

Instrumentos de Fomento para la Forestación
y Recuperación de Suelos en Chile

Análisis y Recomendaciones



PROGRAMA CONJUNTO
PNUD - UE PARA COMBATIR LA
Desertificación



Instrumentos de Fomento para la Forestación
y Recuperación de Suelos en Chile
Análisis y Recomendaciones



PROGRAMA CONJUNTO
PNUD - UE PARA COMBATIR LA
Desertificación





Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Instituto Forestal (INFOR)

*Derechos reservados para todos los países.
Enero 2010*

Editor General:
Sr. Julio Torres Cuadros
Ingeniero Forestal

Diseño y diagramación:
Sra. Natalia Benavides C.
Sr. Francisco Aguilera G.

Impresión:
Imprenta Maval Ltda.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto Forestal de Chile, autorizan la reproducción total o parcial de esta publicación, a condición de que se mencione la fuente del documento y se envíe tanto al PNUD como a INFOR un ejemplar del material reproducido.

La información, las denominaciones y los puntos de vista que aparecen en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no constituyen la expresión de ningún tipo de opinión de parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Instituto Forestal de Chile.

Índice

Presentación.

Pág. 5

Introducción.

Pág. 7

Capítulo 1:
Instrumentos de fomento para los suelos degradados.

Pág. 8

Capítulo 2:
Evaluación de la satisfacción del usuario de los programas de fomento a la recuperación de suelos degradados en la Región de Coquimbo.

Pág. 16

Capítulo 3:
Evaluación del desempeño de los programas de fomento a la recuperación de suelos degradados en la Región de Coquimbo.

Pág. 26

Capítulo 4:
Taller participativo: Análisis y discusión de los instrumentos de fomento para la forestación y recuperación de suelos en Chile.

Pág. 36

Un ejemplo de alianza para el combate a la desertificación

La presente publicación contiene la información analizada y los resultados del taller de análisis y discusión de los instrumentos de fomento para la forestación y recuperación de suelos en Chile, realizado el 9 de diciembre de 2009, en Santiago de Chile y organizado en forma conjunta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Forestal (INFOR).

Ambas instituciones llevaron a cabo esta actividad, en el marco de la ejecución de sus respectivos proyectos: el **Programa conjunto PNUD- UE para Combatir la Desertificación**; iniciativa que cuenta con el financiamiento del Programa de Pequeños Subsidios (PPS) del GEF/PNUD y de la Unión Europea (UE) y el proyecto “**Restauración Hidrológico Forestal y Oasificación¹: Herramientas Claves para el Aumento de la Productividad de Suelos Degradados**”, financiado por INNOVA-CORFO y ejecutado por el Instituto Forestal.

El Taller se planteó como una oportunidad de análisis participativo y generación de propuestas, dado que los dos principales instrumentos de fomento con que el Ministerio de Agricultura apoya la recuperación de suelos degradados del país estaban prontos a concluir. En el caso del Sistema de Incentivos a la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD), su renovación fue materia de discusión legislativa durante el año 2009, llegándose a la aprobación de un texto legal que diera continuación a este programa pocos días antes de que concluyera su vigencia.

En el caso de la Ley N° 19.561 de Fomento Forestal, que dio continuidad al D.L. 701 de 1974; su vigencia expirará el 31 de diciembre de 2010, no habiéndose ingresado aún al Congreso el proyecto de ley que permita asegurar la discusión de su continuidad.

La metodología participativa, permitió contar con un valioso análisis a los instrumentos de fomento, desde la óptica de los usuarios, poniendo especial énfasis en el aporte que estos dos programas han realizado al combate de la desertificación, proceso que según datos del Plan de Acción Nacional de lucha contra la Desertificación², en 1997 alcanzaba ya el 62,6 % del territorio chileno, lo que corresponde a 47,3 millones de hectáreas.

Para reforzar el carácter participativo del Taller, se invitaron en calidad de expositores y asistentes, a representantes de los servicios públicos responsables de las políticas de fomento del sector silvoagropecuario (CONAF, SAG y ODEPA), a usuarios de los programas de fomento y a los profesionales que actúan en el territorio como operadores de los instrumentos.

Alejandra Alarcón Echiburú

*Coordinadora Nacional
del Programa de Pequeños Subsidios PPS
y del Programa Conjunto PNUD – UE
para combatir la Desertificación*

Susana Benedetti Ruiz

*Directora Proyecto INFOR
Restauración Hidrológico Forestal y Oasificación:
Herramientas Claves para el Aumento
de la Productividad de Suelos Degradados*

¹ La Oasificación busca revertir el proceso de degradación hídrica, edáfica y botánica que sufre un terreno, mediante técnicas que mejoran las condiciones de humedad del suelo y posibilitan el desarrollo de vegetación.

² Corporación Nacional Forestal (www.conaf.cl)



^ Terrazas en comunidad agrícola La Rinconada,
Limarí, Región de Coquimbo.

Introducción

El día miércoles 9 de diciembre de 2009 se realizó el “Taller de análisis y discusión de los instrumentos de fomento para la forestación y recuperación de suelos en Chile”, organizado en forma conjunta entre el Instituto Forestal (INFOR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El objetivo del Taller fue analizar el desempeño e impactos de los dos principales instrumentos de fomento para la recuperación de suelos del Ministerio de Agricultura: el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD), administrado por el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP); y el Sistema de Incentivos a la Construcción de Obras de Recuperación de Suelos, contemplado dentro de la Ley de Fomento Forestal (Ley 19.561), administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF).

El Taller se estructuró en dos módulos, en cada uno de los cuales se abordó uno de los instrumentos de fomento. A su vez, cada módulo estuvo antecedido por exposiciones realizadas por especialistas, que analizaron el desempeño y los impactos durante el período de ejecución de los instrumentos. En el caso del SIRSD se contó con la presentación de Germán Ruiz, ingeniero agrónomo del Departamento de Protección de los Recursos Naturales del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG); y para el análisis del programa de recuperación de suelos de la Ley de Fomento Forestal (19.561), se contó con la presentación de Gerardo Valdebenito, ingeniero forestal y Gerente de la Sede Metropolitana del Instituto Forestal. La información presentada está contenida en el Capítulo 1 de este documento.

Asimismo, se incluyeron en el Capítulo 1, la presentación hecha por Mauricio Caussade, abogado jefe de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), sobre la nueva ley de incentivos a la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios, ley que dará continuidad al SIRSD a partir del año 2010; y la presentación realizada por Fernando Olave, Gerente de Normativa y Fiscalización Forestal de CONAF, sobre el anteproyecto para una nueva ley de fomento forestal, que buscará dar continuidad al D.L. 701 y a la Ley 19.561.

En los Capítulos 2 y 3 se presentan, a modo de estudio de casos, los resultados de los estudios: “Evaluación de la satisfacción del usuario de los programas de fomento a la recuperación de suelos degradados en la Región de Coquimbo” y “Evaluación de desempeño de los programas de fomento a la recuperación de suelos degradados en la Región de Coquimbo”, respectivamente. Ambos, realizados por el Instituto Forestal, en el marco del proyecto “Restauración Hidrológico Forestal y Oasificación: Herramientas Claves para el Aumento de la Productividad de Suelos Degradados”, con financiamiento de INNOVA-CORFO.

Finalmente, en los Capítulos 4 y 5 se detallan los resultados y conclusiones del trabajo participativo realizado durante el Taller, en el cual se consideró una actividad grupal de análisis, separada por actores institucionales (CONAF, ODEPA, SAG e INFOR); operadores y usuarios. Los planteamientos realizados por cada grupo fueron presentados en plenaria a todos los asistentes al Taller y las conclusiones sistematizadas para formar parte del presente documento.

Se espera con esta publicación transmitir los resultados y recomendaciones surgidas del Taller a los responsables dentro del Ministerio de Agricultura, así como a todos los actores interesados, con el objetivo de contribuir a la elaboración del Reglamento de la Ley sobre sistemas de incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios y a la formulación del proyecto para una nueva ley de fomento forestal.



01

Instrumentos de fomento para
los suelos degradados



Programa de incentivo a la forestación y recuperación de suelos (Ley N° 19.561)

1.1.1 Antecedentes

El programa de incentivos a la forestación y recuperación de suelos de la Ley 19.561, constituye actualmente junto con la Ley 19.604 (SIRSD) y la Ley 20.225 de Fomento al Riego, los principales instrumentos de fomento del Ministerio de Agricultura.

El Estado de Chile ha tenido programas de incentivos desde larga data. A partir de la Ley de Bosques se fomentaron las plantaciones forestales mediante una serie de exenciones tributarias. En la década de los 60 y a comienzos de los 70, se impulsó la expansión de la industria forestal a través de CORFO y la creación del Instituto Forestal y la Corporación Nacional Forestal, instituciones públicas del Ministerio de Agricultura que participaron en la investigación y el impulso al establecimiento de plantaciones forestales (Laroze y Claro, 2009).

En 1974 se dictó el Decreto Ley 701 (D.L. 701), con el objetivo de impulsar la creación de una gran superficie de plantaciones para abastecer la demanda de una creciente industria forestal, mediante la bonificación de las forestaciones realizadas por agentes privados. En 1998 se dictó la Ley 19.561 que modificó el D.L. 701; su objetivo con respecto al programa inicial no se vio alterado, sin embargo a nivel de propósito y componentes se introducen importantes cambios (Valdebenito, 2003). Finalmente desde el año 2008 se cuenta con la Ley 20.283 que entrega bonificaciones para el manejo y conservación del bosque nativo.

1.1.2 Objetivo

El objetivo de la Ley 19.561 es impulsar el crecimiento económico del sector forestal en Chile, sustentado en el uso racional y sostenido de los recursos naturales, a través del incentivo a la forestación y la prevención de la degradación, protección y recuperación de los suelos del territorio nacional. El resultado buscado en la práctica es que los propietarios, independiente de su condición, creen nuevas plantaciones forestales de usos productivos e implementaran obras de recuperación de suelos en terrenos erosionados, ello con un énfasis en los pequeños propietarios rurales como un nuevo agente productivo.

Esta nueva orientación, en relación al D.L. 701 de 1974, busca contribuir al desarrollo económico de aquellos propietarios rurales más pobres del país, dado que la evolución del sector forestal no estuvo exenta de distorsiones, como la marginación de los pequeños propietarios de los beneficios y la concentración de la actividad forestal en un reducido número de agentes (Valdebenito, 2003).

1.1.3 Funcionamiento

La Corporación Nacional Forestal es la institución encargada de administrar este instrumento de fomento, en el que se entrega por una única vez una bonificación, no sujeta a concurso. El programa de incentivos se estructura en dos componentes:

Bonificación a pequeños propietarios por realizar actividades de forestación y manejo de plantaciones en suelos de Aptitud Preferentemente Forestal (APF). Ello equivale a entregar por una única vez una bonificación equivalente a un porcentaje de los costos netos de establecimiento de una plantación forestal y/o del manejo, emplazada en suelos descubiertos y/o ociosos que cumplan con el requisito de ser de aptitud preferentemente forestal, incluidas aquellas plantaciones con baja densidad para fines de uso silvopastoral.

Bonificación a propietarios por realizar actividades de forestación, recuperación de suelos y/o de estabilización de dunas en suelos frágiles, en ñadis o en áreas en proceso de desertificación, en suelos degradados, o en suelos degradados con pendiente mayor a un 100%. Equivale a entregar por una única vez una bonificación equivalente a un porcentaje de los costos netos de cada actividad. Se otorgan también franquicias tributarias a los propietarios de predios forestados acogidos al D.L. 701.

Las bonificaciones se entregan previo cumplimiento de los requisitos que contempla la ley y su reglamento, entre los que destaca la calificación del terreno como de aptitud preferentemente forestal, requisitos de dominio, estudios que justifiquen técnicamente las postulaciones y que acrediten el cumplimiento de las actividades bonificables.

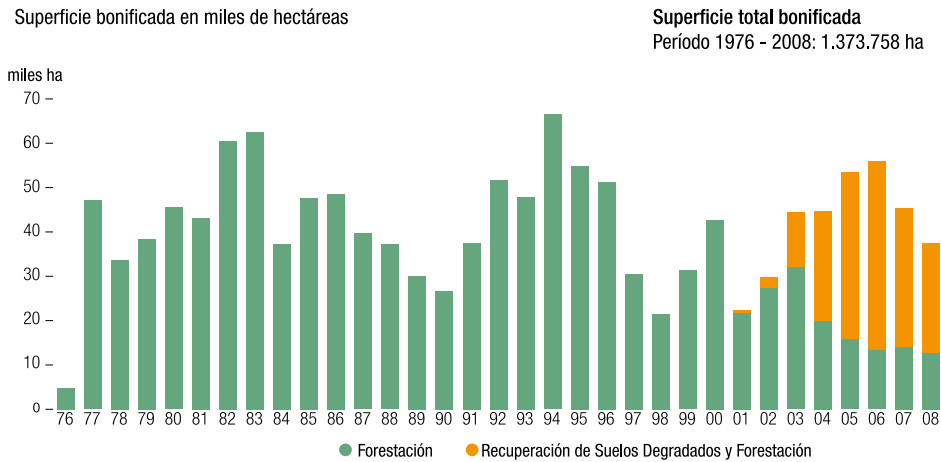
1.1.4 Resultados del programa de bonificación forestal (1976-2008)

El gráfico N°1 detalla el aporte realizado por el Estado en términos de superficie total bonificada, tanto para el D.L. 701 original, como para la Ley 19.561 que lo modificó. Para el período 1976-2008 la superficie promedio bonificada fue de 41.629 ha anuales. Sin embargo, la superficie bonificada presenta altas fluctuaciones durante el período

señalado, con un máximo de 66.407 ha alcanzado el año 1994; y un mínimo de 19.748 el año 1998 (si se exceptúa del análisis el año 1976). Destaca además el acelerado crecimiento de la bonificación a las obras de recuperación de suelos degradados, a partir del año 2003.

