

# Incentivos para la creación y manejo de Áreas Silvestres Protegidas Privadas en Chile

*Una manera de enfrentar el problema de la inadecuada representatividad ecológica y distribución territorial que presenta el Snaspe es permitir que agentes privados complementen esta función a través de la creación de Áreas Silvestres Protegidas Privadas, para lo cual resulta imprescindible definir los requisitos y posibles incentivos para estas iniciativas.*

Claudia Sepúlveda Luque\*\*

Las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) constituyen en la actualidad la herramienta central con que cuentan los países para la conservación de su biodiversidad<sup>1</sup>. La principal función de las ASP consiste en proteger el patrimonio biológico natural existente en los distintos países. A nivel mundial se estima que los territorios en alguna categoría de protección suman unos 4.3 millones de kilómetros cuadrados, es decir, alrededor del 2,8 por ciento de la superficie de la Tierra<sup>2</sup>. En Chile, la superficie protegida en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (Snaspe) abarca 14 millones 333 mil 892 hectáreas (un 19,16% de la superficie continental) y se encuentra distribuida en 92 unidades<sup>3</sup>.

Atendiendo a esta última cifra, se podría concluir que Chile se encuentra en una buena posición relativa respecto al grado en que su biodiversidad está protegida<sup>4</sup>. Sin embargo, el tamaño de los sistemas nacionales de ASP es sólo uno de muchos indicadores sobre el grado en que éstos aportan al objetivo de conservación de la biodiversidad y la situación de las ASP en Chile presenta múltiples y muy serias deficiencias si se evalúa según un conjunto más amplio de criterios<sup>5</sup>.

Más importante aún que la superficie protegida

neta es si ésta representa de manera adecuada la biodiversidad de un país, es decir, el grado en que ella contiene toda la diversidad biológica —en términos de poblaciones, especies y ecosistemas— de dicho territorio. Igualmente importante es el tamaño y la heterogeneidad ecosistémica interna de las reservas, lo que se asocia a su capacidad de contener poblaciones mínimas viables de las distintas especies y de garantizar los procesos evolutivos de largo plazo. Por su parte, la forma que tengan las ASP —más alargadas o más esféricas— es fundamental para determinar su mayor o menor vulnerabilidad respecto a las perturbaciones que provienen del entorno. A lo anterior también contribuye la presencia o ausencia de zonas de amortiguación en su entorno. Por último, es un factor clave para el cumplimiento de la función de conservación biológica por parte de las ASP, su grado de conectividad o aislamiento con otras áreas naturales —protegidas o no protegidas—, función que cumplen, por ejemplo, los corredores biológicos<sup>6</sup>.

Dadas las alarmantes tasas actuales de fragmentación y destrucción de los hábitat naturales remanentes, el cumplimiento de las condiciones antes señaladas —a fin de perfeccionar los sistemas de ASP en su función de conservación biológica— se ha vuelto una tarea cada vez más prioritaria y estratégica a

*"Editado por Ambiente y Desarrollo a partir del documento preparado para el Seminario «Política Tributaria e Impuestos Ecológicos», organizado por Cipma con el apoyo de Conama (Mayo 1997) en el marco del proyecto de investigación sobre Uso de Instrumentos Económicos para Regulación Ambiental, que se realiza con financiamiento de la Fundación Avina de Suiza a través del North-South Center de la Universidad de Miami y empresas patrocinantes del Plan Trienal de Cipma. "Socióloga, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente U.C. Investigadora de Cipma.*

nivel mundial. En Chile, la discusión en torno al sistema estatal de ASP existente todavía se encuentra en una etapa preliminar. La preocupación principal se refiere a su inadecuada representatividad ecológica y a su desigual distribución territorial. Muy poco o nada se ha avanzado en aspectos como determinación de áreas de viabilidad mínimas y diseño territorial de las ASP en cuanto a su forma, heterogeneidad ecosistémica interna y grado de conectividad.

#### Representatividad ecológica y distribución territorial en el Snaspe

En relación a la representatividad ecológica y distribución territorial del Snaspe —aspecto básico a resolver para avanzar en el diseño de un sistema efectivo de conservación biológica para Chile<sup>7</sup>— se ha estimado que se requiere incorporar 1 millón 690 mil hectáreas adicionales a fin de garantizar la protección de al menos un 5% de todas las formaciones vegetacionales existentes. Esto es, aumentar la superficie actual del Snaspe en alrededor de un 15%<sup>8</sup>. Para avanzar hacia el logro de dicha meta sería necesario incorporar al sistema todos aquellos terrenos —tanto públicos como privados— que resulten prioritarios para el objetivo de conservación de la biodiversidad y para distribuir la superficie protegida de forma más equitativa entre las distintas regiones<sup>9</sup>.

En los últimos años el Estado ha realizado un esfuerzo especial en esta dirección creando entre 1992

y 1996 un total de 11 nuevas unidades —3 Parques Nacionales y 8 Reservas Forestales—, las que suman 398 mil 639 hectáreas<sup>10</sup>. Con ello se ha logrado cubrir un 23,6% de los requerimientos territoriales estimados como mínimos para el sistema. Se trata de un avance importante, dado que la mayoría de estas nuevas áreas coinciden con sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad identificados en 1993 por la comunidad científica nacional<sup>11</sup>.

