MANEJO FORESTAL DEL BOSQUE NATIVO: UNA OPORTUNIDAD DE DESARROLLO

Propuestas para impulsar el manejo forestal sostenible del bosque nativo chileno

aprobosque®
Unidos por un futuro sustentable

COLEGIO DE INGENIEROS FORESTALES DE CHILE

CORMA
sustentable

MANEJO FORESTAL DEL BOSQUE NATIVO: UNA OPORTUNIDAD DE DESARROLLO

Propuestas para impulsar el manejo forestal sostenible del bosque nativo chileno

Alianza Bosque Nativo

aprobosque® Unidos por un futuro sustentable

COLEGIO DE INGENIEROS FORESTALES DE CHILE

CORMA sustentable

MANEJO FORESTAL DEL BOSQUE NATIVO: UNA OPORTUNIDAD DE DESARROLLO

Autores: Julio Torres Cuadros, Helmut Keim Schilling, Jan Koster Gamper, José Miguel Maiz Gurruchaga, Rodolfo Tirado Santelices y Gloria Vargas Allende.

Primera Edición: agosto de 2022.

© 2022 Alianza por el Bosque Nativo

ISBN: 978-956-7660-04-9

Registro de Propiedad Intelectual N°2022-A-6791

Esta es una publicación elaborada por la Alianza por el Bosque Nativo, conformada por la Asociación Gremial de Propietarios de Bosque Nativo – Aprobosque, la Rama de Bosque Nativo de la Corporación Chilena de la Madera – Corma y el Colegio de Ingenieros Forestales de Chile. Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor.

Editor General: Julio Torres C.

Citar como: Torres, J.; Keim, H.; Koster, J.; Maiz, J.M.; Tirado, R. y Vargas, G. (2022). Manejo forestal del bosque nativo: una oportunidad de desarrollo. Alianza por el Bosque Nativo. 104 pp.

Foto portada: Aprobosque.

Fotos interiores: Gloria Vargas, Rodolfo Tirado, Julio Torres, Christian Troncoso y José Miguel Maiz.

ÍNDICE

PRÓLOGO 7

RESUMEN 13

1. INTRODUCCIÓN 15

2. ANTECEDENTES 17

3. METODOLOGÍA DE TRABAJO 25

4. ANTECEDENTES DE LAS CAUSAS DE LA BAJA TASA DE MANEJO DEL BOSQUE NATIVO 27

4.1 ÁMBITO INSTITUCIONAL 27

4.2 ÁMBITO DE INVESTIGACIÓN 43

4.3 ÁMBITO DESARROLLO DE MERCADOS 47

4.4 ÁMBITO DE ASOCIATIVIDAD 53

4.5 ÁMBITO DE INCENTIVOS 59

4.6 ÁMBITO DE REGULACIÓN 63

4.7 ÁMBITO DE COMUNICACIONES 73

5. PROPUESTAS PARA IMPULSAR EL MANEJO SOSTENIBLE DEL BOSQUE NATIVO 77

5.1 EJES ESTRATÉGICOS PARA LA ELABORACIÓN DE LAS PROPUESTAS 77

5.2 PROPUESTAS POR ÁMBITO 81

6. CONCLUSIONES 93

7. REFERENCIAS 93

ANEXO I: RESUMEN DE ASPECTOS QUE FAVORECEN LA PERCEPCIÓN DE RIESGO DE MANEJAR EL BOSQUE NATIVO 99

ANEXO II: PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS POR NIVEL DE IMPACTO Y COSTO 100

ANEXO III: BOSQUES NATIVOS Y FORMACIONES XEROFÍTICAS: LA REGULACIÓN DE LAS FORMACIONES VEGETALES DE LAS ZONAS ÁRIDAS Y SEMIÁRIDAS. 101

PRÓLOGO

Luego de promulgarse la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal del año 2008 y los reglamentos en los dos años posteriores, se inició un proceso de implementación desde el año 2010. Hoy después de doce años de operación, el resultado de su aplicación es desalentador, situación compartida por todos los agentes involucrados y por varios estudios. Es hora de intervenir decididamente.

La Alianza por el Bosque Nativo, formada por organizaciones gremiales del sector, confecciona este documento de análisis basado en la experiencia vivida en estos años por empresas medianas y pequeñas, propietarios de bosques nativos y profesionales forestales ligados a este trabajo; quienes, además, llevan varios años siendo actores en las diferentes instancias de participación que se han abiertos para la discusión de este tema. Este documento tiene el gran valor de proponer una mirada amplia de siete ámbitos que han incidido en la deficiente puesta en marcha de esta ley.

No comentaré la totalidad de los análisis contemplados en los siete ámbitos, pero sí destacar que todos entregan elementos valiosos que deben ser tratados y, según mi parecer, es necesario hacerlo en el entorno del Consejo Consultivo del bosque nativo. Con la necesaria observación de que el Ministro de Agricultura, en su calidad de presidente del Consejo, debe involucrarse y liderar un cambio en su forma de trabajo, para lograr los objetivos necesarios. La conformación de este Consejo, donde participan diferentes instituciones del estado, privadas, académicas y organizaciones civiles, permitiría un acuerdo sectorial para los cambios necesarios. El análisis de este documento, en esta instancia, puede ser la base para la implementación de los cambios que urge hacer a esta ley y sus normativas.

Comentaré si algo sobre el Ámbito Institucional, quizás el más relevante ya que incide en todos los restantes ámbitos y por supuesto, en el impacto del actual resultado deficiente. El diagnóstico entrega elementos muy valiosos que ameritan e invitan a las instituciones responsables, Conaf y Ministerio de Agricultura, a revisar a fondo la necesidad de un cambio de enfoque, con todo lo que ello implica. Tal vez aquí está el pecado original, donde las normativas de implementación de la ley tuvieron un enfoque errado. Y una vez que ellas son escritas, no queda otra opción a la institución, que aplicarlas.

Realizado el análisis de estos siete ámbitos, el documento detalla un conjunto de propuestas en cuatro ejes para lograr el impulso necesario al manejo sostenible del bosque nativo. Propuestas que apuntan en forma prioritaria, a disminuir el riesgo que perciben los propietarios al manejar sus bosques nativos. Además, tiene el valor adicional de que las propuestas sugeridas están en base a medidas concretas.

Por último, quisiera agregar, que la ley definió tres tipos de bosques nativos existentes en el país, bosque nativo de preservación, en los cuales no se permite intervención alguna y que debe ser la mayor parte de la superficie boscosa del país; los bosques de protección, que sólo permiten intervención muy condicionada y restrictiva, y finalmente los bosques de uso múltiple. El común de la gente no sabe esto, pero todo lo relativo a la intervención silvícola sostenible está dirigida sólo a la categoría de bosque de uso múltiple y en casos muy particulares al bosque de protección. Por lo tanto, una tarea comunicativa es dar a conocer que siempre habrá una cantidad muy superior de bosque que nunca será tocado, conforme lo dictado por esta ley.

Eduardo Vial Ruiz-Tagle
Director Ejecutivo CONAF (2010-2014)

La Alianza por el Bosque Nativo, constituida por Aprobosque, el Colegio de Ingenieros Forestales y Corma me ha honrado al pedirme que escriba uno de los dos prólogos del presente documento titulado "Manejo Forestal del Bosque Nativo. Una Oportunidad de Desarrollo". En primer lugar, me satisface enormemente encontrarme con un documento sólido, completo y comprehensivo. El año 2020 la Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo publicó el libro "Chile Necesita un Nuevo Modelo Forestal". El presente libro, en forma implícita, hace el mismo llamado en lo que se refiere al bosque nativo, en cuanto a que ilustra que el modelo de gobernanza de los bosques nativos en la actualidad no está funcionando y, por el contrario, está llevando a que se incremente la superficie con intervenciones ilegales que, en general, no se realiza en base a principios fundamentales de la ecología y dinámica de bosques y, en consecuencia, tampoco de la silvicultura.

La gobernanza se construye con tres actores fundamentales, el sector público, el sector privado y la sociedad civil. El presente documento incluye una magnífica visión del sector privado, especialmente de Aprobosque que es la mayor organización del sector privado que ha trabajado en bosques nativos y que hoy muestra y difunde ejemplos concretos y a nivel operacional de su manejo. También es destacable que el Colegio de Ingenieros Forestales, que representa en alguna medida a la sociedad civil-profesional, ejerza un rol creciente por la conservación, en su sentido amplio, de los bosques nativos. La CORMA, también representante del sector privado, históricamente ha estado en conflicto con sectores de la sociedad civil que se manifestaron en contra de las sustituciones de bosques nativos (especialmente en los años 80s) y por su manejo y conservación (la tramitación de la Ley de Bosque Nativo tomó 16 años en el Congreso), pero me alegra ver que se suma a los esfuerzos para avanzar hacia el manejo de los bosques nativos. Obviamente todos los actores que se sumen a la construcción de un nuevo modelo de gobernanza de los bosques (y plantaciones) son bienvenidos.

Este documento se refiere a los ejes críticos, o ámbitos, que requieren cambios para avanzar hacia una mejor gobernanza de los bosques nativos en Chile. Estos ámbitos son el institucional, el de investigación, el de desarrollo de mercados, el de asociatividad, el de regulación, el de incentivos y el comunicacional. Sin embargo, claramente el documento dedica una parte importante al ámbito institucional y de incentivos, especialmente en lo referente a la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y a la conocida en términos generales como Ley de Bosque Nativo que incluye incentivos al manejo de los bosques que han sido poco efectivos. Estoy de acuerdo con este énfasis, aunque también quiero referirme al ámbito de investigación (del cual formo parte), al comunicacional y a uno, que podría ser el octavo, que es el de formación profesional que no se aborda.

Este documento evidencia la deuda del sector público con el aspecto de manejo dentro del paragua general de la conservación de los bosques nativos, ya que con respecto a la preservación de bosques y de su biodiversidad, a través del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SNASPE), el trabajo histórico de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) ha sido extraordinario considerando el bajo y decreciente presupuesto con que ha debido trabajar. De hecho, el tremendo trabajo, compromiso y mística del sector público forestal en el SNASPE debe traducirse también en la promoción eficiente y efectiva del manejo de los bosques nativos. Creo sin duda que la voluntad del sector público efectivamente existe para impulsar el manejo sustentable de los bosques nativos y por esa vía contribuir a un mejor ambiente y conservación de la biodiversidad, a una economía sólida basada en especies nativas, al buen vivir especialmente de los habitantes de los territorios cubiertos por bosques nativos, y al cumplimiento de compromisos internacionales especialmente en relación con los esfuerzos de mitigación del

cambio climático. Sin embargo, para avanzar en esa dirección se requieren profundos cambios, especialmente tener una visión, una misión y un liderazgo claro de parte del Estado. El presente documento se refiere acertadamente a esto último, dando como ejemplo de la Política Forestal 2015-2035, respecto de la cual señala que "debe apuntar a una acción más integral de fomento al bosque nativo. Debe impulsar el desarrollo de un modelo productivo del bosque nativo que consolide una actividad productiva sostenible que aporte al país y a las economías locales". Es decir, hay que sumar a los históricos y positivos resultados del SNASPE, fundamentalmente orientado a la preservación de ecosistemas y especies, esfuerzos para incorporar millones de hectáreas de bosques nativos al manejo, como mejor forma de evitar su degradación en regiones densamente pobladas que ejercen constante presión y uso sobre estos bosques, ya sea legal o ilegalmente. Me consta que existen excelentes ejemplos de manejo de bosques nativos y plantaciones con especies nativas, incluyendo varios de socios de Aprobosque, manejo que promueve formaciones con altas tasas de crecimiento y que se orienta a la generación de múltiples bienes y servicios, especialmente cuando se desarrolla a través de sistemas silviculturales de cubierta continua.

Este documento ilustra la baja efectividad histórica que ha tenido la Ley del Bosque Nativo (Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal), desde sus inicios (2008), especialmente en relación con su política de incentivos al manejo. Se plantean una serie de causas de por qué esto ha sido así, destacando especialmente los bajos montos de bonificación, el que haya que concursar y que haya que esperar mucho tiempo para recibir los fondos. Aparte de estas razones, sin embargo, el documento plantea que el tema de fondo que explica esta situación y las bajas tasas de manejo de bosques nativos es la percepción de riesgo de los propietarios para embarcarse, en forma legal y permanente, en esta opción. Este es un punto muy acertado. La superación de la percepción de riesgo actual es fundamental para que se comience a construir un sector sólido y sustentable en base a bosques nativos (y plantaciones con especies nativas). Aparte del acompañamiento del sector público para revertir esta situación, sin duda que los ámbitos de asociatividad y mercados señalados en este documento son pilares para disminuir el riesgo, junto con alcanzar legitimidad por parte de la sociedad en cuanto al manejo de los bosques en general.

Como señalaba anteriormente, me quiero referir a algunos puntos más en concreto, uno de ellos la investigación. El presente documento señala "Una brecha importante para lograr mejores resultados de manejo sostenible del bosque nativo es la falta de conexión entre las investigaciones desarrolladas en la universidades y centros de investigación y su aplicación práctica por parte de los propietarios". No estoy del todo de acuerdo con este punto, no en el sentido que no exista esta brecha, pero en cuanto a que el esfuerzo para construir puentes entre la academia y el sector privado requiere de un acercamiento y esfuerzo mutuo que no ha existido. Sin embargo, aparte de esto, también tiene un efecto clave sobre la pobre relación academia-sector privado el hecho de que las líneas de investigación para cada concurso generalmente cambian, son muy cerradas (por ejemplo en forma específica para ciertos tipos forestales o formaciones vegetales, o incluso especies), la mayoría de las veces no incluyen aspectos relacionados con política y mercados forestales, los fondos para investigación en silvicultura generalmente son pocos y, muy importantemente, no se financian remediciones de experiencias que deberían evaluarse en el largo plazo (salvo en un concurso en que se abrió esta posibilidad). Este punto no se menciona, y a mi parecer es fundamental. El manejo forestal, y especialmente el manejo adaptativo que deber irse modificando en función de cambios en los escenarios económicos, sociales y ambientales (por ejemplo efectos del cambio climático), requiere investigaciones de largo plazo en ensayos permanentes, ojalá de carácter operacional, establecidos en predios públicos (especialmente Reservas Nacionales o u otros predios fiscales) o privados (hay universidades que tienen

predios con gran potencial para el manejo forestal de bosques nativos). Sin embargo, aunque se puede hablar mucho de este tema de la investigación, en la actualidad también es importante hacernos la pregunta de cuál es la masa crítica de investigadores(as) haciendo investigación en aspectos directamente relacionados con el manejo de bosque nativos, desde la ecología aplicada hasta los mercados, pasando obviamente por la silvicultura. Responder esta pregunta nos puede llevar a evaluar el rol que las seis carreras de ingeniería forestal en Chile están cumpliendo para avanzar hacia el manejo sustentable de los bosques nativos, mediante la formación de pregrado y postgrado. Este tema también debe considerarse para un mejor futuro de estos ecosistemas.

La investigación sin duda que debe nutrir la formación de ingenieros e ingenieras forestales. En el presente documento se hacen muchas críticas, varias bien justificadas a mi juicio, a los planes de manejo, tanto respecto a la cantidad excesiva de información que piden como a aspectos de fiscalización. Se señala que en relación con los planes de manejo en general la actitud de CONAF no es de acompañamiento a los propietarios, sino que más bien de control, que en muchos aspectos se debe equilibrar la entrega de información tanto cualitativa como cuantitativa, e incluso se hace en este sentido una buena propuesta de un plan de manejo predial. Si bien efectivamente se deben encontrar formas de que los planes de manejo faciliten el objetivo final que es el incremento de superficies manejadas de bosques para que generen múltiples beneficios, un aspecto pobremente abordado es el referido a la calidad de los planes de manejo, y en esto hay dos actores fundamentales, quién desarrolla el plan de manejo y quién lo evalúa en la CONAF. Probablemente un octavo ámbito que debería abordarse es el de la capacitación. Así como en medicina (o en otras profesiones) hay especialidades, en forestal también debiesen existir. Así como un ginecólogo(a) debe atender a una mujer embarazada y su parto, un(a) silvicultor(a) debe efectuar o evaluar un plan de manejo. ¿Existe una masa crítica de profesionales forestales en la actualidad para garantizar un estándar mínimo de calidad de los planes de manejo aprobados? Sé que este es un tema delicado, pero creo que es fundamental que nos hagamos cargo de él también.

Quiero destacar lo abordado en este documento respecto al ámbito comunicación. Este es un ámbito muy relevante entre los siete abordados, ya que tal como plantea el documento se requiere incorporar el bosque nativo a un ciclo productivo legitimado por la sociedad. Hoy a nivel internacional no sólo es reconocida la importancia del manejo de los bosques, sino que su urgencia. ¿Por qué? En cada país es distinta la prioridad de por qué manejar los bosques nativos, pero en general se reconoce la importancia del manejo para generar más servicios ecosistémicos (incluyendo en forma importante la captura de carbono), para conservar y promover la biodiversidad, y para generar bioenergía y madera, esta última fundamental para avanzar hacia la carbono neutralidad en la construcción, uno de los sectores que más emisiones de carbono emite a la atmósfera. Es curioso entonces que en medio de un escenario mundial donde destacados ecólogos forestales hacen un llamado al manejo activo de los bosques (como por ejemplo Jerry Franklin y David Lindenmayer), en Chile haya un movimiento fuerte en contra del manejo de los bosques. De hecho, como se lo escuché a un amigo y destacadísimo ecólogo-filósofo, hoy existe una élite preservacionista, muy fuerte, cuyo mensaje cala fuerte en la población, pero la actitud en general escéptica (por decir lo menos) de la sociedad hacia el manejo de los bosques nativos en primer lugar es responsabilidad de los forestales, que tenemos un pasado muy ligado a la sustitución de bosques nativos para establecer plantaciones, y que no hemos avanzado lo suficiente en efectuar y mostrar ejemplos destacables de manejo de bosques nativos.

Finalmente, aplaudo el hecho de que este documento presenta veinte medidas que permitirán ver incrementada la actual superficie bajo manejo, logrando acercarse al compromiso suscrito por el Estado de Chile ante la Convención

Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de alcanzar las 200 mil hectáreas manejadas al 2030. Estas veinte medidas, ligadas a los siete ámbitos en que se concentra el documento, se desglosan en base a su costo e impacto, con trece medidas de bajo costo e impacto mediano a alto.

Es muy destacable este trabajo que ha desarrollado la Alianza por el Bosque Nativo. Como académico y docente e investigador en silvicultura de bosques nativos, agradezco este tremendo esfuerzo y el documento generado, con su diagnóstico y propuestas, que sin duda constituyen un gran aporte para avanzar hacia el manejo de los bosques nativos y, en consecuencia, a un mejor escenario social, económico y ambiental en los territorios de Chile dominados por bosques nativos, especialmente en regiones donde los bosques están sometidos a constantes presiones de uso. La comunidad forestal y en general vinculada o preocupada por el presente y futuro de la conservación de bosques nativos puede encontrar acá sin duda un gran aporte para avanzar hacia un mejor futuro de estos ecosistemas. Los bosques del presente requieren adaptarse a las perturbaciones humanas y naturales que sufren, y es hora ya, es urgente, que el manejo de los bosques nativos esté en línea con ese desafío.

Pablo Donoso Hiriart
Profesor Titular Universidad Austral de Chile

RESUMEN

Se presenta un conjunto de propuestas para revertir los insatisfactorios resultados del instrumento de fomento a la conservación y manejo del bosque nativo creado a partir de la Ley 20.283. A catorce años de su promulgación la ley no ha cumplido su propósito. Se ha utilizado menos de un 20% de los montos destinados a incentivos y la superficie manejada es marginal respecto a la superficie potencial que podría manejarse. Además, la mayor parte de la escasa superficie manejada no puede ser atribuible al Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo creado.

Junto con evaluar negativamente el desempeño de los incentivos, también existe un juicio crítico del impacto real de las acciones de manejo bonificadas. Los recursos destinados a la política de fomento no se han traducido en un bosque nativo manejado en forma sostenible, logrando bosques de segunda generación en calidad y rendimiento que permitan sostener una industria dependiente de los productos que entrega su manejo.

Para la elaboración de las propuestas se realizó un diagnóstico estructurado en siete ámbitos que permitieron explicar el fenómeno bajo estudio. Estos ámbitos fueron: institucional, investigación, desarrollo de mercados, asociatividad, incentivos, regulación y comunicacional.

A partir del diagnóstico realizado se definieron las principales causas de la baja tasa de manejo del bosque nativo, aun en presencia de incentivos económicos entregados por el Estado. Dentro de estas causas destaca la alta percepción de riesgo que los propietarios de bosque nativo asocian con su manejo. Esta situación condiciona todos los esfuerzos públicos y privados para lograr una tasa de manejo que permita incorporar el bosque nativo a un ciclo productivo legitimado por la sociedad, explicando, además, la baja eficacia de la política de fomento.

Reducir la percepción de riesgo asociada al manejo del bosque nativo es la principal área de trabajo que se debe implementar en el corto plazo. Para ello se deben aplicar simultáneamente medidas de tipo institucional, regulatorio, de fomento y comunicacionales. Estas medidas requieren un fuerte compromiso de las instituciones sectoriales a cargo de la gestión forestal en orden a modificar las orientaciones que han aplicado por demasiados años y que, ante la evidencia reunida, no están funcionando. Junto con la reducción de la percepción del riesgo asociado al manejo, se definieron otras tres áreas prioritarias: potenciar la capacidad de gestión de quienes ya manejan el bosque nativo permitiendo aumentar su superficie intervenida, modificaciones al sistema de incentivos e implementar una campaña comunicacional que transmita los beneficios del manejo de los bosques y del uso de sus productos.

El documento presenta veinte medidas que permitirán ver incrementada la actual superficie bajo manejo, logrando acercarse al compromiso suscrito por el Estado de Chile ante la Convención Marco de las

Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de alcanzar las 200 mil hectáreas manejadas al 2030. Pero, más importante que lo anterior, permitirá consolidar un nuevo modelo de gestión forestal que valorice, conserve y recupere el bosque nativo y lo constituya en el eje de un desarrollo económico regional y nacional.

1. INTRODUCCIÓN

La Alianza por el Bosque Nativo se creó el año 2010 en la ciudad de Valdivia y está conformada por tres organizaciones gremiales vinculadas con la actividad forestal: la Asociación Gremial de Propietarios de Bosque Nativo (Aprobosque), el Departamento de Bosque Nativo de la Corporación Chilena de la Madera (Corma) y el Colegio de Ingenieros Forestales de Chile.

