

Bosques nativos y gestión sustentable en el Chaco seco argentino

Native forests and sustainable management in the Argentine dry Chaco

Ordenavía, María Noelia¹; Gevaerd Bernal, Paola^{2*}

1 Ministerio de producción de la provincia de Chaco, Argentina. Universidad de la cuenca del Plata, Argentina. Marcelo T de Alvear 145. Piso 7, oficina 9. C.P:3500. Email: mnordenavia@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5585-8464>

2 Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Av Lavalle 755. C.P:3500. Email paolagevaerd@gmail.com

*Autor por correspondencia: paolagevaerd@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-1095-7335>

DOI: <https://doi.org/10.5377/ribcc.v6i11.8479>

Recibido: 26 septiembre 2019

Aceptado: 5 febrero 2020

Publicado 24 julio 2020

Resumen

En el presente trabajo analizamos un caso particular a nivel nacional y sub-nacional (profundizando la provincia del Chaco), principalmente en el siglo XXI, desde la perspectiva teórica del *desarrollo sustentable*. Es el caso del aprovechamiento de los recursos naturales, la interacción bosque/actividad agropecuaria, la regulación e implementación del paquete de políticas públicas a un sector de la economía en particular: el sector forestal de la provincia y su interacción con los bosques nativos. El objetivo del presente trabajo es observar el impacto de la implementación de la Ley 1762-R (antes 6409) (OTBN) donde el aprovechamiento de los recursos naturales se realiza de manera tal que posibilite la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer a las generaciones futuras. El caso de la implementación de la Ley significó un antes y un después en la regulación de la actividad forestal, foresto industrial, su inter-relación con la expansión de la frontera agropecuaria y con la ciudadanía en general. No obstante, se encuentra inmerso en una estrategia de desarrollo nacional que no permite superar los mecanismos de transferencia de valor hacia países centrales bajo la lógica extractiva como mecanismo de compensación de productividad.

Palabras claves: Ambiente; Desarrollo sustentable; Ordenamiento territorial

Abstract

This research paper aims at observing a particular case, at both national and a provincial level, focusing specifically on the province of Chaco mainly during the XXI century while using it as model of sustainable development. The above- mentioned case centers on the effective use of natural resources, the dynamic interaction between forest and agriculture as well as the implementation of a public policy package to a particular sector of the economy: Forestry (more specifically native forests). The objective of this work is to observe the impact of the implementation of Law 1762-R (OTBN) where the use of natural resources is carried out in a way that allows the satisfaction of the needs of the present without compromising future generations. The case of the implementation of the Law meant a before and after in the regulation of forestry, forestry and industrial activity, its interrelation with the expansion of the agricultural frontier and with citizens in general. However, it is immersed in a national development strategy that does not allow to

Copyright (c) 2020 Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático.



Este trabajo de la Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático del Centro de Investigación en ciencias agrarias y economía aplicada de la UNAN-León / COLPOS México está licenciado bajo una Licencia Internacional Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-CompartirIgual .

overcome the mechanisms of value transfer to the central countries under the extractive logic as a mechanism of productivity compensation.

Keywords: Environment; Sustainable development; Territorial planning

Introducción

Las sucesivas crisis de la acumulación de capital de la mano de las “revoluciones tecnológicas” a lo largo de la historia, reducen los ciclos de recomposición de la economía, desde lo ambiental lo territorial y lo cultural, destruyendo no sólo la noción del tiempo y el espacio, sino también de la cultura entorno a ello. Así, comenzaron a generarse procesos de destrucción acelerada de los recursos naturales no renovables, principalmente en la región Forestal Argentina (Zarrilli, 2004). Las primeras ideas de desarrollo surgidos a fines de la Segunda Guerra Mundial (1945) partían del consenso generalizado que todos los países podrían alcanzar el desarrollo a partir de liberar a la sociedad tradicional de algunas trabas. Ello propugnaba la idea de recursos planetarios ilimitados, que tenía por atrás, la idea de crecimiento infinito (Rosestein Rodan 1943, Hull, J. P. (1996)) y un Estado ordenador, pues claro, el fin del *laissez faire* había llegado unos años antes (la crisis de 1929 marcó el fin de un ciclo de acumulación basado en un Estado al servicio de los intereses de la burguesía) (Negri, 1991). La corriente estructuralista (Prebisch, 1976) se contrapone a las teorías del libre comercio, demostrando las trabas al desarrollo del mismo y proponiendo la industrialización como salida. Autores como Weinstein (2013) Gómez de Segura (s.f), Svampa, (2017) y Gudynas (2011) plantean la insostenibilidad de estos modelos, demuestran que ello no resuelve los mecanismos de transferencia de valor hacia países centrales bajo la lógica extractiva que trae consecuencias directas sobre el medio ambiente y las comunidades sociales que habitan en el sector más competitivo. Según el Informe de Brundtland (IB) de la Asamblea General “Nuestro Futuro Común 1987”, el concepto de sostenibilidad aplicado al desarrollo presenta una dimensión económica social y

Copyright (c) 2020 Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático.



Este trabajo de la Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático del Centro de Investigación en ciencias agrarias y economía aplicada de la UNAN-León / COLPOS México está licenciado bajo una Licencia Internacional Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-CompartirIgual .

ambiental, que requiere un sistema de producción sin comprometer los recursos naturales que degraden el medio ambiente (Drexhague & Murphy, 2010).

El nuevo Estado contemporáneo marcó el inicio de un nuevo ciclo de represión social de la mano de la promesa del progreso y la llegada del desarrollo y posteriormente las ideas de desarrollo sustentable. Hoy el mismo es ampliamente aceptado y reconocido en el mundo: Unión Europea (UE), Banco Mundial (BM), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (UNEP, 2010, UNDP, 2012). Este trabajo presenta de manera detallada el paso por la historia reciente de las ideas de desarrollo para luego discutir el rol del estado en el sector forestal en la provincia de Chaco desde el enfoque orientado al actor, a partir de trabajar las interfases en las que difieren los recursos y el poder (Long, 2007). También se analizó la composición de la canasta exportadora a nivel subnacional, y la concentración de los sectores de mayor peso en la tensión bosque-frontera agropecuaria, considerando su tratamiento clave para la colaboración del desarrollo sustentable en el país.