El gráfico N° 2 detalla los aportes en millones de dólares realizados para el período 1976-2008. Nuevamente se destaca el incremento de los aportes a partir del año 2003.

Resumen de bonificaciones forestales (miles de ha) (1976-2008)



Fuente: Presentación Fernando Olave, Gerente de Normativa y Fiscalización, CONAF en Taller PNUD-INFOR (Santiago, 9 de diciembre de 2009)

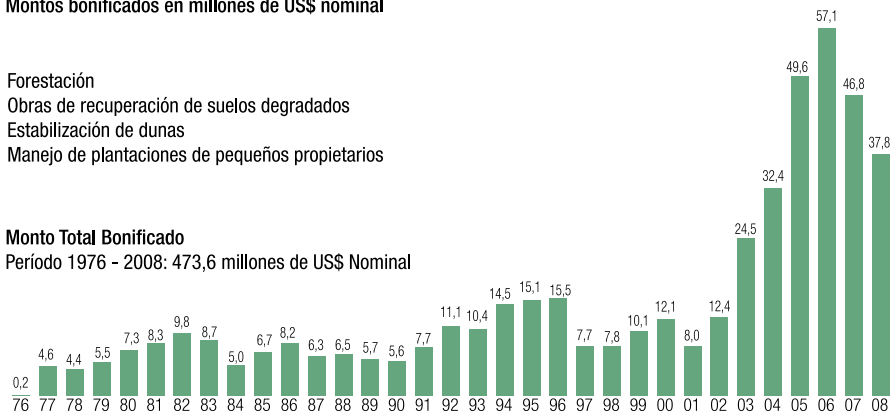
(Gráfico N°1)

Resumen de bonificaciones forestales (millones US\$) (1976-2008)

Montos bonificados en millones de US\$ nominal

Forestación
Obras de recuperación de suelos degradados
Estabilización de dunas
Manejo de plantaciones de pequeños propietarios

Monto Total Bonificado
Período 1976 - 2008: 473,6 millones de US\$ Nominal



Fuente: Presentación Fernando Olave, Gerente de Normativa y Fiscalización, CONAF en Taller PNUD-INFOR (Santiago, 9 de diciembre de 2009).

(Gráfico N°2)

1.1.5 Nueva ley de fomento forestal: principales alcances para la discusión de un nuevo sistema de incentivos a la forestación y recuperación de suelos

Considerando que la Ley 19.561 que dio continuidad al fomento forestal iniciado con el D.L. 701 de 1974 expira el 31 de diciembre de 2010; pareciera existir, a partir de los resultados de estudios de opinión, un consenso mayoritario para que este instrumento sea nuevamente prorrogado (Larozé y Claro, 2009). En este sentido la Corporación Nacional Forestal ha venido trabajando desde hace un tiempo en la formulación de una nueva ley de fomento forestal, acorde a las necesidades actuales y futuras del país para contribuir al desarrollo sustentable.

Justificación para una nueva Ley de fomento Forestal

Existen numerosos estudios y análisis sobre los resultados y el impacto de los instrumentos de fomento forestal desarrollados por el Estado en el período (1974-1995 y 1996-2008). La evaluación del primer período de aplicación del instrumento (D.L. 701/1974) es positiva, destacándose el decidido impulso a la forestación y al desarrollo de una industria forestal que actualmente representa el 3.1% del PIB, que exporta US\$ 5.452 millones a más de 100 países, con un 83% de productos de alto valor agregado, generando 134.000 empleos sectoriales directos y una cifra similar de empleos indirectos.

En el caso del segundo período de aplicación (Ley 19.561/1998) se destaca la focalización de los recursos en pequeños propietarios forestales y la incorporación de la recuperación de suelos degradados como actividad bonificada. Como resultado de esta focalización, los pequeños propietarios pasaron de un 3% de participación del total plantado para el período 1974-1995, a un 38% de participación en la superficie total plantada, para el período 1996-2005 (Valdebenito, 2003). Este incremento constituye un importante avance en términos de integración de este segmento de la población al desarrollo forestal.

Los incentivos en ambos períodos, sin embargo, no han dejado de ser objeto de críticas. De entre las cuales destacan las referidas al excesivo aprovechamiento que hizo de este instrumento la gran industria forestal en el primer

período de aplicación, las externalidades negativas del explosivo desarrollo forestal basado en plantaciones exóticas y la desigualdad del crecimiento de este tipo de cultivos en relación a los recursos nativos, los que no fueron incentivados de igual manera.

En el caso de la Ley 19.561, pese a ser diseñada con un enfoque claramente orientado a pequeños propietarios, los estudios realizados sobre su impacto señalan que sus objetivos no se han cumplido en su totalidad. Especialmente en lo que se refiere a la distribución territorial del programa, éste se encuentra altamente concentrado en las regiones de mayor desarrollo forestal (VII, VIII y IX), acumulando el 69,3% del total plantado y el 65,9% del total bonificado. Además, el 85% corresponde a dos especies y el 50% del patrimonio se concentra en veinte comunas (Valdebenito, 2003).

Sin perjuicio de las críticas, existe un consenso generalizado en orden a que aún falta mucho por realizar en el ámbito de la forestación y recuperación de suelos degradados, especialmente considerando aspectos como los acelerados procesos de desertificación en la zona norte y centro norte del país y los efectos que en el mediano plazo tendrá el calentamiento global para la economía nacional y para el sector silvoagropecuario en particular.

Objetivos para una nueva ley de fomento forestal³: El fin superior que persigue la elaboración de una nueva ley de fomento forestal es el contribuir al desarrollo económico, productivo, ambiental y social del país.

Para ello la Corporación Nacional Forestal ha desarrollado un anteproyecto de un nuevo cuerpo legal, en el que se plantean los siguientes objetivos estratégicos:

- a) Contribuir al desarrollo social, ambiental y productivo de los pequeños y medianos propietarios.
- b) Proveer servicios ambientales.
- c) Diversificación de la matriz energética en base a energías renovables.
- d) Generar alternativas de uso del suelo y de la tierra.
- e) Contribuir a los compromisos internacionales suscritos por el país en materias ambientales (cambio climático, desertificación, biodiversidad).

³ Esta información ha sido extraída de la presentación del Gerente de Normativa y Fiscalización Forestal de CONAF, Fernando Olave, realizada en el Taller de análisis de los instrumentos de fomento para la forestación y recuperación de suelos en Chile (Santiago, diciembre 2009)

Para el cumplimiento de tales objetivos estratégicos el proyecto de ley contemplaría las siguientes innovaciones:

- a) La creación de un consejo consultivo con similares funciones al establecido en la Ley 20.283 de Bosque Nativo.
- b) Las tablas de costos, que es el instrumento referencia oficial que fija todos los años CONAF para definir los costos de forestación y recuperación de suelos, tendrían una validez trianual, disminuyendo la incertidumbre de los usuarios y pudiendo planificar de mejor manera los proyectos de forestación.
- c) Asignación a través de concursos, los que serían diferenciados según tipo de propietario, ubicación territorial y especies a utilizar.
- d) Postulación en base a proyectos de forestación. Esto busca enfatizar la componente de largo plazo que tiene esta actividad y la importancia de apoyar iniciativas que generen recursos forestales para el país y no, que el producto final sea una plantación, que no necesariamente es mantenida con posterioridad al pago de la bonificación.
- e) Selección de los proyectos de forestación a nivel regional en base a la relación con las estrategias de desarrollo regional y la gestión territorial integrada.
- f) Respecto de los criterios de asignación, la consideración de enfoque de género y discriminación positiva a pequeños propietarios, etnias y jóvenes.
- g) Simplificación y agilización de mecanismos de accesos a incentivos.

Sistema de incentivos para la recuperación de suelos degradados (SIRSD)

1.2.1 Antecedentes

Este programa en su versión inicial, se concibió como un medio para compensar el impacto negativo de la apertura comercial a las importaciones de carne, leche y granos de los países del MERCOSUR y se materializó en la medida ministerial denominada “Bonificación al Establecimiento y Mejoramiento de Praderas en las regiones del BíoBío, de la Araucanía y de Los Lagos” (Mensaje Presidencial 477-357, 2009).

Posteriormente, en 1997, se dio inicio al “Plan de Recuperación de la Productividad de los Suelos”, el cual, además del fomento al establecimiento de las praderas que ya estaba en curso, incorporó los subprogramas de fertilización fosfatada y de enmiendas calcáreas. En 1998 este Programa se amplió a todo el territorio nacional, agregándose dos nuevos subprogramas: conservación de suelos y rehabilitación de suelos, tomando el nombre de Programa para la Recuperación de Suelos Degradados.

Finalmente, en 1999, el programa, bajo el nombre de Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degra-

dados (SIRSD), adquirió un marco legal, con la Ley 19.604, el DFL 235 y el reglamento respectivo, asegurando un presupuesto por diez años a partir de dicha fecha, lo que se materializa con la asignación anual de recursos al Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) en la ley de presupuesto de la Nación (DIPRES, 2009).

Considerando que la vigencia de la Ley 19.604 expiraba el 15 de noviembre de 2009, el Congreso Nacional tramitó y aprobó durante el segundo semestre de ese año una nueva ley que da continuidad por un lapso de 12 años a un nuevo sistema de incentivos para contribuir a la sustentabilidad agroambiental del recurso suelo, cuyos objetivos serán la recuperación del potencial productivo de los suelos agropecuarios degradados y la mantención de los niveles de mejoramiento alcanzados (ver punto 1.2.5).

1.2.2 Objetivo⁴

El SIRSD tuvo por objetivo fomentar el uso de prácticas y la aplicación de insumos que permitiesen detener o revertir los procesos de degradación de los suelos y recuperar sus

⁴ Esta información ha sido extraída de la presentación de Germán Ruiz (SAG), realizada en el Taller de análisis de los instrumentos de fomento para la forestación y recuperación de suelos en Chile (Santiago, diciembre 2009)

niveles de productividad, generando así mejores condiciones para la incorporación de los agricultores a los procesos productivos.

Este objetivo no incorporó explícitamente el carácter de fomento productivo que este instrumento ha alcanzado durante su implementación. La necesidad de coherencia con los compromisos adquiridos con la Organización Mundial del Comercio (OMC), recomendó darle un matiz ambiental, incorporándose los programas específicos de conservación y rehabilitación de suelos.

De la misma manera, el nuevo instrumento que da continuidad al SIRSD se ha denominado Sistema de Incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios, dando a entender un objetivo de conservación de suelos que en la práctica es secundario a los objetivos de fomento productivo.

1.2.3 Funcionamiento

El programa se desarrolla en todas las regiones del país y en él tienen una importante participación tanto el sector público como el privado. El sector público ejecuta este programa a través del Servicio Agrícola y Ganadero y el Instituto de Desarrollo Agropecuario, bajo la coordinación de la Subsecretaría de Agricultura y la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). Los actores del sector privado que participan son los acreedores, profesionales y técnicos del agro que confeccionan los planes de manejo y toman las muestras de suelos requeridas para la definición de dichos planes; los laboratorios acreditados que realizan los análisis de suelos y los agricultores, que son los beneficiarios directos.

La instancia de participación que en cada región coordina la ejecución del Programa es el Comité Técnico Regional del SIRSD y en el cual se encuentran representados tanto actores públicos como privados.

Los interesados y las interesadas en percibir los incentivos pueden postular a través de concursos públicos a uno o más de los programas específicos. A un mismo concurso no puede postular más de un interesado o una interesada por un mismo predio, como por ejemplo, el arrendatario y el propietario. Tampoco puede postular a un concurso del SAG un predio que se encuentre con un plan de manejo pendiente en INDAP.

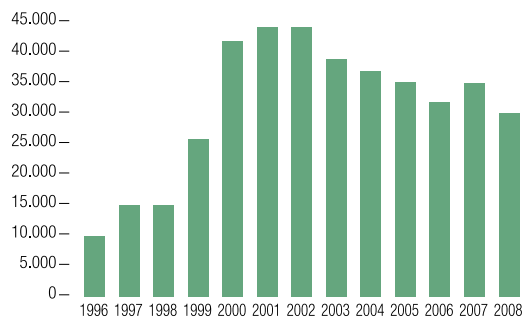
A nivel regional la suma total de incentivos no puede exceder de 160 U.T.M (Unidad Tributaria Mensual) por beneficiario en un año presupuestario; en los planes de manejo de más de una etapa anual, no se podrá exceder de 160 U.T.M por plan de manejo.

