, en el período 1985-1990, y con las participaciones efectuadas en Comisiones Parlamentarias que abordaban la temática forestal.

El accionar conjunto se constata además en los proyectos realizados. De los mismos se destacan los efectuados por JICA-LATU, con integración de DGF como coordinador, respecto a los beneficios del desarrollo de las plantaciones entre 1981-1986. A este se deben sumar los estudios de mejoramiento de especies, impacto y beneficios de la forestación, realizados por Facultad de

Agronomía desde la década del 80', que son continuados en la actualidad por el Departamento Forestal de dicha institución. Estos proyectos se realizan en colaboración con el sector empresarial forestal, el que es coordinado por la SPF.

El actor DINAMA, se ha integrado a esta coalición de manera tardía, si bien su creación data del año 1990, sus cometidos fueron incrementados en el año 2000. Su participación aún es marginal, debido a que su dedicación está orientada a la evaluación de los proyectos de plantaciones. Además de esto, se encuentra abocado a profundizar los criterios de MFS, elemento que es congruente con la posición de los demás actores que integran la coalición forestal.

En referencia a la **coalición ambiental**, su irrupción en el subsistema de política forestal presenta mayor complejidad. En el momento que la cuestión forestal ingresa en la agenda política nacional algunos de los actores aún no se habían conformado. Los grupos ambientales Guayubira y REDES-AT, presentan una fundación posterior. Por su parte, el grupo de Académicos de Ciencias comenzaba el proceso de "búsqueda de antecedentes" que le permitiese evaluar el impacto de la actividad forestal y con ellos adoptar una posición al respecto.

Según se desprendió de las entrevistas realizadas a los actores de la coalición ambiental, datan el inicio de sus actividades en la década de los 90', momento en que el desarrollo de las plantaciones alcanzaba ritmos destacables y se instalaban proyectos de procesamiento de la madera. En ese contexto, los actores que aún no habían agregado su accionar, se encontraba realizando los primeros estudios sobre el impacto ambiental de la forestación. Estos eran efectuados por Académicos de Ciencias, en coordinación con CIEDUR, basados en la recolección bibliográfica, con elementos de investigaciones realizadas en otros países.

No será hasta la fundación del grupo Guayubira (1997) que la coalición ambiental se conforme plenamente con los miembros que mantiene en la actualidad. Este grupo es el principal aglutinador en este proceso, concretando el acercamiento de los grupos ambientales con Académicos de Ciencias y CIEDUR, los que ya habían manifestado su oposición al "modelo forestal que se promovía". Es de destacar que el grupo Guayubira es el primer grupo ambiental cuyo valor principal se encuentra en la defensa del monte nativo y la limitación del desarrollo forestal. Los demás grupos con énfasis en la conservación del medioambiente fueron incorporándose con posterioridad y los que existían con anterioridad (Sociedad de Amigos de la Preservación Ambiental) no se oponían al desarrollo del sector forestal. En la actualidad la coalición ambiental, integrada por Guayubira, REDES- AT y Académicos de Facultad de Ciencias, mantiene activa su participación.

En resumen, respecto a la participación continuada en el tiempo de los integrantes de las coaliciones, es destacable que la coalición forestal se conformó con anterioridad a la formulación de la política, que como veremos, es uno de los recursos que le ha otorgado la posibilidad de influir en

la legislación forestal tempranamente. En oposición, la coalición ambiental tiene una conformación tardía, lo que afecta sus capacidades de introducir su sistema de creencias en la política en cuestión. De esta manera, debió enfrentar el desafío de poner frenos a una política que ya estaba implementándose, accionar que es diferente al de limitar una política en su fase de elaboración. A su vez, ambas coaliciones han logrado mantener la participación activa de sus miembros desde su fundación.

D) Capacidad de coordinación entre los actores que integran las coaliciones:

Sobre la coordinación efectuada por los integrantes de la coalición ambiental podemos destacar que en primer lugar, según expuso integrante de REDES-AT, la coordinación de actividades es un desafío importante para el movimiento ambiental uruguayo, debido principalmente a que los encuentros no son planificados en una agenda común. El actor consultado afirmó que *"coordinamos sí, pero no muy frecuentemente, en realidad dependiendo de la agenda de cada uno y los temas que estén en el tapete".* Los grupos destacan también como problemática la desmovilización que en Uruguay aún se presenta respecto a la preocupación ambiental. Lo anterior hace que opten por coordinar actividades orientadas a la movilización de la opinión pública y en menor medida, a los encuentros con integrantes de la Comunidad Académica e integrantes del gobierno nacional.

La coordinación presenta mayor frecuencia entre los grupos ambientalistas que la efectuada con Académicos de Ciencias. Consultado un integrante de Facultad de Ciencias al respecto, nos informó que *"la mayoría de los encuentros digamos, no presentan una coordinación previa, nos reunimos con una lógica de compartir experiencias de trabajo y seguir analizando los recursos que debemos movilizar para que se tenga en cuenta nuestra posición sobre el modelo forestal".*

Se reconoce por parte de los integrantes de esta coalición que al no poseer un ámbito formal para la realización de reuniones, la coordinación de encuentros se vuelve una tarea difícil de resolver. Frente a ello podemos concluir que, la coordinación en esta coalición presenta baja frecuencia, se realiza en espacios informales y los temas abordados se construyen según las posibilidades de sus actores de compartir la agenda que desde los grupos se diseña. Por su parte, la existencia del coordinador Nacional de Redes con el que la coalición cuenta, según lo evaluado por sus integrantes, es un espacio a fortalecer para superar los problemas de coordinación que la misma enfrenta.

Por su parte, respecto a la coordinación efectuada por la coalición forestal podemos destacar que la existencia de la Mesa de la Madera, como espacio para el intercambio, ha incrementando su capacidad de mantener encuentros fluidos. En este espacio los integrantes de la cadena foresto-industrial, se reúnen frecuentemente con integrantes de las unidades ejecutoras del gobierno en materia forestal (DGF y DINAMA) y con los encargados de la formación de recursos humanos

destinados a la forestación (Facultad de Agronomía principalmente).

La coordinación de esta coalición se encuentra también fortalecida por la existencia de encuentros informales entre la DGF y SPF. Estos son evaluados positivamente por sus integrantes, así como también los encuentros entre los integrantes de la DGF y DINAMA, junto con Académicos de Agronomía. Consultados al respecto, técnicos de ambas unidades ejecutoras evalúan a estos espacios como productivos y necesarios, los que creen son útiles para la profundización de la política forestal. En estos encuentros se debaten muchas de las opciones que son luego trasladadas a los ámbitos de gobierno nacional, mediante los vínculos que poseen con parlamentarios y en la órbita de los respectivos ministerios. Es de destacar que los consultados destacan los buenos vínculos, los que tienen su origen en el momento en que realizaron su formación como Ingenieros Agrónomos. Al respecto, integrante de la DGF destacó que, *"con muchos es mucho el tiempo que hace que trabajamos juntos, además de los buenos vínculos que se generan en las reuniones, las que son bastante frecuentes, la mayoría fuimos en algún momento compañeros de aula, entonces el conocernos desde ahí nos ha facilitado lo que podrían ser horas de debate".*

En referencia a la coordinación con los organismos internacionales (JICA-FAO) se destaca que, debido a las realizaciones de proyectos conjuntos de estos con los organismos estatales (DGF y DINAMA) las relaciones han sido fortalecidas, estableciendo espacios para debates centrados en los retos que presenta la producción forestal en el marco del MFS. Esta temática es compartida en las agendas de todos los actores pertenecientes a esta coalición, utilizando como espacio para el trabajo a la Mesa de la Madera, desde la cual se fija un calendario de actividades a realizar de manera conjunta.

E) Capacidad de la coalición para introducir sus intereses en la política forestal:

Este elemento es central en el análisis del accionar de las coaliciones. Dicha capacidad es el indicador de éxito o fracaso del accionar de una coalición, debido a que el objetivo de las mismas es permear a la política con su sistema de creencias. Lo anterior no exceptúa que para lograr introducir sus intereses en la política previamente deban compartir su sistema de creencias, lograr su difusión, mantener activos sus miembros y coordinar actividades.

Pasemos a analizar la percepción que tienen las coaliciones sobre su capacidad para influir en la política.

Los integrantes de la coalición ambiental sostienen que no son incluidas sus críticas en la política. Estos reconocen tener contactos y reuniones con los "tomadores de decisiones", como lo definen desde REDES-AT, pero que esos encuentros son para conformar a los críticos, *"los legisladores nos reciben sí, ahora, después no hacen nada".* Por su parte, consideran que no existen elementos de la política forestal que contengan algunos de sus "reclamos", lo que reafirma que esta

coalición no ha tenido la capacidad de introducir su sistema de creencias en la política forestal. Los actores de esta coalición solicitaron a los Parlamentarios (2000-2005) la creación de una nueva legislación forestal, que separase la promoción del bosque implantado y el monte nativo, con el objetivo de que los temas recibiesen un tratamiento diferencial y así poder introducir los cambios sobre los impactos ambientales que esta coalición denuncia. Frente a ello, la coalición considera que no se lograron los objetivos. La agenda de la Comisión Parlamentaria que abordó el tema no propuso lo que desde la coalición se había solicitado. Según expresó uno de los consultados al respecto, *"toda esa gente en este momento está abocada a la promoción de la forestación, entonces no les interesa dividir esa ley, o revisar, o ser críticos frente a la promoción forestal".*

Por otra parte, la coalición ambiental, frente a la coalición forestal, tiene menores posibilidades de lograr introducir sus creencias en la política. Lo mismo se debe a que esta no posee entre sus miembros a organismos del Estado, que le permita de esa manera, mantener contactos directos con los encargados de formular los contenidos de la política. Desde esta coalición se expresó que, desde la creación de la DINAMA, consideraron que esta nueva oficina se uniría a sus reclamos, profundizando la crítica que se realiza a los impactos ambientales, lo que no sucedió.

Por su parte, la coalición forestal cuenta con un elemento diferencial, el mismo radica en que uno de sus integrantes tiene importantes potestades en esta materia. La DGF, órgano declarado por la Ley Forestal como quien sería encargado de promocionar dicha actividad, presenta un gran potencial para efectuar proposiciones que se transforman en normativas. Es así que, los decretos reglamentarios de la Ley Forestal, que son los que constituyen la base de la política sectorial, tienen su origen en el MGAP y son firmados por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. De esta manera, las reglamentaciones impulsadas son congruentes con el sistema de creencias de la coalición forestal, debido a que uno de sus componentes posee atributos que le permiten exponer sus ideas e intereses, transformándose en reglamentaciones que son enviadas desde la DGF al MGAP. La percepción de un integrante de la coalición forestal es clara al respecto. El experto consultado expresó *"no es que el Estado haga todo lo que queremos, ni es un rehén de nuestros antojos, como algunos dicen, desde el Estado se reconoce que nuestras sugerencias son bien fundadas y contienen las más diversas miradas, además del apoyo de todos lo que buscamos lo mejor para el sector"*

Por otra parte, las leyes que están vinculadas con el sector, impulsadas desde el Poder Legislativo nacional, han considerado las posiciones de la coalición forestal, con la que ha mantenido en las diferentes legislaturas, numerosas reuniones y encuentros. Recordemos, como se expuso en el capítulo anterior, que en momentos en el que se debatía la elaboración de una nueva ley forestal (1985-1987), los integrantes de la coalición forestal participaban en calidad de asesores de las respectivas Comisiones Parlamentarias. Además de lo ya mencionado, la capacidad de la

incorporación de su sistema de creencia en la política forestal se ha visto fortalecida por el rol de los organismos internacionales, (JICA- FAO) frente a las sugerencias que los mismos han efectuado en el marco de la conformación de la legislación.

En resumen, según se expuso, la coalición forestal ha presentado destacadas capacidades para introducir su sistema de creencias en la legislación forestal. Lo anterior se constata con la percepción de los actores que la componen y los vínculos existentes entre estos y los encargados de la elaboración de las reglamentaciones (Parlamentarios y Ministerios).

Es importante mencionar que, en el momento de elaboración de la Ley Forestal, la coalición forestal ocupó un rol destacado, asesorando sobre los elementos que la política debía incluir para que esta se desarrollase con éxito. Frente a ello, podemos establecer que, desde el momento fundacional de la política, la coalición forestal ha actuado como la coalición dominante en este subsistema. Consideramos además que, ha logrado con mayores éxitos la difusión de su sistema de creencias y con ello adhesión. Esta se concreta principalmente en las regiones que pudiesen ser "afectados" por la política, así como también por parte de quienes evalúan la pertinencia de la política forestal.

Por su parte, la coalición ambiental, con una conformación tardía, enfrenta dificultades en la difusión de sus ideas frente a la desmovilización en la ciudadanía sobre cuestiones ambientales. Presenta también obstáculos para la coordinación entre sus miembros y lograr la construcción de una agenda común. A ello se suma que, encuentra escasa receptividad por parte de los encargados de concretar las reglamentaciones, lo que minimiza sus posibilidades de integrar su sistema de creencias a la política, principalmente ante los contenidos de protección ambiental y mediciones de impacto en el ecosistema. Además de ello, las evaluaciones favorables que son vertidas desde el gobierno, muestran la promoción que este efectúa sobre el sector forestal, así como la confirmación de que es prioridad continuar su profundización, y contrarrestan la posición de los críticos a la política. Frente a ello, se vuelve inviable la revisión del modelo y su detención, como promueve la coalición ambiental, disminuyendo con esto, su capacidad de convertirse en dominante.

A continuación, se presenta cuadro resumen de lo expuesto en referencia al accionar de las coaliciones de causa.

Cuadro Nº 8: Evaluación del accionar de las coaliciones de causa

Coalición de causa	***Sistema de creencias compartido***	***Difusión de creencias***	***Permanencia de los actores en la coalición***	***Coordinación de actividades***	***Capacidad de introducir sus intereses en la política***	***Tipos de coalición de causa***
Coalición de causa forestal	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	Presencia	***DOMINANTE***
Coalición de causa ambiental	Presencia	Presencia	Presencia	Ausencia	Ausencia	***PERDEDORA***

Fuente: Elaboración propia

A manera de conclusión del presente capítulo, nos parece adecuado repasar algunos de los hallazgos. En primer lugar, la dispersión del elevado número de actores que se vinculan al desarrollo forestal es superada por la conformación de dos coaliciones de causa o promotoras. Las mismas son definidas como la coalición forestal y la coalición ambiental. La primera con una conformación anterior al diseño de la reglamentación forestal y la segunda conformada en momentos donde el desarrollo de la política forestal adquiría mayor visibilidad.

El sistema de creencias de las coaliciones que intervienen en este subsistema de políticas, es antagónico. Mientras la coalición forestal promueve el desarrollo del sector, la coalición ambiental promueve su limitación y la posible desactivación de la política forestal, debido a que considera que afecta irreversiblemente al ecosistema. Como se expuso, no existen posibles puntos de encuentros entre ambas posiciones, por lo que su interacción se basa en una lógica de alta competencia por la incorporación de sus respectivos sistemas de creencias en la política forestal. Fruto de la misma, la coalición forestal se presenta como la coalición dominante, con mayores posibilidades de permear con sus ideas al subsistema de políticas que se analizó.

V- Atributos de calidad en la política forestal uruguaya.

Luego de analizar la conformación y el accionar de las coaliciones de causa, como rasgo destacable del subsistema de política forestal, es pertinente abordar los atributos de calidad que la misma presenta, debido a que no solo es de interés indagar la posición de los actores respecto a los contenidos de la política, sino que también, pretendemos describir las condiciones en las que la política logra *estabilidad*, *adaptabilidad* y *coordinación y coherencia* frente a un escenario de competencia entre dos coaliciones de causa.

5.1- La estabilidad en la política forestal uruguaya:

En este apartado consideramos como atributos de estabilidad los que a continuación se presentan: A) Cambios en la reglamentación no afectan el desempeño de la política y se logran de manera consensuada, B) Se mantienen compromisos asumidos por gobiernos anteriores tras evaluaciones positivas y C) Se cumplen acuerdos internacionales. Es pertinente mencionar que, en

el estudio *"La Política de las Políticas Públicas" Informe 2006 - BID*, el caso uruguayo respecto a esta dimensión, obtuvo la calificación de "alta" estabilidad.

A) Cambios en la reglamentación no afectan el desempeño de la política y se logran de manera consensuada.

Consideramos que los cambios en la reglamentación pueden ser considerados como un indicador de estabilidad de la política si tras su realización no se afecta el desempeño del sector y además se logran de manera consensuada. El desempeño del sector aquí se evalúa en base a la expansión de las hectáreas forestadas[18].

En lo que respecta a la política forestal uruguaya, los cambios más destacados en la normativa son los efectuados en el régimen de subsidios y en el ordenamiento de los suelos de prioridad forestal. En los demás tópicos la normativa forestal no presenta modificaciones. Con ello, se presenta un rasgo de estabilidad en la política debido a que, en su mayor parte, los elementos reglamentarios se han mantenido en el tiempo.

En referencia a los **subsidios,** la legislación establecía que dicha prestación quedaba sujeta a cancelación en el año 2007. Considerando que desde su entrada en vigencia en el año 1988 hasta ese período, existía un lapso considerable para que la política se desarrollase, siendo luego innecesario dicho apoyo. En los sucesivos períodos de gobierno no se objetó su vigencia, así como tampoco se debatió su importancia, reafirmando su aplicación aún en escenarios de crisis económica. Al respecto, desde el año 1999, la economía entra en una fase recesiva que tuvo su clímax en la crisis financiera de 2002, el PBI nacional cayó más de 10% y durante tres años el déficit en sus cuentas públicas fue superior al 4% del PBI[19]. En este período, 2001-2003, el ritmo de las plantaciones se detuvo, pero hacia el año 2004 logró recuperar el ritmo logrando contar 700.000 hectáreas forestadas.

En este contexto, el Estado uruguayo asumió la plena vigencia de la política de subsidios brindando respaldo al sector así como seguridad a los inversores de dicha actividad. Lo anterior devino en el atraso en los pagos, los que suman 40 millones de dólares, de los que a la fecha restan cancelar el 30%. Finalmente, el subsidio fue cancelado en el año 2005, anticipándose dos años su ejecución, sin afectar con ello el desarrollo del sector. Por su parte, la ley Nº 17.905 de octubre del 2005, la que estableció la eliminación del subsidio, fue aprobada de manera unánime por el Parlamento nacional y puesta a consideración de los actores privados, los que mantuvieron entrevistas con los parlamentarios nacionales con el fin de evaluar los posibles impactos negativos de dicha modificación.

Por otra parte, la evaluación que realizan sobre la eliminación del subsidio los actores

[18] Ver anexo 4: Evolución de las superficies forestadas.
[19] Según datos extraídos de B.C.U.

relacionados a la forestación, puede considerarse aceptada y sin mayores controversias. En opinión de un integrante de la SPF *"se consideraba que el sector no necesitaba ya de ese apoyo, porque había adquirido una dinámica propia y su eliminación no iba a detener el ritmo de las plantaciones cosa que efectivamente continuó en ascenso, así que la evaluación fue correcta y no perjudicó al empresariado para nada".* Desde la DGF, se expresó que la eliminación del subsidio fue una decisión consultada, donde se presentó la posición de dicho órgano, él que ratificó la posición adoptada por el Gobierno nacional.

En lo que respecta al tópico vinculado al **ordenamiento de los suelos** pueden destacarse cambios en las áreas consideradas como suelos de prioridad forestal. En estos suelos, los bosques implantados luego de aprobación por la DGF, pueden ser objeto de los beneficios ya explicados en el capítulo anterior. Este tópico ha transitado desde una fase de ampliación de los suelos declarados de prioridad forestal, a una tendencia reciente de relocalización y disminución de las áreas[20].

La evaluación realizada por los empresarios respecto a los cambios en el ordenamiento de los suelos puede considerarse como favorable, ya que consideran no ha distorsionado la percepción hacia la rentabilidad del sector. En palabras de un integrante de la SPF *"el caso de los suelos responde a evaluaciones que se hacen de manera continuada, y no cambia la planificación de la inversión ya que cambia muy poco la ubicación del suelo donde podemos forestar con beneficios"*. Desde la DGF se planteó que los cambios en el ordenamiento respondieron a cambios en el uso de las tecnologías, evaluándose que dicha medida no impactaría en el sector privado y mantendría la lógica descentralizadora que posee la actividad forestal.

De lo anterior podemos concluir que, en lo que respecta a los cambios en la legislación, no se han introducido cambios que desactiven la política forestal, ya que los mismos se pueden tipificar como marginales y se confirma una tendencia de estabilidad en este aspecto. Por otra parte, la finalización del subsidio no ha afectado la rentabilidad del sector ni su expansión y los cambios en los suelos de prioridad son aceptados como parte de las evaluaciones que se realizan desde el Estado sin afectar el desarrollo de la actividad forestal.

B) Se mantienen compromisos asumidos por gobiernos anteriores tras evaluaciones positivas[21].

Como otro indicador de estabilidad consideramos aquí que una política que recibe una evaluación positiva en su fase de implementación, tenderá a no impulsar cambios y por lo tanto, a mantener acuerdos asumidos por los gobiernos precedentes. Sobre esta evaluación y según datos aportados por la DGF 2010 y SPF 2011, en lo que refiere al área plantada, desde los comienzos del desarrollo forestal la misma creció 30 veces. Paralelamente, en materia de exportaciones, los

[20] Ver anexo 5: Evolución de los suelos declarados de prioridad forestal.
[21] Ver anexo 6: Indicadores económicos de la actividad forestal.

productos forestales se han transformado en el tercer rubro de exportación agropecuaria, aportando 972 millones de dólares y las inversiones en este rubro han crecido notoriamente, acumulando desde fines de los 80' a la fecha, el monto de 2.400 millones de dólares americanos. Por último, el empleo forestal en los últimos cinco años, según datos del BPS, muestra un incremento de un 180% de mano de obra inscripta. Los indicadores muestran que el sector efectúa un desarrollo dinámico, por lo que la evaluación es altamente positiva, considerándose desde el Gobierno nacional la necesidad de continuar impulsando el desarrollo forestal.

Además de los datos presentados, desde el gobierno nacional se evalúa el desempeño forestal, estableciendo diferencias según subsectores del mismo. En referencia a las evaluaciones realizadas por los administraciones que abarca el período de estudio, un integrante de la DGF señaló que *"en las evaluaciones realizadas se planteó que la cadena de la pulpa está funcionando bien y ya hay condiciones para que el Estado se retire en su promoción, se retiraron todos los beneficios que existían para los bosques plantados (...) ¿qué pasa con el bosque nativo?, tenemos que seguir manteniendo los beneficios, protegiéndolo, (...)¿qué pasa con los bosques plantados de protección?, se dijo, vamos a mantener los incentivos y vamos a poner más y dentro del programa ganadero se incluye como una línea para los productores pequeños, para desarrollo de bosques de protección, una línea para ese tipo de productores (..) y se vio la cadena productiva del aserrado y los tableros y se dijo el Estado debe seguir apoyando esta cadena porque no está suficientemente desarrollada".* De esta manera, desde el gobierno nacional se evalúan los indicadores de logro y en este marco se introducen cambios, profundizaciones y se mantienen otras reglamentaciones. Estas no persisten por la imposibilidad de introducir cambios sino porque desde el Estado se efectúa una evaluación positiva sobre el funcionamiento del sector.

C) Se cumplen acuerdos internacionales.

Otro elemento que brinda estabilidad a la política radica en la capacidad de cumplir con los acuerdos internacionales asumidos. Al respecto, se destaca que desde la conformación del sector forestal, los organismos internacionales -CEPAL, FAO, JICA, BID-, con el objetivo de promocionar las plantaciones, aportaron fondos monetarios y sugerencias sobre los contenidos que debería contener un programa destinado a impulsar este nuevo rubro productivo. Como contrapartida, se debían cumplir con los planes respecto a las áreas forestadas. Las sugerencias se utilizaron luego en los contenidos de las reglamentaciones de fomento y ordenamiento de la actividad, así como fueron cumplidas las metas forestales que se propusieron. Con ello, desde el Estado se mostró capacidad de asumir compromisos internacionales y cumplirlos, como rasgo destacado de estabilidad de la política.

Además de los acuerdos vinculados al fomento del sector, el Estado uruguayo ratificó compromisos internacionales sobre la conservación de los recursos naturales. Los más destacados

son, el convenio desarrollado en la Convención sobre Diversidad Biológica en 1993, Convención sobre Cambio Climático en 1994 y Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación en 1998. En lo referente al desarrollo del Manejo Forestal Sustentable -MFS-, en el año 1995, Uruguay suscribió la Declaración de Santiago, de esta manera adoptó los 7 Criterios y 67 Indicadores que representan un enfoque del MFS. En el marco de la asunción de compromisos internacionales, en 1996, se integró al Grupo de Trabajo del Proceso de Montreal -GT-, creándose el Comité Técnico Asesor -CTA- con el objetivo de definir los criterios técnicos y científicos para evaluar el desarrollo forestal en el marco del manejo sustentable. De esta manera, se elaboró protocolo sobre "Buenas prácticas forestales" y se impulsó la emisión de bonos, negociables internacionalmente, sobre fijación de carbono.

Frente a los compromisos asumidos, se transita con evaluación favorable emitida desde los organismos internacionales. Al respecto, la FAO en informe 2008, destacó algunas de estas realizaciones, las que incorporan nuevos instrumentos para la formulación y ejecución de proyectos forestales que propenden al manejo sustentable, mediante el proceso de certificación de bosques. Destacamos estos avances como ejemplo de los compromisos asumidos con los organismos internacionales, los que son cumplidos y profundizados con éxito. Lo anterior nos permite evaluar como presente otro de los indicadores de estabilidad.

En resumen, la variable estabilidad, como uno de los atributos de calidad de la política pública evaluada puede considerarse como *altamente estable*. Ello teniendo presente que los cambios que se introdujeron en materia de subsidios y suelos no afectó el comportamiento del sector, lo que se constata al observar el crecimiento acumulado de las áreas plantadas. Los cambios introducidos, fueron concretados de forma consensuada por parte de los integrantes del gobierno nacional, con apoyo del sector privado representado por la SPF y el organismo rector en materia forestal -DGF-. Estos participaron activamente en la formulación de los cambios en la reglamentación. En esta línea, se mantienen los compromisos asumidos por gobiernos anteriores incluyendo elementos que impulsan el desarrollo de los sectores menos dinámicos, como los procesos de industrialización de la madera. Como otro de los componentes de estabilidad, podemos evaluar positivamente lo referente al cumplimiento de los acuerdos internacionales. Estos establecían la necesidad de desarrollar el sector forestal en el país. Desde las agencias internacionales, se califica como de *desarrollo ejemplar para la región* el realizado hasta el momento, incorporándose el país a protocolos internacionales en materia ambiental. Por otra parte, como se analizó en el capítulo anterior, la coalición ambiental, que rechaza los contenidos de la política forestal e impulsa su desactivación, no ha logrado introducir sus creencias. De esta manera, no ha podido concretar cambios al respecto y por ende no se afecta la estabilidad de la política.

Con el fin de resumir lo antes expuesto, a continuación se presenta cuadro que resume el

comportamiento de la dimensión estabilidad.

Cuadro Nº 9: Resumen del desempeño de la dimensión "estabilidad"

Indicadores de la dimensión *"Estabilidad"*	*Cambios en la reglamentación no afectan el desempeño de la política*	*Se mantienen compromisos asumidos por gobiernos anteriores tras evaluaciones positivas*	*Se cumplen acuerdos internacionales*	***Resultado general***
Comportamiento de los indicadores	Presencia	Presencia	Presencia	**Alta estabilidad**

Fuente: Elaboración propia.

5.2- La adaptabilidad en la política forestal uruguaya:

El atributo de adaptabilidad de una política pública responde a la capacidad de la misma para ajustarse en contextos de cambios en la coyuntura económica -shocks económicos-, evaluaciones negativas y cambios realizados por aprendizaje -*policy oriented learning*-. Para efectuar su análisis consideramos como indicadores de adaptabilidad los que a continuación se exponen.

A) La política se ajusta a shocks económicos:

Comencemos por analizar el desempeño del sector forestal en *contextos de cambios en las condiciones económicas*: las recientes crisis registradas en el año 2002[22] y la recesión internacional del año 2008.