Debates del desarrollo y rol del Estado

Los modelos de desarrollo ensayados en América Latina y Caribe, han sido el Estructuralismo cepalino, el Modelo Neoliberal, el neoestructuralismo y neodesarrollismo (Félix & Migliaro, 2017). Siguiendo estos fundamentos teóricos, Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr (2006), organizan la discusión en torno al concepto del desarrollo del subdesarrollo, haciendo especial referencia a la trayectoria del pensamiento de CEPAL, desde su fundación hasta a actualidad, dividiendo en tres períodos el recorrido seguido por el pensamiento latinoamericano.

A mediados de la década del '70, surgió en América Latina surgió, el *estructuralismo latinoamericano* como crítica a la teoría ricardiana que predominaba en el debate internacional. La CEPAL albergó e hizo propio el argumento de la mano del argentino Raúl Prebisch, a partir del análisis del vínculo entre los países centrales y los periféricos, que CEPAL desarrolló los primeros diagnósticos sobre la economía latinoamericana en la década del '50. “En términos sintéticos, la CEPAL sostenía que si bien América Latina estaba integrada por economías regionales, con sus respectivas especificidades, no se las podía comprender si no era en función de su inserción estructural en el sistema económico mundial, la cual estaba caracterizada por la excesiva especialización productiva ligada a la elaboración de productos primarios (mayoritariamente para la exportación), el escaso desarrollo industrial y de los servicios y la satisfacción de buena parte de la demanda interna mediante la importación de bienes manufacturados proveniente de los países centrales” (Nahón, 2006, p. 336-7), existiendo una tendencia secular al deterioro en términos de intercambio a los bienes elaborados en la periferia. Así, las periferias constituyen economías permanentemente resagadas en cuanto a los puntos de vista tecnológico y organizativo, existiendo una división internacional del trabajo que hace que la periferia traslade parte del “fruto de su progreso técnico” a los países del centro, y no a la inversa. (Mujica Chirinos, N. y Rincón González, S., 2006, p. 207). En consonancia, Cristóbal Kay, describe a la economía de “la periferia, como dual y desarticulada ya que no tuvo que importar la tecnología avanzada desde el centro y porque se desarrolló una gran brecha en la productividad entre el sector de exportación y el de subsistencia. Un considerable sector pre capitalista de baja productividad sobrevive en la periferia produciendo un permanente excedente de mano de obra. Este enorme sobrante de mano de obra mantiene los salarios bajos e impide que la periferia retenga los frutos de su propio avance tecnológico en la medida en que los aumentos en la productividad del sector exportador son mayormente transferidos al centro a

causa del deterioro en los términos de intercambio. De este modo, en opinión de la CEPAL, el comercio internacional no sólo perpetúa la asimetría entre el centro y la periferia, sino que también la profundiza”. (Kay, 1991). Dando lugar así, a lo que la teoría marxista de la dependencia llama súper explotación (Osorio, 2016). La propuesta de CEPAL para el desarrollo de AL consistió en cuatro núcleos básicos: el proceso de industrialización por sustitución de importaciones; la reforma agraria; la intervención estatal; y la integración económica latinoamericana. El Estado aparecía como el único con capacidad institucional y económica de lograr la industrialización y el crecimiento económico con redistribución social de la riqueza (Mujica Chirinos *et al.* 2006). Desde mediados de la década del `70 hasta fines de los `90, período de agonía y “travestismo” del concepto en el campo del desarrollo del subdesarrollo. El término refiere a una transformación del concepto, apareciendo como una nueva discusión siendo en realidad “la ausencia de este debate y su reemplazo por una nueva perspectiva hegemónica sustentada teóricamente e la economía neoclásica”. El autor divide en dos sub-períodos esta etapa.

La primera oleada, durante la década del `70, donde se introdujo en la crítica neoclásica a la economía del desarrollo, coincide coyunturalmente con las dictaduras militares y sus objetivos básicos estratégicos de “disciplinar a la clase obrera” (Nahón *et al.* 2006). CEPAL desarrolló nuevo enfoque macroeconómico de corto plazo buscando principalmente dar respuesta a los problemas de la inflación y la restricción externa, abandonando casi por completo la cuestión del desarrollo del subdesarrollo.

La segunda oleada, fines de los `80 y principio de los `90 consistió en el reemplazo del campo del desarrollo del subdesarrollo por “su versión transvestida: la economía neoclásica y su teoría del crecimiento de las economías emergentes. El argumento consistió en “lo que traba el desarrollo del subdesarrollo en los países subdesarrollados era el retardo en profundizar las virtudes de la economía de mercado, por lo cual era contraproducente pretender promover el desarrollo a partir de la planificación e

intervención estatal.” (Nahón, 2006, p. 361). En este contexto surge el Consenso de Washington (CW) y sus políticas sugeridas para los países subdesarrollados, como el camino para lograr la estabilización de los países emergentes, luego el crecimiento económico y a partir de allí el desarrollo, como inherente a este.

En este modelo, que Mujica Chirinos *et al* (2006) denominan modelo neoliberal de ajuste estructural, la “equidad consiste en la igualdad formal de oportunidades de mercado...y es en este donde se resuelve el problema de la distribución”. “La centralidad del estado en tanto agente de desarrollo se vio desplazada por la noción de Estado mínimo, garante de la estabilidad y la seguridad jurídica.” (Nahón, 2006 p. 366). A mediados de los 90’ surge en el seno de CEPAL, una nueva propuesta para la superación de la crisis regional, el Neoestructuralismo, como desdoblamiento de lo que fue el estructuralismo. Nahón (2006) y Mujica Chirinos (2006) entienden que se trató de un *neoliberalismo moderado*.

Por último, la concepción del desarrollo sustentable(DS) surgió paralelamente a las teorías neoliberales y noestructuralistas, como un modelo integrador de la problemática del medio ambiente y sus consecuencias económicas y sociales a las formas de producción (Mujica Chirinos, 2006). Fue el último concepto incorporado por la ONU (Organización de las Naciones Unidas) en el año 2015. Según las formulaciones del Enfoque Operacional del DS (auspiciado por WWF, IUNC, y UNAMP), tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida fundada en la conservación de los recursos naturales. Ello genera una contradicción en la comunidad que se encuentra en la necesidad de explotarlos para el mantenimiento de la vida (Mujica Chirinos, 2006). A partir del año 2000, inició una nueva etapa caracterizada por el *boom* de los *commodities* y la posterior crítica al modelo de desarrollo extractivista Svampa (2017) lo caracteriza por gran escala, explotación de los recursos naturales, ocupación intensiva del territorio, acaparamiento de tierras, y una baja tendencia a la

democracia. A ello le siguió un proceso de ambientalización de las luchas sociales que, a diferencia de otros periodos, se presenta una resignificación de la problemática con una mirada integral de la crisis socio ecológica que afecta directamente a la civilización (Svampa, 2017, p. 56-57). Argentina no fue ajena a todo este proceso. Y, la explotación de los recursos naturales para la perpetuidad del modelo extractivo tampoco lo fue (Féiz y Migliaro, 2017; Féiz, 2012).

