

# LOS PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL EN EL URUGUAY. EL CASO DE LA FORESTACIÓN

Alvarado Raquel

Depto. de Geografía, Universidad de la República Uruguay.

[alvarado@fcien.edu.uy](mailto:alvarado@fcien.edu.uy)

[ralvarado5@hotmail.com](mailto:ralvarado5@hotmail.com)

## Reestructuración productiva y territorial en el Uruguay

Durante la última década el Uruguay ha emprendido un proceso de reestructuración económica que en el actual paradigma tecnológico-productivo nos es presentado como inevitable.

La firme confianza en el Estado como garantía de la existencia de la clase media, la fuerte presencia electoral de la izquierda y la subsistencia de un movimiento obrero unificado ha obligado a negociar los cambios.

Ello ha resultado en políticas de ajuste y reforma del Estado moderadas, con un menor costo social relativo en comparación con sus vecinos.

La reforma del Estado ha consistido hasta el momento en un proceso de desburocratización (retiros incentivados, reducción de unidades ejecutoras, tercerizaciones) y desmonopolizaciones (seguros, alcoholes, telefonía celular).

Las privatizaciones se han limitado a algunas empresas de servicios deficitarias (PLUNA, Compañía del Gas) y están en proceso las concesiones para la explotación del Aeropuerto de Carrasco, de la Terminal de Contenedores del puerto de Montevideo y otras terminales portuarias menores.

El Estado asume un nuevo rol como creador de "atractores" de nuevas inversiones a través de la aprobación de marcos legales adecuados, como por ejemplo: nuevo marco regulatorio energético, ley de inversiones, ley de puertos, ley forestal, ley de Zonas Francas, declaratorias de interés nacional para proyectos de inversión.

El nuevo gobierno promete profundizar este proceso de retiro del Estado de las actividades productivas a través de numerosas desregulaciones y reformas de los estatutos de las empresas públicas habilitando así la asociación con privados.

Pero al igual que para el resto de los países dependientes, el futuro y el propio presente está plagado de incertidumbres, pues si el Uruguay es un país pequeño por sobre todo es un pequeño mercado, cosa que lo hace sumamente vulnerable frente a los procesos de apertura económica e integración regional.

En esta coyuntura el país debe replantearse un nuevo modelo de inserción en la economía internacional, y hallar las ventajas comparativas que le permitan sobrevivir frente a sus dos grandes vecinos que son además sus principales clientes. La cuestión es hallar un espacio de actividad que pueda desarrollar en forma competitiva y complementaria con sus socios del Mercosur.

Los sectores tradicionales de la economía cuyas exportaciones (carne, lana, cueros) permitieron- en una época- sobrevivir a todo el país, hace años que dejaron de ser internacionalmente competitivos. Los sectores agropecuarios más dinámicos como la lechería, viticultura, fruticultura, debieron reconvertirse para sobrevivir en el Mercosur pero con escaso apoyo estatal..

A través del discurso y de las medidas tomadas por los gobiernos post-dictadura surge claramente que el modelo al que se apunta es el de **país de servicios**. Esto puede traducirse

como: plaza financiera, turismo, centro de telecomunicaciones, Montevideo capital del Mercosur. También se piensa el país como espacio de interconexión de redes entre las grandes áreas metropolitanas de la región. La ubicación geográfica aparece como una ventaja comparativa que conduce a una internacionalización del territorio conectado con los vecinos a través de grandes obras de infraestructura y atravesado por redes de interconexión.

Territorialmente esto se expresa en una serie de actuaciones tales como: instalación de complejos turísticos, zonas francas, readecuación vial y portuaria, renovación urbana, tendido de redes (gasoductos y de interconexión eléctrica entre países limítrofes), proyecto del puente Colonia-Buenos Aires y Eje Vial del Mercosur, entre otras.

Si analizamos la distribución espacial de estas intervenciones vemos que ella refuerza la desigualdad regional existente, pues la búsqueda de territorios "fértil" para los capitales internacionales conduce al área metropolitana y a los polos turísticos y fronterizos. Por el contrario aparecen áreas con inercias importantes como el centro y el noreste del país. En este contexto la forestación aparece como una actividad singular: por un lado, porque es una excepción en la política neoliberal no intervencionista del Estado, y por otro porque su distribución espacial promete romper esas inercias.