Sin embargo, aun cuando Conaf planea seguir incorporando unidades adicionales al Snaspe, resulta poco probable que esta institución disponga en el futuro cercano de los recursos requeridos para cubrir todas las necesidades de ampliación territorial del sistema<sup>12</sup>. Frente a estas restricciones financieras —y teniendo en cuenta además que un número significativo de los sitios prioritarios identificados para Chile corresponden a terrenos privados<sup>13</sup>— surge como la segunda mejor opción que Conaf concentre su inversión en la creación de aquellas unidades que son de mayor prioridad ecológica para el país, abriendo la posibilidad de que agentes privados complementen esta función a través de la creación de Áreas Silvestres Protegidas Privadas (ASPP) (Recuadro 1).

#### Requisitos e incentivos para la creación de ASPP

Las ASPP podrían cumplir dos tipos de funciones, a cada una de las cuales se encuentran asociados requisitos e incentivos diferentes. Por una parte, las ASPP pueden corresponder a *áreas de conservación*



*estrictas*, es decir a terrenos prioritarios de alto valor ecológico, en los que se establezcan unidades de manejo similares en cuanto a objetivos y características a las que forman parte del Snaspe<sup>14</sup>. Para este tipo de ASPP debieran contemplarse incentivos relativamente mayores. Por otra parte, las ASPP pueden corresponder a *áreas de conservación de baja intensidad*, principalmente orientadas a fines recreativos, de preferencia localizadas en las cercanías de los centros urbanos y que correspondan a categorías de manejo tales como los actuales Santuarios de la Naturaleza<sup>15</sup>, Parques Naturales Regionales<sup>16</sup>, Estaciones Experimentales u otras *ad hoc* para proyectos con orientación productiva —inmobiliarios o forestales—, en los que una proporción de los terrenos se destine a fines de conservación. En este caso, los incentivos debieran ser de menor alcance que los destinados a las ASPP de conservación estricta.

No cualquier terreno privado tiene un valor ecológico o social tal que justifique la aplicación de políticas públicas e instrumentos para fomentar en él la creación de un ASPP. Así, desde una perspectiva de eficiencia económica, para que los instrumentos de fomento a las ASPP cumplan con el objetivo planteado, éstos deben aplicarse de manera focalizada, es decir, sólo en aquellos casos en que la contribución del terreno privado quede plenamente justificada. La focalización requiere de una definición clara del universo de terrenos privados que podrían ser beneficiarios potenciales de los incentivos para fomentar la creación de ASPP.

En el caso de las ASPP de *conservación estricta*, es posible sugerir los siguientes criterios preliminares y

### Resumen

En los últimos años el Estado ha realizado un esfuerzo especial para enfrentar la inadecuada representatividad ecológica y distribución territorial que presenta el Snaspe, creando entre 1992 y 1996 un total de 11 nuevas unidades. Sin embargo, aun cuando Conaf planea seguir incorporando unidades adicionales al Snaspe, resulta poco probable que esta institución disponga en el futuro cercano de los recursos requeridos para cubrir todas las necesidades de ampliación territorial del sistema. Frente a estas restricciones financieras —y teniendo en cuenta además que un número significativo de los sitios prioritarios identificados para Chile corresponden a terrenos privados— surge como opción que Conaf concentre su inversión en la creación de aquellas unidades que son de mayor prioridad ecológica para el país, abriendo la posibilidad de que agentes privados complementen esta función a través de la creación de Áreas Silvestres Protegidas Privadas (ASPP). Para que esto sea posible, es necesario fomentar las iniciativas de conservación de privados a través de instrumentos como los incentivos económicos.

### Abstract

During the last few years, the government has undertaken a special effort to address the poor ecological representation and territorial distribution of the Snaspe (Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado) —the government wildlife protection agency— creating between 1992 and 1996 some 11 new units. Nonetheless, even though Conaf plans to continue incorporating additional units to Snaspe, it is unlikely that this institution will have the necessary resources for greater territorial coverage in the near future. Faced with these financial restrictions —and keeping in mind that a significant number of priority sites identified for Chile are privately-owned lands— an alternative option would be for Conaf to concentrate investment in the creation of those units which are of greatest ecological importance to the country opening the possibility for private agents to complement this function through the creation of Private Wildlife Preserves. To make this possible, it is necessary to foment private conservation initiatives through instruments such as economic incentives.

no excluyentes para la selección de los terrenos:

- Que estén incluidos en el listado de sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad propuesto por la comunidad científica nacional en 1993.
- Que sean representativos de las formaciones vegetacionales que se encuentran ausentes del Snaspe o que están representadas en menos de un 5% de su superficie total en dicho sistema.
- Que se localicen en zonas aledañas a alguna unidad del Snaspe, cumpliendo una función relevante como corredores biológicos o como zonas de amortiguación.
- Que tengan una superficie mínima de manera tal que —dada una matriz circundante intensamente intervenida— estén en condiciones de aportar al objetivo de conservación en el mediano y largo plazo.
- Que cumplan con los requisitos definidos internacionalmente para declarar un territorio como área protegida<sup>17</sup>.