1.2.4 Resultados del sistema de incentivos a la recuperación de suelos degradados

El SIRSD ha sido la iniciativa de mayor envergadura de las últimas décadas en inversión pública destinada a recuperar el recurso suelo. Durante los últimos doce años, considerando desde el año 1996 hasta el 2007, se han intervenido más de 2,5 millones de hectáreas y se ha beneficiado a más de 380.000 agricultores, con más de \$ 260.000 millones entregados en bonificaciones efectivas, equivalentes a US\$ 415 millones.

El gráfico N°3 detalla el número total de usuarios beneficiados por el programa para el período 1996-2008. Se destaca su constante crecimiento para el periodo 1996-2002, superando los 40.000 usuarios anuales. Posteriormente se ha producido una reducción de los beneficiarios, principalmente por problemas de reasignación de los recursos dentro del Ministerio de Agricultura, par enfrentar situaciones de emergencia agrícola.

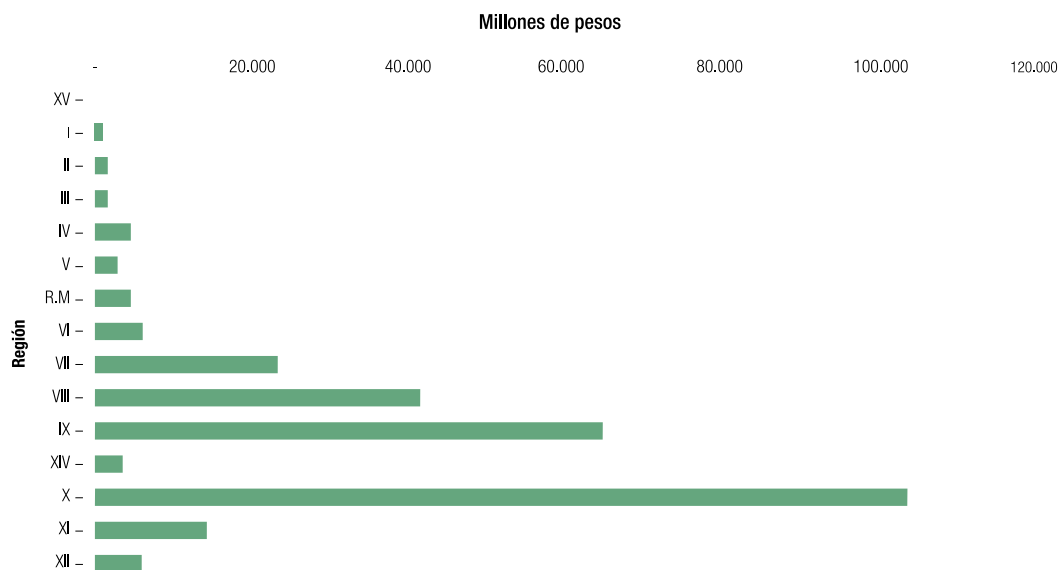
Número total de usuarios beneficiados por el programa SIRSD (1996 – 2008)



Fuente: Presentación Germán Ruiz (SAG) Taller PNUD- INFOR (Santiago, 9 de diciembre de 2009).

(Gráfico N°3)

Bonificación histórica por región (1996-2008) del programa SIRSD



Fuente: Presentación Germán Ruiz (SAG) Taller PNUD- INFOR (Santiago, 9 de diciembre de 2009).

(Gráfico N°4)

El gráfico N°4 detalla la distribución regional de la bonificación para el período 1996-2008. Se destaca la falta de una adecuada distribución regional como uno de los principales problemas del programa. Durante su desarrollo, el programa ha concentrado mayoritariamente sus beneficios en suelos y agricultores ubicados a lo largo de la depresión intermedia, entre las regiones de O'Higgins y de Los Lagos, zonas que generalmente desarrollan rubros integrados a los mercados. Además, se estima que aproximadamente un 30% de los agricultores beneficiados ha obtenido el subsidio en más de una oportunidad. Esto ha impedido darle mayor atención a regiones y localidades que tienen problemas más apremiantes de deterioro de los suelos.

En el caso del gráfico, se observa la alta concentración de bonificaciones en la décima región y la baja participación

de las regiones del norte del país, las que precisamente presentan serios problemas de degradación de suelos.

1.2.5 Nueva Ley que establece un sistema de incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios⁵

Con fecha 30 de junio de 2009, el Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que establece un sistema de incentivos para la sustentabilidad ambiental de suelos agropecuarios, como continuación del sistema de incentivos a la recuperación de suelos degradados (SIRSD) que expiraba en el mes de noviembre de ese mismo año.

La tramitación del proyecto fue acelerada con objeto de poder contar con el nuevo incentivo antes de que expirara el

⁵ Esta información ha sido extraída de la presentación de Mauricio Caussade, abogado jefe ODEPA - MINAGRI, realizada en el Taller de análisis de los instrumentos de fomento para la forestación y recuperación de suelos en Chile (Santiago, diciembre 2009)

SIRSD. De esta manera con fecha 21 de diciembre de 2009 el Congreso aprobó la iniciativa legal, la que fue finalmente promulgada el 9 de febrero de 2010 como Ley 20.412⁶.

Objetivo: Se establece por un lapso de doce años un sistema de incentivos para contribuir a la sustentabilidad agroambiental del recurso suelo, cuyos objetivos serán la recuperación del potencial productivo de los suelos agropecuarios degradados y la mantención de los niveles de mejoramiento alcanzados.

Focalización: El nuevo programa amplía la población objetivo que puede postular a los incentivos que define la ley:

1. Podrán postular aquellas personas tanto naturales como jurídicas, que sean propietarias, usufructuarias, arrendatarias, medieras y comodatarias de los suelos que se propongan intervenir.
2. A su vez, tendrán también la calidad de propietarios:
 - a) Los integrantes de comunidades hereditarias, en proporción a su cuota hereditaria.
 - b) Los integrantes de comunidades agrícolas, reguladas por el DFL N°5, de 1968, del MINAGRI, por los goces individuales que posean en común y por los derechos reales de uso común que les correspondan.
 - c) Los integrantes de comunidades indígenas regidas por la ley N° 19.253, por los goces individuales de los terrenos que posean en común y por los derechos reales de uso común que les correspondan.
 - d) Las comunidades y asociaciones indígenas reconocidas por la ley N° 19.253.
 - e) El cónyuge que explote el predio de su cónyuge propietario.
 - f) Las personas que hayan obtenido la inscripción de la resolución que les otorgó la posesión regular del predio en el Conservador de Bienes Raíces, según lo establecido en el DL N° 2.695 de 1979.

Funcionamiento: El nuevo programa mantiene un sistema de incentivos para recuperar el potencial productivo de los suelos degradados, sin embargo dentro de las modificaciones en relación al SIRSD, está la inclusión de un incentivo para la mantención de los niveles de mejoramiento alcanzado con el anterior programa.

La denominación de sustentabilidad ambiental que se incorpora en el nuevo sistema implica la preocupación por impulsar prácticas que contribuyan al mantenimiento y mejora del medio natural, a través de la puesta en marcha de métodos de producción agraria respetuosas con el medio ambiente y cuya ejecución implican mayores costos para el agricultor.

De esta manera se compatibilizan los objetivos de fomento productivo y los de conservación de suelos del nuevo programa.

Incorporaciones al nuevo sistema de incentivos: La nueva ley incorpora entre otras las siguientes innovaciones con respecto al instrumento anterior:

- Apoyo técnico a los agricultores. Además del apoyo a la formulación de un plan de manejo y específicamente para el caso de los pequeños agricultores, también se consideran recursos para proporcionar una asistencia técnica de acompañamiento para los planes que por su complejidad lo requieran, asegurando la adopción tecnológica.
- Otorgamiento de los incentivos. Se entregarán a través de concursos, tanto para SAG como para INDAP, administrados por las respectivas Direcciones Regionales. INDAP podrá hacer uso de la asignación directa sólo en casos excepcionales
- Se detallan las variables que deberán ser ponderadas para definir los concursos. Entre otras se considerará el aporte financiero del postulante, el costo por hectárea, el nivel inicial de fósforo, el nivel inicial de otros indicadores químicos, otras vinculadas directamente a las propiedades del suelo.
- Sin perjuicio de lo anterior, se favorecerá la ampliación de cobertura hacia suelos degradados que no hayan tenido acceso anterior, reiterado y sistemático a los incentivos que establece esta Ley.
- En cuanto a los operadores, se incorporan medidas tendientes a mejorar su desempeño.

⁶ <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010857&buscar=Ley+20412>



Evaluación de la satisfacción del usuario de los programas de fomento a la recuperación de suelos degradados en la Región de Coquimbo⁷

Benedetti, S.; González, M.; Delard, C. (Instituto Forestal)



En el marco de la realización del Taller de análisis y discusión de los instrumentos de fomento para la forestación y recuperación de suelos en Chile, se presentó el estudio realizado por el Instituto Forestal, sobre la evaluación de la satisfacción de los usuarios al utilizar el Sistema de Incentivos a la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD) y el Programa de Recuperación de Suelos de la Ley 19.561 de Fomento Forestal, en la IV Región de Coquimbo.

El estudio de satisfacción para ambos instrumentos se estructuró en módulos y a partir de una encuesta dirigida a un segmento de usuarios, constituidos por Comunidades Agrícolas⁸, que incluyó desde antecedentes generales y del predio, evaluación de medios de información de los instrumentos y su operatoria, evaluación de obras implementadas y sus resultados, hasta recomendaciones y sugerencias.

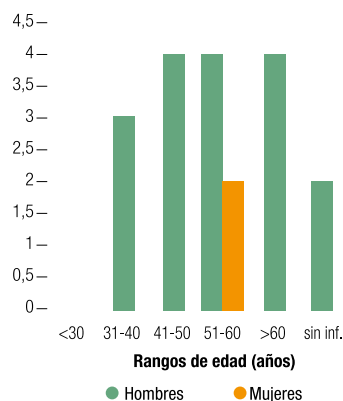
2.1

Evaluación de satisfacción para el programa SIRSD (SAG – INDAP)

Del universo de usuarios consultado, el 89% corresponde a hombres y el 11% restante a mujeres, situación que en gran medida está asociada al dominio de la tierra y que se evidencia en este y otros programas de fomento a nivel nacional. El 100% de los encuestados declaró como actividad principal la agricultura y sólo cuatro declararon una segunda actividad productiva (ganadería, construcción y artesanía). El rango de edad de los beneficiarios del programa es amplio, 32 a 79 años, sin embargo entre los 41 y 60 años, se concentra el 53% de los beneficiarios (ver gráfico 5).

La totalidad de los encuestados indicó conocer al menos un programa de fomento y/o recuperación de suelos degradados, indicando alguna de las instituciones asociadas: SAG, INDAP, CONAF. Sólo un encuestado no asoció ninguna institución a estos programas, pero indicó saber de su existencia. Al evaluar los medios de información sobre el instrumento, un 32% indica haberse informado en reuniones de su comunidad o a través de otros comuneros que lo han utilizado con buenos resultados; 37% se enteró por medio de operadores⁹ o asesores privados; 10% directamente a través de instituciones dependientes del Minis-

Número de encuestados, según rango de edad.



(Gráfico N°5)

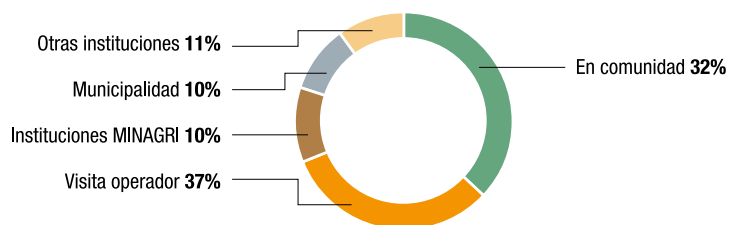
Fuente: INFOR (2009)

⁷ Estudio desarrollado dentro del proyecto “Restauración Hidrológico Forestal y Oasificación: Herramientas Claves para el Aumento de la Productividad de Suelos Degradados”, ejecutado por el Instituto Forestal y financiado por INNOVA/CORFO.

⁸ Comunidad agrícola: Agrupación de propietarios de un terreno rural común que lo ocupen, exploten o cultiven y que se organicen en conformidad con el Decreto con Fuerza de Ley N° 5 de 1967.

⁹ Los operadores se definen como las personas naturales o jurídicas que presentan los planes de manejo con que los usuarios postulan a los incentivos de la Ley 19.604.

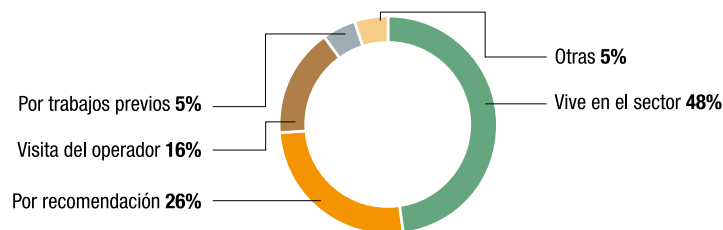
Fuentes de difusión de SIRSD.



