



Revista de la  
**ASOCIACION FORESTAL  
ARGENTINA**

AÑO LIX - Nro 1/2005



Ejemplar dedicado al  
**3er. Congreso Forestal  
Argentino y Latinoamericano**

Corrientes 6 al 9 de Septiembre de 2005

Comisión Directiva AFOA  
2005/2007

**Presidente**

Climent, Manuel

**Vicepresidente**

Lerer, Adrián

**Secretario**

Iribas, Rodolfo

**Prosecretario**

Morales, Juan

**Tesorero**

Carusoni, Nicolás

**Protesorero**

Álvarez, Sergio

**Vocales**

Dalla Tea, Fernando  
Barros, Jorge  
Goth, Rodolfo  
Albano, Laura  
Scarpa, Jorge

**Vocales suplentes**

Aristimuño, Julio  
Serra, Orlando  
Sasiaiñ, Juan Bautista

**Revisores de cuentas**

Tecchi, Rodolfo  
Braier, Gustavo  
Gowda, Juan

**Revisores de cuentas suplentes**

Lombardi, Gabriela  
Cañada, Jorge  
Paul, Juan

□ **Índice**

**TRABAJOS TECNICOS**

EL BOSQUE DE CALDÉN EN LA PROVINCIA  
DE SAN LUIS: SITUACIÓN ACTUAL  
Y ALTERNATIVAS DE MANEJO ..... 4

DAÑOS POR TALADRILLO EN PLANTACIONES  
DE ÁLAMO DE ALBERTI, BUENOS AIRES ..... 8

MANEJO DE PLANTACIONES  
Y LA CALIDAD DEL SITIO ..... 12

ECUACIÓN ESTANDAR DE CRECIMIENTO  
DIAMÉTRICO INDIVIDUAL PARA ÁRBOLES  
NOTHOFAGUS PUMILIO ..... 17

**TRABAJOS POLITICO INSTITUCIONALES**

LAS POLÍTICAS FORESTALES NO SÓLO  
AFECTAN EL ABASTECIMIENTO  
DE MATERIA PRIMA ..... 25

LA EDUCACIÓN FORESTAL EN ARGENTINA.  
ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS  
PARA EL FUTURO ..... 32

CONNOTACIONES DEL MARCO LEGAL  
PARA EL MANEJO DE BOSQUES EN LA  
PROVINCIA DE CHUBUT, PATAGONIA,  
ARGENTINA ..... 37

PLANEAMIENTO DEL SECTOR FORESTAL ..... 45

**INTERESA A TECNICOS AMIGOS**

ARGENTINA SERÁ SEDE DEL  
XIIIº CONGRESO FORESTAL  
MUNDIAL DE LA FAO ..... 54

# Connotaciones del marco legal para el manejo de bosques en la provincia de Chubut, Patagonia, Argentina

por **Francisco Carabelli**

Profesor Adjunto Ordinario de Ordenación Forestal, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Ruta 259 km 4 (9200) Esquel, Chubut. Tel: 02945-450820. E-mail: francisco.carabelli@gmail.com

## Resumen

Se presenta un análisis de la legislación forestal de Chubut a partir de una serie de aspectos: la variación de las definiciones de bosque y zonas forestales en las sucesivas reglamentaciones entre 1958 y 2005, los cambios en el enfoque sobre el régimen de propiedad de tierras fiscales con bosque, la modificación de las modalidades para la concesión de bosques y de las exigencias para regular su aprovechamiento. Los dos últimos aspectos se abordan desde la perspectiva de los principios de la ordenación de bosques. Se pone de manifiesto la dificultad para concebir una legislación articulada capaz de procurar el uso sustentable de los bosques con una visión integral.

## Palabras claves

Chubut, legislación forestal, propiedad del bosque, principios de ordenación

## Introducción

En la provincia de Chubut, las circunstancias en las que se desenvuelve la actividad forestal centrada en el aprovechamiento del bosque nativo son sin duda complejas. No obstante, hay un factor gravitante que es la fuente primaria de las vicisitudes que históricamente atraviesa esta actividad: la propiedad escindida de suelo y vuelo y las facultades jurisdiccionales sobre este sistema que tienen distintas instituciones nacionales, provinciales y hasta municipales.

La Constitución de la provincia, reformada en el año 1994, reafirmó que el Estado (provincial) ejerce el dominio originario y eminente sobre los recursos naturales renovables y no renovables (Art. 99). No obstante, este precepto está fundamentalmente dirigido a preservar la potestad territorial, la "manifestación constitucional que las Provincias hacen frente a la Nación, reafirmando su preexistencia" (Honorable Convención Constituyente de la Provincia de Chubut, 1994).