Por su parte, en el caso de las ASPP de *baja intensidad* las siguientes condiciones podrían orientar su selección:

- Que se localicen en territorios donde no existan otras áreas protegidas, de manera que constituyan un aporte real a las necesidades de recreación de la población.
- Que contengan muestras valiosas de ecosistemas y especies nativas o de formaciones geológicas, independientemente de su grado de protección en el Snaspe.
- Que correspondan a terrenos valiosos para llevar a cabo en ellos experiencias de restauración ecológica o actividades de educación e investigación.

Para que la política y sus instrumentos se apliquen de manera focalizada, será necesario elaborar un reglamento que defina con precisión los criterios para categorizar y priorizar los terrenos privados según su valor para el objetivo de conservación de la biodiversidad —en el caso de las ASPP de *conservación estricta*— o para los objetivos de recreación, educación e investigación —en el caso de las ASPP de *baja intensidad*. Tales criterios requerirán, por su parte, del correspondiente procedimiento de ponderación, a fin de facilitar la comparación entre los terrenos privados candidatos a ser beneficiarios de los incentivos a diseñar. Es fundamental que en la

definición de estos criterios y del procedimiento de ponderación participen activamente los especialistas nacionales en ecología de las distintas especies y ecosistemas, en biología de la conservación y en manejo de especies nativas.

Por otra parte, resulta fundamental reglamentar adecuadamente el establecimiento de ASPP según categorías de manejo para la conservación a fin de definir el tipo e intensidad de las actividades productivas —extractivas y no extractivas— que serán permitidas en cada caso. Estas actividades pueden ir desde el uso ecoturístico —el que a su vez puede consistir en el simple cobro de entradas para visitar una ASPP o en la oferta de servicios más sofisticados— hasta usos extractivos de recursos naturales realizados de manera sustentable.

Uno de los temas más críticos para asegurar que las ASPP de *conservación estricta* efectivamente con-

tribuyan al objetivo de conservación biológica, se refiere a su tiempo de afectación. Se trata de un tema complejo, puesto que si bien lo óptimo es la afectación a perpetuidad, esta exigencia podría desincentivar a muchos privados que en condiciones de mayor flexibilidad sí estarían dispuestos a destinar sus terrenos a la conservación. Por otra parte, una flexibilidad demasiado alta puede fomentar la especulación entre quienes vean en los incentivos para la conservación una vía segura para captar ingresos mientras aumenta la rentabilidad productiva de sus terrenos. Los siguientes elementos debieran tenerse en cuenta para resolver el tema del tiempo de afectación de las ASPP de *conservación estricta*:

- Los privados debieran tener la posibilidad de optar tanto por la afectación a perpetuidad —a la que debieran asociarse incentivos de montos sustancialmente mayores— como por la afectación transitoria.

#### Recuadro 1

### Contexto institucional y legal de las ASPP en Chile

La creación de ASPP se viene discutiendo en Chile con insistencia al menos desde comienzos de los años 90, como lo demuestra la existencia de numerosos artículos y documentos sobre el tema\*. Coincidiendo con el inicio de dicha discusión, comenzaron a crearse las primeras ASPP en el país\*\*. A las iniciativas de ASPP existentes en el país deben agregarse los terrenos privados que están clasificados como Áreas de Protección Turística (Ley 18.378, Art. 4), Santuarios de la Naturaleza (Ley 17.288, Art.31), Lugares de Interés Histórico o Científico (Código de Minería, Art.17, N<sup>o</sup>6), Reservas Genéticas (Subsecretaría de Pesca), Zonas de Prohibición de Caza (Ley de Caza Art.3) o Humedales de Importancia Internacional (Convención Ramsar). Cabe destacar además la existencia de concesiones marinas con fines de investigación por parte de la Universidad de Valparaíso en la estación Montemar, de la Universidad Austral de Chile en Mehuín y de la Universidad Católica en Las Cruces. Por último, es necesario mencionar la existencia de terrenos privados que forman parte del Snaspe o que han sido cedidos a

dicho sistema a través de donaciones o contratos de comodato.

La Ley de Bases del Medio Ambiente (19.300) en su artículo 35 incorpora la creación de ASPP. Sin embargo, esta normativa requiere de un reglamento especial para entrar en vigencia, el que aún no se dicta.

En la actualidad, la Comisión Nacional del Medio Ambiente, en conjunto con la Corporación Nacional Forestal y el Ministerio de Hacienda, se encuentra trabajando en la elaboración de una ley especial para incentivar la creación de ASPP, la que vendría a reemplazar el artículo 35 de la Ley de Bases del Medio Ambiente. El principal tipo de incentivo contemplado en este nuevo cuerpo legal corresponde a la bonificación de las actividades de manejo de las ASPP. La bonificación contemplada cubriría tanto los costos de elaboración como de ejecución de los Planes de Manejo para las ASPP\*\*\*. El proyecto de ley en preparación también considera la exención del impuesto territorial (2% del avalúo fiscal de bienes raíces agrícolas y no agrícolas), del impuesto a la renta presunta y del impuesto global complementario. **AD**

