Agregando valor al bosque fueguino. Una descripción de las Políticas públicas para la segunda transformación de la madera en Tierra Del Fuego. 2004 – 2017

Adding value to the Fuegian forest. A public policies description for the second transformation of wood in Tierra del Fuego. 2004 – 2017

Juan F. DELGADO *Jfdelgado@untdf.edu.ar*

Instituto de Cultura, Sociedad y Estado - Universidad Nacional de Tierra Del Fuego
Fuegia Basket 251, Ushuaia, Tierra Del Fuego

Recibido: 26/11/2018. Aceptado: 03/04/2019

RESUMEN

El presente trabajo propone realizar una descripción de las políticas públicas para el sector foresto-industrial de Tierra Del Fuego durante el período 2004 – 2017. Este sector cuenta con más de un siglo de antigüedad en la Provincia, basando su actividad principalmente en la madera de lenga (*Nothofagus Pumilio*) proveniente del Bosque Andino Patagónico generando en la actualidad alrededor de unos 70 mil metros cúbicos de rollizos, de los cuales menos del 20% se destina a la transformación secundaria en la Provincia. Si bien el primer antecedente de participación del Estado en la organización de una exhibición es del año 1986, esta estrategia vuelve a ser retomada fuertemente en el periodo abordado. En el marco de la realización de un Trabajo Final de Grado se propone un abordaje cualitativo de análisis documental de normativas e informes de organismos públicos para recorrer las sucesivas tomas de posición del Estado Fueguino desde la declaración de la Emergencia Forestal en el año 2004. A partir de lo cual, de acuerdo a la hipótesis de este trabajo, es posible observar una direccionalidad hacia el agregado de valor, mediante el fortalecimiento de diversos espacios de gobernanza de los recursos naturales cuyo objetivo es hacer más sostenible el sector foresto-industrial.

Palabras clave: Políticas públicas; Tierra Del Fuego; Sector Foresto; Industrial; Valor agregado.

ABSTRACT

The present work proposes a description of the public policies for the forest-industry sector of Tierra del Fuego during the period 2004 - 2017. This sector has more than a century of antiquity in the Province, basing its activity mainly on wood of Lenga (*Nothofagus Pumilio*) from the Patagonian Andean forest currently generates about 70 thousand cubic meters of logs, of which less than 20% are destined to be remanufactured. Although the first antecedent of government's participation in the organization of an exhibition is from the year 1986, this strategy returns strongly in the present period. In the framework of the final degree project, we use a qualitative approach to documentary analysis of regulations and reports from public documents to review the successive position taken by the local government since the declaration of the Forestry Emergency in 2004. From which, according to the hypothesis of

this work, it is possible to observe directionality towards the added value, through the strengthening of governance of natural resources whose objective is to make the forestry-industry sector more sustainable.

Key words: Public policies; Tierra del Fuego; Forestry Sector; Value added.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca realizar una descripción y análisis del marco normativo para el sector forestal en la Provincia de Tierra Del Fuego. A partir de allí, realizaremos una reflexión conceptual acerca de las posibilidades que este brinda para la gobernanza de los recursos naturales. En segunda instancia nos enfocaremos en las políticas públicas para el sector, poniendo el foco en la búsqueda de sustentabilidad de las mismas. Partimos de la hipótesis de que a partir de la Emergencia Forestal declarada por el Gobierno Provincial en el año 2004 existe una direccionalidad de las acciones gubernamentales hacia el agregado del valor mediante la incorporación del diseño como una estrategia de hacer más sustentable al sector. Entendemos que a pesar de algunos trabajos sobre la cadena de valor (Romano, 2007 y 2015, Boyeras, 2009) del sector, de formulación e implementación de políticas públicas (Vara y Collado, 2013) e informes sectoriales (Forquera y Boyeras, 2012; Collado, 2013) la bibliografía acerca aun es escasa, especialmente en cuanto a la evaluación de las política estatales orientadas al sector.

Se entiende que la buena gobernanza de los recursos naturales debe enmarcarse en el desarrollo sostenible (Altomonte y Sánchez, 2016) por lo que intentaremos abordarlos como dos conceptos permanentemente relacionados que se retroalimentan uno a otro constantemente. En este sentido surge la importancia de abordar el concepto de gobernanza de los recursos naturales brindado por múltiples autores, que retomaremos aquí desde Altomonte y Sánchez (2016) que comprende las acciones conjuntas, y el ejercicio de autoridad pública que los distintos agentes del Estado llevan adelante a través del marco de políticas e instituciones vigentes desde una revisión de la bibliografía existente sobre el tema.

Luego de este abordaje teórico pasaremos a describir el marco normativo de Tierra del Fuego, que incluye normas nacionales y provinciales para Ambiente y para el sector forestal. Incluiremos la legislación desde la conformación del Estado Provincial en el año 1991, haciendo énfasis en los objetivos de cada norma, los organismos consultivos y espacios de participación ciudadana que crean y en los ordenamientos territoriales que dictan. Con este mapa de normativa pasaremos a describir el sector foresto-industrial de Tierra del Fuego, retomando aquí la idea de crisis de sustentabilidad para el sector forestal planteado en la Tesis de Maestría “Tensiones en la cadena de valor foresto – industrial. El caso para Tierra Del Fuego” (Romano, 2007) a partir del auge de la actividad forestal que vivió la Provincia en el inicio de la década de 1990.