El artículo 105 sobre Bosques de la nueva Constitución procuró propiciar un marco para viabilizar la propiedad unificada del suelo y del vuelo, al retirarles a los bosques la condición de inalienables, que imposibilitaba su

enajenación, cesión o transferencia, aún cuando estableció que el bosque nativo continuaba siendo de dominio de la Provincia. Esta visión fue sin duda estimulada por la autoridad forestal provincial de entonces, que sugería que la letra del nuevo artículo abriera la posibilidad de perfeccionar el dominio en manos de particulares o de municipios, en este último caso cuando se tratase de tierras fiscales municipales con bosque (Díaz, 1994). Transcurrida una década desde entonces, durante la cual se sucedieron sin éxito varios intentos legislativos de reglamentar el artículo 105 mediante una ley general que regularía "la enajenación del recurso", la situación ha variado recién a partir de 2005, como se verá más adelante. Si bien el bosque nativo en la región cordillerana chubutense no tiene un protagonismo económico superlativo respecto a la producción forestal, la vasta superficie de un millón de hectáreas que ocupa, su rol ambiental, su papel como soporte para otras actividades productivas, tal como el turismo en sus múltiples expresiones, que crece de un modo vertiginoso, deben ser motivo de profunda atención en todo lo que atañe al marco legal. No cabe duda que desde esta perspectiva los bosques constituyen bienes del dominio público que deben preservarse para asegurar beneficios ambientales y productivos a largo plazo.

Una condición esencial para la planificación y concreción del manejo forestal a distintas escalas y para distintos períodos de tiempo, desde el corto hasta el largo plazo, es que las leyes sean amplias en su concepción y visionarias en su espíritu. Los principios de la ordenación forestal involucran una dimensión *temporal* asimilable al concepto de sostenibilidad, una dimensión de *planificación* que se vincula con la previsión de una constancia en la producción y una dimensión *económica* relacionada principalmente con el logro del máximo rendimiento. De este modo, planificar para el largo plazo -involucrando el corto y mediano plazo- el uso del bosque como una empresa "natural" que promueva el desarrollo social y económico de una región es un imperativo que debe, en primer lugar, ser contemplado en cualquier legislación específica (Carabelli et al., 2002).

Tres son los principios fundamentales que han cimentado el desarrollo de la ordenación de bosques desde hace aproximadamente 200 años:

- El principio de persistencia establece que la meta fundamental de todo proceso de ordenación forestal es garantizar la regeneración del bosque, pues es ésta la condición esencial para que el bosque produzca en forma sostenible.

- El principio de regularidad de las rentas o de producción sostenida hace referencia a la constancia de la producción, en el sentido que la renta que produzca el bosque y sobre todo la periodicidad para acceder a ella esté planificada y razonablemente cuantificada de modo que sea posible prevenir y contrarrestar la ocurrencia de cambios bruscos no deseados.

- El principio de máximo rendimiento es el que más fuertemente pone de manifiesto el concepto de ordenación de bosques con fines de producción forestal. La maximización del rendimiento en forma sostenida y estable es sólo factible cuando un bosque ha sido sometido a un proceso, generalmente de muy larga duración (varias decenas y hasta centenas de años) de modo que las prácticas silviculturales han logrado generar estructuras equilibradas y con producción óptima, que constituyen el bosque meta o deseado (Carabelli et al., 2002). Más recientemente, este principio ha cambiado hacia un máximo en utilidades y servicios (Madrigal Collazo, 2001) o bien hacia un rendimiento óptimo que podrá fluctuar de acuerdo a cómo la sociedad defina el criterio de optimización (Mendoza Briseño, 1993). No obstante, como bien ha señalado la FAO (1999), aunque es cierto que todos los bosques son, por naturaleza, polivalentes y que cada vez se presta más atención a la ordenación con fines múltiples, en la mayor parte de los bosques sujetos a ordenación existe un objetivo principal: la producción de madera y/o de productos no madereros, la protección o la conservación, figurando el primero de ellos como una de las cuestiones más controvertidas del debate forestal en la actualidad.