En lo que respecta al impacto de la crisis del 2002, esta se vinculó con la detención de proyectos de instalación de fábricas de procesamiento de la madera, que más tarde se concretaron; el retraso por parte del Estado en el pago de los subsidios a las plantaciones, así como también, el enlentecimiento en el ritmo de expansión de las hectáreas forestadas. Si bien los ritmos de plantaciones se frenaron, luego se logró una rápida recuperación. Entre el año 2003 y 2005 el área se incrementó, alcanzando 730.000 Has.

En referencia a la crisis internacional del 2008, esta última impactó provocando el cese de las exportaciones de maderas para celulosa a Japón, la disminución de volúmenes, la variación de mercados de maderas aserradas y contrachapadas y el enlentecimiento de la puesta en marcha de aumentos de capacidad instalada en las plantas industriales, vinculadas a la transformación mecánica de las maderas.

Aún en contexto de crisis, la opinión de los diferentes actores involucrados en la cadena foresto-industrial fue de evaluación positiva. Según expresó el Ing. Agr. Carlos Faroppa[23] *"la crisis mundial no logró detener el crecimiento del sector forestal, tan solo frenarlo temporalmente. En el Uruguay hay pocos sectores donde una inversión hecha con asesoramiento adecuado tenga riesgos*

[22] El P.B.I nacional en el período 1999-2003 acumuló una caída de cerca del 20%, según datos extraídos del B.C.U

[23] Entrevista realizada a Ing. Agr. Carlos Faroppa, disponible en: http://www.maderexpo.com Boletín 10: Junio 2010

menores a los cuales se incurre al realizar una inversión en el sector forestal". En esta evaluación se reconoce al sector forestal como uno de los rubros más adaptables a los cambios en las condiciones económicas, de esta manera logra persistir en el tiempo y continuar su expansión.

Por otra parte, las decisiones de los inversores y su confianza respecto al desempeño del sector contribuyen a superar las condiciones adversas. En opinión del Ing. Alvaro Molinari[24] (empresa WEYERHAEUS) *"En Uruguay hemos tomado decisiones difíciles que nos han permitido sobrellevar esta crisis: diversificando mercados, desarrollando nuevos productos, racionalizando nuestras inversiones y acompasando nuestra producción a la demanda existente, de forma de poder manejar nuestro flujo de caja en forma responsable".* De esta manera, el sector forestal ha sobrellevado las crisis y recesiones, mostrando la capacidad de ajustarse a shocks en la economía, lo que se encuentra vinculado con la posición adoptada desde el Estado, el que mantuvo beneficios y subsidios a esta actividad, para apoyar las medidas que los agentes privados adoptaban. A su vez, no se introdujeron cambios normativos que incurrieran en rigideces que afectaran dicha capacidad de adaptabilidad.

B) Se efectúan cambios por aprendizaje:

En lo que refiere a los cambios que propenden a brindar mayor adaptabilidad a la política, encontramos los *cambios que se producen por* aprendizaje. Estos son los que se pueden concretar por nuevos hallazgos o cambios en el sistema de creencias que sostenían a la política.

Desde el informe emitido por la FAO en el año 2008, se reconoce que Uruguay, en materia legislativa, ha avanzado hacia la profundización del MFS, lo que mitigaría los efectos ambientales de las plantaciones y brinda líneas de acción que propenden al uso de los recursos de forma que los mismos sean renovables y perdurables. En sintonía con lo anterior, se construyen protocolos respecto a las plantaciones y su vinculación ambiental-social a través del Código de Buenas Prácticas Forestales.

Los cambios que se destacan al respecto son, la eliminación de la nómina de suelos de aptitud forestal, agregándose otros suelos a dicha nómina cuya utilización forestal está condicionada a la aprobación por parte de la Dirección de Suelos del MGAP. Debido a los avances tecnológicos, suelos que antes eran considerados de prioridad forestal, por carecer de aptitud para otras actividades agropecuarias, son ahora explotables a través de las técnicas de siembra directa. Es de destacar que esta reducción en las áreas de suelos de prioridad no afecta el desempeño del sector. Se realizan además, exoneraciones tributarias a plantadores que presenten un plan de manejo con destino a la producción de la denominada "madera de calidad", con destino principal al procesamiento de pasta de celulosa y chipeado, incentivando de esta manera a la industria forestal que agrega valor a la cadena productiva. En ese sentido, el Ministro de Industria y Energía, Roberto

[24] Entrevista realizada a Ing. Alvaro Molinari, disponible en: http://www.maderexpo.com Boletín 8: Mayo 2010

Kreimerman[25] declaró que: *"El gobierno busca estimular el agregado de valor en la cadena, por tanto estimula fuertemente la segunda y tercera transformación de la madera (aserraderos-carpinterías-mueblerías).*

Por su parte, se efectúa promoción de plantaciones forestales en predios agropecuarios tradicionales, a través del Plan Ganadero del MGAP, que se ejecuta con financiamiento parcial del BID. Así como también, se presenta exigencia a plantaciones forestales de más de 100 Hás. de la presentación de autorización ambiental previa, a cargo del MVOTMA quien evalúa el impacto de los bosques implantados en vinculación con el ecosistema.

Desde la SPF se desarrollan trabajos técnicos sobre normas nacionales, ISO 14.001 y UNIT, para ello se convocó a diversos actores públicos y privados vinculados al sector. De esta manera se procuró orientar la política forestal a los criterios internacionales de certificaciones FSC[26]. Este elemento deberá ser profundizado ya que los principales mercados europeos comienzan a exigir maderas certificadas según este protocolo. Las medidas adoptadas muestran rasgos de adaptabilidad por aprendizaje, siendo incorporados criterios ambientales en consonancia con los avances de las investigaciones realizadas desde los organismos internacionales -FAO- y los proyectos impulsados desde el INIA.

Los cambios arriba presentados responden a cambios en el sistema de creencias que se vinculan al aprendizaje en materia ambiental, estos cambios se han impulsado en el marco del pasaje de un paradigma productivista de la actividad forestal hacia uno vinculado a la sostenibilidad de la misma, relacionado con los acuerdos internacionales que ha contraído el Estado uruguayo.

C) Se realizan cambios tras evaluaciones negativas.

En referencia al atributo de adaptabilidad, vinculado a modificaciones tras evaluaciones negativas, encontramos posiciones divergentes sobre el impacto ambiental, elemento que es evaluado negativamente por la coalición ambiental. Por un lado, desde las evaluaciones realizadas por los organismos competentes -DGF, INIA, DINAMA-, así como aquellas evaluaciones externas -FAO y JICA-, no se presentan elementos para considerar a la forestación como una explotación que ocasione impactos negativos. En oposición a estas afirmaciones, la coalición ambiental considera que existen impactos en el ambiente y que los cambios introducidos son "maquillaje verde". En opinión de un integrante de ONG'S ambiental, consultado al respecto dijo *"se visten de verde, es lo que se llama maquillaje verde, en general como se ve ahora, todo es sustentable, todo es verde, todo es ecológico, se han agarrado muy fuerte de lo que es la certificación, sabiendo que en eso nosotros no acompañamos".*

[25] Entrevista realizada a Ministro Kreimerman, disponible en: http://www.maderexpo.com**.** Boletín 9: Junio 2010

[26] FSC: Forest Stewarship Council, es una ONG que tiene más de 600 miembros de más de 70 países, que representan a grupos sociales, organizaciones ambientales, silvicultores, empresarios forestales, organizaciones indígenas e investigadores, entre otros, comprometidos con la gestión forestal responsable.

Por parte de los actores que apoyan las modificaciones introducidas, consideran que los opositores que desconocen este atributo de adaptabilidad, no han participado en los ámbitos donde las mismas han sido planificadas. En palabras de integrante de la SPF *"en el marco de la certificación UNIT algunos actores intervinieron en la creación de los parámetros que se crearon para certificar plantaciones, no se presentaron los ambientalistas por así llamarles, a nivel general, salvo escasos ejemplos, ellos no son muy activos frente a nuestras convocatorias".*

En referencia a la realización de cambios tras evaluaciones negativas encontramos que, desde el Estado se adoptaron medidas que propenden al uso sustentable de los recursos. Aunque la coalición ambiental no los valide como tales, desde los organismos internacionales se evalúo a los mismos favorablemente. Como ya se mencionó en el capítulo precedente, esta divergencia radica en las diferencias en los sistemas de creencias que presentan las coaliciones.

En resumen, en lo que respecta a la adaptabilidad de la política, se puede evaluar a la misma como *altamente adaptable.* La misma, sobrellevó con éxitos los cambios en las condiciones económicas y recuperó los niveles de exportaciones tras la crisis del 2008. Por otra parte, se realizaron modificaciones vinculadas a cambios por aprendizaje, las que propenden al desarrollo del MFS, a partir de las exigencias internacionales. Estas destacan logros en materia de certificación de las plantaciones según norma FSC y protocolos internacionales. Aún resta fortalecer la participación de la coalición ambiental, en el marco de la elaboración de la reglamentación que propenda al desarrollo sustentable, para que estos validen los avances realizados hasta el momento.

La evaluación realizada sobre este indicador de política pública de calidad coincide con los resultados que obtuvo nuestro país en la investigación llevada a cabo por Stein y Tommasi:*"La política de las políticas públicas" Informe 2006 – BID,* donde la dimensión asumió el valor de *"alta adaptabilidad".* A continuación se presenta cuadro resumen con el desempeño de esta dimensión.

Cuadro Nº 10: Resumen del desempeño de la dimensión "adaptabilidad".

Indicadores de la dimensión *"Adaptabilidad"*	*Se ajusta a shocks económicos*	*Efectúa cambios por aprendizaje: policy oriented learning*	*Cambios tras evaluaciones negativas*	***Resultado general***
Comportamiento de los indicadores	Presencia	Presencia	Presencia	**Alta adaptabilidad**

Fuente: Elaboración propia

5.3- Coordinación y coherencia en la política forestal uruguaya:

La coordinación y coherencia como atributos de una política pública de calidad es entendida como la capacidad de los diferentes actores, que actúan en el mismo ámbito de políticas, para coordinar sus acciones y lograr con ello la congruencia de la política con las existentes en ámbitos conexos.

En este apartado la coordinación y coherencia se analiza según la presencia de los siguientes indicadores: A) Reconocimiento entre actores, B) Comparten sistema de creencias, C) Se establecen espacios inter-institucionales, D) Mantienen contacto y reuniones frecuentes, y E) Existe congruencia entre políticas pertenecientes a ámbitos conexos.

A) Reconocimiento entre actores[27]*:*

Los actores consultados no presentaron dificultades para reconocer a quienes participan de manera destacada en este subsistema de política. Los mismos respondieron ordenando el posicionamiento de cada actor. Así afirmaron que *"los que apoyan"* -según integrantes de la coalición ambiental- o *"quienes impulsan"* -según integrantes de la coalición forestal- son: el ***Gobierno*** -algunos entrevistados generalizaron como "los gobiernos"-, la ***DGF***, la ***SPF, parte de la comunidad académica*** -Facultad de Agronomía y Facultad de Veterinaria- y las ***agencias bilaterales y multilaterales*** -BID-FAO-JICA como las más mencionadas-. Por otra parte, los considerados como *"los críticos"* -según integrantes de la coalición ambiental- e identificados por integrantes de la coalición forestal como *"los que no apoyan"* son: ***académicos de Ciencias*** -Facultad de Ciencias-, ***grupos ambientales*** como Guayubira y Redes Amigos de la Tierra, ***CIEDUR*** y de manera más difusa, encontramos a los "afectados" por el desarrollo de las plantaciones: vecinos de Soriano, Tacuarembó, Rocha. Estos denuncian frente a las ONG'S ambientalistas déficit hídrico.

En referencia al indicador *"Reconocimiento entre actores",* debemos considerar que, tal como se desprendió de las entrevistas, se realizó reconocimiento de forma espontánea, los que a su vez no presentaron dificultades para reagrupar a los mismos según las posiciones ocupadas en cuanto si estas *apoyan/no apoyan* la política forestal nacional. Dicha ubicación fue definida en este trabajo como los integrantes de la coalición forestal y la coalición ambiental respectivamente.

Si bien los actores se reconocen, al asumir que sus posiciones no son mutuamente compartidas demuestran pocos incentivos para coordinar acciones. La percepción de uno de los actores integrantes de la coalición ambiental es clara al respecto, argumentando *"vos cuestionas el modelo frente a ellos y los tipos se ponen como arañas peludas, se ponen furiosos, te insultan, te dicen de todo, no hay posibilidad de diálogo, entonces nosotros le decimos, sentémosno, este es mi punto de vista dame el tuyo capaz que me convences, pero no los tipos ya están furiosos, salidos de si, entonces no hay intercambio".* Desde esta misma perspectiva, y en opinión de un integrante de la comunidad científica *"en este tema se ven las cosas como nacional-peñarol, y son casi irreconciliables, cada uno con sus críticas y jamás se sientan a pensar el problema juntos, si los sentas en una mesa de debate te das cuenta, son tan polarizados que ni siquiera se escuchan".*

[27] Para evidenciar el reconocimiento de los actores vinculados al sector forestal nacional, en las entrevista efectuadas, se consultó sobre qué actores son los más destacados en referencia a la temática forestal, buscando analizar la capacidad de reconocimiento que poseen los actores entre sí.

En referencia al reconocimiento destacamos que, los actores se reconocen entre sí, lo hacen de manera espontánea y ordenan su posicionamiento, presentando además, su apoyo o rechazo a la política, los que hemos ordenado como pertenecientes a la coalición forestal y a la coalición ambiental.

B) Los actores comparten sistema de creencias:

Para que exista coordinación parece necesario, además del reconocimiento de los actores entre sí, que los mismos compartan ideas respecto a la temática en cuestión. De lo contrario, estos tenderán a ubicarse en posiciones más polares, con pocos incentivos para realizar intercambios de opiniones y por lo tanto no estarán dispuestos a compartir espacios de diálogo.

Como ya se analizó, las coaliciones forestal y ambiental, tienen posiciones disímiles en su sistema de creencias respecto a la conveniencia del desarrollo forestal impulsado en el Uruguay. Mientras que la primera destaca los beneficios que aporta al país la forestación en materia económica, desde la coalición ambiental se menciona que dicha actividad no le genera réditos al país. La opinión de la **coalición ambiental** sobre el sistema de creencias que sostiene la **coalición forestal** puede ser resumida en las manifestaciones de un integrante una de las ONG'S consultadas, *"las ideas que sostienen estos es que tratan de dar argumentos, argumentos de generación de empleo, argumentos de desarrollo local, argumentos de que no impacta en agua, no impacta en el suelo, que no impacta en otras producciones, nosotros a esto lo hemos tomado como mentiras".* Por su parte la **coalición forestal** considera que las ideas que manejan los integrantes de la coalición ambiental no tiene posibles puntos de encuentros para con sus ideas. En opinión de miembro entrevistado de la SPF *"ellos creen que nosotros manejamos mitos y mentiras, que nuestros criterios científicos para decir que la actividad no daña al medioambiente son falsos, que manipulamos dato. Con certeza emiten opiniones sin sustento académico y científico, además de decir cosas que son mentiras a la población que mucho no conoce de los impactos ambientales que genera cualquier actividad productiva como la lechería por ejemplo".* Se hace evidente aquí la polarización de las posturas y las dificultades que se presentan ante la posibilidad de que compartan su sistema de creencia.

Según lo anteriormente expuesto, observamos que existen destacadas diferencias entre cada coalición en referencia al sistema de creencias, ello dificulta la posibilidad de realizar intercambios de opinión y de esta manera lograr coordinar actividades.

C) Se establecen espacios inter-institucionales:

Los espacios inter-institucionales establecidos hasta el momento son dos, el más activo de ellos es la Mesa de la Madera y en segundo lugar encontramos la Comisión Honoraria Forestal. Sobre esta última es de destacar que su ejecución aún no se ha concretado.

En esta materia, desde informe FAO 2008, se evaluó positivamente la articulación de los

diferentes actores a la hora de coordinar actividades. De los diferentes niveles de participación se destaca la planificación de acciones relacionadas al desarrollo de criterios que promocionan el MFS, la que es desarrollada por los actores perteneciente a la coalición forestal en la Mesa de la Madera. Al respecto, en el informe arriba mencionado se evaluó de la siguiente manera las relaciones inter-institucionales, *"son ágiles y se facilitan a través de la Mesa de la Madera. Dicha Mesa constituye una instancia de coordinación e intercambio de opiniones de la que participan los sectores público y privado vinculados a la actividad tales como: SPF, Asociación de Industriales de la Madera, UdelaR, UTU, INIA, LATU, Dirección Nacional de Industrias y DGF".* Los objetivos planteados por la Mesa de la Madera, según declaración de integrante de la SPF son *"coordinar esfuerzos tanto en los aspectos relacionados con la investigación en tecnología y uso de los recursos como en la búsqueda de nuevos horizontes productivos para la industria forestal uruguaya, empleando aquellos procedimientos que permiten no sólo obtener productos de alta calidad si no y sobre todo una real sostenibilidad productiva".*

Por su parte, los integrantes de la **coalición ambiental** no se incluyen en este grupo debido a su oposición al desarrollo forestal. De hecho, cuando la Mesa de la Madera convocó su participación, no la aceptaron al no compartir los criterios que se consideran entorno a las evaluaciones relacionados al MFS, la certificación UNIT e ISO 14.001 y el protocolo de certificaciones FSC. En opinión del integrante de una de las ONG'S consultadas se muestra con claridad el rechazo hacia dichos procedimientos, *"en esos espacios las empresas presionaron para certificar plantaciones y nosotros con otras organizaciones a nivel internacional hemos cuestionado todos estos años en el FSC la certificación de árboles, (...) en el caso del Uruguay llevamos las certificaciones de tres empresas mostrando como todos los principios del FSC son violados".*

Por su parte, la Red de ONG'S uruguayas ambientalistas actúa como el espacio inter-institucional utilizado por la coalición ambiental, desde este ámbito se promueven la actividades realizadas por la misma. Esta se define como *"una asociación civil de segundo grado que agrupa a las organizaciones ambientalistas y profesionales dedicadas a temas ambientales"*[28], y cuenta además con la asistencia de CIEDUR en lo referente a los procesos de investigación en materia forestal. En estos grupos los espacios inter-institucionales más frecuentes son los talleres, simposios o encuentros realizados en el interior del país donde se reúnen con los grupos locales, con el fin de difundir las ideas que sostiene esta coalición. En estos espacios no se cuenta con la participación de integrantes de la coalición forestal.

Luego de analizar los espacios inter-institucionales, se destaca que, no existe aún un arreglo institucional que nuclee a todos los actores vinculados al desarrollo forestal que supere la oposición

[28] Según se define en su página Web: http://www.uruguayambiental.com

que se presenta entre ambas coaliciones. Los espacios son utilizados por las coaliciones de manera aislada, contando la coalición forestal con la Mesa de la Madera que agrega a la totalidad de los actores vinculados a la cadena foresto-industrial, exceptuando a la coalición ambiental que opta por no integrarla. Por otra parte, se reconoce por parte de la DGF la necesidad de mejorar la institucionalidad forestal, para lo que ya se han iniciado esfuerzos en la búsqueda de reformular los espacios inter-institucionales, que generen ámbitos de coordinación efectiva que incluyan a ambas coaliciones.

D) Los actores mantienen contacto y reuniones frecuentes:

En relación con lo anteriormente analizado encontramos el indicador "Mantienen contacto/reuniones frecuentes". Al respecto debemos considerar que ambos indicadores se vinculan directamente, debido a que la no existencia de espacios inter-institucionales que favorezcan la coordinación, dificulta la posibilidad de que los actores mantengan reuniones y contactos de manera fluida, a pesar de que su existencia no asegure su utilización de manera frecuente y productiva.

Como ya se mencionó, debido a las diferencias en el sistema de creencias de ambas coaliciones, estas poseen mayores incentivos para utilizar espacios intracoaliciones que intercoaliciones. Esto disminuye la posibilidad de realizar encuentros, los que son escasos, debido a que los actores, en la mayoría de los casos, no actúan desagregados de sus coaliciones. Se han citado afirmaciones que exponen el desinterés de los actores en "compartir una mesa" de debate. Estos no encuentran incentivos hacia el intercambio de sus posturas frente al sector forestal y desconocen mutuamente la validez de los encuentros que cada coalición promociona. Una de las excepciones fue la participación de todos los actores en el "Taller Nacional de Validación Puembo II[29]" realizada el 26 de Julio de 2006. En dicho taller no se lograron cambios de posturas, las que siguen siendo polarizadas respecto a la utilidad de estos espacios. En palabras de integrante de ONG'S consultada al respecto se nos mencionó que *"nosotros algunas veces vamos, escuchamos muy educadamente, algunas veces nos hemos retirado, a las de la SPF y la DGF no, a esas ya sabemos que si nos invitan es solo para cumplir y decir "mirá como los integramos" (...) en realidad nos vamos a informar, porque pensamos que por más que pongamos nuestra visión ellos siguen defendiendo su chacrita".*

Por otra parte, desde la SPF y DGF se reconoció que las reuniones realizadas con los integrantes de la coalición ambiental son casi nulas, no han sido productivas y no aportan elementos favorables hacia cambios en la política ya que estos mantienen como objetivo detener las plantaciones y limitar el sector forestal, *"ellos no quieren hablar de nada, la única solución que*

[29] En febrero del 2001, en Puembo (Ecuador), en el marco de un taller organizado por Ecuador, Alemania y Holanda, y como iniciativa de la CCAD, OTCA y COFLAC- con el apoyo de GTZ y FAO -, se inició un proceso regional de fortalecimiento del diálogo y la coordinación de acciones relacionadas a los bosques de la cuenca amazónica, que luego fue extendido al resto de los países de América Latina y el Caribe, bajo el nombre de Puembo II.

creen posible es la de dejar de forestar y como no lo compartimos el diálogo termina ahí, por más que le muestres evaluaciones que aclaran el impacto reducido siguen en la misma terquedad (…) no solo no quieren ir, son sordos ante nuestras convocatorias y propuestas" (integrante de DGF).

Podemos resumir que, en referencia a los encuentros y/o reuniones concretadas entre los actores, la frecuencia de la interacción es baja y tienden a participar en espacios conjuntos solo en ocasiones excepcionales. De esta manera, la naturaleza de las relaciones es poco cooperativa, prevaleciendo en estas interacciones el formato de consulta, disminuyendo así las capacidades de negociación sobre la definición de los temas de política forestal, donde prima la pertenencia de cada actor a la respectiva coalición que integra y no actúan como actores individuales. Si bien la acción ordenada en coaliciones favorecería la coordinación, en la medida que al agregarse los actores se soluciona la dispersión del elevado número de los mismos, la oposición que presentan respecto al sistema de creencias, hace inviable que la realización de encuentros-reuniones se concrete.

E) Existencia de congruencia entre políticas pertenecientes a ámbitos conexos:

En referencia a la coherencia de la política, debemos reconocer para que se logre congruencia respecto a otros ámbitos conexos son necesarios previos encuentros e intercambios fluidos entre los actores. En este sentido, los organismos ejecutores han superado la dificultad que genera la existencia de dos coaliciones de causa con sistemas de creencias antagónicos, probablemente debido a que integran la coalición forestal, desde donde mantienen reuniones y contactos con alta frecuencia. Como ya se mencionó, los actores a la interna de su coalición no presentan dificultades para concretar espacios de discusión. A modo de ejemplo, los vínculos entre SPF y DGF han logrado que se obtengan reglamentaciones coherentes entre el desarrollo del sector y los incentivos económicos, mientras que los vínculos frecuentes en la Mesa de la Madera también favorecen esta coherencia. Esto le otorga al sector dinamismo y una mirada integradora a las políticas destinadas al apoyo de la cadena foresto-industrial en referencia a localización (suelos de prioridad) y subsidios focalizados según nivel de desarrollo, los que se han impulsado de manera consensuada por estos actores teniendo así receptividad estas propuestas por el legislador nacional.

En materia ambiental y debido a las amplias diferencias entre las coaliciones, la coherencia de estas políticas no es evaluada positivamente por la coalición ambiental. Esta desconoce las capacidades en materia decisional que poseen las unidades ejecutoras, las que actúan para controlar el impacto ambiental de las plantaciones. Al respecto, integrante de la comunidad científica mencionó que *"el tema es la capacidad que tiene para decidir en relación a políticas, yo recuerdo palabras del anterior director de la DINAMA y del Ministro de Medio Ambiente que estaban muy preocupados por el tema forestal y su evaluación, pero lo que ocurre es que lo que generalmente condicionan las políticas son aspectos estrictamente económicos y supranacionales entonces ellos no pueden hacer nada".* Desde esta perspectiva, la política ambiental no es considerada coherente

por esta coalición considerando que prevalece un enfoque economicista y no ambiental, por lo que ambas políticas transitan por canales paralelos. Un integrante de ONG'S ambiental reafirmaba esta idea al declarar que *"tenés por un lado políticas de subsidios para forestar la pradera y por otra parte el SNAP, la DINAMA y todo lo "verde" nuevo ¿no son cosas contradictorias?, proteges unas y aniquilas la otra, entonces no digas que querés un Uruguay natural".*

Por parte, desde la coalición forestal se destacan los encuentros fluidos entre la unidad ejecutora en política ambiental -DINAMA- y la unidad que entiende en materia de los bosques nacionales -DGF-. Estos actores acuerdan criterios para las evaluaciones sobre la implantación de los bosques desde la perspectiva del MFS. Se considera que en la actualidad se han profundizado políticas congruentes entre forestación y ambiente. Al respecto y fruto de la relación DINAMA-DGF, el experto consultado perteneciente a la DGF destacó *"los cambios por ejemplo de ordenamiento de suelos se relacionan con lo que se abordó con ellos (DINAMA), las promociones a bosques protectores y nativos se mantienen en el marco de la necesidad de continuar la línea de captar carbono, también acordada con ellos, todo lo que ha sido la estrategia nacional para la producción y consumo sustentable y cuando se hace la estrategia nacional para el cambio climático son temas que se piensan en conjunto con el desarrollo forestal y no como opuesto a él".* Dicha congruencia es evaluada positivamente en informe de la FAO 2010, por investigaciones realizadas conjuntamente con la agencia japonesa JICA y por la iniciativa Puembo II. Los mismos destacan estas políticas como la base de la propensión hacia el MFS. Estos actores también reconocen avances en la congruencia de la política forestal con la formación de los recursos humanos y con políticas de empleo rural que el sector gestiona en sintonía con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y las instituciones educativas.

A manera de conclusión, podemos decir que *la dimensión coordinación y coherencia* presenta la dificultad de análisis derivada de las posiciones polares de las coaliciones vinculadas al sector forestal. Debido a ello, la coordinación de las decisiones en dicha materia se ve debilitada por la incapacidad de ambas coaliciones de intercambiar su posición. A pesar de que cada actor reconoce la pertinencia de su accionar entorno al desarrollo forestal, las coaliciones no validan el sistema de creencias que sostiene cada una, desacreditando la posición de su "opositor". De ello se desprende que la inexistencia de un arreglo institucional que integre a ambas ha condicionado que los espacios inter-institucionales de coordinación proporcionen insumos para la concreción de medidas vinculares, que logren integrar de forma holística la posición de los actores. La coordinación se vería fortalecida si se lograse agregar el accionar de cada coalición en un espacio común.

Por otra parte, se destaca que la coalición forestal logró mantener vínculos altamente frecuentes entre sus principales actores, distinguiéndose los efectuados entre el ámbito público y

privado, concretados entre la DGF y la SPF respectivamente. Los espacios de intercambio son evaluados como altamente favorables por los actores, los que consideran que estos han fortalecido la congruencia entre las políticas de subsidio y la focalización de las mismas según el desarrollo alcanzado en cada rama de la actividad. A ello se suma la congruencia entre las políticas ambientales ejecutadas por la DINAMA y DGF en materia de protección de los bosques, impacto de las plantaciones y su localización. Las mismas no han sido reconocidas por la coalición ambiental, pero cuentan con el aval de agencias internacionales como JICA, FAO y la iniciativa Puembo II en la evaluación de los protocolos del MFS.