Desde la fecha de su creación esta alianza de organizaciones gremiales ha participado activamente en el debate público respecto al bosque nativo, integrando las distintas comisiones o mesas sectoriales que se han creado para definir caminos de actuación. Entre las instancias de participación se encuentra el Consejo Consultivo del Bosque Nativo, creado por la Ley 20.283; además de la Mesa del Bosque Nativo, conformada durante la segunda administración de la expresidenta Michelle Bachelet, y el Consejo de Política Forestal, a través de la comisión temática de bosque nativo, que buscaba crear una propuesta de modificaciones a la Ley 20.283 y sus reglamentos.

De manera complementaria a las mesas sectoriales la Alianza por el Bosque Nativo ha trabajado en forma independiente desarrollando diversas actividades tanto de difusión del manejo forestal sostenible, como de análisis y diagnóstico, con el fin de proponer modificaciones a la actual política forestal sobre este recurso. Dentro de estas actividades destacan las jornadas de campo organizadas por Aprobosque para mostrar en terreno la realidad del manejo forestal sostenible, pero también diversas reuniones con autoridades nacionales y especialistas internacionales, para confrontar visiones y estrategias de gestión de los recursos forestales nativos en otros países de vocación forestal.

Este documento de propuestas se elaboró con una mirada autónoma y una visión desde el bosque. Se espera con estas propuestas encauzar el debate hacia los urgentes cambios que requiere la actual política forestal, en el convencimiento de que el debate en las instancias mencionadas anteriormente no ha generado los resultados esperados, tanto en el diagnóstico del problema a resolver, como en la profundidad de los cambios requeridos y la urgencia de su implementación.

El documento se publica a treinta años de la presentación al Congreso del proyecto de ley que terminaría siendo promulgado como la Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, luego de dieciséis años de tramitación. El mensaje presidencial señalaba que el proyecto de ley se inscribía en el ámbito de la inquietud mundial por la disminución de los recursos vegetacionales nativos y la pérdida de la biodiversidad que ello conllevaba, así como en la antigua aspiración de personas e instituciones ligadas a la actividad forestal en Chile por incorporar ordenada y racionalmente al bosque nativo a un ciclo productivo legitimado por la sociedad.

A treinta años de esa aspiración se puede afirmar que se ha frenado con relativo éxito la

disminución de los recursos vegetales nativos y la pérdida de biodiversidad. Sin embargo, aún está pendiente su incorporación a un ciclo productivo sostenible y legitimado por la sociedad. En este punto no sólo no se ha avanzado, sino que pareciera que se hubiera retrocedido. Esto es especialmente frustrante considerando que durante catorce de estos treinta años el país ha contado con una ley de fomento forestal que ha sido incapaz de cumplir las expectativas que se depositaron en ella.

Por lo anterior, se busca que las propuestas acá contenidas sean un insumo para reorientar las actuales políticas referidas a la regulación y fomento del manejo de los bosques nativos de Chile y permitan mejorar el proceso de modificaciones a la ley y sus reglamentos que viene trabajándose desde hace varios años. Para ello, se difundirá este trabajo entre las autoridades sectoriales y al interior del Consejo Consultivo del Bosque Nativo, a la vez que se impulsará la reactivación de la Comisión Temática de Bosque Nativo del Consejo de Política Forestal, como punto de partida para dialogar con la autoridad y otros actores sobre las propuestas acá contenidas.

Alianza Bosque Nativo

2. ANTECEDENTES

El propósito de este capítulo no es presentar una descripción de la situación actual del bosque nativo. Para ello pueden revisarse distintos estudios elaborados por la Corporación Nacional Forestal, el Instituto Forestal, así como por las universidades.

Respecto a la política de incentivos, existen a la fecha tres estudios que han evaluado los resultados del instrumento de fomento asociado a la Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal promulgada el 2008. La ONG Forestales por el Bosque Nativo realizó la primera evaluación a solicitud de la Subsecretaría de Agricultura (Cruz, 2012). Posteriormente, se realizó una segunda evaluación en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) de la Dirección de Presupuestos (De la Fuente et al 2013). Finalmente, la Universidad de la Frontera ejecutó el estudio denominado "Evaluación del Funcionamiento del Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo Ley N°20.283 (FUDEA-UFRO, 2019).

De acuerdo con la evaluación realizada por De la Fuente et al. (2013) y por la UFRO, la Ley 20.283 muestra bajos montos bonificados con respecto a lo adjudicado vía concurso. Se identifican como las principales causas la falta de financiamiento para asistencia técnica, la existencia de topes por literal, excesivos trámites administrativos, financiamiento diferido de las bonificaciones, entre otras. Según De la Fuente et al (2013), el diseño e implementación de la ley no ha considerado suficientemente una serie de factores ajenos al programa o de contexto que podrían estar determinando su baja efectividad (tamaño predial, disponibilidad y estado de los bosques, características socioeconómicas de los propietarios usufructuarios, entre otras). La Tabla N°1 resume los resultados obtenidos para el período 2010-2019 en términos de montos adjudicados por concurso y montos efectivamente pagados.

Tabla N°1: Resumen de resultados del Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo (2010-2019)

Tipo concurso	Montos adjudicados			Bonificaciones pagadas		
	Proyectos	Superficie (ha)	UTM	N° Planes de manejo	Superficie (ha)	UTM
Pequeños propietarios	8.640	91.798	407.395	3.587	19.849	90.462
Otros propietarios	4.249	143.101	606.073	1.245	19.841	72.637
Total	12.889	234.899	1.013.468	4.832	39.690	163.099

Fuente: Elaboración propia a partir de CONAF (2020).

Estos resultados arrojan un 16% de montos bonificados para el período, respecto del total postulado al Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo. En tanto, si se considera el período que abarca el estudio de la Universidad de la Frontera (2012-2019), ese porcentaje aumenta a 19,8% (Tabla 2).

Tabla N°2: Montos adjudicados y efectivamente bonificados por región del Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo, período 2012-2019.

REGIÓN	Monto Proyectos (UTM)	Monto Bonificado (UTM)	%
Región de Arica y Parinacota			
Región de Tarapacá	55,52	0	0
Región de Antofagasta	43	0	0
Región de Atacama	758,11	22,49	3,0%
Región de Coquimbo	1.203,65	80,52	6,7%
Región de Valparaíso	13.622,65	2.749,95	20,2%
Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	109.825,75	39.225,49	35,7%
Región del Maule	87.670,21	27.643,97	31,5%
Región de Ñuble	32.704,04	4.156,60	12,7%
Región del Bío-Bío	61.016,17	12.614,06	20,7%
Región de La Araucanía	167.436,92	29.596,56	17,7%
Región de Los Ríos	97.782,68	8.724,80	8,9%
Región de Los Lagos	74.584,70	13.621,50	18,3%
Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	59.624,68	7.812,22	13,1%
Región de Magallanes y la Antártica Chilena	44.309,34	2.404,36	5,4%
Región Metropolitana de Santiago	16.103,10	3.431,98	21,3%
TOTAL	766.740,52	152.084,50	19,8%

Fuente: Evaluación del Funcionamiento del Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo Ley N°20.283

Ya sea si se considera el 16% (2010-2019) o el 19,8% (2012-2019) como cifra de montos adjudicados que fueron efectivamente bonificados (Tablas N°1 y N°2), ambas cifras indican una baja eficacia del instrumento de fomento. Este bajo porcentaje de pago de las bonificaciones se explica en parte por la baja presentación de planes de manejo por parte de aquellos propietarios que se adjudicaron el concurso. Sólo un 37% de los proyectos adjudicados termina presentando planes de manejo antes de los seis meses, como exige el concurso. Esto significa que seis de cada diez propietarios que se adjudicaron el concurso, no continúan el proceso y, por lo tanto, no acceden a la bonificación.

Pero además de presentar una baja eficacia, dado que los recursos financieros destinados por el Estado no se utilizan y el bosque nativo no se maneja, el instrumento no es adicional, es decir, no genera superficie manejada

incremental respecto a un escenario sin incentivos.

Esto se puede concluir de la Tabla N°3, en la que se detalla el porcentaje de proyectos adjudicados, por tipo de concurso, que poseen planes de manejo aprobados antes o después de su adjudicación.

Tabla N°3: Proyectos adjudicados con planes de manejo aprobados antes o después de su adjudicación.

CONCURSO	OTROS PROPIETARIOS			PEQUEÑOS PROPIETARIOS		
	Antes	Después	No determinado	Antes	Después	No determinado
2012	38%	52%	10%	43%	51%	6%
2013	65%	30%	5%	57%	38%	6%
2014	58%	34%	8%	59%	34%	7%
2015	62%	30%	9%	66%	25%	9%
2016	67%	22%	11%	61%	29%	10%
2017	72%	20%	8%	75%	18%	8%
2018	77%	15%	8%	74%	17%	9%

Fuente: Evaluación del Funcionamiento del Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo Ley N°20.283

Al analizar la oportunidad de presentación del plan de manejo por tipo de concurso para el 37% de los proyectos adjudicados que sí los presenta, se aprecia que mayoritariamente los proyectos ya cuentan con un plan de manejo aprobado en una fecha igual o anterior a la adjudicación del concurso. Una posible explicación es que estos propietarios ya tenían decidido manejar su bosque y la existencia del incentivo por parte del Estado no fue el factor decisivo para ello. Es decir, el manejo igualmente se hubiera realizado en ausencia del incentivo y esta tendencia se ha visto incrementada para los dos tipos de propietarios. Bajo esta interpretación, se puede sostener que aproximadamente un 75% de los planes de manejo de bosque nativo, para el año 2018, no se presentaron por efecto del incentivo de la ley, quedando el impacto de la ley reducido a sólo un 25% de los planes de manejo presentados. Esto significa que los valores de bonificaciones pagadas que se explicarían por el efecto del Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo serían sustantivamente más bajas que el 19,8% mencionado anteriormente.

Independientemente de las variables utilizadas para un diagnóstico, parece claro que el instrumento de fomento creado a partir de la Ley 20.283 no ha cumplido su propósito. Los montos destinados no se han utilizado, el manejo del bosque nativo es marginal respecto a la superficie potencial que podría manejarse y además la mayor parte de la escasa superficie manejada no puede ser atribuible al Fondo.

A catorce años de promulgada la ley no se observan evidencias de que las tendencias vayan a modificarse, por lo que urge implementar cambios a la Ley 20.283 y sus reglamentos. Estos cambios deben ir más allá de modificaciones al instrumento denominado

Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo, revisando el modelo de fomento de manera integral e incluyendo una revisión sustantiva a las componentes regulatorias y administrativas que inciden en la gestión de este valioso recurso forestal. La ineficacia de la ley en impulsar un incremento del manejo forestal sostenible posee implicancias ambientales, económicas y sociales en las regiones donde este recurso se encuentra, pero además tiene consecuencias para el cumplimiento de los compromisos internacionales en el ámbito climático y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del sector forestal. El promedio de bosque nativo manejado para el período de vigencia de la ley asciende aproximadamente a 4.000 hectáreas anuales (FUDEA-UFRO, 2019). Sin embargo, los compromisos forestales incorporados en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) suscritas por Chile, establecen el manejo de 200.000 hectáreas para el 2030, lo que implica un promedio de más de 22.000 hectáreas anuales de aquí a esa fecha, muy por sobre lo alcanzado hasta ahora. Esto permite adelantar que los compromisos NDC no se cumplirán sin una modificación significativa y urgente al actual diseño de los instrumentos de fomento y de la gestión del recurso forestal nativo.

La Figura N°1 muestra la evolución en el consumo de trozas provenientes de bosque nativo para el período 2000-2020 y el impacto de la Ley 20.28 en este consumo.

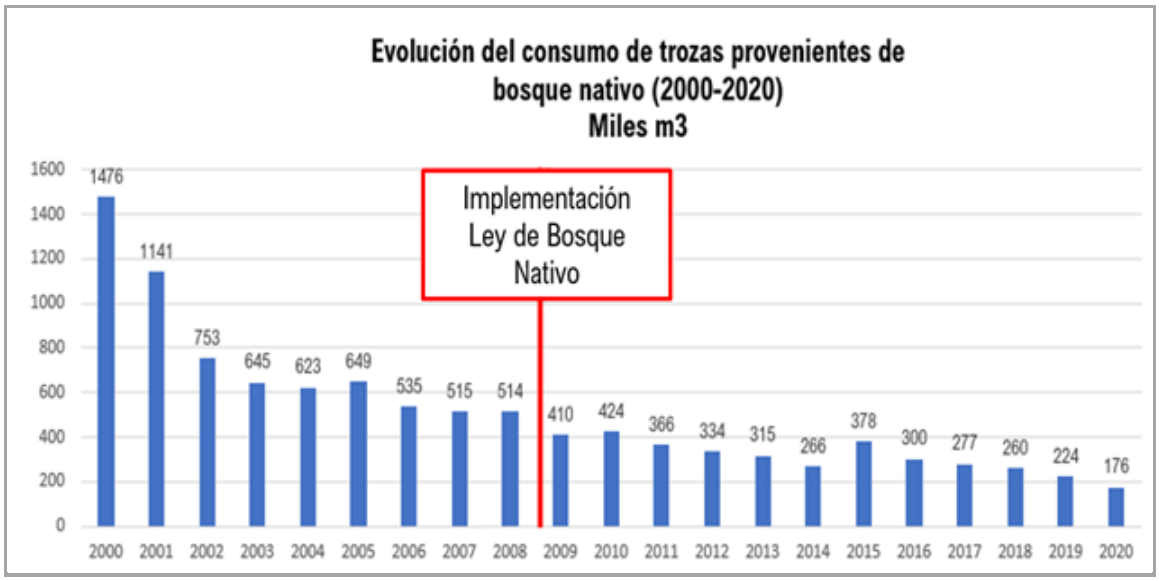


Figura N°1: Tendencia de la participación del bosque nativo en la producción forestal.

Se observa una caída de casi el 90% de la producción de trozas provenientes del bosque nativo en veinte años y de un 65% desde la implementación de la Ley 20.283. Esto permite aseverar que la política de fomento no ha generado un incremento de la producción

basada en este recurso y que tampoco ha permitido revertir la caída en la tendencia.

Por lo anterior, se debe enmendar el rumbo y buscar mecanismos que impulsen en el corto plazo la tasa de manejo del bosque nativo, no sólo para cumplir con los compromisos internacionales de reducción de emisiones suscritos por Chile, sino también para aprovechar el enorme potencial que el bosque nativo tiene para las economías locales y establecer una estrategia de conservación basada en su valoración a través de una gestión sostenible, lo que contribuiría significativamente a la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural 2014-2024 (PNDR, 2014) y las metas de uso de madera de la Política Forestal 2015-2035.

El impulso al manejo del bosque nativo debe ser priorizado en la gestión forestal ya que permite la reactivación de la economía rural; la diversidad de especies y edades de los bosques manejados permiten una mejor prevención y control de los incendios forestales, además los bosques nativos son protagonistas en la mitigación del cambio climático.

3. METODOLOGÍA DE TRABAJO

El procedimiento para la elaboración de este documento se basó en reuniones periódicas de un grupo de trabajo previamente conformado por representantes de las tres organizaciones que constituyen la Alianza por el Bosque Nativo. Sumado a lo anterior, se realizaron entrevistas a profesionales que tienen o han tenido responsabilidad directiva en servicios públicos responsables de la gestión forestal, como son los exdirectores ejecutivos de la Corporación Nacional Forestal, además de especialistas internacionales.

Además, se aprovecharon los insumos generados en la comisión temática del bosque nativo, creada por el Consejo de Política Forestal a fines de 2017 y que trabajó hasta el año 2019, desarrollando una propuesta de modificaciones legales y reglamentarias. Este trabajo fue abandonado una vez que la Corporación Nacional Forestal solicitó a dicha comisión temática revisar una propuesta de modificación de la Ley 20.283 generada internamente por este órgano del Estado y que buscaba ingresar al Congreso el año 2019, aspiración que lamentablemente no se concretó.

Finalmente, el documento se nutre de la vasta experiencia que parte de los miembros de la Alianza poseen en el manejo sostenible del bosque nativo y en el análisis de política y legislación forestal y de recursos naturales.

Problema u oportunidad a resolver

Se optó por no focalizar el análisis de manera exclusiva en el ámbito de fomento, es decir, en el Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo creado por la Ley 20.283. La razón de ello es el convencimiento de que, al concentrar los esfuerzos en modificar el instrumento de fomento, se confunden los medios con los fines. Los incentivos de la ley son sólo un medio para lograr los fines declarados en la ley: lograr la protección, la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental. Estos fines, a su vez, dependen de diversas acciones y no exclusivamente de una política de fomento expresada en la ley de bosque nativo o en los programas institucionales, como el Programa de Extensión Forestal (PEF).

Por lo mismo, se plantea una pregunta desencadenante del análisis más amplia que el sólo funcionamiento de las acciones de fomento:

¿Por qué las tasas de manejo del bosque nativo son marginales pese a la existencia de incentivos económicos?

Para intentar responder esta pregunta se desarrolló un análisis que abarcó cada uno de los aspectos que, a juicio de los autores de este documento, ayudan a explicar las bajas tasas de manejo del bosque nativo, pese a la existencia de incentivos económicos. Para ello se consideraron siete ámbitos, los que explicarían la mayor parte del fenómeno bajo estudio:

1) Ámbito institucional,
2) Ámbito de investigación,
3) Ámbito desarrollo de mercados,
4) Ámbito de asociatividad,
5) Ámbito de regulación,
6) Ámbito de incentivos y
7) Ámbito comunicacional.

Para cada uno de ellos se presenta a continuación un análisis que vincula el tema con el problema a resolver. Posteriormente, a partir del análisis realizado se definieron ejes estratégicos de actuación, acciones prioritarias y finalmente las propuestas.

4. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DE LA BAJA TASA DE MANEJO DEL BOSQUE NATIVO

4.1 ÁMBITO INSTITUCIONAL

A raíz del bajo impacto del Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo (FCBN) de la Ley 20.283, medido en términos de superficie manejada y dinamismo económico generado, se puede afirmar con bastante certeza que el actual modelo de fomento aplicado por el Estado no está funcionando. La gestión forestal pública a cargo de la Corporación Nacional Forestal y el Ministerio de Agricultura no ha logrado aumentar el manejo forestal sostenible del bosque nativo en comparación a un escenario sin fomento. Determinar la responsabilidad institucional en la no consecución de estos objetivos, es el desafío de este capítulo.

Para ello es necesario definir en primer lugar el marco de referencia sobre el cual se evaluará dicha responsabilidad. Esto presenta una dificultad ya que no fue posible identificar orientaciones institucionales explícitas en materia de bosque nativo sobre las cuales contrastar el desempeño institucional. Si se revisa la Política Forestal 2015-2035, cuya elaboración es posterior por varios años a la promulgación de la Ley 20.283, se observan enunciados generales que no permiten precisar en detalle el rol de la institución. De los catorce desafíos planteados en el documento para el sector forestal, sólo uno aborda explícitamente el recurso bosque nativo, lo que refleja una bajo orden de prioridad desde la política pública (Ver Tabla N°4).

Tabla N°4: Desafíos del sector forestal en la Política Forestal 2015-2035 clasificados por ejes temáticos.

Ejes temáticos	Desafíos
Institucionalidad	Servicio Nacional Forestal
Investigación	Creación de un modelo de investigación
Pequeños y medianos propietarios	Incremento de productividad
	Abastecimiento de materia prima
	Encadenamientos productivos
	Acceso a información
Bosque Nativo	**Incorporación al desarrollo forestal sostenible**
Comunicaciones	Difusión
Pueblos originarios	Diálogo de buena fe
Trabajo forestal	Sindicalización
	Condiciones laborales
	Reconocimiento de oficios y actividades
Desarrollo rural	Calidad de asentamientos humanos
Política pública	Fortalecimiento de capacidades

Fuente: Elaboración propia.

El único desafío vinculado explícitamente al bosque nativo señala: “Incorporar al bosque nativo al desarrollo sustentable, mediante el incentivo y la regulación del manejo, el fomento a la asociatividad y la investigación para el desarrollo de tecnología e innovación que amplíe el uso de productos del bosque”. Respecto a las metas de la política, el 2016, año de su publicación, el documento planteaba como meta de corto plazo que en cuatro años, es decir, al 2020, debería haberse logrado el manejo de 100.000 hectáreas de bosque. Esta meta no se cumplió, ya que se alcanzaron 22.000 hectáreas para el período 2016-2020, con un promedio aproximado de 4.000 hectáreas. En ese período no se conocen reformas legales, reglamentarias o administrativas que revelaran un decidido esfuerzo por incrementar las tasas anuales de manejo para alcanzar la meta señalada.

2.2 OBJETIVO DE IMPACTO

Potenciar la función productiva sustentable del bosque nativo, orientándola hacia la producción de bienes madereros de alto valor, considerando el manejo silvícola y los límites que imponen las funciones del bosque relacionadas con la protección de la naturaleza, conservación de la biodiversidad y las necesidades de las comunidades locales.

Situación inicial (2015)

Los bosques nativos chilenos han sido utilizados por siglos bajo un criterio extractivo de gran escala, generando productos madereros primarios con escaso grado de elaboración, o han sido sustituidos para dar paso a cultivos agrícolas, ganaderos o forestales.

El país cuenta con 14 millones de ha cubiertas con formaciones boscosas nativas, de las cuales la mitad son susceptibles de incorporar a manejo con fines productivos.

Cuatro millones de ha se encuentran con elevados niveles de degradación y tres millones de ha están en estados de regeneración y renovales.

Excluida la extracción de leña, los bosques nativos aportan alrededor de 0,2 millones de m^3 de madera de calidad para abastecer la industria nacional, lo que representa el 0,6% del volumen total de madera que se extrae anualmente de los bosques chilenos.

Meta al año veinte (2035)

Un millón de ha de bosques nativos se ha incorporado a manejo forestal sustentable con fines de producción de bienes de alto valor, con fuerte apoyo estatal en materias de fomento, capacitación y asistencia técnica.

Meta año cuatro (2020)

Cien mil ha de bosques nativos se han incorporado a manejo forestal sustentable con fines de producción de bienes de alto valor.

Meta año diez (2025)

Trescientas mil ha de bosques nativos se han incorporado a manejo forestal sustentable con fines de producción de bienes de alto valor.

POLÍTICA FORESTAL 2015 - 2035 37

Figura N°2: Objetivos para el bosque nativo en la Política Forestal 201-2035

En el mismo documento, el objetivo de impacto 2.2 del Eje Estratégico N°2: Productividad y Crecimiento Económico, es lo más explícito que se encuentra respecto al bosque nativo como objeto de política forestal (Figura N°2).

