

# Actividad forestal en Argentina: su avance desde un análisis de la Ley N°25.080 desde su promulgación a la actualidad

Guillermo Andrés Cavagnaro

Catedra de Economía Agraria – Departamento Economía, Desarrollo y Planeamiento Agrícola - Facultad de Agronomía - Universidad de Buenos Aires

## RESUMEN

Se define al término forestación como aquella actividad que se ocupa de estudiar, fomentar y gestionar la práctica de las plantaciones, especialmente de los bosques, como lo que son, recursos naturales renovables. La actividad forestal más común es la plantación, renovación y tala de árboles maderables; por extensión, se conoce con este mismo nombre a los bosques artificiales destinados a su explotación maderera. Sin embargo, otra parte de las labores en el ámbito forestal se refieren al desarrollo de nuevas variedades arbóreas, al estudio de las existentes, a la investigación sanitaria y ecológica del ambiente. Por otro lado, la forestación busca indagar acerca del impacto y/o conservación de la calidad ecológica, su valor ambiental, estético y recreativo. Sin embargo, estas últimas misiones pueden ser vulneradas de acuerdo con lógicas que provienen de otras disciplinas como la economía, vinculada a la tasa de ganancia y a las crecientes “necesidades del mercado nacional y/o internacional”. Es por estas razones que la actividad forestal ha experimentado cambios en su política, ya que en los últimos años esta fue esbozada como una actividad muy rentable para los países del tercer mundo, estableciendo lazos comerciales con empresas y capitales globales, hasta entonces radicados en el primer mundo. La Ley Nacional N° 25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados (y sus actualizaciones) representa una de las herramientas de política más significativas para el impulso de la actividad forestal en nuestro país en cuanto a los aspectos mencionados en forma precedente.

**PALABRAS CLAVE:** Actividad Forestal. Acciones del Estado. Impacto económico-social. Ambiente.

## INTRODUCCION

En el presente documento se buscó realizar un breve análisis de la Ley Nacional N° 25.080 de Inversiones de Bosques Cultivados desde su promulgación (16 de diciembre de 1998) hasta la realización del presente trabajo. En su año de inicio, la ley tuvo como premisa ser el principal mecanismo para actuar como principal herramienta de promoción de la actividad forestal a nivel

nacional. Dicha ley se centra en un régimen de beneficios fiscales y económicos que apunta a favorecer a emprendimientos forestales con el objetivo final de lograr aumentos en las superficies de plantaciones de bosques cultivados orientados hacia fines productivos. La ley 25.080 del '98, y la ley 25.509, del '01 junto a los decretos 1.813/93, 710/05 y 1.332/02, regulan lo forestal desde el punto de vista de una inversión de neto corte capitalista. De esta forma se pasa de la necesidad de protección del patrimonio forestal, a la reforestación como una actividad generadora de importantes recursos económicos y significativo desarrollo. De esta forma, se pueden ver los giros y oscilaciones dentro del marco de las acciones reguladoras por parte del Estado, marcado a través de claras y notorias políticas de explotación del recurso, encuadrándose este como un bien de mercado.

### AVANCE DE LA LEY Y SUS APLICACIONES

La Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca es la autoridad que en nuestro país, cuenta con la potestad de ejecución y aplicación de la Ley Nacional N° 25.080. Esta establece beneficios fiscales y económicos, estabilidad fiscal y apoyo económico no reintegrables entre otros. Abarca desde el cultivo hasta la explotación e industrialización. Entre los intereses perseguidos, se busca facilitar las inversiones en el sector forestal, y desarrollo del sector industrial lo que llevaría a un aumento de las exportaciones. La ley 25.509 fue promulgada de hecho el 14 de noviembre del año 2001, incorporando el derecho de superficie forestal. Se trata de un derecho de uso, goce y disposición de la superficie de un inmueble ajeno con la facultad de realizar en esa superficie forestación o adquirir una forestación ya existente separada de la propiedad de su emplazamiento. El artículo 1º de la ley dispone lo siguiente: "créese el derecho real de superficie forestal, constituido a favor de terceros, por los titulares de dominio o condominio sobre un inmueble susceptible de forestación o silvicultura de conformidad al régimen previsto en la ley de inversiones para bosques cultivados, y a lo establecido en la presente ley". Visto de este modo, aquellos que quieran invertir en el sector no tendrán necesariamente que comprar la tierra susceptible de ser plantada, ya que un tercero podrá constituir a favor de estos un derecho real que otorgara a los plantadores la propiedad de las nuevas masas boscosas, así como la propiedad de las plantaciones ya existentes. El propietario podrá usar, gozar y disponer de la propiedad e inclusive darla en garantía.