### **Modificaciones de las definiciones de bosque y zonas forestales**

La concepción de bosque, bosque nativo, monte, zonas y terrenos forestales en la legislación de Chubut ha variado notoriamente entre 1961 y 2004 (cuadro 1). Los subrayados en las definiciones han sido efectuados con la finalidad de poner de manifiesto las principales variaciones entre ellas. Un primer aspecto que llama la atención y que posiblemente es fruto de la casualidad, es que los decretos que modificaron las definiciones, con excepción del último, tuvieron una misma periodicidad, de 20 años -desde el primero en 1961 hasta el anteúltimo en 2001-

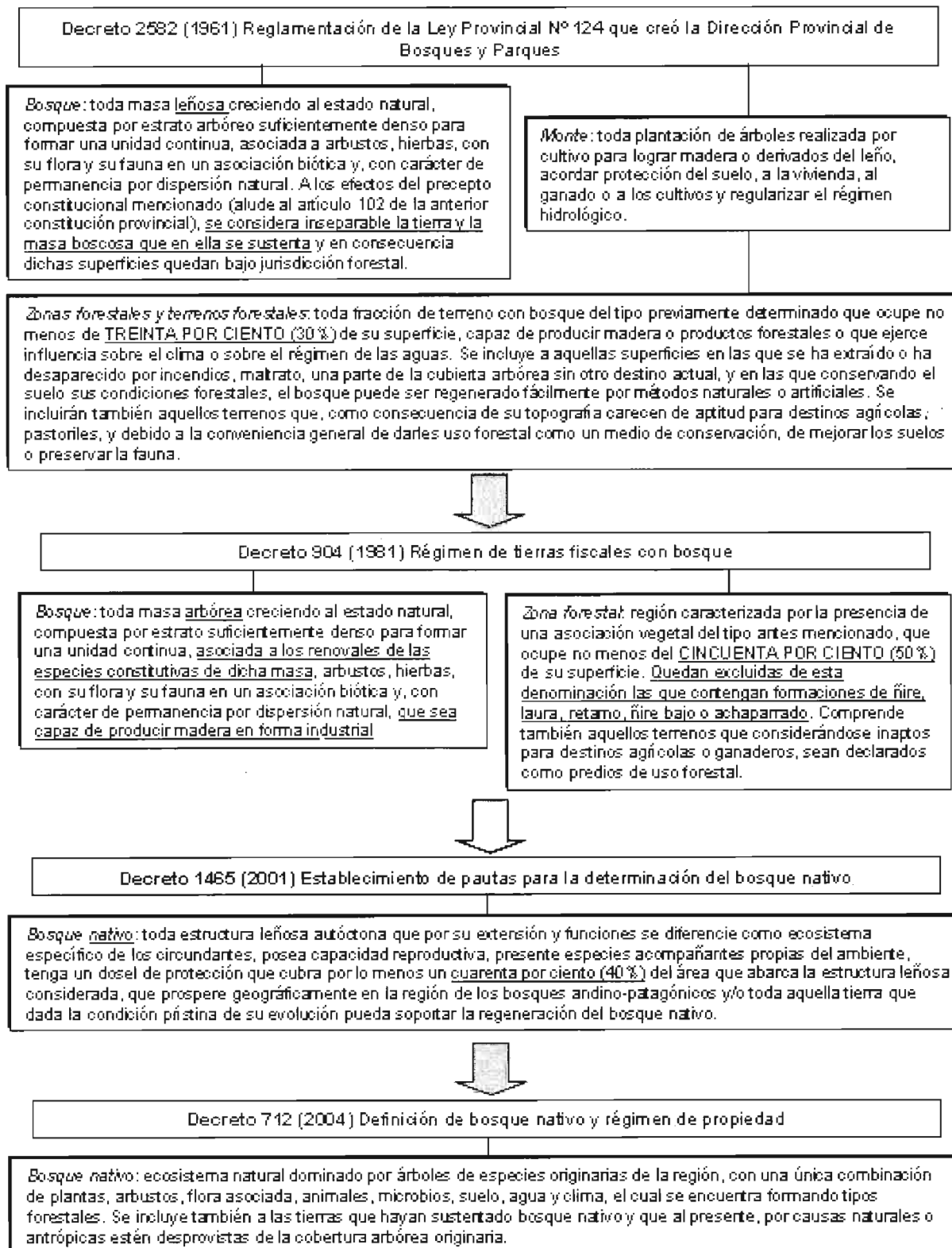
El Decreto 2582/61 (cuadro 1) tiene en cuenta al Art. 102 de la primera Constitución Provincial cuando en la definición de "bosque" considera inseparable la tierra y la masa boscosa que en ella se sustenta, quedando en consecuencia dichas superficies bajo jurisdicción forestal, principio que desaparece de las definiciones posteriores. Con la modificación de las definiciones de "bosque" y "zona forestal" que hace el Decreto 904/81 se deja de considerar al ñire como especie arbórea. La diferencia fundamental radica en el cambio de masa "leñosa" (Decreto 2582/61) a masa "arbórea" y al agregado de que dicha masa "...sea capaz de producir madera en forma industrial". Esta novedad se acentúa con la exclusión del ñire del concepto de "zona forestal", es decir, deja de considerarse una especie arbórea. Otro aspecto importante en la modificación de la definición de "zona forestal" es que en el Decreto 2582/61, la superficie cubierta por bosque debía no ser inferior a 30%, mientras que en la definición del 904/81, debe ser no inferior a 50%. Por último, este decreto suprime la definición de monte, la que sin embargo no se introduce, implícita o explícitamente, en las definiciones restantes. Los decretos más recientes, de 2001 y 2004 incorporan el concepto de "bosque nativo", aún cuando tal noción estaba presente en las definiciones de bosque de los decretos previos, cuando hacían referencia a masas "leñosas" (Dec. 2582/61) o "arbóreas" (Dec. 904/81) "creciendo al estado natural".