(Gráfico N°6)

Fuente: INFOR (2009)

Selección de asesores.



(Gráfico N°7)

Fuente: INFOR (2009)

terio de Agricultura, 10% por medio de la Municipalidad y 11% a través de otras instituciones (ver gráfico 6).

En relación a la asesoría recibida durante el proceso de postulación, ejecución de las obras y supervisión final (ver gráfico 7), el 100% indica haber contado con apoyo técnico de operadores acreditados, los que fueron seleccionados principalmente por ser parte de la comunidad, por la experiencia a través de asesorías anteriores, por recomendación de otras comunidades o comuneros, o bien por visita directa de los operadores al propietario o a reuniones de la comunidad. Fue común encontrar que un mismo operador asesoraba a varios integrantes de una misma comunidad agrícola. Es destacable que todos los predios favorecidos, contaban con la identificación del programa en sus puntos de acceso, lo que facilita su ubicación.

Ninguno de los entrevistados calificó como mala la asesoría recibida, sin embargo, cuatro de ellos indicaron haber tenido dificultades principalmente relacionadas con la instalación de las obras, periodo en el cual les hubiese gustado haber contado con una supervisión más estrecha, para poder resolver dudas o enfrentar dificultades, principalmente dadas por las condiciones particulares de cada terreno.

Al consultar a los encuestados cuáles fueron los motivos considerados para la participación en estos programas (ver gráfico 8), la mayor parte indicó más de un motivo, en algunos casos hasta tres; entre los que destacaron el control de la erosión o recuperación de suelo erosionado (29%), como actividad previa a la incorporación de cultivos o plantación (29%), la acumulación de aguas lluvia (21%),

o por el dinero entregado como subsidio (18%). Destaca una mención de uso como unidad demostrativa, que corresponde a una comunidad donde hubo financiamiento adicional por parte del PNUD.

Existe una gran variedad de obras incluidas en estos programas y generalmente se combinan varias de ellas en un mismo sector, sin embargo, se constata una preferencia por la construcción de zanjas de infiltración (ver gráfico 9). Al preguntar respecto a qué cambios harían para mejorar y optimizar las obras y los resultados, la mayoría indicó estar conforme, pero que sería conveniente aumentar las dimensiones de las microterrazas de manera de aumentar

la superficie cultivable, facilitando además las labores con maquinaria.

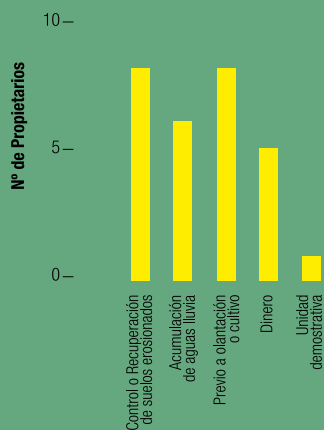
Al evaluar la utilización posterior de las obras, en el 47% de los casos no se estableció ningún tipo de cultivo, situación que justificaron por el período de sequía ocurrido esa temporada o porque no era el objetivo perseguido. El resto de los propietarios encuestados estableció plantaciones, principalmente con fines forrajeros, utilizando *Acacia saligna* y/o *Atriplex* spp. (21%) o con cultivos agrícolas, principalmente para autoconsumo (papas, porotos, habas, etc.). Destaca en este punto, el establecimiento de frutales, principalmente almendros, en tres unidades, con el apoyo de otro programa de INDAP.

Es importante destacar que quienes han instalado terrazas, aún cuando reconocen que la dedicación de mano de obra durante su instalación es mucho mayor, son quienes están más conformes con los resultados y en definitiva son quienes han notado cambios importantes en su calidad de vida, dado el gran número de cultivos que han podido instalar, principalmente con fines de autoconsumo. Además, algunos de ellos han complementado las obras con sistemas de riego tecnificado. En este mismo sentido, la mayor parte de los encuestados señala no haberse enfrentado a ninguna dificultad de importancia durante la ejecución de las obras. Sin embargo, ocho de ellos indicaron lo difícil de cumplir con los plazos estipulados en las condiciones dadas, que coincidió con la falta de lluvia en los años evaluados y que se traduce en un suelo de dureza extrema.

La elección de la obra a instalar fue definida mayoritariamente por los operadores (58%) y en menor medida por acuerdo entre el propietario y el operador (21%), o en base a los resultados obtenidos por otros propietarios (16%). Esta situación necesariamente debería analizarse, ya que en otros programas se ha observado que, mientras mayor es la participación del propietario en todo el proceso, se logra un mayor compromiso durante su instalación y en las tareas posteriores, lo que podría favorecer los resultados de mediano y largo plazo asociados a estos programas.

El 79% de los encuestados indicó que, una vez finalizada la instalación de las obras, no se realizaron evaluaciones por parte de los asesores o de las instituciones encargadas de los programas. Esto fue mal evaluado por los propietarios, ya que en parte atribuyen a esa situación la falta de actividades de continuidad o de mejor aprovechamiento de las obras de recuperación. Sólo un 16% indicó haber recibido supervisión al finalizar la instalación de las obras.

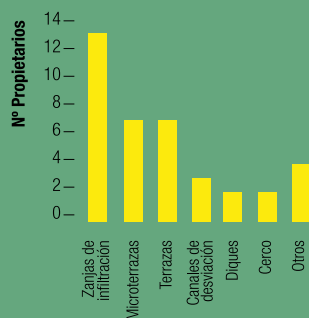
Objetivo de postulación al SIRSD



(Gráfico N°8)

Fuente: INFOR (2009)

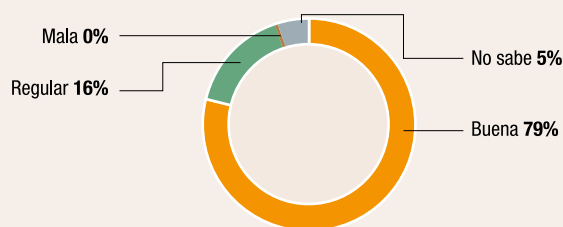
Obras de recuperación utilizadas



(Gráfico N°9)

Fuente: INFOR (2009)

Evaluación de la obra de recuperación.



(Gráfico N°10)

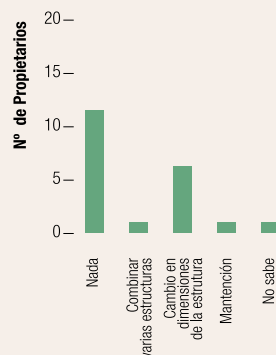
Fuente: INFOR (2009)

Algunos de los propietarios (42%) han realizado tareas posteriores, ya sea a través de otros programas o con sus propios recursos, para complementar las obras instaladas. Destaca la mención de grupos de mantención para el caso de obras instaladas en terrenos comunitarios.

Ningún propietario evalúa negativamente los resultados, el 95% de los encuestados los considera buenos. En relación a la estructura u obra de recuperación instalada (ver gráfico 10), el 79% piensa que la elección fue la correcta de acuerdo a las condiciones del terreno, sin embargo, reconocen no conocer todas las estructuras disponibles, lo que refuerza la indicación anterior de favorecer una mayor participación de los propietarios durante el proceso de planificación de las obras.

Sobre la posibilidad de modificar la obra instalada, de manera de mejorar su efecto sobre el terreno, 58% indicó que no modificaría nada, 26% propuso modificar variables como la profundidad y ancho y/o largo de las microterrazas; 5% propuso combinar varias estructuras (lo que en algunos casos se realiza) y sólo un propietario indicó considerar la mantención posterior en el financiamiento (ver gráfico 11). Aun considerando todas las dificultades a las que se han visto enfrentados estos beneficiarios y que manifestaron durante la aplicación de la encuesta, el 100% de ellos volvería a postular a este instrumento, lo que indica que están conformes con su existencia y de la posibilidad de acceso a ellos.

Mejoras propuestas para las obras

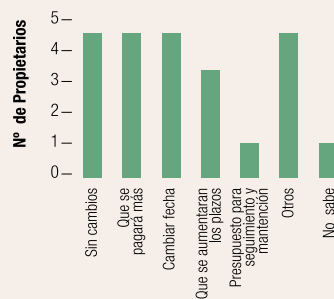


(Gráfico N°11)

Fuente: INFOR (2009)

De los comentarios recibidos (ver gráfico 12) destacan: la necesidad de aumentar los montos de subsidio (21%), ajustar la fecha de ejecución de obras para que coincida con el periodo de lluvias, asociar estos trabajos a programas de riego (por ejemplo para la construcción de estanques e instalación de riego tecnificado), y contar con financiamiento para tareas posteriores de mantención.

Sugerencias de los beneficiarios.



(Gráfico N°12)

Fuente: INFOR (2009)

Evaluación de satisfacción del programa de recuperación suelos degradados (CONAF)

Al igual que para el SIRSD, se realizó un estudio de satisfacción al programa de incentivos de la Ley 19.561 administrado por CONAF y continuadora del D.L. 701. El estudio abordó únicamente la satisfacción de los usuarios que utilizaron la línea de apoyo a la construcción de obras de recuperación de suelos, sin evaluar el programa de forestación asociado a las obras.

La encuesta, también estructurada en módulos, fue dirigida a usuarios constituidos en Comunidades Agrícolas ubicados en la IV Región de Coquimbo, e incluyó desde antecedentes generales y del predio, evaluación de medios de información de los instrumentos y su operatoria, evaluación de obras implementadas y sus resultados, hasta recomendaciones y sugerencias.

Para este programa, la evaluación se realizó principalmente en las provincias de Choapa y Limarí y en menor grado en Elqui, por la menor cantidad de usuarios en esa provincia. El 71% de los encuestados corresponde a hombres y el 29% a mujeres, situación nuevamente asociada al domi-

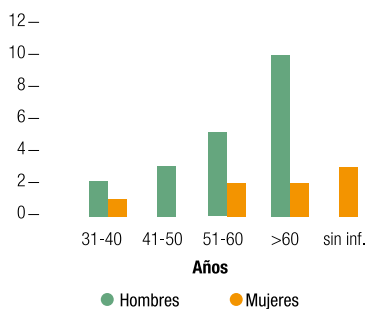
nio de la tierra. El 36% declaró como actividad principal la agricultura y un 18% la ganadería. Adicionalmente un 36% declaró como actividad principal la combinación de agricultura y ganadería. El rango de edad de los beneficiarios es amplio, pero se concentra en edades superiores a 51 años, con un 68% (ver gráfico 13).

El total de los encuestados indicó conocer el instrumento de fomento, a través de alguna de las instituciones asociadas: SAG, INDAP, CONAF.

En relación a los medios de difusión del instrumento, un 33% indica haberse informado a través de operadores, un 22% en reuniones de su comunidad y un 22% directamente de instituciones dependientes del Ministerio de Agricultura; el 23% restante se informó a través de conocidos y por ser dirigente campesino (ver gráfico 14).

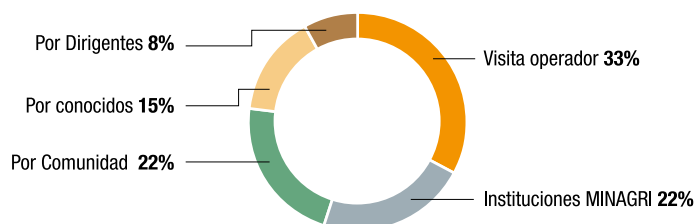
En cuanto a la asesoría recibida durante el proceso de postulación, ejecución de las obras y supervisión final, los operadores fueron seleccionados principalmente por visita

Edad de los beneficiarios del programa de CONAF.



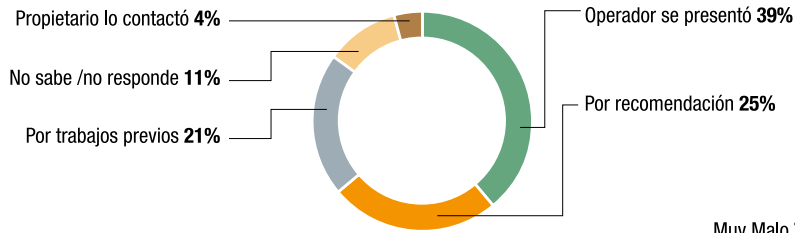
(Gráfico N°13)
Fuente: INFOR (2009)

Difusión de programas de recuperación de suelos.



(Gráfico N°14)
Fuente: INFOR (2009)

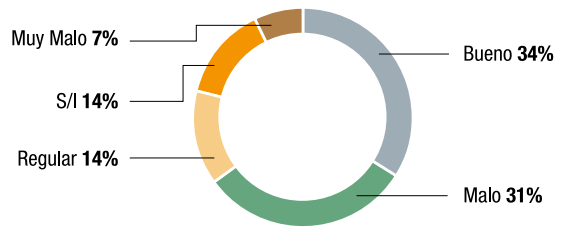
Selección de asesores.



(Gráfico N°15)

Fuente: INFOR (2009)

Calificación de los asesores.