Es posible concluir entonces que la *"coordinación y coherencia"* adopta un valor bajo debido a la **ausencia** de un sistema de creencias compartido por los actores, de reuniones y contactos frecuentes y de espacios inter-institucionales. Dichas ausencias son las que debilitan la coordinación en la política forestal, ya que si los actores no validan el sistema de creencias y reconocen sus diferencias en las posiciones asumidas, no tendrán incentivos para compartir espacios de intercambio. Con ello, las políticas impulsadas poseen un grado menor de coordinación.

Por otra parte, encontramos que este resultado dista del obtenido en el estudio *"La política de las políticas públicas" Informe 2006 - BID*, realizado por Stein y Tomáis. En el mismo el caso uruguayo obtuvo la calificación de "coordinación y coherencia media". De los tres atributos de calidad analizados, este es el único que se aleja de los resultados obtenidos en dicho estudio. Con el objetivo de resumir la descripción que se realizó sobre la dimensión *coordinación y coherencia* presentamos el siguiente cuadro.

Cuadro Nº 11: Resumen del desempeño de la dimensión coordinación y coherencia"

Indicadores de la dimensión *"Coordinación y coherencia"*	*Reconocimiento entre actores*	*Comparten sistema de creencias*	*Se establecen espacios inter-institucionales*	*Mantienen contacto y reuniones frecuentes*	*Congruencia con políticas pertenecientes a ámbitos conexos*	***Resultado general***
Comportamiento de los indicadores	Presencia	Ausencia	Ausencia	Ausencia	Presencia	**Coordinación y coherencia baja**

Fuente: Elaboración propia

Teniendo presente lo analizado en este apartado, podemos concluir que la política forestal nacional presenta atributos de calidad en cuanto logra estabilidad y adaptabilidad. En referencia a la coordinación y coherencia, este último atributo se encuentra presente pero en menor grado, dado que obtuvo la calificación de "coordinación y coherencia baja".

Según se describió anteriormente, la estabilidad de la política radica en que los cambios introducidos, los que son marginales, fueron concretados en escenarios de consenso, con destacada participación de la coalición forestal, respetando compromisos de los gobiernos precedentes y acuerdos internacionales.

La adaptabilidad nos permitió destacar su capacidad de enfrentar con éxitos los cambios en

las condiciones económicas. La realización de cambios por aprendizaje introdujo modificaciones que reorientan la política a las exigencias internacionales, propendiendo al desarrollo sustentable de estos recursos. Las mismas cuentan además, con evaluaciones internacionales altamente favorables en lo referente al desarrollo de criterios orientados por el MFS.

En referencia a la coordinación y coherencia podemos establecer que, debido a la diferencias en el sistema de creencias de las coaliciones, que imposibilitan la existencia de espacios de intercambio intercoaliciones, la coordinación de las políticas impulsadas se vio afectada negativamente. Por su parte, la congruencia de la política mostró logros en la vinculación entre los órganos competentes y sus vínculos con el sector privado. Resta aún integrar a la coalición ambiental, para de esa manera incrementar la congruencia de las políticas en los tópicos ambientales y productivos.

VI- Conclusiones.

El desarrollo de la política forestal uruguaya, desde 1987 al presente es evaluada por diferentes actores, aún por aquellos que se han declarado como opositores, como una "Política de Estado". Ello debido a su permanencia en el tiempo y por la aprobación que desde las diferentes administraciones la misma presenta. Dicha política cuenta además con una importante legislación, la que introdujo elementos que favorecieron su desarrollo mediante subsidios, declaración de suelos de prioridad forestal y ordenamiento de la actividad en cuestiones ambientales. Lo anterior posiciona a la política forestal como una de las más regladas en el área de políticas agropecuarias nacional.

En el presente trabajo se intentó mostrar, que además de permanencia en el tiempo, esta política presenta estabilidad, adaptabilidad y coherencia como atributos de una política de calidad. En referencia a estos, se destaca la estabilidad que la misma ha logrado, donde los cambios que se introdujeron fueron alcanzados con amplios consensos y sin afectar el desempeño de la política. A su vez, logramos visualizar el alto nivel de compromiso que el Estado uruguayo presentó frente a los acuerdos internacionales contraídos en materia forestal, ante los que muestra éxito en su consecución, contando con evaluaciones favorables desde los organismos internacionales competentes. Este elemento refuerza la presencia de estabilidad, al mostrar capacidad de asumir compromisos internacionales y lograr cumplirlos. Al respecto debemos reafirmar que, aún en escenarios de rotación de partidos políticos, como los concretados en el período de estudio, se mantuvieron los compromisos asumidos por los gobiernos precedentes, sumando modificaciones que procuran continuar la promoción de la actividad forestal. Lo anterior, además de mostrar un rasgo de estabilidad, confirma que los objetivos de la política forestal son compartidos por todos los equipos de gobierno del período estudiado, sin incurrir en diferencias partidarias.

La política forestal presentó además indicadores de logro respecto a la capacidad de adaptabilidad, con reglas que no introducen rigideces al desempeño productivo. Esta característica, fue clave en momentos de superar coyunturas económicas desfavorables, así como para efectuar cambios tras evaluaciones negativas sobre efectos en el ambiente. De esta manera se ha introducido elementos que propenden al desarrollo sustentable, realizados por aprendizaje de los nuevos requerimientos internacionales. Lo anteriormente mencionado posiciona a la política forestal como una política que se mantiene en el tiempo, no con inercia sino donde las evaluaciones continuas agregan contenidos normativos, buscando su profundización.

En lo que respecta a la coordinación y coherencia, podemos establecer que la existencia de coaliciones que poseen un sistema de creencias muy divergente afectó la posibilidad de que existan instancias de reunión. Los espacios inter-institucionales no son compartidos y no presentan incentivos para superar las diferencias que poseen las coaliciones respecto a la conveniencia de la política forestal. Al primar la competencia sobre la posibilidad de cooperación, los aportes realizados en materia ambiental por la coalición forestal son invalidados por la coalición ambiental.

Por su parte, la congruencia respecto de los tópicos productivistas y ambientales, resultante de la acción coordinada por los organismos rectores en materia forestal -DINAMA- DGF- es desconocida y desacreditada por la coalición ambiental. En contrapartida, desde los organismos internacionales -FAO- JICA- BID- se han reconocido los avances en esta materia, evaluando favorablemente la congruencia de la política forestal con sus políticas conexas, donde se destacan las políticas que propenden al uso sustentable de los recursos forestales mediante la incorporación de criterios MFS y MDL.

Dicha congruencia resulta de la relación que mantienen los organismos públicos con el sector privado, quien a través de la SPF y la Mesa de la Madera lograron acuerdos en esta materia. La pertenencia de estos actores a la coalición forestal, es uno de los elementos que favoreció la existencia de estos encuentros y por ende la construcción de decisiones que involucran a un grupo amplio de actores, tanto públicos como privados, que aportan sus conocimientos sobre producción forestal e impacto ambiental-social de la actividad. Esto último permite que la política presente una mirada integradora y por lo tanto sea congruente con políticas conexas. A manera de ejemplo, se presenta congruencia entre la política productiva forestal con las políticas de descentralización del empleo y de cuidado ambiental de los recursos, lo que se conoce como "Uruguay natural".

Por su parte la coalición forestal, convertida en la coalición dominante en este subsistema de política, logró permear con su sistema de creencias los contenidos de la política. Lo anterior se constata en el fomento que dicha actividad recibió. Así también, se introdujeron cambios que responden a sugerencias realizadas por actores pertenecientes a la coalición dominante. La coalición

forestal mantiene homogeneidad en su sistema de creencias, el que es compartido por sus miembros; logra difundir con éxito su sistema de creencias, obteniendo así apoyo en las poblaciones donde se desarrolla el sector con mayor énfasis. También utiliza con éxitos los espacios de coordinación para fortalecer su accionar y logra mantener encuentros fluidos con los encargados de formular los contenidos de la política forestal. La conformación de esta coalición como dominante en este proceso ha influido en la estabilidad y adaptabilidad que adquirió la política forestal, debido a que impulsa el desarrollo de la actividad desde sus inicios e impide que se introduzcan modificaciones.

Por último, queremos incorporar un elemento pertinente para analizar el escenario futuro de este subsistema de políticas. Como ya se mencionó, la coordinación efectiva de la política presenta dificultades respecto a la voluntad de los integrantes de las coaliciones a compartir espacios, dada las diferencias que sostienen y la inexistencia de una institución que nuclee a todos los actores. Según se propone en el análisis del Advocacy Coalition Framerwork, en situación de competencia, las coaliciones de causa harán uso de una figura conocida como mediador de política (policy brokers), que media y busca soluciones entre las coaliciones de causa. En este caso, la acción colectiva de cada coalición podría modificarse por un mediador de conflicto. Consideramos que este mediador de política puede concretarse en la medida en que, como se sugiere desde organismos internacionales, se fortalezca la institucionalidad forestal con la utilización de la DINAMA como el coordinador que medie entre la mirada productivista de la coalición forestal y la percepción de la coalición ambiental respecto a controles de los impactos producidos en el ecosistema. Otra opción presente se encuentra en la ejecución de la Comisión Honoraria Forestal, la que existe pero aún no posee reglamentaciones para su funcionamiento efectivo. De esta manera se podrán superar las dificultades presentadas en la coordinación, que si bien no eliminará las diferencias en sus respectivos sistemas de creencias, permitirá disminuir los conflictos entre ambas coaliciones y fortalecer los contenidos de sostenibilidad en la política forestal.

VII- Bibliografía consultada

- Aguilar Villanueva, L.A (1994). *La Hechura de las Políticas.* Miguel Ángel Porrua Grupo Editorial. México
- Bentancur, N (2008). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual.* Ed:Banda Oriental.
- Corrales, J (1999). *Aspectos políticos en la Implementación de las Reformas Educativas*; Documentos de PREAL N°: 14. Chile.
- FAO (1980). Informe terminal del proyecto: *Desarrollo forestal y ordenación de cuencas hidrográficas. Resultados y recomendaciones del proyecto*. PNUD-FAO. Italia.
- FAO (1993). *The Challenge of Sustainable Forest Management, What future for the world's forests?*. Italia.
- FAO (1994). *Apoyo agroforestal a comunidades rurales de escasos recursos. Resultados y recomendaciones del proyecto*. PNUD-FAO. Italia.
- FAO & CE (2002). *Estado de la Información forestal en Uruguay/ Información Para el Desarrollo Forestal Sostenible*. Monografía de Países, Volumen 16 – Chile.
- FAO (2005). *Situación de los Bosques del Mundo/ Apartado Uruguay.* Italia.
- FAO (2008). *Situación de los Bosques del Mundo*. Roma, Italia.
- FAO (2010). *Situación de los Bosques del Mundo*. Roma, Italia
- Fossati, A. (2003). *Tendencias y Perspectivas para el Sector Forestal Nacional*. COFLAC – Uruguay.
- García Pereda, I (2005). *Papeleras uruguayas y ONGs: Un análisis de un conflicto ambiental visto desde la Advocacy Coalition Framework.* Trabajo de Tesis de Stage de Escuela de Ingenieros en Foresterie Rurale et Tropicalñe de l ´Engref de Montpellier.
- Hall, P. A. (1993): *Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain.* En Comparative Politics Nº 25/3.
- King, G.; Keohane, R. y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social.* Ed.: Alianza. España.
- Lindblom, Ch. (1990) *El proceso de elaboración de políticas públicas.* Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- Mancebo, M.E. (2002). *La larga marcha" de una reforma "exitosa", en Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000).* Ediciones de la Banda Oriental. Uruguay.
- Martinón, R. (2005). *Las ideas en las Políticas Públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras*. Documentos de trabajo: Política y Gestión. Nº3/2005. Departamento de Ciencia

Política y Sociología. Universidad Carlos III de Madrid. España.

- Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1992) *Las políticas públicas.*Editorial: Ariel. España.
- Ortiz, M. S et. al. (2005). *Entre el Desierto Verde y el País Productivo, el Modelo Forestal en Uruguay y el Cono Sur.* Uruguay.
- Pérez Arrarte,C et.al. (1994); Desarrollo Forestal y Medio Ambiente; Ed: CIEDUR-EDITORIAL Hemisferio Sur. Uruguay.
- Polla, M. C. (1998) *El Manejo Sustentable de los Recursos Forestales – Desafío del Siglo XXI*. Trabajo presentado al Primer Congreso Latinoamericano IUFRO. Valdivia, Chile.
- Ramos, A; Cabrera, R. (2001). *El Impacto del Desarrollo Forestal en Uruguay*. Consur-Uruguay.
- Roth Deubel, A-N.(2006) *Políticas Públicas, formulación, implementación, evaluación.* Editorial Aurora. Colombia.
- Sabatier, Paul y D. Mazmanian. (1979). *The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives*. Policy Analysis Nº5. EE.UU
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H.C.(1993) *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Westview Press. EE.UU.
- Sabatier, P; Jenkins- Smith, H.C. (1998) *The Advocacy Coalition Framework:* An Assessment. Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press.
- STEIN, E; TOMÁIS, M. "*Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina*"; en: Informe 2006 sobre Progreso Económico y Social en América Latina, del Banco Interamericano de Desarrollo, *La política de las políticas.*
- Tsebelis, G (1990). en: *Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina*. Stein y Mariano Tomáis; en: 2006 sobre Progreso Económico y Social en América Latina, del Banco Interamericano de Desarrollo, *La política de las políticas.*
- Tsebelis, G. (1995): *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Viola, E. (1992) *De la denuncia y concientización a la institucionalización y el desarrollo sustentable*. Revista: Nueva Sociedad.
- Zurbriggen, C. (2006) *El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las Políticas Públicas*; Revista de Ciencia Política. Vol 26.

Sitios web consultados.

- http://www.ciedur.org.uy
- http://www.dinama.gub.uy
- http://www.fagro.edu.uy
- http://www.fao.org
- http://www.fcien.edu.uy
- http://www.fing.edu.uy
- http://www.fvet.edu.uy
- http://www.guayubira.org.uy
- http://www.inia.org.uy
- http://www.jica.go.jp/uruguay/espanol/
- http://www.maderexpo.com
- http://www.mgap.gub.uy
- http://www.parlamento.gub.uy
- http://www.puembo.org
- http://www.redes.org.uy
- http://www.spf.com.uy
- http://unfccc.int
- http://www.uruguayambiental.com

Diario de Sesiones del Parlamento consultadas: tratamiento de la Ley Forestal 15.939.

- C.RR. 05/03/1986 Ordinaria. Sesión: 6. Diario:1864
- C.RR. 15/04/1986 Ordinaria. Sesión: 7. Diario: 1872
- C.RR. 16/04/1986 Ordinaria. Sesión: 9. Diario: 1873
- C.RR. 06/05/1986 Ordinaria. Sesión: 10. Diario: 1874
- C.RR. 07/05/1986 Ordinaria. Sesión: 11. Diario: 1875
- C.RR. 13/05/1986 Ordinaria. Sesión: 12. Diario: 1876
- C.RR. 03/06/1986 Ordinaria. Sesión: 14. Diario: 1878
- C.RR. 04/06/1986 Ordinaria. Sesión: 15. Diario: 1879
- C.RR. 10/06/1986 Ordinaria. Sesión: 16. Diario: 1880
- C.RR. 18/06/1986 Solemne. Sesión: 19. Diario: 1883
- C.SS. 01/07/1986 Ordinaria. Sesión: 24. Diario: 115
- C.SS. 23/07/1987 Extraordinaria. Sesión: 27. Diario: 195
- C.SS. 04/08/1987 Ordinaria. Sesión: 31. Diario: 199
- C.SS. 05/08/1987 Ordinaria. Sesión: 32. Diario: 200
- C.SS. 11/08/1987 Ordinaria. Sesión: 33. Diario: 201
- C.SS. 12/08/1987 Ordinaria. Sesión: 34. Diario: 202
- C.SS. 13/08/1987 Extraordinaria. Sesión: 35. Diario: 203
- C.SS. 18/08/1987 Ordinaria. Sesión: 36. Diario: 204
- C.SS. 01/09/1987 Ordinaria. Sesión: 37. Diario: 205
- C.SS. 29/09/1987 Extraordinaria. Sesión: 43. Diario: 211
- C.SS. 13/10/1987 Ordinaria. Sesión: 47. Diario: 215
- C.RR. 22/10/1987 Comisión General. Sesión: 54. Diario: 1971
- C.RR. 26/11/1987 Extraordinaria. Sesión: 64. Diario: 1981
- C.RR. 15/12/1987 Ordinaria. Sesión: 70. Diario: 1987

VIII- Anexos.

Anexo 1: *Principales reglamentaciones del sector forestal.*

Legislatura/período de gobierno	***Tópico económico***	***Tópico ambiental***	***Tópico de ordenamiento de suelos y bosques***
XLII: 1985-1990	Decreto Nº 451/88: Registro de prenda de bosques. Decreto Nº 931/88: Subsidio para la implantación de bosques. Ley 16.002: Art. 45 Prestación de un subsidio de hasta 30% del ficto de plantación. Decreto Nº 247/89: Beneficios tributarios a los montes de protección y rendimiento.		Decreto Nº 452/88: Declaración de terrenos forestales y calificación de bosques. Decreto Nº 23/90: Registro y disposiciones referente a transporte de productos forestales.
XLIII: 1990-1995	Decreto Nº296/94: Transferencia de bienes de activo fijo vinculados a la producción forestal.	Ley 16.226:Art. 196 y 206 : Modificación de sanciones sobre la corta de monte indígena. Decreto Nº 22/93: Protección de Bosque Nativo. Decreto Nº 24/93: Sustituye el art. 16 del decreto Nº 452/88 (Autorización de corte del monte indígena) Decreto Nº 330/93: Corta y extracción de productos forestales del Bosque Nativo. Decreto 435/94: Reglamento de evaluación de impacto ambiental.	Decreto Nº 333/90: Ampliación de la superficie de suelos accesorios a los de prioridad forestal. Decreto Nº 26/93: Nuevos grupos de suelos de prioridad forestal.
XLIV: 1995-2000	Decreto Nº 212/97: Incremento del subsidio. Ley 17.124: Sociedades anónimas. Decreto Nº 372/99: Reglamentación de las condiciones de trabajo en el sector forestal. Decreto Nº 131/00: Fijación de la tasa por la expedición de guías para tránsito de productos forestales provenientes del monte indígena.		
XLV: 2000-2005	Ley 17.453: Adóptense medidas tendientes al ajuste fiscal. Ley Nº 17.843: Exoneración de impuestos a las actividades de descortezado, trozado y chipeado. Decreto Nº 209/03: Refiere a régimen de tributación de la actividad forestal	Ley 17.234: Declárese de interés general la creación y gestión de un sistema nacional de áreas naturales protegidas.	
XLVI: 2005-2010	Ley Nº 17.905: Eliminación de subsidio. Decreto Nº 197/07: Define el concepto "pequeño productor forestal" y beneficios.	Decreto 349/005: Reglamento de evaluación de impacto ambiental y autorizaciones ambientales.	Decreto Nº 154/05: Derogase el Decreto Nº 333/90. Decreto Nº 191/06: Modificación de Suelos de Prioridad Forestal. Decreto 38/008: Madera de Calidad y Bosques de Servicio a la ganadería.
XLVII: 2010-2015			Decreto Nº 220/10: Modificación suelos de prioridad forestal.

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2: Pauta de entrevistas

Entrevista a integrantes de la DGF

1. Descripción de sus funciones y de la oficina en la que se desempeña.
2. ¿Cuándo considera Ud que la temática forestal ingresó en la agenda política? ¿Por qué motivos?
3. Con anterioridad a la ley 15939 ¿cuál era la normativa vinculada a la forestación y cuáles eran sus principales tópicos?
4. ¿Qué elementos introduce la ley 15939?
5. ¿Qué actores participan en la conformación de la misma y con qué objetivos?
6. ¿Considera que estos nuevos elementos introducidos se vinculan con el crecimiento de las plantaciones en la década de los 90'?
7. A su entender ¿qué actores han apoyado al modelo forestal? ¿qué ideas sostienen estos?
8. ¿Conoce algunos que lo han criticado? ¿en qué ideas se sostiene la crítica que realizan?
9. ¿Qué opina Ud del marco legislativo?
10. ¿Qué cambios se han introducido en los últimos años en lo que respecta a la legislación en materia forestal?
11. ¿Considera se deben realizar más cambios? ¿Cuáles?
12. ¿Cree que desde el gobierno se ha apoyado al desarrollo forestal? ¿De qué manera?
13. ¿En la actualidad cree que exista un consenso sobre el modelo forestal uruguayo?
14. ¿Qué desafíos puede enfrentar el modelo forestal uruguayo?
15. ¿Qué elementos desde la normativa se deberían impulsar para lograr un modelo forestal sustentable?

Entrevista a integrantes de grupos ambientalistas:
REDES AMIGOS DE LA TIERRA y GUAYUBIRA

1. ¿Cuándo y con qué objetivos se conformó este grupo?
2. ¿Cómo se organiza el mismo?
3. En lo que respecta a la participación de sus miembros ¿considera que los niveles de adhesión y movilización han variado desde su fundación? ¿Puede identificar etapas?
4. ¿Qué otros grupos conoce con los cuales comparte sus objetivos?
5. ¿Coordinan actividades?
6. ¿De qué manera difunde sus ideas?
7. ¿Cómo cree puede lograr aceptación y apoyo por parte de la ciudadanía?
8. ¿Mantienen reuniones con actores vinculados al modelo forestal?
9. ¿Qué actores son los más destacados en materia forestal?
10. A su entender ¿qué actores han apoyado al modelo forestal? ¿qué ideas sostienen estos?
11. ¿Conoce algunos que lo han criticado? ¿en qué ideas se sostiene la crítica que realizan?
12. Según su posición ¿cuáles han sido las claves que permiten entender el crecimiento del sector forestal?
13. ¿Qué opinión comparten en el grupo respecto al modelo forestal uruguayo?
14. ¿Considera que su postura frente al modelo es tenida en cuenta?
15. ¿Cree que se han introducido cambios en lo que respecta al modelo forestal desde sus inicios? ¿Cuáles?
16. ¿Considera que el grupo ha influido sobre los cambios llevados a cabo en la legislación forestal? ¿Sobre cuáles?
17. EN CASO QUE LA RESPUESTA SEA NO ¿Mediante qué vías considera que el grupo puede impulsar estos cambios?
18. ¿Existen elementos normativos de enfoque ambiental en el modelo forestal vigente?
19. ¿Cuáles son desde su perspectiva los desafíos que en esta materia deberá enfrentar nuestro país?
20. ¿Considera que puede lograrse un desarrollo forestal sustentable? ¿De qué manera?

Entrevista a integrantes de la COMUNIDAD ACADÉMICA: Facultades de Ciencia y Agronomía.

1. ¿Puede describir que actividades realiza?
2. ¿Ha participado en la realización de investigaciones respecto al desempeño del sector forestal?
3. ¿Qué hallazgos puede destacar?
4. ¿Qué opinión le merece el desarrollo forestal uruguayo?
5. A su entender ¿cuáles han sido las claves que permiten entender el crecimiento del sector forestal?
6. Según su consideración ¿qué actores han apoyado al modelo forestal? ¿qué ideas sostienen estos?
7. ¿Conoce algunos que lo han criticado? ¿en qué ideas se sostiene la crítica que realizan?
8. ¿Qué opinión le merece el marco legislativo que regula al sector forestal?
9. Antes de que se aprobara la ley marco 15939 ¿conoce qué ideas sostenía la *comunidad científica* uruguaya respecto a las plantaciones forestales?
10. ¿Considera que dicha posición fue tomada en cuenta al momento de elaborar la ley?
11. ¿Dicha posición ha persistido incambiada en el tiempo?
12. ¿Existe una posición común en la comunidad científica respecto a las plantaciones forestales en la actualidad?
13. ¿Qué investigaciones recientes que evalúen el impacto del desarrollo de las plantaciones en la actualidad conoce?
14. ¿Existe difusión de los hallazgos?
15. ¿Mediante qué medios y a qué niveles los mismos se difunden?
16. ¿Considera que existieron actores que cambiaron su posición con respecto al modelo forestal en función a estos hallazgos?
17. ¿Qué receptividad por parte del gobierno creen tienen los hallazgos realizados?
18. ¿Considera que se han introducido cambios en el modelo forestal desde sus inicios?
19. ¿Cuáles son desde su perspectiva los desafíos que en materia ambiental vinculada a la forestación deberá enfrentar nuestro país?
20. ¿Considera que se puede lograr un desarrollo forestal sustentable? ¿De qué manera?

Entrevista a integrantes de la Sociedad de Productores Forestales.

1. ¿Cuándo y con qué objetivos se conformó la SPF?
2. En lo que respecta a sus miembros ¿considera que los niveles de adhesión y movilización han variado desde su fundación?
3. ¿Mantienen contacto con la dirección forestal? ¿coordinan actividades con la misma?
4. ¿Han mantenido contacto con integrantes de grupos ambientalistas?
5. ¿Qué opinión le merece el desarrollo de la actividad forestal?
6. ¿Cuándo considera Ud que la temática forestal ingresó en la agenda política? ¿Por qué motivos?
7. Según su posición ¿cuáles han sido las claves que permiten entender el crecimiento del sector forestal?
8. ¿Cuáles son los elementos que hacen al sector rentable?
9. ¿Considera que el sector forestal genera beneficios sociales? ¿cuáles?
10. A su entender ¿qué actores han apoyado al modelo forestal? ¿qué ideas sostienen estos?
11. ¿Conoce algunos que lo han criticado? ¿en qué ideas se sostiene la crítica que realizan?
12. ¿Qué opina Ud del marco legislativo que regula el sector forestal?
13. ¿Qué cambios se han introducido en los últimos años en lo que respecta a la legislación en materia forestal?
14. ¿Considera se deben realizar más cambios? ¿Cuáles?
15. ¿Cree que desde el gobierno se ha apoyado al desarrollo forestal? ¿De qué manera?
16. ¿Qué desafíos puede enfrentar el modelo forestal uruguayo?
17. ¿Existen elementos normativos de enfoque ambiental en el modelo forestal vigente?
18. ¿Puede considerarse al modelo forestal como un modelo sustentable?
19. En caso que la respuesta anterior sea NO ¿Qué elementos desde la normativa se deberían impulsar para lograr un modelo forestal sustentable?

Anexo 3:

Sistema de creencias: fragmentos de desgrabado de entrevistas.

TÓPICO I: Impactos ambientales:

COALICIÓN AMBIENTAL:

Comunidad epistémica: 1) hay tres impactos claves, uno es sobre el agua, está claro que el consumo del agua que hacen las plantaciones forestales, particularmente el eucaliptos hace que las cuencas pierdan significativamente el rendimiento hídrico, digamos que en el orden de un 30%, se estima para las condiciones de Uruguay, y a su vez afectan las recargas de las napas freáticas de las cuales a su vez toman agua cuando están a profundidades razonables, con lo cual a veces se vulnera más al acuífero que específicamente a las cuencas hídricas. El otro impacto que tiene, muy serio, es sobre los suelos, particularmente sobre la fertilidad de los suelos, hemos analizado el comportamiento de los cationes que nos los nutrientes fundamentales para la vegetación y la productividad primaria y la acidez queda muy claro de que hay efectivamente una disminución drástica de nutrientes, cationes y a su vez, una drástica acidificación del suelo, que a todos los efectos, parece irreversible, las últimas investigaciones, estamos en estos días mandando un artículo a publicar, indican que inclusive pueden cambiar la mineralogía de las arcillas, lo cual tiene efectos muy severos sobre la fertilidad de los suelos. El último de los impactos a destacar es la fragmentación del hábitat, se están forestando las zonas de mayor diversidad biológica del país y a su vez en superficies suficientemente grandes como para generar una fragmentación del hábitat que va a implicar un proceso de erosión biológica severa y además los grandes parches de forestación fragmentan el hábitat y entonces inviabilizan una cantidad de poblaciones que requieren de cierta conectividad para poder reproducirse adecuadamente y sobrevivir.

2) Por una parte destaco avances en metodología que permite superar los problemas de vacío respecto a estudios previos, en mi investigación precisamente aún no tengo hallazgos acabados, no tengo idea para donde está yendo el sistema, por un lado reconozco la aparición de perturbaciones en el equilibrio en los ecosistemas, pero si tomáramos algo así como fotografía del ecosistema podríamos encontrar dos alternativas, o un punto de equilibrio nuevo del ecosistema o uno inestable en donde no hay certezas de cuál es el cambio que va darse, pero a su vez en las variables agua y suelo hay tendencias preocupantes de cambios, entonces el hallazgo más importante hasta el momento es que estamos construyendo nueva metodología para medir impacto, en un breve lapso de tiempo tendremos más certezas.