Desde los últimos 25 años, muchas oficinas públicas tomaron la temática forestal como parte de su incumbencia. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) ha incorporado y sistematizado datos cuantitativos sobre bosques en la República Argentina. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha actuado en consonancia con regulaciones internacionales; mientras que la Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales, ha realizado interesantes aportes en la materia. Es menester destacar también que hubo en los primeros años, además, algunas resoluciones que delimitaron un marco nacional e internacional de dicha actividad:

Cuadro Nº 1: Resoluciones forestales, emanadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Resolución	Fecha	Objetivo
<b>1184/00</b>	09/10/2000	Consejo Consultivo de la Red Nacional de Bosques Modelo.
<b>326/02</b>	03/06/2002	Créase el Programa Nacional de Criterios e Indicadores del Proceso de Montreal en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
<b>860/02</b>	21/08/2002	Apruébase el Reglamento y Organización del Programa Social de Bosques "ProSoBo".
<b>262/03</b>	11/03/2003	Suspéndese la recepción de proyectos orientados a buscar asistencia financiera del ProSoBo.
<b>444/03</b>	30/04/2003	Créase el Programa Nacional de Bosques Modelo
<b>431/05</b>	12/04/2005	Apruébanse Bases y Condiciones para la realización de "Concursos de Pequeños Proyectos en el Ámbito de Bosques Modelo".
<b>460/05</b>	18/04/2005	Apruébase la reglamentación de la Resolución SDSyPA N°771/00, de creación de la RED NACIONAL DE BOSQUES MODELO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

Fuente. Elaboración propia, en base a datos disponibles en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2003).

En efecto, estas oficinas con una gran ayuda de la tecnología disponible han podido, trabajar sobre el Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas (BIRF 4085-AR) y dentro del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. La Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) ha realizado la cartografía correspondiente a las regiones forestales, como así también la determinación de la superficie boscosa de la Argentina utilizando información elaborada por una Consultora argentino-canadiense e información generada en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Según datos que surgen del Inventario Nacional de Plantaciones Forestales realizado por la Dirección de Producción Forestal, la superficie ocupada con bosques cultivados alcanzaba las 780.396 hectáreas hacia 1998. Hasta el cierre del presente documento, dicha superficie ha ascendido a valores que rondan los 1,4 millones de hectáreas (SAGyP, 1998) concentradas esencialmente en la región Mesopotámica y el Delta del Río Paraná (Provincia de Buenos Aires). Considerando casi 25 años después, este crecimiento cercano al 70% termina aminorándose si se toma en cuenta que las tierras con aptitudes para la producción forestal se ubican en el orden de las 15 millones de hectáreas (FAO, 2021).

### IMPORTANCIA DEL SECTOR FORESTAL

Los aspectos que más resaltan a partir del análisis del sector forestal suelen estar enmarcados en los aspectos ambientales y en la esfera de la economía mundial-local. En lo que respecta al sector ambiental, corresponde señalar el aporte a la economía mundial y su permanente desarrollo a una

tasa de crecimiento promedio del 2,5% anual (FAO, 2019). Los bosques suministran más de 5.000 tipos de productos madereros y generan un valor bruto agregado de más de USD 600.000 millones anuales, aproximadamente el 1 % del Producto Bruto Interno (PBI) mundial, siendo el 2018, el año en el que se produjeron y comercializaron volúmenes récord, especialmente en las regiones de Asia – Pacífico, América del Norte y Europa (Banco Mundial, 2021). En nuestro país, el aporte al PBI del sector todavía parece no revestir una importancia significativa, ya que los números arrojan valores de contribución que rondan el 0,15%<sup>1</sup>, mientras que si se consideran las exportaciones de los productos forestales, estas conforman el 1,1%<sup>2</sup> del total, situación que se ve acompañada de un déficit histórico de la balanza comercial.

Siguiendo con una segunda cuestión relacionada con los servicios ambientales que brindan las plantaciones forestales, los bosques son piezas centrales en la mitigación del cambio climático, por ser consideradas una de las principales Soluciones Naturales al Clima (SNC) al almacenar y secuestrar el carbono de la atmósfera en grandes cantidades (Griscom et al., 2017). En Argentina, las políticas adquirieron un sólido carácter ambiental a partir de los años 90', por medio de la adopción de compromisos internacionales como la ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1993, la introducción del "Federalismo Ambiental de Concertación" a través del Art. 41 de la Constitución en 1994, la ratificación del Protocolo de Kyoto<sup>3</sup> (Fernández, 2015) y la posterior adopción del Acuerdo de París. Actualmente, se pone de manifiesto el compromiso del país por cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS Agenda 2030 de Naciones Unidas) y el objetivo de llegar a las dos millones de hectáreas con bosques cultivados como ha quedado plasmado, en su parte resolutive, del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático en 2015.