#### Notas:

\* Ver, entre otros, **Pablo Villarroel** (1992) *Áreas silvestres protegidas: ¿bienvenida a los capitales privados?* En *Ambiente y Desarrollo*, Vol. VIII —N<sup>o</sup> 4, diciembre 1992; **Carlos Weber** (1992) *Áreas protegidas privadas*. En *Ambiente y Desarrollo*, Vol. VIII—N<sup>o</sup> 4, diciembre 1992; **César Ormazábal** (1994) *Mecanismos financieros para apoyo sostenible a la conservación de áreas protegidas y de biodiversidad en Chile*. *Texto Técnico Principal*; **Claudia Sepúlveda y Pablo Villarroel** (1995) *Cooperación público-privada para la conservación de la biodiversidad en el contexto de la inserción global de Chile*. En *Ambiente y Desarrollo*, Vol. XI N<sup>o</sup> 4 diciembre de 1995. \*\*A la iniciativa pionera del Parque Ayacara en Patena (1975), le siguieron, entre otras, el Parque Oncol de Forestal Valdivia (1989), el Santuario El Cañi de Fundación Lahuén (1990), el Parque Pumalín de Douglas Tompkins (iniciado en 1991) y más recientemente el Santuario de la Naturaleza Roblería Alto Huemul gestionado por Defensores del Bosque Chileno (1996). \*\*\*Se ha propuesto que la bonificación por la elaboración de los planes de manejo cubra un monto de 0,5 UTM por ha, con un tope de 1.000 UTM por ha por ASPP. A su vez, la bonificación por la ejecución del Plan de Manejo podría alcanzar un monto de 10 UTM por ha, con un tope máximo de 10.000 UTM por ASPP. Ver *Anteproyecto de Ley que establece incentivos para la creación y manejo de ASPP*, borrador, versión 6/11/9.

## Instrumentos Económicos en la Política Ambiental.

- Dados dos terrenos privados equivalentes en términos de su aporte al objetivo de conservación de la biodiversidad, por regla general debiera preferirse incentivar aquél cuyo propietario esté dispuesto a afectarlo a perpetuidad.

- La afectación transitoria sólo debiera aplicarse en casos debidamente justificados, tales como presencia de ecosistemas o especies únicos o amenazados.

- Para la afectación transitoria debiera establecerse un período mínimo (por ejemplo de 40 años), sobre el cual los privados podrán proponer períodos variables de manera que mientras mayor sea el tiempo de afectación, mayores sean los incentivos asociados.

- Tanto para la afectación a perpetuidad como para la afectación transitoria será necesario definir un sistema de multas de montos tales que castiguen el incumplimiento del compromiso pactado, salvo que el Estado determine que el ASPP en cuestión ya no se justifica debido a cambios en su composición ecológica o a cambios en las prioridades del país.

- En el caso de la afectación transitoria los compromisos debieran establecerse en la forma de contratos de renovación automática, facilitando así la continuidad de las ASPP ya creadas.

Por su parte, en el caso de las ASPP de *baja intensidad* el tiempo de afectación podrá ser variable, aunque también será necesario establecer un plazo mínimo. A su vez, mientras mayor sea el período de afectación, mayores debieran ser los incentivos que se contemplen.

### Aspectos a considerar en el uso de instrumentos para fomentar la creación de ASPP

Fomentar la creación de ASPP para contribuir a mejorar la representatividad ecológica y la distribución territorial del Snaspe presenta al menos tres particularidades que resultan determinantes del tipo de instrumentos económicos a aplicar.

#### ***Incentivar conductas ambientalmente deseables.***

En primer lugar, se trata de incentivar una conducta ambientalmente deseable para el conjunto de la sociedad —generadora de múltiples externalidades positivas— y no de prohibir o normar una conducta ambientalmente perjudicial. Estando en juego los derechos de propiedad de quienes sean dueños de los terrenos potencialmente beneficiarios de los instrumentos de política, la creación de ASPP debiera ser

siempre resultado de una decisión libre y voluntaria por parte de aquéllos, sean éstos personas jurídicas o naturales. El rol de la política y de sus instrumentos debiera ser, por tanto, el de encauzar la voluntad de los propietarios privados contribuyendo a inclinarla hacia la conservación. De allí que los instrumentos de política a emplear deberán ser, principalmente, incentivos económicos.

No es totalmente descartable, sin embargo, complementar los incentivos económicos con instrumentos de regulación directa como son, entre otros, las normas que prohíben la explotación de ciertas especies de flora. El efecto de este tipo de regulaciones —siempre que sean adecuadamente fiscalizadas y que las multas por incumplimiento sean más altas que los beneficios percibidos de transgredirlas— sería el de reducir las opciones de explotación comercial de los terrenos con especial valor ecológico, volviendo así más atractiva la posibilidad de destinarlos a la conservación. Sin embargo, la aplicación en Chile de normas de regulación directa —como es el caso de la declaración de ciertos terrenos como Áreas de Protección Turística— arroja una evaluación negativa. Ellas han tenido a la larga un efecto contrario al perseguido al no ir acompañadas de incentivos que contribuyan a financiar las labores de conservación como son, por ejemplo, las compensaciones o bonificaciones para el manejo y la conservación de especies<sup>18</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, lo más recomendable parece ser centrar los instrumentos en incentivos para la creación de ASPP antes que en normas que regulen el uso productivo de recursos con especial valor ecológico. Sin embargo, dado que en la definición de las categorías de manejo de las ASPP se establecerán necesariamente restricciones al uso de recursos en dichos terrenos, será imprescindible que en el cálculo de los montos que tendrán los incentivos económicos para el fomento de ASPP se incluyan los costos asociados a dichas restricciones de usos. De lo contrario podría provocarse como efecto perverso que los privados se inclinen mayoritariamente por crear ASPP correspondientes a categorías de manejo menos restrictivas en términos de usos productivos de sus recursos<sup>19</sup>.