Grupos Ambientalistas:

1)Es una opinión que venimos construyendo desde los 90 cuestionando, nuestros documentos a principios de los 90 hablaban de los impactos en el agua, hablaban del impacto en el transporte en nuestras carreteras, en nuestra caminería, que íbamos a tener un camión pasando cada 5 minutos por

las carreteras uruguayas, todas las cosas que dijimos lamentablemente hoy están en el discurso de las empresas, hoy el problema, escuchábamos a Rosario Pou que era la presidente de STORA ENSO en el Uruguay hablando del problema de las carreteras cosas que nosotros lo decíamos a principios de los 90. Lamentablemente mucho de los problemas que nosotros anunciábamos cuando el modelo estaba todavía en forma incipiente y se podían haber tomado políticas para que esos problemas no existieran se consolidaron, en ese momento cuando empezaron a aparecer las plantas de celulosa se decía la madera está plantada, que vamos a hacer con ella, bueno esta plantada la madera poné una fábrica, no dos ni tres, o sea hace muchos años, cuando se entró a ver que el modelo no era tan bueno, que tenía impactos sociales, ambientales, económicos para el país se podría haber frenado porque hoy ante los hechos consumados estas fábricas necesitan seguir plantando entonces no sigamos aprobando fábricas y veamos otros modelos.

Los productores rurales que viven en las zonas donde están forestados los campos, se han visto gravemente perjudicados por eso, los intendentes de las intendencias de los departamentos más forestados lo han criticado porque claramente le genera muchísimos gastos y no le dan ni un peso, porque están exonerados de contribución inmobiliaria y sin embargo se tienen que hacer cargo de todo el mantenimiento de la caminería, por tener que pagar gastos de caminería y en los últimos años han logrado el apoyo del gobierno central para eso porque durante muchos años se veían gravemente afectados económicamente.

2) Las ideas que sostienen la crítica está orientada al modelo en sí. Nosotros siempre aclaramos que el tema no es el árbol, no es el eucaliptos, no es el pino, no tienen nada que ver los montes de abrigo que se plantaban años antes en el campo, de abrigo de sombra, para obtener madera para piques, postes para alambrados para los ranchos, para lo que fuera, o sea, esa pequeña plantaciones que podían llegar hasta media hectárea o muchísimo menos no es el problema, el problema es cuando se ocupan grandes superficies con un solo cultivo y aparte un cultivo que tiene un ciclo de 7 u 8 años, no estamos hablando de una cebada que es anual o semestral que se rota luego con otro cultivo, hablamos de un cultivo que tiene raíces muy profundas, "tocones" enormes que quedan en la tierra que se van cortando cada siete u ocho años, ahí se vuelve a replantar entre filas, nuevamente una nueva planta y después puede haber procesos de rebrote o una nueva plantación, pueden darse ciclos de 30 años donde la tierra está hipotecada a eso y lo que queda después ahí, no sabemos, porque nadie se ha puesto a estudiar eso, lo que vemos por como van quedando los suelos en el transcurso de los años es que esos suelos no van a servir para nada después de 30 años de forestación, entonces ese es el principal argumento que sostenemos, la falta de agua, es otro muy grande, hacia el modelo, porque se ha plantado sin tener en cuenta las cuencas hídricas por ejemplo, sabiendo que el eucaliptos y el pino, más que nada el eucaliptos, consumen muchísima agua por día.

COALICIÓN FORESTAL:

Sociedad de Productores Forestales:

Ellos creen que nosotros manejamos mitos y mentiras, que nuestros criterios científicos para decir que la actividad no daña al medioambiente son falsos, que manipulamos datos, con certeza emiten opiniones sin sustento académico y científico además de decir cosas que son mentiras a la población que mucho no conoce de los impactos ambientales que genera cualquier actividad productiva como la lechera por ejemplo, los carteles que tu ves acá sobre los mitos son parte de una campaña que salimos a hacer hace unos años para desmentir parte de sus dichos, sobre la mala calidad del empleo, sobre la gran extensión de tierra de lo que dicen es "monocultivo", de la fertilidad de los suelos que luego no servirán para nada, en fin, cosas que por ahora científicamente no han podido demostrar a nadie, ellos saben quienes son, no los menciono para no darles trascendencia, ellos saben, son aquellos que en prensa dicen todas esas mentiras y no investigan lo suficiente para debatir con criterios científicos serios. Creo que vos ya lo habrás identificado a estos actores.

Dirección General Forestal:

Opino que eso mientras no existía experiencia en el Uruguay se mantenía todo como ¡uy cuidado! Bueno ahora ya tenemos experiencia, tema suelo: tenemos plantaciones en el Urguay de más de 60 o 70 años donde se ha forestado y re forestado o se ha manejado los rebrotes y ahí están, ejemplo Minas, pero bueno se dijo que esas eran manejadas, pero bueno, hoy tenemos replantaciones es decir, poner plantitas donde existía una plantación ya sea, porque era pino, y ya no hay pino, o era eucaliptos y se manejó la cepa de rebrote porque la plantita nueva tiene mejora genética y las empresas prefieren matar la cepa anterior y plantar de nuevo y siguen viniendo, es decir el tema de suelos, nunca ví un informe de suelos, de la división de suelos que dijera que esto iba a terminar con los suelos, hoy existe ya experiencia. El tema del agua, decían que el Uruguay iba a terminar siendo un desierto, bueno primero cuando en el año 87 se promulgó la ley, en los primeros años de los 90 cuando empezó a desarrollarse el plan forestal, desde la dirección forestal, los técnicos, antes de que anduvieran por ahí diciendo cuidado con el agua, hicimos una investigación a nivel mundial para identificar donde radicaba, en que país radicaba la principal fortaleza técnica para analizar el tema del agua con la plantación especifica de eucaliptos, bueno no fue muy difícil si el país, aún hoy, que tiene más bosques plantados en el mundo es Brasil, es lógico que en Brasil alguien tendría que estar estudiando la relación del eucaliptos y el agua, por supuesto que lo estaban investigando, y trajimos al Uruguay al que en aquel momento Walter Di Paula Lima quien era director de la investigación forestal en el instituto de investigaciones brasilero como si fuera director del INIA, y que era el principal de la carrera forestal, creo, si mal no recuerdo, en la Universidad de San Pablo, vino, hizo una recorrida por el Uruguay, por supuesto con cientos de trabajos específicos en este tema, y está el informe en la biblioteca y dentro de las cosas que dice es que dadas las condiciones naturales del

Uruguay, por ejemplo las condiciones naturales de suelo y clima y las necesidades de los eucaliptos, no era previsible que el Uruguay tuviese problemas y lo que tenía que hacer era, manejo adaptativo, código de buenas prácticas, bueno, en ese momento no se prendió ni siquiera una luz amarilla, ya no digo ni roja, ni amarilla, entonces que se hizo, se siguieron las recomendaciones que dejó el técnico, por ejemplo a los pocos años se desarrolla el código de buenas prácticas forestales, en común acuerdo con todos los que quisieron participar, estaban todos los ministerios que tenían que ver, estaba la Sociedad de Productores forestales, intervinieron los contratistas forestales, no intervinieron las ONG'S porque no quisieron, se invitó a la Red de ONG'S ambientalistas, no vino nadie, se invitó a la red de Organizaciones sociales y si participó. Entonces el problema es de agua, los que han habido, y voy a poner un caso específico, el famoso caso de Soriano, también, se fue del Ministerio, del programa, no me acuerdo ahora el nombre, yo leí el informe, y si hay problemas, pero es una zona donde hubo siempre problemas, donde son pequeños productores que tienen pozos de brocal, no es el pozo típico que tiene un establecimiento agropecuario, es un pozo de muy pocos metros, que en época de seca siempre tuvieron problemas, que no tienen mantenimiento, y que son unos pocos metros, entonces si hubiesen pozos normales, no tendrían problemas, más, en esa misma zona en establecimientos agropecuarios pegados a donde está viviendo esta gente, no hay ningún problema, entonces de que hablamos, hoy ya hay estudios en la Facultad de Ingeniería y en conjunto con la Facultad de Agronomía han realizado estudios donde es claro, por supuesto que hay más necesidad de agua con eucalipto, con un árbol, que con pasto, eso está en la tapa del libro, ahora en las condiciones del Uruguay eso no trae consecuencias tremendas como las que se plantean, por supuesto, dicho sea de paso, el acuífero Guaraní está a salvo no.

<u>TÓPICO II: Legislación forestal: régimen de subsidios y caracterización que los actores hacen de las reglamentaciones</u>

COALICIÓN AMBIENTAL:

Comunidad epistémica:

1)Bueno, el marco legislativo que regula al sector forestal está hecho a medida del interés forestal, por lo tanto desde el punto de vista de la producción forestal es muy bueno. Todas las tierras que tienen buena aptitud forestal fueron declaradas de prioridad forestal inclusive luego de una reunión convocada por el MGAP en que todas las instituciones involucradas se manifestaron en contra de que se declararan de prioridad forestal algunas áreas el Ministerio igual las declaró de prioridad forestal, o sea creo que eso lo dice todo.

2) No se mucho, creo que utilizó mucho de la legislación chilena pero se que el Estado uruguayo lo elaboró como a puertas cerradas, sin consulta a expertos prácticamente, no se llamó a voces variadas, se tomo una mirada y por ahí se terminó el tema.

Grupos Ambientalistas:

1)Y claves netamente económicas, cuando vos subsidias y exoneras de todos los impuestos a un sector vienen las grandes empresas que tienen la plata para invertir, ejemplo pensemos en como ha crecido el precio de la tierra y no ha frenado al sector, entonces la pagaste para que forestaran, lo subsidiaste, totalmente libre de impuestos, y después las empresas más grandes como UPM y STORA ENSO que son los mayores propietarios de tierra del Uruguay pueden poner una fábrica en puerto franco y zona franca, entonces toda la cadena productiva esta libre de impuestos en la mejor lógica de economía de enclave.

COALICIÓN FORESTAL:

Sociedad de Productores Forestales:

Como modelo es de destacar que es una política de Estado que muestra confianza en sus protagonistas y donde los políticos de todos los sectores se han embarcado en el desarrollo y le han dado permanencia a la política, el hecho de que las reglas sean claras y constantes se ha logrado que se conforme como un modelo que se puede evaluar como muy positivo. Algo a destacar es que en materia de relaciones laborales se han realizado las negociaciones con buenos resultados con casi nulos conflictos gremiales y otro elemento más a mencionar es que este modelo a logrado con éxito incorporar la mano de obra femenina especializandola y generando vías de profesionalización en muchas carreras afines por lo que a nivel general son más que positivas las evaluaciones que podamos hacer de este modelo.

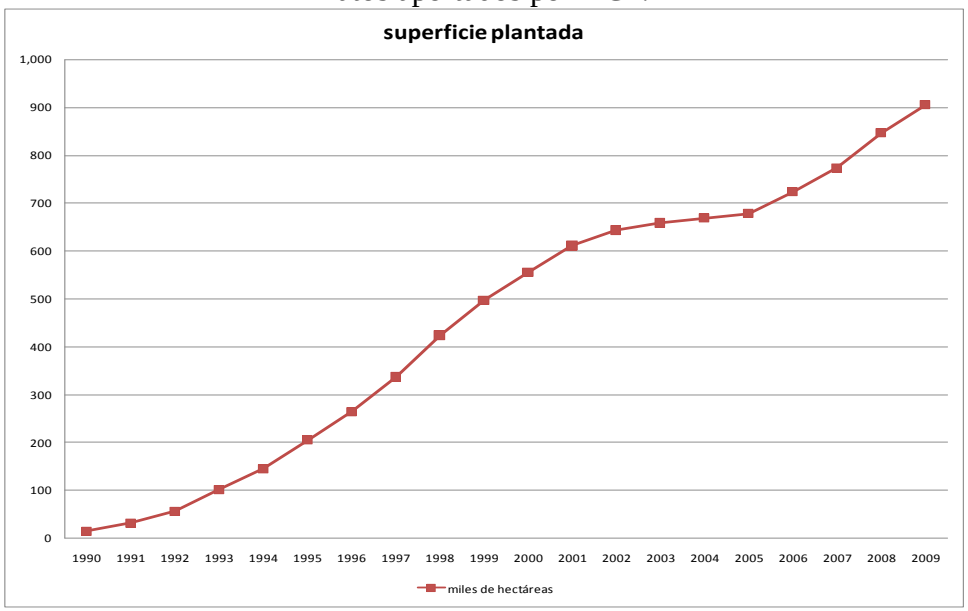
Dirección General Forestal:

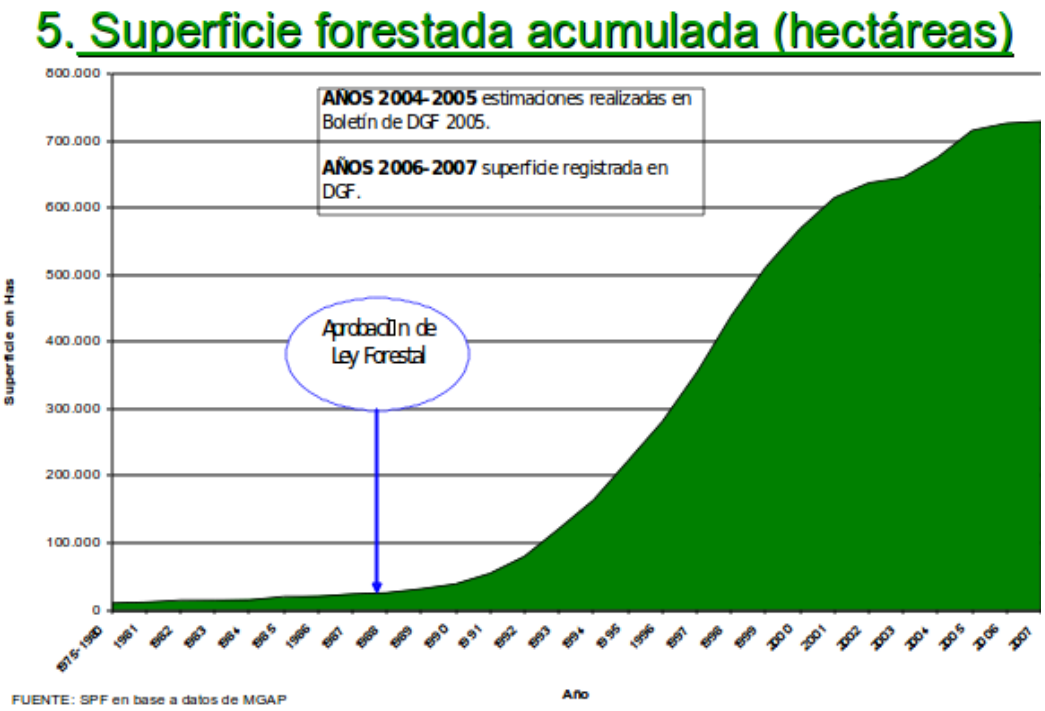
Lo más destacado es el fondo forestal y los subsidios que se pagaron, no creo que hayan sido la clave ya que una vez retirados los incentivos siguen plantando empresarios nacionales, y siguen viniendo empresas transnacionales, lo que cambió es el marco internacional y lo que hubo si fue una señal importante del Estado uruguayo donde estuvo dispuesto a poner fondos en este sector a través de subsidios lo cual es una señal muy importante, no por el subsidio y lo que vale el subsidio, un subsidio que se paga en el año 0 sobre el 50% de la plantación en una producción que va a 10 o 20 años y te diré que tiene muy poco efecto, en realidad el principal efecto fue el de mostrar que el Estado estaba dispuesto a invertir en el sector

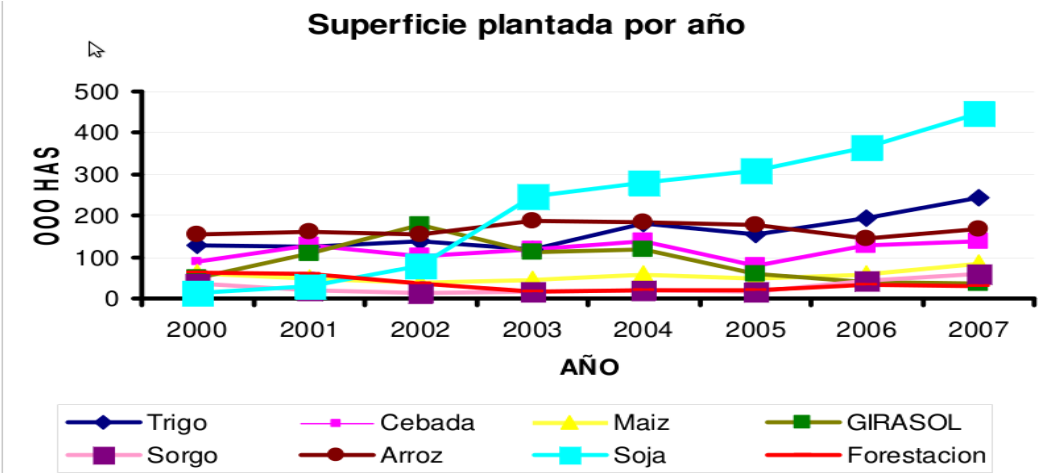
Anexo 4:

Evolución de las hectáreas forestadas.

Datos aportados por DGF.



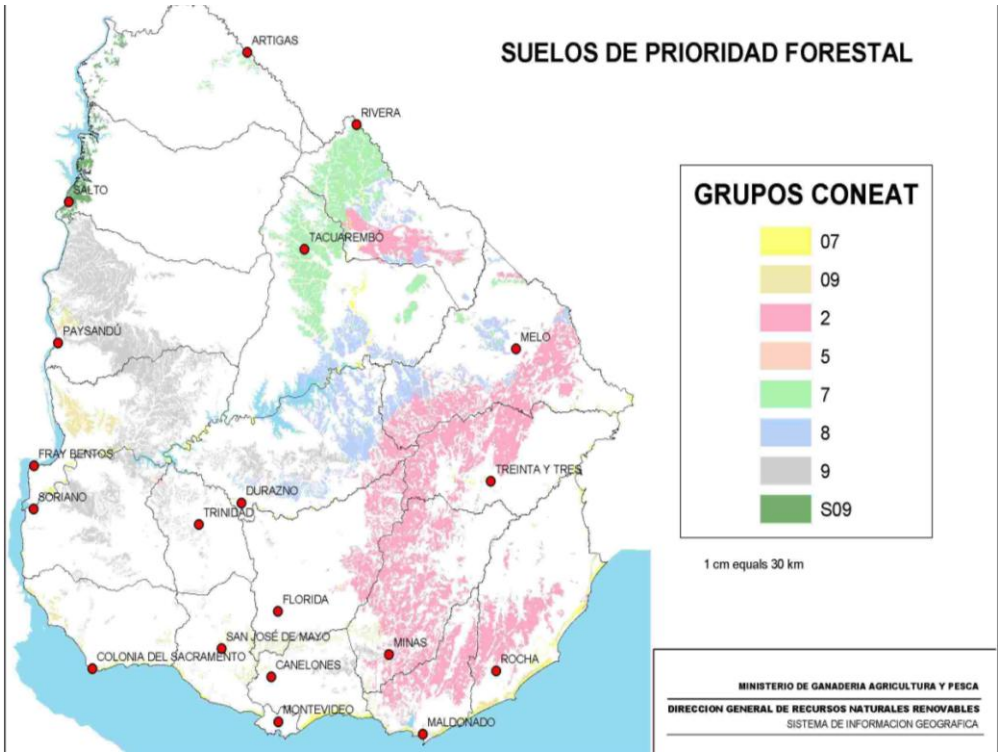


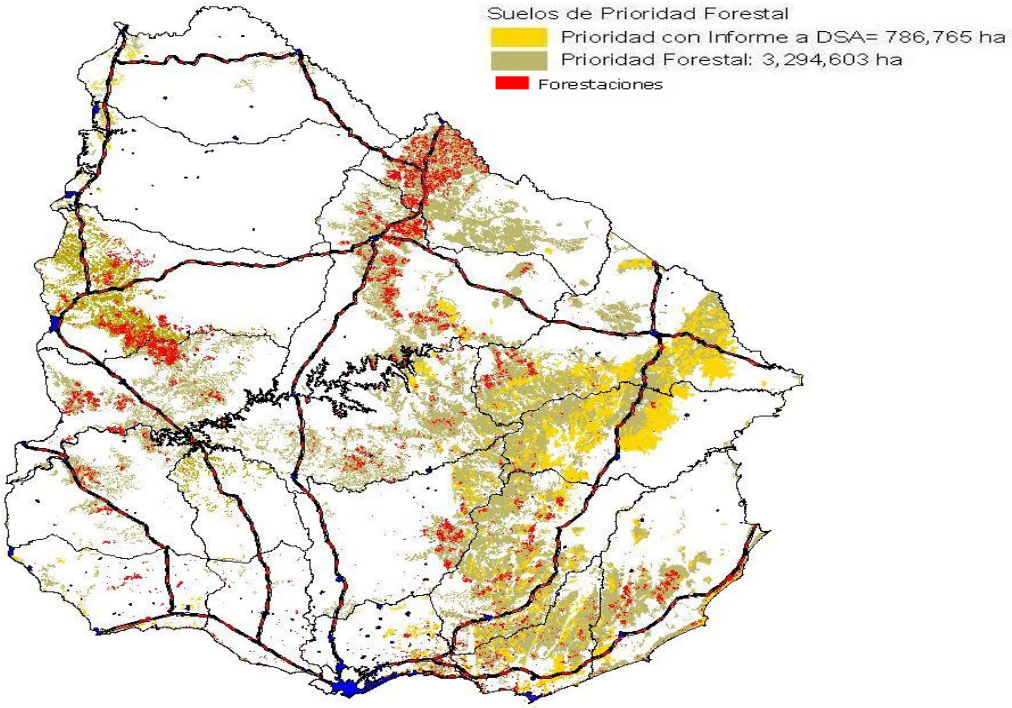


Anexo 5:

Evolución de los suelos declarados de prioridad forestal

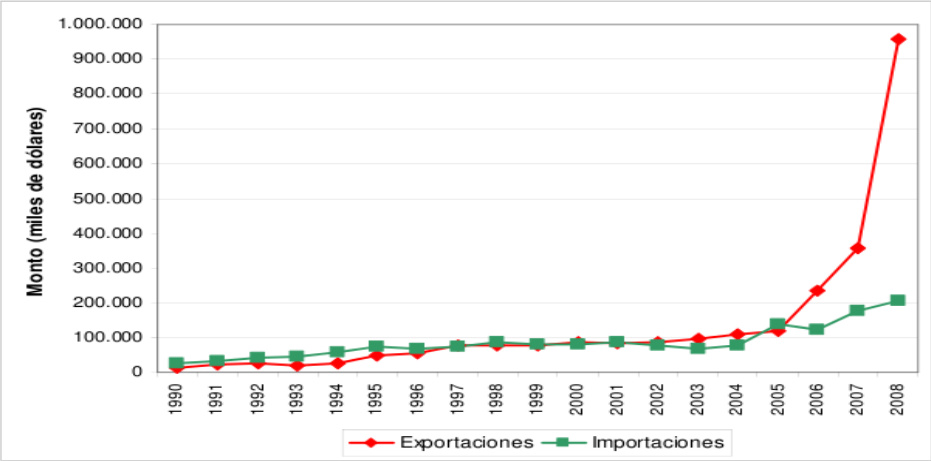
Anterior al decreto 191/06



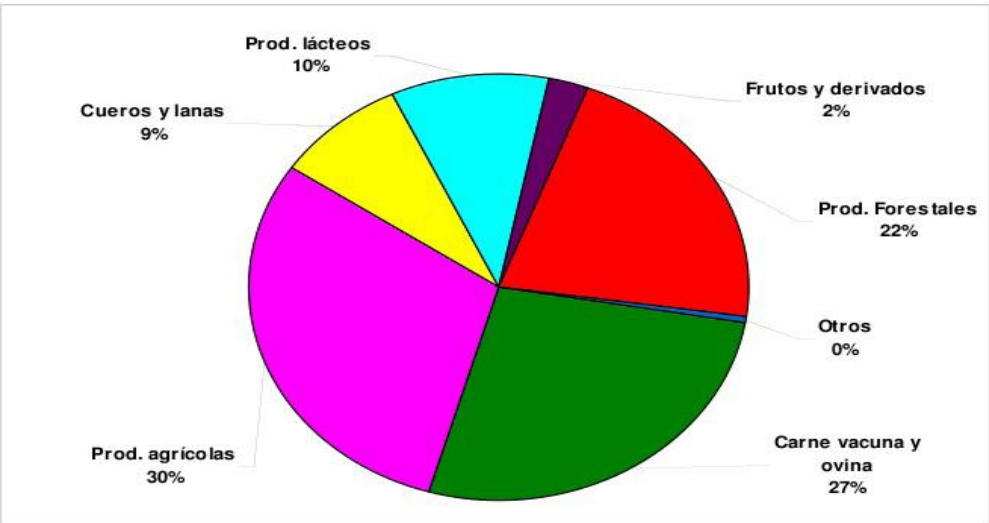


Anexo 6: Indicadores económicos de la actividad forestal

Evolución de las Exportaciones e Importaciones Forestales
(expresadas en miles de dólares)



Exportaciones Agropecuarias 2010



Fuente: Elaborado por SPF en base a MGAP/OPYPA

Contribución del Sector Forestal	1990	2005
Áreas Plantadas (hectáreas)	45,000	714,000
Promedio anual de plantaciones (hectáreas)	3,000	50,000
Número de propietarios forestales	178	1,083
Exportación de Productos Forestales (en millones de dólares)	13	142
Importación de Productos Forestales (en millones de dólares)	26	21
Balanza Comercial en productos forestales (en millones de dólares)	-13	+121
Inversión estimada (en millones de dólares – fuente: SPF)	<150	>900
Generación de Empleo (N° de personas – fuente: SPF)	1000	14,000

DESGRAGBADO DE ENTREVISTAS.

Entrevista a integrante de la Sociedad de Productores Forestales.

- ¿Cuándo y con qué objetivos se conformó la SPF?

Bueno se fundó por la década de los 50, más precisamente en el año 1959, la idea era nuclear a los productores nacionales que se habían iniciado en la producción forestal, en la actualidad nos conformamos como una gremial que nuclea a productores nacionales, empresas madereras, en general contamos con integrantes de toda la cadena productiva de la madera, desde el productor plantador hasta los acerraderos y esto es una gran peculiaridad, incluimos a todos y de manera horizontal, es decir en pie de igualdad, además somos parte integrante de la Asociación Rural del Uruguay. Como te decía se inició con la seguridad de los productores nacionales de que era necesario comenzar a profundizar el desarrollo de la forestación, creía y creemos que es de primer orden promover el desarrollo de este sector, y bueno esa era la meta a seguir lograr un buen desarrollo del sector forestal

- En lo que respecta a sus miembros ¿considera que los niveles de adhesión y movilización han variado desde su fundación?

Sin dudas que ha variado, comenzó siendo impulsada por un grupo pequeño de productores nacionales y a medida que el desarrollo forestal se fue ampliado, hemos nucleado a todos los integrantes de la cadena foresto-industrial, el trabajo nos ha unido y la meta también por lo que hoy en día somos muchos sus integrantes.

- ¿Mantienen contacto con la dirección forestal? ¿coordinan actividades con la misma?

Sí y de manera muy fluida te diré, tenemos confianza en ellos y hemos trabajado mucho juntos, nos reunimos muy frecuentemente y hemos generado muy buen vínculo con sus integrantes, en todo momento, consideramos que sería imposible trabajar por separado, de espalda al sector público, te repito que por suerte hemos trabajado muy bien juntos, más que nada por la regulación que tiene este sector y al ser ellos como el "ente padre" nos es difícil no considerarlos a la hora de analizar determinadas acciones.

- ¿Han mantenido contacto con integrantes de grupos ambientalistas?

Bueno, con los que han querido sí, por ponerte un ejemplo te cuento que en el marco de la certificación unit algunos intervinieron en la creación de los parámetros que se crearon para certificar plantaciones, pero a nivel general salvo escasos ejemplos no son muy activos frente a nuestras convocatorias y tampoco son de los que se interesen por mejorar los vínculos con nuestra gremial.