El desarrollo sostenible involucra tres principales componentes: la sustentabilidad económica (crecimiento económico equilibrado); la sustentabilidad social (equidad); sostenibilidad ambiental (el mantenimiento de la productividad e integralidad de los sistemas ambientales). El proyecto ESALC de CEPAL, agrega una cuarta dimensión que será analizada en el presente trabajo: la institucional, vinculándola directamente a la consolidación de la democracia en la experiencia de la gestión del sector forestal en la provincia de Chaco (SAyDSN, 2010).

Una mirada sectorial

Características biofísicas del sector forestal

La extraordinaria riqueza forestal del Gran Chaco argentino se constituyó en su principal actividad económica local y el incentivo fundamental para la instalación del capital extranjero dirigido especialmente a la explotación del quebracho, entre las décadas 1870 hasta 1950. En 1948, se crea la Ley 13273 (creado por la Ley 20531) de defensa, mejoramiento y ampliación de bosques. No obstante, la misma tenía fines económicos, no ambientales, ya que se debía organizar la producción para garantizar la perpetuidad del recurso forestal, como insumo de la actividad económica, y no “para las generaciones futuras” (Zarrilli, 2004:258). Esta expresión es tomada del concepto de desarrollo sustentable, y consagrada por nuestra Constitución Nacional después de la reforma del '94. En el artículo 41 de esta, se establece como derecho el acceso a un ambiente sano,

donde la actividad para el desarrollo humano no comprometa a las generaciones futuras (Sabsay, 2003). Según el monitoreo de desmontes del gran Chaco Argentino, la provincia de Chaco junto con Formosa, Santiago del Estero y Salta un representan el 63% de la Eco Región Gran Chaco Argentino y han concentrado el 69% de las áreas deforestadas de esta Región. Esta región, forma parte del bosque Seco más grande de América del sur: Gran Chaco Americano, situado entre el norte de Argentina y Bolivia, Brasil y Paraguay abarcando 1,100,000 km² (Nori et al., 2016) con un promedio de 15% de la deforestación mundial desde 2008 según datos de FAO. Según el inventario forestal 2017, para la actualización del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos, la provincia del Chaco tiene el 52,85% de su territorio conformado por bosque nativo. Asimismo, el 60 % de esos bosques se encuentran localizados en los departamentos Almirante Brown y General Güemes, concentrado en El Impenetrable Chaqueño. Alrededor del 10% del territorio provincial está protegido y preservado bajo el sistema de las áreas protegidas nacionales y provinciales, lo que implica un mayor esfuerzo institucional en fiscalización y control debido a su ubicación geográfica.

Las superficies (en Has.) de bosque bajo cada categoría de conservación son: I (rojo): 428.204 (8%), II (amarillo): 3.210.272 (61%) y III (verde): 1.628.331 (31%). La Ley 1762-R (antes 6409) establece que tipo de intervenciones pueden realizarse en cada una. Yendo de mayor a menor restricción. A partir de allí, todo tipo de intervención en el bosque nativo debe ser previamente autorizado por la DB, contra la presentación de un plan técnico de aprovechamiento forestal del tipo de permiso que se solicite, un Estudio de Impacto Ambiental y un procedimiento de participación ciudadana, para las intervenciones mayores.

Características socioeconómicas

Copyright (c) 2020 Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático.



Este trabajo de la Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático del Centro de Investigación en ciencias agrarias y economía aplicada de la UNAN-León / COLPOS México está licenciado bajo una Licencia Internacional Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-CompartirIgual .

El producto bruto geográfico de la provincia del Chaco encuentra en sus principales ramas de actividad la construcción, transporte y telecomunicaciones, comercio, sector primario e industrial. Mientras en la provincia de Chaco la construcción es el sector que mayor peso tiene en la economía, a nivel Nacional es la industria.



Gráfico 1: Principales ramas de actividad del Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia de Chaco comparadas con el PBI de la Nación (Producto Bruto Interno) para el año 2016

En relación a la canasta exportadora, los productos primarios representan la mayor porción. No obstante, sólo tres productos representaron entre el 60% y 90% entre el 2000 y 2016: Maíz, soja y trigo. Luego se encuentran las manufacturas de origen industrial, con mayor participación del tanino y sus derivados. Cabe resaltar que la producción de tanino, si bien tiene un proceso de industrialización, es una actividad netamente extractiva. Dado que los productos primarios se exportan sin mayor grado de elaboración, las manufacturas de origen industrial y mantener elevado el superávit de competitividad.