Los últimos apartados de la ponencia buscan poner al Estado en movimiento, recopilando las principales iniciativas y dificultades del sector de la segunda transformación de la madera en la Provincia. Es importante destacar el rol de los organismos nacionales instaurados en el territorio como el INTA, por su acción incorporando recursos de capacidades técnicas y financieras para los actores locales, lo cual parece ser fundamental para fortalecer las acciones del Estado Provincial.

METODOLOGÍA

Utilizaremos para el cumplimiento de nuestros objetivos una metodología predominantemente cualitativa, basada en la revisión de la bibliografía existente, análisis documental de las diversas normativas e informes de organismos públicos provinciales y nacionales del período abordado. A esto le sumaremos algunos elementos que resultan significativos, los cuales fueron obtenidos de entrevistas en profundidad realizadas por el autor a funcionarios públicos relacionados con el sector foresto-industrial de la construcción de la presente ponencia y otros trabajos relacionados.

MARCO TEÓRICO

Desarrollo Sustentable

Nos proponemos reflexionar en este segmento acerca de los debates alrededor del desarrollo sustentable. Es importante enmarcar el mismo en el recorrido que el concepto “Desarrollo” ha iniciado desde mediados del siglo pasado a la actualidad, cuyas teorizaciones surgen desde la ciencia económica luego de la segunda guerra mundial, cuando buscaron encontrar explicaciones y soluciones a las distintas situaciones económicas de las naciones (Gutiérrez Garza, 2007).

En particular nos enfocaremos en las posturas que en la década del 80 comienzan a tomar vigor poniendo el énfasis en lo sustentable desde una perspectiva holística y multidisciplinaria del desarrollo. Estas concentran su crítica en los efectos sobre el medio ambiente de un desarrollo económico basado en el consumo masivo, industrializador que sobreexplota los recursos naturales y que plantea al crecimiento como ilimitado. Desde entonces la idea de desarrollo sostenible se ha diversificado (Hopwood, Mellor y O’Brien, 2005). Existen varias corrientes, desde las que ponen el acento en reducir la contaminación y manejar los desperdicios, hasta las que sostienen que es indispensable transformar la esencia del desarrollo capitalista.

Esta situación comienza a ser denunciada mediante la creación del Club de Roma (1972), cuya postura sobre los límites del crecimiento tomó notoriedad cuando en 1987 el Informe Brundtland fue presentado en la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo de las Naciones Unidas donde propone impulsar al desarrollo sustentable entendido como aquel “desarrollo que permite satisfacer las necesidades de la presente generación, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas” como un camino para corregir la crisis ecológica global y los problemas de equidad (CMMAD, 1987. Citado en Gutiérrez Garza, 2007).

En este punto consideramos importante destacar la respuesta Latinoamericana al Club de Roma plasmada en el Modelo Mundial Latinoamericano de la Fundación Bariloche (1976) donde plantean que

“El Modelo, en ese sentido, se apoya sobre la premisa de que sólo cambios radicales en la organización social e internacional del mundo actual pueden liberar al hombre definitivamente del atraso y la opresión. Se propone entonces un proyecto de sociedad basado en la igualdad y en la plena participación de todos los seres humanos en las decisiones sociales. El consumo material y el crecimiento económico se regulan de manera que permitan lograr una sociedad intrínsecamente compatible con el medio ambiente” (p. 19)

Como podemos observar, las posturas sobre el desarrollo sostenible buscan un nuevo equilibrio entre el uso de la Naturaleza y la atención a las necesidades humanas. Ninguna postula un regreso a la “edad de piedra”, ni reniega de la tecnología y la ciencia, sino que las ponen en un nuevo contexto (Gudynas, 2009). El aporte de los enfoques multidisciplinares obliga a un debate entre las disciplinas que pueden ser parte de la discusión sobre el desarrollo sustentable y las interacciones entre ellas, a repensar el objeto de estudio más allá de lo puramente económico y por último vuelve a poner sobre la mesa el debate sobre el rol del Estado y del Mercado, por lo que los debates sobre la sustentabilidad de los modelos de desarrollo no se reducen a lo puramente biológico o ambiental, sino que son debates profundamente políticos.

Gobernanza de los recursos naturales

La importancia de los recursos naturales para las economías nacionales llevó a que por su forma de explotación (principalmente en la minería y la extracción de petróleo y gas de manera no convencional) se generan diversos conflictos sociales por los riesgos y consecuencias ambientales que estas prácticas pueden producir.¹ Esta práctica de asambleas vecinales u organizaciones ambientales ha logrado diversos resultados, en algunos casos más positivos que otros, pero sin dudas han existido casos que han logrado poner en agenda sus reclamos.²

A partir de estas situaciones la gobernanza³ de los recursos naturales ha ido cobrando importancia tanto en la bibliografía existente como en las políticas estatales. Existen hoy una multiplicidad de definiciones, una primera forma de entender este concepto es decir que comprende las acciones conjuntas y el ejercicio de autoridad pública que los distintos agentes del Estado (de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y de los organismos regulatorios sectoriales, entre otros) llevan adelante a través del marco de políticas e instituciones vigentes (Altomonte y Sanchez, 2016: 16). El supuesto básico del enfoque de Gobernanza es que el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, incluso si dispusiera de todas las capacidades y la fuerza requeridas para gobernar. Se plantea entonces que la dirección del gobierno no puede ser reducida solo a su propia acción, por lo que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia producen de manera asociada un buen número de políticas (Aguilar, 2010:28 – 35).