- ¿Qué opinión le merece el desarrollo de la actividad forestal?

Bueno, en primer lugar es un sector productivo muy dinámico que se encamina a buen ritmo a

superar la mera plantación dado que la agregación de valor crece con la llegada de industrias procesadoras de esta materia prima, me parece también que es un sector que aún sin utilizar las mejores tierras obtiene muy buenos resultados en cuanto a los ingresos que genera para el país. Como modelo es de destacar que es una política de Estado que muestra confianza en sus protagonistas y donde los políticos de todos los sectores se han embarcado en el desarrollo y le han dado permanencia a la política, el hecho de que las reglas sean claras y constantes se ha logrado que se conforme como un modelo que se puede evaluar como muy positivo. Algo a destacar es que en materia de relaciones laborales se han realizado las negociaciones con buenos resultados con casi nulos conflictos gremiales y otro elemento más a mencionar es que este modelo a logrado con éxito incorporar la mano de obra femenina especializándola y generando vías de profesionalización en muchas carreras afines por lo que a nivel general son más que positivas las evaluaciones que podamos hacer de este modelo.

- ¿Cuándo considera Ud que la temática forestal ingresó en la agenda política? ¿Por qué motivos?

La temática como una preocupación por allá por la década de los 60' cuando se pensaba en el déficit que tenía ese sector en cuanto reglamentación, por decir de una manera como política de Estado a partir de la Ley 15939 del 1987 donde todos los partidos la votaron apoyando el impulso y la regulación del sector, sin lugar a dudas esta política es una política de Estado que no ha sufrido grandes transformaciones porque todos miran para el mismo lado en este tema, sabían y saben que el país debía hacer algo respecto a la forestación mirando no solo la posibilidad de usar aquellas tierras de baja productividad para otros sectores sino también por todos los plus que genera en cuanto que desde la semilla hasta el producto final, cualquiera sea, aporta mano de obra, valor agregado a la producción y algo importante de destacar el desarrollo descentralizado que genera, porque como es una actividad de campo los buenos efectos se sienten en todo el país y los beneficios llegan a todas las regiones entonces estos motivos fueron más que suficientes para embarcarse en el proyecto, respaldándolo y estableciendo la legislación correspondiente junto al los decretos y demás reglamentaciones que fueron realizándose en el transcurso de estos años. El Estado ha apoyado y esperemos lo siga haciendo.

- Según su posición ¿cuáles han sido las claves que permiten entender el crecimiento del sector forestal?

Bueno en primer lugar porque ha contado con la participación de empresarios serios que invierten en la actividad porque saben que además de tener reglas claras las mismas no han sufrido el embate de los cambios en el gobierno, entonces saber que es una política de Estado ayuda en ese sentido, hay además condiciones de clima que hacen que si bien las tierras utilizadas son llamemosle las menos productivas las plantaciones crecen a buen ritmo, otra cosa importante es que se ha

desarrollado una cadena productiva bastante diversas que han aumentado el ritmo de las plantaciones, la demanda de mano de obra y la calificación de los mismos, es también destacable que si bien el sector es bastante joven respecto del resto de las actividades agropecuarias del país cuenta con un juicio favorable desde el exterior por lo que el inversor decide venir con la confianza de que el sector tiene buen desarrollo, es serio, está bien reglamentado y esa reglamentación no cambia con frecuencia como pasa en otras áreas.

- ¿Cuáles son los elementos que hacen al sector rentable?

En primer lugar quiero aclarar que la rentabilidad, así como sucede en demás sectores de producción agrícola no es la que se considera a nivel público, si bien los rendimientos son buenos no son lo que se digan exagerados como muchos creen que es, necesita de gran inversión inicial y esperar un promedio de 7 u 8 años a que las plantaciones crezcan, las tierras no son las más fértiles pero aún así los retornos son buenos. El hecho además de que sea un sector tan regulado brinda más que trabas seguridad a la inversión y no debemos olvidar que existe una muy buena demanda a nivel nacional e internacional, esto es otro de los puntos que lo hacen un sector dinámico y rentable.

- ¿Considera que el sector forestal genera beneficios sociales? ¿cuáles?

Claro que sí, son muchos los pueblos del interior que antes de la forestación estaban venidos a menos, con pocos servicios de consumo, educativos y que una vez que se comenzó a desarrollar el sector se notó un cambio importante, se ve a simple vista, esto se da porque la cadena foresto-industrial tiene muchas tareas a realizar que requiere una muy variada mano de obra, donde mujeres y hombres se requieren por igual, entonces se generan puestos de trabajo con buenos niveles salariales, otra cosa que no quiero olvidar mencionarte es que en algunos lugares donde se instalaron grandes empresas acerraderas o de celulosa se han establecido buenos vínculos con la población ayudando muchas veces en iniciativas de desarrollo urbano y apoyo en otros casos de solidaridad sobretodo a las escuelas y liceos de esos pueblos.

- A su entender ¿qué actores han apoyado al modelo forestal? ¿qué ideas sostienen estos?

No se si llamarle Estado o políticos pero sin lugar a dudas que uno de los actores importantes son los integrantes del gobierno que durante estos años, desde sancionada la ley 15939 y puesta en marcha la legislación reglamentaria, hasta hoy, ha dado claras señales de estabilidad, apoyo y confianza hacia el sector, entonces por una parte los partidos que han sido gobierno. Otro actor fundamental ha sido la dirección forestal, que ha coordinado con nosotros y ha sido guía importante, no solo en cuanto a la información que nos brinda, control, regulación sino que como ente testigo ha dotado al sector de la seriedad institucional necesaria para invertir con seguridad en este sector. Los productores nucleados en esta sociedad sin dudas que apoyan apostando a la inversión en toda la cadena productiva, y algunos integrantes de la comunidad científica, de agronomía y de veterinaria, en esta área digamos que es en donde están más divididas las aguas,

como siempre en todos los ámbitos de la vida hay de todo.

- ¿Conoce algunos que lo han criticado? ¿en qué ideas se sostiene la crítica que realizan?

Ellos creen que nosotros manejamos mitos y mentiras, que nuestros criterios científicos para decir que la actividad no daña al medioambiente son falsos, que manipulamos datos, con certeza emiten opiniones sin sustento académico y científico además de decir cosas que son mentiras a la población que mucho no conoce de los impactos ambientales que genera cualquier actividad productiva como la lecheria por ejemplo, los carteles que tu ves acá sobre los mitos son parte de una campaña que salimos a hacer hace unos años para desmentir parte de sus dichos, sobre la mala calidad del empleo, sobre la gran extensión de tierra de lo que dicen es "monocultivo", de la fertilidad de los suelos que luego no servirán para nada, en fin, cosas que por ahora científicamente no han podido demostrar a nadie, ellos saben quienes son, no los menciono para no darles trascendencia, ellos saben, son aquellos que en prensa dicen todas esas mentiras y no investigan lo suficiente para debatir con criterios científicos serios. Creo que vos ya lo habrás identificado a estos actores.

- ¿Qué opina Ud del marco legislativo que regula el sector forestal?

El marco legislativo tiene más elementos de control que de beneficios como suele pensarse comunmente, aprovecho la oportunidad para decirte que son exagerados los comentarios sobre los subsidios que se dicen hemos recibido, a medida de ejemplo, el subsidio a las plantaciones se ha pago en cuotas con atrasos y aún no se han terminado de pagar, más allá de los apoyos financieros, la regulación creo es la clave, que no limita la actividad sino que la da certezas, eso si, que no se reglen más las cosas. (risas)

- ¿Qué cambios se han introducido en los últimos años en lo que respecta a la legislación en materia forestal?

Bueno tenemos por un lado la eliminación del subsidio del 2005, que en realidad es un adelanto de lo que se suponía se iba a suspender creo que el plazo se vencía en 2007 y bueno se adelantó su finalización, se consideraba que el sector no necesitaba ya de ese apoyo porque había adquirido una dinámica propia. Tenes después como importante la ley de ordenamiento territorial y medio ambiente que no se ha reglamentado mucho. En realidad más que cambio, en otros aspectos hay nuevas reglamentaciones y decretos por ejemplo en cuanto a la madera de calidad, pero estos no son cambios sino profundizan lo ya reglamentado.

- ¿ Considera se deben realizar más cambios? ¿Cuáles?

No, por favor, que no regulen más, ni que cambien las reglas de juego, necesitamos mantenernos como estamos, estos rumores o propuestas poco serias que circulan en prensa sobre nuevos impuestos a la tierra nos parece que no es cosa que se pueda decir así por decirlo, hay que pensar que nosotros necesitamos conocer que rumbo toma la cosa, como te comenté anteriormente este sector es por lejos el más reglamentado de todos las actividades productivas así que creo que como

estamos, estamos bien.

- ¿Cree que desde el gobierno se ha apoyado al desarrollo forestal? ¿De qué manera?

Si, manteniendo las reglas claras, dando señales de hacia donde se va y considerando que el Estado asumío que se embarcaba en una política que necesitaba de un largo aliento para funcionar y dar sus frutos por los que el sector con su ritmo de crecimiento y con los réditos que ha dejado al país ha demostrado ser viable, entonces, el Estado reconociendo esto continuó en la línea de impulsar este desarrollo con determinados beneficios, no tan exagerados como se suponen en el común pero que han ayudado.

- **¿Qué desafíos puede enfrentar el modelo forestal uruguayo?**

Uno de los desafíos está en mantener y profundizar el ritmo de las plantaciones, conjugado con mejorar la infraestructura para poder movilizar de manera más eficiente los productos, en materia ambiental también tenemos desafíos, como todo, tratar de que los ecosistemas se mantengan lo mejor posible y que el impacto sean tan cuidado como hasta ahora, no podemos abandonar las metas que hemos abordado hasta el momento porque creo se va bien.

- ¿Existen elementos normativos de enfoque ambiental en el modelo forestal vigente?

Si, ejemplo de ellos es el código de buenas prácticas que ha sido guia para las plantaciones, el hecho de que los proyectos de plantaciones importantes deban ser autorizadas lo demuestra, el hecho de que existan suelos clasificados de prioridad forestal tiene un enfoque que si bien es productivista es también ambiental, la certificaciones de los bosques según protocolo del FCC son elementos ambientales, si bien se podría profundizar creo que se está en una buena senda.

- ¿Puede considerarse al modelo forestal como un modelo sustentable?

Si, de eso no tenemos dudas, creo que a lo largo de la entrevista cuando hablamos de lo laboral, de lo ambiental y lo económico quedó claro que la consideramos una actividad sustentable y sostenible.

- **En caso que la respuesta anterior sea NO ¿Qué elementos desde la normativa se** deberían impulsar para lograr un modelo forestal sustentable?

Desgrabado de entrevistas realizadas a actores:

Entrevista a integrantes de grupos ambientalistas:

GUAYUBIRA

- ¿Cuándo y con qué objetivos se conformó este grupo?

El grupo Guayubira se creó allá por el año 97, y de los objetivos el principal fue comenzar a difundir información sobre el monte indígena contrarrestando un poco a lo que ya se venía promoviendo en esa época del modelo forestal y la forestación identificando las plantaciones como bosques, justamente el nombre es el nombre de una especie indígena de madera muy flexible, imputrecible, por eso un poco la identificación con ese árbol, el guayubira y nació entorno a la temática del monte indígena, con el tiempo, que siempre estaba subyacente el tema de los monocultivos forestales en Uruguay, la ley de promoción de la forestación del año 87-88 que a diez años ya se estaba empezando a implementar, ya habían empezado a venir empresas a plantar se fue incorporando casi en paralelo el tema plantaciones, entonces tiene dos patas: monte indígena y forestación o sea monocultivos, con el tiempo a su vez porque esto es todo un ciclo el de la forestación, con el tiempo, empezamos a trabajar sobre el tema fábricas de celulosas, porque toda esta promoción de monocultivos el destino era las plantaciones industriales para celulosas.

- ¿Cómo se organiza el mismo?

El grupo está formado por una secretaría que en este momento la ejerce el movimiento mundial por los bosques como uno de los grupos que integra guayubira y además funciona con una comisión directiva y una comisión asesora, en la comisión directiva están dos organizaciones de las más importantes en cuanto al trabajo que hacen en las áreas de guyubira que son RAPAL Uruguay que trabajan con todo el tema agrotóxicos y agricultura orgánica y Redes Amigos de la Tierra Uruguay que está en el tema soja, plantaciones. Después la comisión asesora es un poco más amplia hay periodistas, integrantes de otras organizaciones, y cada tanto, o sea, se hace una reunión anual que trata de estrategias y tres reuniones más en el año de planificación y coordinación.

- En lo que respecta a la participación de sus miembros ¿considera que los niveles de adhesión y movilización han variado desde su fundación? ¿Puede identificar etapas?

Si, Guayubira en especial no tiene miembros, no es una organización civil, formal, ni ONG formal, es un grupo y nunca tuvo miembros, lo que siempre tuvo, fue bueno, esa forma de funcionar en cuanto a comisiones de trabajo y después contactos, personas que estan en contacto con nosotros tanto en Montevideo como en los distintos departamentos del interior y funcionamos a través de convocatorias a eventos o a charlas, con un gran listado de correos electrónicos, que lo dividimos en tres áreas: gobierno o sea parlamentarios y ministerios, prensa y contactos particulares, personas y organizaciones que reciben toda nuestra información, de esa forma se difunde la temática que trabaja el grupos

- ¿Qué otros grupos conoce con los cuales comparte sus objetivos?

En especial los que integran en forma fuerte y activa a Guayubira son Redes Amigos de la Tierra y RAPAL Uruguay, después en diferentes grados, hemos hecho trabajos, e integra Guayubira es la UITA que es la Unión internacional de trabajadores de la Alimentación y afines, el grupo Eco-Tacuarembó, CIEDUR, hemos hecho en momentos muchos trabajos en conjunto pero no integra nuestro grupo, la red de Ong's ambientalistas y después dependiendo del caso y la empresa, por ejemplo si estamos hablando de forestación o de la zona donde estemos trabajando con el tema forestal trabajamos en conjunto con una comisión de fomento rural de la zona, con una ONG del departamento indicado, o sea es todo en base a contactos y a acuerdos diarios con la población.

- ¿Coordinan actividades?

Si, en lo posible sí, se trata siempre de coordinar, ahora el tema es que hay a nivel general en el Uruguay una desmovilización muy grande en los últimos años, que recién ahora estamos un poquito reflotando esa movilización, con todo lo que fue la marcha hace unos días por la tierra y los recursos naturales que ahí se unieron una cantidad de personas y personajes, un abanico muy diverso, de productores rurales, de pescadores artesanales, de gente de ONG'S, de organizaciones sociales, organizaciones políticas incluso, fue una de las primeras movidas grandes yo creo que realmente preocupadas por la tierra y los recursos naturales mirándolo a eso con cara ambiental.

- ¿De qué manera difunde sus ideas?

Básicamente por medio de nuestra página Web, donde tratamos que todos los materiales que maneja el grupo, los documentos o los relatos de viajes que se hacen de giras al interior del país queden publicados en la página web y después por medio de una lista de correo electrónico.

- ¿Cómo cree puede lograr aceptación y apoyo por parte de la ciudadanía?

Nosotros estamos convencidos que cuanto más se transmita el testimonio real de pobladores locales que están, en el caso de la forestación, siendo impactados, ya sean productores familiares o pequeñas y medianas empresas, como que la gente confía más en tí, transmitis otra seguridad y otra confiabilidad en lo que estas diciendo, y en el porqué nos oponemos en este caso a la forestación, en cuanto al monte indígena estamos trabajando con un grupo de viveristas de especies nativas y se trata de que no quede como que desde Montevideo salen directivas, parece que eso fuera lo peor, desde la capital y atrás de un escritorio estas tratando de hacer algo, como que estas desvinculado de la temática, bueno tratamos de estar siempre en el campo, con salidas de campo, entrevistas a gente que vive del monte que produce especies nativas, que produce frutales nativos para tener en cuenta los usos del monte indígena.

- **A su entender ¿qué actores han apoyado al modelo forestal? ¿qué ideas sostienen estos?**

El modelo forestal fue promovido directamente desde el gobierno y lo que hemos visto en el

transcurso de los años desde que se promulgó la ley, han pasado todos los partidos por el gobierno y ha sido promovido por los tres, blancos, colorados y frente amplio, por otro lado quién más promueve, la sociedad de productores forestales porque obviamente son empresarios que tienen su interes en el campo y las empresas transnacionales, gobiernos extranjeros o empresas que vienen desde el exterior con ánimo de invertir entonces obviamente también les sirve que haya una promoción. En cuanto a las ideas que sostiene estos tratan de dar argumentos, argumentos de generación de empleo, argumentos de desarrollo local, argumentos de que no impacta en agua, no impacta en el suelo, que no impacta en otras producciones, nosotros a esto lo hemos tomado como mentiras, de alguna manera, se sacó hace un tiempo una publicación que se llamaba 10 respuestas a 10 mentiras, en el momento del auge de la promoción utilizando los principales argumentos de las empresas y del gobierno mostrando cuál era la otra cara de eso y yo creo que con el correr de los años varias de ellas han demostrado que son así.

- **¿Qué rol ha tenido la comunidad científica al respecto?**

Como en todo hay de todo, en la comunidad científica tenes un grupo de docentes e investigadores de Facultad de Ciencias que hizo un estudio muy crítico a la forestación y a la fábrica de celulosa hace unos años, y tenes otro tipo de académicos que promueve la forestación, en general se da que la formación forestal en Uruguay, o sea, Facultad de Agronomía, forma tradicionalmente más bien forestales y no forma neutralmente, o sea académicos que tengan una mirada amplia sobre lo que es la forestación, con especies nativas, la forestación con especies exóticas y los impactos o beneficios que tiene una y otra, está muy acompañada la formación a la política de gobierno de promoción de la forestación

- ¿Conoce algunos grupos o actores que lo han criticado? ¿en qué ideas se sostiene la crítica que realizan?

Si, con el tiempo la cosa es así, a medida que uno se va dando la cabeza contra la pared, o que chocas o que te impacta se empieza a reaccionar, entonces, vimos que al principio los productores rurales, la gente de campo como que no salían por su misma forma de ser, tranquila, que no se opone a las cosas, como que asume muchas cosas como que no tiene otra opción vimos que la gente de campo no acompañaba y nos preocupaba, y decidimos esperar, y con el tiempo vimos que a los diez años, cinco, siete, dependiendo del lugar, empezaron a reaccionar, y quienes reaccionaron primero, fue la gente de Soriano, de Cerro Alegre, que fueron los primeros que se quedaron sin agua, entonces cuando vieron que la zona del entorno de ruta 14, cerca de Mercedes, empezó a faltar el agua a medida que los campos que rodeaban esas poblaciones iban siendo forestados, ahí vieron que la forestación tenía impactos, entonces empezaron a sumarse a las movidas más bien ciudadanas de ONG'S que estaban en contra de la forestación y de a poco han ido surgiendo en otros lugares, en Tacuarembó, en Tranqueras, en Rocha, en otros parajes más, que se

han visto sin agua, que se han visto con un precio de campos desorbitantes, o sea, valores que fueron dos veces su valor y ahora hasta cinco veces su valor, entonces la gente que arrienda no podía ya arrendar porque no podría cubrir este costo o porque los campos iban siendo comprados por forestales y tampoco habia más campo para arrendar para pasturas de invernada para los que practican la ganadería, entonces, de a poquito se ha ido sumando gente y obviamente las organizaciones, que siempre es una lucha para poder sobrevivir, en Uruguay no hay una política de promoción de las ONG'S ambientalistas, no tienen ningún tipo de apoyo, entonces que consigan algun pequeño financiamiento para funcionar lo hacen, las que no, no, y con el tiempo han ido muriendo o cayendo una cantidad de pequeñas organizaciones en el interior del país.

Las ideas que sostienen la crítica está orientada al modelo en sí. Nosotros siempre aclaramos que el tema no es el arbol, no es el eucaliptus, no es el pino, no tienen nada que ver los montes de abrigo que se plantaban años antes en el campo, de abrigo de sombra, para obtener madera para piques, postes para alambrados para los ranchos, para lo que fuera, o sea, esa pequeña plantaciones que podían llegar hasta media hectarea o muchísimo menos no es el problema, el problema es cuando se ocupan grandes superficies con un solo cultivo y aparte un cultivo que tiene un ciclo de 7 u 8 años, no estamos hablando de una cebada que es anual o semestral que se rota luego con otro cultivo, hablamos de un cultivo que tiene raíces muy profundas, "tocones" enormes que quedan en la tierra que se van cortando cada siete u ocho años, ahí se vuelve a replantar entre filas, nuevamente una nueva planta y después puede haber procesos de rebrote o una nueva plantación, pueden darse ciclos de 30 años donde la tierra está hipotecada a eso y lo que queda después ahí, no sabemos, porque nadie se ha puesto a estudiar eso, lo que vemos por como van quedando los suelos en el transcurso de los años es que esos suelos no van a servir para nada después de 30 años de forestación, entonces ese es el principal argumento que sostenemos, la falta de agua, es otro muy grande, hacia el modelo, porque se ha plantado sin tener en cuenta las cuencas hídricas por ejemplo, sabiendo que el eucaliptus y el pino, más que nada el eucaliptus, consumen muchísima agua por día para poder crecer porque en base al agua que toman es el crecimiento que tienen y fijate que aquí en Uruguay crecen en 7 u 8 años mientras que en otros países crecen en 40, 50, 80 depende de los climas más fríos más nórdicos, entonces tampoco se ha estudiado como va a ser la afectación del agua en especial, y cuanta superficie forestal puede bancar cada cuenca hidrográfica, todos los impactos de ese modelo, que está ocupando suelos que eran utilizados con pradera para ganadería o agricultura, con una clasificación, que se llama índice de CONEAT que estaban basados en la productividad de carne y lana no a lo que es la agricultura o la forestación, por lo tanto están ocupando suelos diciendo que no sirven para nada, tierras que de repente sirven para la agricultura, suelos que son arenosos que sirven para plantar sandías, maní, una cantidad de cultivos que se hacían en el Norte, o en suelos donde hay mucha roca pero que en general son recargas de acuíferos

o de ríos, en especial el Santa Lucía por ejemplo, en Mina se está forestando cantidad que es donde están los afluentes del Santa Lucía, en suelos donde se suponen no sirven para nada, pero cada suelo, cada ecosistema tienen su función y de repente no podes cultivar pero es lo que te está dando el agua potable a todo Montevideo, Canelones y a la más mitad del país, eso como algunos de los puntos, es muy complejo el tema, y lo vemos como ese modelo, vos estas plantando, después la materia prima, la cortas, la extraes, y la exportas a una zona franca donde se procesa y a su vez se exporta lo que se saca, para el Uruguay es extraer materia prima y exportar a una zona franca, o sea, estamos sacando rolos, todo el valor agregado de la celulosa, de un posible papel o lo que fuera mientras se haga en zona franca es terreno que ya no es Uruguay.

- Según su posición ¿cuáles han sido las claves que permiten entender el crecimiento del sector forestal?

La fundamental es la ley forestal, sin la ley forestal no se hubiera podido promover la forestación de esta forma porque la ley incluye una cantidad de beneficios, la clave es, vos le decís a cualquier productor rural no te cobro primaria, no te cobro contribución, plantá y yo te devuelvo el costo de lo que plantes una vez que prenda y esté creciendo en tu campo, importá maquinaria que no te cobro impuestos a la importación, cualquier persona en el Uruguay puede ser exitosísima si le damos la mitad de los beneficios que le dieron a la forestación, la clave es tener una ley que los ampare en el sentido de una cantidad de beneficios que hacen posible que una inversión sea viable.

- ¿Considera que su postura frente al modelo es tenida en cuenta?

Yo creo que saben cuales es nuestra postura, lo tienen en cuenta en el sentido de que son conscientes de que esto es así, de que el modelo impacta, que genera sus costos, pero a su vez no se ve reflejado en las políticas de gobierno, porque, para decirlo mal y pronto, no hay interés en escuchar, no hay interés porque se contradice con esa línea de gobierno que se está promocionando, nos ha pasado con representantes del Ministerio de Ganadería que estando ocupando cargos en Dirección Forestal negaban que la forestación impactara en el agua, y con el tiempo, a medida que fueron dejando sus cargos, empezaron a incluir en sus discursos "bueno porque el agua, porque hay que ver donde se planta" o sea mientras están en sus cargos defienden a capa y espada la forestación, después si tu lo sacas de ese ámbito y los agarras en otro lado el discurso cambia, porque obvio no son necios y es gente inteligente, es distinto negar los impactos que no saber que existen, porque la promoción va en contra de reconocer determinados impactos.

- ¿A qué niveles o por quienes la misma ha sido considerada?

Yo creo que por gran parte de la ciudadanía, con el tiempo no, nosotros estamos acá desde el año 97 y con el tiempo de a poquito la gente, con nuestros argumentos, demostrando con los testimonios de gente que vive y sufre los impactos y con hechos, y aparte con hechos no solo del

modelo forestal sino también en otros ámbitos de la política estatal vamos viendo cual es la línea del gobierno y como viene la mano y vas uniendo la promoción de la forestación, con la apertura a la mega minería, con la venta de dunas, con los puertos de aguas profundas en zonas balnearias agrestes turísticas, hay una cantidad de hechos que van dándonos a nosotros más credibilidad por un lado y sumando gente que tenía dudas sobre si la fábrica de celulosas era buena o mala y te agarraban por el lado de argentinos contra uruguayos, y no contaminan y del decir que contaminan por debajo de los parámetros permitidos era como decir no contamina y después yendo con la gente del campo y a sumarse a otros emprendimientos como que se está generando una conciencia ambiental en defensa de la tierra cada vez más creciente en el Uruguay, entonces bueno, a esos niveles, nuestros argumentos, nuestros materiales e información llegan, obviamente a las demás organizaciones sociales y ambientales también, y de a poco a productores integrados a sociedades de productores, por ejemplo, comisión de fomento rural dependiendo de la zona, hay gente que acompaña que nos da datos, hay zonas que no, donde a su vez la forestación hace convenios con las comisiones de fomento rural y como que van captando algunos sectores que no se nos hace después fácil coordinar o trabajar con ellos en conjunto, es un tema muy difícil el de hacer que nuestra voz tenga recepción, este tema es el peor de todos, porque si te fijas la soja, también que es otro tema que es importantísimo para Uruguay como un modelo a gran escala, con un paquete de agrotóxicos impresionantes, la soja fue mucho más rápida de mostrar su impacto porque el paquete de agrotóxicos era mayor que en la forestación, se veía más como un cultivo, como agricultura, y la forestación no se veía tanto como un cultivo y pegó mucho más fuerte, la reacción fue mucho más fuerte por parte de los productores locales, por ejemplo la minería también, o sea la mega minería era tan grotesco el planteo, el ducto, las exploraciones, que también generó una reacción rápida, en el caso de la forestación ha costado mucho más este planteo llevarlo a la población en general, pero creo que de a poquito, acompañado por todo lo demás, va sumando gente.

- ¿Cree que se han introducido cambios en lo que respecta al modelo forestal desde sus inicios? ¿Cuáles?

No, los cambios que se han introducido respecto a algunos beneficios que ya no tienen sentido, las empresas ya tienen todo plantado y porque por ley con los años iban a ir cayendo se fueron eliminando, algunos de ellos no todos, pero por otro lado, van sumando nuevos, tenés otro tipos de promociones, tenés otorgamiento de zona franca, después que ya tenés los campos comprados, las plantaciones a los 10 años caen unos pero vienen otros que son mejores aún y más importantes para la empresa que invierte, como las zonas francas, todos los beneficios para obtener los permisos, los estudios de impacto ambiental, o sea se va acompañando el proceso del modelo con los beneficios que se van obteniendo

- ¿Considera que el grupo puede influir de alguna manera para realizar cambios en la legislación forestal?

Se ha intentado, hemos hecho dos o tres eventos enfocados en legislación, ley forestal es una sola y está comprendida en ella la protección del monte nativo y la promoción de la forestación, entonces una de las cosas que hemos intentado hasta ahora es generar espacios de discusión para discutir un poco este tema, veíamos que es imposible modificar la ley forestal si no se divide lo que es monte indígena de lo que es forestación, o sea, una plantación no es un bosque, una cosa es la promoción del monte indígena, la protección, que no se corte, comenzar a utilizarlo responsablemente, a conocer sus funciones y otra cosa muy distinta es como se promueve la forestación y para qué. Hasta ahora no hemos tenido un logro en ese sentido porque obviamente para hacer esto tenemos que llegar a legisladores o a gente que esté en los ministerios y toda esa gente en este momento está abocada a la promoción de la forestación, entonces no les interesa dividir esa ley, o revisar, o ser críticos frente a la promoción forestal.