Lamentablemente, tanto en este como en el resto de los objetivos de impacto planteados en el documento, las metas enunciadas no iban acompañadas de los mecanismos o acciones que hubieran permitido perseguir su cumplimiento.

No se entregan, por ejemplo, los fundamentos conceptuales sobre los cuales se ha construido la política forestal del bosque nativo en las últimas décadas. Se conoce el modelo de fomento y el modelo regulatorio diseñado a partir de la Ley 20.283 y se conoce empíricamente su baja eficacia para el período de vigencia (2009-2022), sin embargo, esto no es suficiente. Para una correcta evaluación se requiere conocer los fundamentos del diseño escogido.

La falta de un fundamento explícito de carácter conceptual ya sea técnico o político, dificulta un análisis objetivo de su desempeño. Como se señaló anteriormente, solo es posible a partir de las evaluaciones de desempeño y del conocimiento empírico de cómo se lleva a cabo la gestión forestal pública, construir un diagnóstico de cómo la actuación institucional de CONAF ha incidido en el bajo impacto de la política de fomento.

Para plantear un análisis sistemático en la Figura N°3 se presenta un esquema conceptual con las componentes de la actuación institucional de la Corporación Nacional Forestal.

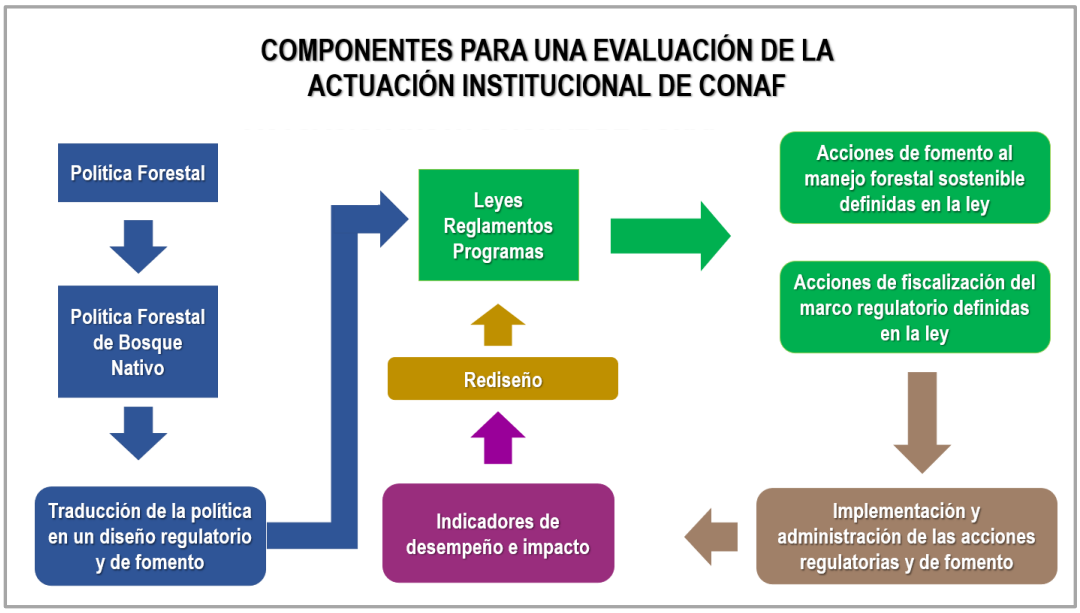


Figura N°3: Marco conceptual para un análisis de la actuación institucional de la Corporación Nacional Forestal respecto al manejo forestal sostenible del bosque nativo. Fuente: Elaboración propia.

Ya se señaló que, para una correcta evaluación institucional, se requiere conocer las orientaciones explícitas del servicio bajo evaluación (es decir, la política forestal y la política de bosque nativo) y cómo esas políticas han sido traducidas a un diseño regulatorio y de fomento. Sólo así es posible determinar la consistencia entre las orientaciones políticas, el diseño regulatorio y de fomento, el contenido de las leyes, la consistencia de las acciones implementadas respecto a las leyes promulgadas y los resultados obtenidos, tanto de desempeño como de impacto. En la actualidad sólo queda "traducir" de la ley y sus reglamentos dichas orientaciones, lo que supone una interpretación subjetiva de su consistencia con la política forestal. Esta evaluación se dificulta aún más dado que la política forestal explícita es posterior a la Ley de Bosque Nativo.

Independientemente de las dificultades para un análisis institucional, los resultados no dan lugar a dobles lecturas. La política de fomento al

manejo sostenible del bosque nativo no ha logrado el objetivo planteado en el mensaje presidencial que acompañó el ingreso del proyecto al Congreso hace treinta años: "Incorporar ordenada y racionalmente el bosque nativo a un ciclo productivo legitimado por la sociedad". Igualmente, no se ha cumplido el desafío de la Política Forestal que apuntaba a: "Incorporar al bosque nativo al desarrollo sustentable, mediante el incentivo y la regulación del manejo, el fomento a la asociatividad y la investigación para el desarrollo de tecnología e innovación que amplíe el uso de productos del bosque".

La misión de CONAF respecto al bosque nativo

El conjunto de acciones que se enuncian en su misión institucional, así como en el artículo primero de la Ley 20.283, entregan ciertas pistas respecto al rol de CONAF sobre el bosque nativo. Este rol puede expresarse como el desarrollo de las funciones de protección, recuperación, conservación y manejo de este recurso; con fines tanto productivos como ambientales. Sin embargo, al analizar cómo el conjunto de funciones se operativiza, se identifican solo tres tipos de acción: regulación, fiscalización y fomento.[1]

La experiencia de más de una década de aplicación de la Ley 20.283, permite afirmar que el enfoque de la Corporación respecto de la regulación y fiscalización apunta más al castigo del incumplimiento que a la corrección y mejora continua del manejo forestal. Esto no es extraño, ya que este enfoque se deriva del mandato de hacer cumplir la ley. De esta forma, se podría afirmar que el rol de CONAF respecto al bosque nativo se limita a administrar la componente de fomento y fiscalizar la componente regulatoria de la Ley 20.283 (y en su momento del D.L. 701). Es a través de estas acciones que se cumpliría la misión institucional, ya que los objetivos de la ley deberían ser concordantes y tributar a dicha misión institucional.

Sin embargo, no parece suficiente que la Corporación se limite a administrar una o varias leyes y a través de ellas cumplir su misión institucional y los objetivos de política pública asociados al bosque nativo. En el aspecto operacional de las políticas regulatoria y de fomento son varias las cosas que se pueden hacer de manera incremental, partiendo por realizar de manera recurrente un análisis coherencia entre los principios rectores de dichas políticas, las regulaciones y las acciones de fomento que de ellas se derivan, además de los mecanismos de implementación que la institución debe administrar.

Los mecanismos de fomento y regulación constituyen instrumentos y no fines en sí mismos. Pese a lo obvio de la afirmación, no queda claro que esta diferencia esté internalizada al interior de la institución. Administrar una o varias leyes no es el rol prioritario de la Corporación Nacional Forestal, sino que a través de esa administración se operativiza su función principal. Esta distinción es de la mayor relevancia y no parece haber sido entendida por

[1] Se omite de este análisis la función de protección contra incendios forestales y plagas, ya que son acciones más específicas.

las distintas autoridades que han dirigido la institución en los últimos años, así como por su cuerpo de profesionales.

La brecha entre administrar cuerpos legales y cumplir un rol institucional sería trivial si hubiera completa coherencia entre estas dos acciones. Lamentablemente pareciera que no la hay. La labor de fiscalización del cumplimiento de la ley y de administración del Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo no parecen estar correctamente articuladas y tributar de manera conjunta al cumplimiento de un objetivo superior.

En la práctica el rol de CONAF pareciera limitarse a desarrollar acciones administrativas, definidas por ley, tendientes a incentivar la postulación de los propietarios a un concurso que les entregará bonificaciones para el manejo de sus bosques, pero que también los someterá a una fiscalización que puede generar en quienes deciden manejar sus bosques problemas jurídicos y financieros. Esta estrategia, que puede denominarse de garrote y zanahoria, no funciona, como reflejan las estadísticas de manejo de las últimas dos décadas. Las dos funciones no están bien articuladas, siendo esta una de las principales causas de que los incentivos sean desestimados por los propietarios, lo que se traduce en la necesidad de la institución de implementar, a su propio costo, un programa de extensión forestal que se ha focalizado en la búsqueda, convencimiento y asistencia a los propietarios, ya que el instrumento por sí solo no genera adhesión o participación. Este modelo es claramente insostenible, como lo indican las actuales tasas de manejo.

Se requiere subordinar las funciones de administración de leyes y programas a la función superior que la institución debe ejercer. Esto significa que CONAF transite desde una actuación mayoritariamente administrativa y fiscalizadora hacia una actuación "***facilitadora e impulsora del manejo sostenible del bosque nativo***". Lo anterior implica encauzar todas sus acciones de fiscalización, fomento, extensión y asistencia técnica a ese objetivo. CONAF debe constituirse en un aliado o socio estratégico de los propietarios forestales, así como de los consultores, quienes deben ser considerados sujetos de apoyo y colaboradores esenciales para el manejo del bosque.

Cualquier modificación a la Ley de Bosque Nativo y a sus reglamentos impulsada por el Estado siempre será insuficiente si estas modificaciones no guardan sintonía con la adopción de cambio en cómo la Corporación entiende su rol, es decir, si se define como un promotor y facilitador del manejo de los bosques o como un ente administrador de una ley y fiscalizador de su cumplimiento.

Para avanzar hacia esta modificación sustantiva de la forma en que CONAF entiende su rol, se debe partir por ajustar su gestión al contenido de la Política Forestal 2015-2035. Como ya se mencionó, en dicho documento se alude a que el desafío respecto al bosque nativo es fomentar su uso múltiple a través de los incentivos, la regulación, el fomento a la asociatividad y la investigación. Sin embargo, de los cuatro medios que plantea la política, tres presentan importantes falencias (Ver Incentivos, Regulación e Investigación en este capítulo) y uno definitivamente no existe, como es el

fomento a la asociatividad (ver Asociatividad en este capítulo).

Los pobres resultados de la política de incentivos aplicada hasta la fecha parecen explicarse de manera importante por un enfoque institucional de CONAF que se limita a administrar un modelo regulatorio y de fomento, carente de sinergias y que aleja al propietario del manejo forestal, incluso en presencia de incentivos económicos. Para revertir esta situación CONAF debería adoptar un rol facilitador del manejo y acompañar al propietario en el desafío de manejar sus bosques, a través de modelos flexibles de gestión.

CONAF como socio estratégico para el manejo forestal sostenible

El cambio institucional pasaría entonces por entender la administración de las leyes y programas como instrumentos funcionales al cumplimiento de objetivos superiores, que deben estar consignados y fundamentados en un documento explícito, distinto de una ley, ya que las leyes son instrumentos y no objetivos en sí mismos. Este reconocimiento debe partir por los cuerpos directivos de la institución. A partir de dicho reconocimiento se requiere un arduo trabajo de reconfiguración de la administración de los instrumentos (leyes, reglamentos, guías metodológicas de actuación, etc.), siempre apuntando al nuevo enfoque institucional, es decir, convertirse en facilitadores del manejo forestal, en colaboradores del trabajo de ingenieros forestales y propietarios. Hoy el distanciamiento del funcionario respecto del éxito de la gestión, entendida esta gestión como un plan de manejo aprobado y correctamente ejecutado, parece ser una de las principales causas del estancamiento del manejo forestal. Si a eso se le suma que muchas veces el juicio del analista y del fiscalizador presentan discrepancias, podemos comprender la poca disposición de propietarios de bosques a "arriesgarse" a manejar sus bosques, aún en presencia de incentivos económicos.

Mientras los propietarios perciban el manejo forestal como altamente riesgoso desde el punto de vista financiero y judicial, las políticas de fomento no generarán un cambio significativo en la situación actual. Esta es una de las principales preocupaciones de este documento.

En la actualidad existe rechazo a manejar el bosque nativo, rechazo a involucrarse en un proceso burocrático, complejo, poco rentable y en el que el propietario parte bajo sospecha de incumplimiento.

Parte del desafío de asumir el rol de "facilitadores del manejo forestal" consiste en cruzar la línea que los separa de los propietarios. Es decir, retomar como institución el manejo

forestal que la institución abandonó hace décadas. Ya sea manejando bosques en Reservas Nacionales, o implementando ensayos demostrativos para difusión a propietarios y capacitación a ingenieros forestales, CONAF debe apoyar con información y experiencia, de manera que se reduzcan las discrepancias de interpretación de cómo se deben intervenir los bosques en determinadas situaciones. Lamentablemente nada de esto se observa en la actualidad, en cierta medida por la presión de parte de grupos de la sociedad para abandonar el manejo forestal en aras de una conservación por abandono.

Reducir la percepción de riesgo asociada al manejo y sentirse acompañado por el servicio forestal, son aspectos clave para mejorar las tasas de manejo del bosque nativo. En la actualidad existe rechazo a manejar el bosque nativo, rechazo a involucrarse en un proceso burocrático, complejo, poco rentable y en el que el propietario parte bajo sospecha de incumplimiento.

Mientras los propietarios perciban el manejo forestal como altamente riesgoso desde el punto de vista financiero y judicial, las políticas de fomento no generarán un cambio significativo en la situación actual. Esta es una de las principales conclusiones de este documento.

Para la adopción del enfoque de facilitadores del manejo forestal del bosque nativo, los funcionarios (analistas, fiscalizadores, extensionistas) deben recibir orientaciones claras y permanentes de la dirección ejecutiva y de las direcciones regionales para involucrarse en el éxito del proceso de manejo y no mirarlo desde afuera. Dado que estos funcionarios son la cara de la institución y con quien se relaciona el propietario, su labor es fundamental para transmitir confianza y promover el manejo forestal sostenible del bosque nativo, transformando un proceso complejo para el propietario en un proceso expedito y de bajo costo en tiempo y dinero.

Uno de los aspectos centrales de una nueva estrategia es enfocarse en la reducción de la tasa de rechazo de planes de manejo. Esta debe ser una prioridad. Lamentablemente no se observa un decrecimiento significativo en la tasa de rechazo en el tiempo, lo que llevaría a concluir que mejorar este indicador no es prioritario para la institución (ver Figura N°4). Entre enero de 2012 y octubre de 2019 se tramitaron 14.528 solicitudes de planes de manejo. Del total, un 81,9% (11.903) corresponde a planes de manejo aprobados de diversos tipos, mientras que los planes de manejo denegados representan un 18,1% del total (2.625). La tasa de rechazo para el período se mantiene relativamente constante en el rango de 17% a 20%.[2]

[2] Evaluación del Funcionamiento del Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo Ley N°20.283. Universidad de La Frontera.

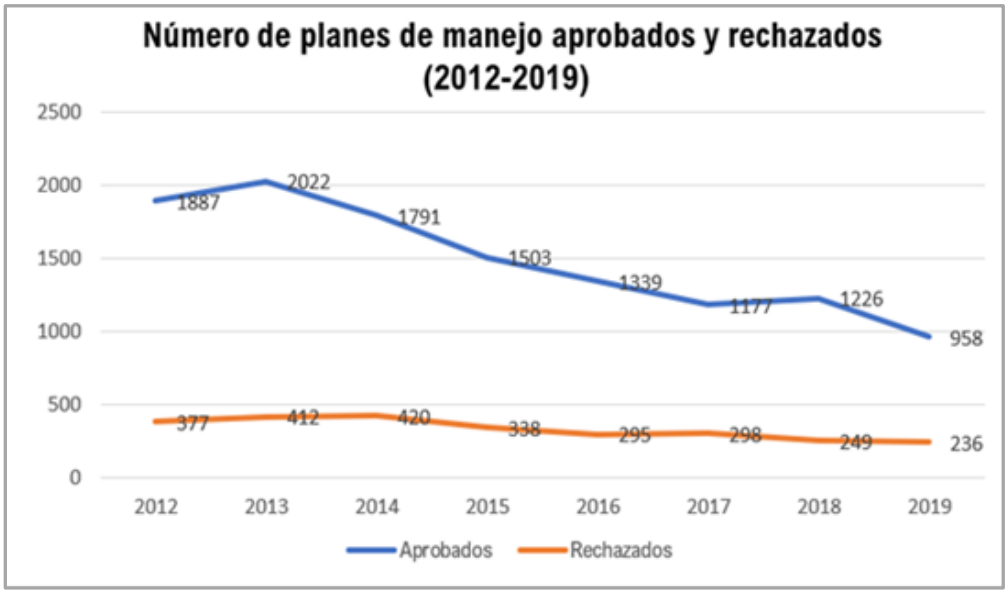


Figura N°4: Número de planes de manejo aprobados y rechazados para el período 2012-2019.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de "Evaluación del Funcionamiento del Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo Ley N°20.283".

Para los planes de manejo rechazados, es necesario crear una unidad de análisis que compile las situaciones más frecuentes y permita abordarlas de manera diligente para que no se repitan. A nadie le sirve que un plan de manejo se rechace. Los funcionarios de CONAF deben entender que, si un plan de manejo se rechaza, no es solo el consultor y el propietario quienes se ven perjudicados, sino también el sistema público, dado que se pierde una oportunidad de manejar un recurso para beneficio de sus dueños y del país.

Por otra parte, no sólo los planes de manejo rechazados deberían ser objeto de análisis, existe un porcentaje importante de planes de manejo aprobados que no cumplen los estándares técnicos asociados a un manejo sostenible del recurso. Propuestas de cortas propias de bosques multietáneos para bosques coetáneos, o cortas selectivas, raleos y cortas de liberación para un mismo rodal, en circunstancias que esas actividades son parte de una corta de selección.[3] Esto en la práctica implica que se está degradando el bosque nativo con autorización legal, lo que ya había sido identificado en un estudio de la Universidad Mayor en el que se afirma que, consultados distintos actores técnicos en procesos participativos, repetidamente señalaron que las intervenciones efectuadas con un plan de manejo aprobado por CONAF podrían generar degradación en los bosques y no aseguran, en todos los casos, la aplicación de medidas

[3] Pablo Donoso Hiriart, Profesor titular Universidad Austral de Chile, PhD en Manejo de Ecosistemas Forestales en la Universidad Estatal de Nueva York, Estados Unidos. Comunicación personal.

sostenibles de manejo[4]. Estas afirmaciones concuerdan con lo señalado por Cruz et al (2005), quienes, analizando las bases de datos de presentación de planes de manejo de CONAF para un período de veinte años, llegaron a la conclusión de que sólo en un 1,8 % de la superficie total se realizó silvicultura. Estas situaciones, sin embargo, no parecen prioritarias en la gestión institucional.

En el ámbito de la facilitación y acompañamiento para lograr un manejo sostenible, no se observa una actuación institucional colaborativa por parte de los profesionales de CONAF. Existen testimonios reiterados por parte de consultores en relación con que la colaboración es desestimada por el analista ya que la entiende como una labor que no le compete y que facilita el trabajo del ingeniero forestal, trabajo por el cual recibe una remuneración. Bajo esta óptica colaborar con el ingeniero forestal se entiende como algo no deseable, lo que va precisamente en contra del enfoque que debería primar en estos profesionales. Esta es una distorsión grave de la función pública del profesional, ya que su labor es precisamente acompañar y facilitar el trabajo de quienes buscan manejar el bosque nativo, apoyándolo para que este manejo sea sostenible y apegado a la ley.

Adicionalmente, uno de los obstáculos para implementar acciones de acompañamiento es la rigidez que plantean las funciones públicas. En diversas ocasiones los funcionarios de CONAF señalan que sólo pueden hacer lo que están mandatados por ley y que eso restringe sus actuaciones. Sin embargo, la ley es un marco general que debe ser aplicado por la institución a través de una gestión territorial que sí presenta espacios de mejora. Por ejemplo, la colaboración debe formalizarse a través de medidas concretas como la implementación de reuniones formales con el consultor que permitan anticipar un posible rechazo del plan de manejo, el acompañamiento a terreno cuando el ingeniero forestal manifieste una duda que pueda llevarlo a un incumplimiento. La misión de los funcionarios de CONAF, incluidos los analistas de los planes de manejo, es garantizar la adecuada gestión del bosque nativo y esa función no se operativiza únicamente evaluando los planes de manejo en su escritorio, sino apoyando y acompañando a los actores claves detrás del manejo del bosque. En otras palabras, asumir la función de colaboradores.

El cambio descrito es una condición necesaria y habilitante para que futuras modificaciones en la ley puedan generar cambios reales en la actual situación de estancamiento en que se encuentra el bosque nativo. A diferencia de lo que pudiera pensarse, el enfoque actual más que asegurar buenas prácticas de manejo, incentiva la intervención informal de los bosques, mediante cortas no autorizadas, es decir, sin planes de manejo. La formalización de los propietarios de bosques pasa necesariamente por establecer una relación de confianza y colaboración con ellos, lo que no se logra con la actual estrategia.

[4] OTERRA 2016. Apoyo en la generación y análisis de las causas de la deforestación, degradación forestal y no aumentos de existencias de carbono forestal, identificándose opciones estratégicas para enfrentarlas en el marco de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV) de Chile.

ENFOQUE ACTUAL		ENFOQUE DESEABLE	
	La función de CONAF y sus profesionales es asegurar que los propietarios de bosque nativo cumplan la ley.		La función de CONAF y sus profesionales es ayudar al propietario forestal a resolver los problemas que enfrenta al manejar su bosque nativo, y con ello lograr una intervención sostenible.
	A CONAF y sus profesionales no les corresponde colaborar con el consultor forestal, quien recibe una remuneración por su labor. La asistencia técnica y jurídica a quien presenta un plan de manejo no es parte de la labor del analista.		CONAF y sus profesionales deben trabajar para anticipar un incumplimiento del propietario forestal a la normativa vigente, evitándole problemas técnicos o jurídicos.
	CONAF impulsa el manejo forestal sostenible del bosque nativo a través de la fiscalización y la administración de los incentivos que contempla la ley.		CONAF impulsa el manejo del bosque nativo a través del apoyo al propietario en cada etapa, facilitando el conocimiento y experiencia de sus profesionales para el logro de los objetivos de manejo, siempre en el marco de la ley.

Figura N°5: Resumen de los principales aspectos del enfoque actual de la Corporación y el nuevo enfoque al que deben transitar.

