

# Sobre los artículos 500 y 501 de la LUC

## Un enfoque económico

**Marcelo Caffera**

**Resumen:** Incorporar una propiedad privada a un área protegida generalmente implica imponer restricciones a sus usos productivos o recreativos. Si ello no estaba internalizado en el precio pagado por la propiedad, desde un punto de vista económico, los propietarios deberían recibir una compensación monetaria por las pérdidas que estas restricciones le ocasionan. La incorporación de tierras privadas a áreas protegidas en Uruguay se viene realizando sin dicha compensación. Los artículos 500 y 501 de la LUC eliminan la posibilidad que esto siga sucediendo, estableciendo la necesidad del consentimiento del propietario para que la propiedad sea incorporada al área protegida. Si los artículos son aprobados, el Estado debería expropiar las tierras privadas como único recurso para incorporarlas a áreas protegidas sin el consentimiento de propietario. Los artículos tienen como posible mérito evitar la incorporación involuntaria sin compensación. Sin embargo, la compensación puede tomar otras formas que no requieren la expropiación, como la de los pagos por servicios ambientales o exoneraciones tributarias. A su vez, en aquellos casos en que la conservación no impone restricciones totales al uso productivo o recreativo de una propiedad, la expropiación puede encarecerle innecesariamente la política de conservación al Estado, ya que los objetivos de conservación se pueden cumplir con incentivos económicos que seguramente sean más baratos que la expropiación. Por consiguiente, sería deseable que la redacción de los artículos incluya la alternativa de la compensación mediante instrumentos de conservación basados en incentivos económicos.

### 1 Introducción y objetivos de la nota

Los artículos 500 y 501 de la LUC eliminan la posibilidad de que ecosistemas naturales que se encuentren en tierras privadas puedan ser incorporados a áreas protegidas, bajo alguna categoría de manejo, sin el consentimiento de los propietarios. Si son aprobados, el Estado debería expropiar dichas tierras como única herramienta para incorporarlas a áreas protegidas.

El objetivo de esta nota es analizar lo que establecen estos artículos desde la óptica de la ciencia económica. Más precisamente, ¿podemos concluir que lo que establecen los artículos es un retroceso o un avance si lo analizamos desde el punto de vista de la ciencia económica?

### 2 Antecedentes

De ser aprobados, los artículos 500 y 501 de la LUC representarán un cambio importante con respecto a la política nacional de áreas protegidas de los últimos 20 años. Desde su creación en el 2000, el SNAP ha incorporado y creado 17 áreas protegidas, con una superficie terrestre total de 233.057 hectáreas, 1,3%

de la superficie del país. Este crecimiento de la superficie de áreas protegidas en Uruguay se dio a través de la incorporación de tierras de propiedad pública y privada. En el caso de estas últimas, su incorporación se hizo sin compensar a los propietarios, cuando su incorporación ocasionaba pérdidas económicas. En términos generales, se puede decir que la incorporación de las tierras privadas a las áreas protegidas se hizo con cierta flexibilidad, negociación con los propietarios afectados y estudio caso a caso, como mecanismo para disminuir las pérdidas económicas. Sobre todo, aquellos cuyas tierras tienen un costo de oportunidad mayor, los que por ende son más reacios a que sus tierras sean incorporadas al área protegida.

Dejando de lado su efectividad (velocidad en la implementación y cumplimiento de las restricciones de uso), el modelo no tuvo mayores expresiones de descontento en el pasado. Distintos factores contribuyeron a eso, con mayor o menor peso, dependiendo del área protegida. Pero un factor que contribuyó de manera importante en la mayoría de los casos es que las tierras privadas incorporadas tienen bajo costo de oportunidad. (Esa fue uno de los criterios para seleccionarlas, de hecho). De todas maneras, este modelo de expansión de las áreas protegidas muestra signos de “stress” desde hace un tiempo. Una razón importante parece ser que el costo de oportunidad productivo de las últimas tierras que ingresaron al SNAP y las candidatas a ingresar es mayor.

De acuerdo a Gandioli (2020), la aparición de los artículos en la nueva versión de la LUC parece responder a las últimas medidas tomadas respecto a áreas protegidas (ampliación del área protegida Quebrada de los Cuervos y la incorporación de Paso Centurión). En dicha nota, el senador Gustavo Penadés (PN) reconoce que esto generó tensiones entre la preservación de áreas naturales y la preservación del derecho de propiedad.