- ¿Existen elementos normativos de enfoque ambiental en el modelo forestal vigente?

Si pero falso, digamos, se visten de verde, es lo que se llama maquillaje verde, en general como se ve ahora, todo es sustentable, todo es verde, todo es ecológico, se han agarrado muy fuerte de lo que es la certificación, la certificación en Uruguay está llevada a cabo básicamente por dos empresas, SGS, y Smartwood que utilizan el sello verde del FSC que es el consejo de manejo forestal, que es un sello europeo que también se está utilizando en todos los países del Sur y que lo que hace es certificar que esa plantación es sustentable, nosotros lo que decimos es que no es sustentable una plantación mientras sea plantada dentro de ese modelo que es a gran escala, con una sola especie, y que es exótica, eso siempre va a generar impactos por lo tanto nunca va a ser sustentable, entonces nunca tendrían que se certificadas. Todo el tema del sello este del FSC surge porque había una movida por el consumo de especies nativas y de frutos de bosques y las selvas, entonces había consumidores europeos preocupados por no seguir desforestando los pulmones del mundo entonces empezaron a promover un uso sustentable y consciente de la madera, ahí surgió el FSC que tenía 9 principios para la protección de bosques, con el tiempo, a medida que se fue promoviendo la forestación, no solo acá, este modelo se está dando en todos los países del Sur, hacia donde se están trasladando las plantaciones y las fábricas, es que en todos esos países por la misma época surgieron las leyes forestales, las promociones de las plantaciones, en Chile, en Uruguay, en Brasil, en Argentina, en Tahilandia, en Sudáfrica, en Mozambique, Indonesia, Malasia, toda la faja de países del sur empezaron todos más o menos en la misma época a promover los monocultivos de árboles, por una necesidad del Norte para alimentar las grandes industrias, más que nada de papel y de aceite, porque son monocultivos de eucaliptus, pinos y de palma aceitera, entonces dentro de toda esa política de promoción se estaba viendo en el Norte que se podía afectar

los bosques del mundo, entonces surge el FSC con 9 principios para la protección y que la madera que se extrajera de esos bosques o selvas fuera extraída con determinadas precauciones, con el tiempo se incorpora el principio 10 y ese principio está destinado especialmente a las plantaciones de árboles, obviamente identificando bosques con plantaciones, que se incorporan como un punto más, nosotros tenemos una campaña muy fuerte contra ese principio número 10 y contra la certificación de monocultivos de árboles de especies exóticas, entonces eso que está visto por las empresas y que los gobiernos acompañan como una imagen verde, como una buena cara de que está todo certificado en Uruguay, frente a esto nosotros somos tremendamente críticos, porque una plantación que agota el agua, que seca el suelo, que promueve la proliferación de plagas, que impacta a las poblaciones locales, no puede nunca ser sustentable, lo otro es que ellos compran grandes superficies de campo, se sabe que Montes del Plata tiene en este momento 250 mil hectáreas, que UPM tiene 220 mil hectáreas, que Weyerhaeuser o Colombade tiene 145 mil hectáreas, todas ellas tienen dentro de sus campos, obviamente, sectores del monte indígena, entonces ellos por ley están obligados a protegerlos, y ellos muy hábilmente ellos usan eso para promoverse también, dicen: tenemos reservas ecológicas, promovemos al monte indígena, y la fauna, y están obligados por ley a hacerlo, no es una bondad de la empresa, si no lo hacen es multada, bueno va a tener sus costos, si pudiera la empresa no lo haría porque ha pasado de que pudiendo y mientras no se sepa talan al monte indígena para tener más superficie de campo para plantar, calculan ya dentro de su inversión las multas, porque calculan la porción de campo a desforestar generaría mayores retornos que los que costaría pagar una multa, tienen esa imagen falsa, como el modelo, que no es sustentable.

- ¿Cuáles son desde su perspectiva los desafíos que en esta materia deberá enfrentar nuestro país?

El gran desafío es primero cortar la inversión extranjera, destinada a forestación y celulosa, primero para, en segundo lugar y obviamente promover otras cosas, porque lo que se dice ahora es que venga la inversión extranjera o no hay otra alternativa, parar la inversión además para estudiar en dónde estamos, que queremos, y que país queremos. Otro desafío es que la forestación que ya está, empezar a estudiar donde está implantada, cómo afecta a las cuencas hidrográficas y que tipos de suelo tiene y a partir de cada corte empezar a ver bueno esta superficie de 2 mil hectáreas que está forestada impacta de tal manera debería haber solo 500, y restringiendo de a poquito en cada corte hasta que se reduzca hasta lo que se considere adecuado, eso acompañado de la revisión real de las características de los suelos, no hacer lo que se está haciendo ahora en Colonia que porque Montes del Plata necesita suelo forestables con beneficios y se están revisando ciertos suelos para que sean pasados de suelos comunes productivos a suelos de prioridad forestal, o sea se requiere hacer una revisión real de todo los suelos del país para saber para qué es apto y cuál es su función

óptima, y ahí bueno podrán promover la forestación, donde se diga estos suelos no sirven para nada y por un período de 8 años no quedarían afectados y se foreste acá, y luego realizar determinada conversión o rotación de cultivos que permita que no se agote el suelo y el recurso que es la tierra. Estos realmente son desafíos y consideramos que son muy difíciles de encarar por el gobierno en las condiciones actuales de promoción.

Entrevista a integrantes de grupos ambientalistas:

REDES AMIGOS DE LA TIERRA

1) ¿Cuándo y con qué objetivos se conformó este grupo?

Redes nació en el 89, es una organización de ecología social, no solamente vemos los temas desde el lado ambiental exclusivamente sino también su relación con la sociedad claramente, si hay injusticias a nivel de la sociedad va a haber injusticias en el relacionamiento con la naturaleza y para nosotros mirar los temas ambientales es mirarlos desde lo social, lo ambiental, lo político y lo económico.

2) ¿Cómo se organiza el mismo?

Somos una ONG, tratamos de no ser una ONG pero somos una ONG, aunque en los hechos somos un colectivo de trabajo.

3) En lo que respecta a la participación de sus miembros ¿considera que los niveles de adhesión y movilización han variado desde su fundación? ¿Puede identificar etapas?

Si, han habido diferentes etapas según las campañas en las que hemos estado participando, según el momento histórico y la campaña también tenes más o menos gente, por ejemplo nosotros fuimos muy activos en todo lo que fue la campaña de la reforma constitucional del agua, participamos desde el origen, desde que empezamos a pensar que hacer para impedir que se ampliara el modelo privatizador de Maldonado, y bueno hicimos toda una etapa ambiental en eso y ahí fuimos muchos los que estábamos laburando y que trabajamos para, bueno, recolectar las firmas y disparar el proceso de reforma, y después hacer la campaña para que la gente votara y llegamos al 64,7% de apoyo de la población en trabajo con otras organizaciones que es nuestra modalidad, nosotros procuramos cuando trabajamos en campañas ser una pata más de un movimiento en donde aportamos todo lo que tenemos de conocimientos.

4) ¿Qué otros grupos conoce con los cuales comparte sus objetivos?

La comisión nacional del agua compartimos sus objetivos y somos parte, el grupo guayubira con el que compartimos mucho, por ejemplo pensar bueno como resistir a un modelo forestal, organizaciones y personas que estamos trabajando hace mucho tiempo juntos.

5) ¿Coordinan actividades?

Si, no muy frecuentemente, en realidad dependiendo de la agenda de cada uno y los temas que estén el en tapete.

6) ¿De qué manera difunde sus ideas?

A través de comunicados de prensa, página Web, programas radiales, televisivos, diarios.

7) ¿Cómo cree puede lograr aceptación y apoyo por parte de la ciudadanía?

Bueno difundiendo los impactos que algunas medidas tienen, informando a la gente.

8) ¿mantienen reuniones con actores vinculados al modelo forestal?

Te diré que depende, nosotros algunas veces vamos, escuchamos muy educadamente, algunas veces nos hemos retirado, a las de la SPF y la DGF no, a esas ya sabemos que si nos invitan es solo para cumplir y decir "mirá como los integramos", como esta decisión es consensuada, en realidad nos vamos a informar, porque pensamos que por más que pongamos nuestra visión ellos siguen defendiendo su chacrita, y no van a cambiar su idea al respecto.

9) ¿Qué actores son los más destacados en materia forestal?

Bueno ¿te los ordeno? Para nosotros son: la DGF, SPF, la JICA, FAO, el BID, en menor medida la DINAMA, y bueno nosotros los que "le damos batalla" con CIEDUR y algunos académicos de Ciencias. Después los demás han jugado papeles momentáneos.

10) A su entender ¿qué actores han apoyado al modelo forestal? ¿qué ideas sostienen estos?

Las empresas principalmente que son quienes lo impulsaron y lo desarrollaron, el Banco Interamericano de Desarrollo que también ha apoyado, el Banco Mundial que fue el que hizo la política para impulsar esto, la JICA que es una agencia del gobierno japonés que también fue la primera que hizo el modelo forestal, la que impulsó la ley forestal del 87, todos los partidos políticos que votaron la ley forestal porque bueno fue una votación por unanimidad no podemos olvidar eso, los gobiernos que han pasado desde el 87 hasta ahora que han consolidado y fortalecido el modelo. Estos lo defienden porque sostienen que hay crecimiento económico, sostienen que hay inversión extranjera que genera desarrollo, sostienen que no hay impactos, que es muy bueno forestar la pradera, que aumentan la cantidad de pájaros, que aumenta la calidad de agua, que aumenta la calidad de vida de la gente, que es fantástico.

11) ¿Conoce algunos que lo han criticado? ¿En qué ideas se sostiene la crítica que realizan?

Los productores rurales que viven en las zonas donde están forestados los campos, se han visto gravemente perjudicados por eso, los intendentes de las intendencias de los departamentos más forestados lo han criticado porque claramente le genera muchísimos gastos y no le dan ni un peso, porque están exonerados de contribución inmobiliaria y sin embargo se tienen que hacer cargo de todo el mantenimiento de la caminería, por tener que pagar gastos de caminería y en los últimos años han logrado el apoyo del gobierno central para eso porque durante muchos años se veían gravemente afectados económicamente pero además estamos hablando de intendentes de

todos los pelos políticos, Tacuarembó, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres, Salto, Paysandú, yo he escuchado declaraciones del intendente de Tacuarembó porque soy de Tacuarembó cuestionando claramente que no podía ser que las empresas forestales no pagaran impuestos a nivel municipal cuando los gastos que generan son altos y no dejan nada para el departamento, ejemplo UPM que tenía montes en Tacuarembó, que no dejaba nada para el departamento y sin embargo había que mantenerle las carreteras para sacar la madera. En la comunidad científica por ejemplo ha habido de todo no, estás los que dependen económicamente entonces son absolutamente mercantiles, son mercenarios del modelo, ejemplo los agrónomos, defienden a capa y espada el modelo, por lo tanto desde esa área hay una cuestión super interesante en este tema que no pasa en otros, vos cuestionas el modelo frente a ellos y los tipos se ponen como arañas peludas, se ponen furiosos, te insultan, te dicen de todo, no hay posibilidad de diálogo, entonces nosotros le decimos, sentémosno, este es mi punto de vista dame el tuyo capaz que me convences, pero no los tipos ya están furiosos, salidos de si, entonces no hay intercambio, por ejemplo en el tema de los transgénicos nos sentamos con las empresas, con el de la cámara de semillas donde sabemos que tenemos visiones totalmente opuestas del tema pero hay diálogo, nos podemos sentar en una misma mesa, en este tema vos le cuestionas y los tipos se ponen muy mal. En contra, encontrás en muchos lados, en química, en facultad de ciencias, hay gente que cuestiona claramente el modelo, cuestionan el impacto en el agua que hay del modelo forestal, en la facultad de ciencias con el análisis de cuencas que llevan hace muchos años donde te dicen claramente por ejemplo la cuenca del Tacuarembó grande es una cuenca que si se sigue forestando puede bajar hasta el 70% el caudal de la cuenca, es una cuenca estratégica ya que tres represas hidroeléctricas que dependes de esa cuenca, y cada vez es peor bueno, hay una causa que nosotros venimos denunciando en todos los niveles, a nivel de prensa, a nivel de ministros, a nivel del DINAMA, UTE y sin embargo no hemos logrado que digan bueno capaz que tenemos que parar la forestación en esta cuenca

12) Según su posición ¿cuáles han sido las claves que permiten entender el crecimiento del sector forestal?

Y claves netamente económicas, cuando vos subsidias y exoneras de todos los impuestos a un sector vienen las grandes empresas que tienen la plata para invertir, ejemplo pensemos en cómo ha crecido el precio de la tierra y no ha frenado al sector, entonces la pagaste para que forestaran, lo subsidiaste, totalmente libre de impuestos, y después las empresas más grandes como UPM y STORA ENSO que son los mayores propietarios de tierra del Uruguay pueden poner una fábrica en puerto franco y zona franca, entonces toda la cadena productiva está libre de impuestos en la mejor lógica de economía de enclave. Desde el punto de vista ambiental un árbol que en Europa, Suecia o Finlandia que son desde donde vienen estas empresas demora 40 años en crecer, acá te demora 7 años y no tenes ningún tipo de problemas por lo tanto es claro que estas empresas se van a venir a

instalar, cuando analizamos que más del 60– 70% del área forestada está en manos de 3 empresas bueno te cierra el peso de las empresas multinacionales, STORA ENSO, BOTNIA Y WEYERHAEUSER, las dos primeras celulósicas, la otra de acerrado te cierra quienes son los que se benefician con esto.

13) ¿Qué opinión comparten en el grupo respecto al modelo forestal uruguayo?

Es una opinión que venimos construyendo desde los 90 cuestionando, nuestros documentos a principios de los 90 hablaban de los impactos en el agua, hablaban del impacto en el transporte en nuestras carreteras, en nuestra caminería, que íbamos a tener un camión pasando cada 5 minutos por las carreteras uruguayas, todas las cosas que dijimos lamentablemente hoy están en el discurso de las empresas, hoy el problema, escuchábamos a Rosario Pou que era la presidente de STORA ENSO en el Uruguay hablando del problema de las carreteras cosas que nosotros lo decíamos a principios de los 90. Lamentablemente mucho de los problemas que nosotros anunciábamos cuando el modelo estaba todavía en forma incipiente y se podían haber tomado políticas para que esos problemas no existieran se consolidaron, en ese momento cuando empezaron a aparecer las plantas de celulosa se decía la madera está plantada, que vamos a hacer con ella, bueno esta plantada la madera poné una fábrica, no dos ni tres, o sea hace muchos años, cuando se entró a ver que el modelo no era tan bueno, que tenía impactos sociales, ambientales, económicos para el país se podría haber frenado porque hoy ante los hechos consumados estas fábricas necesitan seguir plantando entonces no sigamos aprobando fábricas y veamos otros modelos.

14) ¿Considera que su postura frente al modelo es tenida en cuenta?

No, o sea nuestra postura frente al modelo no, porque si no se tenían que haber tomado otras medidas, algunos pocos cuestionamientos de los que hicimos principalmente desde el punto de vista económicos como la eliminación de los subsidios, hoy la forestación no tiene más subsidios o sea no les pagamos, siguen teniendo exoneraciones impositivas pero no subsidios, ese tipo de cosas caían de maduro como caen otras cosas de maduro, como lo que yo te decía de la Cuenca del Santa Lucía y la del Tacuarembó que no se pueden seguir forestando porque van a afectar la matriz energética y cantidad y calidad de agua en el caso de seguir forestando la cuenca del Santa Lucía que le da agua potable al 60% de los uruguayos, entonces estos cuestionamientos que nosotros alertábamos de todas las formas, puede que la opinión pública no se entere pero a las autoridades se las hemos dicho personalmente, o sea están conscientes pero no hay ninguna medida, ni cuando tienen documentos científicos sobre la mesa que los lleve a tomar medidas que limiten el accionar de las empresas en nuestro país.

15) ¿Cree que se han introducido cambios en lo que respecta al modelo forestal desde sus inicios? ¿Cuáles?

Solo cambios en el régimen de subsidios, porque la recalificación de la tierra lo que hizo fue sacar los suelos pantanosos, hidromórficos, los suelos que son de bañados, pero aumentó en 300 mil hectáreas el área de prioridad forestal y las zonas por ejemplo de Río Negro, Soriano que cuestionábamos por la alta calidad de la tierra porque las áreas de prioridad forestal son tomadas por el índice CONEAT, el índice CONEAT mide la productividad ganadera del predio, no mide la productividad agrícola, cuando hablamos de tierras de Young, de Salto, son las tierras más productivas desde el punto de vista agrícola sin embargo son tierras que dicen que no sirven para nada, los forestales dicen, nosotros plantamos solo en tierras que no sirven, en los suelos que no dan riquezas, en suelos basálticos, no mentira, a ningún uruguayo, le pueden decir que los suelos de Young, Soriano o Río Negro no son ricos porque nos enseñaron en la escuela que eran las tierras más fértiles del planeta, bueno ellos dicen que esas tierras no sirven para nada, por lo tanto la recalificación que se hizo de los suelos son una gran mentira.

16) ¿Considera que el grupo ha influido sobre los cambios llevados a cabo en la legislación forestal? ¿Sobre cuáles?

No, en ninguno.

EN CASO QUE LA RESPUESTA SEA NO ¿Mediante qué vías considera que el grupo puede impulsar estos cambios?

Vamos a seguir agotando las vías parlamentarias, de diálogo con el gobierno en los espacios de participación que abra el gobierno, de información a la opinión pública para que presionen para que los cambios se realicen.

17) ¿Existen elementos normativos de enfoque ambiental en el modelo forestal vigente?

No, existen algunos pero son violados sistemáticamente, cuando se aprueba la ley de impacto ambiental del 94, en esa ley teníamos un gran debate a nivel parlamentario que era que se introdujeran las audiencias públicas, que no estaba previstas por la ley, y ahí como movimiento ambiental estábamos haciendo loby para que se aprobara la ley de estudio del impacto ambiental, en ese momento Zumarán sale y dice logré que entraran las audiencias públicas pero en esa negociación salió el estudio del impacto ambiental a la forestación que estaba en la ley pero se retira, considerando que no se necesitaban estudios de impacto. En el gobierno pasado se hace un decreto que las extensiones de más de 100 hectáreas que van a ser forestadas tienen que presentar un estudio de impacto ambiental, entonces te van a decir, para forestar tenes que presentar un estudio de impacto ambiental, eso es un mero trámite que muchas de las empresas no lo hace porque piden los permisos por 99 hectáreas, de a pedacitos y no lo hacen y aparte no ha habido ninguna prohibición que diga no se puede forestar, y nosotros hemos tenido en el gobierno pasado, en este no, para ser realistas, audiencias solicitando que la dirección nacional de medioambiente nos diga cuales son los criterios que se tienen en cuenta en momento de evaluar una forestación, es decir

se puede o no forestar, y ni siquiera el director de la DINAMA conocía los criterios que sus técnicos aplicaban, por lo tanto está en la cabeza de los técnicos, no está escrito, tratamos de lograr seguimiento pero en ningún momento logramos encontrar que se haya prohibido forestar en algún lado, lo mismo que la ley de sociedades anónimas para comprar tierras, se aprobó una ley para que no se pudieran concretar compras, sin embargo el sector forestal esta exceptuado y el poder ejecutivo a las empresas forestales las habilita a comprar tierras entonces todas las leyes que tocan al sector forestal son cambiadas en favor del sector forestal sistemáticamente.

18) ¿Cuáles son desde su perspectiva los desafíos que en esta materia deberá enfrentar nuestro país?

El tema del agua es un tema que nos salta claramente a los ojos, las últimas sequías demuestran eso, pueblitos que se han quedado sin agua y antes tenían agua de pozo y se les secaron por lo tanto las intendencias, el ejército y OSE tienen que llevar en tanque cisterna el agua diariamente hacia estas zonas, entonces el tema del agua es un tema que nos afecta directamente, un país que tiene agua y a raíz de la forestación hay momentos de crisis hídrica, otra emergencia ambiental y social, es el despoblamiento del campo, es la desaparición del productor familiar en el campo por la suba escandalosa del precio de la tierra, se han vendido miles de predios, pensemos que en un país de 16 millones de hectáreas productivas 6 millones cambiaron de dueños en los últimos 6 años, es un 30 – 40% del territorio productivo, claramente quienes han comprado lo han destinado a forestación y soja y han desaparecido productores pequeños que producían alimentos y que sostenían la red social del campo que ahora no se sostiene en muchas zonas, eso es una emergencia, si vamos a seguir consolidando el modelo forestal sojero o si tenemos que rever que en este mundo lo único que no podemos dejar de hacer como seres humanos es tomar agua y consumir alimentos del resto podremos prescindir, y lo que hacemos es destinar áreas productivas para sostener el consumo del norte en papel y soja que no tienen que ver con el proyecto de país, la soberanía de país y consolidar un Uruguay natural como dice nuestra constitución.

19) ¿Considera que puede lograrse un desarrollo forestal sustentable? ¿De qué manera?

En un ecosistema de pradera no, porque un monocultivo a gran escala no es sustentable en ningún escenario y estas empresas para sostener un aserradero o una planta de celulosa necesitan monocultivos a gran escala, por lo tanto pensemos todo la guerra ambiental que estamos haciendo, por llamarlo de una manera, para frenar la invasión a la pradera. Lo otro de las certificaciones de paso te aclaro que no es sustentabilidad lo que se gana, es maquillaje verde, nosotros como amigos de la tierra estamos en el FSC donde se certifica esto, sabemos que la certificación nació para certificar bosques que pudieran tener un manejo sustentable, una selva, un bosque tropical, un bosque de mata atlántica y ahí las empresas presionaron para certificar plantaciones y nosotros con otras organizaciones a nivel internacional hemos cuestionado todos estos años en el FSC la

certificación de árboles, la certificación de monocultivos y por ejemplo en el caso del Uruguay llevamos las certificaciones de tres empresas mostrando como todos los principios del FSC son violados, los principios que debería tener para plantación son violados, mienten y son falsos al relatar su proceso productivo. Ninguna de las certificadoras se han podido sentar con nosotros porque nos hemos negado, cuando están certificando quieren sentarse con los ambientalistas para justificar cosas falsas y nos hemos negado justamente porque no estamos de acuerdo con la certificación ambiental de las plantaciones.

Entrevista a integrante de la COMUNIDAD ACADÉMICA.

1) ¿Puede describir que actividades realiza?

Soy director del instituto de ecología y ciencias ambientales, en la unidad interdisciplinaria de Facultad de Ciencias y coordinador de la Maestría en Ciencias ambientales y me dedico a la docencia y la investigación

2) ¿Ha participado en la realización de investigaciones respecto al desempeño del sector forestal?

Bueno he trabajado y sigo trabajando en investigaciones vinculadas a los efectos ambientales del desarrollo forestal

3) ¿Qué hallazgos puede destacar?

Mías y ajenas, hay tres impactos claves, uno es sobre el agua, está claro que el consumo del agua que hacen las plantaciones forestales, particularmente el eucaliptus hace que las cuencas pierdan significativamente el rendimiento hídrico, digamos que en el orden de un 30%, se estima para las condiciones de Uruguay, y a su vez afectan las recargas de las napas freáticas de las cuales a su vez toman agua cuando están a profundidades razonables, con lo cual a veces se vulnera más al acuífero que específicamente a las cuencas hídricas, de todas maneras está claro que las divisorias de aguas son las claves en las zonas altas, o sea la cuenca alta, es la clave desde el punto de vista del funcionamiento hidrológico de los ríos y que se están comprometiendo cuencas que son fundamentales para agua potable, para riego, en el caso del arroz y para la generación de energía eléctrica, todas las cuencas de las cuales se hace aprovechamiento hídrico están siendo intensamente forestadas porque fueron declaradas de prioridad forestal, cuando en otros países como en Sudáfrica que este tema se empezó a discutir en los años 40' finalmente en los 90' prohibieron la forestación en cuencas cuyo uso, desde el punto de vista del agua, tuvieran otros usos, potable, riego, energía, quedaba prohibida la forestación con eucaliptus, acá como siempre vamos 60 años atrasados. El otro impacto que tiene, muy serio, es sobre los suelos, particularmente sobre la fertilidad de los suelos, hemos analizado el comportamiento de los cationes que nos los nutrientes fundamentales para la vegetación y la productividad primaria y la acidez queda muy claro de que hay efectivamente una disminución drástica de nutrientes, cationes y a su vez, una drástica acidificación del suelo, que a todos los efectos, parece irreversible, las últimas investigaciones, estamos en estos días mandando un artículo a publicar, indican que inclusive pueden cambiar la mineralogía de las arcillas, lo cual tiene efectos muy severos sobre la fertilidad de los suelos. El último de los impactos a destacar es la fragmentación del hábitat, se están forestando las zonas de mayor diversidad biológica del país y a su vez en superficies suficientemente grandes como para generar una fragmentación del hábitat que va a implicar un proceso de erosión biológica severa y además los

grandes parches de forestación fragmentan el hábitat y entonces inviabilizan una cantidad de poblaciones que requieren de cierta conectividad para poder reproducirse adecuadamente y sobrevivir, tenemos entonces un fuerte impacto sobre diversidad biológica teniendo en cuenta que las formaciones vegetales nativas pequeñas no son consideradas como protección del bosque indígena, pero sí son claves desde el punto de vista de la biodiversidad de nuestro ecosistema, entonces se talan enormes cantidades de monte serrano que es crítico desde el punto de vista de la diversidad biológica para forestar lo cual es un impacto grave sobre el ecosistema

4) ¿Qué opinión le merece el desarrollo forestal uruguayo?

Diríamos que dentro de los modelos forestales desde un punto de vista socioeconómico es el peor en la medida de que estamos forestando exclusivamente para pasta de celulosa que por un lado implica turnos cortos y por lo tanto una explotación muy severa del ambiente y por otro lado implica que exportemos rollizos, porque toda la transformación posterior se hace en zonas francas, quiere decir que continuamos exportando rollizos y contaminando el ambiente a partir de industrias altamente contaminantes como son las pasteras.

5) A su entender ¿cuáles han sido las claves que permiten entender el crecimiento del sector forestal?

La principal fue el estímulo económico que se les dio en determinado momento, es decir, las tierras forestales no pagan impuestos, no pagaban, ahora pagan un impuesto mínimo, pero las que se ampararon en la ley forestal tenían exención impositivas y a su vez tenían subsidios, entonces esto fue lo que disparó fundamentalmente el desarrollo forestal. Actualmente sigue desarrollándose en base a una rentabilidad que es fundamental está dada por la ganancia que generan las pasteras luego de industrializar en zona franca los productos forestales.

6) ¿Qué actores son los más destacados en materia forestal?

Bueno, en primer lugar y con grandes potestades tenes a la DGF que se encarga de la promoción y protección, principalmente, a lo largo del tiempo ha adquirido mayor visibilidad, siendo uno de los principales defensores del modelo forestal, después tenemos a la SPF que están en esta línea, o sea, fomento y lucha por mantener el estatus de beneficiario, hablando de organismos del Estado también pero con menos injerencia tenes a la DINAMA, que de a poco va tomando "color", verde no (risas). Y bueno después, aunque los tendría que haber mencionado primero, a los organismos internacionales como la FAO, JICA y GTZ. Desde hace un tiempo vienen tomando fuerza los movimiento ambientales REDES y GUAYUBIRA, los docentes de UDELAR en especial los colegas (Ciencias) y CIEDUR que si bien no es nada nuevo se ha unido mucho a la red de académicos y ambientalistas que critican al modelo.

7) Según su consideración ¿qué actores han apoyado al modelo forestal? ¿qué ideas sostienen

estos?

Bueno, digamos que los actores fundamentales han sido las agencias bilaterales y multilaterales de crédito y asistencia técnica, y posteriormente se han subido a la propuesta las asociaciones de plantadores, el gobierno, los técnicos que se benefician en sus ingresos.