#### ***Hacer de la conservación una actividad competitiva.***

En segundo lugar —y partiendo del supuesto de que la conservación puede llegar a ser una actividad económicamente rentable (Recuadro 2)— los incentivos económicos para fomentar la creación de ASPP

deben ser tales que hagan de la conservación una actividad competitiva desde la lógica privada en relación a usos alternativos del suelo. En otras palabras, los incentivos debieran asegurar que el establecimiento de ASPP comience a ser una alternativa de inversión atractiva para los privados. Lo anterior requiere que los incentivos a emplear tengan el peso suficiente como para desviar capitales privados desde usos productivos del suelo hacia la inversión en conserva-

ción, dada una evaluación económica de proyectos. Esta última consideración impone, tal vez, la principal restricción en términos de qué instrumentos son los más adecuados para el cumplimiento del objetivo que se persigue. En efecto, para corregir las distorsiones del mercado que castigan las actividades de conservación en favor de usos extractivos de los recursos naturales, existen dos tipos de instrumentos que resultan los más apropiados: los subsidios y los impuestos.

#### Recuadro 2

### Valor económico de las ASPP

Desde una perspectiva social, la política e incentivos para la creación de ASPP se encuentra plenamente justificada, dado el valor económico total que representan este tipo de unidades\*. Si bien en Chile no existen estudios acabados que permitan estimar el valor económico total de las ASP existentes algunas investigaciones permiten aproximarse a éste.

A través del método de valoración contingente se ha estimado, por ejemplo, que la disposición a pagar de los usuarios de 6 de las unidades más visitadas del Snaspe\*\* bordea en promedio los 124 millones 500 mil pesos anuales. Este cálculo se realizó consultando a una muestra de visitantes su disposición a pagar por el valor de opción, de existencia, de legado y de altruismo de las ASP seleccionadas. Si a la cifra anterior se suman los gastos realizados por los usuarios de las 6 unidades estudiadas durante su visita, se tiene que los beneficios monetarios anuales promedio para cada una de estas ASP—incluida la disposición a pagar—podrían alcanzar a 2 mil 067 millones 783 mil 214 pesos anuales\*\*\*.

Sólo a modo de ilustración cabe mencionar que esta cifra supera en casi 40 veces los 52 millones 458 mil 633 pesos que Conaf percibió como ingresos promedios totales para cada una de estas mismas áreas durante 1995, y es equivalente a los 5 millones de dólares del presupuesto total de la Unidad de Gestión del Patrimonio Silvestre—encargada de administrar el Snaspe—para 1996.

Si bien los valores económicos estimados por el citado trabajo no pueden ser extrapolados mecánicamente a todas las ASP—públicas o privadas, existentes o potenciales—y si bien ellos corresponden a sólo una parte del valor económico total de las unidades estudiadas—pues no incluyen el valor de uso indirecto—los beneficios calculados contribuyen significativamente a la justificación de la inversión pública en el fomento a la creación de ASPP en Chile desde una perspectiva social.

En efecto, la mayor parte de los valores económicos cuantificados por estudios como el citado—y que reflejan el valor que las ASP tienen para la sociedad—no son susceptibles de ser capturados a través de los mecanismos generadores de ingresos que son propios de este tipo de unidades. Es decir, a través de los usos directos presentes (extractivos y no extractivos), que son los que tienen una expresión en el mercado. Ello contribuye a que los costos de oportunidad implicados en la decisión de destinar un terreno a la conservación suelen ser bastante altos para los privados. De allí que el **Programa de Fomento** para la creación de ASPP que aquí se propone debiera estar orientado hacia la internalización, por parte de los privados, de al menos una parte de los beneficios sociales de la conservación, volviendo así atractiva esta alternativa de uso de los terrenos y disminuyendo con ello sus costos de oportunidad.

De esta forma, para que el **Programa de Fomento** para la crea-

ción de ASPP sea efectivo debe tener la potencialidad de revertir la decisión del agente privado de no conservar un sitio particular—es decir, de dedicarlo a usos productivos incompatibles con la conservación—dados ciertos ingresos y costos estimados de la conservación versus ciertos ingresos y costos estimados de usar productivamente el mismo terreno. **AD**

#### Notas:

\* Por valor económico total (VET) se entiende la suma de valores de uso (presente y futuro) y de valores de no uso. Entre los primeros se encuentran los valores de uso directo (extractivos y no extractivos), los valores de uso indirecto (regulación ecológica a través de captación de CO<sub>2</sub>, protección de suelos, regulación hídrica y similares), así como los valores de uso opcionales, que hacen referencia a la posibilidad de usar directa o indirectamente los recursos biológicos en el futuro. Por su parte, los valores de no uso (también conocidos como valores intrínsecos) corresponden al valor de existencia, de legado y de altruismo.