En concordancia con lo que sucede en el resto del mundo y dada la alta presión sobre los bosques nativos como principal fuente de madera, Argentina sustenta sus plantaciones forestales principalmente con especies de rápido crecimiento y productividad, tales como pinos, eucaliptos y salicáceas. Las ventajas comparativas con las que cuenta nuestro país por su extensión y ubicación permiten obtener tasas de crecimiento iguales o más altas que aquellos países con un fuerte sector forestal como Nueva Zelanda, Estados Unidos o Canadá. Es así que en la provincia de Misiones por ejemplo, la maduración de un bosque de coníferas requiere aproximadamente 18 años, mientras que en los países madereros del hemisferio norte necesitan alrededor de 50 años (Izurietta, 2000).

El crecimiento de la actividad forestal, a nivel mundial, se explica en parte por el incremento demográfico, el desarrollo de la demanda de los países llamados emergentes, los compromisos internacionales derivados del cambio climático y las acciones de mitigación que persiguen (Aguerre et al., 2019). La madera es una materia prima cuyo suministro es renovable y para muchas de las aplicaciones a las que se presta, no existen alternativas potencialmente inocuas para el ambiente y eficaces en función de los costos (Schmincke, 1995), ofreciendo también una oportunidad para la sustitución de productos con una mayor huella de carbono, como los de origen fósil. Además, los recursos e industrias forestales desempeñan una función esencial para el crecimiento y desarrollo socioeconómico general, al ser fuente de empleo e ingresos, estimulando economías regionales y rurales.

<sup>1</sup> Valor estimado a partir de datos del INDEC 2020/2021.

<sup>2</sup> Valores calculados a partir de datos brindados por del Ministerio de Economía de la Nación. (2019/2020).

<sup>3</sup> Argentina únicamente participa en el Art. 12 del Protocolo de Kyoto, conocido también como Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).

## ASPECTOS MAS RECIENTES DE LA LEY

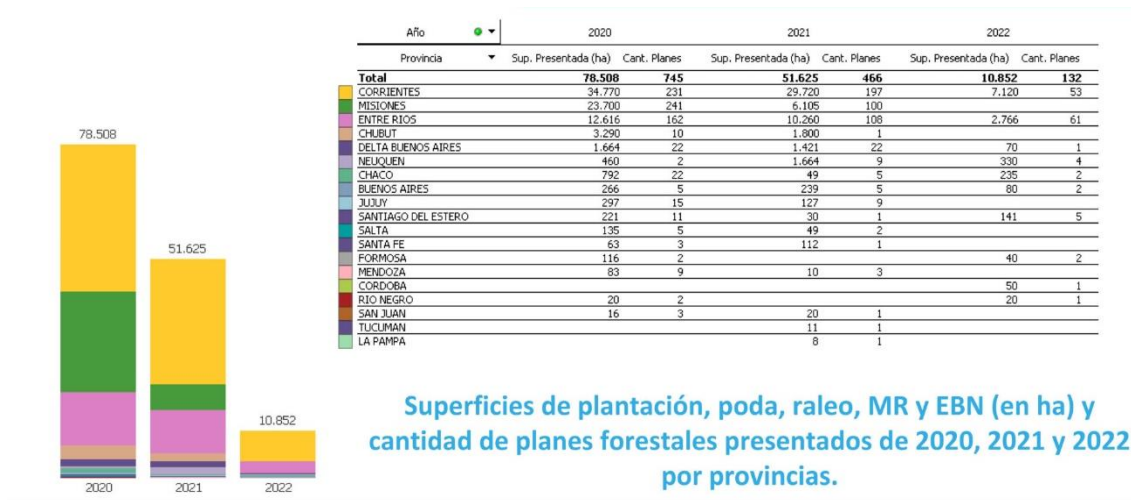
El Senado aprobó el 12 de diciembre del año 2018 un proyecto de prórroga con modificaciones de la Ley 25.080 por 10 años más, buscando dar continuidad y dinamismo a la promoción forestal y de la industria asociada. La ley contaba con modificaciones que incorporaban, por un lado, una actualización en los términos de acuerdo al nuevo Código Civil y por otro, los 20 años de experiencia en la aplicación de la norma para hacer el régimen más expeditivo y funcional. Conservaba los beneficios, pero principalmente tendía a reducir la superficie y los porcentajes que se reconocen como Aportes no Reintegrables a las plantaciones forestales. Esta reducción buscaba mantener la promoción a pequeños productores y le brindaba a la autoridad de aplicación la posibilidad de ampliar el beneficio en el caso de contar con fondos suficientes.

