



PROYECTO DE LEY QUE CREA EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTOS Y DESARROLLO RURAL.

Una nueva postergación del Sector Forestal

Desde los ajustes institucionales de fines de los '60 y principios de los '70, que llevaron a la creación de la Corporación Nacional Forestal, el sector forestal no ha experimentado cambios dirigidos a una modernización institucional.

Pese a lo anterior, el sector y su administración ha crecido y se ha complejizado en estos últimos cincuenta años. Solo por mencionar un ejemplo, el cambio climático ha puesto de manifiesto la importancia de los bosques no solo como proveedor de bienes, sino también como recurso estratégico para la provisión de servicios ecosistémicos y la mitigación de las emisiones de CO₂. Igualmente, el sector forestal ha experimentado un crecimiento acelerado en este período en términos de superficie plantada, montos exportados, países de destino y participación en el PIB Nacional.

Para enfrentar este crecimiento, distintas iniciativas legales han intentado, sin resultados, generar una nueva institucionalidad forestal (1984, 1998, 2011, 2017), centradas principalmente en contar con un servicio forestal público, pero también con una subsecretaría forestal (1998).

Pese a lo anterior, la tendencia en la última década muestra un debilitamiento de la gestión forestal al interior del Ministerio de Agricultura. Este debilitamiento se manifiesta en aspectos concretos como es la ausencia de un instrumento de fomento a la forestación por casi una década y resultados decepcionantes de manejo de bosque nativo en igual período. Estos resultados hacen casi imposible el cumplimiento de los recientes compromisos NDC asociados al Acuerdo de París para el año 2030. Siendo el sector forestal un actor protagónico de las estrategias para enfrentar el cambio climático, esto representará un sonoro fracaso para el país.

El debilitamiento también es institucional y afecta la componente de protección de la biodiversidad al interior del Ministerio de Agricultura. En efecto, el año 2013 se modificó el DS 294/1960 que establece sus funciones y estructura. La modificación buscó reducir la función del Ministerio de Agricultura exclusivamente a los recursos naturales renovables del ámbito silvoagropecuario y trasladar competencias más amplias sobre los recursos naturales al Ministerio de Medio Ambiente, como paso previo a la creación de un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

Dicha modificación no consideró la imposibilidad de gestionar los bosques de manera separada. Los bosques nativos son recursos naturales de importancia económica, social y ambiental y no deben considerarse restrictivamente solo como recursos naturales



COLEGIO DE INGENIEROS FORESTALES DE CHILE

renovables del ámbito silvoagropecuario, para efectos de su gestión. No hubo una reflexión previa sobre esta modificación y, por lo tanto, se anticipan conflictos de competencias entre la administración del servicio forestal y la eventual futura administración del Ministerio del Medio Ambiente a través de Servicio de Biodiversidad. Los bosques nativos y su gestión serán el eje de esta disputa.

En el caso particular del actual proyecto de ley que reestructura el Minagri, se contempla una Subsecretaría de Agricultura, Alimentos y Desarrollo Rural, además de la incorporación de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. No contempla la creación de una Subsecretaría Forestal.

En opinión del Colegio de Ingenieros Forestales esta es una importante omisión del proyecto de ley. Una Subsecretaría Forestal se justifica tanto por los desafíos que el sector enfrenta en materia de cambio climático, metas de carbono neutralidad 2050 y otros compromisos internacionales, como por el peso que el sector tiene dentro de la economía nacional.

La actividad forestal representa un 2,1% del PIB nacional en comparación a la pesca, que representa un 0,6%. Además, la incorporación del sector alimentos a la actual Subsecretaría de Agricultura, significará una nueva postergación del sector forestal en la gestión de dicha unidad, aún mayor a la que actualmente sufre.

Lo anterior implicará que, en la práctica, CONAF actúe como entidad pública principal del sector, lo que es inadecuado.

Es inadecuado ya que la Corporación Nacional Forestal es en la actualidad quien diseña, ejecuta y evalúa las políticas, planes, programas y normativas del sector forestal; lo que no resulta eficiente, ni transparente, dado que le corresponde evaluar su propio desempeño, identificar sus deficiencias y corregirlas, sin una mirada externa. Finalmente, el diseño e implementación de la política forestal termina ajustándose a su propia mirada y los desafíos del sector se ajustan a su institucionalidad y no la institucionalidad a los desafíos del sector.