De hecho, se podría decir que, dado que en Uruguay más del 90% de las tierras son de propiedad privada, **la creación de nuevas áreas protegidas terrestres requiere la incorporación de tierras de propiedad privada, con mayor costo de oportunidad que el que tenían las incorporadas en el pasado.**

Esto es reconocido por los funcionarios del SNAP. Sin embargo, parece haber dos visiones sobre el asunto. Por un lado, están quienes parecen entender que esto no debería cambiar la estrategia anterior. Por el otro, están los que son más conscientes que esto le plantea nuevos desafíos al SNAP y entienden que éste debería comenzar a utilizar más incentivos económicos en la implementación de los planes de manejo de las áreas.

En cualquier caso, en los hechos, muy probablemente los artículos signifiquen un alto en el crecimiento de áreas protegidas en Uruguay, por lo menos en el corto plazo, dados los costos de las expropiaciones. Pero más allá de lo que pase, ¿qué puede decir la economía sobre dejar únicamente a la expropiación como forma de incorporar tierras privadas a áreas protegidas? Veamos.

### 3 Base conceptual

La discusión de abajo se basa sobre las siguientes conceptos y tesis:

1. Conservar especies/ecosistemas/paisajes tiene beneficios. Todos nos beneficiamos de los *servicios que ofrecen los ecosistemas*. Nuestro sistemas económico y social dependen de estos *servicios ecosistémicos, o contribuciones de la naturaleza* (HMS Treasury, 2020). A modo de ejemplo, la naturaleza nos provee de alimentos, agua, combustible, medicinas, el aire que respiramos, etc. También nos brinda beneficios no materiales como espacios de recreación y

paisajes que todos disfrutamos. La biodiversidad es una característica esencial para mantener estos servicios. En particular, la biodiversidad hace a la naturaleza más resistente a las distorsiones (“shocks”). Por ende, conservar biodiversidad tiene el beneficio adicional de disminuir el *riesgo* de dejar de contar con estos servicios en el futuro.

2. Conservar especies/ecosistemas/paisajes tiene costos. Conservar lleva consigo frecuentemente una restricción al uso, como ser, no producir o producir menos, construir menos, etc. Al mismo tiempo, frecuentemente implica cambiar procesos de producción, tecnologías de construcción etc. que implican costos adicionales en comparación a como lo haríamos si no tuviéramos que conservar el área. (Si no existieran estos costos, conservar sería gratis, y no estaríamos en ninguna discusión como la que motiva esta nota).
3. El nivel de conservación de biodiversidad al que debemos apuntar es uno que balancee los costos y beneficios. Es probable que este nivel deseado de conservación no sea extremo. Es decir, seguramente, en la mayoría de los casos se encuentra en algún punto entre arrasar con todas las áreas naturales y la conservación de la naturaleza en su estado “original”.
4. La conservación de especies/ecosistemas/paisajes es un *bien público*.<sup>1</sup> (Y su no conservación, un mal público). Por este motivo, muchos de los servicios ecosistémicos son *de libre acceso*. Relacionadamente, las acciones que tomamos al cuidar o afectar negativamente los ecosistemas o los paisajes causan *externalidades* (afectan a otras personas).
5. Los individuos reaccionan a los incentivos.
6. La mayoría de los individuos no son extremadamente egoístas, pero tampoco consideran el bienestar ajeno lo suficiente como para internalizar todas las externalidades que sus acciones imponen en los demás. En otras palabras, no deberíamos esperar que la mayoría de los propietarios privados se auto impongan los costos necesarios para lograr el nivel de conservación deseado por el resto.
7. Como consecuencia, tenemos un *problema de coordinación*: todos querríamos tener un nivel de conservación mayor al que observamos, pero las acciones individuales descoordinadas no conducen a este nivel. En otras palabras, “el libre mercado” no es una buena herramienta para conservar la naturaleza. Necesitamos algún tipo de norma destinada a ello.
8. Esto no implica que el Estado lo vaya a hacer bien. Los reguladores pueden tener intereses adicionales a lograr el nivel deseado de conservación, pueden no tener la información necesaria para determinar con certeza cuál es ese nivel deseado o la forma, etc.

## 4 Criterios

Con estas cuestiones como base, vamos a analizar los artículos 500 y 501 desde la óptica de la ciencia económica. La economía se trata de la ciencia que estudia cómo asignar recursos que pueden ser usados para muchos fines competitivos entre sí. Con ese objetivo, intenta también explicar cómo se comportan los seres humanos. Por ambas razones, está muy bien equipada para responder la pregunta de si es algo bueno o malo dejar únicamente a la expropiación como forma de incorporar tierras privadas a áreas

---

<sup>1</sup> En economía, un bien público es un bien que (a) varias personas pueden disfrutarlo al mismo tiempo, y (b) es difícil excluir a alguien de ese disfrute.

protegidas.<sup>2</sup> Los criterios que voy a usar para evaluar si la aprobación de los artículos es un avance o un retroceso, son los siguientes:

### 1.1 ¿Aumentan o disminuyen el bienestar social en el muy corto plazo?

Bajo este criterio, los artículos son un avance si aumentan el bienestar de los habitantes de Uruguay y son un retroceso si lo disminuyen. Dentro de bienestar incluyo tanto el de los propietarios de la tierra (que pueden derivar de ella beneficios en forma de rentas productivas o de recreación), como el del resto de los habitantes de Uruguay (quienes se supone se benefician de la conservación del ecosistema, paisaje y/o vida silvestre que se encuentra en las tierras privadas). El bienestar social sería la suma de todos estos bienestares, medidos de alguna forma comparable y cuantitativa. Si nos ponemos un horizonte temporal corto para analizar las consecuencias de los artículos 500 y 501 de la LUC con este criterio, los artículos pueden parecer innecesarios. La razón es la siguiente. Supongamos que los beneficios sociales de incorporar una propiedad privada son mayores que los costos (de otra manera, el bienestar social disminuiría y la evaluación de los artículos no tiene sentido). El hecho de que la propiedad se expropie (se compense al propietario) o no, no afecta ni a los beneficios ni a los costos sociales porque la compensación es una transferencia de unos a otros. En otras palabras, la expropiación afecta cómo se distribuyen los beneficios y los costos de la conservación entre la sociedad toda y los propietarios privados involucrados, no afecta el valor total de estos beneficios y costos.

### 1.2 Incentivos y bienestar a mediano y largo plazo

La ausencia de compensación puede ser un problema si analizamos sus efectos a mediano y largo plazo. Desde el punto de vista de los incentivos que genera y lo que ello implica en nuestras chances de incrementar nuestro bienestar en el largo plazo (lo que se puede llamar desarrollo económico y social), no hay muchos argumentos económicos sobre los cuáles fundamentar que el Estado no deba compensar a los propietarios privados de tierras que pasan a tener restricciones de manejo por cuestiones relacionadas a la conservación de biodiversidad y paisaje, *cuando las restricciones son "sorpresivas"*. El término "sorpresivas", que lo tomo prestado del enfoque de la política de Clinton respecto a la Ley de Especies en Peligro de Estados Unidos, quiere decir aquellas restricciones que no fueron anticipadas por el mercado al momento de la compra de la propiedad. La razón por la cual la sorpresa es importante es que, si es de conocimiento común que la propiedad puede ser restringida en algún momento, el precio de mercado de la propiedad es probable que tenga incorporado este "riesgo". Por ende, el propietario no pierde con la restricción de su derecho cuando ésta se materializa, porque el precio que pagó ya reflejaba este riesgo. Por el contrario, si "el mercado no sabía" que la propiedad era hogar de una especie en peligro o paisaje que el Estado estaba interesado en proteger, el precio de mercado que pagó ese propietario por la propiedad no reflejó ese riesgo. El precio reflejó el valor presente de los usos alternativos (producción y/o recreación). Si este es el caso, el Estado debería compensar a los propietarios privados de tierras que pasan a tener restricciones de manejo por cuestiones relacionadas a la conservación de biodiversidad y

---

<sup>2</sup> Esto no quiere decir que los criterios económicos sean los únicos que haya que usar para analizar los artículos. Los artículos pueden analizarse desde el punto de vista del derecho, la justicia o la ética, por ejemplo. No analizo su conveniencia o no desde la óptica de estas disciplinas, simplemente porque no tengo ninguna ventaja comparativa para hacerlo.

paisaje.<sup>3</sup> La razón se basa en la cuestión más general que las sociedades en donde los derechos de propiedad no se hacen cumplir de una manera básica, son sociedades más pobres. Después de todo, la revolución agropecuaria de hace 12 mil años se dio conjuntamente con la aparición de derechos de propiedad que hicieron posible que los trabajadores de la tierra se pudieran apropiarse de los frutos de su esfuerzo, algo elemental para realizar el esfuerzo. Aún más, la adopción de estos derechos de propiedad le confirió ventajas a los grupos que los adoptaban, en comparación con los que no lo hacían y seguían basando su subsistencia en la recolección y la caza (Bowles y Choi, 2013).<sup>4</sup>

Es cierto que la superficie del país que se encuentra en el centro de esta tensión entre áreas protegidas y derechos de propiedad no es lo suficientemente grande como para hacernos más pobres a todos, sino solamente a los propietarios involucrados. Pero el argumento vale igual (un efecto negativo, no deja de ser negativo porque hoy es relativamente chico). Sobre todo, porque estamos analizando las implicancias en el largo plazo de seguir con esta política.