La gobernanza de los recursos naturales se ejerce entonces por medio de instituciones formales, informales y decisiones políticas soberanas, cuya acción debería regir el funcionamiento de los sectores extractivos y el aprovechamiento de sus beneficios. Es el conjunto de mecanismos, procedimientos y reglas establecidas formal e informalmente por las instituciones. Para ello, se dice que la gobernanza debe incluir no solamente al sector público sino a todos aquellos actores relacionados directa e indirectamente a la práctica que se realiza y al territorio en el que la misma se realiza. Podríamos entenderla entonces luego de este breve recorrido como “el gobierno del sistema de relaciones y conductas que articulan el funcionamiento de la industria en su entorno social, político, económico y natural” (Altomonte y Sánchez, 2016: 16).

Marco Normativo

¹ Sin pretensión de exhaustividad se presentan algunas de las reivindicaciones de estas asambleas se observa en el siguiente documento: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/08/08/argentina-comunicado-del-5to-encuentro-de-asambleas-socioambientales/>

² Famatina ha sido uno de los lugares que más logró visibilizar su causa <https://www.lanacion.com.ar/1843559-famatina-la-historia-de-un-pueblo-que-en-nueve-anos-expulso-a-cuatro-mineras>

³ Si bien el término gobernanza era utilizado en el lenguaje de la administración pública comienza a generalizarse en este nuevo sentido en el año 1989 a partir a partir del reporte del Banco Mundial “El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable” (Aguilar, 2010)

El presente apartado busca realizar una descripción del Marco Normativo del Sector Forestal de Tierra Del Fuego. El mismo consiste en un primer abordaje del tema, por lo que no busca ser exhaustivo ni analizar la normativa como un objeto de estudio exclusivo sino que busca considerarlo como la manera en que se expresan diversas tomas de postura por parte del Estado Nacional y el Provincial acerca del ambiente y más específicamente del bosque.

A modo de síntesis de la normativa previa al período abordado presentamos el siguiente esquema

Esquema 1: Marco normativo Ambiental y Forestal para Tierra Del Fuego. Años 1990 – 1999

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de INFOLEG y DecoLey

Normativa Forestal

En el año 2002 mediante Decreto Provincial 2502/2002 se aprobó el Inventario forestal provincial, la Calificación de los Bosques y la constitución de las reservas forestales de producción. Esto rápidamente desembocó en la Declaración de Emergencia Forestal en el año 2004 mediante Decreto Provincial 4910/2004 por el plazo de un año, que luego se extendió mediante Decreto Provincial 242/2006.

En el año 2007 se promulga la Ley Nacional 26.331 de Presupuestos mínimos para la protección ambiental de los bosques nativos. La misma plantea entre sus objetivos la conservación mediante el ordenamiento territorial de los bosques nativos frente al avance de la frontera agropecuaria, intentando mantener la superficie de bosque nativo existente y los procesos ecológicos y culturales que en él ocurren. El ordenamiento se realiza en tres categorías de acuerdo a su Artículo N° 9: Uno o Rojo, de muy alto valor de conservación, por lo que no deben ser transformados. Dos o Amarillo, sectores de mediano valor de conservación que pueden ser degradados, pero que a juicio de la autoridad de aplicación pueden incluir en su manejo actividades de restauración y tres o verde, sectores de bajo valor que pueden ser transformados total o parcialmente para otros usos dentro de los límites de la normativa vigente. Para esto establece como Autoridad de Aplicación en jurisdicción nacional la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que en el futuro la reemplace y crea el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan.

Luego de los incendios forestales de gran magnitud y repercusión sociales ocurridos en el año 2012 en los alrededores de “Bahía Torito” en las costas del Lago Fagnano⁴, ubicado en el centro de la Isla grande de Tierra Del Fuego se promulga la Ley Provincial 869. La misma establece el marco Normativo Provincial Complementario a la Ley Nacional 26.331 (Vara y Collado 2013). La norma permite acceder al financiamiento previsto en la Ley nacional y busca optimizar la aplicación jurisdiccional de la referida ley nacional y compatibilizarla con la legislación provincial vigente, en un marco que permita orientar el proceso de producción social del espacio y del suelo, propender al aprovechamiento ambientalmente racional y sustentable, conservación y defensa de los bosques nativos y sus ambientes relacionados, como expresión espacial de la aplicación integral y concurrente de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales de la Provincia. Se crea la Comisión Consultiva de Bosques Nativos, que pasa a ser una instancia de consulta obligatoria para la elaboración y actualización del ordenamiento de los bosques nativos y se aprueba el ordenamiento de los mismos en la Provincia.

Luego de ese debate surgió la iniciativa de Secretaria de Desarrollo Sustentable y Ambiente de la Provincia en el año 2013 de modificar el aforo percibido a los usuarios de madera. Esto buscó favorecer fuertemente a quienes agregaban valor a la madera y dotaba de mayor carga impositiva a quienes comercializaban la madera luego de la transformación primaria, sin embargo esta política que buscaba fortalecer el proceso de transformación secundaria no tuvo éxito y quedó rápidamente en desuso⁵.

En el año 2016 se promulgó el Decreto Provincial N° 2821/16 que entre sus considerandos refiere a una crisis del sector, por lo que aprueba un Programa Foresto-Industrial a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Entre sus directrices encuentra al desarrollo económico, al uso sustentable del bosque, la equidad social y la calidad institucional. Su estrategia central consiste en la elaboración participativa de este programa basado en la lengua fueguina como “política de Estado a largo plazo” buscando lograr un sector “competitivo y sustentable a nivel nacional e internacional” para esto autoriza al Estado a la compra por dos millones de pesos para el ejercicio 2017 de mobiliario, pisos, molduras y otros productos fabricados en Tierra Del Fuego. Por último crea el Consejo Consultivo Foresto – Industrial en el marco de la Ley Provincial 145 para seguir este programa y el cumplimiento de objetivos, metas e impactos del mismo.