(Gráfico N°16)

Fuente: INFOR (2009)

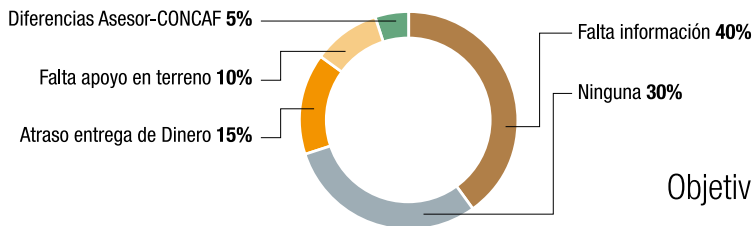
directa de éstos a cada propietario o a reuniones de la comunidad, por recomendación de otras comunidades o comuneros, o por trabajos previos en el área (ver gráfico 15).

El trabajo de los operadores no fue bien evaluado, sólo un tercio de los beneficiarios lo encontró adecuado y casi el 40% lo calificó entre malo y muy malo (ver gráfico 16). En varios sectores fue un mismo operador el que trabajó con distintos propietarios, motivo por el cual se repiten las

opiniones respecto a algunos de ellos. La mayoría de los propietarios indica que hubiesen deseado contar con una supervisión más estrecha, para resolver dudas o enfrentar dificultades, y contar con información oportuna y clara.

Las principales dificultades con los operadores se refieren a que no van a terreno, no terminan los trabajos, no hacen los informes, no son competentes o abandonan los trabajos una vez que reciben su parte de la bonificación.

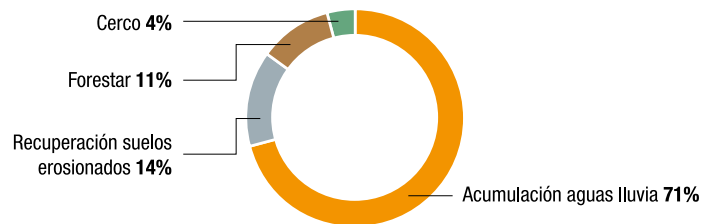
Dificultades durante proceso de postulación.



(Gráfico N°17)

Fuente: INFOR (2009)

Objetivo de las obras de recuperación de suelos.



(Gráfico N°18)

Fuente: INFOR (2009)



^ Plantación de *Acacia saligna* en la Región de Coquimbo.

Respecto de las dificultades en el proceso de postulación, se menciona la falta de información (40%), especialmente de los requisitos, obligaciones o responsabilidades por parte del propietario, aspectos legales y montos a bonificar. Se indica además la falta de información sobre los resultados de la solicitud de bonificación, la que la mayoría de las veces no llega a tiempo a los beneficiarios, y que en caso de haber sido rechazada o bonificada parcialmente, genera una deuda al propietario.

Otra dificultad recurrente es la que se produce por atrasos en la entrega de los dineros para hacer la instalación de las obras y forestación¹⁰. Los beneficiarios no disponen de fondos para realizar los trabajos anticipadamente y es frecuente que esto implique realizar las labores en plazos

inadecuados para las características de la región, como precipitaciones escasas y sequías recurrentes, que restringen los períodos para plantar. Se destaca que un tercio de los encuestados no informa problemas durante el proceso de postulación al programa (ver gráfico 17).

Los motivos indicados por los encuestados para utilizar este instrumento se refieren principalmente a la posibilidad de acumular aguas lluvia (71%) y en segundo lugar al control o recuperación de suelos erosionados (14%) (ver gráfico 18).

Respecto de los tipos de obras implementadas, se combinan varias de ellas en un mismo sector. Los propietarios encuestados indican que se ha preferido la construcción de

¹⁰ La Ley 19.561 señala que sólo se bonifican obras de recuperación de suelo que van asociadas a una forestación del terreno.



▲ *Día de campo en comunidad agrícola Los Tomes, Región de Coquimbo.*

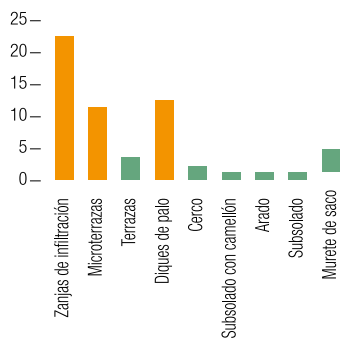
zanjas de infiltración, seguidas por diques de palo y microterrazas (ver gráfico 19). La selección del tipo de obra en su mayoría es realizada por el operador y/o por el propietario en base a recomendación de éste (60%). Respecto de las especies asociadas a las obras de recuperación, tanto la *Acacia saligna* como el *Atriplex spp.*, han sido las más utilizadas (ver gráfico 20), las que también fueron decididas o recomendadas por el operador, en función del requerimiento forrajero por parte de los propietarios (Figuras 1y 2).

En cuanto a las dificultades para la implementación, tanto de las obras como de las plantaciones, si bien un 40%

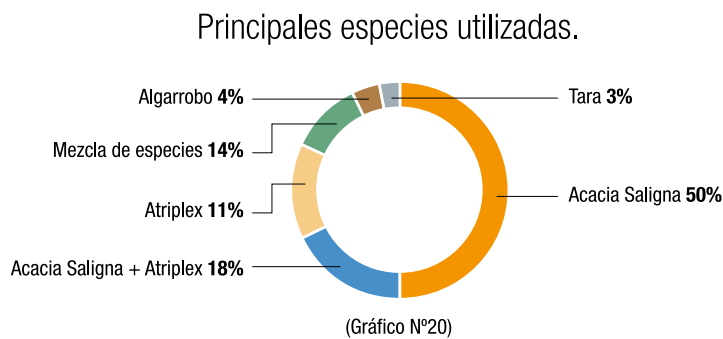
de los beneficiarios indicaron no presentar problemas, se mencionaron dificultades como falta de presencia del consultor, terreno poco apto, o falta de lluvias, plantas o plantación inadecuadas, y retraso en la recepción de los dineros.

En relación a la evaluación de las obras de recuperación y de las especies utilizadas, un 75% de los beneficiarios las definió como adecuadas (ver gráfico 21). Una regular evaluación de las obras, se debió principalmente a situaciones donde el propietario hubiera preferido otra especie. Respecto de los diques de palo, se considera que son de alto costo de implementación tanto en materiales como en mano de obra, y que la bonificación es muy inferior al costo real.

Obras de recuperación de suelo.



(Gráfico N°19)
Fuente: INFOR (2009)



(Gráfico N°20)
Fuente: INFOR (2009)

Las evaluaciones realizadas a las obras se reducen únicamente a las que realiza CONAF para evaluar prendimiento y posterior bonificación de la plantación, no existiendo una evaluación de la labor de los operadores ni de las instituciones encargadas de los programas una vez finalizadas las actividades de instalación de las obras. Esta situación es mal evaluada por los propietarios, ya que en parte atribuyen a esto la falta de actividades posteriores o de mejor aprovechamiento de las obras de recuperación.

Algunos de los propietarios (32%) han realizado actividades de mantenimiento con recursos propios para lograr un adecuado prendimiento de las plantas y la bonificación asociada (riegos estivales, mantenimiento de cercos, control de conejos y replante).

Entre las sugerencias (ver gráfico 22) destaca la necesidad de disminuir los tiempos de espera en la entrega del crédito para inicio de las actividades. En cuanto a los operadores, se recomienda que pertenezcan a CONAF, destacando los encuestados que antiguamente esto era así y los programas funcionaban adecuadamente. Otro aspecto relevante es flexibilizar los plazos para realizar las actividades en la región dada su condición árida.

En cuanto al financiamiento, se propone que sea INDAP quien preste el dinero, ya que con el Banco Estado no hay flexibilidad, lo que ha generado un gran endeudamiento entre los usuarios. También se propone que CONAF financie directamente el programa. Se menciona finalmente la necesidad imperativa de un incremento en la bonificación para la región, y considerar además una bonificación para mantenimiento de obras y manejo.

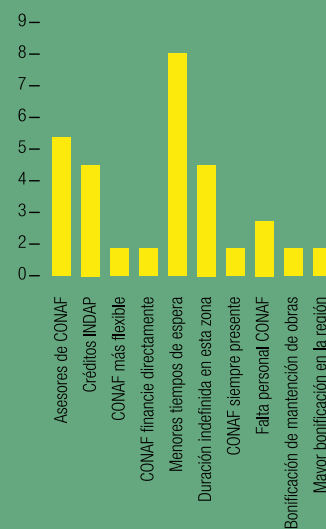


Figura 1: Zanjias de infiltración



Figura 2: Plantación de Acacia saligna

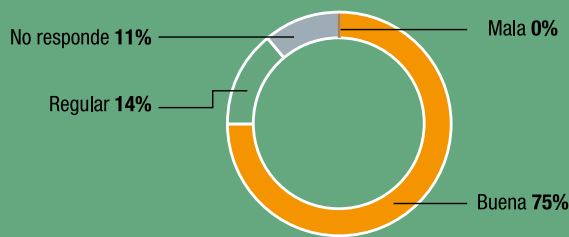
Sugerencias de los beneficiarios.



(Gráfico N°22)

Fuente: INFOR (2009)

Percepción respecto de la estructura y especie utilizada.



(Gráfico N°21)

Fuente: INFOR (2009)



Evaluación del desempeño de los programas de fomento a la recuperación de suelos degradados en la Región de Coquimbo

Benedetti, S.; López C. (Instituto Forestal)

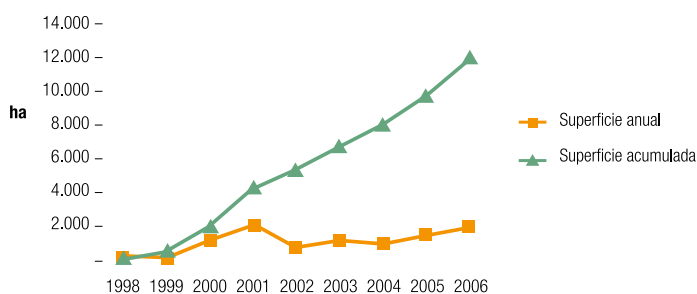


A fin de conocer el impacto en la Región de Coquimbo del Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD) y del Programa de Recuperación de Suelos de la Ley 19.561 (CONAF), se evalúa la operación para el periodo 1998-2006 en el caso de programa administrado por SAG e INDAP y el periodo 2001-2008 en el caso del programa administrado por CONAF. Se agradece a ambas instituciones por facilitar sus bases de datos, elementos fundamentales para este análisis.

3.1

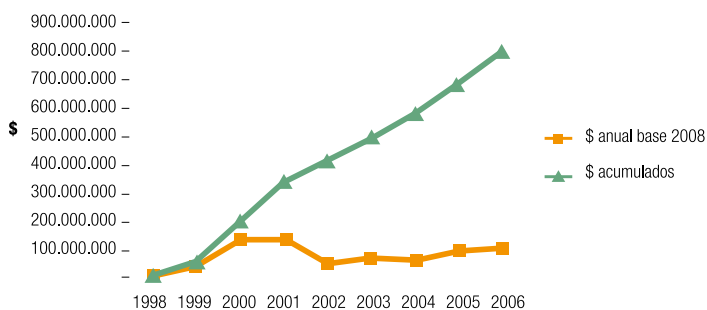
Evaluación Programa SIRSD (SAG-INDAP)

Superficie bonificada (ha) (1998-2006)



(Gráfico N°23)
Fuente: INFOR (2009)

Monto bonificado (\$) (1998-2006)



(Gráfico N°24)
Fuente: INFOR (2009)

El SIRSD tiene subprogramas diferenciados por las obras que cada uno supone. Este análisis considera el subprograma Conservación de Suelos, que es el más importante en la Región, y específicamente las prácticas que suponen obras de recuperación.

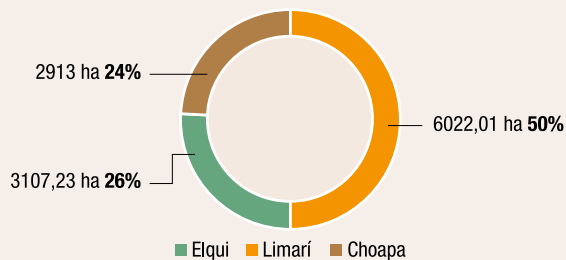
La superficie total bonificada para el periodo analizado fue de 12.042 ha, con cifras anuales entre 334 ha en 1998 y 2.296 ha el 2001, con un crecimiento importante entre 1999 y 2001, año en que se logra la máxima superficie para luego decaer el 2002 y retomar el crecimiento lentamente entre el 2003 y 2006 (ver gráfico 23). Respecto de la inversión, el comportamiento es similar (ver gráfico 24), el total bonificado para el periodo fue de \$ 819.570.287, con cifras anuales entre \$22.766.744 en 1998 a \$147.238.641 en el 2000, año en que se logra el máximo de bonificación. Estos montos están llevados a valores en pesos (\$) del año 2008.

A nivel de provincia el programa logró para el periodo analizado, la mayor superficie en Limarí con un 50%, seguido por Elqui con un 26% y Choapa con un 24% (ver gráfico 25). Así mismo la inversión presenta un comportamiento similar (ver gráfico 26), concentrando Limarí el 51% de ella.

La concentración tanto de superficie como de inversión de este programa en Limarí se explica al ser esta la provincia de mayor actividad agropecuaria en la Región.