## **La Forestación como actividad reestructuradora del territorio**

### Antecedentes

Hace poco más de una década pasa a primer plano esta actividad agropecuaria que casi podría catalogarse como "nueva" ya que antes de 1988 la forestación era una actividad marginal y salvo excepciones aparecía como complementaria de la ganadería.

El territorio uruguayo es originalmente un área con predominancia de praderas (aproximadamente un 90%), salpicado por islas de monte nativo lo cual constituye apenas un 3% de la cubierta vegetal.

La plantación de árboles comienza con los inmigrantes que inician actividades agropecuarias como por ejemplo los árboles frutales y otras especies con fines ornamentales. Se desarrolla luego como complemento de la actividad agropecuaria ya que proporciona sombra y abrigo a los animales, actuando también como barreras cortavientos para ciertos cultivos. También hay que mencionar la plantación de pinos realizada en la zona costera con el propósito de fijar las dunas y que paulatinamente fue creando un paisaje que permitió el desarrollo turístico.

La forestación con fines industriales era muy reducida excepto algunas experiencias puntuales: dos empresas papeleras, algunos aserraderos y plantaciones realizadas como inversión por algunas instituciones.

### ¿Cómo y por qué aparece la forestación?

#### *El contexto nacional*

Los primeros antecedentes de una política forestal explícita se pueden ubicar en 1966 con la creación de la Dirección Forestal (hoy División Forestal) en el ámbito del Ministerio de Ganadería y Agricultura. En 1968 se aprueba la primera ley forestal (N.13723) que buscaba estimular la plantación de árboles a través de una serie de beneficios fiscales. Sin embargo sus resultados fueron limitados y durante el gobierno militar fueron derogados estos beneficios.

Una vez reinstaurado el régimen democrático se comenzó a trabajar con vistas a re-impulsar la forestación. En ese sentido es que llegó al país una misión de cooperación técnica de la Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de Japón (JICA) que realizó un Plan Maestro a partir del cual se elabora nuevo proyecto de ley.

A fines 1987 se aprueba unánimemente la ley 15939 que sienta las bases del actual desarrollo forestal. La ley prevé una serie de incentivos para quienes planten en zonas declaradas de prioridad forestal. Estas zonas son áreas básicamente de ganadería extensiva con suelos de baja a media fertilidad.

Los incentivos suponen un reintegro de hasta un 50% del costo ficto de plantación (el cual es fijado anualmente por el gobierno), exoneraciones en el pago de impuestos agropecuarios, contribución inmobiliaria y tasas de importación para insumos del sector.

#### *El contexto internacional*

Desde 1950, la superficie boscosa mundial por habitante se ha reducido casi tres veces a la vez que la demanda de productos forestales crece a razón de 2,3% al año.

Se espera que el incremento del consumo mundial de madera se haga más marcado acorde con el crecimiento demográfico y la mejora en los niveles de alfabetización y del ingreso en general.

La oferta mundial de madera de origen natural va disminuyendo, entre otras cosas debido a la deforestación, la inaccesibilidad de algunos bosques y las presiones de grupos ecologistas.

Se calcula una brecha entre la oferta y la demanda de 552 millones de m<sup>3</sup> para el 2010 y de 675 millones de m<sup>3</sup> para el 2020. Para superar esta brecha será necesario ajustar la demanda, aumentar los precios o incrementar la oferta.

Según Carrere (1996) existe una estrategia global impulsada por los grupos dominantes de los países desarrollados que consiste en la implantación de bosques con fines industriales en los países subdesarrollados preferentemente del hemisferio sur.

Ello les permite solucionar dos problemas: el efecto de invernadero (creando sumideros de carbono) y la previsible escasez de materia prima. Esta estrategia se basa en impulsar la forestación con especies de rápido crecimiento y a la vez preservar los bosques naturales del hemisferio norte y las selvas tropicales. Ello apunta a la implantación de grandes masas de cultivos forestales destinados a absorber grandes cantidades de dióxido de carbono y abastecer las industrias papelera y maderera.

Estas plantaciones se ubican en el Sur donde además de hallarse las condiciones ecológicas que permiten un crecimiento rápido, el precio de la tierra y la mano de obra es bajo.

Políticas semejantes a la instaurada en Uruguay se han desarrollado en países como Sudáfrica, Brasil, Chile y más recientemente Argentina.

### EL DESARROLLO DEL PLAN FORESTAL

#### *El marco legal y la acción del Estado*

La ley 15939 se aprobó en diciembre de 1987, durante 1988 se aprobaron varios decretos reglamentarios y se comenzó a plantar efectivamente en 1989.