Los aspectos más llamativos, y al mismo tiempo coincidentes, en las definiciones recientes respecto de las anteriores, son que consideran al bosque un ecosistema y lo distinguen geográficamente. Un atributo importante que la definición del Decreto 1465/01 le asigna al bosque nativo es que "posea capacidad reproductiva". Este concepto está ausente de la definición en el Decreto 712/04. Del mismo modo, el último Decreto también excluye la característica de que "tenga un dosel de protección que cubra por lo menos un cuarenta por ciento (40%) del área que abarca la estructura leñosa considerada" que precisaba el Decreto 1465/01.

### **Cambios del enfoque sobre el régimen de propiedad y jurisdicción de tierras fiscales con bosque**

La propiedad disociada de la tierra y del bosque, tanto en predios privados como en tierras fiscales cuyos ocupantes poseen derechos asociados con el título jurídico que ostentan, en combinación con la superposición de las competencias jurisdiccionales de varias instituciones estatales, que otorgan autorizaciones para distintos usos de los recursos naturales han sido y continúan siendo la causa principal de conflictos. Los sucesivos cambios en la legislación

**Cuadro 1.** Variación de los conceptos de bosque en la legislación forestal de Chubut.



(cuadro 2) no han contribuido a modificar positivamente este estado de situación. Conviene pues analizar con cierto detalle el proceso de modificación de la legislación en la materia.

La provincia de Chubut ha tenido sin duda la intención de privilegiar su capital forestal, pues la primera ley sancionada tras la provincialización del territorio sienta jurisprudencia sobre este particular. Esta vocación se ponía central y primariamente de manifiesto en el texto del artículo 102 de la primera Constitución.

No obstante, el devenir posterior de la legislación ha ido modificando gradualmente este auspicioso punto de partida. En lo que al aspecto jurisdiccional respecta, el texto del artículo 102 de la Constitución del año 1958 establecía: "La única jurisdicción administrativa sobre la materia será la de la Dirección Provincial de Bosques y Parques que se creará y reglamentará por ley", texto que no fue incluido en la reforma del año 1994, lo que quitó rango constitucional a la jurisdicción administrativa de la autoridad forestal sobre el recurso.

En lo que a la propiedad de los bosques respecta, el Decreto 904/81 indicaba expresamente que todo título de propiedad sobre tierras fiscales con bosque "espontáneo" debería incluir una cláusula que especificara que la propiedad del mismo era de la provincia. Esta situación se mantuvo hasta la sanción de la nueva Constitución en 1994, donde explícitamente se materializa la posibilidad de que los bosques nativos puedan venderse, siempre y cuando para ello se sancione una ley general que regule su enajenación (del latín *alienare*: pasar o transmitir a otro [la propiedad o el dominio de una cosa], Diccionario General de la Lengua Española) y que deberá ser aprobada mediante el voto de cuatro quintos del total de los miembros del Poder Legislativo. A pesar de que se presentaron proyectos al respecto, **esta ley todavía no ha sido creada.**

Esta exigencia enunciada en el Artículo constitucional es tenida expresamente en cuenta por el Decreto 712/04, que también indica que antes de adjudicar en venta tierras fiscales, la autoridad forestal deslindará las superficies con bosque nativo. Asimismo, recurre nuevamente a la letra del Artículo constitucional 105 para establecer que el instrumento traslativo de dominio de las propiedades fiscales que contengan "cualquier tipo de formación leñosa nativa" debe contener una cláusula de restricción en interés público, limitando el uso del recurso según lo dispongan leyes especiales en la materia y reglamentaciones que establezca la autoridad forestal, agregando que el no cumplimiento de esta cláusula propiciará el revocamiento del título de propiedad.

