

El bosque nativo: deforestación y una ley de presupuestos mínimos que sabe a poco

En Argentina continúa el proceso de deforestación, hace falta una modificación de la Ley 26.331, para evitar perder el Bosque Nativo.

Nuevos papeles

Lunes 5 de enero de 2018

por [Ignacio Carciofi](#)

Se ha cumplido una década desde la sanción de la Ley de Protección del Bosque Nativo (Ley 26.331) y sin embargo continúa la pérdida de este recurso natural. Si bien la legislación establece los criterios para la conservación –los así llamados “presupuestos mínimos”–, sigue la sangría de la deforestación. Un estudio reciente de la FAO ubica a Argentina entre los diez países que más desmontaron durante los últimos 25 años, con una pérdida total que supera los 7 millones de hectáreas, y una tasa promedio de 300.000 hectáreas por año. Esta representa una pérdida anual de 15 veces la superficie de CABA por año. En Argentina, el 80% de la deforestación se concentra en la ecorregión chaqueña, (Santiago del Estero, Salta, Formosa y Chaco.)

Importancia del bosque nativo

En parte el aprovechamiento económico de la madera, pero especialmente el uso de la tierra para la agricultura y la ganadería son los factores que impulsan el avance sobre el bosque nativo. Esta es una amenaza sobre un capital que Argentina dispone en cantidades apreciables: comprende 53,8 millones de hectáreas –un territorio 1,8 mayor que la Provincia de Buenos Aires. Es posible categorizar seis regiones forestales argentinas: el Parque Chaqueño, la Selva Misionera, la Selva Tucumano Boliviana, el Bosque Andino Patagónico, el Monte y el Espinal, cada una de ellas con especificidades biológicas diferentes. En el Parque Chaqueño se localiza el 48 % de los bosques nativos del país.

La protección de los bosques nativos es de suma importancia. Los mismos brindan múltiples servicios ecosistémicos. Según la zona donde se encuentren los mismos sirven para la conservación del suelo y agua, el control de avalanchas, la estabilización de dunas, el control de desertificación, la protección costera, el control del clima y la conformación de un hábitat para un sistema biológico diverso de poblaciones animales y vegetales, entre otros servicios ambientales y naturales. Si bien varios de estos servicios son compartidos con los bosques implantados, los bosques nativos generan el sostén de la biodiversidad. Aquí la pregunta que siempre se hacen los economistas dedicados a los recursos naturales es en qué medida el precio del producto maderable es capaz de incorporar el verdadero valor que este bien natural presta en cuanto a servicios eco-sistémicos.

Resulta interesante señalar que el bosque nativo no sólo tiene un valor ambiental sino también social y cultural. El bosque nativo sirvió por años como sustento para comunidades aborígenes que vivían de él. No sólo fue utilizada para dendroenergía con la combustión de la leña sino

también ha sido el hábitat de su economía de subsistencia. El valor cultural que existe entre el monte y las comunidades ha terminado subsumiéndose a reservas o áreas protegidas donde se permite la deforestación y el cambio en el uso del suelo (en especial para el cultivo y pastoreo)

Teniendo en cuenta la importancia del bosque nativo tanto por sus servicios ecosistémicos como por su valor social y cultural, la Ley 26.331 sancionada en 2007 representó un avance significativo. Esencialmente, además de establecer los criterios de conservación, la legislación impulsó un inventario del recurso y estableció niveles de competencia en el ámbito nacional sobre los mismos, dejando en manos provinciales los aspectos referidos a la implementación y las disposiciones relativas al Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo (OTBN). Se distinguen tres categorías de conservación: C.I., valor de conservación muy alto, donde está prohibido el desmonte y donde sólo están permitidas actividades de conservación (10,3 millones de hectáreas); C.II. valor de protección intermedio, donde también se prohíbe el desmonte, y se permiten algunas actividades de aprovechamiento sostenible, turismo, investigación, etc. (32,2 millones de hectáreas); C.III. valor de protección bajo, donde está permitido el desmonte pero conforme a pautas que establece la ley (11,2 millones de hectáreas). Asimismo, la ley dispuso la creación de un Fondo alimentado con recursos nacionales destinado a dar apoyo a las provincias para el desarrollo de los respectivos OTBN y, a través de los mismos, subsidiar a los propietarios –privados o comunales– ubicados en las zonas protegidas a efectos que lleven a cabo programas de conservación y mantenimiento del bosque.