\*\* Las unidades del Snaspe en las que se realizó el estudio corresponden a Área de Protección Radal Siete Tazas, Parque Nacional Conguillío, Parque Nacional Vicente Pérez Rosales, Parque Nacional Puyehue, Parque Nacional Torres del Paine y Reserva Nacional Río Clarillo (**Carmen Luz de la Maza** (1997) *Beneficios Monetarios en Áreas Silvestres Protegidas*. Conaf, Santiago).

\*\*\* Los beneficios monetarios se estimaron a partir de los gastos promedio anuales realizados por los visitantes extrarregionales dentro de la región donde se localiza el ASP en cuestión, e incluyeron transporte, alimentación, alojamiento, servicios y compras diversas (**De la Maza** op. cit.).

## Instrumentos Económicos en la Política Ambiental.

Los subsidios debieran estar diseñados de manera que aseguren la internalización por parte de los privados de al menos una parte de los beneficios derivados del establecimiento de ASPP para los que no existen mercados. Esto es, para los valores de uso indirecto (regulación ecológica) y para los valores de no uso (de opción, de existencia, de legado y de altruismo). A su vez, los subsidios al manejo de ASPP debieran ser económicamente competitivos con otros subsidios vigentes para la explotación de recursos naturales, como es el caso de la bonificación a las actividades de forestación que contempla el DL 701. Para asegurar este último requisito sería recomendable que en el cálculo del monto de los subsidios al manejo de ASPP se tomara como referencia el costo de oportunidad de la conservación, es decir, de los beneficios netos generados por actividades distintas al establecimiento de ASPP.

Los impuestos, por su parte, podrían emplearse con dos tipos de propósitos. Por un lado, para castigar las actividades distintas a la conservación que se



**El rol de la política y de sus instrumentos debiera ser el de encauzar la voluntad de los propietarios privados contribuyendo a inclinarla hacia la conservación. De allí que los instrumentos de política a emplear deberán ser, principalmente, incentivos económicos.**

establezcan en terrenos considerados como prioritarios para este fin (internalización de costos externos). Por otro lado, para premiar el establecimiento de ASPP a través de eximir o rebajar impuestos a los terrenos dedicados a este fin y a las actividades productivas que en ellos se realicen (internalización de beneficios externos). Si bien ambos tipos de instrumentos tributarios son en principio aplicables al objetivo de política, los primeros debieran descartarse por:

- Dificultades técnicas para determinar el valor diferencial de los impuestos a usos distintos a la conservación debido a la multiplicidad de actividades implicadas.
- Dificultades institucionales y costos administrativos para implementar un sistema de impuestos de este tipo.
- Resistencia de los propietarios privados por limitar este tipo de impuestos el derecho de propiedad privada, en particular teniendo en cuenta que la rebaja y exención tributaria también se emplean como incentivos económicos para la realización de actividades extractivas de recursos naturales.

Los beneficios tributarios —rebaja o exención— debieran ser tales que efectivamente constituyan un incentivo económico atractivo para los privados que decidan establecer ASPP en sus terrenos. En este sentido, los beneficios tributarios para ASPP contemplados por la Ley de Bases del Medio Ambiente en su artículo 35 parecen insuficientes. En efecto, dicha ley establece como beneficios tributarios para las ASPP un tratamiento idéntico al que se aplica a las unidades del Snaspe, que es el mismo que se aplica a todos los terrenos de propiedad fiscal; esto es, exención del impuesto territorial, exención del impuesto de primera categoría de la Ley de Renta —aplicable sólo a personas jurídicas— y excepción de la insinuación de las donaciones de inmuebles y de todo tipo de impuestos que las afecten<sup>20</sup>. Se trata de beneficios tributarios insuficientes ya que no resultan atractivos para personas naturales.

Se recomienda, entonces, favorecer a las inversiones privadas en ASPP con beneficios tributarios similares a los contemplados en el DL 701, esto es, exención del impuesto territorial, rebaja en un 50% del impuesto global complementario y rebaja en el impuesto aplicado a las utilidades generadas por la actividad en cuestión —en este caso por el uso no extractivo de las ASPP<sup>21</sup>— así como por usos

extractivos compatibles con la conservación, siempre y cuando estén permitidos por la categoría de manejo respectiva cuando se trate de ASPP de conservación estricta<sup>22</sup>.

### ***Diversidad de los potenciales beneficios de la política.***

En tercer lugar, debe tenerse en cuenta que los terrenos privados que resulten potenciales beneficiarios de la política y de sus instrumentos presentan una gran diversidad en relación al tipo y características de sus propietarios. Esto tiene importantes implicancias para la determinación del tipo y monto de los incentivos económicos requeridos. Para una empresa, por ejemplo, el costo de oportunidad de establecer un ASPP será mucho más alto que el que enfrente un pequeño propietario de bosque nativo, habituado a extraer productos de bajo valor agregado. A su vez, para un propietario de terrenos degradados o de bajo valor productivo los costos de oportunidad de la conservación serán mucho menores que los que enfrente un propietario de un bosque con alto valor comercial. Una tercera variable que incide de manera importante en el costo de oportunidad de la conservación se refiere a la distancia de los terrenos privados respecto a los mercados de destino de los productos de ellos extraídos.