La prórroga de la ley había sido planteada por el sector privado como prioritaria en el primero de los seis encuentros que la foresto industria venía llevando adelante en los últimos 16 meses con el Presidente de turno (Mauricio Macri) y su gabinete de Ministros y funcionarios de las áreas involucradas en cada uno de los temas que se venían tratando. Además, para arribar a un consenso de los puntos fundamentales que debían estar considerados en el proyecto, se conformaron diez mesas técnicas con la participación de entidades empresarias representativas, cuadros técnicos y representantes de ocho Ministerios. Y se llevaron a cabo reuniones especiales en las Provincias de Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Buenos Aires y en la Región patagónica.

Hacia 2020, la Dirección Nacional de Desarrollo Foresto Industrial logró pagar la suma de \$287.377.184 en subsidios correspondientes a planes presentados bajo el Régimen de Promoción Forestal de la Ley 25.080. De esta forma se ejecutaron los fondos acumulados con el aporte del Seguro Verde (aporte voluntario de algunas compañías de seguro, del 1% del valor de cada póliza digital de automotores, motos y camiones de carga, que a diciembre de 2019 acumuló unos \$788 millones). A pesar de ello, el sector privado manifestaba su preocupación en relación a la falta de financiamiento de la ley de promoción, ya que en el Presupuesto de 2021 solo se asignaron fondos para este concepto por \$67 millones. El panorama era aún más preocupante, dado que la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) no avalaba el sistema por lo que ese año se tornaba inviable el pago de planes de forestación.

Un informe del año 2022 proveniente de la Comisión Asesora de la Ley 25.080 en la sede de la Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, se informaba acerca del estado del financiamiento de la Ley 25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados, los pagos a ejecutar ese año que cerraba con la asignación total de \$529 millones de pesos, del presupuesto \$247 millones, sumado al presupuesto adicional de \$273 millones y un remanente de \$9 millones del Fondo de Seguro Verde. Sumado a ello, se confirmó con datos la estrepitosa caída de solicitudes de superficie a forestar en 2022 en la Argentina, respecto al 2020 y 2021. El informe manifestaba que en 2020 se solicitaron planes para forestar por 78 mil hectáreas, mientras que en 2021 se redujeron a 51 mil hectáreas, y que a noviembre de 2022 se habían presentado planes solo por 10 mil hectáreas.

Imagen N° 1: Superficies forestales años 2020 a 2022



Fuente: Imagen de internet, Ministerio de Economía, 2022

Si bien en diciembre se aguardaban algunas presentaciones de provincias, como es el caso de Misiones que promedio anual tiene un ritmo de forestación de entre 12 mil y 15 mil hectáreas, pero no se esperaba que este año se modifique muchos más el registro nacional de solicitudes de superficies a forestar en Argentina. Corrientes alcanzaba a esa fecha más de 7 mil hectáreas de planes presentados, seguido por Entre Ríos por casi 2.800 hectáreas solicitadas para forestar. Los factores que influyeron para este escenario pueden ser analizados desde varios focos: desde los bajos precios por la materia prima, el importante atraso en el cumplimiento de otorgar los beneficios del “incentivo forestal” por el cual los productores perdieron la confianza en el sistema nacional, los costos desactualizados del subsidio al momento de otorgar el pago en un contexto país con una inflación fuera de control, entre otros aspectos que impactaron evidentemente en la decisión de invertir en forestación. Serán los productores y empresarios lo que fundamentarán las razones de la caída de la actividad en las distintas regiones del país.

### CONCLUSIONES

Considerando las leyes forestales más importantes promulgadas por el Estado Argentino en los últimos 50 años, podría decirse que hasta el año 1998, las mismas apuntaron a la defensa y preservación del patrimonio forestal. Con la Ley Nacional 25.080 (1998) y la Ley Nacional 25.509 (2001), se pasa a regular lo forestal desde el punto de vista de una inversión de neto corte capitalista, viendo a la reforestación como una actividad generadora de importantes recursos económicos y significativo desarrollo. Se visualiza de esta manera, un giro dentro del marco de las acciones reguladoras por parte del Estado.