8) ¿Conoce algunos que lo han criticado? ¿En qué ideas se sostiene la crítica que realizan?

Las críticas en general digamos que son más o menos las mismas que yo formulo, digamos que como actores existen ONG'S, institutos de investigación como CIEDUR, por supuesto que buena parte de la Universidad de la República y organizaciones a veces de productores como los de la cuenca de la Laguna de Rocha que se ven sumamente afectados por razones de aislamiento, de consumo de agua, de competencia por nutrientes en las zonas próximas a los cultivos forestales y básicamente lo más importante es el agua, entonces ahí hay asociaciones de productores que se oponen a la forestación.

9) ¿Qué posibilidades cree poseen esos actores para hacer llegar su posición al Estado?

Por el momento el gobierno a resultado impermeable a cualquier tipo de protestas, eso dependerá seguramente del volumen que tomen los movimientos, está claro que se está tirando mucho de la cuerda, el movimiento que se generó contra la forestación también está contra la mina de Aratirí, a su vez se genera un movimiento por la minería a cielo abierto, se genera otro movimiento por el tema de la Lagunas costeras y el Puente de la Laguna Garzón, y ese tipo de cosas, lo del puerto de La Paloma y finalmente todos esos movimientos se van juntando por intereses comunes con lo cual a la larga vas a tener una ola que va a ser difícil de parar. El tema más grave en todo esto, bueno hay dos temas: uno es la afectación irreversible de los ambientes que podrían ser utilizados con mayor rentabilidad socioeconómica y por otro lado se va a ir generando un descrédito de las instituciones públicas como efectivos controladores de las actividades que afectan al medio ambiente, si las evaluaciones de impacto ambiental y la calidad que se le exige depende del monto de la inversión y es inversamente proporcional al monto de la inversión está claro que se genera un descrédito del cual Uruguay tiene triste experiencia.

10) ¿Qué opinión le merece el marco legislativo que regula al sector forestal?

Bueno, el marco legislativo que regula al sector forestal está hecho a medida del interés forestal, por lo tanto desde el punto de vista de la producción forestal es muy bueno. Todas las tierras que tienen buena aptitud forestal fueron declaradas de prioridad forestal inclusive luego de una reunión convocada por el MGAP en que todas las instituciones involucradas se manifestaron en contra de que se declararan de prioridad forestal algunas áreas el Ministerio igual las declaró de prioridad forestal, o sea creo que eso lo dice todo.

11) Antes de que se aprobara la ley marco 15.939 ¿conoce qué ideas sostenía la *comunidad*

***científica* uruguaya respecto a las plantaciones forestales?**

Digamos que los primeros estudios sobre impacto ambiental de la forestación datan de comienzos de la década del 90' y los realizamos con CIEDUR, haciendo un trabajo de recolección bibliográfica de lo que había ocurrido en el mundo, nosotros tomamos ese trabajo nada más que para hacer una primera experiencia de un grupo de jóvenes que habíamos ingresado a nuestro equipo de trabajo, de muchas disciplinas y era la posibilidad de hacer un primer esfuerzo, con financiamiento de encarar un tema. En los hechos pensábamos que la forestación no tendría ningún impacto negativo, pero bueno, visto que teníamos la posibilidad de hacer ese estudio lo encaramos con unos fondos que venían desde Canadá, y bueno, por sorpresa nos encontramos que en el mundo había una polémica muy fuerte en relación con las forestaciones de rápido crecimiento, fundamentalmente con eucaliptus y había bibliografía que databa de la década de los 40' en Sudáfrica, pero bueno, a partir de ahí se empezó a generar un debate, promovido básicamente por CIEDUR, quién hizo que otras instancias de la comunidad académica se interesara por el hecho.

12) ¿Considera que dicha posición fue tomada en cuenta al momento de elaborar la ley?

No, la ley se hizo siguiendo las recomendaciones de la JICA que hizo el plan maestro forestal uruguayo y por lo tanto teniendo en cuenta las necesidades de altos niveles de producción, y no otra cosa.

13) ¿Existe una posición común en la comunidad científica respecto a las plantaciones forestales en la actualidad?

En la comunidad científica no hay dudas, cuando cierta cosa se llega a publicar, cuando hay un tema muy polémica en general se generan grupos interdisciplinarios y con científicos de muchas naciones, se hace un estudio, y cuando esos estudios llegan a una revista internacional ya no hay discusión desde el punto de vista científico, entonces la comunidad científica está toda alineada en este sentido porque las pruebas son irrefutables, ahora lo que hay es una gran confusión entre lo que es técnica y lo que es ciencia, los técnicos podrán tener opiniones divergentes porque trabajan sobre hipótesis pero la ciencia lo que hace es probar hipótesis, y en el caso específico de la forestación la National Science Foundation de EE.UU financió un proyecto con mucho dinero, se desarrolló en los cinco continentes y por lo tanto se juntó toda la información requerida en relación a los efectos de la forestación y hoy ya no se discute más, lo que se puede discutir o se sigue profundizando es hasta donde llegan los impactos, por eso nosotros en el último tiempo estuvimos trabajando sobre el tema de la acidificación del suelo en los minerales secundarios y encontramos que también ahí había efectos, pero en general, en lo global es un tema saldado.

14) ¿Qué investigaciones recientes que evalúen el impacto del desarrollo de las plantaciones conoce?

Uno es la que te mencioné recién sobre el impacto en los suelos, los resultados de este grupo de

investigación están en todas las revistas científicas, el grupo estuvo conformado, entre otros, por un científico argentino, un norteamericano, que es Jackson, un ecólogo argentino y nosotros formamos parte del grupo, ahí se generaron tesis de maestría, de doctorado, publicaciones diversas, ese el cerno de lo que hoy se sabe en cuanto al impacto de la forestación a nivel mundial, pero este estudio en particular analiza la situación nacional y argentina específicamente por las condiciones climáticas y grafológicas muy similares a las nuestras.

15) ¿Los hallazgos recientes han encontrado alguna repercusión en el plano de las direcciones de medio ambiental y forestal?

Bueno, calar han calado, en la dirección de medio ambiente si han calado, el tema es la capacidad que tiene para decidir en relación a políticas, yo recuerdo palabras del anterior director de la DINAMA y del ministro de Medio Ambiente que estaban muy preocupados por el tema forestal, lo que ocurre es que lo que generalmente condicionan las políticas son aspectos estrictamente económicos y supranacionales, ni siquiera los nacionales.

16) ¿Considera que se han introducido cambios en el modelo forestal desde sus inicios?

Si, se han introducido cambios, inclusive hay ahora una exigencia de evaluación de impactos ambiental para algunas forestaciones de determinado tamaño, pero en los hechos se considera el impacto ambiental de la plantación individual y no se toma en cuenta el impacto acumulativo de todas las plantaciones que se generan en una misma área, y esas cosas no se tienen en cuenta, no cabe dudas que la existencia de la necesidad de una evaluación de impacto ambiental a la larga si algún día se tienen en cuenta y se hacen bien pueden ser útiles, el resto de los cambios que ha tenido, han sido cambios en el régimen impositivo, algunas restricciones a que no se incluyan "suelos agrícolas" dentro de lo que serían de prioridad forestal que antes se permitía que existieran si el total mayor era de aptitud forestal también se podían plantar, eso se retiró de la ley, no significa que no se puedan plantar simplemente no ingresan dentro de lo que es prioridad forestal, a su vez se consideran como no agrícolas una cantidad de suelos que en el fondo son agrícolas pero a su vez dan excelentes rendimientos forestales como pueden ser las areniscas de la zona de Tacuarembó, son excelentes suelos para determinados cultivos pero lo que importa es que son los que dan mayores rendimientos de madera por hectáreas.

17) ¿Cuáles son desde su perspectiva los desafíos que en materia ambiental, vinculada a la forestación, deberá enfrentar nuestro país?

Bueno, hay desafíos diversos, uno de los que me parece más importante es cambiar la estructura de la producción, es decir, dejar de producir para pasta de papel y seguir exportando rollizos y pasar a una industrialización nacional de la madera como existe incipientemente en materia de aserraderos pero que habría que ver todo los aspectos vinculados a otros usos como la construcción, en mueblería, en una cantidad de cosas, en las cuales podría darse un uso más noble y del desastre

ambiental que estamos generando pero por lo menos sería contrabalanceado por un desarrollo industrial, generando trabajo de mejor calidad que lo de los peludos de los montes

- **¿Considera que se puede lograr un desarrollo forestal sustentable? ¿De qué manera?**

Si, si, la forestación es como cualquier cultivo, más impactante sobre el ambiente que otros cultivos pero no deja de ser un cultivo más, por lo tanto se podría haber hecho un desarrollo forestal acorde a la vocación real del uso de los suelos, respetando las altas cuencas, utilizando suelos, que los hay, donde la forestación rinde bien y no producen demasiado con otros usos, en fin, seleccionando la plantación de pequeñas porciones de la cuenca y no la cuenca entera, me refiero a las microcuencas, hay muchos mecanismos para minimizar los impactos y generar un desarrollo forestal armónico y no para exportar rollizos.

Entrevista a integrantes de la COMUNIDAD ACADÉMICA.

- **¿Puede describir que actividades realiza?**

Actualmente me encuentro realizando investigaciones respecto a los cambios en la calidad del ecosistema para el Inia, para estudiar efectos de las plantaciones forestales, en los componentes aire, suelo y tierra ya que hasta hace 4 años no había metodología para investigar el impacto, INIA en el año 2005 abre un programa nuevo de producción y sustentabilidad por carencias en el enfoque y deciden contratarme. Dado el cambio con el gobierno, cambia presidente de INIA y con ello se introduce en la agenda la sustentabilidad y sostenibilidad, se considera la necesidad de investigar y ahí comienza este trabajo que desarrollo yo ahora.

- **¿Ha participado en la realización de investigaciones respecto al desempeño del sector forestal?**

Como le decía anteriormente me encuentro en eso ahora, creando los indicadores para comenzar a estudiar los impactos desde la perspectiva de los cambios en el ecosistema.

- **¿Qué hallazgos puede destacar?**

Por una parte destaco avances en metodología que permite superar los problemas de vacío respecto a estudios previos, en mi investigación precisamente aún no tengo hallazgos acabados, no tengo idea para donde está yendo el sistema, por un lado reconozco la aparición de perturbaciones en el equilibrio en los ecosistemas, pero si tomáramos algo así como fotografía del ecosistema podríamos encontrar dos alternativas, o un punto de equilibrio nuevo del ecosistema o uno inestable en donde no hay certezas de cuál es el cambio que va darse, pero a su vez en las variables agua y suelo hay tendencias preocupantes de cambios, entonces el hallazgo más importante hasta el momento es que estamos construyendo nueva metodología para medir impacto, en un breve lapso de tiempo tendremos más certezas.

- **¿Qué opinión le merece el desarrollo forestal uruguayo?**

En termino industriales es incipiente, en el 2000 según CEPAL estaba alcanzando buenos ritmos de crecimiento, pero esta fase, creo yo no está del todo completa, faltan procesos intermediarios que agreguen más valor como lo hay en el modelo forestal chileno, pero no hay dudas de que es una rama en profundo desarrollo en la actualidad, ejemplo de ello es el crecimiento de las superficies dedicadas al desarrollo forestal. Pienso además que le falta agregar el componente de investigación vinculado a la certificación, pero claro, si el Estado es carente en la función de controlar no hay incentivos para hacerlo aunque la sociedad presione, si bien ahora se ha impulsado lo del código de buenas prácticas no están vinculadas a mediciones de impacto que sean testeadas científicamente, entiende, entonces si bien se avanza en certificación con pautas extranjeras falta la medición de impacto con un Estado más activo frente a esta tarea.

- **A su entender ¿cuáles han sido las claves que permiten entender el crecimiento del sector forestal?**

Por parte del Estado uruguayo veo en el comienzo un fuerte apoyo que iba de la mano con lo que para mí son dos claves, los subsidios que se le otorgaban a las plantaciones y la carta de suelos elaboradas con base en el índice Coneat que indicaba que suelos podían ser aptos y con eso acreditados a recibir el subsidio.

Las plantaciones además acá tienen otro incentivo, te lo explico breve y fácil de entender, dada la alta calidad del suelo, buen acceso al recurso hídrico principalmente se da que la tasa de crecimiento de los árboles es alta, lo que da altos rendimientos, obteniendo además productos vendibles por la alta demanda internacional, además antes del boom de la soja las tierras eran muy baratas respecto a otros lugares de América, eso atraía la inversión. Otra clave que no está muy investigada es la inexistencia de controles de impacto por lo que venir y plantar no era una tarea difícil, bastaba con pasar por la dirección forestal presentar el proyecto y comenzaban con las plantaciones.

- **Según su consideración ¿qué actores han apoyado al modelo forestal? ¿qué ideas sostienen estos?**

Sin dudas uno muy importante es el Gobierno, o mejor dicho, los gobiernos ya que desde ninguno se ha frenado al desarrollo o cuestionado seriamente, no tengo idea porque lo hace, una de las razones puede ser que se recaudaba más impuestos por tierras forestales que por ganadería, además de que atraía inversiones, junto con el gobierno sin dudas que la Sociedad de productores forestales y la Dirección Forestal han apoyado pero desconozco si hay otros grupos que apoyen desde otro lado.

- **¿Conoce algunos que lo han criticado? ¿en qué ideas se sostiene la crítica que realizan?**

Criticas reciben desde diferentes ángulos, por un lado están los académicos de Ciencias como Daniel Panario y Carlos Cespedes, consistentes docentes de ciencias que plantean discusiones bibliográficas no de slogan, fundadas sobre conocimiento concreto, información que no se difunde pero que analizan el impacto ambiental, información sobre el cambio de suelos, si bien hubo un aletargamiento del debate, no hubo una postura de no debatir el tema, aunque en relación con otros centros de investigación académica como en Facultad de Agronomía se discute en términos de si es bueno o malo, entre las dos facultades se a transformado en un peñarol y nacional, hay oposiciones ciencias y agronomía no se llevan mucho, los proyectos no se finalizaban. Después están las organizaciones ambientales como Guayubira y Redes, también vinculado a la investigación está CIEDUR que hace mucho que investigan, a niveles generales critican el uso del agua subterránea y el cambio químico de los suelos que al parecer no secuestran carbono lo emiten más de lo que fijan. La crítica no está sistematizada, es decir, los que critican lo hacen cada uno desde donde están parados, no hay un orden en lo que se debe mirar y analizar y menos consensos sobre que se hace mal y que bien.

- **¿Qué opinión le merece el marco legislativo que regula al sector forestal?**

No sé mucho, creo que utilizó mucho de la legislación chilena pero sé que el Estado uruguayo lo elaboro como a puertas cerradas, sin consulta a expertos prácticamente, no se llamó a voces variadas, se tomo una mirada y por ahí se terminó el tema.

- **Antes de que se aprobara la ley marco 15939 ¿conoce qué ideas sostenía la *comunidad científica* uruguaya respecto a las plantaciones forestales?**

Sostenían la misma idea que tienen ahora con respecto a "Aratí", no hay ninguna, muy marginal en las noticias, algunos reaccionaron en contra y otras que le podríamos llamar pro forestación tomaron una postura que permitiese que los cuestionamientos se frenaran, lo que llama la atención, por lo menos a mí que soy extranjero es que estos investigadores eran incluso compañeros de generación, polarizaron su postura y cerraron el diálogo entre los académicos, la gente de facultades de química, veterinaria, arquitectura, ciencias, entre las más importantes actuaron siempre por separado, no como comunidad, sino que coordinaban muy pocas actividades.
Te repito que esto es como un partido de fútbol, en la cancha cada uno sabe de que lado esta e ignora al de al lado, existe un poco de arrogancia académica, no discutir porque eso podía demostrar en el fondo la poca solidez conceptual que se tenía respecto del tema.

- **¿Considera que dicha posición fue tomada en cuenta al momento de elaborar la ley?**

La ley fue elaborada desconectada de la comunidad científica, en ese momento según me he podido informar lo primordial era la carta de suelo y los beneficios económicos, la comunidad de científicos por así nombrarles siempre ha estado de adorno en las decisiones importantes del país,

solo la usan para fundamentar algo que les conviene, no es un país de científicos, solo son una moda ahora, para abalar posiciones, las que contradicen otras tantas se descalifican o se consideran simples banderas de determinados grupos. No hay cultura científica hay opiniones que no se emiten porque no son políticamente aceptadas, lo negativo es que se transforman en problemas políticos, que si no entran en agenda no se pueden seguir impulsando porque los mismos políticos no quieren que nadie les determine la agenda, no asumen costos políticos y al final de cuentas se investiga en donde ellos financian y son esos temas que los políticos quieren o no tratar, la investigación particular tiene otra perspectiva pero en este país no es aún un recurso viable.

- **¿ Dicha posición ha persistido incambiada en el tiempo?**

Como te decía aún hoy en día la investigación es muy pobre, algunos investigadores que comenzaron su actuación desde los comienzos de la forestación reconocen que el modelo tal cual se ha implementado puede afectar el ecosistema, pero lo reconocen de la puerta para adentro, soy claro, o sea nadie hizo revisionismo, se queda cada uno con lo que más o menos conoces y si se les presenta una postura crítica se desacredita y listo.

- **¿Existe una posición común en la comunidad científica respecto a las plantaciones forestales en la actualidad?**

Hay como tres grupos, los que la defienden, los que la critican y la nueva generación que intenta adoptar una postura de si sirve pero veamos el impacto, los primeros son los que te decía ven las cosas como nacional-peñarol, y son casi irreconciliables, cada uno con sus críticas y jamás se sientan a pensar el problema juntos, si los sentas en una mesa de debate te das cuenta, son tan polarizados que ni siquiera se escuchan, entonces para terminar de contestarte no hay una sola postura, hay tres, pero las dos opuestas son las más fuertes, y además no hay una comunidad científica, cada una se mueve en su área del conocimiento, así funcionan más o menos.

- **¿Qué investigaciones recientes que evalúen el impacto del desarrollo de las plantaciones en la actualidad conoce?**

La mía, no tiene difusión pública aún, pero deben publicarlo si, seguro que en inia y a través de charlas, que te adelanto no son muy numerosas, aunque va la misma gente de siempre. Los temas de investigación ahora están vinculados a redes de monitoreo con apicultura en colaboración con vida silvestre, para difundirlo en revistas internacionales principalmente, otro importante es el agua, viendo el indicador de agua para calificar las 18 cuencas de este país y como las mismas han sido modificadas, tenemos también los cambios en la calidad de los ríos y la alteración en los cursos, uno que es muy pero muy moda son los que miden los efectos de la planta de botnia- UPM rio Uruguay.

Se investigan además cambios en los suelos en Fray Bentos, Durazno y Tacuarembó luego de transcurridos 20 años de cultivo de eucaliptus, ahora con esta evaluación de suelo vinculado al

crecimiento de las plantaciones de eucaliptus se realiza para ver como se extrae los nutrientes, ver qué tipo de agua toma el árbol y como afectan al ecosistema, esas por ahora son las investigaciones que se que se realizan.

- **¿Existe difusión de los hallazgos?**

Con dificultad, existen y se concretan muy pocas publicaciones de circulación masivo, el inia desde su lugar ha impulsado encuentros donde se discute la prioridad forestal pero en realidad la gente concurre a charlas en las modas, si pasa de moda no va, y los investigadores van a muy pocas, salvo si se los manda desde facultad, las demás organizaciones ambientales buscan aproximarse a los hallazgos y ellos me imagino tendrán otra fuente paralela de difusión de estos resultados.

- **¿Mediante qué medios y a qué niveles los mismos se difunden?**

Uno de los grandes problemas del inia y le diré que de la comunidad en general es que muchas veces están los documentos, prontos para difundirlos pero es tan burocrático y alejado de la informática que no se adecua a los tiempos que corren, entonces tenemos muchas cosas que se investigan y no llegan a la gente, o su circulación es muy poco democrática, eso es algo que se debe cambiar.

- **¿Considera que existieron actores que cambiaron su posición con respecto al modelo forestal en función a estos hallazgos?**

Muy poco cambio de posiciones, se sostenía que la forestación podría llegar a lograr una mejora de la calidad del agua, pero los cambios en el ecosistema tiran abajo la defensa que se pueda hacer, los suelos eran un misterio que recién se está empezando a develar, lo que pasa hoy en día es que hay que separar los resultados y proyectar a futuro el cambio en 20 años, pensarlo desde ese ángulo pero a su vez cada grupo opina lo mismo que antes o sea no se actualiza la posición en base a los hallazgos, niegan los resultados y los desacreditan, muchas veces el camino más corto es la metodología, entonces se critica la construcción de los indicadores y no se escucha mas nada, desde esa posición abalo lo que me sirve, casi como un acto proselitista y actos dogmaticos, lo que veo acá de manera preocupante es que en este tema, de la forestación no hay método científico, la posición es radical y sorda por lo que en las posturas de cada uno no hay cambios radicales.

- **¿Qué receptividad por parte del gobierno creen tienen los hallazgos realizados?**

Ninguno, el estado no usa el conocimiento, la Udelar no es escuchada, la sociedad no escucha y no sabe que se hace ahí, el conocimiento se estanca en esos círculos, soy claro, a veces cuestionamos para que investigamos esto si ni siquiera la gente del gobierno va a leer tres hojas.

- **¿Considera que se han introducido cambios en el modelo forestal desde sus inicios?**

Muy pocos, le puedo decir que casi marginales, los más conocidos son el ordenamiento de suelos de

prioridad forestal, y la finalización de aplicación del subsidio a los nuevos proyectos que tiene más que ver con que el ritmo de las plantaciones ya no necesitaban de ese elemento, y por otro lado se han puesto más trabas y requisitos a las nuevas plantaciones que no controlan realmente el impacto de la actividad ya que aún no se conocen los criterios de cómo se debería controlar para evitar impactos negativos.

- **¿Cuáles son desde su perspectiva los desafíos que en materia ambiental vinculada a la forestación deberá enfrentar nuestro país?**

En primer lugar lo más urgente es planificar más la gestión, es decir controlar con criterios científicos serios, un ordenamiento territorial más efectivo, esto se puede forestar, acá no, en ese sentido lo digo, no solo basado en la aptitud del suelo, se deben incorporar variables ya que aún no se considera otros criterios para habilitar las plantaciones.

- **¿Considera que se puede lograr un desarrollo forestal sustentable? ¿De qué manera?**

Sustentable si, sostenible no, se sustenta la idea de que se puede lograr sustentabilidad y dado el desarrollo forestal y el circuito económico que mueve se puede decir que rédito económico al país le da, pero la sostenibilidad no lo se, eso es otra cosa, por ahora la forestación se maneja con criterios obsoletos, la calidad de las aguas no se tienen en cuenta para nada, no sabemos cómo arrancó, o sea cual era su posición inicial, lo que si sabemos ahora es que el ecosistema cambia y no se sabe hacia donde, para lograr eso se necesitaría voluntad política que en la agenda política se pusiera sobre la mesa el tema, tener más en claro para donde va el país productivamente que opciones de crecimiento maneja y que la gente se pusiera de acuerdo sobre que daño ambiental quiere soportar para lograrlo, para ello se debe debatir a través de la participación pero estamos lejos aún.

Entrevista a integrante de la DIRECCIÓN FORESTAL.

- **Descripción de sus funciones.**

Yo soy director de división, accedí al cargo por concurso hace varios años, actualmente estoy encargado de lo que podría llamarse manejo forestal sostenible, en ese marco tengo a cargo lo que es el asesoramiento a la dirección, las tareas de extensión, estoy a cargo del área de protección forestal, tanto fitosanitaria como prevención de incendios forestales y estoy a cargo también del vivero y monumento histórico Dr Alejandro Gallinal que es el vivero nacional de plantas forestales.

- **¿Cuándo considera Ud que la temática forestal ingresó en la agenda política? ¿Por qué motivos?**

A la agenda política si entendemos por agenda política la realización de una ley forestal, y está en la agenda política desde el año 68 de forma ininterrumpida, en el año 68 se promulga la primera ley forestal y la segunda ley forestal del 87 es copia fiel de la ley forestal del 68 salvo tres cambios nada más.

- **Con anterioridad a la ley 15939 ¿cuál era la normativa vinculada a la forestación y cuáles eran sus principales tópicos?**

La normativa vinculada a la forestación como marco general era la ley del 68, y los principales tópicos son los mismos que existen ahora, si uno se ciñe a la ley forestal del 68 que era la que estaba vigente, era la protección del bosque nativo y el desarrollo de bosques plantados cuyo objetivo principal es la protección como otros bosques plantados cuyo objetivo principal fuese la producción y estos últimos plantados en suelos de pocos grados de libertad para otro tipo de producción agropecuaria, básicamente es lo mismo, hoy existe una política general ya no forestal, general, que hace que estos lineamientos tengan que ceñirse a esa política más general.

- **¿Qué elementos introduce la ley 15939?**

Muy pocos, en realidad de trascendencia hoy ninguno, por ejemplo, las diferencias son en cuanto al fondo forestal que ya estaba creado en la ley del 68 y que no había funcionado, lo que dice la ley 15939 es que el Estado debe de volcar anualmente al menos el costo ficto de no me acuerdo pero creo que eran 10 mil hectáreas, es decir el fondo forestal ya estaba creado, ningún gobierno desde el 68 había volcado plata a ese fondo, por lo tanto el legislador lo que dice es bueno en la medida en que existe el fondo pero no le pusiste plata, fondo al menos poné en ese fondo el costo ficto de 10 mil hectárea, esa es una diferencia, la otra diferencia es que la ley del 68 existía la norma para la protección del bosque nativo pero era una protección indirecta, lo que decía básicamente era que si tu productor o propietario de un bosque nativo lo inscribes en el registro nacional de bosques y te comprometes a no cortar ese bosque el Estado te va a resarcir a través de la exoneración impositiva, bueno se vió que eso no fue suficiente, entonces que hizo el legislador, bueno sigamos manteniendo el beneficio pero prohibamos la corta del bosque nativo, entonces la ley 15939 lo que dice es se prohíbe con ciertas excepciones la corta del bosque nativo y se mantiene el beneficio que si tu lo inscribes en el registro nacional de bosques sete exonera la contribución inmobiliaria. Otra diferencia era que se vio entre el 68 y el 87 que existía un problema para obtener créditos, es decir, el productor que quería obtener un crédito tenía que prendar si o si la tierra porque no existía la posibilidad de prendar el vuelo del bosque, como se dice normalmente, no existía la posibilidad de prendar los árboles independiente de la tierra, entonces se creó la prenda de lo que es el vuelo, la verdad es que no sirvió para nada porque cuando vas a pedir a un Banco te piden el vuelo, la tierra, el auto de tu mamá, tu casa, todo, entonces tampoco tuvo efecto. Son estos los que recuerdo, porque en lo demás son copia fiel, pero mirá que copia fiel copia fiel, en conclusión en el 87 en vez de haberse pasado todo un año y pico para promulgar una nueva ley, promulgando una ley con tres o cuatro artículos ya era suficiente, que era lo que por ejemplo algunas agremiaciones como por ejemplo la de ingenieros agrónomos pedíamos, no discutir todo un año una ley sino agregar tres o cuatro artículos, además de lo que ya te mencioné me acordé de otra fundamental, se ponía como

segunda excepción, no como primera, ya existían en esa época la posibilidad de las sociedades anónimas con acciones al portador de, por ejemplo, intervenir en la actividad citrícola, lo que hace la ley forestal es que incluye a la forestación como otra actividad que podía actuar en el ámbito agropecuario con acciones al portador. Porque dije que prácticamente ninguna tiene vigencia hoy, porque esto último ya cambió, es decir pasamos por varias etapas, después se generalizó, es decir, visto el éxito que había tenido la forestación esto se generalizó para toda la actividad agropecuaria y después se volvió a una situación similar a la que existía antes de las excepciones, es decir que para que ese tipo de sociedades anónimas pueda estar en la actividad agropecuaria necesita un permiso del Estado, situación que no es nueva, ya cuando se promulgó la ley forestal existía alguna sociedad anónima que actuaba con permiso del Estado, la más común es la del Frigorífico Modelo, llegó a ser el establecimiento más grande del Uruguay que por una excepción que preveía la norma podía tener este tipo de sociedades, hoy por hoy eso no existe más, ya no es una excepción para la forestación y porque digo que no tienen efecto porque hoy por hoy siguen viniendo capitales extranjeros, entonces en realidad no creo que lo que haya cambiado haya sido la normativa para que cambiara el desarrollo forestal, cambiaron otras cosas como la situación internacional.