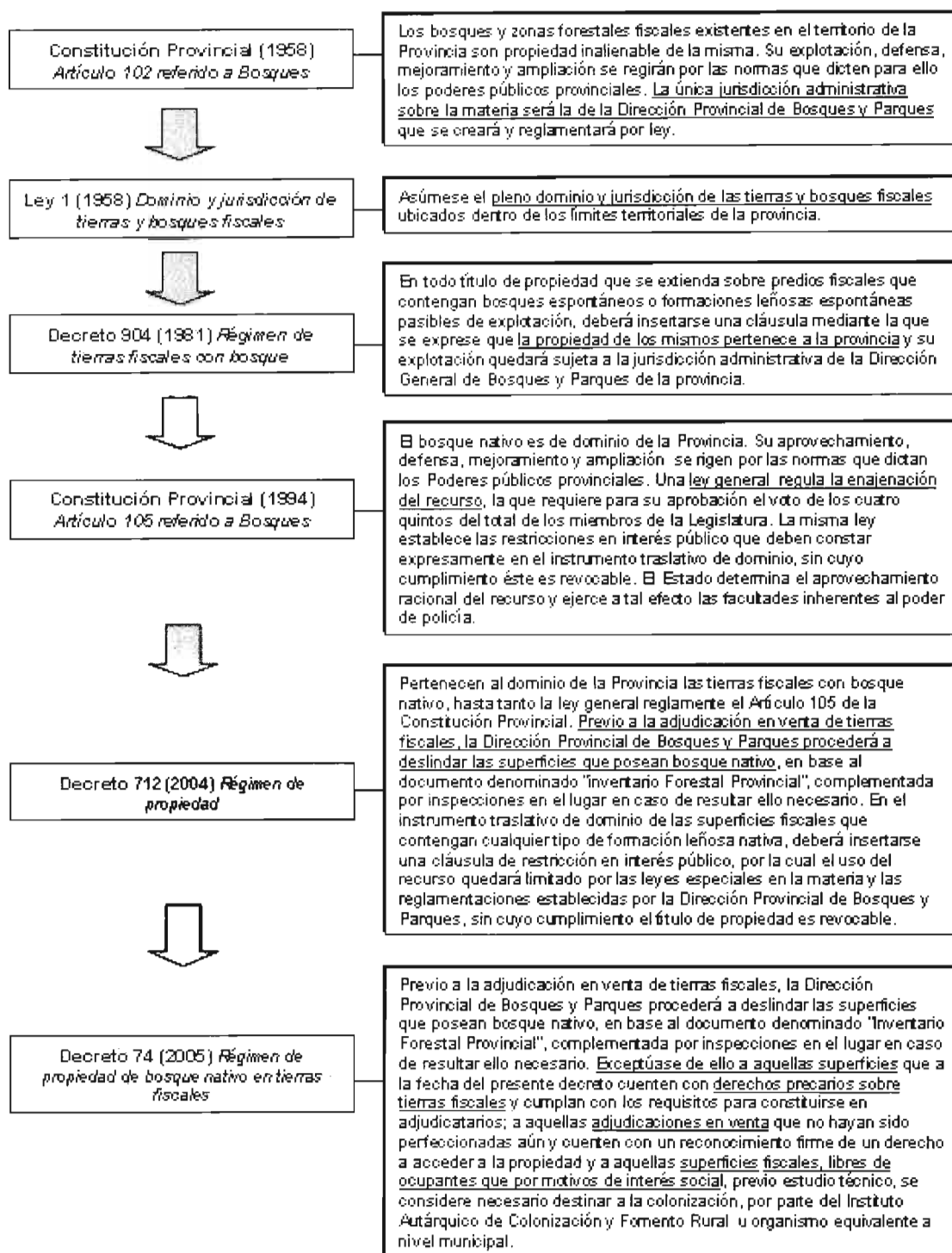
Este escenario parece haber variado drásticamente con el Decreto 74/05, que detalla una serie de excepciones al deslinde de bosque nativo sobre tierras fiscales que se adjudiquen en venta. Tales excepciones abren a un amplio abanico de actores institucionales, sociales y económicos la posibilidad concreta de acceder a la propiedad del suelo. En efecto, se consigna que quedan exceptuadas aquellas superficies encuadradas en algunos de los títulos jurídicos que al efecto establece el Decreto 1348/73 que reglamenta la Ley 823/71 de creación del Instituto Autárquico de Colonización y Fomento Rural (IAC) y también aquellas libres de ocupantes que "por motivos de interés social..., se considere necesario destinar a la colonización, por parte del IAC u organismo equivalente a nivel municipal". Las implicancias de este Decreto son sumamente difíciles de vislumbrar, teniendo en cuenta, por ejemplo, que una superficie próxima al 50% de los bosques nativos provinciales se encuentra en territorios municipales.