En la forestación, el aporte al PBI del sector todavía parecería no representar una importancia significativa, ya que los números aportados muestran valores de contribución que rondan el 0,15%, mientras que, si se toman en cuenta las exportaciones de los productos forestales, estas oscilan el 1,1% del total, situación que se ve acompañada de un déficit histórico de la balanza comercial. Y desde el sector laboral la demanda de trabajadores se mantendría regular a lo largo del año. Los trabajadores permanecen mientras se mantiene el proceso de contratación, pero al concluir vuelven a sus hogares, regresando únicamente si el trabajo lo requiere. Por lo tanto, no puede decirse que la actividad cambie sustancialmente la población permanente de un lugar.



Como conjetura se podría decir que, durante los últimos veinte años, se intensificaron notablemente las políticas forestales dictadas. Todo ello pudo provocar distintas consecuencias, sobre todo en lo referente a desarrollo económico local, aunque también en el mismo sentido, no deben dejar de atenderse las cuestiones ambientales que derivan de la misma tales como la pérdida de biodiversidad y el daño ecosistémico.

## BIBLIOGRAFIA

Aguerre, M. & Denegri, G. 2004. El sector forestal y forestoindustrial en los 90. Incidencia de las inversiones externas directas en el comercio exterior. *Revista Realidad Económica* 207, 90-110. Buenos Aires, Argentina.

Aguerre, M.; Denegri, G. & G. Acciaresi (2019). Políticas de promoción sectorial en Argentina: el caso de las plantaciones forestales y la conformación del sector forestoindustrial. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8(16), 329-363.

Argentina Forestal (2020). *Mercado forestal: Entre Ríos exportará madera a granel a la India y comenzarán a enviar tablas aserradas a China*  
<https://www.argentinaforestal.com/2020/07/05/mercado-forestal-entre-rios-exportara-madera-a-granel-a-la-india-y-comenzaran-a-enviar-tablas-aserradas-a-china>

Argentina Forestal (2021). *Las exportaciones de madera repuntaron en 2020, pero aún falta un plan de competitividad argentino de corto y mediano plazo que las sostenga*. Disponible en: <https://www.argentinaforestal.com/2021/01/04/entrevista-a-carlos-berninger-las-exportaciones-de-madera-repuntaron-en-2020-pero-aun-falta-un-plan-de-competitividad-argentino-de-corto-y-mediano-plazo-que-las-sostenga/>

Banco Mundial 2021. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/topic/forests#1>

FAO. 2020. Potencial de desarrollo de plantaciones dendroenergéticas en la Argentina.

Colección de Documentos Técnicos N° 18. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.probiomasa.gob.ar/pdf/potencial-plantaciones-dendroenergeticas-argentina.pdf>

DIRECCIÓN DE FORESTACIÓN (SAGPyA). (2000). Documento forestal de Argentina.

DIRECCIÓN DE BOSQUES Dirección Nacional de Recursos Naturales y Conservación de la Biodiversidad LEY N° 13.273 (1948) , LEY N ° 4.167 (1903).

DIRECCIÓN DE BOSQUES Dirección Nacional de Recursos Naturales y Conservación de la Biodiversidad. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) (2002-2004).

DIRECCIÓN DE BOSQUES Dirección Nacional de Recursos Naturales y Conservación de la Biodiversidad Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. (1998).

Fernández, N. (2015). Huellas del sector forestal argentino: de las leyes de indias al bicentenario. [s.l.]:

- Griscom, B. W., Adams, J., Ellis, P. W., Houghton, R. A., Lomax, G., Miteva, D. A. y Fargione, J. (2017). Natural climate solutions. Proceedings of the National Academy of Sciences. Recuperado de: <https://www.pnas.org/content/114/44/11645>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). <https://www.indec.gob.ar/>
- Izurrieta, C. 2000. Estrategia Forestal de la provincia de Misiones. Instrumentos para el diseño de políticas. M. d. E. y. PDN d. PER (DNPER). 26 págs.
- Ley Nro. 25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados (1999). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/55596/texact.htm>
- Ley Nro. 26.331 de Presupuestos Mínimos De Protección Ambiental de los Bosques Nativos (2007). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-39999/136125/norma.htm>
- Plan Estratégico Forestal y Foresto Industrial. Argentina 2030. 2019. ForestAr 2030,
- Mesa de Competitividad Foresto Industrial. 180 págs. Recuperado de: <https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/sycf/publicacion-forestales>
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). Inventario Nacional de Plantaciones Forestales 1998. 67 págs.
- Schmincke, K.-H. 1995. Las industrias forestales, elemento decisivo para el desarrollo socioeconómico. FAO. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/v6585S/v6585s08.htm>