Obstáculos para una modificación de la actuación institucional

La situación descrita es la más relevante de cuantas se incluyen en este capítulo. Enfrentarla exitosamente condiciona las posibilidades de todas las propuestas que se presentan más adelante. Se trata ni más ni menos de establecer las condiciones habilitantes desde lo institucional para facilitar el manejo forestal sostenible del bosque nativo en Chile y sacarlo del estancamiento en que actualmente se encuentra. El actual enfoque de CONAF no facilita el manejo sostenible. Si esta situación no es entendida a cabalidad por la institución, es poco lo que se puede avanzar. Por otra parte, es un tremendo desafío lograr que los cambios necesarios surjan del interior de la institución. Los servicios públicos son tradicionalmente

reacios a los cambios y buscan que los problemas se adecuen a su estructura institucional y no la institución a los problemas y soluciones que el sector demanda.

La autogestión de CONAF, entendida como la ausencia de una entidad por encima de ella que oriente su accionar, conspira para sacarla de su inercia y modificar la forma en que entiende su propio rol. El Ministerio y la Subsecretaría de Agricultura no son las instituciones que modificarán esta situación, ya que descansan en la misma CONAF para definir las políticas forestales, dejando que esta entidad diseñe, implemente, evalué, modifique o actualice la política forestal. En este escenario los cambios que se requieren probablemente no vendrán del interior de la institución y deberán ser empujados desde afuera, ya sea por instituciones privadas agrupadas y vinculadas al sector o bien por la fuerza de los hechos, ante la constatación en el corto plazo del fracaso de las políticas forestales llevadas a cabo bajo la modalidad ya descrita.

CONAF debe ser una institución al servicio de los propietarios, apoyando y facilitando el manejo de sus bosques. Esta medida es la de más alto impacto de todas las presentes en este documento y a la vez es la de más compleja implementación.

Por lo anterior, una opción para impulsar los cambios es contar con una nueva entidad a la cual se subordine CONAF que asuma la función de orientar el accionar del servicio forestal. Esta entidad puede ser un Consejo de Política Forestal con mayores atribuciones o una Subsecretaría Forestal. Cualquiera sea esta entidad, se justifica plenamente su existencia, ya que la autonomía en la interpretación de sus funciones institucionales por parte de CONAF debe tener una revisión externa.

El diagnóstico al que se llegó es que se requiere una profunda revisión de la actual política forestal respecto al bosque nativo, una revisión del modelo de fomento, del modelo regulatorio, de la fiscalización y de cómo se relaciona el servicio forestal con sus usuarios. Si bien CONAF es visto como un servicio fuertemente comprometido con la conservación del bosque nativo a través del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, la percepción respecto a su gestión en el resto del territorio es menos clara. Por una parte, sufre una fuerte presión desde sectores de la sociedad que le exigen una gestión más restrictiva ante la intervención de los bosques, y por otra parte no logra impulsar una gestión sostenible de esos mismos bosques en manos de privados. Su política de fiscalización y fomento genera incertidumbre entre los propietarios, desincentivándolos a manejar sus predios por temor a la aplicación sanciones por incumplimiento que derivan de criterios complejos de interpretar, o por enfrentarse a una excesiva burocracia en los procedimientos administrativos, encareciendo los costos y reduciendo la rentabilidad de un recurso de por sí complejo de manejar. En este escenario la

gestión de CONAF es vista como insuficiente, tanto por quienes promueven el no uso del bosque como sinónimo de conservación, así como por quienes ven en el manejo forestal algo interesante de abordar, pero traumático y de incierto resultado.

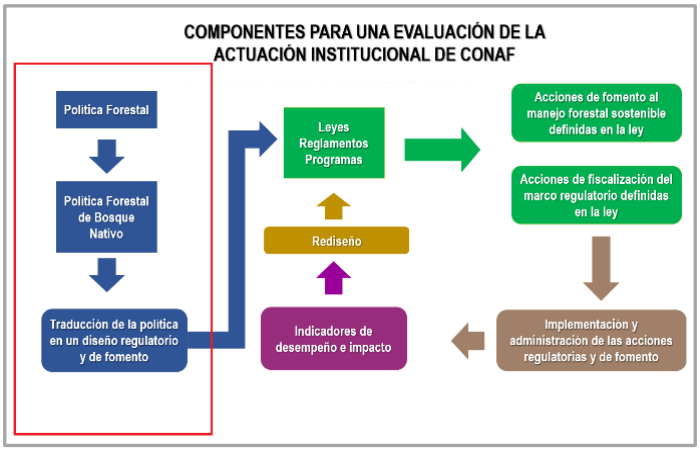
Un intento de revertir la situación de manejo del bosque nativo no se puede acotar solo a proponer modificaciones a la ley 20.283 y sus reglamentos. Las modificaciones normativas y reglamentarias deben tributar a un cambio en la política del bosque nativo y cómo esos cambios se traducen en un nuevo diseño regulatorio y de fomento que, solo en ese momento, se operativiza a través de modificaciones a la ley y sus reglamentos.

¿Cómo enfrentar el cambio de enfoque para la actuación institucional?

Tomando como marco de referencia las componentes detalladas en el esquema de la Figura N°3, se puede plantear una estrategia para un cambio de enfoque en la actuación institucional. Las componentes a analizar son:

1) Una política forestal, tanto general como específica para el bosque nativo.
2) Las leyes, reglamentos y programas, como instrumentos que operativizan la política.
3) La implementación de dichos instrumentos por la institución responsable; en este caso el Servicio Forestal.

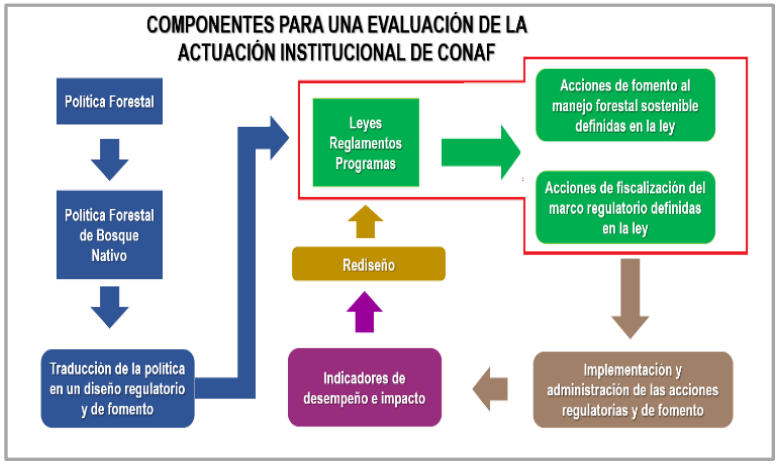
1) Política Forestal



El marco rector de las actuaciones institucionales lo debe entregar la política forestal. Ya sea de carácter general o bien definida específicamente para el recurso forestal nativo, es en ella donde se declaran los lineamientos generales, la visión, misión, las metas y líneas de acción en materia de bosques. Las leyes derivan de estas definiciones previas. Sin embargo, en el caso chileno, en ausencia de una política explícita, fueron las leyes los espacios de deliberación política.

En el caso del bosque nativo, en ausencia de una política explícita, se deben traducir las orientaciones generales a partir de los mensajes presidenciales que justifican los proyectos de ley ingresados al Congreso. Aunque existen algunas definiciones generales, no hay claridad respecto a la visión que el Estado de Chile posee respecto a sus recursos nativos. Esta ausencia de referencias lleva a que las siguientes componentes de la actuación institucional carezcan de un marco claro al que ajustarse.

2) Leyes, reglamentos y programas

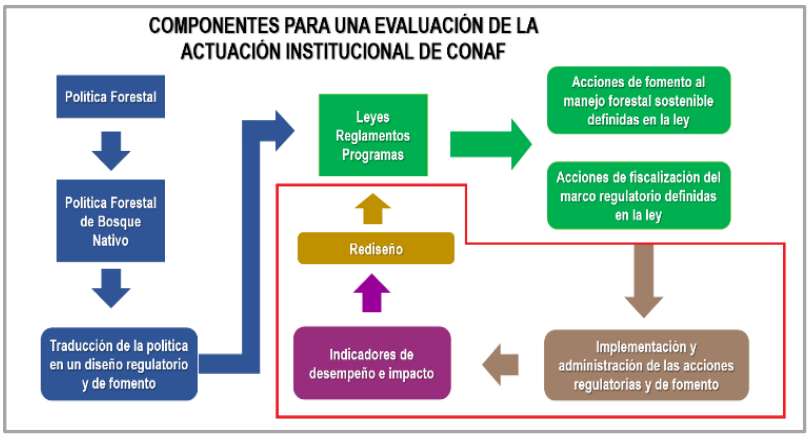


En Chile la gestión forestal del bosque nativo no deriva de una política previa, más bien la Ley 20.283 configura la política sectorial. Esto es un inconveniente ya que las leyes deben ser entendidas como los instrumentos de una política y no parece adecuado que a través de su articulado se defina la política forestal o el modelo de fomento. La construcción de modelos regulatorios, de fomento o de una política forestal a través de una ley, implica una reducción de la participación de todos los actores del sector, afectando la gobernanza forestal y concentrando las decisiones en un único actor. Si bien existen instancias para que los distintos actores opinen sobre un proyecto de ley (a través del Congreso), este mecanismo de participación es inferior al que se produce a través de la participación efectiva en la elaboración de las políticas sectoriales.

Bajo este esquema no es posible establecer un análisis de coherencia entre el diseño regulatorio y de fomento generado a partir de las leyes, reglamentos y programas, y un marco conceptual previamente definido en una política sectorial de Estado. El actual modelo, al que podríamos definir como de "elaboración de una política de origen legislativo", no permite a los actores privados evaluar el objetivo de la gestión forestal pública contra un parámetro objetivo previo, distinto de la ley.

Además, este "modelo legislativo" le permite a la institución argumentar que su actuación se acota, en tanto órgano de la administración del Estado sujeto al derecho público, a aplicar la ley. En este punto el Servicio se convierte en un administrador de normas y no en el implementador de una política forestal.

3) Implementación y administración de acciones de regulación y fomento



En el modelo descrito, la principal responsabilidad institucional se da en la componente de implementación y administración del sistema regulatorio y de fomento definido en las normas. Es aquí donde el Servicio Forestal debe operativizar la ley y, si la hubiere, la política forestal. En el caso de la ley de bosque nativo, operativizar la norma incluye la elaboración anual de la tabla de valores de las actividades

bonificables, las bases del concurso del Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo, la administración y difusión del concurso, del fondo de investigación del bosque nativo, la revisión de planes de manejo, la fiscalización, etc. Además, esta componente incluye la evaluación periódica de desempeño e impacto y el rediseño de la implementación, incluidas modificaciones legales, si fuera necesario, en caso de que los indicadores no fueran positivos (como es el caso actual).

Estando limitada la actuación institucional al cumplimiento de la ley, lo que corresponde es evaluar la calidad y pertinencia de la implementación de la ley, es decir, las acciones de fomento y de fiscalización, a través de evaluaciones de impacto y desempeño; así como la evaluación del cumplimiento de la política forestal a través de un análisis de coherencia.

El análisis de coherencia es fundamental para que la institución revise periódicamente si su actuación responde al rol que la política forestal y las leyes le han asignado. Es aquí precisamente donde se identifica una deformación del rol de CONAF, ya que adopta el rol de administrador de una ley y no de facilitador del manejo forestal como un medio para **"Incorporar ordenada y racionalmente al bosque nativo a un ciclo productivo legitimado por la sociedad".** La actuación institucional debería estar alineada con este objetivo y no con la administración de la ley. Especialmente si a través de la aplicación de la ley no se está logrando cumplir el objetivo superior, como es el caso actual.

Preguntas desencadenantes de una reflexión de los principios bajo los cuales actúa CONAF tanto en fiscalización como en fomento

¿Cómo entiende y define CONAF su rol en materia de fomento forestal?

¿Cómo entiende y define CONAF su rol en materia de regulación forestal?

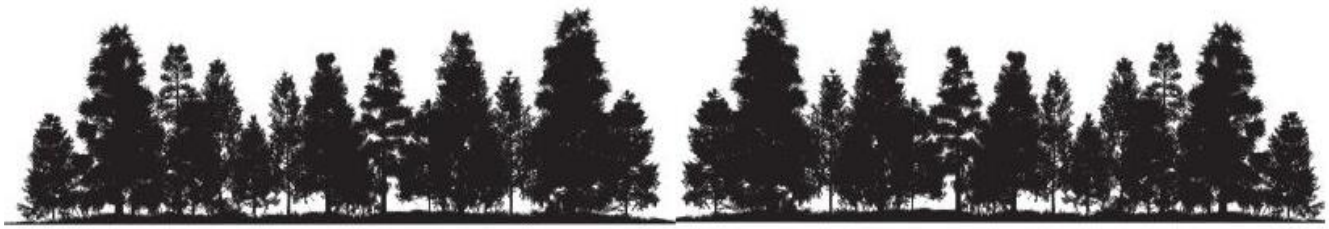
¿Cuál es la función de los profesionales de CONAF respecto a los planes de manejo forestal? ¿Hasta dónde llega su labor?

¿En qué se fundamenta el enfoque social del fomento forestal? Existe focalización en pequeños propietarios, pero la orientación de las bonificaciones a renovales de tipos forestales más rentables habla de un enfoque productivo. ¿Cómo se complementan estos enfoques? ¿Existe sinergia en el modelo de fomento?

La administración de instrumentos de fomento y aplicación de normativa por parte de CONAF no deben ser considerados un fin en sí mismo, sino que deben tributar a objetivos superiores. ¿Cuáles son esos objetivos superiores y dónde están explicitados?

¿Cómo entienden los funcionarios de CONAF la necesidad de apoyar al propietario para que maneje su bosque? ¿Informarle de los instrumentos de fomento? ¿Ayudarlo a postular? ¿Allanar todas las dificultades que el propietario enfrenta para el manejo sostenible de su bosque?

¿Cómo interpretan los funcionarios de CONAF la frase: “Constituirse en socios estratégicos de los propietarios para el manejo forestal sostenible de sus bosques”?



ÁMBITO DE INVESTIGACIÓN

Una brecha importante para lograr mejores resultados de manejo sostenible del bosque nativo es la falta de conexión entre las investigaciones desarrolladas y su aplicación práctica por parte de los propietarios. Esto lleva a que la gestión del bosque nativo no se beneficie de manera directa de los resultados de las investigaciones, siendo los resultados muchas veces demasiado teóricos e imposibles de aplicar. La mayoría de las investigaciones financiadas por el Fondo de Investigación del Bosque Nativo (FIBN) no han generado impactos directos y cuantificables en la cantidad y calidad de bosques manejados debido a que su enfoque ha sido principalmente academicista.

Además, los propietarios de bosques no poseen influencia a la hora de determinar los temas más prioritarios de investigación, siendo estos temas definidos centralizadamente. Los propietarios no cuentan con recursos para investigar por su cuenta, descansando en que los intereses particulares de los investigadores estén alineados con sus propias necesidades. Hasta ahora eso no parece haber ocurrido.

La orientación hacia una investigación práctica con incidencia en la tasa de manejo del bosque nativo es una responsabilidad del servicio forestal que administra el FIBN. Sin embargo, hasta ahora, con un importante número de proyectos ya finalizados, no se observa que sus resultados hayan sido aprovechados para realizar mejoras a la ley, los reglamentos o los distintos instrumentos complementarios para aplicar la ley (bases del concurso al FCBN o tabla de valores).

Al igual que en otros ámbitos analizados en este documento, se observa una escasa injerencia del Consejo Consultivo del Bosque Nativo (CCBN) para definir las líneas de investigación, actuando sólo de manera secundaria, validando las propuestas provenientes de la secretaría técnica. Se requiere una revisión sustantiva del FIBN en la que el Consejo Consultivo tenga un mayor protagonismo para diseñar un fondo más aplicado y que se evalué a través del impacto que los resultados tengan sobre el manejo forestal sostenible. Para ello es necesario revisar además la conformación del CCBN ya que actualmente está subrepresentado el segmento que se vincula al manejo del bosque nativo. No puede ser que los miembros representantes de universidades o centros de investigación tengan injerencia en las temáticas que se busca definir, dado los conflictos de interés que se generan.

Los intereses particulares de los investigadores que postulan al Fondo de Investigación del Bosque Nativo no están alineados con las necesidades de los propietarios de bosques.

En la revisión de cómo se administra el Fondo de Investigación del Bosque Nativo, deben tener particular injerencia quienes se beneficien

directamente de la investigación, es decir, los propietarios, y no quienes la efectúan. Se deben revisar además los procedimientos para definir las líneas de investigación, explicitar las acciones que CONAF realiza para transferir los resultados a propietarios y silvicultores. De la mayor relevancia es determinar si los resultados de las investigaciones son aplicables por los usuarios, ya que en general los resultados de muchos proyectos que recomiendan acciones de manejo son de costos altísimos, inaplicables para la realidad de los propietarios.

Dado que los intereses particulares de los investigadores no están alineados con las necesidades de los propietarios, se debe también incorporar mecanismos para abrir el concurso a propietarios o grupos de propietarios que, bajo una figura jurídica asociativa, postulen al FIBN de manera directa; posibilitando que sus necesidades de información e investigación sean atendidas sin depender de los intereses de los investigadores de las universidades. Esto, sin embargo, no debe confundirse con servicios de asesorías o asistencia técnica.

Los resultados de muchos proyectos financiados por el Fondo de Investigación del Bosque Nativo recomiendan acciones de manejo de altos costos, inaplicables para la realidad de los propietarios.

Además, la investigación asociada al manejo sostenible del bosque nativo no puede limitarse al FIBN y a las líneas de investigación que se definan de manera centralizada sin incorporar la mirada de los propietarios. Se deben impulsar instancias complementarias, con financiamiento privado bajo una modalidad cooperativa y que permita involucrar más a los propietarios. Desde su trabajo en terreno y su realidad deben surgir las interrogantes y las soluciones aplicadas. De esta manera los resultados serán aprovechados por la mayor cantidad de usuarios.

Este modelo debe funcionar a través de una gestión realizada por privados con capacidad de levantar recursos de fuentes públicas y privadas y debe priorizar investigación aplicada orientada a impulsar el manejo forestal sostenible, además de crear instancias para que los resultados de los proyectos FIBN se presenten a propietarios de bosques. Asimismo, instancias para que los propietarios de bosques comuniquen las brechas de conocimiento que deben ser abordadas.

Lo anterior se puede enfrentar mediante la creación de un modelo estratégico de investigación descentralizado en bosque nativo, considerando la cadena de valor en la generación de conocimiento, desde la ciencia básica (FONDECYT-ANID), ciencia aplicada (FONDEF-ANID y FIBN), transferencia tecnológica (CORFO-INFOR) y otras fuentes nacionales e internacionales. Para la definición de los temas a priorizar, se debería incorporar a múltiples actores de diferentes disciplinas e instituciones, tanto nacionales como internacionales. Sin embargo, la urgencia en el corto plazo es transformar el conocimiento

generado y acumulado por el FIBN en instrumentos transferibles a propietarios y empresas, identificando objetos de estudio priorizados (tipos de bosques y áreas) para el desarrollo rural. Mucha de la investigación que se hace con los fondos está a nivel experimental (parcela) y en menor medida a nivel piloto.

4.3 ÁMBITO DESARROLLO DE MERCADOS

El manejo del bosque nativo, así como la producción y comercialización de productos derivados de dicho manejo se realiza sobre un recurso forestal que presenta un bajo aprovechamiento, proveniente de propiedades atomizadas y cadenas de comercialización escasamente desarrolladas. Las políticas de fomento conducidas por el Estado se concentran, hasta ahora sin éxito, en incrementar la superficie manejada y muy secundariamente en fortalecer las capacidades de los propietarios para producir y comercializar los productos generados por el bosque y desarrollar mercados que logren dinamizar una economía sostenible y con identidad local.

Para alcanzar superficies significativas de bosque nativo manejadas es necesario apoyar a actores que desarrollen mercados (nacionales e internacionales) y otros que ejecuten el manejo forestal y la comercialización de los productos del bosque, aquí deben incorporarse incentivos para que esto ocurra.

Por otra parte, la investigación asociada al Fondo de Investigación del Bosque Nativo (FIBN) y el fomento vinculado al Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo (FCBN) no priorizan la componente de comercialización, desarrollo de mercados e implementación de modelos productivos diseñados a la medida de los propietarios de bosque nativo (ver Investigación e Incentivos en este mismo capítulo).

Asimismo, el bosque nativo es un recurso con una serie de características particulares que deben considerarse dentro de una política de fomento. Está presente en gran parte del territorio nacional, cubriendo vastas zonas y manteniendo cercanía con comunidades y ciudades. Esta característica lo transforma en un recurso valioso para la generación de economías locales, multipropósito, generador de servicios y productos de alto valor social, ambiental y económico. Por todo lo anterior, no solo el manejo de los bosques, sino también los aspectos de comercialización y de mercado deben plantearse como objetivos de una política pública.

Incorporación de la comercialización y el desarrollo de mercados

La política forestal debe apuntar a una mirada más integral sobre lo que debe entenderse como fomento al bosque nativo. No se trata únicamente de convencer al propietario de que maneje su bosque postulando al Fondo de Conservación y Manejo, sino de impulsar el desarrollo de un modelo productivo integral del bosque nativo (protección - manejo – transformación – comercialización - desarrollo de mercados), ya sea con el mismo Fondo de Conservación y Manejo, o bien con otros instrumentos vinculados al fomento productivo,

para llegar finalmente a consolidar una actividad productiva sostenible que aporte al país, a las economías locales y que, en el mediano plazo, sea autónomo e independiente de los aportes del Estado. Postular que sólo el fomento al manejo generará por sí mismo una cadena de valor y un mercado, es ingenuo.

Por supuesto, el apoyo del Estado no debe ser meramente asistencialista y distorsionador de precios como ocurre con los incentivos aplicados a otras áreas de la economía. El apoyo del Estado debe tener en vista un horizonte de ejecución que tienda a la autonomía en el mediano plazo.

En la actualidad es poco lo que existe en materia de fomento a la comercialización y desarrollo de mercados para el bosque nativo. Estas temáticas no están consideradas en la tabla de valores como actividades bonificables y sólo se encuentran presenten dentro del Programa de Extensión Forestal que realiza CONAF a través de extensionistas.

La Tabla N°5, referida al Programa de Extensión Forestal de CONAF refleja los pocos recursos que se entregan al desarrollo de procesos de comercialización de productos madereros provenientes del bosque nativo.