Marco histórico del Sector Forestal en Tierra Del Fuego

La actividad forestal cuenta con más de un siglo de historia en la Provincia. La madera más utilizada del Bosque Andino Patagónico es la lenga (*Nothofagus Pumilio*), que tarda entre 100 y 200 años en volverse maleable y que puede alcanzar los 30 metros de altura. Su madera es de alto valor comercial y para su uso se deben respetar variadas normativas que observaremos a continuación. Por tratarse de un bosque nativo su tasa de aprovechamiento es menor que la de los bosques implantados (Romano, 2015)

Dentro de los grandes referentes del sector primario podemos encontrar a productores locales como Padin, Mansilla o Bronzovich. Este último sin dudas ha sido el principal referente contando con más de 50 años de actividad. La llegada de Trillium marca un hito importante

⁴ “Incendio Forestal sin control en Tierra Del Fuego ya consumió más de mil hectáreas” Ver: <http://www.ambito.com/620885-incendio-forestal-sin-control-en-tierra-del-fuego-ya-consumio-mil-hectareas>.

⁵ “Se implementó un nuevo sistema de aforo forestal” (Diario del Fin del Mundo) ver:

<http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2013/08/07/49125-se-implemento-un-nuevo-sistema-de-aforo-forestal>

ya que adquiere una gran cantidad de tierras para su explotación y presenta un proyecto inicial que por su volumen superaba ampliamente a todos los existentes.

A continuación presentamos dos gráficos que colaboran a comprender el sector. La primera describe cómo se aprovecha lo extraído para la cadena de la madera y el mueble, mientras que en la segunda podemos observar el destino que tiene la producción. Consideramos importante destacar el la gran magnitud del uso de la madera de alta calidad proveniente del bosque nativo para la fabricación de Pallets que son utilizados por la industria electrónica, aspecto que es considerado como irracional por distintos actores que se preocupan por la sustentabilidad de la industria forestal provincial.

Gráfico 1: Tamaño de los eslabones de la cadena de Madera y el Mueble de Tierra Del Fuego. Año 2013.

Fuente: Pablo Villena. 2013. Capacidad Instalada Foresto Industrial TDF. Programa “Competitividad y gestión sustentable de las cadenas productivas TDF” Gobierno de la provincia de Tierra del Fuego / BID – Fomin 30 de abril 2013

Gráfico 2: El Sector Forestal en Tierra Del Fuego. Año 2011

Fuente: Catalogo de Operación Lengua, Ministerio de Industria de Tierra del Fuego. Año 2011

Crisis de Sustentabilidad

De acuerdo a lo planteado por Romano (2007) en su tesis de maestría el sistema forestal provincial entra en crisis en la segunda mitad de la década del noventa por dos hechos relevantes. Primero, el ingreso de la empresa “Lenga Patagonia SA” (Trillium Corporation) compra bosque privado y estancias hasta alcanzar las 75 mil Hectáreas y unas 270 mil Hectáreas más en la porción chilena de la Isla Grande de Tierra Del Fuego. De acuerdo al presidente de la firma la empresa buscaba Instalar una planta de aserradero para lograr el reprocesamiento de la madera y obtener productos de mayor valor⁶.

“Ellos llegaron con un megaproyecto industrial y aprovechar superficies enormes, quizás con la intención de hacer astillas como se estaba haciendo en ese momento en Chile. A partir de las presiones el proyecto fue cambiando mucho” (Entrevistado 3)

Los movimientos ambientalistas denunciaban que la empresa buscaba desarrollar un proyecto similar a los que existían en la región Magallánica de Chile para exportar sus productos a papeleras japonesas. Debido a movilizaciones y movimientos de defensa del bosque nativo, especialmente entre la población de Ushuaia (Vara y Collado, 2013) el proyecto se modifica en varias oportunidades, pasando de prever cosechar 240.000 metros cúbicos a 85.000⁷. La presión social liderada por algunas fundaciones como Finisterrae llevó a la discusión del modelo de utilización del bosque, logrando que la respuesta estatal sea la Ley Provincial N° 202 en la que se prohíbe exportar astillas y rollizos. La empresa finalmente se dedicó principalmente a aprovechar las tierras adquiridas bajo la modalidad de Venta de Bosque en Pie (Romano, 2015).

“En un momento se quedó como estancado, después empezó a vender bosque en pie a otros productores locales y otras actividades” (Entrevistado 3)

El segundo se relaciona a la aprobación del Inventario Forestal Provincial, que “desnuda una realidad de finitud del recurso forestal y motiva restricciones en cuanto a la superficie para el aprovechamiento de bosques primarios fiscales” (Vara y Collado, 2013: 5) en la Provincia que motivó la presentación paralela por parte de un grupo de especialistas de un informe denominado “Análisis de Posibilidad” de los bosques de Tierra Del Fuego en el que expresaban su preocupación acerca de los números presentados en el inventario y de ciertas prácticas del sector.

“En ese momento había una crisis en el sector, en esos años las políticas eran: “Hay que dar trabajo”. Se incrementaron mucho a los aprovechamientos y el bosque virgen cada vez estaba más lejos y la disponibilidad de madera era cada vez más escasa, era un escenario complejo porque la sustentabilidad implica que la actividad económica pueda mantenerse en el tiempo. Veíamos ahí una luz de alerta muy fuerte” (Entrevistado 1)

Esto llevó a que en el año 2004 se dicte la emergencia forestal provincial, a partir de la cual se reducen las tasas de corta para los bosques fiscales para poder asegurar el abastecimiento mediante bosques públicos para la Industria forestal.