Respecto de la superficie anual incorporada al SIRSD por provincia, el comportamiento es similar al regional, con incrementos a partir de 1998, una baja entre el 2002 y

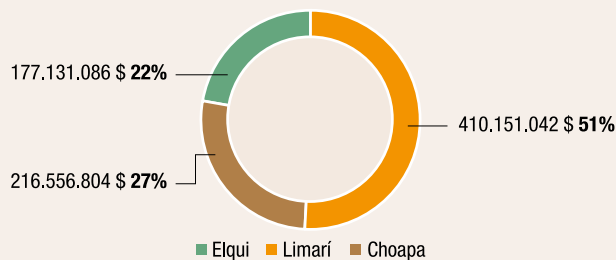
Superficie bonificada por comuna (ha)
(1998-2006).



(Gráfico N°25)

Fuente: INFOR (2009)

Monto bonificado por comuna (\$)
(1998-2006).



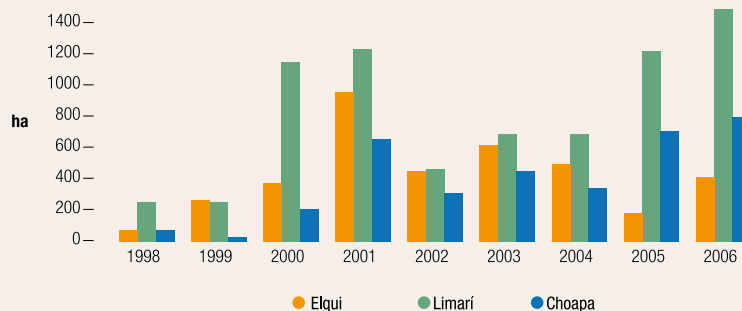
(Gráfico N°26)

Fuente: INFOR (2009)

2003 y nuevamente crecimiento hasta el 2006 (ver gráfico 27). Este comportamiento se cumple para Limarí y Elqui, siendo siempre Limarí la provincia que presenta mayores superficies anuales incorporadas al SIRSD, entre 205 ha en 1998, a 1209 ha el 2006. En Elqui las superficies bonificada anuales van desde 65,8 ha en 1998 a 767,7 ha el 2001. Para Choapa en cambio, aunque presenta una curva similar a las de las otras provincias, las superficies e incrementos anuales son proporcionalmente menores, con cifras entre 26,8 ha en 1999 a 649,2 ha el 2006, pero logrando los dos últimos años, 2005 y 2006, superficies mayores que Elqui.

En relación a los montos bonificados, el comportamiento es semejante al de las superficies, Limarí presenta siempre los montos bonificados más altos, los que van desde \$11.172.819 en 1998 a \$104.773.448 el 2000, en tanto en Elqui los montos bonificados van entre \$ 3.485.253 el 2005 y \$ 42.556.654 el 2001, pero a diferencia del comportamiento de superficies bonificadas, Choapa, supera a Elqui tanto en el monto bonificado menor \$3.841.888 en 1998 y el monto mayor, \$42.829.097 y también supera en montos bonificados a Elqui desde el 2002 al 2006 (ver gráfico 28). Estos montos están llevados a valores en pesos (\$) del año 2008.

Superficie anual comunal bonificada (ha) (1998-2006)



(Gráfico N°27)

Fuente: INFOR (2009)

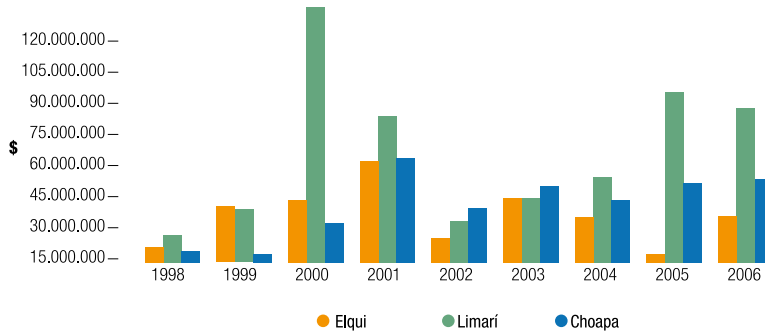


A nivel de comunas, Ovalle concentra un 37% de la superficie bonificada para el periodo 1998-2006, y le sigue en importancia la comuna de Coquimbo con un 14% de la superficie bonificada en el periodo analizado. Canela, con el 12%, es la comuna que ocupa el tercer lugar en importancia (ver gráfico 29). Le siguen, con participaciones menores las comunas de La Serena (7%), Combarbalá (6%), Salamanca (5%), Illapel (5%) y Rio Hurtado (4%). Con participaciones menores al 2% se presentan las comunas de Vicuña, Punitaqui, La Higuera, Los Vilos, Paihuano y Monte Patria.

Se concluye que la comuna de Ovalle y la provincia de Limarí, han consolidado la implementación del subprograma de Conservación de suelos del SIRSD, considerando tanto superficie intervenida como monto bonificado.

En general este subprograma abarca todas las comunas de la Región, destacando por su importancia en la provincia de Elqui, las comunas de Coquimbo y La Serena, en la provincia de Limarí, Ovalle y Combarbalá, y en la provincia de Choapa, las comunas de Canela y Salamanca.

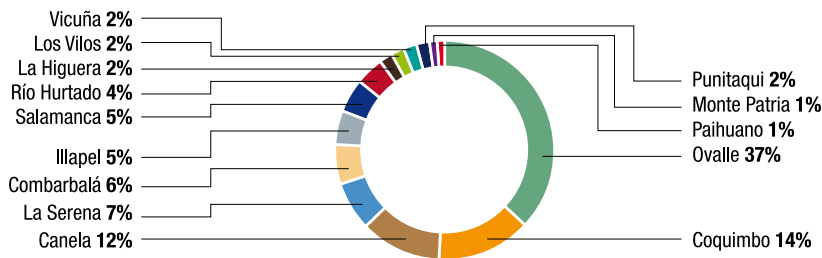
Monto anual bonificado por comuna (\$) (1998-2006)



(Gráfico N°28)

Fuente: INFOR (2009)

Participación porcentual de superficie bonificada por comuna (1998-2006).



(Gráfico N°29)

Fuente: INFOR (2009)

3.2

Evaluación Programa Recuperación Suelos Degradados (CONAF)

Para el periodo analizado, 2001- 2008, el programa ha operado en 2.810 ha con tasas anuales desde 35 ha el 2001 a 85 ha el 2004. Con un incremento importante el 2005, cuando alcanza un máximo de 1109 ha; para decrecer bruscamente hasta 130 ha el 2008 (ver gráfico 30). Esto puede responder a las escasas precipitaciones o al endeudamiento de los usuarios asociado a resultados insuficientes que no permitieron la obtención de la bonificación.

Otro elemento de análisis es la relación entre superficie solicitada y superficie aprobada o bonificada, toda vez que el terreno debe cumplir con ciertos requisitos para ser objeto de bonificación. Esta relación representa la tasa de rechazo y se considera un indicador del desempeño del programa. En los primeros años de implementación del programa en la Región, hubo coincidencia entre la superficie solicitada y la aprobada, sin embargo a partir del 2005 y hasta el 2008, la superficie aprobada ha sido siempre menor a la solicita-

Superficie regional bonificada (ha) (2001 - 2008)



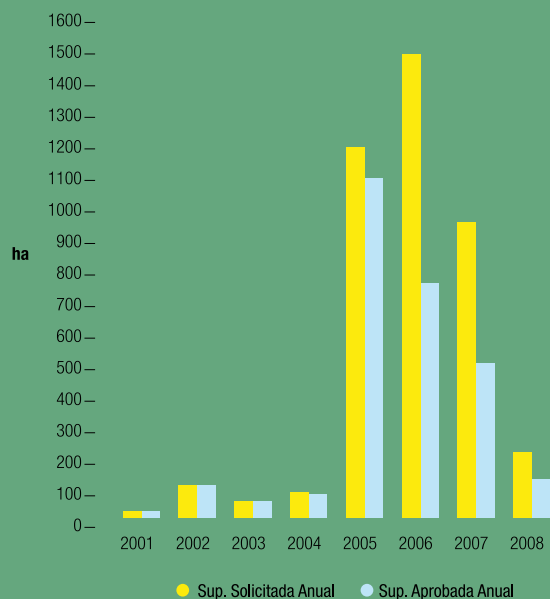
(Gráfico N°30)
Fuente: INFOR (2009)

da, llegando esta diferencia a ser del casi 50 % el año 2007 (ver gráfico 31).

En cuanto a la superficie cubierta según grado de erosión, el 61% se concentra en los grados más serios de erosión, 5% en grado muy severo, cubriendo 156 ha, y el 56 % en grado severo, con 1.563 ha. El 39 % restante corresponde al grado de erosión moderado, cubriendo 1.091 ha (ver gráfico 32). Esto muestra que ha existido una buena focalización del programa respecto a orientar la recuperación de suelos hacia aquellos terrenos con problemas más serios. Es así como, a excepción del año 2003, todos los años se han cubierto áreas con erosión muy severa, alcanzando la mayor superficie el año 2002 con una superficie de 47,2 ha. A partir del 2002 el programa cubre terrenos con erosión severa, alcanzando la máxima superficie el año 2006 con 686,7 ha. En el caso de terrenos con erosión moderada se implementan obras de recuperación de suelos a partir del año 2003 con el máximo terreno cubierto el 2005 con una superficie de 705 ha. En general se observa una utilización lenta del programa a partir del 2001 con logros importantes entre los años 2005 y 2007, para luego disminuir el 2008. Esto último podría estar asociado a problemas de precipitaciones escasas o altos grados de endeudamiento de los propietarios (ver gráfico 33).

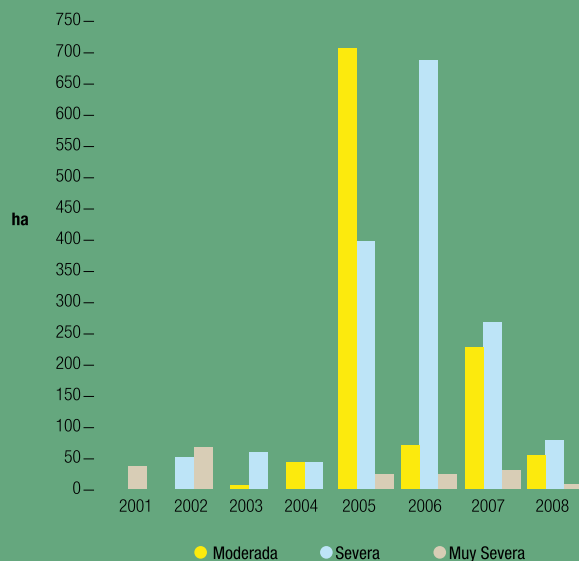
Respecto de la cobertura a nivel provincial (ver gráfico 34), es Limarí la provincia que concentra la mayor superficie con el 75% del total y 2.120 ha. Esto se explica, al igual que en el caso del SIRSD, por ser esta la provincia de mayor actividad agropecuaria y frutícola. Le sigue Choapa con una

Superficie solicitada versus superficie bonificada (ha).



(Gráfico N°31)

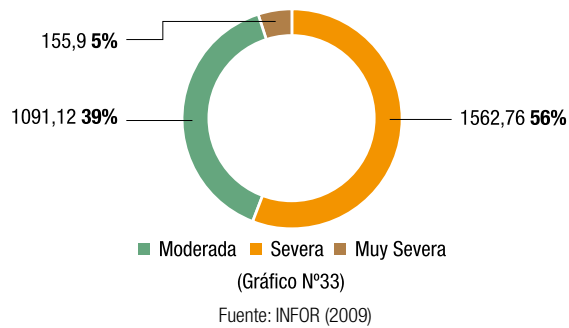
Superficie bonificada según grado de erosión (ha) (2001-2008)



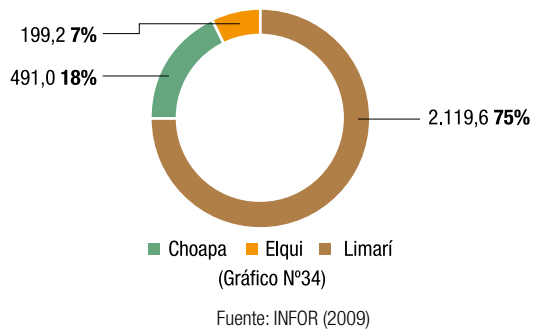
(Gráfico N°32)

Fuente: INFOR (2009)

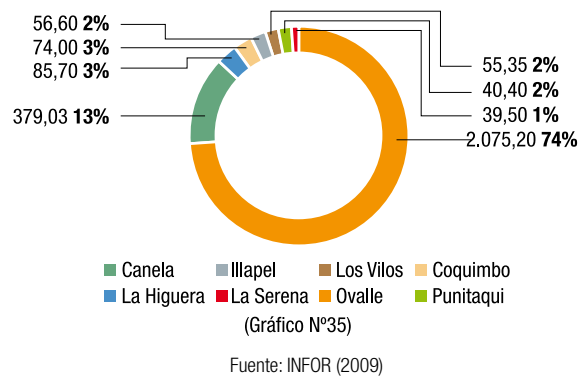
Superficie bonificada anual según de erosión (ha) (2001-2008).