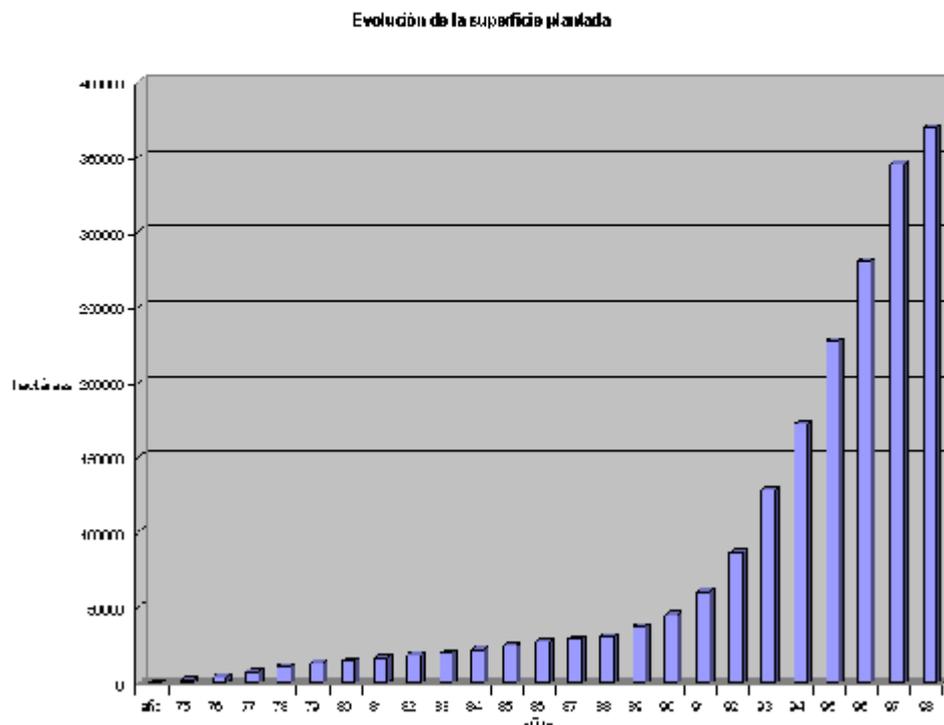
La Ley prevé la formulación de planes quinquenales en los que se plantean metas de plantación, así como de fortalecimiento del sector a través de investigación y capacitación (en estos aspectos se contó con el apoyo financiero del Banco Mundial).

El primero (1990-94) se realizó con asistencia de JICA(Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de Japón) y planteó como meta forestar 100 mil há en cinco años, el segundo (1995-99) contó con la cooperación técnica de la Unión Europea y el tercer plan quinquenal a elaborarse este año será formulado en su totalidad por técnicos nacionales.

La Ley establece la creación de un Fondo Forestal integrado con partidas presupuestales nacionales y fondos provenientes de indemnizaciones y multas por daños al Patrimonio Forestal

del Estado cuyo fin es el pago de los subsidios a los forestadores cuyo proyecto y plan de manejo fuese aprobado por la División Forestal.

El ritmo de plantación superó las expectativas planteadas en un principio, en 1998 el área afectada a la forestación alcanzó las 413 mil hectáreas, para el año 1999 se preveía la plantación de 65 mil hectáreas más(no hay datos oficiales disponibles para 1999 aún).



### ¿Quiénes plantan árboles?

Los forestadores constituyen un grupo muy heterogéneo no sólo por su dispar poder económico sino también por sus variados orígenes.

Así encontramos empresas extranjeras de primer nivel como Shell- Kymmene (anglo-holandesa-finlandesa), Euskar y Eufores (españolas), Colombade (Weyerhaeuser ,estadounidense), varias empresas chilenas como Copefrut, CMPC, Masisa, Cholguán, etc.

Existen variadas empresas nacionales: algunas anteriores a la actual política y de larga trayectoria como FANAPEL, fundada en 1898, que planta, industrializa y comercializa sus productos; otras iniciadas en este período se dedican sólo a plantar y exportar su madera.

Dentro de las empresas nacionales ha surgido un tipo particular que ofrece parcelas a forestar en propiedad, haciéndose cargo la empresa de la plantación, manejo, corte y exportación. Estas empresas (Paso Alto, Valleflor y Fondo Forestal) tienen una importante presencia en la prensa(inclusive en Argentina) y apunta a inversores que dispongan de 15 mil dólares como promedio.