Una segunda distinción que es necesario hacer en relación al tipo de propietarios se refiere a su objetivo de lucro. En el caso de las organizaciones o fundaciones sin fines de lucro cuya motivación es la conservación, la principal restricción para establecer ASPP no está tanto en los costos de oportunidad que representan los usos alternativos del suelo, sino en la disponibilidad de capital para adquirir y manejar las áreas. De allí que sea necesario diseñar mecanismos y fondos especiales que promuevan tanto la creación de fundaciones privadas para la administración de ASPP, como la adquisición de tierras para la conservación o de derechos de conservación de terceros, por parte de aquellas.

En síntesis, lo más apropiado parece ser concebir los instrumentos como un paquete amplio de medidas que tome la forma de un *Programa de Fomento para el establecimiento de ASPP*. Además de los subsidios y beneficios tributarios ya comentados, dicho *Programa de Fomento* debiera contemplar instrumentos como:

- *Certificación ambiental* para las actividades productivas compatibles con la conservación que se realicen en las ASPP, y que estén permitidas según las categorías de manejo definidas para

dichas unidades (incluyendo desde servicios ecoturísticos hasta cosecha sustentable de productos naturales).

- *Asistencia técnica* a los propietarios de ASPP a fin de que el manejo de dichas unidades cumpla efectivamente con el objetivo de conservación para el que fueron creadas (incluyendo desde asesoría para la elaboración de planes de manejo hasta capacitación para la administración de ASPP).
- *Créditos blandos* para la adquisición de terrenos o de derechos de conservación sobre terrenos privados por parte de fundaciones privadas sin fines de lucro.

Así, los instrumentos del *Programa de Fomento* se aplicarían de manera diferenciada atendiendo al tipo de ASPP —de conservación estricta o de baja intensidad—, a la prioridad ecológica y social de los terrenos potencialmente beneficiarios, al costo de oportunidad de la conservación y a las características de los propietarios. Estos factores debieran combinarse entre sí para identificar el tipo de instrumentos recomendables en cada caso.

El éxito de lo que aquí se ha denominado un *Programa de Fomento* para el establecimiento de ASPP en Chile, dependerá en gran medida en la motivación e interés que el propio sector privado —incluyendo en él a empresas, fundaciones, ONGs, universidades, grupos de ciudadanos y particulares, entre otros— tenga en la conservación de la biodiversidad, dentro de un enfoque de cooperación con el Estado. De allí que una tarea fundamental, que debe necesariamente complementar los esfuerzos por diseñar una política y un conjunto de instrumentos adecuados, es la sensibilización y educación sobre la importancia estratégica de la conservación biológica para el logro de un desarrollo verdaderamente sustentable en Chile. **AD**

### ***Notas y referencias bibliográficas***-----

- (1) En años recientes, y producto de los nuevos enfoques incorporados a la ciencia y a la práctica de la biología de la conservación, ha comenzado a adquirir cada vez más importancia la conservación fuera de las ASP. Ver **Sepúlveda C, Moreira A. y Villarroel P.** (1997). Biodiversidad (I): Conservación biológica fuera de las áreas silvestres protegidas. En *Ambiente y Desarrollo*, Vol. XII, N° 2, junio. Cipma. Santiago.
- (2) **Gary K. Meffe y C. Ronald Carroll** (1994). *Principles of Conservation Biology*. Sinauer Associates Inc. Massachusetts. EEUU.
- (3) **Conaf** (1997) Informe Chileno al Primer Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. Marzo de 1997, Santiago.
- (4) Según un informe del World Conservation Monitoring Centre de