“En el año 2004 veíamos que el sector forestal tradicional, cerrado, estaba funcionando en un esquema que no se sostenía, demandaba mucho bosque y los beneficios que se obtenían de ese aprovechamiento forestal no eran tan importantes como para justificar el aprovechamiento de esas grandes superficies de bosque” (Entrevistado 1)

“A partir de la información que surge del inventario lo que hicimos fue reducir la tasa de corta a la mitad. De 1000 hectáreas se aprovechaba la mitad... y sacaban el mismo

⁶ “La explotación del bosque, una cuestión que requiere estudio” La Nación, 1998. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/199352-la-explotacion-del-bosque-una-cuestion-que-requiere-estudio> .

⁷ “Sigue la controversia por la tala de lengas en Tierra del Fuego” La Nación, 2001. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/53939-sigue-la-controversia-por-la-tala-de-lengas-en-tierra-del-fuego> .

volumen. Al productor no le cambió pero si tuvo que ponerse a procesar manera de menor calidad” (Entrevistado 3)

RESULTADOS

El Estado en Movimiento

A partir de lo propuesto en los segmentos anteriores que podríamos considerar como un abordaje estático, intentaremos retomar mediante la idea de Políticas Públicas de Oszlack y O'Donnell entendida como:

“Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (O'Donnell, 1984: 112-113).

A partir del relevamiento de diversos documentos públicos y bibliografía sobre el tema, en conjunto con el análisis preliminar de entrevistas realizadas en el marco de diversos proyectos encontramos que la primera acción de la que encontramos registro es previa a la provincialización, cuando en el año 1986 se realizó una exposición de carpinteros. A partir de allí nos trasladamos hasta Diciembre del año 2004, cuando luego de la Emergencia Forestal se realiza la “Primera Exposición de Muebles, Cerramientos y Afines” organizada por el Ministerio de Producción, el INTA y un conjunto de carpinteros local.

“Se nos ocurrió que para promover la sustentabilidad había que trabajar sobre el eje social, abordado desde el desarrollo de la cadena de valor local (...) A partir de ese proceso ellos pudieron incorporarse al sector forestal, sentirse parte y se transformaron en un actor importante” (Entrevistado 1).

La misma fue declarada de Interés Provincial y concurrieron a ella alrededor de 4000 personas donde los carpinteros pudieron mostrar sus oficios y comercializar sus productos. Este evento se realizó nuevamente en 2008. A partir de allí, mediante diversas acciones se llegó a la conformación de la Cooperativa de Carpinteros en Ushuaia en la que los carpinteros manifestaban la necesidad de contar con un secadero que genere los materiales necesarios para producir. Para esto se realizó la cesión de un predio en la entrada de la ciudad de Ushuaia, con el proyecto de “Instalación de una cámara de secado y construcción de tecnología de depósito y proceso” (Boyeras, 2009) ya que de acuerdo a un relevamiento del INTA del año 2012 sólo el 24% de los transformadores secundarios de la madera cuenta con secaderos, de los cuales la mitad son de tipo artesanal (Boyeras y Forquera, 2012).

“La cooperativa tenía un problema de lugar para poner las maquinarias que se compraban a través de programas, en ellas había material para un secadero. La provincia les cedió un terreno cerca del Río Olivia, ahí hay un Galpón grande que es de la cooperativa.” (Entrevistado 2)

Sin embargo, pese a la relevancia que los entrevistados le asignan a este proceso para la calidad del producto posterior el proyecto de Secadero no pudo ser llevado adelante. En la actualidad el predio es utilizado como vivienda por alrededor de una veintena de carpinteros.

El siguiente paso se da con Operación Lengua, mediante un convenio suscripto por el Gobierno Provincial, el INTA y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires representado por el Centro Metropolitano de Diseño con el fin de “agregar valor a los productos realizados en

madera de Lengua y contribuir al desarrollo sustentable del sistema forestal fueguino”. Su primer paso fue una convocatoria a estudios de diseño en la que final quedaron seleccionados 3 estudios, uno para cada nodo de carpinteros.

“No había una identidad del mueble de Lengua, ahí vimos la necesidad de diferenciar y darle una identidad a nuestra madera” (Entrevistado 1)

“En ese momento lo que más preocupaba era el crecimiento del uso de la madera de Lengua para pallets, incorporar diseño y mostrar la nobleza de la Lengua por un lado para generar valor y por otro para generar conciencia y no usar la madera para pallets” (Entrevistado 2).

El primero de los núcleos estaba conformado por la cooperativa de carpinteros de Ushuaia, el segundo por las grandes fábricas de la misma ciudad y el último por diversos productores de Río Grande. A partir de esto se realizó un catálogo de productos para su comercialización, se realizó una exhibición de productos en la Ciudad de Buenos Aires y en 2012 una exhibición de Muebles en el Shopping Paseo del Fuego de Ushuaia⁸. De la muestra también fue parte el resultado de otro proyecto financiado por el CFI de “Agregación de valor a través del diseño”, realizado en el mismo período en el que se contrataron a tres estudios de diseño para tres líneas de mueble teniendo en cuenta: 1) la carga de diseño, 2) la identidad y 3) el costo del producto.

