

Evaluación del Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo(Ley N°20.283)

Preparado por:

Eduardo Neira F.

Director Ejecutivo

ONG Forestales por el Bosque Nativo

E-mail: direccion@bosquenativo.cl

Esteban Rivas G.

Encargado de Forestería Comunitaria

ONG Forestales por el Bosque Nativo

E-mail: estebanrivas@bosquenativo.cl

A continuación se presentan algunos de los principales resultados y recomendaciones obtenidos por un equipo interdisciplinario que analizó el fondo asociado a la Ley de Bosque

Nativo. El objetivo del estudio fue la evaluación del desempeño del Fondo de Incentivos de la Ley 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, para su primer

período de funcionamiento, desde el año 2009 hasta el 2011. Parte de la información fue actualizada.

En agosto del año 2011, nuestra organización fue comunicada por la Subsecretaría de Agricultura de la adjudicación de la licitación para realizar el estudio denominado "Evaluación de la Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal". Dos meses después se firma contrato para dar inicio al trabajo. Los principales objetivos específicos fueron:

1. Evaluar el comportamiento del Fondo concursable en los años 2009; 2010 y 2011 Evaluar el funcionamiento administrativo y grado de Satisfacción de Usuarios.
2. Evaluar el monto de los incentivos, fijados mediante la tabla de valores, Determinando su grado de eficiencia como instrumento de fomento.
3. Identificar las barreras que obstaculizan una mayor asignación de los Fondos concursables.

El equipo de trabajo conformado para el estudio fue:

Pablo Cruz J, ingeniero Forestal , Universidad Mayor

Fabián Cid, Ingeniero Civil Industrial, Universidad Austral de Chile

Eduardo Neira, Ingeniero Forestal, ONG Forestales por el desarrollo del Bosque Nativo

Esteban Rivas, Antropólogo, ONG Forestales por el desarrollo del Bosque Nativo

Juan Ladrón de Guevara, Ingeniero Agronomo y economista de Universidad Mayor

El análisis de las bases de datos de CONAF, indica que en tres años, se ha solicitado el 64 % de los recursos del fondo (230.666 UTM), sin embargo, sólo se ha pagado el 2% de los fondos dispuestos, que corresponden a un 3% de las actividades solicitadas. Ello significa, que hubo interés en participar de los incentivos, vía solicitud, pero que el nivel de ejecución de las actividades fue escaso. La mitad de los fondos pagados, tuvieron su origen en solicitudes elaboradas por el grupo de extensionistas de CONAF, los cuales presentaron más del 80% de las solicitudes.

Cabe señalar, que las cifras antes indicadas han variado muy poco luego del estudio; ya que los valores siguen siendo muy bajos, como se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1: Pago de incentivos período 2009-2012

Año	Asignado	pagado	% Pagado
2009	66.821,63	7.799,54	11,7
2010	90.126,67	4.717,89	5,2
2011	91.956,35	3.155,27	3,4
2012	99.445,17	865,63	0,87
Total	348.349,82	16.538,33	4,7

Fuente: Elaboración propia en base a CONAF, en www.conaf.cl

De acuerdo al cuadro, a diciembre del año 2012, del monto total asignado sólo se ha pagado el 4,7% y lo que es más alarmante, luego de transcurrido 4 años sólo se había pagado el

11,7% de los fondos solicitados el año 2009.

El estudio muestra que en los tres primeros años, prácticamente todas las solicitudes y pagos fueron destinados al objetivo de Producción Maderera, sin presentarse proyectos de Producción no maderera y Preservación. Además, sólo una parte de las actividades de Producción Maderera fueron solicitadas. En efecto, los mayores montos solicitados se concentraron en combinaciones de raleo y poda, y en rodales cuyo promedio en superficie está en torno a las 10

hectáreas.

El análisis de costos de las faenas de manejo para evaluar las tablas de incentivos, realizado a partir de encuestas a profesionales forestales e información secundaria, permitió concluir que en la mayoría de las actividades, los aportes son insuficientes para alcanzar un balance positivo de los ingresos-costos. Sólo en casos muy particulares, donde se obtiene productos de alto valor a partir de las actividades silvícolas, es posible percibir ingresos. Por otra parte, se detectó que cuando las actividades se hacen a una escala de superficie superior a 5 hectáreas, en cuyo caso se debe invertir en infraestructura complementaria para la faena, como caminos, puentes, asistencia técnica, y se debe asumir mayores costos de los permisos sectoriales (Plan de Manejo Forestal), el balance ingreso-costos es marcadamente negativo.