## Instrumentos Económicos en la Política Ambiental

- 1993, Chile se encontraría en el noveno lugar a nivel mundial y en el tercero a nivel latinoamericano en relación al porcentaje de su territorio que se encuentra protegido bajo alguna categoría de conservación. **Gonzalo Mardones y Cristian Henríquez** (1996). Áreas Silvestres Protegidas de Chile. Codeff. Serie de Monografías, Documento de Trabajo N°1, Santiago.
- (5) **Meffe y Carroll, Op. cit.**
- (6) **Meffe y Carroll, Op. cit.; Sepúlveda C, Moreira A. y Villarroel P. Op. cit.**
- (7) Como antecedentes cabe señalar que 19 de las 85 formaciones vegetacionales del país (un 22,35%) no están representadas en el Snaspe. A su vez, de las 66 formaciones vegetacionales incluidas en el Snaspe sólo 28 se encuentran representadas de manera adecuada y concentran en conjunto el 96% de la superficie total del sistema. Por otro lado, cerca de tres cuartas partes de la superficie del Snaspe representan a sólo una de las 8 regiones ecológicas del país (Bosques Siempreverdes y Turberas), existiendo tres regiones ecológicas que se encuentran representadas en menos del 1 % de su extensión territorial (Matorrales y Estepas Patagónicas, Matorrales y Bosques Esclerófilos y Bosques Caducifolios). Asimismo, las unidades del Snaspe se distribuyen de manera extremadamente inequitativa en términos territoriales, concentrándose un 84% de éstas en las regiones de Aisén y Magallanes. También es importante destacar que del 19,16% del territorio continental chileno bajo protección, aproximadamente un tercio corresponde a zonas de altas cumbres y campos de hielo, así como que el Snaspe carece por completo de áreas protegidas marinas. Al respecto ver **Mardones y Henríquez Op. cit.; Conaf, Op. cit.**
- (8) **Mardones y Henríquez, Op. cit.**
- (9) Especial atención debiera dirigirse hacia aquellas áreas de mayor diversidad biológica y más altos niveles de endemismo, también conocidos como "hot spots".
- (10) **Conaf, op. cit.**
- (11) En 1993 la comunidad científica se reunió en un Simposio que tuvo por objetivo identificar los sitios considerados como prioritarios para la CDLB en Chile. En dicha reunión emanó un listado de 98 sitios clasificados según grado de prioridad en urgentes, importantes y de interés específico. Ver **Muñoz M., Núñez H. y Yáñez J.,(eds.)** (1996). Libro Rojo de los sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad en Chile. Conaf, Santiago.
- (12) En efecto, la Unidad de Gestión del Patrimonio Silvestre—de la cual depende el Snaspe— enfrenta múltiples otras necesidades, entre las cuales destacan la falta de personal (profesionales y guardaparques), las debilidades en los sistemas de planificación y la escasez de recursos de inversión. Estas debilidades persisten aún cuando entre 1992 y 1996 el presupuesto de la Unidad de Gestión del Patrimonio Silvestre de Conaf ha aumentado en más de un 100%, pasando de los 2 millones 300 mil dólares a 5 millones de dólares.
- (13) De acuerdo al Informe Chileno al Primer Congreso Latinoamericano de Parques y otras Áreas Protegidas, el 46,9% de los sitios prioritarios para la conservación (46) corresponderían a terrenos privados, en tanto sólo un 12,2% (12) serían terrenos fiscales (6 de los cuales ya han sido incluidos en el Snaspe). Esta proporción podría crecer de manera importante de conocerse el tipo de propiedad de 40 sitios para los que no se cuenta con la información correspondiente (**Conaf, op. cit.**).
- (14) La Ley 18.362 que crea el Snaspe, aun cuando no se encuentra legalmente en vigencia, es la que regula de hecho el sistema estatal de áreas protegidas definiendo para ellos las siguientes categorías de manejo: Reservas de Regiones Vírgenes, Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales.
- (15) La Ley 17.288 de 1970 sobre Monumentos Nacionales, en su artículo N° 31 define a los Santuarios de la Naturaleza como aquellos sitios terrestres o marinos que ofrezcan posibilidades especiales para estudios e investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o ecológicas, o que posean formaciones naturales cuya conservación será de interés para la ciencia o para el Estado.
- (16) Ver **José Leal** (1991). Una experiencia de desarrollo sustentable: Parques Naturales Regionales en Francia. En *Ambiente y Desarrollo*, Vol. VII N° 2, agosto. Cipma, Santiago.
- (17) Según la IUCN, las Unidades de Manejo para la Conservación deben presentar al menos algunos de los siguientes elementos básicos: i) ser representativas de los principales biomas de un país; ii) contener ejemplos de la variedad biológica; iii) contener especies escasas o únicas, o formaciones geológicas singulares; iv) estar unidas funcionalmente a sistemas biológicos, culturales o económicos; v) contener objetos, estructuras o emplazamientos de interés histórico o arqueológico; vi) ser necesarias para satisfacer las necesidades humanas y su medio ambiente; vii) ser aptas para desarrollar planes de manejo sustentable de los recursos naturales; y ser adecuadas para programas de manejo de flora y fauna y restauración de zonas degradadas (**Mardones y Henríquez, Op.cit.**).
- (18) En el caso de la creación de Áreas de Protección Turística— regulada por la ley 18.378— la norma rige imperativamente, es decir, por sobre la voluntad de los propietarios del predio. Aún cuando en estos casos no se considera que hay una limitación arbitraria al derecho de propiedad privada —debido a que la norma se aplica cuando las externalidades negativas que se producirían de no imponer restricciones implicarían un perjuicio a terceros fácil de percibir— coloca al destinatario en una situación estática frente a su predio y le impone cargas, limitaciones u obligaciones para las que no se establecen los incentivos correspondientes. De esta forma, se inhibe la realización por parte de estos propietarios de labores indispensables requeridas para mantener o restaurar los terrenos declarados bajo protección. El consiguiente abandono por parte de sus dueños de los terrenos que se busca proteger reduce, a la larga, en la destrucción gradual de los recursos naturales en ellos contenidos.
- (19) Este es el caso, por ejemplo, de las Reservas Nacionales, en las que se permite el aprovechamiento sustentable de los recursos biológicos naturales con fines de investigación o desarrollo de tecnologías y métodos de manejo.
- (20) **Consultoría Jurídica Ambiental Ltda.(1995)**. Informe Ejecutivo. Estudio de diagnóstico y análisis sobre incentivos y desincentivos ambientales. Diagnóstico de la legislación y propuestas de modificación y formulación de nuevos instrumentos sobre incentivos y desincentivos ambientales. Santiago.
- (21) Por ejemplo, cobros por ingreso y estadía; servicios de alimentación y alojamiento; venta de souvenirs, publicaciones y material audiovisual; cobro de derechos para filmaciones, investigaciones y bioprospección; arriendo de instalaciones y equipos deportivos; venta de derechos de publicidad; venta de licencias para pesca, navegación y similares, entre otros.
- (22) Por ejemplo, venta de productos como frutos, semillas, fibras vegetales y plantas medicinales, obtenidos por medio del manejo sustentable de los ecosistemas protegidos.