“Todo esto implicaba un cambio en el paradigma de producción. El paradigma de todos, excepto de los grandes, es el trabajo a pedido, van y miden, cada trabajo es diferente. La producción seriada implica otras esquema, desde lo financiero también, hay que tener espalda para poder stockear muebles y cumplir con pedidos que no son locales, que no conoces la gente, que cómo los cobras, ósea implica otras capacidades que... Ellos nos decían: Nosotros somos carpinteros, no somos empresarios” (Entrevistado 1)

“A veces los actores existentes no cambian, un tipo que hace aserrado difícil que haga muebles. Uno que hace encargos difícil que quiera hacer “seriados” con otros” (Entrevistado 3)

El relevamiento de AER – INTA Ushuaia realizado en el año 2012 da cuenta de cómo los propios carpinteros confirman desde su percepción el aumento de la presencia del Estado en el período abordado, lo que resulta significativo si tomamos en cuenta los valores previos a la declaración de la Emergencia Forestal

⁸ Extraído del Catálogo de Operación Lengua 2011, Ministerio de Industria, TDF.

Gráfico 3: Percepción de carpinteros respecto al sector forestal de Tierra Del Fuego. Año 2012

Fuente: “Relevamiento-socio productivo de carpinterías de TDF. Transformación secundaria en la cadena de Valor de la Lengua Fuegoña” AER Ushuaia – INTA (Boyeras y Forquera, 2012).

Entre carpinteros artesanales y empresarios

Un punto que resulta importante es la falta de personal capacitado para realizar los trabajos de manera tal que puedan cumplir con los estándares de calidad para cumplir con la producción que incorpora el diseño para ser realizado en serie. Si observamos el relevamiento de AER – INTA de 2012, vemos que:

Cuadro 1: Ambito en el que aprendieron el oficio los propietarios - responsables de las Unidades Productivas. Tierra Del Fuego. Año 2012

Establecimiento	Total
Taller	77%
Establecimientos educativos	8%
Establecimientos de Instrucción de Oficios	1%
Sin instrucción específica. Solo dirige	14%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AER INTA - Ushuaia (Boyeras y Forquera, 2012)

Lo que resulta significativo es que ninguno de los que aprendió el oficio en Establecimientos Educativos o de Instrucción de Oficios lo hizo en Tierra Del Fuego, donde si aprendieron la tarea el 40% de los que lo hicieron en un Taller (Boyeras y Forquera, 2012). Algo que se ve reflejado como un punto en común en las entrevistas realizadas.

“Una de las cosas que no pudimos lograr fue que el Ministerio de Educación incorporé la necesidad de trabajar el tema de los oficios vinculado a la actividad forestal. Si bien se fortaleció el centro de artes y oficios de Tolhuin, la idea era fortalecer uno en Río Grande y crear una Escuela técnica en Tolhuin. Bueno, ahí falta mucho por hacer y actualmente falta, es una necesidad que surgió en la última reunión del Consejo: ¿Quién va a agregar valor a la madera? ¿Cómo estamos a nivel de oficio?” (Entrevistado 1)

“También si querés hoy, un problema fue que para los carpinteros la capacitación en como leer, en cómo trabajar con un diseñador, el dialogo costaba. Cómo leer un plano y cómo hacer un prototipo, todo eso también fueron temas que surgieron en la ejecución del proyecto” (Entrevistado 2)

Resulta claro que la política pública ha tenido éxito en la organización de exposiciones que permiten visibilizar la labor de los carpinteros, sin embargo parece emerger de las entrevistas un paso anterior sobre el que es necesario poner atención. Parece ser necesario que el objetivo del Estado apunte a un paso anterior a este, es decir que apunte a la formación del oficio y al fortalecimiento de los carpinteros como empresarios. Por un lado esto permitirá que puedan mejorar los estándares de cumplimiento de diseño, de calidad del producto y los tiempos de entrega, por otro lado las mayores capacidades empresariales permitirían el acceso a financiamiento y proyectos para lograr un mayor volumen de producción. Todo esto en conjunto con la calidad del secado técnico de la madera pareciera ser necesario para poder pensar en que el sector logre abastecer al mercado local y pueda pensar en comenzar a exportar sus productos al Territorio Continental Nacional de manera exitosa.

“Probablemente lo que haya que desarrollar es la empresarialidad, probablemente si al tipo le decís: - Veni, todavía no te voy a dar nada. Veni, tenes que hacer siete cursos y no sé si va a querer estar” (Entrevistado 2)

“Pensar en una producción en línea, en carpinteros sin lugar, la seguridad (...) Trajimos en un momento a unos potenciales compradores del Buenos Aires Design y te decían: Bueno, pero no quiero 2 mesas, quiero 100 mesas y ¿quién hace 100 mesas? ¿Quién tiene lugar?” (Entrevistado 2)

Resulta interesante la tarea abordada a partir de 2016 con el Decreto 2821/16 donde el diseño se incorpora para muebles escolares donde el Estado Provincial aparece como comprador garantizado de mercadería por el valor de dos millones de pesos. El Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico (CIEFAP) creó una delegación en Tolhuin y comenzó a trabajar en un diseño de sillas y bancos para escuelas en conjunto con diseñadores de Bariloche, lo que resulta en un avance en cuanto al trabajo conjunto con los carpinteros, pero existen aspectos donde si bien se fortalece el interés desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Provincia⁹ no hay avances significativos en aspectos esenciales como el Secado para garantizar la calidad del producto terminado y que no se repitan experiencias pasadas.