En consecuencia, los múltiples resultados descritos y combinados permite concluir lo siguiente: dado que las actividades silvícolas que se incentivan se aplican principalmente a bosques en formación, los que corresponden sólo al 40% de los bosques nativos y permiten obtener ingresos a largo plazo, y dado también que en este tipo de formaciones el balance por actividad es negativo y que podría darse un balance financiero positivo sólo al final de la rotación, la lógica actual de la Ley requiere de propietarios que estén dispuestos a invertir hoy recursos en silvicultura, con la esperanza de recibir los beneficios en un futuro más bien lejano. Las cifras también indican que no existen privados interesados en postular a las bonificaciones de la Ley.

Sobre el costo del manejo forestal

Algunas de las tendencias indicarían que los montos para desarrollar cada actividad de manejo silvícola son muy variables, pudiendo pagar 8 veces más por actividad, que lo que se consideró en la tabla de incentivos.

Así se puede concluir que existe una variación muy alta respecto al costo específico de las actividades y tipo de bosque, y que dichos costos se encuentran escasamente documentados debido a la informalidad del negocio silvícola asociado al Bosque Nativo.

Manejo Forestal Sustentable

Los aportes entregados por la Ley, para Manejo Forestal Sustentable (MFS), cubren tan sólo el 5% de los costos totales de dicho manejo, a las formas tradicionales. Estas cifras radican en la diferencia entre la amplia gama de actividades requeridas para el MFS y las escasas actividades bonificadas por la ley. Según esto, es más rentable NO realizar MFS, y lograr mayores ganancias de corto plazo descapitalizando el bosque, lo que claramente es contrario al espíritu de la ley.

Beneficiarios y usuarios

Se realizó una caracterización de un grupo de pequeños propietarios, grupo en el que la Ley hace énfasis, en tres localidades del país: Las Cabras, VI Región; Los Lagos, XIV Región; y Puerto Varas, X Región. La mayoría de las unidades correspondieron a campesinos. De esta forma, se observó que cuando el ingreso familiar dependía mayoritariamente del subsistema bosque nativo, el ingreso total de la familia es menor que cuando se vincula a otro subsistema o incluso a la venta de mano de obra. Además, en todos los casos las pensiones y jubilaciones complementa los ingresos de la familia,

Las percepciones que el grupo de pequeños propietarios tiene respecto de la Ley, es positiva para el objetivo de conservar el bosque, pero baja en relación al nivel de satisfacción respecto a si es adecuada a la realidad campesina, al monto de la bonificación y al proceso o trámite. También fueron consultados propietarios no pequeños y consultores. Las principales percepciones indicadas fueron:

Existe coincidencia entre propietarios en que no es interesante el beneficio que ofrece la Ley, principalmente, por los altos costos de la postulación, la falta de asistencia técnica, y los bajos montos pagados por actividad. Las preguntas relacionadas con procesos y trámites de la Ley, fueron calificadas con notas en torno al 4,0 (de 1 a 7). El 73% indica que la Ley debe mejorar.

Gestión Administrativa del Fondo de incentivos

Se realizó un análisis de la administración del Fondo desde la postulación hasta el cobro de incentivos, determinándose que los rangos totales para el plazo total de todo el proceso se estimó entre 2,5 y 4 años. En este contexto, la ejecución de actividades corresponde sólo al 16% de todo el proceso en el mejor de los casos (cuando dura 2,5 años). Así, es relevante que el Estado corrija la carga administrativa que impone a los interesados para solicitar los incentivos. Las estimaciones realizadas sobre la eficacia administrativa indican que los gastos efectuados en la administración equivalen al 94% de los incentivos pagados, vale decir, que la puesta en marcha del proyecto le costó al estado, los tres primeros años, 9 veces más de lo que se entregó de forma efectiva como bonificación, poniendo en el bosque sólo 34 millones de pesos.

Barreras de entrada al sistema

Dentro de las barreras de entrada al sistema, fue posible identificar: a) Una barrera burocrática, que corresponde a la calendarización del concurso, que restringe las presentaciones continuas de los interesados; b) En términos financiero-económicas, la principal barrera es la ausencia y precariedad del mercado para los productos del bosque. En segundo lugar, puede mencionarse la extrema heterogeneidad de la estructura de costos que cada proyecto tiene a escala comunal, provincial y sobre todo regional, sumado a que los montos

aportados por la Ley para cada actividad, no llegan a financiar su costo; c) Una barrera adicional es la falta de financiamiento en los procesos administrativos que impone el Estado, y durante la ejecución de faenas, a lo que se suman los tiempos de ejecución estimados (dos a cuatro años), de los que el 84 % del tiempo corresponde a procesos administrativos impuestos por el mismo Estado; d) Una barrera técnica financiera es que, el rendimiento sostenido contenido en la Ley como su objetivo y, que obliga a restringir los grandes beneficios de corto plazo por extracciones dosificadas en el tiempo, recibe un aporte de la Ley de un 1% del costo total de su implementación. En este contexto, es imprescindible que el Estado fomente con aportes importantes la opción de rendimiento sostenido que se espera. Más aún cuando el mecanismo de asignación de incentivos se basa en una tabla de actividades para bosques coetáneos, lo que significa dejar fuera el 61 % de los bosques.