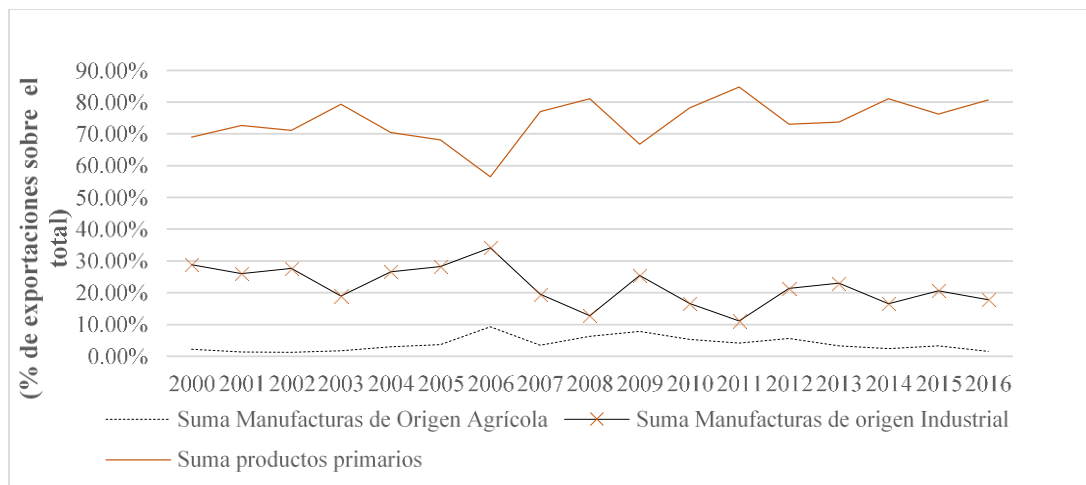


Gráfico 2: Canasta exportadora. Evolución por rubro

No obstante, el tanino en el año 2017 alcanzó el tercer puesto desplazando al trigo y girasol. Este tiene un comportamiento distinto al de las demás actividades primarias, por encontrarse dentro de las manufacturas de origen industrial y mantener un elevado superávit de competitividad. Si bien el tanino y carbón vegetal presentan una baja complejidad tecnológica, son consideradas por la clasificación industrial internacional universal (CIU) una manufactura de origen industrial (MOI) (Sección C). La posición Nomenclatura común del Mercosur (NCM) consideraba hasta 2017 al tanino (extracto de quebracho) en el sector MOI (posición 213A).

Según los valores de las exportaciones de INDEC a nivel de producto por provincia, Nomenclatura Común del Mercosur (NCM), el maíz sigue posicionándose desde el 2016 en primer lugar, y la Soja pasó del segundo lugar en 2017 al cuarto lugar en 2018. Por su parte, el quebracho pasó de estar en el tercer puesto a no figurar en el ranking de exportaciones. Según la central de información de VUCE (Ventanilla Única de Comercio Exterior) a partir de 2018 la sección IV (que va de la posición 16 a la 24) comprende solamente productos de las industrias alimentarias, bebidas,

Copyright (c) 2020 Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático.



Este trabajo de la Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático del Centro de Investigación en ciencias agrarias y economía aplicada de la UNAN-León / COLPOS México está licenciado bajo una Licencia Internacional Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-CompartirIgual .

líquidos alcohólicos vinagre, tabaco y sucedáneos del tabaco elaborado. El extracto de querocho (anteriormente en posición 213A) desaparece de la clasificación. Según el sistema de consultas de comercio exterior de bienes de INDEC, a partir de 2018, cuando el número de operadores sea insuficiente para mostrar el valor de la operación la transacción es parte del código “99999999” y su descripción es: “Confidencial”.

En la provincia de Chaco, las únicas empresas que exportan el extracto de quebracho son dos multinacionales de origen italiano INDUNOR y UNITAN. En 2017, el principal destino de las exportaciones de tanino fue Italia con 18.100.198 millones de dólares.

En el siguiente cuadro podemos observar que el rubro extracto de quebracho en 2017 se encontraba en el tercer puesto del ranking de exportaciones y en el 2018 desaparece de las principales exportaciones y en el segundo puesto se encuentra la partida “Confidencial”.

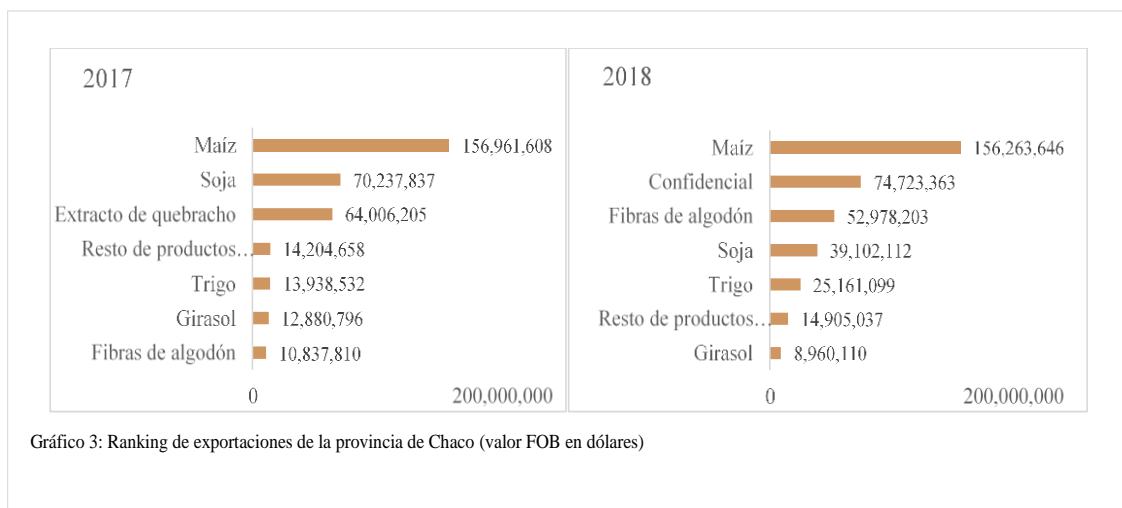


Gráfico 3: Ranking de exportaciones de la provincia de Chaco (valor FOB en dólares)

Según la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio internacional, el 85% de la sección confidencial correspondería a la partida extracto de quebracho, ya que se encuentra en el segundo

lugar del ranking de exportaciones en 2018 con un valor de 64 millones de dólares. Dentro de la canasta de las MOI, el extracto de quebracho (tanino) y el carbón vegetal representan alrededor del 90%. Es decir, la canasta exportadora de las MOI en la provincia del Chaco es netamente forestal representando el 80% de las exportaciones de carbon vegetal (MOI) de Argentina (Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, 2016: p. 25), y ha alcanzado en 2016, niveles superiores a la Soja (MOA), una de las principales exportaciones a nivel historico de la provincia.