El servicio forestal debe limitarse a implementar las políticas definidas por otra instancia superior, de la que el sector forestal carece. La Subsecretaría de Agricultura no es la instancia superior que el sector necesita.

El actual proyecto de ley es la ocasión para corregir esta omisión que ya resulta crónica. La oportunidad de hacer del sector forestal el protagonista de las estrategias de reducción de emisiones, impulsando el establecimiento de una bioeconomía circular basada en los bienes y servicios que proveen los bosques, no se concretará con el actual arreglo institucional que el sector posee y que limita su potencial.



DFL 294/1960 y atribuciones del Ministerio de Agricultura

Durante la discusión del proyecto de ley el Ministro Antonio Walker ha señalado que “Hoy tenemos un ministerio regulado en un DFL de 1960, carente de atribuciones forestales, salvo la de aplicar la Ley de Bosques de 1931”.

Pareciera desprenderse de esta afirmación que actualmente el Ministerio de Agricultura no cuenta con atribuciones o estaría atado de manos para abordar la gestión forestal pública, debido al contenido del decreto con fuerza de ley N°294 de 1960, que sólo le encomendaría aplicar la Ley de Bosques del año 1931.

Esta afirmación es errónea.

El DFL 294 señala en su artículo primero que: “El Ministerio de Agricultura será la Secretaría de Estado encargada de fomentar, orientar y coordinar las industrias agropecuaria y pesquera del país. Su acción estará encaminada, fundamentalmente, a obtener el aumento de la producción nacional; **la conservación, protección y acrecentamiento de los recursos naturales renovables** y el mejoramiento de las condiciones de nutrición del pueblo” (el destacado es nuestro).

Esto quiere decir que ya en el objetivo del DFL se plantea que será parte de la atención del ministerio los recursos naturales renovables, entre los que se encuentran naturalmente los bosques. El artículo primero es explícito en señalar que el ministerio se encargará de su conservación, protección y acrecentamiento.

Pero además, el mismo decreto en su artículo segundo, sobre funciones y atribuciones, señala en el número 19) que le corresponderá al ministerio “**Todas las demás funciones y atribuciones, no mencionadas en los números precedentes, que le otorguen leyes especiales y sus decretos reglamentarios**” (el destacado es nuestro).

De lo anterior se concluye que al ministerio no solo le cabe aplicar la Ley de Bosques del año 1931, sino otras leyes especiales, como son el D.L. 701 y sus reglamentos (especialmente el D.S. 259/1980) la Ley 19.561 y sus reglamentos; la Ley 20.283 y sus reglamentos, o el decreto 276 /1980 que regula el roce a fuego, entre otras relacionadas a la gestión forestal. Esto resulta obvio para cualquiera que conociera el quehacer del Ministerio de Agricultura en los últimos cincuenta años y la gestión desarrollada a partir de las leyes ya mencionadas. Resulta preocupante que el ministro haya desconocido en su carta la responsabilidad del ministerio en estas temáticas y solo haya reconocido su responsabilidad en la Ley de Bosques del año 1931.



COLEGIO DE INGENIEROS FORESTALES DE CHILE

En conclusión, el Ministerio sí posee las atribuciones para realizar una gestión forestal pública y el DFL 294 nunca ha sido una limitante para ello.

Modificación del DFL 294/1960 y debilitamiento de las funciones forestales dentro del Ministerio de Agricultura

Es pertinente también agregar que el año 2010 la Ley 20.417 que creó el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente modificó el DFL 294/1960 que establece las funciones del Ministerio de Agricultura.

La modificación apunta al artículo primero del DFL 294 en los siguientes términos: *“Reemplázase en el artículo 1º del decreto con fuerza de ley N°294, de 1960, del Ministerio de Hacienda, que establece la funciones y estructura del Ministerio de Agricultura, la siguiente oración “la conservación, protección y acrecentamiento de los recursos naturales renovables” por “la protección de los recursos naturales renovables del ámbito silvoagropecuario, sin perjuicio de las atribuciones del Ministerio del Medio Ambiente”.*

En este párrafo se eliminan como responsabilidades del MINAGRI las funciones de conservación, protección y acrecentamiento de los recursos naturales renovables y se reemplazan por una mucho más modesta “protección de los recursos naturales renovables del ámbito silvoagropecuario”.