Tabla N°5: Presupuesto Programa de Extensión Forestal (extensionistas) por ámbitos de acción (2017)

Ámbito de acción	Tipo de actividad			Total	%
	Bosque Nativo (M$/año)	Plantaciones mixtas (M$/año)	Plantaciones forestales (M$/año)		
Establecimiento de plantaciones	0	0	30.913	30.913	3,07
Manejo de Bosque Nativo (BN) y Plantaciones	734.025	6.230	113.960	854.216	84,78
Comercialización de productos madereros, PFNM y servicios del bosque nativo, plantaciones y formaciones xerofíticas	0	85.075	0	80.0758	8,44
Fortalecimiento de capacidades	0	37.408	0	37.408	3,71
Total general	734.025	128.750	144.874	1.007.614	
%	72,8	12,8	14,4	100	

Fuente: Análisis del Programa de Extensión Forestal asociado al fortalecimiento institucional de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) para cumplir con las metas del Sector Forestal de la Contribución Nacionalmente Determinada. González (2018).

Para el año 2017 los montos destinados al apoyo de procesos de comercialización representaron sólo el 8,44% de los montos asignados al Programa de Extensión Forestal, porcentaje que también incluye el apoyo a plantaciones y formaciones xerofíticas (Tabla N°5). Lo anterior pone de manifiesto la debilidad que el modelo de fomento tiene en esta materia. El fomento al manejo sostenible de los bosques debe ir acompañado de la creación de un ambiente

favorable de negocios que se beneficie del manejo de dichos bosques. En este sentido, apoyar la generación de una demanda para los productos del bosque debe ser parte de una estrategia integral de fomento.

El ejemplo del mercado de la leña puede reflejar la importancia del desarrollo de los mercados vinculados a los productos del bosque nativo. En un bosque nativo degradado que requiere ser manejado para llevarlo a un mejor estado de desarrollo, la leña y la bioenergía son motores fundamentales para impulsar el manejo. En el caso del manejo del bosque esclerófilo, el 70% del volumen de biomasa extraíble tiene como destino la bioenergía, a través de leña, carbón o astillas.[5] La leña es un producto con un mercado maduro (aunque mayoritariamente informal) que debe ser impulsado y no demonizado, ya que permite rentabilizar en parte las acciones de manejo. Por lo mismo, el Estado debe aprovechar su aporte a las economías locales e impulsar con más claridad y decisión el uso de leña seca, fiscalizando el uso de leña húmeda. La prohibición del uso de leña solo retrasará el proceso de manejo del bosque nativo para sacarlo de su actual estado de degradación.

Además de impulsar el uso de leña seca proveniente de bosques gestionados con planes de manejo, se deben crear otros mecanismos que generen un incremento de la demanda de productos del bosque. Un mecanismo posible lo constituye la creación de instrumentos legales que apunten a exigir cuotas de uso de madera nativa proveniente de proveedores locales en proyectos habitacionales o de infraestructura financiados con fondos públicos (puentes, escuelas, obras públicas, etc.). Este mecanismo, a su vez, permitiría la promoción de la construcción en madera, que es una meta de la Política Forestal 2015-2035. Una iniciativa de este tipo resultaría en un incremento de la demanda de madera proveniente de bosques nativos en manos de pequeños propietarios que, a su vez, los impulse a asociarse para manejar sus bosques y satisfacer dicha demanda. Además, iniciativas de este tipo ayudarán a mejorar la aceptación y preferencia de la población por productos provenientes de madera nativa.

La política forestal debe apuntar a una acción más integral de fomento al bosque nativo. Debe impulsar el desarrollo de un modelo productivo del bosque nativo que consolide una actividad productiva sostenible que aporte al país y a las economías locales.

Por otra parte, se requiere desarrollar modelos productivos y de comercialización sostenibles para los distintos bienes y servicios que los bosques nativos proveen. La multifuncionalidad de los bosques se expresa en la generación de una serie de bienes de importancia económica como la recolección de productos forestales no

[5] José Miguel Maiz, Bosques del Norte, comunicación personal.

madereros o la necesidad de generar mercados de tamaño y rentabilidad tal que permitan la extracción de material leñoso que no tiene otro uso más que la bioenergía. En el caso de los servicios, tampoco existen modelos económicos y de mercado desarrollados para la valoración y comercialización de servicios ecosistémicos.

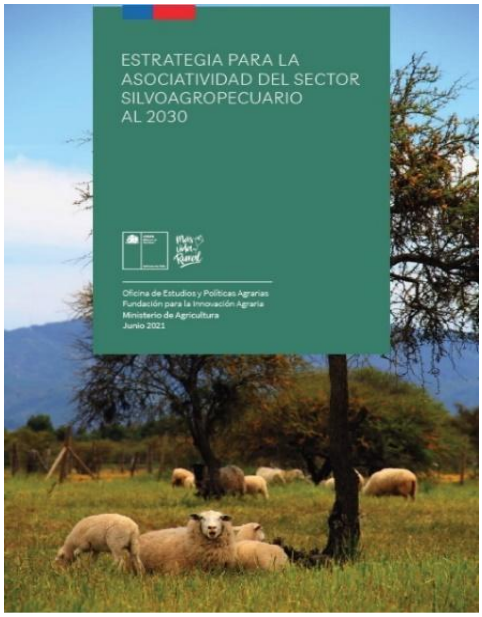
Finalmente, se observa con preocupación la tendencia a proponer estrategias alejadas de la realidad del recurso forestal nativo. Es lo que ocurre con la Política Forestal 2015-2035 y con el informe final del proceso denominado "Desarrollo Forestal para un Chile Sostenible", organizado por la Comisión Futuro del Senado. En ambos documentos se plantea impulsar el mercado de madera de alto valor proveniente del bosque nativo, sin considerar la necesaria gradualidad que se requiere para llegar a bosques que se adecuen a estos objetivos.

No cabe duda de que la madera de alto valor puede ser un producto deseable a futuro que permitirá elevar el valor comercial del bosque nativo a altos niveles como ocurre en Europa y EE. UU. con la madera proveniente del manejo sustentable de sus bosques. Pero es un proceso gradual que debe quemar otras etapas previamente. De hecho, cuando los bosques tengan una calidad que les permita producir maderas de alto valor, siempre existirá un porcentaje de material leñoso con fines energéticos (20-30%), que aportará al reemplazo de los combustibles fósiles, generando un doble beneficio.

4.4 ÁMBITO DE ASOCIATIVIDAD

Históricamente el sistema de incentivos creado a partir de la Ley de Bosques, el D.L. 701 y la Ley 20.283, han omitido casi por completo los mecanismos asociativos como componentes del fomento forestal. La única mención que se acerca a promover la asociatividad es el artículo 61 de la Ley de Bosque Nativo, que permite las postulaciones colectivas de los pequeños propietarios forestales. Sin embargo, de los 9.272 proyectos postulados a los beneficios en el período 2012-2019, sólo 81 correspondieron a postulaciones colectivas mientras que 9.191 correspondieron a postulaciones individuales. Claramente el mecanismo no se ha utilizado y no genera el interés de los propietarios.

Pese a lo anterior, la asociatividad ha sido continuamente destacada por el Ministerio de Agricultura en el ámbito silvoagropecuario, a tal punto que se ha publicado recientemente la Estrategia de Asociatividad del Sector Silvoagropecuario y un programa denominado Más Unidos, a cargo de ODEPA[6]. Sin embargo, el discurso no se traduce en acciones concretas que faciliten la organización de pequeños propietarios forestales. Un ejemplo de lo anterior se evidencia al revisar las modificaciones propuestas por CONAF a la Ley 20.283, en las que se incluye el incentivo a las postulaciones colectivas, aumentando en un 15% los montos entregados. Esto se asemeja al mecanismo históricamente contemplado en el D.L. 701 para promover la postulación de pequeños propietarios, el que no genera reales incentivos.



El documento no se traduce en acciones concretas que faciliten la organización de pequeños propietarios forestales.

La omisión de la asociatividad no es trivial, en los lineamientos institucionales de CONAF aparece explícitamente el fomentar el desarrollo de la asociatividad como estrategia para mejorar la productividad y competitividad del sector silvoagropecuario, especialmente de los productores pequeños y medianos propietarios. Asimismo, en la Política Forestal 2015-2035 se indica como desafío “Fomentar, con múltiples y apropiados instrumentos, la producción, la asociatividad, los encadenamientos productivos, la transformación y la comercialización de productos con altos estándares de calidad en el segmento de los pequeños y medianos propietarios y productores forestales e industriales”.

[6] Plan Más Unidos. https://asociatividad.odepa.gob.cl/institucionalidad/

De lo anterior se concluye que existe una brecha importante entre lo declarado y lo implementado en materia de asociatividad, lo que como resultado ha llevado a propietarios de bosques a buscar apoyo financiero en otros instrumentos asociativos como son los PROFO y los Acuerdos de Producción Limpia, reflejando que sí existe disposición de los propietarios por este tipo de mecanismos. Pero no sólo se trata de una brecha entre el discurso y la acción. Dados los diversos documentos de política y compromisos que hacen referencia a la implementación de mecanismo de gestión forestal asociativa, las autoridades sectoriales están en incumplimiento respecto a esta materia.

Se evidencia una contradicción en el actual modelo de fomento, por una parte, se enfatiza el apoyo a pequeños y medianos propietarios y por otra parte no se diseñan instrumentos a medida de este segmento, como sería el caso del manejo forestal asociativo.

Beneficios de incorporar la asociatividad

La asociatividad es reconocida mundialmente como una valiosa herramienta de gestión y es permanentemente propuesta en los distintos análisis de organismos internacionales en materia de gestión forestal. De hecho, el manejo forestal participativo es una activa línea de desarrollo en política forestal alrededor del mundo, mientras que en Chile ni siquiera se menciona. Un ejemplo de lo anterior son las múltiples asociaciones de propietarios forestales, asociaciones de empresas forestales, de comunidades indígenas, cooperativas u otro tipo de asociación que existen alrededor del mundo para impulsar la participación de los propietarios en el manejo forestal. Ninguna de estas figuras existe en el modelo de fomento forestal chileno.

Un manejo forestal asociativo plantea una serie de ventajas:

i. Es posible impulsar de manera efectiva una planificación del manejo forestal a escala de paisaje en contraste con un enfoque atomizado, propietario a propietario.

ii. Además, la creación de asociaciones permitiría enfrentar de mejor manera desafíos como la prevención de incendios forestales, el control de plagas, el control de especies exóticas invasoras, e incluso medidas de conservación de la biodiversidad como son la creación de corredores biológicos entre bosques fragmentados.

iii. La asociatividad permite aumentar los tamaños de administración, generando masas críticas para enfrentar los mercados con mejor posicionamiento y sostenibilidad.

iv. La articulación de propietarios para el manejo asociativo de sus bosques tiene el efecto potencial de lograr mayor eficiencia en la producción y comercialización, debido a las economías de escala, además de

mejorar el posicionamiento de los productos forestales en los mercados. La asociatividad permite construir o reconstruir las cadenas de valor, dando certidumbre a todos los eslabones de esta.

Estas ventajas son especialmente relevantes para un modelo de fomento forestal que desea focalizar parte importante de sus acciones en el segmento de pequeños y medianos propietarios, los que por su reducido patrimonio presentan dificultades que podrían enfrentarse a través del manejo forestal asociativo. De hecho, se evidencia una contradicción en el actual modelo de fomento, ya que por una parte se enfatiza a nivel de política forestal el apoyo preferencial a pequeños y medianos propietarios y por otra parte no se diseñan instrumentos a medida de este segmento, como sería el caso del manejo forestal asociativo. El manejo forestal de pequeñas propiedades no es eficiente si no se enmarca en proyectos asociativos que permitan salvar las dificultades de una propiedad atomizada.

Tipos de asociatividad

Cuando se habla de asociatividad no se está planteando un único modelo, como podría ser la creación de cooperativas. Existen distintos modelos en el mundo, de distintos niveles de compromiso por parte de los propietarios. Se debe buscar aquellos modelos que se ajusten de mejor forma a la realidad local. En la Tabla N°6 se presentan los distintos tipos de asociatividad posibles de implementar.

Tabla N°6. Modelos de asociatividad forestal o de gestión forestal colectiva.

OBJETIVO	ACTIVIDADES	TIPO DE ENTIDAD	FINANCIAMIENTO
Modelos de representación	Organización administrativa Defensa de intereses (política) Difusión Coordinación Acompañamiento	Asociaciones de propietarios forestales	Sin financiamiento estatal: se mantienen con cuotas de socios Con financiamiento estatal: - Programas INDAP/CORFO - Incentivos Ley Bosque Nativo
Modelos de gestión	Gestión silvícola asociativa Gestión comercial asociativa	Asociaciones de propietarios forestales Unidades de gestión forestal Empresas Cooperativas	Sin financiamiento estatal: se mantienen con cuotas de socios y utilidades. Con financiamiento estatal: - Programas INDAP/CORFO - Incentivos Ley Bosque Nativo

Fuente: Elaboración propia.

En el caso chileno, los profesionales de CONAF han planteado en reiteradas oportunidades la experiencia que han enfrentado en el pasado, con propietarios reticentes a asociarse para el manejo forestal dado que existe una profunda tradición de gestión individual. Pese a eso,

existen metas en la Política Forestal que no se han cumplido, relativas a la conformación de entidades asociativas de pequeños productores forestales en procura de aumentar su productividad.[7]

Los tipos de asociatividad que se propone implementar apuntan a replicar el modelo existente en diferentes partes del mundo, que funciona a través de asociaciones de propietarios, apoyados financieramente por parte del Estado o bien con financiamiento exclusivamente privado. No se trata de cooperativas propiamente tal, sino de mecanismos flexibles de asociación que favorezcan a los pequeños propietarios, sin tener ellos que asumir los costos del esfuerzo asociativo.

Es clave para sacar al bosque nativo de su estancamiento que aquellos que ya manejan exitosamente este recurso lo sigan haciendo y se le otorguen facilidades e incluso financiamiento para manejar predios de terceros.

Por otra parte, el Protocolo de Plantaciones Forestales, documento elaborado por el Consejo de Política Forestal el año 2017 y actualizado el 2021, estableció una estrategia asociativa para pequeños y medianos propietarios forestales en la que plantea la creación de Centros de Gestión Forestal, incentivados por el Estado, que realicen funciones de gestión para este segmento. Está orientado a plantaciones forestales, pero perfectamente puede ampliarse a propietarios de bosque nativo.

Un modelo factible es replicar los casos exitosos que ya se desarrollan en nuestro país. Se trata de consultores-operadores forestales que construyen una cartera de clientes, a los que gestionan sus bosques aprovechando las economías de escala para reducir costos y mejorar las ventas. Esta figura de manejo multipredial debe ser impulsada por el Estado, de manera de conformar áreas más extensas de manejo, de propietarios de distintas superficies, que se vean favorecidos por una gestión

[7] Meta al año 2020: Iniciada la operación de al menos una entidad asociativa en cada una las regiones de la zona centro-sur del país, cuyo foco central sea el incremento de la productividad, innovación y aplicación de tecnologías apropiadas en el manejo de los bosques, orientándolos a la captura de valor para maximizar los retornos económicos; y en las plantas procesadoras de materia prima forestal, para mejorar la calidad de sus productos y obtener precios competitivos y rentables en el mercado (página 36, Política Forestal 2015-2035).

integrada y única. Es clave para sacar al bosque nativo de su estancamiento que quienes ya manejan exitosamente este recurso lo sigan haciendo y se les otorgue facilidades e incluso financiamiento para manejar predios de terceros.

Es el caso, por ejemplo, de empresas que son dignas de destacar: Eco-solutions en la región de La Araucanía, Bosques del Norte en la Región de Valparaíso y Forestal Río Pitildeo Ltda. en la Región de Los Lagos. Aplican un modelo asociativo privado, sin financiamiento técnico o administrativo por parte del Estado y a pesar de ello funcionan generando asociatividad concreta, aumento de masa crítica e impulsando manejos multiprediales y desarrollos de mercados que en forma atomizada sería imposible. Si estas iniciativas se replican mediante apoyos del Estado, el escalamiento del manejo sostenible será evidente.

Otro ejemplo relevante en nuestro país es el sector agrícola. Uno de los principales motores detrás de su importante crecimiento es la asociatividad. En este sector, se fomentó el desarrollo económico en zonas rurales e involucró a los pequeños agricultores en los sectores de alto valor y relacionados con la exportación, a través de una doble estrategia: La primera consistió en fomentar la agricultura contractual creando asociaciones entre los pequeños agricultores y las empresas privadas de exportación. La segunda estrategia fomentó las empresas cooperativas entre los agricultores.

Una de las principales críticas a estos mecanismos es la reticencia de los propietarios a formalizar acuerdos jurídicos vinculantes, sin embargo, la gestión no requiere una vinculación jurídica entre propietarios, lo que facilitaría la incorporación de dueños de terrenos que actualmente no se manejan. Además, una derivación del mismo modelo son las empresas que actualmente manejan su propio patrimonio y que tienen las capacidades de manejar patrimonio de terceros, si son apoyados por el Estado con incentivos a la incorporación de propietarios y al incremento de superficies de manejo.

Uno de los resultados esperados de incorporar mecanismos asociativos es transformar el actual modelo de gestión y fomento de dos partes (CONAF y Propietarios), en un modelo de tres o cuatro partes (CONAF/ Propietarios / Centros de Gestión Forestal / Asociaciones de propietarios forestales).

Tabla N°7: Comparación de actores para distintos modelos de fomento forestal

Modelo de dos partes	Modelo de cuatro partes
CONAF	CONAF
Propietarios forestales	Propietarios forestales
	Entidades asociativas de gestión (Centros de gestión forestal)
	Entidades asociativas de representación (Asociaciones de propietarios forestales)

Este nuevo modelo generará mayor dinamismo al manejo del bosque nativo, aumentando la superficie manejada y el beneficio económico de los propietarios. Además, permite crear cadenas de valor en el manejo forestal sostenible del bosque nativo con fines de productos madereros de alto valor, en especial en la etapa de agregación de valor con el desarrollo de industria maderera local de alto valor.

La promoción de Centros de Gestión Forestal que realicen el manejo de los bosques nativos de terceros con apoyo financiero del Estado es probablemente una de las estrategias más promisorias para incrementar las superficies manejadas en los próximos años. Descansar en lo que pueden hacer los propietarios de manera individual, conociendo las carencias económicas y de capacidad de gestión que poseen, solo significará perpetuar las bajas tasas de manejo que se exhiben en la actualidad.

El modelo de gestión forestal en Chile debe cambiar y el cambio debe ir orientado, entre otras cosas, a incorporar más actores al manejo del bosque, fomentando la creación de entidades intermedias y, de esta manera, dinamizando la actividad. El manejo a escala multipredial a través de entidades intermedias permitiría multiplicar la superficie manejada y al mismo tiempo simplificaría los esfuerzos de fiscalización por parte de CONAF.

4.5 ÁMBITO DE INCENTIVOS

Modificaciones legales y reglamentarias a la Ley 20.283

Prácticamente todos los indicadores de desempeño de la Ley 20.283 son deficientes analizados para el período 2009-2020. Las tres evaluaciones realizadas hasta ahora (ONG Forestales por el Bosque Nativo, DIPRES y UFRO) reflejan un pobre resultado a nivel de superficie manejada. Esto no sólo representa un fracaso de la política pública, sino además la certeza de que los compromisos internacionales en materia de reducción de emisiones mediante el manejo de bosque nativo (NDC) no se cumplirán para el año 2030.

Modificar el sistema de incentivos debe complementarse con medidas que permitan reducir o eliminar la percepción de riesgo que posee el propietario al manejar su bosque.

Actualmente CONAF informa entre 3.000 a 4.000 hectáreas anuales de manejo de bosque nativo, debiendo elevarse esta cifra por sobre las 20.000 hectáreas anuales para cumplir las NDC forestales. Con el actual diseño de los incentivos, cumplir esta meta es derechamente imposible.

Lograr acercarse a estas superficies exige un rediseño sustantivo del actual instrumento de fomento definido por la Ley 20.283 y sus reglamentos, que apunte a aumentar la superficie manejada, a reducir los costos y generar adicionalidad en el manejo.

Modificaciones propuestas por CONAF ¿por qué no son suficientes?

La Corporación Nacional Forestal ha venido analizando el desempeño del instrumento de fomento desde hace años. A través de distintas instancias (Consejo Consultivo del Bosque Nativo, Mesa del Bosque Nativo, Comisión Temática del Bosque Nativo), se han discutido los resultados del fomento y las líneas de acción a desarrollar. No cabe duda de que los incentivos del Estado son uno de los pilares para revertir las actuales cifras de manejo, sin embargo, las modificaciones planteadas por CONAF sólo pueden tener éxito si se suman a una batería de otras medidas en los ámbitos institucionales, regulatorios y comunicacionales.

A diferencia de lo que se propone en este documento, CONAF apunta a incrementar las tasas de manejo exclusivamente mediante

modificaciones al Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo (FCBN) de la Ley 20.283. Sin embargo, las modificaciones propuestas no permiten asegurar que el desempeño actual se revierta. Aumentar los valores a pagar por actividad (pero aun estando por debajo de los costos reales) y agregar el pago a la asistencia técnica al final de todo el proceso, no bastarán para generar una respuesta en términos de incremento de la superficie manejada.

Se requiere un rediseño del instrumento de fomento en al menos dos direcciones: 1) ampliar las actividades bonificables a mecanismos asociativos de gestión, comercialización y desarrollo de mercados; y 2) establecer montos a pagar que reflejen el costo real y no un porcentaje que en la mayoría de los casos es inferior al 50% de dichos costos. La necesidad de entregar incentivos cercanos a los costos reales para impulsar el manejo se explica básicamente por la incertidumbre que el propietario tiene respecto a la rentabilidad final que alcanzará con el manejo. Hasta ahora, la definición de valores a pagar por actividad inferiores al costo real ha significado que el 80% de los recursos destinados al fomento, no se hayan ocupado en el período de vigencia de la ley.

Entre las principales deficiencias identificadas en el actual modelo de incentivos se encuentran las siguientes:

Aspectos administrativos: el procedimiento de postulación a los incentivos es costoso para el Estado, ya que descansa principalmente en el trabajo de un conjunto de extensionistas que deben conseguir postulantes. El sistema basado en concursos desde el comienzo mostró su ineficacia, al no lograr la total adjudicación de los montos concursados, necesitándose más de un llamado anual para lograrlo. Esta falta de interés se conecta directamente con la percepción de riesgo que existe de involucrarse en un proceso de manejo sometido al escrutinio del servicio forestal. Una vez adjudicados los recursos, los proyectos ganadores abandonan el proceso al no presentar los planes de manejo correspondientes (más del 60% de abandono), impidiendo además que propietarios que no se adjudicaron el concurso puedan acceder a los recursos liberados.