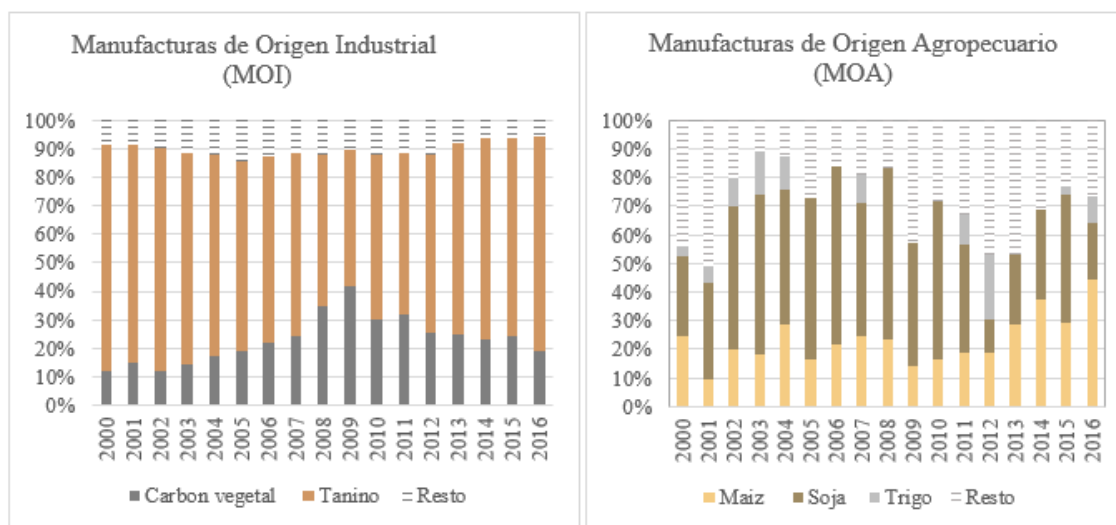


Gráfico 4: Composición de las principales exportaciones de la provincia de Chaco

Por otro lado, dentro de los principales productos de la canasta exportadora de la provincia, para el periodo 2000- 2016 mientras el maíz y la soja presentan fuertes ciclos y una elevada correlación entre los valores de exportación y sus cantidades, el sector forestal mantuvo un comportamiento estable. Teniendo en cuenta la característica de dependencia de estas variables, el objetivo fue comparar el grado de correlacion que presentan los volúmenes exportados y el precio. Se observa que los volúmenes de exportacion de maíz y soja correlacionan con el precio en mayor medida que

Copyright (c) 2020 Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático.



Este trabajo de la Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático del Centro de Investigación en ciencias agrarias y economía aplicada de la UNAN-León / COLPOS México está licenciado bajo una Licencia Internacional Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-CompartirIgual .

el sector forestal. Ello se puede explicar por dos factores, en primer lugar los granos tienen una inestabilidad mayor de los precios, que es seguida por el volumen de exportaciones, y en segundo lugar, los precios del sector forestal no presentan mayores variaciones, y cuando lo hacen, no modifica en gran medida el volumen de exportación. El maíz fue el grano que mayor correlación presentó con el precio, siendo el aumento en el volumen de exportaciones mas que proporcional que el aumento de los precios. El tanino es el producto que menor variabilidad presenta en relacion al precio; al no tener sustitutos cercanos y disponibilidad del recurso natural para ser explotado a bajos costos (económicos), tiene niveles de productividad que le permite abastecer al mercado mundial sin mayores niveles de tecnología como una más de las *commodities*. Así, podemos observar en los siguientes gráficos que los volúmenes exportados de Soja y Maíz suben más que proporcionalmente ante las variaciones de precio que los productos derivados del sector forestal.

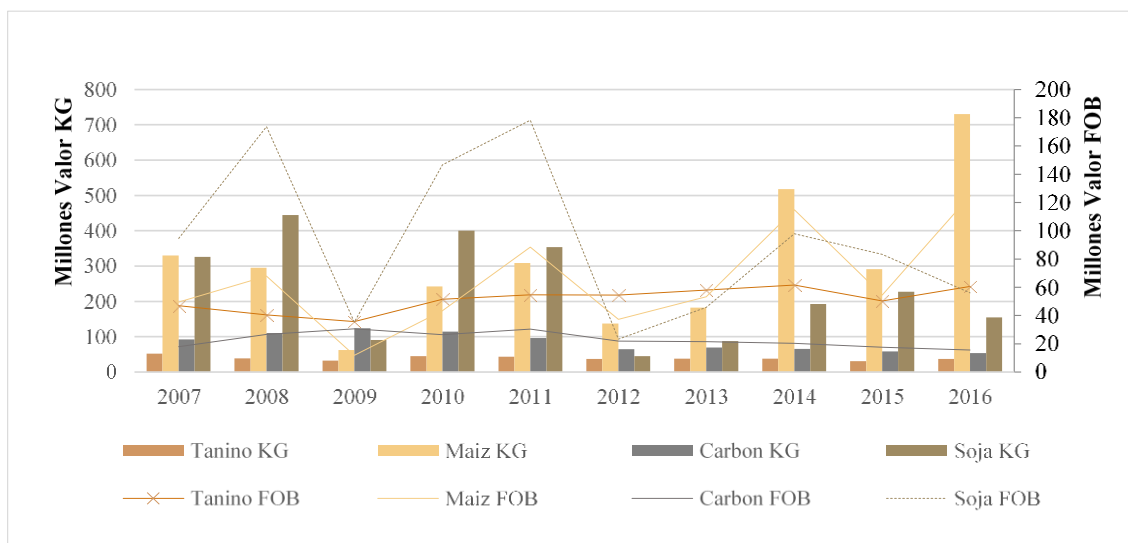


Gráfico 5: Comportamiento de los principales productos de la canasta exportadora de la provincia de Chaco según Valor FOB y PESO KG

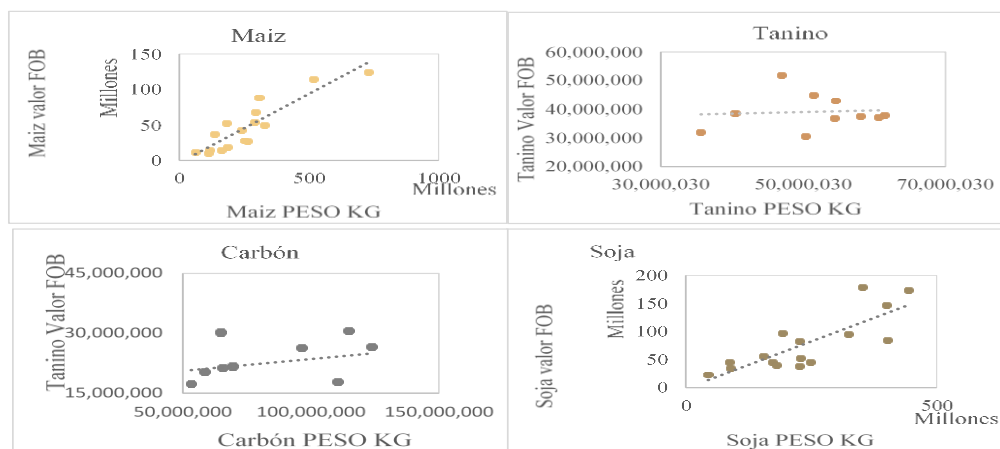


Gráfico 6: Correlaciones Valor FOB/ PESO KG principales exportaciones de Chaco

Ello resulta de vital importancia en la historia de la destrucción ecológica, la sobreexplotación de los recursos naturales y la degradación ambiental que ha caracterizado a los procesos de creación del capital a partir de la incorporación de las tierras boscosas a la economía capitalista en el mundo y en las provincias forestales en Particular (Zarrilli, 2004).