Propuestas del equipo de trabajo para el mejoramiento de desempeño de la Ley, sobre la base de los resultados encontrados.

Los bosques de Chile se caracterizan por una amplia interrelación con otros sistemas y sectores; pequeños propietarios; servicios ambientales; generación de energía; competencia con otros sectores del agro. En este contexto, es necesaria la diversificación de los instrumentos de fomento. En efecto, esta Ley sólo otorga incentivos a la silvicultura a bosques coetáneos, incluso para el caso de iniciativas de producción no maderera y preservación del bosque (ambas desiertas en ejecuciones para los 3 años del estudio). Por ejemplo, la caracterización del grupo de pequeños propietarios permitió mostrar que el bosque es un subsistema secundario aunque imprescindible, y que los productos son primarios y de menor calidad. En el mismo sentido, es evidente que se requieren anti-

pos financieros, tanto para elaborar los permisos sectoriales, como para las ejecuciones, más aun sería interesante estudiar mecanismos que anticiparan y aseguraran los ingresos futuros que daría la silvicultura que fomenta la Ley. Para ello ya se han probado en Chile mecanismos como la securitización forestal y más aun los respaldos del Estado para la consolidación de sectores considerados como relevantes para el país (véase el transantiago). En este sentido, se considera un gran aporte, que una línea de fomento fuera la gestión directa del estado sobre los bosques, de manera que se crearan equipos de profesionales que ejecutaran directamente las actividades silvícolas sobre los bosques, y así también difundieran los conceptos de rendimiento sostenido en el sector.

Respecto de la búsqueda de la sustentabilidad en el manejo forestal, se propone que se fomente la presentación de proyectos de manejo forestal con un diagnóstico completo del bosque y no por rodalcos uso de parámetros de sustentabilidad, sobre el cual se pague la totalidad de incentivos por hectárea (10 UTM), contra ejecución de las superficies programadas a ejecutar, pero sin discriminar sobre actividades. Vale decir, si se aprueba un plan de manejo forestal que garantiza la sustentabilidad del manejo, el Estado aporte 10 UTM por las hectáreas ejecutadas en el marco de dicho plan, sin importar cual sea la actividad. Esta propuesta, significaría (bajo los actuales incentivos), que los aportes de la Ley llegarían a un 30 % de los costos totales de gestión. Tendría las ventajas adicionales de servir para todo tipo de bosque, y permitiría un acercamiento directo al objetivo de la Ley, que es la conservación y mejoramiento del bosque. Con ello los atributos importantes que el Estado solicitaría al interesado son más sencillos que los actuales requerimientos contenidos en los planes de manejo, la fiscalización se simplificaría, y reduciría la rigidez que actualmente tienen las obligacio-

nes legales impuestas por el estado.

Respecto de la magnitud y método de asignación de los montos de incentivos, se propone que, de continuar estableciendo tablas para asignar los valores de incentivos por actividad, que dichas tablas sean elaboradas de acuerdo a la zona geográfica (escala provincial) para cubrir la extrema heterogeneidad que contiene el bosque. Esta medida aportaría a una especialización del servicio forestal respecto de los diferentes tipos de bosques que tiene el país.

Respecto de los procesos, un aporte importante es que no hubiera concurso y en caso de mantenerse se cambiara el sistema de calendarización del concurso, por un sistema de ingresos permanentes o ventanilla abierta, que daría mayor flexibilidad y reducción de plazos al sistema. También en el ámbito de los procesos, se propone que se reduzca el peso de las obligaciones impuestas por el Estado al sistema (que corresponden al 84 % del tiempo total), reduciendo las exigencias de los planes de manejo para aquellas actividades que, por tener un balance cero o negativo, no son del interés del propietario y, en consecuencia no constituyen riesgo de sobre explotación del recurso. Lo importante de este cambio, es que, de existir un plan de manejo como el propuesto, los interesados concursaran, con la ejecución realizada (modalidad expost). Vale decir: si un interesado quiere solicitar incentivos debería, primero presentar un plan simple como el propuesto (se esperaría que CONAF aprobara rápidamente dicho plan), ejecutara la faena, y presentara los antecedentes para solicitar el pago, CONAF evaluaría la correcta ejecución y autorizaría el pago. Es posible que con esta nueva modalidad el tiempo se redujera en menos de un año.

Para mayor información visite <http://ong.bosquenativo.org>