Aunque la estrategia de modificar el Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo es correcta, el conjunto de modificaciones propuestas no parece suficiente para generar un cambio en las tasas de manejo. No elimina la percepción de riesgo que posee el propietario al manejar su bosque ya que no simplifica lo suficiente el sistema de postulación a los montos. El plan de manejo, en los términos en que está diseñado en la actualidad, es un elemento disuasivo para muchos propietarios, por el alto riesgo de incumplimiento de todos los requisitos cuantitativos de caracterización del bosque, requisitos que a su vez encarecen su formulación.

Se debe avanzar hacia un sistema más liviano, pero eficaz, que garantice el interés de los propietarios en postular y continuar el proceso sin desincentivar el manejo y sin ahogar al propietario en exigencias formales ex ante y en fiscalizaciones inflexibles ex post. El propietario debe tener la percepción de que manejar su

bosque no constituye un riesgo legal y financiero para él, sino todo lo contrario, que está prestando un servicio por el cual será apoyado por el Estado y que el manejo constituirá un beneficio para él y para toda la sociedad.

Las complejidades administrativas generan una baja eficacia del instrumento. Las bonificaciones pagadas representan menos del 20% de los recursos disponibles. Esto supone una subutilización de los recursos y un incumplimiento de las metas de superficie de bosque bajo manejo. El 80% de recurso no utilizados se aproxima a los cuarenta millones de dólares.

Una de las formas de reducir la carga administrativa y hacer más liviana la tarea del propietario es a través de mayor generación y transferencia de información por parte del Estado. Los servicios públicos poseen información del territorio que podría facilitar la labor del consultor, reduciendo los costos. Se dispone del Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial (SNIT) con información geoespacial actualizada y confiable, además de ello están los Planes Reguladores Comunales (en gran parte de las comunas del país) con información de uso y limitaciones del suelo, infraestructura, restricciones ambientales, entre otros. Por otra parte, el Estado ha financiado investigaciones asociadas al bosque nativo que no es fácil de encontrar y que debiera ser de dominio público. Consolidar la información asociada al territorio en el cual se ubica el bosque nativo en un solo lugar, por ejemplo, en la página institucional de CONAF, facilitaría la labor del consultor con disminución de costos y tiempo.

Aspectos financieros: son los que CONAF privilegia como estrategia para aumentar las tasas de manejo. Consisten en ajustes al Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo orientados básicamente a eliminar el proyecto como instrumento de postulación al FCBN, aumentar los montos de las bonificaciones e incorporar un pago por asistencia técnica.

A estas medidas se necesita agregar mecanismos que enfrenten la falta de capital inicial y la falta de capacidades de gestión que sufren muchos propietarios, sin lo cual no pueden abordar el manejo y esperar las bonificaciones. Los sistemas de créditos no han funcionado y pueden pasar varios años antes de que se consoliden, si es que alguna vez lo hacen. Un sistema donde el propietario debe concursar y en el que además los propietarios deben financiar las actividades del manejo silvícola con sus propios recursos y esperar dos a tres años para que les devuelvan solo una parte de los costos en los que incurrió, no puede tener la efectividad esperada, menos aun si consideramos que no existen las necesarias certidumbres y confianzas que el largo período de maduración de la inversión requiere.

Asumiendo que el salto en superficie manejada debe ser de las actuales 4.000 hectáreas anuales a más de 20.000 para cumplir con los compromisos internacionales de reducción de emisiones, parece altamente improbable que estas modificaciones generen un quiebre de tendencia siquiera cercano a las metas ya mencionadas.

El gran inconveniente de una estrategia basada principalmente en modificaciones al Fondo de

Conservación y Manejo del Bosque Nativo es que no elimina la percepción de riesgo que tiene el propietario acerca de manejar su bosque. La incertidumbre de si llegará al final del proceso sin que las actividades realizadas sean cuestionadas por el servicio forestal es muy alta y los montos entregados muy bajos. La conjunción de estos aspectos explica los malos resultados.

Aspectos operacionales: el conjunto de medidas administrativas para postular a los fondos, la dificultad para acceder a ellos y el intenso cuerpo regulatorio que acompaña las intervenciones de los bosques, alejan a los propietarios del manejo. Se requiere implementar una estrategia de gestión en la que, sin poner en riesgo los recursos forestales por malas prácticas, se elimine la mayor cantidad de trabas posibles a la intervención de los bosques. Para ello se debe cambiar el actual enfoque de CONAF y transformarlo en un organismo colaborador que supone incorporar la flexibilidad en la gestión.

La flexibilidad operacional implica que sean los propietarios quienes determinen en qué intervenciones gastan los recursos adjudicados. Si el fundamento silvícola es correcto, debe ser el propietario junto al ingeniero forestal, quienes deben tener la libertad de realizar las intervenciones. Manejar los bosques no puede reducirse a llenar un formulario y resolver fórmulas matemáticas que mal calculadas o interpretadas conducen a incumplimiento y multa. Bajo ese enfoque el bosque no se manejará.

La flexibilidad operacional debe descansar en las propuestas silvícolas de los ingenieros forestales, con amplio margen para variar dependiendo de las circunstancias, pero siempre siendo el ingeniero forestal quien responda del resultado final de la intervención. Esto no es "*laissez faire*", sino un nuevo enfoque flexible que apunta a maximizar la superficie manejada y bajo criterios de revisión ex post. Para ello se impulsa el Plan de Manejo Predial (Ver Regulación en este Capítulo).

4.6 ÁMBITO DE REGULACIÓN

Un Estado puede afectar la actividad productiva privada por la vía de la expropiación, por tasas impositivas extremadamente altas o por exigencias burocráticas excesivas. A pesar del gran esfuerzo puesto por el Ejecutivo a partir de la implementación de la Ley 20.283 para impulsar el manejo forestal sostenible del bosque nativo, todo indica que el progresivo deterioro de las tasas de manejo con fines de producción maderera se debió esencialmente al tercer factor.

Esto se debió a que en la Ley 20.283, junto con un plan de incentivos al manejo también se incorporó una mayor carga administrativa, lo que terminó neutralizando los impactos positivos que podrían haber tenido los dichos incentivos.

A pesar de los sostenidos esfuerzos del Estado por incorporar nueva superficie al manejo forestal, destinando recursos para tal objetivo y habiendo suscrito ambiciosos compromisos internacionales asociados a metas de manejo forestal, las superficies efectivas no se incrementan y se mantiene en niveles muy bajos, similares a los realizados con anterioridad a la creación de los incentivos (2008). Además, la superficie manejada, es mayoritariamente no adicional, es decir, se hubiera realizado igualmente en ausencia del incentivo.

A pesar de que la estrategia de incentivos al manejo es una política pública correcta, su eficacia se ve afectada por un sistema regulatorio que desincentiva a los propietarios a embarcarse en proyectos ante la incertidumbre y el riesgo de concluirlos exitosamente. Un indicador que sustenta esta afirmación es la cantidad de proyectos de manejo adjudicados al concurso del FCBN que no continúan el proceso al no presentar el plan de manejo. Esta cifra asciende a más del 60% de los proyectos postulados y contrasta con la relativa alta tasa de ejecución de aquellos proyectos aprobados que ya cuentan con plan de manejo. Esta alta tasa de abandono puede deberse a que los extensionistas de CONAF asisten a los propietarios en la postulación al concurso, pero esta asistencia no llega a la gestión de los bosques. Por lo mismo, pensar en mecanismos para delegar la gestión de los bosques a terceros puede servir para evitar el abandono del proceso por parte de los propietarios.

La carga administrativa y regulatoria anula el interés por los incentivos. Los propietarios desisten de postular debido al alto riego de incumplimiento, muchas veces involuntario, de la batería de exigencias regulatorias.

En un contexto de bosques de bajo valor y cadenas de valor destruidas, se requiere un entorno de confianza, de proyección a largo plazo, liviano, adaptado a las condiciones de los bosques, que garantice sustentabilidad, especialmente en lo ambiental, y que sea costo eficiente. Precisamente estos atributos los restringe la estructura regulatoria actual y constituyen los elementos claves a resolver.

Por otra parte, el actual modelo regulatorio tiene un enfoque punitivo, basado en la desconfianza y en el cumplimiento de una serie de requisitos de entrada, es decir, previos a la intervención del bosque, de tipo cuantitativo, fáciles de incumplir, de alto costo y altamente penalizables. Lo anterior genera un fuerte desincentivo a manejar el recurso o bien hacerlo de manera informal.

Asociado a lo anterior, se observa escasa articulación entre el modelo de fomento y el modelo regulatorio. A pesar de ofrecer incentivos al manejo, los propietarios desisten de postular debido al alto riego de incumplimiento, muchas veces involuntario, de la batería de exigencias regulatorias. No hay sinergia entre la regulación, la fiscalización y el fomento al manejo. Debe existir un enfoque integrado y armónico entre la acción regulatoria y el fomento al manejo, de lo contrario el propietario recibe mensajes cruzados y desiste de manejar su recurso.

Conscientes de la complejidad del manejo para un grupo importante de propietarios, la Corporación Nacional Forestal ha desarrollado un conjunto de instrumentos que apuntan a simplificar el proceso de manejo de los bosques, como son las Normas de Manejo. Estos instrumentos son muy positivos como estrategias de simplificación y flexibilidad, ya que bajo esta figura los propietarios forestales se adhieren a las prescripciones técnicas desarrolladas por la Corporación, lo que viene a reemplazar la presentación de un plan de manejo. Lamentablemente las Normas de Manejo no están disponibles para todos los tipos forestales y, en algunos casos, requieren una actualización, lo que también refleja un incumplimiento del servicio forestal, ya que debería desarrollarla para todos los tipos forestales y actualizarlas periódicamente.

Simplificación normativa, administrativa y operacional mediante el Plan de Manejo Predial

Simplificar el modelo regulatorio y en consecuencia las exigencias administrativas y operacionales es un requisito fundamental para incrementar las tasas de manejo sostenible del bosque nativo. Sin ello, los incentivos pierden atractivo para los propietarios y no producen los efectos que se busca. No se trata de meros cambios de redacción o reducción de plazos de evaluación, se requiere un cambio de enfoque sustantivo, abandonando el principio de desconfianza y el enfoque punitivo. Un nuevo diseño regulatorio y administrativo debe conciliar el adecuado manejo del recurso con una flexibilidad que invite a los propietarios a embarcarse en el manejo. La simplificación regulatoria en ningún caso debe entenderse como falta de rigor en el manejo de los bosques.

El instrumento que cristaliza este nuevo enfoque es el Plan de Manejo Predial (PMP), iniciativa elaborada por profesionales de Aprobosque, que surge de un diagnóstico fruto de años de enfrentar dificultades en el manejo del recurso nativo. La realidad indica que el bosque nativo productivo se encuentra mayoritariamente en un estado de abandono y deterioro de todas sus funciones, debido al uso inadecuado a que ha sido sometido en los últimos cien o más años. Por lo tanto, posee alteraciones de estructura, composición y distribución de edades que no permiten una adecuada interpretación ni representación a través de los tradicionales modelos cuantitativos exigidos por la autoridad.

Ante esta situación, se diseñó un instrumento que, como marco general de actuación, abarca todo el predio bajo un concepto de ordenación. Esto rompe con el sistema que opera en nuestro país, que se enfoca en un rodal o dos y con una visión cortoplacista, no considerando el predio como un sistema integral y dinámico.

A pesar de que la legislación actual contempla el plan de manejo de ordenación, su objetivo principal apunta a ordenar el volumen de la cosecha anual, asumiendo que bajo ese parámetro se garantiza la sostenibilidad. Sin embargo, esto no necesariamente es correcto, ya que una corta equivalente anual no garantiza *per se* la sostenibilidad, solo garantiza la generación de un volumen cosechado o superficie intervenida, pero no de prestaciones ambientales, ni menos económicas o sociales.

En contraste, el Plan de Manejo Predial se focaliza en la correcta elección de los métodos de regeneración y la clasificación cualitativa del recurso, de modo tal de priorizar las intervenciones en las áreas más deterioradas sin fijar cuotas anuales. La intensidad de la intervención es flexible y se determina de acuerdo con los requerimientos del bosque, las posibilidades técnicas, comerciales y sociales y la capacidad de recursos. Así, la característica más importante de este instrumento es su flexibilidad y su eficacia para responder a estructuras complejas.

Bajo este plan el foco es la regeneración, ya que el principio rector de esta propuesta es que siempre se mantenga el bosque donde hoy existe y que además se mejore en calidad, genere servicios ecosistémicos y en lo posible aumente su superficie. Para garantizar lo anterior debe existir consciencia que la regeneración del bosque nativo es lo más importante. Un bosque que no regenere en el mediano y largo plazo está destinado a desaparecer y es lo que se intenta evitar. Posteriormente esa regeneración debe ser orientada hacia la creación de un nuevo bosque productivo.

El principio de esta herramienta se implementa a través de la simplificación de los procesos. El bosque se describe en forma cualitativa, dado que por su heterogeneidad un enfoque cualitativo se acerca más a la realidad para describir con palabras la composición, la estructura, el estado de desarrollo, la capacidad y requerimientos para la regeneración natural. La ventaja del análisis cualitativo radica en que refleja de forma más eficiente y eficaz la variabilidad interna, el nivel de deterioro, la calidad del recurso y la eficacia con la cual está cumpliendo las funciones ecosistémicas y de producción. De igual forma, permite diseñar

mejor las propuestas de métodos de regeneración aplicables a cada condición.

El predio se clasifica en diferentes grados de producción y unidades de manejo. Los grados de producción corresponden a áreas del predio con diferentes niveles de limitantes a la capacidad de producción forestal y maderera que cada una tiene, tanto por características propias del sitio, como por definiciones de interés particular del propietario o la comunidad. Para ello se definen cuatro grados de producción, que van desde aquel sin restricciones al manejo hasta aquél que se destina a conservación sin fines de producción forestal y maderera. En tanto, la Unidades de Manejo corresponden a formaciones vegetacionales de estructura y composición similar, independiente de su estado de desarrollo. El modelo se basa en cruzar los grados de producción con las unidades de manejo definiendo las Unidades de Terreno en las que se homogenizan métodos de regeneración y tratamientos silviculturales.

El Plan de Manejo Predial por principio apela a la flexibilidad temporal del manejo forestal, tanto en las intervenciones como en la planificación de caminos. Una comunidad dinámica como el bosque, que además está influida por circunstancias externas, rompe el esquema de la temporalidad ya que ahí no opera necesariamente el tiempo como en una línea de producción de cualquier empresa. Por esta razón el instrumento no exige una calendarización inflexible de actividades, ya que no se puede obligar al propietario a cumplir indefectiblemente con acciones que pueden ser influidas por el clima, la estación del año, las fluctuaciones del mercado, las condiciones de un contratista, disponibilidad de mano de obra, etc. que impiden cumplir con lo que el papel obliga. Esta es la razón de que muchos planes de manejo tradicionales caduquen o no puedan ser realizados.

Bajo el PMP el foco es la regeneración, ya que el principio rector de esta propuesta es que siempre se mantenga el bosque donde hoy existe y que además se mejore en calidad, genere servicios ecosistémicos y en lo posible aumente su superficie.

Otra ventaja del Plan de Manejo Predial es la exigencia de instalación de parcelas permanentes y que el propietario junto a su ingeniero forestal esté obligado a monitorearlas. A eso se suma una bitácora de manejo permanente. Estos dos últimos puntos son muy importantes porque modifican sustantivamente la forma de trabajar el análisis. El sistema actual se basa en un inventario inicial que, aunque importante, en la práctica es la raíz de los problemas que aquejan a quienes desean manejar su recurso, especialmente porque la heterogeneidad del bosque induce a errores estadísticos considerables, llevando a la incertidumbre en la respuesta del bosque respecto al método silvícola propuesto. La complementación a través de parcelas permanentes permite el aprendizaje dinámico de

las respuestas de los bosques a los manejos aplicados en toda la estructura de producción y el monitoreo de cumplimientos de los objetivos silviculturales trazados.

La implementación del Plan de Manejo Predial requiere un cambio sustantivo en los aspectos administrativos y operacionales tradicionales de la gestión forestal actual. Esto no es casualidad, ya que el actual modelo de actuación ha llevado a los resultados que ya se han mencionado. Las exigencias de caracterización cuantitativa de entrada son excesivas, sin embargo, el problema no es necesariamente cuantitativo, sino de interpretación de la información y cómo se utiliza la información. En este sentido, es perfectamente posible que el subsidio no se vincule a la métrica cuantitativa del muestreo, y utilizar para ello indicadores generales de manejo forestal sostenible. Para realizar inversiones y garantizar su viabilidad, se debe estimar los productos factibles de obtener, la superficie productiva y las exclusiones. Por lo tanto, el análisis espacial resumido en la cartografía simplificada es fundamental.

Un cambio relevante es el nuevo rol del ingeniero forestal, quien bajo este esquema debe estar en el bosque y no trabajar en escritorio en un bosque de papeles. El ingeniero forestal será responsable antes, durante y después de realizadas las actividades, teniendo además la obligación de autodenuncia en caso de que el propietario exceda los límites del Plan de Manejo Predial. Este atributo de responsabilización de terceros es una herramienta importante de apoyo para la labor fiscalizadora de CONAF, que será imposible de poder cumplir una vez alcanzadas las metas de superficie manejadas comprometidas por el Estado de Chile. En la actualidad los planes de manejo no exigen eso, el profesional solo elabora el plan de manejo y muchas veces es incluso obligado a retirarse. CONAF debe entregar la confianza al ingeniero forestal y al propietario dentro del marco que está establecido en el Plan de Manejo Predial y por lo mismo también estará en condición de exigir. De esta manera el propietario tendrá sobre sus hombros una gran responsabilidad, no pudiendo jamás olvidar que debe respetar la legislación vigente.

El Plan de Manejo Predial tiene como principio rector la simplicidad, descansando en las competencias del ingeniero forestal para proyectar el bosque futuro, más que en el cumplimiento de una serie de exigencias cuantitativas de dudosa utilidad.

Las medidas de simplificación regulatoria y administrativas deben entenderse como un complemento virtuoso con las medidas asociadas a la entrega de incentivos. La eliminación del enfoque punitivo de fiscalización y el empoderamiento del ingeniero forestal como agente central del nuevo modelo, reducirán la percepción de riesgo del propietario a manejar sus bosques y, por lo tanto, estarán mucho más dispuestos a participar del proceso de postulación y ejecución de proyectos de manejo.

Este aspecto sinérgico es extremadamente importante: la simplificación regulatoria y administrativa favorecerá la postulación al Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo. En la actualidad la promesa de incentivos no es atractiva bajo un marco regulatorio punitivo y sancionador. El cuadro N°1 resume las principales diferencias entre el Plan de Manejo Predial (PMP) y los actuales Planes de Manejo Forestal (PMF) y de Ordenación Forestal (PMOF).

Cuadro N°1: Comparación entre Plan de Manejo Forestal (PMF), Plan de Ordenación Forestal (PMOF) y Plan de Manejo Predial (PMP)

VARIABLE	INDICADORES	PMF	PMOF	PMP
Flexibilidad en la aplicación	Respuesta a variaciones en preferencias de mercado y/o edad de maduración.	Calendarización y cuotas de corta rigidizan el proceso y generan aumentos de costos.	No ordena bosques coetáneos y aquellos productivamente deteriorados, ya que cuando se cosechan, estarán afectados en calidad. Rigidiza la edad del ciclo de corta sin asumir que el manejo mejora la capacidad de crecimiento, o es lento en adaptarse.	No se rige por volumen o superficie, sino por el estado del bosque y su grado de producción, lo que hace más flexible su aplicación y mejora sustantivamente su capacidad de respuesta y adaptación.
	Respuesta a variaciones de la demanda u operacionales. Adaptación a la capacidad de Intervención.		Incorpora flexibilidad de aproximadamente 4 años. Otorga una aceptable capacidad de adaptación a fluctuaciones de mercado. Rigidez en el programa de actividades es grave para la vigencia del plan. Se producen por desconexión entre el profesional que desarrolla y la realidad.	Su diseño está pensado para ser flexible. Descansa en el ingeniero forestal para proyectar el bosque futuro, más que en el cumplimiento de una serie de exigencias cuantitativas de escasa utilidad.
Seguridad en el largo plazo	Permite la ejecución de proyectos de inversión.	Cumple con vigencia a 20 años.	Cumple con vigencias a 20 años.	
	Permite alianzas de largo plazo con agentes agregadores de valor.	Cumple con vigencia a 20 años, desde el punto de vista de la seguridad legal, sin embargo, a este ítem también le afecta la flexibilidad.	Cumple con vigencias a 20 años.	

VARIABLE	INDICADORES	PMF	PMOF	PMP
Gestión sostenible	Genera un mejor bosque futuro (medido como la calidad de la regeneración).	La calidad de la regeneración no es el elemento en torno al cual gira el diseño de la silvicultura.		La calidad de la regeneración es el elemento en torno al cual gira el diseño de la silvicultura.
	Recupera tasas de crecimiento.	No es la herramienta que permita recuperar rápidamente bosques deteriorados productivamente. No tiene la flexibilidad necesaria ni el enfoque de diseño para eso.		Las intervenciones apuntan a recuperar bosques degradados.
	Aporta a la investigación.	No contempla monitoreos post intervención.	No contempla monitoreos post intervención.	Es un elemento estructural del plan.
	Creación de valor.	Su objetivo es entregar un permiso de intervención, aun si esto significa afectar el bosque futuro.	Su objetivo no es crear valor, es ordenar temporalmente la producción, independiente de si esa actividad crea o destruye valor. Se ordena por un valor cuantitativo ex ante.	Se construye con la meta de crear valor, tanto económico, como ambiental y social.
	Aporte a la sostenibilidad ambiental.	Son herramientas muy débiles en este aspecto.		La determinación de grados de protección permite conceptualizar el predio completo para las diversas restricciones de manejo.
Competitividad	Generar componente de confianza público-privada.	Se trata de instrumentos basados en la desconfianza del regulador, lo que se traduce en la solicitud de un exceso de información cuantitativa para caracterizar el bosque a intervenir.		Se traspasa al ingeniero forestal la responsabilidad de control de la ejecución. Genera círculo virtuoso clave en la calidad del manejo, diseño, planificación, sustentabilidad y relación con la autoridad.