Legislación Sub nacional

La provincia del Chaco, a diferencia del resto de las provincias en Argentina, tuvo la particularidad de comenzar tempranamente las reglamentaciones de la actividad forestal. A principios de 1953 fue sancionada la Ley 13, (primera “Ley de Bosques) que creó el Fondo Forestal para asistir financieramente a los productores que desarrollen actividades de aprovechamiento del bosque nativo.

A fines del mismo año (1953) fue sancionada la Ley 37, que modifica parcialmente la Ley 13 y

Copyright (c) 2020 Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático.



Este trabajo de la Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático del Centro de Investigación en ciencias agrarias y economía aplicada de la UNAN-León / COLPOS México está licenciado bajo una Licencia Internacional Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-CompartirIgual .

adhiera al régimen de la Ley Nacional 13273, que vimos anteriormente. A raíz de esta Ley 13 y sus sucesivas reformas y decretos complementarios, fue robusteciéndose la reglamentación aplicable al sector, incorporando la obligación a los productores de pagar tasas y posteriormente aforos. Las tasas son un recurso público derivado a tributario, aplicado en función del poder de imperio del Estado y que éste las cobra por un servicio público determinado en individualizado hacia el sujeto pasivo (Pelozo, 2012), es decir hay una contra-prestación concreta por parte del Estado”. Los aforos y derechos forestales, en los términos de la Ley pareciera encuadrar en el concepto de “regalía”, entendido como el recurso originario o no tributario, que se abona al Estado por la explotación de los recursos naturales (Pelozo, 2012). Fue en 1973, por la Ley 1314 (complementaria de la Ley 13), cuando se organizó sistemáticamente el régimen de contravenciones forestales, estableciendo multas y otras sanciones, como la suspensión de guías forestales, decomisos, suspensión o eliminación de registros, etc.

En 1975, se sancionó la Ley provincial 1750, que fue la primera en establecer “normas sobre *conservación* y mejoramiento de recursos forestales”, esta norma fue objetada por el poder ejecutivo y como no se insistió en su sanción original, desde el poder legislativo, nunca entró en vigencia (Chaco, 2017).

En 1979, fue sancionada la Ley 350-R (antes 2386), que declara de “interés público la defensa, regeneración, mejoramiento y ampliación de los bosques útiles, así como la promoción del desarrollo e integración adecuada de la industria forestal y la lucha contra las leñosas invasoras” (Art. 1), deroga la anterior Ley de Bosques (Nro. 13 y complementarias) y entre otras muchas cuestiones establece en su Art. 31 que “El Poder Ejecutivo aprobará aforos, tasas por servicios de inspección derechos de forestación y reforestación y otros gravámenes similares a determinar tomando en consideración el

valor comercial estimado de la producción forestal a extraer de los bosques y con el objeto de incentivar el aprovechamiento racional de los mismos, con criterios de recuperación, preservación y acrecentamiento de su potencial. Podrá establecerlos con carácter diferenciado por especies o regiones, en función de particularidades geográficas, o del contenido tánico de las maderas o de sus posibilidades industriales, o de cualquier otro factor relacionado con el valor comercial de la producción o susceptible de favorecer la efectiva vigencia de los propósitos enunciados en el párrafo anterior. El Poder Ejecutivo estableció los tributos a los que se refiere este artículo o sus actualizaciones, estableciendo las bases o lineamientos para la determinación o el ajuste de los mismos”. Y en el Art. 32, establece que los gravámenes que se aprueben y perciban por aplicación del Art. 31 constituirán recursos específicamente afectados a organismos determinados, así: “las Tasas por servicios de inspección y otras que tengan por finalidad el recupero –parcial o total– del costo de prestación de servicios determinados por parte de la Dirección General de Bosques y multas que aplique esa repartición: se depositarán en un fondo especial destinado a financiar los gastos de funcionamiento o de equipamiento de la Dirección General de Bosques”; y “los Aforos, derechos y otros gravámenes no incluidos en el inciso precedente determinados por esta Ley u otra relacionadas con la actividad de aprovechamiento de los bosques existentes en la provincia; integrarán los recursos propios del IIFA ; para financiar programas de investigación, tecnología y promoción forestal.

El Decreto 1195/08 t.v. reglamenta la Ley 650-R (antes 2386) y establece en su Art. 28 que la Dirección de Bosques, cobrará aforos, tasas y derechos forestales, diferenciado por tipo de producto y por etapa de industrialización. La Ley 1485-R (antes 5779), sancionada en 2006, estableció que un porcentaje incremental de la recaudación de bosques en concepto de aforos, sería destinado a las asociaciones de productores forestales formalmente constituidas en la provincia. Actualmente son

doce y una Federación de Asociaciones de Productores Forestales. Este fue el primer componente social de la legislación forestal provincial, ya que tiene por objeto el empoderamiento de los productores a partir de su organización y fortalecimiento institucional. Seguidamente veremos que la Ley 26331 tiene un componente social más fuerte.

En las últimas décadas del S.XX y primeros años del S.XXI, se produjo como vimos el boom de los commodities, presionando la deforestación en la región Chaqueña, pero esta vez en busca de ampliación de la frontera agropecuaria, principalmente para sembrar soja. El 28 de noviembre de 2007 se sancionó la Ley 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (LB), “en respuesta al intenso proceso del cambio de uso de la tierra en las últimas décadas, debido principalmente al avance de la frontera agrícola” (UMSEF, 2016, p. 4). La LB, en primer lugar, establece los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los Bosque Nativos y de los servicios ambientales que éstos brindan. En segundo lugar, crea para las provincias la obligación de dictar sus ordenamientos territoriales de los bosques nativos (OTBN) en el plazo de un año a partir de su sanción, y hasta tanto ello ocurra, prohíbe la autorización de los desmontes por las jurisdicciones. Y, en tercer lugar, crea un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos (FNECBN) por los servicios ambientales provistos por los bosques nativos. El OTBN de la provincia del Chaco fue efectivamente sancionado por la Ley provincial 1762-R (antes 6409) en 2009 y Reglamentado por el Dto. 932/10, como vimos anteriormente.