### **Variación de las exigencias para la regulación del aprovechamiento de los bosques nativos**

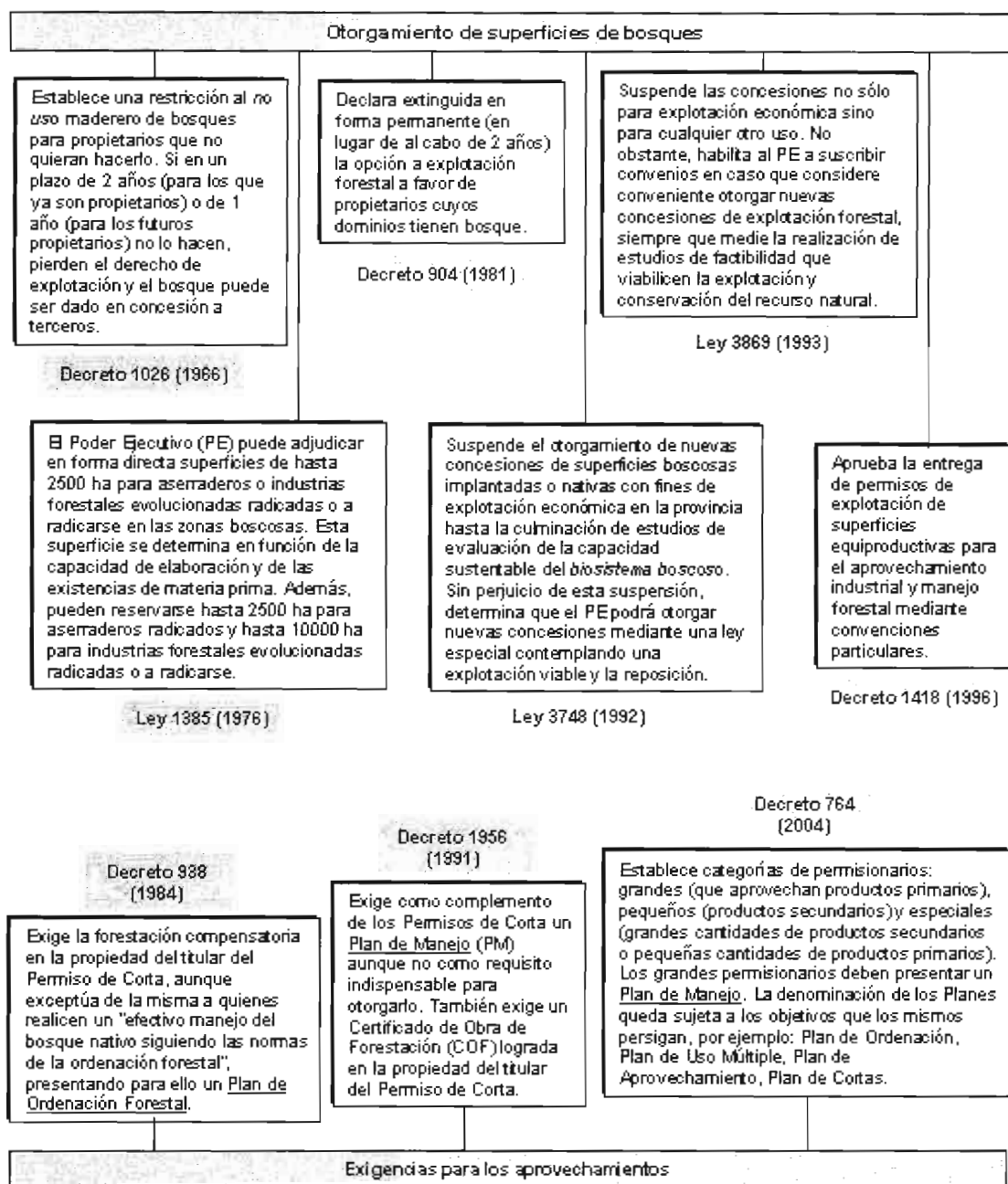
La legislación provincial en torno al otorgamiento de superficies de bosque para aprovechamiento forestal (cuadro 3) ha transitado un camino plagado de dificultades. Ello es así pues de la letra de leyes y decretos surge que en numerosas oportunidades sus contenidos han estado signados por situaciones coyunturales más que por previsiones a largo plazo que contemplaran un amplio conjunto de situaciones actuales y potenciales. Ejemplo de ello es que en 1965 se prohibió la instalación de nuevas industrias para amparar las existentes en territorio provincial y proteger los deteriorados bosques. No obstante, se permitía la instalación de industrias de aprovechamiento integral (elaboración química) y/o de aquellas que certificasen el abastecimiento de materia prima con título y/o compra de bosques naturales o artificiales o certificado de importación. Esta última circunstancia es reafirmada por el Decreto 1026/66, que impone prácticamente la obligación de explotar los bosques, al conminar a propietarios o futuros dueños de tierras con bosque a realizar un uso maderero en el plazo de 2 años o 1 año respectivamente, exigencia que se radicaliza cuando posteriormente les declara extinguida en forma permanente (en lugar de al cabo de 2 años) la opción a explotación forestal (Decreto 904/81).