También han forestado en forma independiente, productores agropecuarios en forma complementaria a su actividad ganadera, profesionales de otras áreas que buscan invertir en actividades productivas. Otro tipo particular de inversor está dado por instituciones paraestatales de seguridad social como las Cajas Bancaria, Notarial (anteriores a la política actual) y de Profesionales Universitarios, y empresas de otras áreas como servicios de emergencia médica y empresas fúnebres.

Respecto al tamaño de los emprendimientos forestales: el 53% son menores a 200 há (ocupan el 9% de la superficie), el 27% está entre 200 y 500 há(ocupan el 17%) , 12% entre 500 y 1000 há(ocupan el 18%), 7% entre 1000 y 5000 há(ocupan el 27%), y 1% de más de 5000 há(ocupan el 29%).

### EL DEBATE FORESTAL

Esta nueva actividad forestal en el Uruguay ha generado defensores y detractores generando así una polémica pública -que ocupó importante espacio en los medios de comunicación-, acerca de las bondades o los perjuicios que esta nueva actividad traería consigo. Se plantearon dos tipos de controversia: ambiental y económica.

En primer lugar se plantea un debate sobre los **efectos ambientales** que la masa forestal implantada podría generar. En este sentido desde tiendas ambientalistas representadas básicamente por un conjunto de ONGs se acusa a este tipo de plantación de causar una serie de perjuicios sobre el régimen hídrico, los suelos, la fauna y la flora (Carrere,1993)

Respecto del régimen hídrico se considera que las plantaciones, en particular el eucalipto, absorben grandes volúmenes de agua lo cual afectaría la disponibilidad de agua subsuperficial para otros cultivos adyacentes.

Por otra parte el eucalipto provocaría un efecto desecante sobre el suelo y afectaría la provisión de nutrientes. El hecho de ser plantaciones monoespecíficas redundaría en escasa biodiversidad dado que no ofrecen posibilidades de sustento a las especies autóctonas- aunque pueden desarrollarse allí algunas consideradas plagas, tales como la cotorra, zorro y jabalí-, y facilita la propagación de plagas y del fuego.

Desde el gobierno y el sector empresario forestal, en cambio, se destacan las virtudes del bosque como mejorador del ambiente. Respecto de las críticas reseñadas se responde que estas surgen de efectuar comparaciones con lo sucedido en plantaciones con condiciones diferentes a las nuestras tanto desde el punto de vista hídrico como edáfico.

La División Forestal estima que es poco probable que existan riesgos de desertificación : de acuerdo al balance que hace de la evapotranspiración potencial de las plantaciones (1152mm) y la precipitación media del país (1200mm).

El segundo debate se da sobre sus **efectos económicos** planteado en términos de buen o mal negocio para el país. Trabajos de consultoría y diversos análisis sobre los costos que esta política genera al Estado y los beneficios que le reporta al sector privado se han sucedido. La oposición a la política forestal se plantea desde la óptica de que la forestación tal como está planteada es un mal negocio para el país y un buen negocio para el sector empresario, especialmente el capital extranjero. Autores como Pérez Arrarte(1997) o Stolovich (1995) consideran que de acuerdo al volumen de los beneficios previstos en la legislación(subsidios, impuestos no cobrados) y dado que las exportaciones forestales tienen escaso valor agregado, el balance fiscal es negativo para el Estado. Además teniendo en cuenta lo que el Estado deberá invertir en infraestructura de transporte, el saldo social es negativo.

Desde el ámbito gubernamental y del empresariado forestal también se realizaron estudios sobre el impacto fiscal y socioeconómico. González Posse (1996 ) y

Vázquez Platero(1996) los cuales comparan la forestación con la actividad productiva realizada con anterioridad en los suelos hoy forestados (ganadería extensiva). Ambos trabajos coinciden en que la rentabilidad para el Estado desde el punto de vista fiscal es superior a la de la ganadería. Vázquez Platero estima la generación de divisas de las 100 mil hectáreas plantadas hasta 1995 para un total de 30 años, lo cual arroja un resultado neto favorable de 2300 millones de dólares.

Se señala que es importante tener en cuenta la recaudación por impuestos a los fletes, gastos de cosecha, proceso industrial y los que gravan el consumo adicional.