A la luz de este criterio entonces, la compensación es necesaria. Ahora, ¿debe la compensación necesariamente tomar la forma de expropiación? No. Puede ser un pago a cuenta de la conservación, cuya aceptación puede ser voluntaria, exoneraciones de impuestos, derechos de desarrollo transferibles, etc. Las ventajas y desventajas relativas de estos instrumentos no las voy a analizar aquí.

### 1.3 Necesidad de hacer más explícitos los costos y beneficios

Es deseable que la decisión de crear o no nuevas áreas protegidas haga más explícita la relación entre sus costos y beneficios.<sup>5</sup> La expropiación sea quizás algo que ayude en este sentido. Sin embargo, la expropiación no es una condición ni necesaria ni suficiente para hacer más explícitos los costos y beneficios de conservar a la hora de tomar la decisión de incorporar una propiedad privada a un área protegida o no.

---

<sup>3</sup> No discuto aquí los problemas que puede tener el regulador para determinar el monto correcto de esta compensación. Estos problemas pueden venir dados, a modo de ejemplo, por la *información asimétrica* entre el propietario y regulador sobre los beneficios que obtiene este último por la explotación productiva de la propiedad, o el *poder de negociación* que los productores afectados pueden adquirir en el caso de que sean pocos.

<sup>4</sup> Este argumento no quiere decir que la *propiedad comunitaria* de recursos naturales no sea algo deseable para la conservación de un recurso, en comparación con el *libre acceso*. Existe evidencia al respecto. Vélez et al. (2020) encuentran que la *titulación colectiva* de bosques en el Pacífico colombiano (hecha por el gobierno en favor de las comunidades afro-descendientes que allí habitan) redujo la deforestación, bajo ciertas circunstancias. No manejo aquí el argumento de la titulación colectiva porque en Uruguay, como ya se dijo, la conservación adicional debe realizarse sobre tierras de titularidad privada. No tenemos extensiones de ecosistemas terrestres de libre acceso en los hechos, como la selva colombiana.

<sup>5</sup> La estimación de los costos y beneficios no es trivial. Quizás sea más fácil estimar los costos de la incorporación. En el caso de los costos que recaen sobre el propietario privado, se puede estimar el valor de la producción perdida por año o la disminución del precio de mercado de la propiedad. En el caso de los costos de administración pública del área, DINAMA los puede calcular con cierta facilidad. Sin embargo, estimar los beneficios (el valor económico que para la sociedad tiene conservar el paisaje de la Quebrada de los Cuervos, los Palmares de Rocha, el ave conocida como Dragón, etc.) requiere de ejercicios más complicados y caros.

## 1.4 Financiamiento de la política de áreas protegidas

La expropiación puede ser una alternativa más cara que el pago por servicios ambientales en aquellos casos en los cuales la incorporación de tierras de propiedad privada a áreas protegidas le implique al propietario restricciones de manejo “menores” o parciales.

## 5 Conclusión

Visto desde la economía, es necesario incorporar de manera más explícita los beneficios y costos en las decisiones sobre la designación de áreas protegidas en Uruguay. Desde el mismo enfoque, es también necesario compensar a los propietarios cuyos derechos de propiedad se ven limitados cuando sus tierras son incorporadas “sorpresivamente” a áreas naturales y ello le implica pérdidas económicas. Para dar ambos pasos, sin embargo, dejar a la expropiación como única herramienta para incorporar tierras de propiedad privada a áreas protegidas, como plantean los artículos 500 y 501 de la LUC, no es una solución eficaz ni costo-efectiva. Si bien pueden tener el mérito de evitar la incorporación involuntaria sin compensación, en muchos casos, lograr los objetivos de conservación mediante la expropiación será una alternativa más cara que lograrlo mediante otros instrumentos de conservación basados en incentivos económicos. Por ende, desde un punto de vista económico, sería deseable que la redacción de los artículos incluya la alternativa de la compensación mediante instrumentos de conservación basados en incentivos económicos.

## 6 Referencias

Bowles, S., & Choi, J. K. (2013). Coevolution of farming and private property during the early Holocene. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(22), 8830-8835.

Gandioli, L. (2020, abril 27). Partido Colorado y Partido Independiente no apoyan cambios en la LUC a legislación sobre áreas protegidas. *La Diara*. Recuperado desde <http://www.ladiaria.com.uy/>

HMS Treasury. (2020). The Dasgupta Review – Independent Review on the Economics of Biodiversity Interim Report. April. Recuperado desde <https://www.gov.uk/government/publications/interim-report-the-dasgupta-review-independent-review-on-the-economics-of-biodiversity>

Vélez, M. A., Robalino, J., Cardenas, J. C., Paz, A., & Pacay, E. (2020). Is collective titling enough to protect forests? Evidence from Afro-descendant communities in the Colombian Pacific region. *World Development*, 128, 104837.