Los Lineamientos para el plan de gobierno 2015-2019 de la provincia del Chaco, son claros en cuanto al modelo de desarrollo que se pretende impulsar desde el gobierno provincial. Allí se prioriza la herramienta del OTBN para alentar el sector productivo en general, “con el objetivo de impulsar el

manejo forestal sostenible, promover el desarrollo de la foresto-industria provincial y generar el valor agregado en origen” (Chaco, 2015, p. 20). En el año 2009, a partir de la Ley 1762-R, (antes 6409) y Reglamentado por el Dto. 932/10, la Subsecretaría de Recursos Naturales de la provincia de Chaco inició el proceso de ejecución de los presupuestos mínimos de protección de bosques nativos por Ley 26.331. A partir de allí, ha conseguido una estabilidad y fortaleza institucional que le permite responder de manera positiva y en constante evolución, a los desafíos mundiales que presionan sobre el cambio climático. Previamente, a partir de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se había establecido en Argentina de la mano del Programa Nacional ONU REDD, el Plan Nacional de Acción de Bosques y Cambio Climático en relación con la Ley Nacional 26.331 (LB) en el año 2007 en respuesta al intenso proceso del cambio de uso de la tierra en las últimas décadas, debido principalmente al avance de la frontera agrícola” (UMSEF, 2016). Por otra parte la ley N° 2512-I (antes ley N° 7887) prohíbe la salida del producto forestal de la provincia del Chaco, sin algún grado industrialización previa y reglamenta los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG). Estos últimos son instrumentos habilitados por Ley Nacional 26777 que permiten para actividades productivas e industriales estacionales sustituir las cargas laborales-sociales comunes a través de acuerdos realizados específicos de cada actividad que se suscriban entre las entidades representativas del sector productivo-industrial, la parte gremial, la provincia y el Gobierno Nacional. Para el sector forestal en la provincia del Chaco, se encuentran vigentes dos convenios. El Convenio de Corresponsabilidad Gremial del sector forestal primario, se comenzó a aplicar en el año 2011 (Resol. 07/10 - Sec. Seg. Social Nación) en el que cuenta como partes a la UATRE, las asociaciones de productores forestales de la provincia del Chaco, el estado nacional y provincial. Este CCG, específicamente, es aplicable cuando el productor despacha productos forestales primarios,

Copyright (c) 2020 Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático.



Este trabajo de la Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático del Centro de Investigación en ciencias agrarias y economía aplicada de la UNAN-León / COLPOS México está licenciado bajo una Licencia Internacional Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-CompartirIgual .

como ser, el rollo, rollizo, leña, poste y carbón. El Convenio de Corresponsabilidad Gremial de la industria forestal, comenzó su implementación en el año 2015 (Resol. 42/15 – Sec. Seg. Social Nación) que cuenta como partes al Sindicato de la Industria de la Madera, las asociaciones de industrias forestales del Chaco, y el gobierno de la provincia y de la nación que se aplica a los trabajadores forestales que desempeñan sus tareas en establecimientos industriales. La Dirección de Bosques, es agente de retención de la tarifa sustitutiva acordada que los productores o industriales hacen efectivo previo la emisión de guía forestal, conforme al producto que se despacha. Estos recursos son depositados en cuentas especiales y mes a mes son conciliados con la información suministrada por la AFIP de los trabajadores que cada productor o industrial declara en el Formulario 931, y a partir de allí, mensualmente se transfiere los montos correspondientes a AFIP y sindicatos. Siendo re-dirigidos por AFIP a la obra social, ANSES y ART.

El diseño e implementación de las políticas públicas implementadas a partir de la LB, tenían como objetivo regular la actividad forestal, foresto-industria y su inter-relación con la expansión agropecuaria, en post del alineamiento de los organismos internacionales con el concepto de “desarrollo sustentable”.

Conclusión

El bosque nativo representa para la provincia y las comunidades un valor socioeconómico muy importante debido a que muchas comunidades desempeñan su vida en forma directa e indirecta a través de la utilización del bosque. El sector forestal y foresto industrial protagoniza la participación de manufacturas de origen industrial en la canasta exportadora. Las manufacturas de origen agropecuario que encabezan la canasta exportadora de la provincia son maíz y trigo y las de origen industrial son de

carácter forestal: tanino y carbón, siendo Chaco la principal provincia exportadora de estos productos a nivel nacional.

El conjunto de políticas públicas aplicadas en el sector forestal, han intentado contrarrestar los efectos adversos de la utilización del bosque nativo tanto para la extracción y comercialización en bruto de madera como para el cambio de uso de suelo en sectores de alto grado de conservación, a modo de colaborar con la mitigación del cambio climático.

No obstante, las medidas reglamentarias significan una barrera de acceso a las comunidades que viven del bosque y un costo adicional para los grandes productores que implica a su vez una recaudación del Estado que son utilizados para el fortalecimiento institucional del Fondo de Bosques (Ley 26331), y capacidades técnicas, administrativas y tecnológicas.

Del conjunto de reglamentaciones que se han analizado en el presente trabajo, encontramos que el caso de la implementación en Chaco de la Ley provincial 1762-R (antes 6409), significó el diseño e implementación de políticas públicas que regulan la actividad forestal, foresto industrial y su interrelación con la expansión de la frontera agropecuaria.

No obstante, se encuentra inmerso en una estrategia de desarrollo nacional que no permite superar el carácter dependiente y los mecanismos de transferencia de valor hacia países centrales bajo la lógica extractiva como mecanismo de compensación de productividad, sin tener en cuenta las iniciativas planteadas en el IB, donde prima la conservación antes que los incentivos económicos, sino más bien se trata de una lógica extractiva, que necesita la institucionalización de los recursos naturales para avalar el modo de acumulación. Sumado a ello, la concentración de la producción de tanino y carbón en el sector forestal, genera fuertes barreras a la entrada (actuales en la producción de tanino, y futuras en la producción de energía) siendo uno de los sectores con mayores posibilidades de crecimiento

que tiene actualmente la provincia, dada sus características particulares de inexistencia de sustitutos cercanos y potencial fuente de energía.

Entendemos que, aún existe una dimensión política que no ha sido tenido en cuenta en el arribo del concepto de las distintas denominaciones de desarrollo, y que conlleva a la subordinación del carácter económico en detrimento de la sostenibilidad ambiental y social..