También es importante tener en cuenta la dinamización de los servicios relacionados al sector: han surgido empresas de variado tipo: viveros, plantadoras, servicios de poda, raleo, o corte, consultoras que diseñan planes de manejo y estudios de impacto ambiental, empresas especializadas en venta de campos forestales.

Por otra parte en lo que refiere al empleo el resultado es favorable a la forestación ya que ocupa 5 veces más mano de obra por hectárea que la ganadería y el nivel salarial también es superior (esto es reconocido aunque con reparos por aquellos que tienen posturas más críticas), lo cual además mejora la recaudación por concepto de seguridad social

### **Los efectos territoriales.**

El importante desarrollo de las plantaciones determina ciertos efectos sobre el espacio, que por su dispersión territorial tienen consecuencias a nivel de todo el país.

Los efectos que hemos seleccionado para este trabajo son: la migración rural, la valorización de la tierra, la readecuación de la infraestructura de transporte.

Uno de los puntos críticos sobre los cuales más se ha hablado es el del **transporte de la madera**. Este tema es de importancia fundamental porque al ser productos de poco valor agregado la incidencia del flete es muy importante. Poco después de comenzadas las plantaciones se hicieron una serie de estudios destinados a analizar el estado de la infraestructura y las posibles bocas de salida de la producción. Los resultados de estos estudios, como el del PRAIF (Proyecto Regional de Alternativas para la Inversión Forestal) realizado por OEA/FONADEP causaron gran alarma pues si bien el estado de las rutas podría considerarse de regular a aceptable, la infraestructura ferroviaria era prácticamente inútil y la portuaria no contaba con la capacidad necesaria. Según este estudio, con un escenario de 2 millones de toneladas de madera rolliza cortada en el año 2000, circulará un camión cada 6 minutos por las carreteras nacionales hacia los puertos todos los días del año. Respecto del parque ferroviario concluía que el mantenimiento era nulo, la edad promedio de las vías era de 65 años, y de los 3000 km del tendido, el 7% está en malas condiciones, el 21 % soporta un tráfico precario y el 10% estaba fuera de operación. Respecto a los puertos la situación no era mejor: la capacidad de acopio de los puertos de Fray Bentos y Montevideo es limitada, así como la navegabilidad del río Uruguay cuyo dragado no estaba finalizado. Concluía que ni un solo puerto ni un solo modo de transporte podría evacuar toda la producción.

Ante este panorama, en 1996 una consultora nacional elaboró un nuevo estudio sobre la base del cual se solicitó un préstamo al Banco Mundial para reacondicionar la infraestructura de transporte necesaria. El costo del Proyecto de Transporte de Productos Forestales iniciado en 1998 asciende a 152 millones de dólares, de los cuales el Banco Mundial aporta 76 millones, el Banco Japonés Internacional de Cooperación 30 millones y el Estado uruguayo 46 millones. Es importante señalar que este proyecto no contempla todas las carreteras que serán afectadas a la forestación, ni todas las vías férreas, ni todas las obras necesarias en los puertos. Comprende la recuperación de un conjunto de rutas, dos líneas ferroviarias y algunas obras puntuales en los puertos de Montevideo y Fray Bentos.

En lo que refiere a recuperación de carreteras el proyecto se encuentra avanzado, medianamente en lo que refiere a puertos y en materia ferroviaria sólo se han realizado consultorías. Además de este proyecto existen otras inversiones en materia de transporte con cargo al presupuesto nacional que incluyen obras de dragado del río Uruguay, algunas rutas y alguna recuperación ferroviaria. De cualquier modo las predicciones acerca del cuello de botella del transporte de madera están lejos de cumplirse.

Otro efecto interesante para analizar es la **valorización del precio de la tierra** desatado por la forestación. Los incentivos previstos en la ley hicieron que los propietarios de tierras (en su mayoría, ganaderos) que fueron declaradas de prioridad forestal elevaran sus precios de venta (tres o cuatro veces) ante la llegada de compradores ávidos por forestar. Una vez vendida su tierra buscaban otras con mejores condiciones para la actividad ganadera. Este movimiento generó también la suba de precios de campos no forestales, pero sí buscados por quienes habían vendido a buen precio su campo anterior al forestador.

Ello trajo aparejado un aumento general del precio de la tierra rural en todo el país, en especial en las zonas de prioridad forestal. De este modo quienes captaron los beneficios del subsidio fueron los propietarios originales que no querían dedicarse a la forestación.