Superficie bonificada por provincia (2001-2008).



Superficie bonificada por comuna (2001-2008).



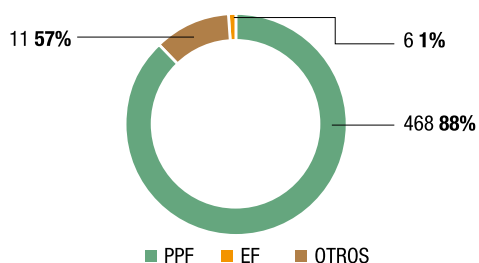


participación bastante menor de 18% y 491 ha, y en tercer lugar se ubica Elqui con sólo el 7% de la superficie cubierta por el programa.

A nivel de comuna se ha operado sólo en ocho de las quince comunas de la Región: Canela, Illapel, Los Vilos, Coquimbo, La Higuera, La Serena, Ovalle y Punitaqui. Destaca Ovalle, de la provincia de Limarí, como la comuna con mayor superficie beneficiaria de este programa con el 74 % del total y 2.075,2 ha. Le sigue Canela de la provincia de Choapa con un 13%. En el resto de las comunas, la cobertura ha sido entre el 3 y 1% del total (ver gráfico 35).

En relación a los propietarios que han accedido al programa, en su mayoría corresponden a la clasificación de “Pequeño Propietario Forestal” (PPF), compuesta por comuneros agrícolas, comunidades agrícolas, parceleros y en general todos aquellos propietarios que poseen el perfil de Pequeño Propietario definido en la Ley de INDAP¹¹, quienes en el periodo 2001-2008 ascendieron a 468 propietarios representando el 88% del total de usuarios del programa. Le siguen en importancia la categoría “Otros”, que corresponde a aquellos propietarios que no califican en la categoría anterior, con 57 propietarios correspondiendo al 11% del total. Un caso particular lo reviste la categoría “Empresa Forestal” (EF), la que corresponde a empresas de aseso-

Participación por tipo de propietario (2001-2008).

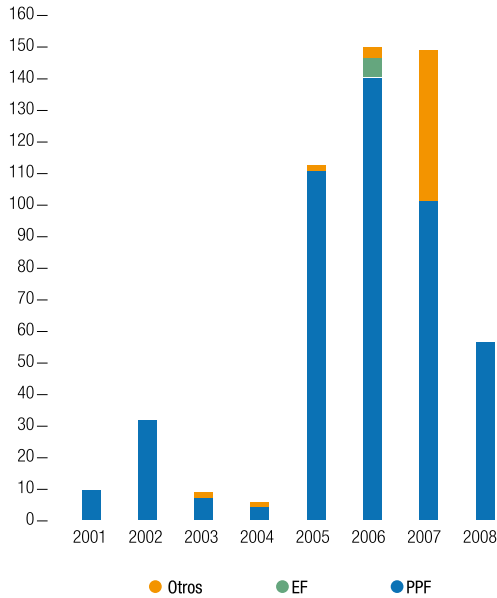


(Gráfico N°36)

Fuente: INFOR (2009)

¹¹ Según la Ley Orgánica de INDAP (18.910), pequeño propietario agrícola es quien: a) Explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de riego básico, b) Sus activos no superan el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, c) Su ingreso proviene principalmente de la explotación agrícola y d) Trabaja directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia.

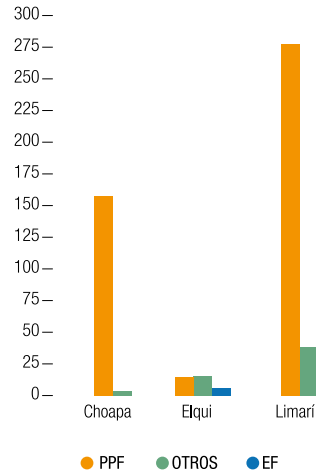
Participación anual por tipo de propietario.



(Gráfico N°37)

Fuente: INFOR (2009)

Tipo de propietario por provincia.



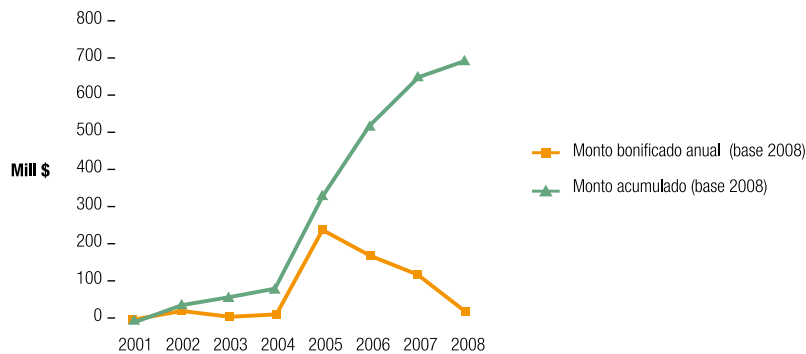
(Gráfico N°38)

Fuente: INFOR (2009)

rías forestales a quienes el propietario usuario del programa delegó la responsabilidad de la ejecución del plan de manejo así como la bonificación, y también a empresas agrícolas, frutícolas o pisqueras, entre otras, esta categoría está representado por sólo 6 casos y constituye el 1% del total (ver gráfico 36).

Respecto a la participación anual por tipo de propietario, entre los años 2005 y 2007 hubo mayor utilización de usuarios del programa. El 2006 es el único año donde se observa la participación de la categoría EF, con 6 usuarios y es el año en que se logra la mayor participación de PPF con 142 casos, al igual que con el total de usuarios entre las tres

Montos bonificados anuales y acumulados (2001-2008).



(Gráfico N°39)

Fuente: INFOR (2009)

categorías, alcanzando 152 usuarios. En el 2007 destaca la participación de la categoría OTROS con 48 propietarios. Los años 2003 y 2004 son los de menor cantidad de usuarios, con nueve y seis casos respectivamente, esto puede explicarse en función de problemas climáticos que afectan el prendimiento de la forestación, a lo cual está ligada en gran medida la bonificación, o el endeudamiento que puede haber afectado a usuarios en años anteriores (ver gráfico 37).

Las provincias de Limarí y Choapa son las que concentran, como se indicó anteriormente, la mayor participación de usuarios. Sólo en Elqui se observa la participación de la categoría Empresas Forestales (ver gráfico 38).

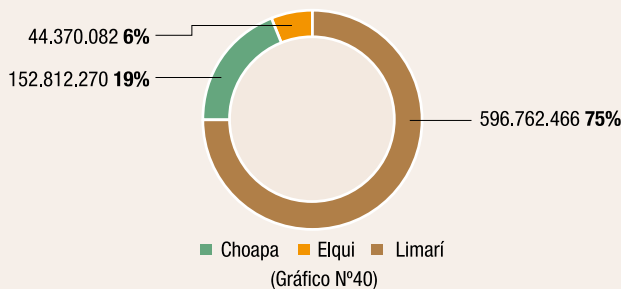
En relación a la inversión del programa por concepto de bonificación, se observa un crecimiento importante entre los años 2001, con \$ 12.0154.288, al 2006, momento en que se logra el máximo de inversión con \$ 251.782.778, para caer a \$ 36.306.751, el 2008.

La inversión total en el periodo 2001-2008 fue de \$ 692.432.554 (ver gráfico 39).

A nivel provincial es Limarí la provincia que ha concentrado la mayor cantidad de bonificaciones, con el 75% del total, lo que equivale a \$ 596.762.466 (ver gráfico 40). En cuanto al tipo de propietarios más beneficiado en bonificaciones, fue mayoritariamente la categoría de PPF quienes captaron el 91% de las bonificaciones en el periodo 2001-2008, lo que corresponde a \$ 721.422.169 (ver gráfico 41).

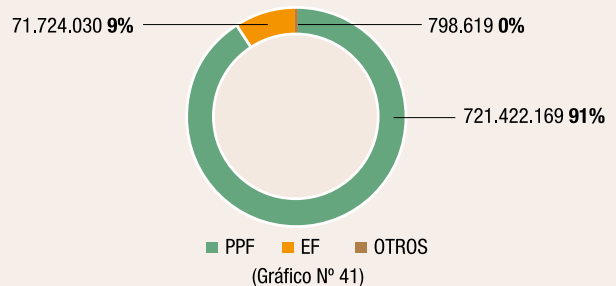
Respecto de la inversión en relación al grado de erosión para el periodo 2001-2008, el 60% de las bonificaciones se focalizaron en suelos con erosión severa, es decir \$ 476.574.670; el 32% se invirtió en suelos con erosión moderada, con \$ 255.148.910, y el 8% a suelos con erosión muy severa, con \$ 62.221.237 (ver gráfico 42), con lo cual se considera que se cumple en gran medida el espíritu y objetivo del programa.

Bonificación por provincia (2001-2008).



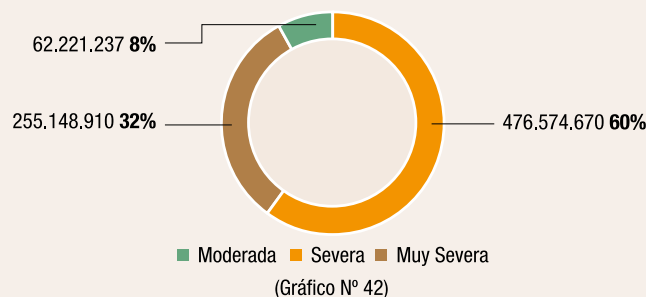
Fuente: INFOR (2009)

Bonificación por propietario (2001-2008).



Fuente: INFOR (2009)

Bonificaciones según grado de erosión (2001-2008).



Fuente: INFOR (2009)



Taller Participativo: Análisis y discusión de los instrumentos de fomento para la forestación y recuperación de suelos en Chile

Antecedentes del Taller

El día miércoles 9 de diciembre de 2009 se realizó el “Taller de análisis y discusión de los instrumentos de fomento para la forestación y recuperación de suelos en Chile”, organizado en forma conjunta entre el Instituto Forestal (INFOR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A su vez este Taller se enmarcó dentro de las actividades de los siguientes proyectos y programas:

1. Restauración Hidrológico Forestal y Oasificación: Herramientas Claves para el Aumento de la Productividad de Suelos Degradados, ejecutado con fondos de CORFO por el Instituto Forestal.

2. Programa conjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea (PNUD – UE) para combatir la desertificación.

El objetivo del Taller fue analizar los dos principales instrumentos de fomento para la recuperación de suelos del Ministerio de Agricultura: el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD), administrado por el SAG e INDAP; y el Sistema de Incentivos a la Construcción de Obras de Recuperación de Suelos, contemplado dentro de la Ley de Fomento Forestal (Ley 19.561).

Participantes del Taller

El Taller estuvo conformado por representantes de instituciones públicas, asesores y usuarios de los instrumentos de fomento. La lista completa de participantes es la siguiente:

Alejandra Alarcón, PNUD; Wilfredo Alfaro, CONAF-UNCCD; Carlos Araya, Comunidad Agrícola Romeralcillo; Daniel Barrera, ODEPA; Susana Benedetti, INFOR; Pilar Cárcamo, AIFBN; Enrique Castillo, Programa lucha contra la Desertificación GEF-PNUD/UE; Mauricio Caussade, ODEPA; Pamela Contreras, Programa lucha contra la Desertificación GEF-PNUD/UE; Claudia Delard, INFOR; Samuel Francke, CONAF; Luis Gallardo, Asociación Comunidades Agrícolas Limarí;

José García, Sociedad Agrícola Los Maquis; Luis Guajardo, CIAL; Ricardo Gutiérrez, CONAF; Luis Ibaceta, PNUD; Claudia López, Consultora INFOR; Bernardo Martínez, CONAF; Manuel Morales, PRO ACONCAGUA; Fernando Olave, CONAF; Nela Peña, PNUD; Claudio Prado, CONAF; Christian Ramírez, Ilustre Municipalidad de Empedrado (VII Región); Bernardo Rivano, Asesor Técnico Comunidad Agrícola El Espinal; Juan Claudio Rodríguez, CONAF, Germán Ruiz, SAG; Marta Silva, Comunidad Agrícola Rinconada de Silva; Julio Torres, Ingeniero Forestal; José Miguel Torres, CONAF; Gerardo Valdebenito, INFOR; Jaime Valdés, Programa lucha contra la Desertificación GEF-PNUD/UE.

Metodología del Taller

El Taller se estructuró en dos módulos, en cada uno de los cuales se abordó un instrumento de fomento. A su vez cada módulo estuvo antecedido por exposiciones realizadas por especialistas, que analizaron el desempeño y los impactos durante el período de ejecución de los instrumentos; los resultados de los estudios de percepción de los usuarios realizados por INFOR, finalizando en un

trabajo grupal de discusión, organizado en: visión de especialistas institucionales, visión de los usuarios y visión de los operadores.

Los resultados del trabajo grupal fueron presentados en plenaria a los asistentes al Taller y las conclusiones sistematizadas para formar parte del presente documento.