“En otras oportunidades el IPV accedió a que las ventanas de las viviendas sociales sean con madera de Lengua... y no se secaba la madera, no había una tipificación del producto y terminó siendo un problema. Eso desmotiva y desvaloriza la Lengua.” (Entrevistado 1)

⁹Véase “Certificación de secado técnico” del Gobierno de Tierra Del Fuego, Min. De Agricultura, Ganadería y Pesca, ver: <https://agp.tierradelfuego.gov.ar/desarrollo-forestal/>

Relación del Régimen de Promoción Económica con el sector Foresto - Industrial

Si bien el presente trabajo pone el énfasis en la problemática del sector forestal es necesario abordar la relación que aparece inevitablemente cuando se busca exportar productos fuera del Área Aduanera Especial. Recordemos que en el año 1972 se sanciona la Ley 19.640 que establece el Régimen de Promoción Económica que fortaleció fuertemente la industria electrónica en la década del 80'y luego nuevamente a partir de su reapertura en el año 2003, llegando a emplear a alrededor de 15.000 personas en el período 2009 – 2013 (Hermida, 2018, y Romano, 2018). Esto genera condiciones territoriales particulares que configuran un aspecto que rápidamente aparece y en el que concuerdan los actores que han buscado llevar adelante las políticas descriptas anteriormente

“Falta revisar la ley para que este tipo de productos gocen de los beneficios de la Ley (19.640), no pudimos destrabar ese tema. Cada vez que queríamos mandar algún mueble para una exposición en el norte era un tramiterio en la aduana. Imaginate los que querían sacar alguno de estos muebles, no había cómo, y si lo sacabas tenías que pagar todos los aranceles” (Entrevistado 1)

“La ley te genera tensiones en cualquier sector de uso de recursos humano, de uso de la tierra, crece la Industria y ocupa cualquier terreno o galpón a precios que un emprendedor no puede pagar y también se ve bastante claro que la cultura emprendedora o PyME se desarrolla cuando cae la industria y se desaparece cuando la Industria crece” (Entrevistado 2)

En este sentido resulta interesante resaltar la relación inversa que existe entre el crecimiento del sector industrial de Tierra Del Fuego y el de los sectores primarios de Tierra Del Fuego. Este aspecto que está siendo observado en otros Proyectos de Investigación (Delgado y Hermida, 2018) también aparece entre los entrevistados. Es posible pensar que la crisis de sustentabilidad sufrida por el sector durante la llegada de Trillium se da con la crisis industrial de la década del 90'y que la Emergencia forestal de 2004 que reduce el volumen de extracción del bosque coincide con el comienzo de la recuperación industrial.

“La complejidad de la Provincia es hacer el trámite aduanero y ahí le genera un costo adicional al tener que contratar un despachante si tenes que hacer el IVA, la devolución, un montón de trámites que al carpintero lo exceden (...) los pequeños a duras penas son monotributistas” (Entrevistado 2)

“El Beneficio está para productos de ensamble, o para otros productos. Ni siquiera estaba contemplado el ítem muebles, ahí estaba la traba. Y por supuesto si el herraje, el lustre no era local también esto constituía un impedimento. En un producto que ya tiene el agregado de valor el 21% es mucho, la rentabilidad puede ser eso si vos lo podes reintegrar, con eso cubrir los fletes a los principales centros de consumo.” (Entrevistado 1)

Este punto se encuentra relacionado con algunos aspectos del apartado anterior ya que al intentar destinar la producción a un área aduanera diferente a donde se origina el producto se deben cumplir requisitos de exportación, que incluyen la certificación de origen en la Secretaria de Industria de la Provincia, lo que de acuerdo al informe de AER – INTA Ushuaia (Boyeras y Forquera, 2012) resulta como la principal dificultad para pensar el potencial del sector respecto de las ventas fuera del continente

CONCLUSIONES

Hemos recorrido diversos aspectos que resultan de importancia para analizar la acción del Estado para el sector foresto industrial de Tierra Del Fuego entre los años 2004 y 2017. Al pensar los órganos consultivos creados por las diversas normativas como el COFEMA, el Consejo Provincial de Medio Ambiente, el Consejo Provincial de Bosques y la Comisión Consultiva de Bosques Nativos encontramos que estos espacios resultan positivos para la buena gobernanza de los recursos naturales. Es de destacar que en muchos casos estos organismos le dan voz y voto a distintos actores del sector privado y de la sociedad civil pudiendo influenciar incluso en las asignaciones de ciertos fondos creados en la normativa observada. Estos espacios han sido interesantes para resolver las disputas de intereses ante la necesidad de ordenamiento territorial de los bosques durante la implementación de la Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección del Bosque Nativo y destinar sus fondos, a su vez la reciente creación del Consejo Consultivo de la Foresto – Industria resulta un ámbito prometededor ante sus primeros resultados para favorecer el sector.

Tanto la modificación de la Ley Provincial de Bosques luego de la aparición de la Empresa Trillium y la declaración de la Emergencia Forestal en 2004 muestran que los diversos sectores que propiciaron dichas cuestiones han tenido respuesta del Estado Provincial para la protección del Estado. Consideramos que es importante comenzar a poner en dialogo la explotación del bosque en relación con la intensidad del modelo industrial ya que la Emergencia Forestal se dicta en un momento donde más allá del Inventario, el empleo industrial comienza a crecer y en la emergencia del sector Foresto – Industrial es abordada como una problemática en un momento donde la Industria Faguina perdió una cantidad significativa de puestos de trabajo. Esta incertidumbre también pone en riesgo la actividad de quienes utilizan la madera de lenga para hacer pallets para la Industria, destino que pese a ser rentable generó críticas de diversos sectores que consideran que usar una materia prima de alta calidad para transportar electrónica de consumo es un uso irracional del recurso.