De acuerdo con lo anterior, desde el año 2010 el Ministerio de Agricultura no tendría injerencia en la conservación o el acrecentamiento de los recursos naturales. ¿Cómo se entiende esto? ¿Dónde queda la función de fomento a la forestación, que debe entenderse como acrecentamiento de los recursos forestales? ¿Dónde queda la función de conservación asociada a la fiscalización forestal o a la administración del SNASPE?

Por otra parte, la modificación no dejó claro qué se entiende por recursos naturales del ámbito silvoagropecuario. ¿Se incluyen acaso los bosques nativos en esta denominación? ¿Entienden lo mismo el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Medio Ambiente, sobre lo que son los recursos naturales del ámbito silvoagropecuario?

A nuestro juicio, la modificación tuvo el claro propósito de debilitar las funciones y atribuciones del Ministerio de Agricultura en el ámbito forestal, tanto de producción como de conservación, y lamentablemente nuestras autoridades sectoriales no tuvieron la lucidez para oponerse a esta modificación.

El análisis anterior solo busca señalar que el Ministro Walker se equivocó en su análisis. El Ministerio de Agricultura ha contado desde hace más de cincuenta años con las



atribuciones para realizar una gestión forestal pública y no nos parece que la autoridad haya realizado una correcta lectura del DFL 294/1960.

Propuestas para el sector forestal en el proyecto de ley que crea nuevo Ministerio de Agricultura

El ministro en su análisis también hace una extensa enumeración de las propuestas para el sector forestal que contiene el proyecto de ley que crea el Ministerio de Agricultura, Alimentos y Desarrollo Rural. De hecho, es este proyecto de ley el que generó la columna de opinión del presidente de nuestro gremio y sobre la cual se pronunció el ministro.

Nos genera mucha confusión leer como nuevas propuestas para el sector forestal, un conjunto de acciones que el Ministerio viene desarrollando desde hace cincuenta años. Cuesta encontrar alguna función, objetivo o nueva estructura administrativa para el sector en el articulado.

El Ministro en su carta parece interpretar como novedad las siguientes atribuciones de nuevo ministerio:

- Diseñar y proponer planes, políticas y normativas que promuevan el desarrollo del sector forestal.
- Coordinar y supervigilar a sus servicios, vinculándolo con otros ministerios para elaborar, ejecutar y evaluar lineamientos para el sector forestal.
- Promover la protección de los recursos naturales y un desarrollo forestal sostenible y compatible con el medio ambiente.
- Promover políticas y programas de mitigación y adaptación del cambio climático, respecto del sector silvoagropecuario.

Incluso señala el ministro como un gran primer paso el dotar al Ministerio de Agricultura de facultades forestales a nivel de políticas públicas. No podemos dejar de preguntarnos si acaso la política de fomento a la forestación o el fomento al manejo del bosque nativo no son políticas públicas impulsadas por el ministerio. ¿Cómo se implementaron si el ministerio no tenía dichas facultades? Especial mención hay que hacer a la protección de los recursos naturales y la promoción de un desarrollo forestal sostenible. ¿Qué es entonces lo que se hace ahora? ¿No se elaboró acaso una Política Forestal 2015-2035 bajo el alero de este mismo ministerio que ahora parece desconocer sus propias atribuciones para ello?

Todo parece indicar que no existe novedad alguna para el sector forestal en el proyecto de ley y que se quiere presentar como nuevas propuestas simplemente lo mismo que se viene desarrollando a pulso durante los últimos cincuenta años, con una precariedad



COLEGIO DE INGENIEROS FORESTALES DE CHILE

institucionalidad que reclama una urgente modificación. Sobra decir que esta modificación no viene incorporada en el proyecto de ley.

Ratificamos nuestra profunda decepción con el proyecto de ley que crea el Ministerio de Agricultura, Alimentos y Desarrollo Rural; y ratificamos nuestra convicción de que el sector forestal sigue siendo postergado. Nada de lo que el ministro señala en su carta respuesta nos permite hacernos de una opinión distinta.

Reiteramos que desde el año 1998 se identificaba la necesidad de contar con una subsecretaría forestal para nuestro sector. Estamos convencidos de que esta necesidad no ha perdido su vigencia.

Colegio de Ingenieros Forestales de Chile

Junio 2020.