Adicionalmente, con objeto de proporcionar insumos para la discusión de los asistentes, se expusieron los avances en el rediseño de los actuales instrumentos de fomento (ver puntos 1.1.5 y 1.2.5). En el caso del SIRSD, se presentó el proyecto de ley discutido y aprobado por el Congreso en

el mes de diciembre de 2009 y que actualmente está en proceso de elaboración su reglamento técnico. Para el D.L. 701, en cambio, se presentaron los principales alcances del anteproyecto que está elaborando la Corporación Nacional Forestal (CONAF).

Resultados del Taller

4.3.1 Sistema de Incentivos a la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD)

El Taller consideró una actividad grupal de análisis, separada por actores institucionales (CONAF, ODEPA, SAG e INFOR); operadores y usuarios. A partir del trabajo de los grupos, se obtuvieron y sistematizaron las siguientes recomendaciones de los asistentes:

Consideración de las diferencias regionales/territoriales: Si bien se reconoce la dificultad en diseñar instrumentos de alcance nacional, y que por lo mismo deben basarse en estimaciones y definiciones promedio para todo el país; todos los asistentes sugieren la necesidad que los instrumentos reconozcan las particularidades regionales a la hora de implementarlos y de asignar los recursos. En el caso del nuevo sistema, en el que se elimina la asignación directa y se deberá concursar, es fundamental que las bases de los concursos consideren las diferentes realidades regionales.

Incorporación de nuevas prácticas agroambientales: dentro de los aspectos claves en la elaboración del nuevo programa de incentivos, está el lograr el compromiso de los usuarios por la implementación de prácticas agroambientales. Estas prácticas están definidas como aquéllas que contribuyen al mantenimiento y mejora del medio natural, a través de la puesta en marcha de métodos de producción agraria respetuosas con el medio ambiente y cuya ejecución implica pérdida de renta o mayores costos para el agricultor. Como ejemplos se pueden mencionar la rotación de cultivos, dejar sobre el terreno un porcentaje mayor de rastrojos, manejo de la carga animal, exclusiones, prohibición de quemadas, entre otros.

Dado que la ley le otorga al reglamento la regulación de las prácticas a bonificar, los asistentes recomiendan la incorporación de las siguientes prácticas:

- a) Técnicas y prácticas de captación de aguas:
 - Métodos atrapa niebla
 - Protección de fuentes de agua
 - Ordenamiento predial - Manejo de cuencas
 - Construcción de embalses para aguas lluvia
- b) Incentivar las buenas prácticas de manejo sustentable ganadero (carga animal adecuada, zonificación por región geográfica).
- c) Incentivar prácticas alternativas a la quema, como herramienta de manejo de residuos.
- d) Fomentar técnicas de conservación de suelos prioritariamente.
- e) Bonificar la incorporación de compostaje como mejoramiento de suelo.

Acreditadores: La figura de los acreditadores concitó una gran cantidad de comentarios por parte de los asistentes al Taller. Dado que resultan actores claves en el funcionamiento del sistema, se requiere una acreditación más rigurosa y basada en indicadores de desempeño. Esto lo considera la nueva ley, por lo tanto se valora su incorporación. Sin embargo es necesario además considerar junto con la acreditación, la capacitación a los acreditadores, a nivel regional, en diversos temas en los que se ha visto que presentan deficiencias, especialmente cuando existen particularidades regionales que abordar. Se pueden mencionar entre estos:



- Técnicas para combatir los procesos de desertificación
- Modelos agroforestales para el aprovechamiento de los recursos vegetales
- Sustentabilidad agroambiental de acuerdo a lo definido en la ley.

Además, es importante entregar adecuados incentivos al acreditador para mejorar la calidad del servicio que realiza y el producto que finalmente entrega. Uno de los problemas de estos instrumentos es que se basan en agentes intermediarios (acreditadores en el SIRSD y consultores en el caso de Ley 19.561), que hacen de su aplicación su fuente de ingresos, lo que a la larga hace que dichos intermediarios tomen decisiones basadas en su racionalidad económica y no de acuerdo a los objetivos que originaron el instrumento y los intereses de los usuarios. Esto termina generando incentivos perversos, como privilegiar las prácticas de conservación o recuperación de suelos más “rentables” para el operador, sin considerar aspectos relacionados con el usuario, el suelo o el objetivo productivo o ambiental.

La consideración del sistema de incentivos como una actividad económica para quien la realiza (acreditador) y no un apoyo del Estado para propietarios con problemas productivos y ambientales, es uno de los principales problemas que mencionan los asistentes al taller y que debería abordarse en la futura implementación del nuevo sistema.

Otras recomendaciones: Se entregaron finalmente otras recomendaciones para su análisis y posible incorporación en el reglamento de la ley.

- Aplicar puntajes para las prácticas de agricultura orgánica.
- Ampliar la cobertura de bonificación a otras prácticas agroambientales que pudieran a futuro ser recomendadas por los usuarios y a su vez crear mecanismos de participación ciudadana, de manera de ir perfeccionando los mecanismos de operación del sistema.
- Realizar evaluaciones periódicas consultando a los usuarios.
- Coordinar SIRSD con DL 701, Ley de riego y drenaje y Ley de Bosque Nativo.

4.3.2 Sistema de incentivos a la recuperación de suelos degradados (Ley 19.561)

En el caso de la Ley 19.561, el Taller consideró nuevamente un trabajo grupal, separado en las mismas componentes que el caso anterior: visión de actores institucionales, visión de los operadores y visión de los usuarios.

A partir del trabajo de los grupos, se obtuvieron y sistematizaron las siguientes recomendaciones de los asistentes:

Consideración de las diferencias regionales: Al igual que con el SIRSD, se plantea que una de las principales deficiencias es no considerar las particularidades locales y regionales a la hora de implementar el sistema y focalizar los recursos. Esto se vuelve más grave con la extrema va-

riabilidad climática, geomorfológica, edáfica e hidrológica que presentan las distintas regiones; las que sin embargo deben postular en igualdad de condiciones por los fondos.

Recomendaciones financiero – administrativas: En el ámbito de los aportes financieros y de la gestión administrativa del programa, se plantearon las siguientes recomendaciones:

- a) Crear espacios de participación en la determinación de la Tabla de Costos para introducir alternativas de valoración de las distintas actividades.
- b) Dado que en la zona árida y semiárida los tiempos de trabajo son extremadamente breves, se deben ajustar los procedimientos administrativos, tales como los créditos de enlace, a los tiempos de trabajo en terreno derivados de las condiciones climáticas que establecen un acotado tiempo de trabajo.
- c) Incorporar un resguardo social y económico para los propietarios (por ejemplo, traducido en un seguro), ante el endeudamiento debido a problemas con la forestación o el trabajo de recuperación de suelos. En caso que no exista prendimiento no se bonifica y los pequeños pro-

prietarios quedan endeudados. Abordar mediante algún mecanismo de resguardo el endeudamiento al que quedan expuesto los propietarios producto de situaciones extremas como la sequía.

- d) Mejorar las competencias de los operadores y establecer mecanismos de acreditación basados en una calificación de los mismos de acuerdo a las particularidades regionales. En el ámbito de los agentes intermediarios (consultores forestales) existen deficiencias similares a las detectadas en el SIRSD con los acreedores. Se debe fiscalizar que los consultores presenten las habilidades y competencias necesarias para ambientes áridos o semiáridos, que requieren procedimientos adecuados a su realidad.
- e) Se debe considerar un mayor control sobre los consultores que toman decisiones basados en su rentabilidad económica, privilegiando la asistencia a propietarios en los que las operaciones son “más rentables”. Fiscalizar la ejecución de actividades de acuerdo a los intereses de los usuarios e informar y educar a estos últimos de las variadas opciones existentes, limitando con ello la acción de los operadores que basan su desempeño orientados por su rentabilidad económica.

4.5

Conclusiones del Taller

De las presentaciones de los especialistas, así como del resultado del trabajo grupal realizado en el **Taller de Análisis y discusión de los instrumentos de fomento para la forestación y recuperación de suelos en Chile**, se plantean las siguientes conclusiones, válidas para los dos instrumentos analizados:

Focalización e impacto de los instrumentos

Pese a los esfuerzos desplegados para lograr una adecuada focalización y una amplia distribución de los beneficios, la distribución territorial de los incentivos está fuertemente concentrada en unas pocas regiones; lo que contradice el énfasis ambiental de los instrumentos. Tanto para el SIRSD como para la construcción de obras de recuperación de

suelo contempladas en la Ley 19.561, las regiones extremas presentan bajos porcentajes de participación en términos de montos y superficies beneficiadas. Esto, pese a ser estas regiones la que sufren los más severos problemas de degradación de suelos y erosión.

En el caso de la nueva ley que establece un sistema de incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios (continuadora del SIRSD), esta situación puede ser abordada en el reglamento y en la elaboración de las bases de los concursos anuales, sin necesidad de modificar el texto ya aprobado por el Congreso.

En el caso del anteproyecto para la nueva ley de fomento forestal que reemplazará a la Ley 19.561, deberá nece-



sariamente considerarse mecanismos de focalización que mejoren la actual distribución de los incentivos, que para el período 1998-2008, se concentraron en las regiones VII, VIII y IX; es decir, las regiones con un desarrollo forestal privado ya consolidado.

La elaboración anual de las bases de los concursos para los dos instrumentos de fomento, permitiría ir mejorando este aspecto todos los años y no concentrar los montos aportados en regiones productivas, pero que carecen de la urgencia de recuperación de suelos degradados como son las regiones extremas del país.

Capacitación

Dado que los dos instrumentos en análisis han definido como prioritario el enfoque hacia los pequeños propietarios, se deben incorporar programas paralelos de capacitación y asistencia técnica para dichos usuarios. Esto con la finalidad de mejorar su capacidad de decisión, reducir la influencia de agentes intermediarios en la elección de las obras de recuperación y finalmente lograr que el impacto del programa no se pierda en poco tiempo, con el suelo volviendo a degradarse por falta de una adecuada mantención.

A su vez, la componente de capacitación también debe orientarse a los agentes intermediarios (acreditadores en el caso del SIRSD y consultores forestales en el caso de la Ley 19.561), quienes constituyen, para los dos sistemas de incentivos, actores claves, que interactúan directamente con los usuarios y muchas veces guían las decisiones de los propietarios. Lograr un alto estándar de desempeño de estos agentes, es un aspecto clave en el éxito de los futuros sistemas de incentivos a la recuperación de suelos degradados.

En este sentido, se valora que la nueva ley que establece un sistema de incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios (continuadora del SIRSD), incorpore requisitos de acreditación a los agentes que operen con los usuarios, además de aumentar el monitoreo y seguimiento de su labor.

Un sistema similar deberá implementarse en la nueva ley de fomento forestal que se elabore durante el 2010.

Sistemas de monitoreo y control

En ambos programas de incentivos se debiera implementar y mantener un sistema de seguimiento que monitoree el desempeño y eficacia separadamente por cada componente desde el punto de vista de la focalización, cobertura y de los resultados logrados. Se debe desarrollar un sistema de monitoreo de los terrenos intervenidos, a través de un sistema de indicadores previamente establecidos, que permita hacer seguimiento de su condición o calidad en el tiempo.

Este sistema puede concretarse con la instalación de evaluaciones técnicas de los predios para los componentes que requieran prácticas que se mantienen en forma permanente, así como otra donde se exprese la satisfacción de los usuarios. Estas evaluaciones deberían incorporar la visita a una muestra de predios en donde se analiza el resultado intermedio de la intervención en los suelos y el cumplimiento en el plan de manejo más allá de su aplicación inicial. Consecuente con esto, se debe mantener permanentemente una base de datos con características de la condición inicial de los suelos de los planes de manejo financiados, que conforme una línea base que permita evaluar el cumplimiento de los resultados e impactos esperados del programa.

Referencias

DIPRES. 2009. Minuta Ejecutiva Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programa de recuperación de Suelos Degradados. Ministerio de Hacienda. 12 p.

INFOR. 2009. Evaluación de la satisfacción del usuario de los programas de fomento a la recuperación de suelos degradados en la Región de Coquimbo. Informe Proyecto: "Restauración Hidrológico Forestal y Oasificación: Herramientas Claves para el Aumento de la Productividad de Suelos Degradados".

Laroze, A. y Claro, E. 2009. Estudio de opinión para la renovación del D.L. 701. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). 10 p.

Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que establece un sistema de incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios. Mensaje 477- 357. 30 de junio de 2009.

Olave, Fernando. Nueva Ley de Fomento Forestal. En presentación Taller PNUD–INFOR: "Análisis y discusión de los principales instrumentos de fomento para la forestación y recuperación de suelos en Chile". Santiago, 9 de diciembre de 2009.

Ruiz, Germán. Sistema de Incentivos para la recuperación de suelos degradados. En presentación Taller PNUD–INFOR: "Análisis y discusión de los principales instrumentos de fomento para la forestación y recuperación de suelos en Chile". Santiago, 9 de diciembre de 2009.

Valdebenito, G. 2003. Evaluación de la efectividad del fomento forestal en Chile, periodo 1996-2003. Estudios de caso N° 86. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. 63 p.