Podemos observar a lo largo del trabajo que las políticas públicas para el sector foresto – industrial se orientan hacia el sector de los carpinteros que trabajan con madera proveniente del bosque nativo. El inventario forestal marca un hito en la dirección del Estado, ya que se encuentra cercano en el tiempo a la lucha de los ambientalistas frente a Lenga Patagonia. A partir de allí, con la declaración de la emergencia forestal las acciones estatales abandonan gradualmente al sector primario (solo encontramos un cambio de aforo sin grandes efectos) y se dirigen a intentar agregar valor mediante el diseño. El INTA aparece como un actor destacado promoviendo acciones e intentando identificar algunas de las problemáticas de un sector sumamente heterogéneo, que requiere fortalecer las capacidades en cuanto al acceso a materia prima de calidad, al propio oficio y a las capacidades empresariales. Resolver esto resulta un paso esencial para que los proyectos iniciados para poder acceder a los principales centros de consumo del país sean factibles. Sin embargo, es importante reconocer los límites del sector, ya que no resulta factible que este pueda competir con la producción seriada a partir de otras maderas más económicas. Por lo que se debe tener en cuenta que el sector difícilmente pueda crecer mucho más en cuanto a puestos de trabajo que los que genera en la actualidad.

RECOMENDACIONES

Consideramos necesario resaltar que a partir de la crisis del modelo industrial que experimenta la Provincia los trabajos que observen el sector deberán tener en cuenta dos aspectos. Uno es qué sucederá con la competencia por el uso de la tierra, que constituía una de las principales dificultades de los carpinteros debido a los elevados montos que debían pagar

para acceder a galpones o terrenos. Otro factor es que a partir de dicha crisis no se vuelva a poner en riesgo la sostenibilidad del modelo de aprovechamiento del bosque. Consideramos que existe un riesgo de re-primarización, ya que bajará tanto la demanda de pallets que utiliza la industria por el descenso de la producción como la demanda de madera para muebles por la pérdida de nivel salarial del mercado interno. Si bien está perdida del nivel de salarios altos que ofrecía la industria puede hacer que sea más sencillo contratar trabajadores para el sector de carpinteros, también repercutirá en el nivel de ventas de un producto que, como observamos en el trabajo difícilmente pueda competir con otros muebles más económicos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, L. (2010) “Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar” Fundación Friedrich Naumann para la Libertad Proyecto México. México, 2010.
- ALTOMONTE, H. y SÁNCHEZ, R (2016) “Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe” CEPAL, Santiago de Chile, 2010 <https://doi.org/10.18356/0edf6614-es>
- BOYERAS, F. (2009) “Redes y organizaciones vinculadas a la cadena de valor forestal de Tierra del Fuego, para la construcción del desarrollo local” Tesis de especialización en desarrollo rural, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, 2009. <https://doi.org/10.5962/bhl.title.53636>
- BOYERAS, F. y FORQUERA, E. (2012) “Relevamiento Socio-Productivo Carpinterías de TDF. Transformación Secundaria en la Cadena de Valor de la Lengua Fueguina” Agencia de Extensión Rural – INTA. Ushuaia, 2012
- DELGADO, J. y HERMIDA, M. (2018) “Más allá del Régimen. Políticas públicas para el desarrollo económico en Tierra del Fuego, entre 2003 a 2015.” I Congreso Argentino de Desarrollo Territorial, UNVM, Villa María, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264276710-5-es>
- FUNDACIÓN BARILOCHE (1976) “Modelo Mundial Latinoamericano” Nueva Sociedad Nro. 22 ENERO-FEBRERO 1976, PP. 16-29
- GUDYNAS, E (2009) “El mandato ecológico. Derechos de la Naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución” Editorial Abya Yala, Quito, 2009.
- GUTIÉRREZ GARZA, E (2007) “De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Hacia la construcción de un enfoque multidisciplinario” Trayectorias, Nro. 25, Año IX. Septiembre - Diciembre 2007
- HERMIDA, M. (2018) “La conformación del Estado Fueguino”. e-l@tina: Revista electrónica de estudios latinoamericanos, 16, (63), abril-junio.
- HOPWOOD, B., MELLOR, M. y O'BRIEN, G. (2005). Sustainable Development: Mapping Different Approaches. Sustainable Development, 13, 38–52. <https://doi.org/10.1002/sd.244>
- ROMANO, S. (2007) “Tensiones en la cadena de valor foresto - industrial. El caso de Tierra del Fuego” Elementos de política pública. Tesis de Maestría en Economía y Desarrollo industrial con mención en la PyME, Universidad Nacional de General Sarmiento y Universidad Nacional de Mar del Plata, 2007. <https://doi.org/10.19137/qs.v13i0.6>
- ROMANO, S (2015) “Tensiones en la cadena de valor foresto – industrial. Elementos de política pública”
- ROMANO, S., KATAISHI, R. y DURAN, L (2018) “La promoción industrial en Argentina: entramado normativo para el caso de la ley 19.640” Economía, Sociedad y Territorio, xviii, núm. 58, 2018, 947-976. El Colegio Mexiquense, México, 2018. <https://doi.org/10.22136/est20181214>

VARA, P. y COLLADO, L (2013) “Hacia la implementación de políticas de protección ambiental de los Bosques Nativos. Un Análisis del Proceso de Dialogo iniciado entre el 2008 – 2012 para el Ordenamiento de los Bosques de la Provincia de Tierra Del Fuego” XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de Julio de 2013. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2017.15.060>