VARIABLE	INDICADORES	PMF	PMOF	PMP
Bajo costo y burocracia.	Costos de elaboración y ejecución.	La solicitud de información cuantitativa se traduce en un proceso de caracterización costoso. No hay evidencia que este mecanismo de caracterización del estado inicial del bosque genere un mejor resultado final.		Reducción sustantiva de costos, dada la caracterización cuantitativa del estado inicial del bosque.
	Guías de libre tránsito.	Necesario eliminar las GLT para todos.		
	Riesgos de incumplimientos y multas.	La caracterización cuantitativa del estado inicial del bosque, así como del estado final, genera riesgos de incumplimientos involuntarios por parte de los ejecutores del plan, incumplimientos que no necesariamente ponen en riego el bosque futuro, pero que, sin embargo, generan multas que afectan la rentabilidad de las operaciones.		La caracterización descriptiva del bosque reduce los espacios incumplimientos y multas, sin arriesgar la calidad de la intervención.
	Costos asociados a tramitación.	Alta carga burocrática, por la caracterización ex ante del bosque y las exigencias de información durante el proceso.	Todos tienen burocracia. PMOF mantiene mucha más burocracia por las eventuales modificaciones a que son sometidos.	Caracterización cualitativa y fortalecimiento del rol del ingeniero forestal reducen la burocracia del proceso.

4.7 ÁMBITO DE COMUNICACIONES

El ser humano por miles de años, antes de convertirse en un animal de hábitos urbanos, mantuvo una estrecha relación con los bosques, utilizándolos como refugio, obteniendo de ellos materiales para construir sus viviendas y utensilios, como fuente primaria de energía, alimento, agua y mucho más. Incluso en la actualidad más de mil millones de personas en el planeta dependen exclusivamente de los bosques para vivir.

En Chile, los bosques nativos desde el siglo dieciséis hasta la década del '50 en el siglo veinte, estuvieron sometidos a una presión que no consideró ninguna racionalidad técnica. Algunas estimaciones indican que el 45% de la superficie original de bosques en Chile se ha perdido, mientras que un 76% de los bosques remanentes se encontrarían en distintos estados de degradación, principalmente por cambio de uso a praderas para la ganadería o agricultura, la instalación de poblados, construcciones viales y la extracción ilegal de leña, carbón y madera (floreo).

Las múltiples amenazas que históricamente han enfrentado los bosques naturales han generado en los últimos cincuenta años una corriente de activismos ambientales, especialmente en países desarrollados, que no sólo abogan por la protección de estos ecosistemas a través de mayores regulaciones, sino también a través de la imposición de moratorias a su uso maderero. Esta línea de actuación ve una amenaza en cualquier iniciativa que busque impulsar el manejo y uso sostenible, asociando esta actividad a destrucción de los bosques.

Esta posición es contraria a la misma Convención sobre Diversidad Biológica, que en su artículo primero prioriza tanto el objetivo de conservación de la diversidad biológica como el de utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización.

Pese a lo anterior, se ha instalado una preferencia por un enfoque negativo de la conservación, entendiéndolo como aquel que percibe la protección o conservación de los bosques como sinónimo de ausencia de intervención o de aprovechamiento sostenible. A partir de este enfoque se busca como estrategia de conservación complejizar, obstaculizar y finalmente desincentivar el manejo de los bosques, presionando a los países en los que estos recursos son bienes estatales a moratorias de uso y generando gravosas regulaciones en aquellos casos que los bosques están en manos de privados.

En el sentido opuesto a esta posición se encuentra la gestión sostenible de los bosques, reconocida internacionalmente como el más valioso enfoque positivo de conservación y que la Alianza por el Bosque Nativo apoya decididamente.

Dado el escenario actual, si se desea incrementar el manejo sostenible de los bosques nativos del país, es necesario contar con una sociedad informada sobre los beneficios que dicho manejo genera, tanto para la sociedad que se beneficia de los bienes y servicios del bosque, como los mismos ecosistemas boscosos que se benefician del manejo al ver revertidos sus procesos de degradación.

La política de no intervención de los bosques no es una aproximación eficaz a la conservación de estos recursos ya que, en ausencia de un manejo sostenible, los bosques son rentabilizados por sus dueños mediante corta ilegal, la ganadería, el loteo inmobiliario u otros usos con su consiguiente degradación. Por otra parte, la ausencia de una gestión activa de los bosques lleva a un abandono que puede terminar facilitando la ocurrencia de incendios forestales catastróficos por la acumulación de material leñoso. Los bosques manejados generan beneficios ambientales y económicos que deben ser comunicados a una sociedad que desconfía de la intervención de estos ecosistemas naturales.

Parte del mensaje que se debe comunicar es que el bosque nativo es multifuncional y hacerlo productivo, es decir, extraer madera y productos forestales no madereros, en ningún caso interfiere con sus otras funciones ecosistémicas. Además, la industria relacionada a las maderas duras como las que provee el bosque nativo es una industria de pequeña escala, ideal como herramienta que agrega valor en zonas rurales. Nuestros bosques pueden a la vez producir madera, trabajo y proteger los suelos, el agua, limpiar el aire, entregan energía carbono neutral en base a su biomasa y a la vez son un refugio para flora y fauna silvestre, además de fuente de productos medicinales, todo esto sin alterar el paisaje.

Los bosques manejados generan beneficios ambientales y económicos que deben ser comunicados a una sociedad que desconfía de la intervención de estos ecosistemas naturales.

Lamentablemente la sociedad chilena desconoce lo que es el manejo sustentable del bosque nativo y mucho menos es consciente del costo que significa la protección y mantención de los bosques. En general tiende a emitir opinión poco informada y muy negativa hacia el manejo forestal, sin tener conciencia que de esa forma se condena a los bosques al abandono, lo que trae, como ya se mencionó, efectos indeseados tales como corta ilegal, incendios y presión de ramoneo por ganadería.

Pese a que este es un aspecto clave para impulsar el manejo sostenible del bosque nativo, se observa que a nivel de las autoridades políticas sectoriales se invisibiliza el ámbito productivo de los bosques, enfatizando permanentemente su ámbito más ecológico. La falta de una comunicación más clara sobre los beneficios de manejar los bosques naturales a nivel de las autoridades genera un vacío comunicacional y el surgimiento de mensajes peligrosamente distorsionadores de lo que se debe entender como una adecuada gestión forestal. Permanentemente se enfatiza el positivo rol de las plantaciones forestales al evitar que se intervenga el bosque nativo y diversos productos originados a partir de madera proveniente de plantaciones comunican en sus estrategias de venta que "no utilizan madera proveniente de bosque nativo", como si aquello fuera una virtud.

Todo lo anterior justifica la implementación de una estrategia comunicacional que contrarreste estos mensajes anti-manejo del bosque nativo, que luego derivan en moratorias de uso. Esta estrategia de comunicación debe contar con la participación de los servicios públicos y de los actores privados ligados a los bosques, partiendo por visibilizar a nivel de las autoridades sectoriales la necesidad de incrementar el manejo forestal sostenible como estrategia de conservación positiva, desarrollo rural, mitigación del cambio climático y conservación de la biodiversidad.

Respecto a acciones comunicacionales desde lo sectorial que puedan servir de referencia, lo más relevante que se realiza está orientado a la prevención de incendios forestales, donde existe experiencia de muchos años al interior de la Corporación Nacional Forestal. El manejo sostenible del bosque nativo requiere un tratamiento similar y líneas de financiamiento para implementar iniciativas público-privadas.

La baja validación social de la actividad forestal de plantaciones amenaza extenderse al manejo de los bosques nativos, por lo que la incorporación de acciones comunicacionales permanentes es fundamental para validar la actividad forestal como pilar del desarrollo rural de nuestro país.

5. PROPUESTAS PARA IMPULSAR EL MANEJO SOSTENIBLE DEL BOSQUE NATIVO

5.1 Ejes estratégicos para la elaboración de las propuestas

A partir del análisis desarrollado en el capítulo anterior, se definieron cuatro ejes estratégicos bajo los cuales se detallan un conjunto de propuestas orientadas a lograr un impulso del manejo sostenible del bosque nativo.

EJE INSTITUCIONAL

CONAF debe adoptar un rol facilitador del manejo sostenible del bosque nativo. Debe constituirse en un aliado, en un socio estratégico de los propietarios, así como de los consultores, generando mecanismos de resolución de dudas, reducción de costos administrativos y mejora continua de las operaciones de los propietarios.

EJE REGULATORIO

El actual modelo regulatorio desincentiva el manejo del bosque nativo, aun en presencia de incentivos económicos. Se percibe el cuerpo normativo como complejo y de difícil cumplimiento, altamente infraccionable, acompañado de una fiscalización con espacios de interpretación. Todo lo anterior lleva a considerar la intervención del bosque como altamente riesgosa.

EJE INCENTIVOS

El actual sistema de incentivos requiere modificaciones que apunten a acortar la brecha entre los costos reales de las actividades y las bonificaciones entregadas. Además, se debe ampliar el ámbito de las actividades bonificadas a la asociatividad, la comercialización y el desarrollo de mercados.

EJE COMUNICACIÓN

El manejo forestal del bosque nativo sólo aumentará si se desarrolla en un entorno favorable. Este entorno debe incluir una aceptación por parte de la sociedad de los objetivos productivos del manejo y de la implementación de medidas que generen mayor demanda por bienes y servicios del bosque.

A su vez, los ejes estratégicos permiten definir cuatro áreas prioritarias de trabajo para incrementar las tasas de manejo sostenible del bosque nativo:

ÁREAS PRIORITARIAS DE TRABAJO	EJES ESTRATÉGICOS			
	INSTITUCIONAL	REGULATORIO	INCENTIVOS	COMUNICACIÓN
Reducir percepción de riesgo de propietarios forestales por manejar el bosque nativo.	●	●	●	●
Facilitar gestión a quienes ya manejan el bosque nativo, permitiendo aumentar la superficie intervenida.	●	●		
Modificar incentivos con énfasis en cerrar brechas entre costos de las actividades y montos bonificados. Crear capacidades permanentes para el manejo autónomo por parte de los propietarios.			●	
Ejecutar acciones comunicacionales para lograr la aceptación por parte de la sociedad de los objetivos productivos del manejo del bosque nativo.				●

Del esquema presentado se desprende que la acción prioritaria más compleja de emprender es la reducción de la percepción de riesgo que los propietarios asocian al manejo del bosque nativo. Para ello se requieren acciones institucionales, regulatorias, de fomento y comunicacionales de manera articulada, configurando un nuevo marco de actuación en la gestión forestal pública. Un esfuerzo menos ambicioso que este no generará cambios significativos en la tendencia actual.

En segundo lugar, se debe diseñar una estrategia de apoyo específico a quienes ya manejan sus bosques, sin necesariamente postular a los incentivos del Estado. Al principio de este documento se señaló que gran parte de la superficie manejada hasta ahora no es adicional y se hubiera intervenido igualmente en ausencia de los incentivos. Este segmento de propietarios son un aliado estratégico del Estado para aumentar las tasas anuales de forestación, lo que implica establecer junto a ellos programas de apoyo que permitan incrementar sus tasas anuales de manejo propio o de terceros.

Finalmente, las áreas prioritarias de incentivos y comunicación requieren acciones específicas, detalladas en las propuestas que se presentan a continuación.

5.2 Propuestas por ámbito

ÁMBITO INSTITUCIONAL	
Medida N°1	Modificar orientaciones de CONAF sobre la gestión del bosque nativo.
Objetivo	CONAF adopte un enfoque institucional facilitador del manejo del bosque nativo.
Acción/Producto	Elaborar un documento por parte de CONAF con principios orientadores de la política de fomento y regulación del bosque nativo. Elaborar documento de estrategia que operativice los desafíos y metas de la Política Forestal 2015-2035 respecto a este recurso.
Costo	No tiene costo directo
Requiere cambios legales	No
Responsable	CONAF
Nivel de Impacto	Muy Alto
Nivel de complejidad	Alto

ÁMBITO INSTITUCIONAL	
Medida N°2	Modificaciones a las funciones y a la conformación del Consejo Consultivo del Bosque Nativo.
Objetivo	Entregarle atribuciones al CCBN para aportar al cumplimiento del objetivo de la Ley 20.283.
Acción/Producto	Mesa de trabajo conformada para revisar modificaciones.
Costo	No tiene costo directo
Requiere cambios legales	Es posible.
Responsable	CONAF
Nivel de Impacto	Medio
Nivel de complejidad	Medio

ÁMBITO INSTITUCIONAL	
Medida N°3	Conformación de una mesa técnica permanente para implementar medidas facilitadoras del manejo forestal.
Objetivo	Definir y aplicar medidas facilitadoras del manejo del bosque nativo.
Acción / Producto	Mesa de trabajo constituida. Puede ser la misma Comisión Temática del Bosque Nativo, presidida por un miembro no gubernamental.
Costo	No tiene costo directo
Requiere cambios legales	No
Responsable	Consejo de Política Forestal
Nivel de Impacto	Alto
Nivel de complejidad	Medio

ÁMBITO DE INVESTIGACIÓN	
Medida N°4	Modificar el Fondo de Investigación del Bosque Nativo.
Objetivo	Incrementar el impacto de las investigaciones financiadas con fondos públicos sobre el manejo del bosque nativo.
Acción/Producto	1) Priorizar la asignación de recursos a investigación aplicada, alineada con las necesidades de los propietarios y no con los intereses de los investigadores. 2) Abrir el concurso a propietarios de bosques nativos, bajo alguna figura asociativa de participación. 3) Implementar una cuenta anual pública por parte de CONAF sobre las acciones implementadas a partir de los resultados de los proyectos financiados para mejorar los resultados de la Ley 20.283. 4) Incorporar una ponderación o aumentar su peso en caso de que exista, al patrocinio de propietarios de bosque nativo a los proyectos que se postulan al FIBN.
Costo	No tiene costo directo
Requiere cambios legales	Es posible.
Responsable	CONAF
Nivel de Impacto	Medio
Nivel de complejidad	Medio

ÁMBITO DE INVESTIGACIÓN	
Medida N°5	Levantar financiamiento privado para la investigación del bosque nativo.
Objetivo	Elaborar una propuesta de investigación, desarrollo, innovación y transferencia tecnológica en productos del bosque nativo. Involucrar a privados en una agenda estratégica más allá de la fuente de financiamiento pública, reduciendo la dependencia de fondos estatales con poco impacto real.
Acción/Producto	Modelo de financiamiento diseñado e implementación piloto.
Costo	Alto
Requiere cambios legales	Ninguno
Responsable	Alianza por el Bosque Nativo – CORFO - INFOR
Nivel de Impacto	Medio
Nivel de complejidad	Medio

ÁMBITO DE DESARROLLO DE MERCADOS	
Medida N°6	Incorporar en licitaciones públicas la obligación de cuotas de productos provenientes del bosque nativo cuando el proyecto lo requiera.
Objetivo	Incrementar la demanda por bienes y servicios provenientes del bosque nativo.
Acción/Producto	Normativa para la construcción de obras públicas con obligación de utilizar un mínimo de 50% de terminaciones en madera nativa y establecer acuerdos con municipios para que el 100% de las terminaciones de obras con financiamiento público sean en madera nativa.
Costo	No tiene costo directo
Requiere cambios legales	Es posible.
Responsable	Asociación de Municipalidades – CGR – CONAF
Nivel de Impacto	Medio
Nivel de complejidad	Medio

ÁMBITO DE DESARROLLO DE MERCADOS	
Medida N°7	Incorporar al modelo de fomento forestal actual mecanismos asociativos de apoyo a la comercialización y desarrollo de mercados.
Objetivo	Mejorar la capacidad de comercialización de los propietarios forestales a través de enfoques asociativos con aporte público.
Acción/Producto	Mecanismos diseñados e incorporados en programa de fomento (Programa de Extensión Forestal o Ley 20.283).
Costo	Incorporado en los incentivos de la Ley 20.283
Requiere cambios legales	Sí.
Responsable	CONAF
Nivel de Impacto	Medio
Nivel de complejidad	Medio

ÁMBITO DE DESARROLLO DE MERCADOS	
Medida N°8	Incorporar herramientas tecnológicas que faciliten la comercialización y el desarrollo de mercados.
Objetivo	Generar más transparencia en el mercado de bienes y servicios del bosque nativo.
Acción/Producto	Catálogo de productos del bosque nativo y sus proveedores como instrumento de difusión y posicionamiento. Plataforma Comercial Virtual en la que se reúna toda la oferta y la demanda de los productos y proveedores del catálogo.
Costo	Se requiere financiamiento
Requiere cambios legales	Ninguno
Responsable	Alianza por el Bosque Nativo
Nivel de Impacto	Medio
Nivel de complejidad	Medio

ÁMBITO DE ASOCIATIVIDAD	
Medida N°9	Incorporar mecanismos de asociatividad al modelo de fomento del bosque nativo.
Objetivo	Incrementar la participación de propietarios al manejo del bosque nativo a través de mecanismos asociativos.
Acción/Producto	Medidas asociativas incorporadas al Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo de la Ley 20.283, tanto en gestión forestal como en gestión comercial del bosque nativo.
Costo	Incluido en los incentivos de la ley.
Requiere cambios legales	Sí
Responsable	CONAF – Consejo de Política Forestal
Nivel de Impacto	Alto
Nivel de complejidad	Medio

ÁMBITO DE ASOCIATIVIDAD	
Medida N°10	Operativizar la meta de la Política Forestal 2015-2035 relativa a la creación de entidades asociativas.
Objetivo	Incorporar nuevos actores a la gestión del bosque nativo.
Acción/Producto	Entidades asociativas creadas y formando parte del modelo de fomento asociativo de la Ley 20.283.
Costo	Incluido en los incentivos de la ley.
Requiere cambios legales	Sí
Responsable	CONAF – Consejo de Política Forestal
Nivel de Impacto	Alto
Nivel de complejidad	Medio

ÁMBITO DE ASOCIATIVIDAD	
Medida N°11	Operativizar la estrategia de asociatividad para pequeños y medianos propietarios forestales presente en el Protocolo de Plantaciones, ampliándola al bosque nativo.
Objetivo	Ampliar la estrategia de asociatividad para pequeños y medianos propietarios forestales presente en el Protocolo de Plantaciones a la gestión del bosque nativo.
Acción/Producto	Creación de Centros de Gestión Forestal que incrementen las capacidades permanentes de gestión del bosque nativo a través del manejo de bosques en manos de terceros.
Costo	Incluido en los incentivos de la ley.
Requiere cambios legales	Sí
Responsable	CONAF – Consejo de Política Forestal
Nivel de Impacto	Alto
Nivel de complejidad	Medio

ÁMBITO DE INCENTIVOS	
Medida N°12	Desarrollar un estudio de impacto del actual programa de incentivos.
Objetivo	Determinar el aporte de los incentivos por unidad de aporte financiero en términos de impacto económico, social y ambiental, debidamente valorizados antes y después del proyecto “fomento forestal al bosque nativo”.
Acción/Producto	Estudio realizado.
Costo	Financiamiento público
Requiere cambios legales	No
Responsable	CONAF
Nivel de Impacto	Medio
Nivel de complejidad	Bajo

ÁMBITO DE INCENTIVOS	
Medida N°13	Modificar el Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo.
Objetivo	Incrementar el interés de propietarios de bosque nativo por postular a los incentivos de la Ley 20.283.
Acción/Producto	- Llevar los montos de la Tabla de Valores al costo real de las actividades de manejo. - Crear un panel de expertos que revise los montos de la Tabla de Valores. - Incorporar un mecanismo expedito que vaya en ayuda de los propietarios que carecen de capital inicial para manejar su bosque. - Los topes por hectárea deben incrementarse a 30 UTM, con posibilidad de superar este monto en casos debidamente justificados. - Redirigir los montos no utilizados por quienes se adjudican los concursos (es decir, no presentan los planes de manejo), hacia propietarios que no se adjudicaron el concurso, pero tienen más disposición a elaborar y ejecutar los planes de manejo. - Revisión del criterio social de asignación de bonificaciones. El actual enfoque en lugar de enfocarse en los bosques se enfoca en los propietarios, lo que lleva a una gestión atomizada que genera altos costos administrativos y pocos impactos en términos de superficie manejada. - Si el enfoque social se mantiene (privilegiar pequeños propietarios con superficies reducidas), se debe rediseñar el instrumento y crear figuras asociativas financiadas por el Estado, para enfrentar la gestión atomizada (ver Asociatividad). - Incorporar flexibilidad en el uso de los montos adjudicados por cada propietario para que sean ellos los que determinen en qué intervenciones gastan los recursos. Si el fundamento silvícola es correcto, debe ser el propietario junto al ingeniero forestal, quienes deben tener la libertad de realizar las intervenciones. - Simplificar el procedimiento para el cobro de las bonificaciones, reduciendo las exigencias de verificación de cumplimiento que aumentan los costos.
Costo	Financiamiento público.
Requiere cambios legales	Sí.
Responsable	CONAF
Nivel de Impacto	Alto
Nivel de complejidad	Media

ÁMBITO DE INCENTIVOS	
Medida N°14	Implementar plataforma de acceso público a información para elaboración de planes de manejo.
Objetivo	Facilitar el acceso a información cartográfica a los propietarios para la elaboración de planes de manejo, reduciendo los costos asociados.
Acción/Producto	Plataforma de información cartográfica pública para facilitar la elaboración de planes de manejo.
Costo	Financiamiento público.
Requiere cambios legales	No
Responsable	CONAF
Nivel de Impacto	Medio
Nivel de complejidad	Media

ÁMBITO DE REGULACIÓN	
Medida N°15	Incorporar el Plan de Manejo Predial dentro de los instrumentos de gestión forestal de CONAF.
Objetivo	Incrementar la tasa de manejo del bosque nativo a través de la incorporación de instrumentos más eficientes.
Acción/Producto	Formulario PMP incorporado al sistema de gestión de CONAF.
Costo	Financiamiento público.
Requiere cambios legales	No
Responsable	CONAF
Nivel de Impacto	Muy Alto
Nivel de complejidad	Media

ÁMBITO DE REGULACIÓN	
Medida N°16	Actualizar las Normas de Manejo y crear las normas faltantes para el resto de los tipos forestales que no cuentan con ellas.
Objetivo	Generar instrumentos que simplifiquen el proceso administrativo para el manejo del bosque nativo.
Acción/Producto	Normas actualizadas y creadas.
Costo	Financiamiento público.
Requiere cambios legales	No
Responsable	CONAF
Nivel de Impacto	Medio
Nivel de complejidad	Media

ÁMBITO DE REGULACIÓN	
Medida N°17	Crear Mesa público-privada para implementar proceso de simplificación regulatoria.
Objetivo	Incrementar la tasa de manejo del bosque nativo a través de la implementación de un trabajo público-privado de carácter permanente que simplifique el proceso administrativo.
Acción/Producto	Componentes actuales de la regulación eliminadas, flexibilizando y agilizando la gestión pública.
Costo	Financiamiento público.
Requiere cambios legales	Posiblemente
Responsable	CONAF – Consejo de Política Forestal – Alianza por el BN
Nivel de Impacto	Muy Alto
Nivel de complejidad	Media

ÁMBITO DE COMUNICACIÓN	
Medida N°18	Diseño de estrategia comunicacional que informe a la sociedad los beneficios del manejo forestal sostenible.
Objetivo	Generar un entorno positivo al manejo forestal, evitando iniciativas que promueven la moratoria del uso de los bosques.
Acción/Producto	Estrategia elaborada.
Costo	Financiamiento público- privado
Requiere cambios legales	No
Responsable	Alianza por el Bosque Nativo
Nivel de Impacto	Alto
Nivel de complejidad	Alto

ÁMBITO DE COMUNICACIÓN	
Medida N°19	Ejecución de una campaña comunicacional basada en la estrategia.
Objetivo	Generar un entorno positivo al manejo forestal, evitando iniciativas que promueven la moratoria del uso de los bosques.
Acción/Producto	Campaña implementada
Costo	Financiamiento público - privado
Requiere cambios legales	No
Responsable	Alianza por el Bosque Nativo
Nivel de Impacto	Alto
Nivel de complejidad	Alta

ÁMBITO DE COMUNICACIÓN	
Medida N°20	Creación de un Museo de la Madera – Museo de Historia Forestal-Museo de Historia y uso de los bosques chilenos
Objetivo	Divulgar la historia y la importancia social y económica que ha significado el bosque nativo para un conjunto importante de comunidades.
Acción/Producto	Museo creado.
Costo	Financiamiento público-privado
Requiere cambios legales	No
Responsable	Municipios - Fondos regionales
Nivel de Impacto	Medio
Nivel de complejidad	Alta

6. CONCLUSIONES

El objetivo planteado al principio del documento fue elaborar un análisis y propuestas de solución a los problemas que enfrenta la actividad forestal basada en el bosque nativo. El trabajo se estructuró intentando responder la pregunta: ¿Por qué las tasas de manejo del bosque nativo son marginales pese a la existencia de incentivos económicos entregados por el Estado?