**Cuadro 2.** Cambios en materia de jurisdicción administrativa y régimen de propiedad de bosques nativos en tierras fiscales de la legislación forestal de Chubut.



**Cuadro 3.** Modalidades para concesionar bosques y exigencias para su aprovechamiento previstas en la legislación forestal de Chubut.





Más recientemente, la Ley 3748/92 suspendió el otorgamiento de nuevas concesiones de superficies boscosas implantadas o nativas con fines de explotación económica, aspecto que fue ratificado y ampliado por la Ley 3869/93. Sin embargo, esta última Ley habilita al PE, en caso que lo "considere conveniente", a otorgar nuevas concesiones de explotación forestal mediante la suscripción de convenios. Posteriormente, el Decreto 1418/96 aprobó la entrega de permisos de explotación de superficies equiproductivas para el aprovechamiento industrial y manejo forestal mediante convenciones particulares, señalando que la autoridad forestal debía ser el garante de un abastecimiento continuo de materia prima a las industrias madereras de todo el territorio provincial. Curiosamente, en los Considerandos de este decreto se mencionaba que se debía explotar racionalmente los bosques *implantados* propiedad de la provincia, a los efectos de solventar la necesidad de materia prima en las industrias madereras del *noroeste del Chubut*.

El aspecto vinculado a las exigencias para regular los aprovechamientos es, sin dudas, el que más vinculado debería estar con la sujeción a los principios de la ordenación forestal a los que se ha hecho referencia en el capítulo introductorio. Ello puede deducirse de la letra de las finalidades que dan origen a los Decretos específicos en la materia. En el caso de los decretos 938/84 y 1956/91, se indica que "...es imprescindible la preservación, el incremento y el correcto manejo de los productos forestales fiscales y privados.." y que el dictado de normas que reglamenten lo establecido en la legislación vigente "...permitirá administrar, conservar, repoblar e incrementar las superficies boscosas de la provincia". Más contundente, el Decreto 712/04, en un extenso capítulo dedicado a los Considerandos, señala que: "...la regulación del rendimiento de los bienes maderables y no maderables que produce el bosque debe obrar en función de los principios de la doctrina forestal de perpetuidad y estabilidad, rendimiento sostenido y óptima rentabilidad social y empresarial y no bajo la presión de materia prima que demande la industria forestal". También explicita que "...es necesario iniciar y/o continuar un proceso de regulación del rendimiento y planificación forestal de los bosques, tanto de dominio del Estado Provincial como de los particulares, acorde a la posibilidad de los mismos equilibrado con la demanda de productos forestales por parte de los usufructuarios". En todos los casos, estos Decretos incorporan el requerimiento de realizar planes de ordenación o manejo forestal (cuadro 3). El Decreto 938/84, ya derogado, exceptuaba de la forestación compensatoria a quienes realizaran un "efectivo manejo del bosque nativo siguiendo las normas de la ordenación forestal", para lo cual debían presentar ante la autoridad forestal un Plan