Es importante señalar cómo se relaciona este fenómeno con el problema del transporte de la madera: la primera zona del país en que se comenzó a plantar fue el litoral del río Uruguay (departamentos de Río Negro y Paysandú), debido a la proximidad al puerto de Fray Bentos.

Una vez que el gobierno anunció que iba a hacerse cargo de la recuperación de la línea ferroviaria Montevideo-Rivera, comenzó a plantarse en el norte del país (departamentos de Tacuarembó y Rivera), donde se hallan los mejores suelos de aptitud forestal y donde el aumento del costo de la tierra fue más marcado. La zona este (departamentos de Lavalleja y Rocha) fue la última en entrar al mercado; ello se relaciona con el llamado a licitación para la concesión del puerto de La Paloma para su remodelación, el cual una vez que estuviere operativo abarataría en gran medida los costos de transporte.

El aumento del precio promedio de la tierra rural tuvo su punto más alto entre 1996 y 1998, durante 1999 los precios de los campos comenzaron a bajar incluidos los forestales.

La incidencia de la forestación en el empleo (que no trataremos en nuestra investigación) fue positiva, no sólo en la creación de puestos de trabajo sino también en las retribuciones de los mismos. También se debe mencionar la incorporación de la mujer en el trabajo de la forestación, básicamente en los viveros. Esta dinamización del empleo rural en zonas de ganadería extensiva -mayoritariamente ovejeras- tuvo efectos en la **movilidad de la población rural**. Los centros poblados ubicados en las zonas de mayor concentración de plantaciones incrementaron su población, tal es el caso de Tranqueras en el departamento de Rivera con un crecimiento en el período intercensal de casi 30%. El análisis de datos censales en relación al ritmo de plantación y superficie plantada se encuentra en desarrollo.

Otro aspecto que debe mencionarse es la modificación del paisaje por la implantación de árboles, esta afectación es tenida en cuenta especialmente en la zona de serranías donde las plantaciones han eliminado típicas vistas panorámicas.

## **Las perspectivas del sector en los próximos años**

Si bien el ritmo de plantación pareció enlentecerse en 1999, los anuncios del nuevo gobierno acerca de la continuidad de los subsidios y la expresa invitación a empresarios chilenos a forestar en Uruguay (y el aparente interés de los mismos) parecen haber redinamizado el sector. Más allá de la continuidad de los subsidios hay otros factores internos y externos que inciden en el desarrollo del sector forestal en el Uruguay, como ser la solución del problema del transporte y las posibilidades de colocación de la madera en el mercado internacional, las

cuales no se presentan del mismo modo para las empresas nacionales que para las extranjeras que tienen asegurada su colocación exterior. Que el sector forestal se convierta en un sector que realmente aporte a la economía nacional y cuyos beneficios sean recibidos por la sociedad toda depende de un manejo ambiental adecuado de las plantaciones y de poder superar la etapa de la exportación de madera rolliza a la exportación de productos con mayor valor agregado, para lo cual tal vez sea necesaria una reorientación del subsidio.

## **Bibliografía:**

- ALVARADO, Raquel y FERNANDEZ, Virginia (1998): Forestación, un futuro incierto. En GEOURUGUAY 2, Editorial Fin de Siglo, Montevideo
- CARRERE, Ricardo (1996) El papel del Sur. Instituto del Tercer Mundo, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.
- DIVISION FORESTAL(1999) Uruguay Forestal. Antecedentes, Legislación y Política. Desarrollo actual y perspectivas. Dirección General de Recursos Naturales Renovables,
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.
- GONZALEZ POSSE, Ernesto y BARRENECHEA, Pedro (1996): Estudio del Impacto Fiscal de la Promoción Forestal. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Banco Mundial, Programa Prenader.(inédito)
- MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS(1996) Programa de Infraestructura de Transporte de Productos Forestales. Informe final. Consultoría y Servicios de Ingeniería, Montevideo.(inédito)
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, FONADEP(1994): Proyecto Regional de Alternativas para la Inversión Forestal. Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente, Washington DC.(inédito)
- PEREZ ARRARTE, Carlos y ETCHEVERS VIANNA Joaquín(1997): Aportes para un balance macroeconómico del sector forestal. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo. Montevideo.
- PODER LEGISLATIVO, CAMARA DE SENADORES: Leyes 13723 y 15939.
- VAZQUEZ PLATERO, Roberto(1996): Evaluación de Impacto del Desarrollo Forestal en Uruguay.Sociedad de Productores Forestales, Asociación Rural del Uruguay(inédito)