Aplicación de la ley

Sin dudas la aplicación de la ley y el control efectivo de la misma sigue siendo una razón robusta para entender el fracaso en cuanto a la gestión del recurso forestal del bosque nativo. Precisamente, el reciente [Informe realizado por la AGN](#) pone su foco en cómo se ha implementado la Ley 26.331, que a su vez mantiene alguna de las observaciones encontradas en un informe anterior publicado en [2014](#).

Existen falencias institucionales en el orden nacional. En primer término existe la necesidad de reglamentar e instrumentar varios de los artículos de la ley. Por otro lado, es necesario una gestión más eficaz y eficiente en la asignación de los recursos y partidas presupuestarias para el control y monitoreo. Asimismo, el monto de recursos del Fondo ha resultado insuficiente respecto de las pautas previstas en la ley.

En otro orden resulta claro que parte de la dificultad en la implementación de esta ley estriba en los aspectos de coordinación propios de un régimen federal y en la puja de derechos y responsabilidades de las provincias. De esta manera, resulta interesante observar disímiles tratamientos para un mismo bosque ubicado en diferentes jurisdicciones, en cuanto a la categorización que recibe el bosque nativo y sus grados de protección. También llama la atención que en la región de mayor concentración –el Parque Chaqueño–, las provincias acreditan la menor

proporción de bosques en C.I. –máximo valor de protección–, y exhiben la mayor proporción en C.II. En particular, la provincia de Formosa clasifica como C.III –categoría que permite el desmonte– al 75 % de sus bosques.

También hay evidencias que los recursos destinados a conservación no llegan a las comunidades indígenas y se distribuyen mayormente entre propietarios privados y empresas.

Una limitación de la aplicación a nivel provincial es la falta de información sobre las penalidades aplicadas a quienes incumplen con los respectivos planes de OTBN. Los registros de infractores no brinda los datos imprescindibles para realizar y mejorar el monitoreo. Una mayor transparencia de los incumplimientos permitiría también una mayor grado de involucramiento y participación de las comunidades locales, especialmente en las audiencias públicas donde se deciden y autorizan cambios en el uso del suelo.

A modo de conclusión

La sanción y puesta en marcha de la Ley 26.331 ha representado un cambio de paradigma sobre la visión y administración de los bosques nativos a nivel nacional. La principal contribución de la ley ha sido la incorporación de dos instrumentos de política pública clave para la conservación y el manejo sustentable de los bosques nativos de Argentina, la biodiversidad que éstos albergan y los servicios ecosistémicos que brindan. Además, la legislación establece y deja en claro las responsabilidades y acciones que deben asumir las provincias. El cuidado del bosque nativo es el resultado conjunto de labores que deben cumplirse en uno y otro nivel de gobierno.

Atendiendo a la eficacia de la estrategia puesta en práctica con la ley, el objetivo está sólo parcialmente cumplido: el desmonte disminuyó de 700 mil hectáreas en 2007 a 136 mil en 2016. Sin embargo, esto ha sido insuficiente para la protección del bosque nativo. En varias provincias se detectan infracciones en áreas de máximo valor de conservación C.I., pero no se aplican las penalidades correspondientes. De esta forma sigue presente la amenaza a la conservación del bosque nativo, especialmente a su porción más crítica y donde se concentra 20% del total del recurso. La ley de presupuestos mínimos puede ser un buen principio, pero ya habiendo pasado más de diez años de su aprobación, sigue sabiendo a poco para cuidar un recurso natural que presta muchos bienes y servicios ambientales y que sigue pidiendo por aumentar su protección.

Más información [aquí](#).

Por Ignacio Carciofi

Investigador del Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-BAIRES).