Como la mayoría de los problemas complejos, el problema que generó este documento no tiene una única solución, sino más bien elementos de diagnóstico que, identificados adecuadamente, permiten "construir" una solución. Dentro de los principales elementos de diagnóstico identificado está el actual rol que la Corporación Nacional Forestal asume como principal órgano responsable de la protección, conservación y uso sostenible de los recursos forestales nativos.

En efecto, las conclusiones que se presentan a continuación descansan sobre un diagnóstico crítico del accionar de CONAF, sin embargo, en ningún caso se desconoce la enorme y difícil labor que ha realizado. Desde su origen ha debido transitar por la siempre delgada línea entre la producción y la conservación, integrándolas a través de una visión sostenible. Los bosques de hecho son el paradigma de la sostenibilidad. No son solo bienes y servicios potenciales, tampoco exclusivamente un ecosistema al cual conservar y excluir del uso humano, son muchas cosas valiosas a la vez. No pueden gestionarse como si tuvieran un único uso. CONAF lo entendió tempranamente, asumiendo una gestión a ratos ingrata y con frecuencia incomprendida.

Por lo mismo, las críticas se plantean en el convencimiento de que la gestión forestal del bosque nativo demanda cambios sustantivos, cambios que no pueden posponerse indefinidamente y que deben ser diseñados colaborativamente entre los actores vinculados a esta actividad.

Las conclusiones del documento son las siguientes:

A. Se identifica como la principal causa que explica las bajas tasas de manejo del bosque nativo en Chile, incluso en presencia de incentivos económicos, la alta percepción de riesgo que los propietarios forestales asocian a la intervención de sus bosques. Por lo mismo, reducir la percepción de riesgo asociada al manejo del bosque nativo es la estrategia que producirá el mayor impacto en incrementar las tasas de manejo (Ver Anexo I para el detalle de las componentes del sistema de gestión que introducen riesgo al manejo).

B. La estrategia planteada por la Corporación Nacional Forestal, priorizando modificaciones al Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo de la Ley 20.283 como principal medida para

aumentar las tasas de manejo, debe ser complementada con cambios en los diseños institucionales y regulatorios, ya que en la actualidad los incentivos no logran eliminar la percepción de riesgo que tienen los propietarios, restando eficacia a las acciones de fomento. Asimismo, algunas modificaciones relevantes no están siendo consideradas en las propuestas de CONAF, como incorporar la asociatividad y el desarrollo de mercados dentro de las actividades de fomento, entre otras.

C. La reducción en la percepción de riesgo asociada al manejo del bosque nativo se debe enfrentar a través de dos grandes líneas de actuación que están estrechamente correlacionadas: 1) Una simplificación regulatoria, administrativa y operacional de todos los procesos involucrados en el manejo del bosque nativo y 2) Un cambio en la orientación que actualmente posee la gestión de CONAF, transformándose en un facilitador del manejo. Esta última medida es la de mayor complejidad, pero a la vez la de mayor impacto.

D. Complementariamente a las medidas que se deben implementar para reducir la percepción de riesgo al intervenir bosque nativo, se deben incorporar mecanismos de apoyo específicos para quienes ya manejan regularmente sus bosques. Se debe considerar a este segmento como socios estratégicos en el incremento de la superficie bajo manejo forestal sostenible y, por lo tanto, el cumplimiento de los compromisos internacionales de reducción de emisiones. Lo anterior debe reflejarse en una simplificación de los procesos que obstaculizan un incremento en la tasa anual de manejo y el diseño de incentivos especialmente dirigidos a este segmento, incluyendo la posibilidad de que estos actores puedan manejar, si están dispuestos, bosques de terceros. Para ello se debe invitar a estos actores a transformarse en gestores forestales financiados por el Estado.

E. El éxito de las propuestas está condicionado a que CONAF como responsable de la gestión forestal revise su actuar y adopte una función eminentemente facilitadora del manejo y se convierta en un socio estratégico de los propietarios, implementando las necesarias simplificaciones normativas y administrativas, y además realizando las modificaciones al sistema de incentivos que se plantean en este documento, todo lo que permitiría a juicio de la Alianza por el Bosque Nativo aumentar en el mediano plazo las tasas de manejo. Partiendo en primer lugar por quienes ya manejan regularmente los bosques, para continuar con quienes no lo hacen por falta de capacidades o de interés, dada la ya mencionada percepción de riesgo que está instalada.

F. Como se observa en la Figura N°6, la mayoría de las medidas no tienen costos asociados. Más bien son medidas que apuntan a simplificar y modificar los procesos normativos, administrativos y operacionales que conforman el actual modelo de gestión forestal público. Asimismo, aquellas medidas que irrogan gasto son aquellas que buscan redistribuir los recursos ya destinados al

Fondo de Conservación y Manejo de la Ley 20.283. Sólo una porción minoritaria de las propuestas implica costos incrementales.

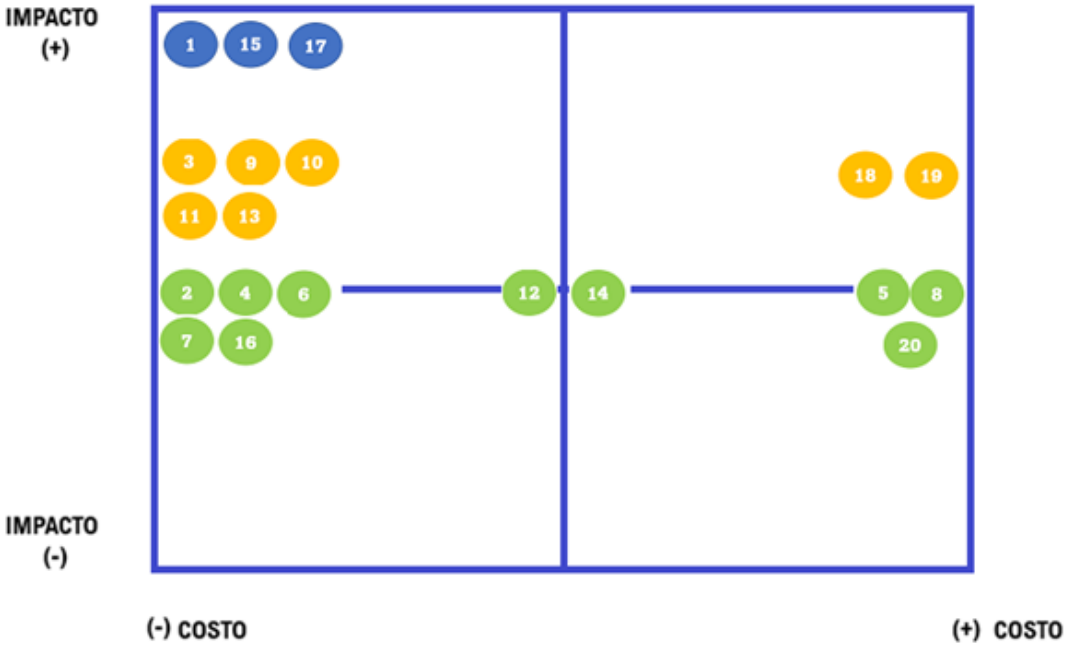


Figura N°6: Clasificación de propuestas según nivel de impacto y costo de implementación.

En aquellas propuestas que requieren incorporar nuevas actividades bonificables en la Tabla de Valores o un incremento de los montos a las actividades ya existentes, los recursos necesarios son aquellos que se han dejado de ocupar en el período de vigencia de la ley, los que ascienden aproximadamente a cuarenta millones de dólares. Se trata, entonces, de recursos que teóricamente debieran estar disponibles, pero que no se han ocupado por los problemas de diseño que tiene el actual modelo de fomento, que apunta a bonificaciones por debajo del costo real de las actividades, lo que trae como consecuencia la no utilización de los recursos y el no manejo del bosque.

G. Para el trabajo que implica la implementación de las propuestas aquí presentadas es imperativo que se establezcan mecanismos de diálogo distintos a los implementados en los últimos años. En la actualidad la dinámica de participación es poco eficiente: los actores vinculados a la actividad forestal son consultados únicamente sobre propuestas previamente elaboradas de manera interna por los profesionales de CONAF, sin un diálogo abierto y genuino que permita tener la esperanza de poder incidir de mejor manera en las políticas forestales. Esta dinámica de trabajo interno y posterior consulta, acotada únicamente a proponer correcciones semánticas menores, no son propias de un trabajo genuinamente colaborativo. Especialmente cuando no se comparte del todo las hipótesis institucionales para explicar los bajos resultados de las políticas aplicadas.

La Alianza por el Bosque Nativo desea finalizar este documento haciendo un llamado a las actuales y futuras autoridades a que asuman el desafío de liderar la gestión forestal pública, a pensar en modificaciones ambiciosas y sustantivas para el sector vinculado al bosque nativo, trabajando en conjunto con los distintos actores de su cadena forestal; integrando las propuestas acá contenidas, para generar un punto de inflexión y sacar del estancamiento los bosques en conjunto con las personas que dependen de ellos.

7. REFERENCIAS

CONAF. 2020. Minuta antecedentes bosque nativo. 5 pp.

Cruz, P. 2012. Evaluación del Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo. Informe Final. ONG Forestales por el Desarrollo del Bosque Nativo. 248 pp.

Cruz, P.; Lobo, E. y Leyton, G. 2005. Análisis de las proposiciones de uso de bosque nativo contenidas en los planes de manejo del D.L. 701, para el período 1974 al 2010. Revista Bosque Nativo, 37. 10-15 p.

De la Fuente, J.; Calderón, C. y Torres, J. 2013. Evaluación Programa Ley de Bosque Nativo. DIPRES.

González, R. 2020. Análisis del Programa de Extensión Forestal asociado al fortalecimiento institucional de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) para cumplir con las metas del Sector Forestal de la Contribución Nacionalmente Determinada. Informe Final.

PNDR. 2014. Política Nacional de Desarrollo Rural 2014-2024. 41 pp.

FUDEA-UFRO. 2021. Evaluación del Funcionamiento del Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo Ley N°20.283. Informe Final. 611 pp.

OTERRA 2016. Informe final: Apoyo en la generación y análisis de las causas de la deforestación, degradación forestal y no aumentos de existencias de carbono forestal, identificándose opciones estratégicas para enfrentarlas en el marco de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV) de Chile. 176 pp.

ANEXO I: RESUMEN DE ASPECTOS QUE FAVORECEN LA PERCEPCIÓN DE RIESGO DE MANEJAR EL BOSQUE NATIVO

Legales	Clasificación de bosque nativo en bosques de conservación y protección, y bosques de uso múltiple. Esta clasificación constituye una moratoria al manejo forestal de una vasta superficie que es susceptible de gestión sostenible. Además, genera múltiples desencuentros entre analistas y consultores.
	Regulaciones cuantitativas ex ante en lugar de exigencias cualitativas ex post, generan alto riesgo de multas por incumplimiento. El resultado final de la intervención (por ejemplo, las cortas de regeneración), debe ser el parámetro de aprobación de una acción silvícola.
	Existencia de restricciones legales que van en perjuicio del buen manejo del bosque. Por ejemplo, exigencias de cobertura remanente mínimas que no garantizan una adecuada regeneración en especies intolerantes.
Administrativos	El nivel de complejidad asociado a la elaboración de un plan de manejo lleva al incremento de costos por sucesivas correcciones y multas por incumplimiento. La caracterización cuantitativa del bosque a manejar es excesiva y costosa, y no ayuda a un mejor manejo del bosque.
	No existe acompañamiento de los profesionales de CONAF para resolver dudas durante la ejecución de las actividades del plan de manejo, que permita evitar incumplimientos que deriven en multas.
	Los criterios de fiscalización y, por lo tanto, de aplicación de multas, no está estandarizado, lo que supone subjetividad o arbitrariedad que genera un ambiente poco propicio a involucrarse en el manejo.
Financieros	La complejidad del proceso administrativo lleva a una alta probabilidad de incumplimientos que derivan en multas y juicios. La rentabilidad del manejo desaparece. Los instrumentos de fomento no solucionan la falta de capital inicial de los propietarios.
	Las excesivas exigencias ex ante del plan de manejo incrementan los costos.
Operacionales	Poca flexibilidad del ente fiscalizador para problemas que surjan del manejo. No existe confianza en los criterios de propietarios o ingenieros forestales para el manejo. Se parte de una premisa de desconfianza, limitando el aprovechamiento potencial del bosque.

ANEXO II. PRIORIZACION DE PROPUESTAS POR NIVEL DE IMPACTO Y COSTO

Nivel de impacto	Costo	Propuesta
Muy alto	Sin costo	Modificar orientaciones de CONAF sobre la gestión del bosque nativo (1)
		Incorporar el Plan de Manejo Predial como instrumento de gestión (15).
		Mesa público-privada para implementar proceso de simplificación regulatoria (17).

Nivel de impacto	Costo	Propuesta
Alto	Sin costo	Conformación de una mesa técnica permanente para implementar medidas facilitadoras del manejo forestal (3).
	Presupuesto Ley 20.283 y Programa de Extensión Forestal	Incorporar asociatividad a modelo de fomento del bosque nativo de Ley 20.283 (9).
		Operativizar la meta de la Política Forestal 2015-2035 relativa a la creación de entidades asociativas (10).
		Operativizar la Estrategia de asociatividad para pequeños y medianos propietarios forestales presente en el Protocolo de Plantaciones (11).
	Presupuesto Ley 20.283	Implementar modificaciones a Fondo de Conservación y Manejo del Bosque Nativo (13).
	Financiamiento externo	Diseño de estrategia comunicacional que informe a la sociedad los beneficios del manejo forestal sostenible (18)
		Ejecución de una campaña comunicacional basada en la estrategia (19).

Nivel de impacto	Costo	Propuesta
Medio	Sin costo	Implementar modificaciones a las funciones y a la conformación del Consejo Consultivo del Bosque Nativo (2).
	Sin costo	Implementar modificaciones al Fondo de Investigación del Bosque Nativo (4).
	Financiamiento externo	Generar mecanismos privados de financiamiento para la investigación del bosque nativo (5).
	Sin costo	Incorporar en licitaciones públicas la obligación de cuotas de productos provenientes del bosque nativo cuando el proyecto lo requiera (6).
	Presupuesto Ley 20.283	Implementar mecanismos asociativos de fomento a la comercialización y desarrollo de mercados (7).
	Financiamiento externo	Desarrollar herramientas que faciliten la comercialización y el desarrollo de mercados (8).
	Financiamiento público	Desarrollar un estudio de impacto del sistema de incentivos (12).
	Financiamiento público	Implementación de plataforma de acceso público a información para elaboración de planes de manejo (14)
	Sin costo	Actualizar las Normas de Manejo y crear las normas faltantes para el resto de los tipos forestales que no cuentan con ellas (16).
	Financiamiento externo	Creación de un Museo de la Historia y Uso de los Bosques (20).

ANEXO III: BOSQUES NATIVOS Y FORMACIONES XEROFÍTICAS: LA REGULACIÓN DE LA FORMACIONES VEGETALES DE LAS ZONAS ÁRIDAS Y SEMIÁRIDAS

Sin perjuicio de que este documento se orienta a los bosques nativos donde existe potencial para la producción maderera, como es el caso de aquellos que se encuentran en la zona centro, sur y austral del país, es ineludible preguntarse qué es lo que ocurre con aquellos ecosistemas que biológicamente no se alinean con las expectativas madereras de las políticas y normas forestales de estas últimas décadas. La gestión de los ecosistemas de las zonas áridas y semiáridas también debe ser visibilizada. La política forestal en la actualidad no ha sido un aliado de estos ecosistemas, lo que se refleja en la extrema desprotección, falta de regulación y de capacidades públicas para garantizar su manejo.

Lo primero pasa por reconocer la enorme diversidad de comunidades vegetales de las zonas áridas y semiáridas, en las que destacan tanto bosques nativos como formaciones xerofíticas y vegetación altoandina de enorme valor ecológico. Estas formaciones también han sido consideradas en los instrumentos de la Ley de Bosque Nativo y la Política Forestal 2015-2035, sin embargo, los resultados han sido prácticamente imperceptibles a nivel regional y local, principalmente por las limitaciones y la falta de instrumentos de gestión adecuados, sumado a las brechas de conocimiento existente respecto de su ecología y manejo sustentable.

Una de las acciones más urgentes es actualizar la tipificación de los bosques nativos y las formaciones xerofíticas en la macrozona norte. Los actuales instrumentos forestales de regulación y fomento exigen identificar para cada “Tipo Forestal”, las normas específicas de manejo de aplicación general, en virtud de las cuales se establecen las actividades bonificables (incentivos). Los bosques del país se encuentran tipificados legalmente desde la zona central al sur, quedando absolutamente desconectados los ecosistemas de las zonas áridas y semiáridas.

En la actualidad estos bosques y formaciones se asimilan al tipo forestal “Esclerófilo”, pero existe una clara diferenciación en términos de distribución, composición, estructura, funcionamiento general, así como en el manejo y silvicultura aplicable. Entre estos ecosistemas están los bosques de queñoa (*Polylepis sp*.) que crecen a la mayor altitud en el mundo (hasta 5.200 m.s.n.m), y los bosques de tamarugo (*Prosopis tamarugo*), algarrobo blanco (Prosopis alba) y chañar (*Geoffroea decorticans)*, todos ellos denominados “bosques espinosos de oasis”, los bosques de carza (*Haplorhus peruviana*), de pacama (*Carya illinoiensis*), de guayacán (*Porlieria chilensis*) y de papayo nativo (*Carica chilensis*). En la macrozona norte también hay presencia de bosques del tipo forestal Esclerófilo y de relictos del tipo forestal Siempreverde (característico de la zona sur) en el Parque Nacional Fray Jorge y Talinay. Todos estos ecosistemas proveen bienes como frutos, semillas y hojas, y servicios ecosistémicos como protección del suelo ante la erosión, provisión de agua, polinización, captura de carbono, entre otros.

En un preocupante contexto de crisis climática, es necesario avanzar en la actualización del sector forestal, y ello implica expandir el fomento forestal hacia la macrozona norte mediante la creación de nuevos tipos forestales, para así potenciar su recuperación y reducir sus niveles de degradación (pérdida progresiva de funciones vitales). Gracias al desarrollo de investigación científica, hoy existe información para avanzar en este objetivo, y es algo que pueden reforzar las universidades, la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Instituto Forestal (INFOR) y también el aporte de proyectos privados en el contexto de Estudios de Impacto Ambiental o de desarrollo de sus políticas de responsabilidad ambiental y social. No obstante, aún falta mucha investigación que desarrollar, especialmente con las formaciones xerofíticas.

Las iniciativas de modificaciones legales de la Ley 20.283 y sus reglamentos deben destinar especial atención a las actuales deficiencias que la regulación presenta para la protección y gestión de las formaciones vegetales de la macrozona norte. Se debe avanzar en la incorporación efectiva de esta macrozona en las políticas de desarrollo sectorial y nacional, considerando no sólo el ámbito ecológico mediante la conservación, el manejo sustentable y la restauración, sino que también incluyendo los aspectos económicos y culturales, propios de las comunidades indígenas y locales que se han relacionado desde tiempos ancestrales con los recursos y servicios que otorgan los bosques y ecosistemas presentes en los territorios. Chile está en deuda con los ecosistemas nativos de la macrozona zona norte, y es el momento de tener un gesto ante siglos de destrucción y olvido.

Solo por mencionar uno de los puntos más sensibles a abordar junto con la actualización de los tipos forestales, debemos señalar que las formaciones xerofíticas, incluso las de alto valor ecológico con presencia de especies en categoría de conservación, pueden ser cortadas sólo presentando un plan de trabajo, instrumento que no considera la obligación de reforestar lo intervenido. Esta situación es grave dada la importancia ecológica que estas formaciones tienen en la zona.

Alianza Bosque Nativo

aprobosque®
Unidos por un futuro sustentable

COLEGIO DE INGENIEROS FORESTALES DE CHILE

CORMA
sustentable

ISBN: 978-956-7660-04-9
9 789567 660049