- **¿Qué actores participan en la conformación de la misma y con qué objetivos?**

Los objetivos son los que mencioné anteriormente, como dice la ley el desarrollo de toda la economía forestal pero básicamente es la protección del bosque nativo, y el desarrollo de bosques plantados con fines de protección y producción y en este último caso en suelos con pocos grados de libertad para otro tipo de producción agropecuaria. ¿qué actores? Y bueno si uno lee las actas de la comisión de agricultura del parlamento se puede ver que ahí pasaron todos, las asociaciones rurales, las ONG'S, o la ONG porque las que están ahora no existían o si existían no se pronunciaron y si se pronunció una de las ONG'S que se llama amigos de la preservación ambiental (APA) y ellos participaron, fueron invitados, fue discutida ampliamente, en qué ambito, en el ámbito parlamentario donde todos podemos ir a dar nuestra opinión.

- **¿ Considera que estos nuevos elementos introducidos se vinculan con el crecimiento de las plantaciones en la década de los 90'?**

No, lo más destacado es el fondo forestal y los subsidios que se pagaron, no creo que hayan sido la clave ya que una vez retirados los incentivos siguen plantando empresarios nacionales, y siguen viniendo empresas transnacionales, lo que cambió es el marco internacional y lo que hubo si fue una señal importante del Estado uruguayo donde estuvo dispuesto a poner fondos en este sector a través de subsidios lo cual es una señal muy importante, no por el subsidio y lo que vale el subsidio, un subsidio que se paga en el año 0 sobre el 50% de la plantación en una producción que va a 10 o 20 años y te diré que tiene muy poco efecto, en realidad el principal efecto fue el de mostrar que el Estado estaba dispuesto a invertir en el sector

- **A su entender ¿qué actores han apoyado al modelo forestal? ¿qué ideas sostienen estos?**

Bueno a ver, a que se le llama modelo, si al modelo se le llama al marco que se le da al desarrollo del sector, el modelo forestal en vigencia es el que hoy traté de describir, en un país que tiene como prioridad el propender al desarrollo sostenible, ahí viene toda la legislación que tiene que ver con el medio ambiente y donde aparece el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento territorial y Medio ambiente, como el organismo del Estado responsable de esto, si además ve la propuesta política que es un país productivo, entonces estaríamos en un marco general de modelo de país donde, a partir de propender al desarrollo sostenible se pretende desarrollar un país productivo, en ese marco: desarrollo sostenible, país productivo, desarrollo del sector forestal, a partir del desarrollo de toda la economía forestal, protección de los bosques nativos, desarrollo de bosques plantados con fines de plantación y en otro caso con fines de producción y si le sumamos la ley de ordenamiento territorial y la ley de áreas protegidas eso es el modelo de desarrollo, ah, y en el marco de un país que no es propietario de la tierra, y por lo tanto no es propietario de los bosques y que por lo tanto todo desarrollo de cualquier sector se tiene que hacer a partir de medidas de promoción y de fiscalización, entonces ese es el modelo de desarrollo forestal, ahora que en ese modelo de desarrollo forestal, donde no se puede encontrar una norma que priorice un tipo de bosque sobre otros, repito, es decir, ni una, no hay ninguna norma que priorice la producción de pulpa sobre la producción de madera acerrada, no existe una, al revés hoy es posible encontrar normas que facilitan la cadena productiva tanto de los tableros como los acerrados y no la de la pulpa, es decir, hoy tenemos, se mantienen exoneraciones impositivas para los bosques plantados con fines productivos que apunten a la obtención de madera para acerrado y para tableros y se eliminaron todas las exoneraciones para las plantaciones cuyo objetivo principal es la producción de pulpa, más, se mantuvieron todas las exoneraciones para el desarrollo de bosques plantados para la protección y se mantuvieron todas las exoneraciones para los bosques nativos, es decir, si hablamos de modelo, y bajamos el tema de modelo a tipo de producción, hoy el modelo, con todo lo que planteé anteriormente prioriza la protección del monte nativo, prioriza la realización de bosques plantados con fines de protección y la realización de bosques plantados para la producción fundamentalmente de madera acerrada y tableros. *Se repregunta por los actores.* Los actores centrales de lo que con esto se denominaría modelo forestal sin ninguna duda es el Estado, los trabajadores, los productores forestales y toda la gama de actividades conexas al desarrollo forestal que por ejemplo generan empleos indirectos y la sociedad organizada en ONG, como las sociales y las agrupaciones profesionales como las asociaciones de productores, de trabajadores.

- **¿Conoce algunos que lo han criticado? ¿en qué ideas se sostiene la crítica que realizan?**

Si por ejemplo, hablando del modelo dicen que es un modelo papelero, no se donde está escrito, no

se que norma, que parte de la política forestal sustenta esto, yo no encontré ninguna, ahora esa es la principal crítica, que estamos en un modelo papelero, si se habla de modelo, el desarrollado por el Estado, yo no encuentro nada de papelero, ahora, si vamos a los números si es verdad que existe mayor superficie dedicada, de bosques plantadas dedicadas a la producción de pulpa que la dedicada a otro tipo de producción, ahora eso es así porque existe un modelo de desarrollo del Estado que lo facilita, yo digo que no, eso es casuístico, bueno, no es casuístico en realidad, es porque entre otras cosas existe una muy importante demanda de madera para pulpa en el mundo y existen pocos países donde se puede producir en forma eficiente, y cuando digo en forma eficiente y cuando digo en forma eficiente no solo digo tema de clima y suelo, digo por ejemplo, el eucaliptus globulus o la especie globulus no se puede dar en todo el mundo y es la madera de calidad, ahora que está de moda de hablar de madera de calidad, es la madera de mayor calidad para la producción de pulpa y en nuestro país, ese genero y esa especie y otras subespecies del mismo género, en nuestro país se dan en forma importante y en forma eficiente entonces es lógico que ante una necesidad importante a nievel mundial de aquí a futuro de madera para pulpa, y en virtud de fuertes restricciones que existen para el manejo de los montes nativos en el mundo, haya que buscar una alternativa más eficiente y esa alternativa más eficiente hoy no se da en cualquier país en el mundo, se da en algunos, como en nuestro país, se da, condiciones excepcionales para producir carne, leche y lana, también para producir madera de calidad para pulpa, entonces es por eso, y además la madera para pulpa se necesita en cantidades, es decir no se puede hacerse emprendimientos de una fábrica de pulpa o papel con muy poca madera, es decir, es un problema de escala, o se desarrolla en el Uruguay todo el complejo, la fase agraria y la fase industrial o producimos troncos para que sumado a superficies de otros países se desarrolle una planta industrial, ahora si queremos darle valor, que es una de las máximas que se establecen, bueno, para darle valor hay que tener las fábricas y para tener las fábricas en el caso de la pulpa se necesita mucha superficie, entonces, es por eso que existe mucha superficie para pulpa, porque vamos a tener dos emprendimientos muy grandes, en forma similar se están desarrollando fábricas de tablero y aserraderos, ahora que pasa, no necesitan la cantidad de madera que necesitan un emprendimiento para pulpa, por eso la superficie es menor, pero no es porque deliberadamente el modelo forestal en desarrollo para el cual existe la promoción favorezca la fábrica de pulpa. Se repregunta sobre demás impactos como suelo y agua y la denuncia que se hace al respecto. Opino que eso mientras no existía experiencia en el Uruguay se mantenía todo como ¡uy cuidado! Bueno ahora ya tenemos experiencia, tema suelo: tenemos plantaciones en el Uruguay de más de 60 o 70 años donde se ha forestado y re forestado o se ha manejado los rebrotes y ahí están, ejemplo Minas, pero bueno se dijo que esas eran manejadas, pero bueno, hoy tenemos replantaciones es decir, poner plantitas donde existía una plantación ya sea, porque era pino, y ya no hay pino, o era eucaliptus y se manejó la cepa de rebrote

porque la plantita nueva tiene mejora genética y las empresas prefieren matar la cepa anterior y plantar de nuevo y siguen viniendo, es decir el tema de suelos, nunca ví un informe de suelos, de la división de suelos que dijera que esto iba a terminar con los suelos, hoy existe ya experiencia. El tema del agua, decían que el Uruguay iba a terminar siendo un desierto, bueno primero cuando en el año 87 se promulgó la ley, en los primeros años de los 90 cuando empezó a desarrollarse el plan forestal, desde la dirección forestal, los técnicos, antes de que anduvieran por ahí diciendo cuidado con el agua, hicimos una investigación a nivel mundial para identificar donde radicaba, en que país radicaba la principal fortaleza técnica para analizar el tema del agua con la plantación especifica de eucaliptus, bueno no fue muy difícil si el país, aún hoy, que tiene más bosques plantados en el mundo es Brasil, es lógico que en Brasil alguien tendría que estar estudiando la relación del eucaliptus y el agua, por supuesto que lo estaban investigando, y trajimos al Uruguay al que en aquel momento Walter Di Paula Lima quien era director de la investigación forestal en el instituto de investigaciones brasilero como si fuera director del INIA, y que era el principal de la carrera forestal, creo, si mal no recuerdo, en la Universidad de San Pablo, vino, hizo una recorrida por el Uruguay, por supuesto con cientos de trabajos específicos en este tema, y está el informe en la biblioteca y dentro de las cosas que dice es que dadas las condiciones naturales del Uruguay, por ejemplo las condiciones naturales de suelo y clima y las necesidades de los eucaliptus, no era previsible que el Uruguay tuviese problemas y lo que tenía que hacer era, manejo adaptativo, código de buenas prácticas, bueno, en ese momento no se prendió ni siquiera una luz amarilla, ya no digo ni roja, ni amarilla, entonces que se hizo, se siguieron las recomendaciones que dejó el técnico, por ejemplo a los pocos años se desarrolla el código de buenas prácticas forestales, en común acuerdo con todos los que quisieron participar, estaban todos los ministerios que tenían que ver, estaba la Sociedad de Productores forestales, intervinieron los contratistas forestales, no intervinieron las ONG'S porque no quisieron, se invitó a la Red de ONG'S ambientalistas, no vino nadie, se invitó a la red de Organizaciones sociales y si participó. Entonces el problema es de agua, los que han habido, y voy a poner un caso específico, el famoso caso de Soriano, también, se fue del Ministerio, del programa, no me acuerdo ahora el nombre, yo leí el informe, y si hay problemas, pero es una zona donde hubo siempre problemas, donde son pequeños productores que tienen pozos de brocal, no es el pozo típico que tiene un establecimiento agropecuario, es un pozo de muy pocos metros, que en época de seca siempre tuvieron problemas, que no tienen mantenimiento, y que son unos pocos metros, entonces si hubiesen pozos normales, no tendrían problemas, más, en esa misma zona en establecimientos agropecuarios pegados a donde está viviendo esta gente, no hay ningún problema, entonces de que hablamos, hoy ya hay estudios en la Facultad de Ingeniería y en conjunto con la Facultad de Agronomía han realizado estudios donde es claro, por supuesto que hay más necesidad de agua con eucaliptus o con un árbol que con pasto, eso está en la tapa del libro,

ahora en las condiciones del Uruguay eso no trae consecuencias tremendas como las que se plantean, por supuesto, dicho sea de paso, el acuífero Guaraní está a salvo no.

- **¿Qué opina Ud del marco legislativo?**

Y, el marco legislativo que regula el sector forestal, si yo pienso en cualquier actividad agropecuaria, reitero, en cualquier actividad agropecuaria es el más regulador, por ejemplo, el Estado te apoya en la producción si producis lo que el Estado entiende que hay que producir, llámesele hoy madera para aserrado, madera para tableros, protección del bosque nativo, protección de otros recursos a partir del desarrollo de bosques protectores, si tenés un plan aprobado por el Estado, no existe, es como decir que todos los productores agropecuarios para producir vacas, leche, soja o lo que sea, el Estado debería aprobarte un proyecto, no existe, el único sector donde el Estado te tiene que aprobar "de pe a pa" tu proyecto es el forestal, más del 90% de los bosques plantados en el Uruguay tiene un proyecto aprobado por el Estado, es como decir que el 90% de la tierra que está dedicada a la agropecuaria tiene un proyecto aprobado por el Estado, "no existe, no existe", pero además como si fuera poco, cuando se forestan más de 100 hectáreas, es decir, cuando yo tengo previsto, tengo proyectado realizar un emprendimiento donde voy a desarrollar un bosque plantado de 100 o más hectáreas, no solo tengo que tener un proyecto aprobado por el Estado sino que además tengo que tener un permiso de autorización ambiental previa, es decir, la normativa del sector forestal la verdad es América y hasta en el mundo es de punta, no existe más para reglamentar, está todo reglamentado, y si lo comparo, porque también hay que ser relativo, si lo comparo con el resto de la producción agropecuaria, bueno el resto de la producción agropecuaria tendrá que avanzar mucho en su reglamentación para empatar lo que es la reglamentación forestal. ¿La reglamentación ha sido un impulso? En realidad si dejamos de lado, la necesidad de tener una autorización ambiental previa que no existía en el 68', el tema de presentar proyectos existe desde el año 68' y nunca fue una restricción porque si hubiera sido una restricción no se hubieran dado las tasas de forestación histórica que se dieron, que muchas de ellas se dieron ya cuando existía la autorización ambiental previa, ni se seguiría forestando al ritmo que se foresta ahora, es decir, yo no sentí ningún inversor que no haya llegado al Uruguay porque había que presentar un proyecto en el Estado o porque se le pedía una autorización ambiental previa, la verdad nunca sentí, al revés, han venido, sabiendo las leyes de juego.

- **¿ Qué cambios se han introducido en los últimos años en lo que respecta a la legislación en materia forestal?**

En cuanto a lo que respecta a la ley forestal no, ahora en términos más amplios si, han habido cambios que han sido importante, cambios por ejemplo de ordenamiento de suelos se relacionan con lo que se abordó con ellos (DINAMA), las promociones a bosques protectores y nativos se

mantienen en el marco de la necesidad de continuar la línea de captar carbono, también acordada con ellos, todo lo que ha sido la estrategia nacional para la producción y consumo sustentable y cuando se hace la estrategia nacional para el cambio climático son temas que se piensan en conjunto con el desarrollo forestal y no como opuesto a él.

Otro ejemplo, cuando empezó todo esto no teníamos una ley de ordenamiento territorial ni teníamos una ley de sistema nacional de áreas protegidas, y esto último es importante, porque no se olvide que en el mundo, la inmensa mayoría de las áreas protegidas tiene como ecosistema central los bosques y en el Uruguay pasa lo mismo, por algo esta dirección empezó siendo en el año 64' Dirección Forestal, Parques y Fauna, no existía un Ministerio ocupado del medio ambiente y ni siquiera la población se preocupaba por el medio ambiente, bueno esta oficina empezó viendo todo el ecosistema, desde ese punto aparecen si dos leyes importanes, ¿cómo repercutió en el sector forestal? Inmediatamente, después que esas dos leyes estuvieron reglamentadas, bueno salió un decreto de suelos de prioridad forestal donde se pone a título expreso que los suelos de prioridad forestal van a depender de que mantengan esa prioridad forestal si no se contradicen con la ley de ordenamiento territorial y áreas protegidas, eso fue inmediato, ¿por qué no existía antes?, porque no existía ley de ordenamiento territorial reglamentada, entonces los suelos de prioridad forestal iban por el lado fundamentalmente de la producción, ahora en el momento que el país se dió ese marco legal inmediatamente se dió el decreto. Han habido además cambios en la reglamentación, pensando en como venían funcionando las cosas, bueno, se planteo, la cadena de la pulpa está funcionando bien y ya hay condiciones para que el Estado se retire en su promoción, se retiraron todos los beneficios que existían para los bosques plantados cuyos objetivos fuesen la producción de madera para pulpa y se dijo bueno, ¿qué pasa con el bosque nativo?, bueno tenemos que seguir manteniendo los beneficios, protegiendolo, bueno ¿qué pasa con los bosques plantados de protección?, se dijo, bueno vamos a mantener los incentivos y vamos a poner más y dentro del programa ganadero se incluye como una línea para los productores pequeños, para desarrollo de bosques de protección, una línea para ese tipo de productores y se vió la cadena productiva del aserrado y los tableros y se dijo bueno el Estado debe seguir apoyando esta cadena porque no está suficientemente desarrollada. Otros temas importantes, cuando se hace la estrategia nacional para la producción y consumo sustentable y cuando se hace la estrategia nacional para el cambio climático en las dos hay acciones para desarrollar determinados tipos de bosques y productos, en el caso específico del cambio climático se ve que uno de los problemas es que los eventos extremos van a ser cada vez más extremos y seguidos, llamesele sequía - lluvia, calor – frío, la actividad agropecuaria ve que eso es una amenaza, bueno uno de las maneras tecnológicas para disminuir la amenaza es desarrollar cierto tipos de bosques, que son los bosques protectores, por lo tanto, ya estaban previstos y se incluyen en ese plan, se ve que el desarrollo de bosques plantados en el

Uruguay en los últimos años hizo que por ejemplo, seamos uno de los pocos países del mundo donde existe más captación de Carbón que emisión, una razon a sido no solo que aumentó las cantidades de bosques plantados sino que además, como casi una excepción en el mundo, ha incrementado las áreas de bosques nativos, el Uruguay tiene hoy un 10% de su superficie cubierta de bosques por dos factores: aumento del bosque nativo y aumento de los bosques plantados, bueno en la estrategia cambio climático se ve que también esto hay que promoverlo y por ello se mantienen.

- **¿ Considera se deben realizar más cambios? ¿Cuáles?**

La vida es un cambio, por supuesto que hay que realizar más cambios, la semana pasada en un taller donde se invitó a todo el mundo, a todos los actores, por supuesto que las ONG'S ambientalistas no fueron, que se invitó a todos los actores, se discutió la institucionalidad forestal, la institucionalidad forestal lleva al tema participación, bueno creemos que sí, que hay que mejorar la institucionalidad forestal, hoy tenemos ámbitos de participación por ejemplo para lo que es la investigación en el ámbito del INIA con los grupos del INIA, tenemos ámbito de participación para lo que es el tema tecnológico, la mesa de la madera, tenemos ámbito de participación para lo que es el tema de la sanidad forestal, tenemos ámbitos interinstitucionales en los distintos gabinetes para lo que es el gabinete productivo, el gabinete ambiental, el social; lo que nos falta desarrollar entre otras cosas es un ámbito donde se sintetice todo eso, porque cada uno está estudiando los temas en forma separada pero no en una forma holística, si pensamos que propender al desarrollo forestal sostenible es un sistema holístico donde interviene el subsistema económico, social y ambiental, bueno, se vio esa necesidad, lo más triste es que desde los 50' existe ese ámbito, de hecho la ley del 68' y la del 87' le dice a la dirección forestal que tiene que dar el apoyo a la comisión honoraria forestal, ahí está el ámbito donde habrá que refundarla, donde deberá verse en esta situación actual, cuáles son los actores que tienen que participar de esa comisión y que funciones debería realizar, bueno, hubo una idea general de que sí habría que tener un ámbito permanente, no desgastarlo, no terminar en la reunión, no tratar pequeños temas sino temas estratégicos, donde se hiciera la síntesis de todo los ambientes particulares, de manera holística como dije anteriormente.

- **¿Cree que desde el gobierno se ha apoyado al desarrollo forestal? ¿De qué manera?**

Y de el gobierno se ha apoyado, si pensamos la institucionalidad forestal y pensamos solo en la Dirección forestal bueno ahí hay dos visiones que quedaron manifiestas en el taller, una es la que dice que la dirección forestal, no olvidemos, la política forestal no es solo la dirección forestal, es decir, ni solo el MGAP, pero no hay dudas que el servicio forestal de los países suele ser el punto focal para el tema forestal, ya sea por temas que son de su propia responsabilidad o porque de alguna manera actua como articulador con el resto de los actores, entonces volviendo a lo que ha

hecho el gobierno y si ha sido suficiente o no, bueno hay dos visiones sobre el servicio forestal, algunos piensan que ha decaído, que se ha debilitado lo que le impide volver a tomar cierto liderazgo y otros piensan que en realidad eso es relativo porque se siguen cumpliendo tareas fundamentales como es el inventario forestal integrado, es un inventario que tiene en cuenta no solo los árboles sino también el suelo, el agua, los animales, la parte sanitaria, y que durante años nunca se pudo llevar a cabo y es a finales de la administración pasada, especificamente en la ley de presupuesto de esta administración donde se le brindan los fondos para que esto sea una tarea continua. Desde mi punto de vista creo que la dirección forestal necesita más gente y mayor capacitación y en cuanto a lo que ha hecho el gobierno en cuanto a beneficios fiscales y exoneración impositiva, que es lo que la gente normalmente más ve, desde mi perspectiva no debería hacer mucho más salvo reglamentar la ley fiscal de finales de la administración pasada permitiendo que los productores agropecuarios pueden reinvertir parte de sus impuestos en bosques protectores, pero no creo que mucho más.

- **¿En la actualidad cree que exista un consenso sobre el modelo forestal uruguayo?**

No, no existe un consenso porque creo que cuando hablamos de modelo creo que hablamos de cosas distintas, si hablamos de modelo y el modelo forestal es un modelo papelero y esa es la discusión, si existe un modelo papelero o no, la discusión es esa, si la discusión pasa porque el modelo es un modelo papelero resultado de la política del gobierno, no, es decir es una discusión vana porque no es así, no existe una norma que me diga que desde el gobierno se desarrolló un modelo papelero, ahora, si discutimos si el modelo, en los términos que en la política vigente está definido y en la medida de lo que plantee ya ahí no habría diferencias, creo que las diferencias están plateadas porque existe un modelo papelero o no existe un modelo papelero, entonces en esos términos la discusión está mal planteada, porque debería decirse existe un modelo papelero por esto, por esto y por esto, ahora si se dice que hay un modelo papelero porque la mayor parte de la forestación es papelera ese es otro tema, pero no porque se haya fomentado, al revés lo que se fomenta es justamente desarrollar otro tipo de forestaciones, entre otras cosas, porque todos los beneficios que existían para el desarrollo de bosques con fines papeleros ya no existen más, entonces, creo que ahí está la diferencia, ¿qué se entiende por modelo? ¿Es un modelo papelero por qué hay más forestación destinada al papel? Si esa fuese la discusión en realidad no estamos discutiendo sobre un modelo, tendríamos que discutir ¿por qué existen más forestaciones para la industria papelera a pesar que desde el Estado se ha desestimulado, sacando beneficios? Ahí es otro el tema, pero no en discusión en términos de modelo.

- **¿Qué desafíos puede enfrentar el modelo forestal uruguayo?**

Y por suerte muchos, uno de ellos, falta en cantidad y calidad de mano de obra, creo que no es el único el sector forestal, hoy está demostrado que el país productivo va a tener problemas con la

mano de obra, como en el sector forestal a crecido tanto talvez ese factor común sea más acuseante, lo mismo con el tema infraestructura, hoy por suerte ya no es solo problema forestal, de hecho hoy circulan más camiones para la agricultura que para la forestación, entonces lo que era una excepción, por suerte hoy ya no es una excepción, hoy todo el modelo de producción necesita una mejora infraestructura y no solo la forestal y ya está demostrado que hay producciones que pueden colapsar antes, no creo que colapsen pero que podrían colapsar antes porque mueven más camiones que el sector forestal, entonces la infraestructura es otro tema trascendente, es bueno decir también que el tema infraestructura está en la mesa desde los 90' seguro, desde el primer gobierno democrático segurisimo, y no se ha solucionado, todo el mundo sabía que en el sector forestal al menos, en los otros no la tenían clara, no podían preveer lo que iba a pasar con la soja, todos sabían con números, trabajos e informes, que la extracción de madera iba a ser la que hoy se da, esto no es un problema de dos, tres u ocho años, entonces se sabía desde practicamente enseguída que se promulga la ley y se comienza a ver la tasa de forestación y los agentes económicos que comienzan a llegar, esto fue un olvido lamentable, habia otras prioridades. Mano de obra e infraestructura, estos dos, serían los elementos casi prioritarios diría, incluyo en mano de obra toda la gama, desde el peón de campo, pasando por el capataz, el gerente y el técnico con postgrado, en toda la gama. Después otros elementos como ser los aspectos sociales y ambientales por supuesto que hay que mejorar, en los aspectos sociales hay un importante ámbito donde se puede seguir trabajando que son las comisiones en el ministerio de trabajo donde normalmente se han llegado a acuerdos y ahí hay un camino bastante fértil como para seguir avanzando en aspectos sociales que tengan que ver con los trabajadores. En el impacto social en cuanto a las poblaciones locales si veo el impacto social por el tema trabajo no es me parece, no hay dudas, los número demuestran que la hectarea forestada da más trabajo que la hectarea con la ganadería que era lo que existía previamente, bueno para los que decían esto es mentira, no, ya está, vayan al BPS, agarren los números de los registrados, dividanlos en las hectareas que existen de plantación y dividanlos en las hectareas, en los millones de hectareas que existe para la pecuaria y ya no hay más dudas, ahora, a pesar de no haber más dudas cuando se les pregunta a la gente, la gente contesta lo contrario, ese problema lo tendrá que resolver alguien, evidentemente hoy existe una mala comunicación, pero los números son los números, eso desde el punto de vista social, ahí hay mucho para trabajar. Desde el punto vista social también no hay dudas, Uruguay es un país con una gran tradición pecuaria y evidentemente hoy esa situación está cambiando porque está siendo más agropecuaria que pecuaria y está siendo también forestal, entonces esos sectores, el agrícola y el forestal van a tener que se eficientes en hacer llegar información a la gente y comenzar a generar también una consciencia agrícola y forestal, salvo que se quiera seguir con una pecuaria extensiva, y bueno ta, será una decisión, dejo el discurso de valor agregado y sigo produciendo ganado, es una decisión, yo creo

que la decisión ya está tomada y no va por ahí, pero bueno, desde el punto de vista social va a ver que trabajar con las poblaciones dandole información sobre de que se trata el desarrollo agrícola y forestal. Y en la parte ambiental es fundamental, es mas o menos lo mismo, es dar información, hoy tenemos trabajos hechos por técnicos extranjeros, trabajos hechos por técnicos nacionales y seguimos con dudas que ya no deberían ser dudas, hay otra vez una falta de llegar a la población con información. ¿Qué paso se puede dar desde el punto de vista ambiental? Seguir con las líneas de investigación que existen, aumentar esas líneas de investigación, creo que en la parte de investigación para la actividad agropecuaria está el discurso de la sustentabilidad pero se sigue investigando fundamentalmente para la productividad, no ha habido un cambio tan rápido de investigación para el nuevo paradigma sino que los investigadores siguen investigando fundamentalmente cuanta leche se da, cuanta carne se da, cuanta madera se da y ha sido muy lento el cambio hacia la investigación sobre otros temas: económicos y ambientales, ahí hay mucho trabajo para hacer, tanto en lo forestal como en el resto de las producciones.

- **¿Qué elementos desde la normativa se deberían impulsar para lograr un modelo forestal sustentable?**

¿Existen los modelos sustentables para cualquier producción? ¿o la sustentabilidad es una utopía? Uno puede decir ¿en Finlandia, Suecia existe un modelo sustentable para el desarrollo? Eso depende de cada uno de lo que piensa es algo sustentable, yo creo que no, no en el Uruguay sino en el mundo, no existe un modelo sustentable, por eso hablamos de propender a, la palabra propender es que voy en busca de, la sustentabilidad ¿es lógica pensándola en el mundo en el que vivimos?, capitalista, etc, etc,¿es lógico plantearse voy a hacer un modelo sustentable para la forestación además? Nada más y nada menos, el modelo económico, social del país donde vos queres hacer un modelo ¿es sustentable? Porque si lo que está arriba no tiene un modelo sustentable como vas a pedirle a una producción que desarrolle un modelo sustentable, yo pregunto ¿el Uruguay tiene un modelo sustentable? ¿es sustentable en el aspecto económico, social y ambiental? En un país donde se muere gente de frío ¿es sustentable? Entonces, como le voy a pedir a la forestación que sea sustentable. En ningún país del mundo existe un modelo sustentable para la forestación, la agricultura, no existe, no existe, desde mi punto de vista.