de Ordenación Forestal (POF) en el que constasen las Memorias Preliminares -Estados Legal, Natural, Forestal, Económico, Ordenación propiamente dicha y Planes Especiales-, Planillas de superficies, de descripción de rodales, de árboles tipos, de clases diamétricas, de cálculo de posibilidades según tramos y períodos, Plan especial de aprovechamiento, Plan de mejoras general y especial, Plano general y Planos especiales. Las superficies afectadas a dicho plan debían estar alambradas perimetralmente. Si bien es cierto que en aquel Decreto los POF eran opcionales, estaban categóricamente considerados. En cambio, en el Decreto 1956/21, también derogado, el Plan de Manejo -no ya de Ordenación- Forestal (PMF) se exigía como **complemento** del Permiso de Corta y no como requisito indispensable para otorgarlo. Si bien se mencionaba que la autoridad de aplicación establecería las normas para elaborar tales planes, no surgía de este Decreto que se asignara al PMF un carácter fundamental para el manejo más racional y criterioso de los bosques nativos, aserción que se apoya en el hecho que no existiera una penalidad por la no presentación de un PMF. Mientras tanto, el Decreto 764/04, en vigencia, plantea la obligatoriedad de realizar un Plan de Manejo (PM) a los grandes permisionarios, que deberá ser elaborado sujeto a las normas que establezca la autoridad de aplicación. En este caso, es debatible que los objetivos ciertamente ambiciosos a los que se ha hecho referencia, puedan cumplirse dado que la principal herramienta técnica para ello es un Plan de Manejo previsto únicamente para regular la extracción maderera.

La mayor incongruencia de estos decretos es la diversidad de finalidades, pues cada uno de ellos -sobre todo los dos últimos- pretenden reglamentar simultáneamente los aprovechamientos forestales de bosques nativos e implantados, las guías forestales, la producción de plantines, la utilización de ciertos equipos de transformación primaria y las penalidades para algunos -no todos- de estos diversos aspectos. Es altamente improbable que todo ello pueda lograrse, al menos en el plano legal, y como resultado carecen de "contundencia" y precisión en los temas que involucran.

La legislación forestal de la provincia, marcadamente sujeta a situaciones coyunturales, no ha tenido un eje vertebrador en la previsión del destino de los bosques a mediano y largo plazo. En lo que a los principios de la ordenación forestal específicamente incumbe, las menciones son casi siempre implícitas, en general en los fundamentos, sin un correlato concreto en el articulado de leyes y decretos. El principio de persistencia está tácitamente mencionado en varias leyes y decretos pero no dotado de contenido en el sentido que de la legislación surja en forma expresa una estrategia para instrumentar y garantizar la continuidad y /o generación

de bosques nativos e implantados con la finalidad de promover tanto el desarrollo económico del sector forestal como la provisión de múltiples bienes y servicios a la sociedad. El principio de máximo rendimiento o de máxima producción de bienes y servicios a la sociedad no está específicamente contemplado y sólo se alude en forma genérica a un mayor y mejor aprovechamiento de productos o a una óptima rentabilidad social. Tampoco promueve la legislación que el propio Estado, el dueño de la propiedad o el ocupante sean productores de madera, en el sentido que se integren a la cadena productiva como un eslabón básico para el abastecimiento de materia prima a la industria de transformación secundaria. En cuanto al principio de

regularidad de la rentas (o de producción sostenida), no hay en la legislación forestal del Chubut una mención implícita a este principio ni a sus alcances. El Decreto 1418/96, al señalar que la autoridad forestal debe arbitrar los medios para asegurar un abastecimiento continuo de materia prima a las industrias madereras de todo el territorio provincial, brinda la única mención que podría tener vinculación con este principio. Curiosamente, dicha apreciación no se vincula con la responsabilidad que también (y sobre todo) le cabe a la industria forestal, en tanto conciba a la ordenación forestal como un proceso empresarial, en tomar los recaudos para sostener la producción en el tiempo en forma regular.

## Referencias

---

**Carabelli F., G. Loguercio, M. Hartel y C. Osés. 2002.** Los principios de la ordenación forestal y su aplicación al manejo de bosques en la Provincia de Chubut. I. Análisis del marco legal. Cátedra de Ordenación Forestal. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. 33 pp.

**Claverie A y F. Carabelli. 1999.** Legislación sobre la tierra y el bosque en la Provincia del Chubut. Serie Técnica N° 1. CIEFAP-GTZ-DGByP. 15 pp.

**Díaz A. 1994.** El marco legal del recurso forestal nativo (Art. 102 de la Constitución Provincial). Parte II: La cuantificación del problema y propuesta de nueva redacción. Dirección General de Bosques y Parques de Chubut. 13 pp.

**Food and Agricultural Organization (FAO). 1999.** Situación y tendencias de la ordenación forestal. En: Situación de los bosques del mundo. Pp. 12-23.

**Honorable Convención Constituyente de la Provincia del Chubut. 1994.** Diario de Sesiones. Recursos Naturales. 362-378.

**Madrigal Collazo A. 2001.** Ordenación de Montes Arbolados. Colección Técnica. Secretaría General de Medio Ambiente. Ministerio de Medio Ambiente, España.

**Mendoza Briseño M. 1993.** Conceptos básicos de manejo forestal. Uteha Noriega Editores, México.