Continúa pendiente dar aquellas disputas, teóricas y políticas desde el Estado Nacional y Subnacional, acerca de las consecuencias directas del patrón de acumulación y sistema político sobre las ideas de desarrollo que atentan directamente al medio ambiente y las comunidades sociales que habitan en el sector más competitivo de los países pobres.

Referencias

AAICI, A. A. d. I. y. C. I., (2017). "Exportaciones de Chaco desde el año 2000 en USD FOB y Peso", s.l.: s.n.

Bosques, D. d., (2018). Estadísticas Forestales Chaco 2016, Resistencia: Ministerio de Producción, Subsecretaría de Recursos Naturales, Chaco.

Chaco, F. D. L., (2017). Ley 1750, Resistencia: Poder Legislativo de la provincia del Chaco.

Chirinos, N. M., & González, S. R. (2006). Concepciones del desarrollo en el Siglo XX: Estado y Política Social. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 12(2), 205-222.

Costantino, A., & Cantamutto, J. F. (2014). Patrón de reproducción del capital y clases sociales en la Argentina contemporánea. *Sociológica*, 29(81), 39-86.

De Bianchetti de Montiel, A. E., (2014). "Políticas legislativas nacionales acerca de los recursos forestales". En: *Recursos Forestales y Desarrollo Sustentable*. Resistencia : ConTexto Libros, pp. 15-39.

Derewicki, J. V., (2010). Quebracho. Árbol de hierro., Resistencia: AG Print.

Evans, P., (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, 35(140), pp. 529-562.

<https://doi.org/10.2307/3467372>

Félix, M. (2012). Neoextractivismo, neodesarrollismo y proceso de acumulación de capital. ¿Superando el ciclo stop-and-go? Argentina, 2003-2012. VII Jornadas de Sociología de La UNLP "Argentina En El Escenario Latinoamericano Actual: Debates Desde Las Ciencias Sociales," 2003-2012

Félix, M., & Migliaro, A. (2017). Desigualdad en sociedades extractivistas: Intersecciones de clase, género y territorio en el neodesarrollismo. *JORNADAS: (IN)JUSTICIAS ESPACIALES EN ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA*. Mesa: "Horizontes y Fronteras de La Acción Pública Frente a Los Conflictos Urbano-Ambientales. Entre La Legitimación de La Desigualdad y La Justicia Espacial," 19. Retrieved from http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10086/ev.10086.pdf

Ferrer, Aldo, (2015). *La economía argentina en el Siglo XXI: globalización desarrollo y densidad nacional*. Buenos Aires: El diplo.

Gudynas, E. (2011) "Buen Vivir: Today's Tomorrow", *Development* 54(4): 441–447

Hull, J. P. (1996). From Rostow to Chandler to you: how revolutionary was the second industrial revolution?. *Journal of European Economic History*, 25(1), 191.

Kay, C., (1991). "Teorías latinoamericanas del desarrollo". *Nueva Sociedad*, N° 113, pp. 101-113.

López, A., (2012). "Recursos naturales, crecimiento y desarrollo". *Progresos en Crecimiento, Colección Progresos en Economía, AAEP*..

Long, N (2007) *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor* ..México: Colegio de San Luis y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Mujica Chirinos, N. y Rincón González, S., (2006). "Concepciones del desarrollo en el Siglo XX: Estado y Política Social". *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XII, N° 2, pp. 205-222.

Nahón, C., Rodríguez Enríquez, C. y Schorr, M., (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades. *AAVV, Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, pp. 327-388.

Negri, Tony (1991) "John Maynard Keynes y la teoría capitalista del Estado en el 29". En *El Cielo por Asalto* N° 2, Otoño.

Nori, A. K., Shukla, D., Christensen, Y., Krishnaprasad, M., & Sedukhin, I. (2016). U.S. Patent No. 9,336,060. Washington, DC: U.S. Patent and Trademark Office.

Osorio, J., (2016). "Teoría Marxista de la dependencia. Historia, fundamentos, debates y contribuciones". s.l.: Los Polvorines: Ediciones UNGS..

Pelozo, R. A., (2012). *Finanzas Públicas*. Resistencia: Contexto.

Copyright (c) 2020 Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático.



Este trabajo de la Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático del Centro de Investigación en ciencias agrarias y economía aplicada de la UNAN-León / COLPOS México está licenciado bajo una Licencia Internacional Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-CompartirIgual .

Prebisch, R. (1976). Crítica al capitalismo periférico. Revista de la CEPAL.

Rosenstein-Rodan, P. N. (1943). Problems of industrialisation of eastern and south-eastern Europe. The economic journal, 53(210/211), 202-211.

Sabsay, D. A., (2003). "Constitución y ambiente, en el marco del desarrollo sustentable". En: Ambiente, Derecho y Sustentabilidad. Buenos Aires: La Ley, pp. 67-82.

Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, S. d. P. E. D. N. d. P. R. - D. N. d. P. S. d. M. d. E. y. F. P. N., (2016). INFORMES PRODUCTIVOS PROVINCIALES - CHACO, AÑO 1, N° 6., C.A.B.A.: s.n.

Svampa, M., (2017). "Cuatro Claves para leer América Latina". Nueva Sociedad, N° 268, ISSN:0251-3552, www.nuso.org.

(SAyDSN), S. d. A. y. D. S. d. I. N., (2010). Sistema de indicadores del Desarrollo Sostenible en Argentina. Versión sintética, quinta edición.. Buenos Aires: s.n.

Triguboff, M. y Anaya, B., (2017). "Mapa Institucional de los Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina a escala nacional y provincial: similitudes y diferencias". En: Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas. Buenos Aires: Prometeo, pp. 141-168.

(UMSEF), U. d. M. d. S. d. E. F. d. I. D. d. B. d. N., (2016). Monitoreo de la superficie de Bosque Nativo de la República Argentina. Regiones forestales Parque Chaqueño, Yungas, Selva Paranaense y Espinal. Período 2014-2015, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Weinstein, J., & Yildiz, M. (2013). Robust predictions in infinite-horizon games—An unrefinable folk theorem. Review of Economic Studies, 80(1), 365-394.

Zarrilli, G. A., (2004). Historia y economía del bosque chaqueño: la mercantilización de los recursos forestales (1890-1950). Universidad Nacional de Quilmes/CONICET, Anuario IEHS 19, pp. 255-283.