

# GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Lic. Adriana Otero

## Documento de Discusión Preliminar-Presentado en:

/ CONGRESO LATINOAMERICANO DE PARQUES NACIONALES Y OTRAS ÁREAS PROTEGIDAS

Santa Marta - Colombia. Mayo 1997

### Introducción

A partir del Congreso Mundial de Parques Nacionales en Caracas, Venezuela en 1992 quedó plasmado el sentimiento de los países latinoamericanos de organizar foros regionales para discutir y compartir experiencias de campo. En este sentido, este documento intenta actuar como disparador de la discusión de aquellos problemas vinculados a la gestión y manejo del uso público en las distintas categorías de áreas protegidas en la región. El mismo ha sido redactado pretendiendo dar cuenta de los principales ejes temáticos, de las preocupaciones y propuestas de aquellas personas que remitieron trabajos para este Congreso, en relación con este simposio.

Si bien la diversidad de ambientes y situaciones es amplia, producto de la extensión de la región, ya que incluye ponencias con una cobertura territorial desde Cuba en el norte hasta Tierra del Fuego en Argentina en el extremo sur; surgen coincidencias en los temas abordados, que permiten exponer un análisis de situación a nivel global.

### El Escenario

Atendiendo a los aportes teóricos de S. Boisier (1995) respecto al desarrollo regional, existen señales que actualmente el personal a cargo del manejo de las áreas protegidas enfrenta un nuevo escenario **contextual**, un nuevo escenario **estratégico**, y un nuevo escenario **político**. El escenario **contextual** es el resultado de la interacción de dos notables procesos en todos los países. Se trata del proceso de apertura externa, empujado por la fuerza de la globalización y del proceso de apertura interna que a su vez, es empujado por la fuerza de la descentralización. El primero es un proceso esencialmente económico, en tanto que el segundo es fundamentalmente un proceso político.

La apertura externa se busca con el propósito de ocupar el nicho de la modernidad y de la competitividad. Ocupar el espacio del primero significa vender productos y/o servicios con un elevado contenido de progreso técnico, lo que suele medirse a través de la proporción de valor agregado en el precio final; y ocupar el espacio del segundo, significa vender productos y/o servicios con capacidad para aumentar sistemáticamente su participación de mercado en segmentos de servicios que también lo hacen.

Detrás de la descentralización, es decir, detrás de la fuerza que está empujando el proceso político de apertura interna, es posible distinguir ciertos elementos que en su conjunto están generando ambientes actualmente más propicios a la descentralización. El primero, la revolución científica y tecnológica y sus impactos sobre las comunicaciones y el transporte generan "nuevas concepciones de espacios virtuales". Estos nuevos espacios exigen que tanto las empresas como el Estado transiten desde ambientes decisionales centralizados a otros, de otro tipo, más

descentralizados y/o desconcentrados. La descentralización se vincula con las tendencias privatizadoras tan fuertemente incorporadas en el modelo actual de política económica, que a su vez, y en parte como consecuencia de la globalización, impera ahora en gran parte de la región.

Cuando se privatizan actividades prestadoras de servicios, con independencia de la racionalidad del acto privatizador, se aumenta el número de *decisores independientes* en un dado sistema económico y social y por tanto, se produce un fenómeno de redistribución de poder. Entonces y desde el punto de vista de la teoría económica, ello equivale a una mayor descentralización.

A través de los procesos de transformación del Estado, que están en marcha en casi todos los países de la región, coexisten dos necesidades contemporáneas: la necesidad de modificar el Estado en tanto órgano regulador del régimen de acumulación y la necesidad de transferir poder a diversos organismos de la sociedad civil. En términos generales, la apertura interna se busca para posicionar a la población en dos nichos: el nicho de la **equidad** y el nicho de la **participación**. Se trata en otras palabras de repartir las ganancias derivadas precisamente de la apertura externa, de una forma más equitativa que en el pasado y de otorgar a la población un papel más protagónico en la definición de las opciones políticas pertinentes a cada escala territorial.

Con estos antecedentes, puede percibirse que el escenario contextual coloca a las autoridades a cargo del manejo de las áreas protegidas de la región frente a un doble desafío: **¿Cómo ayudar a las jurisdicciones a su cargo a posicionarse en nichos competitivos, modernos, equitativos y participativos ?**

Hace 125 años, muchas personas encontraban extraña la idea misma de un parque nacional, y pocos veían con precisión en qué dirección evolucionarían los parques nacionales. Asimismo, hoy en día, muchos de nosotros miramos a los parques nacionales de nuestra región con los lentes del pasado, y hablamos y pensamos acerca de su administración con mentalidad de otra época. A medida que tratamos de vislumbrar la dirección de los cambios económicos y sociales dentro de cada país, recordemos que la administración de los parques nacionales y su utilización deben evolucionar también en nuevas direcciones.

### **Situación del Turismo en las Áreas Protegidas de América Latina**

El desarrollo del turismo en las áreas protegidas de América Latina presenta una gran complejidad, ya que involucra diversas variables técnicas y definiciones políticas no siempre resueltas. Se plantea la necesidad de conciliar los intereses de los gobiernos en obtener divisas y satisfacer las necesidades de inversión con los requerimientos de la demanda de actividades para la recreación, intentando mantener los recursos naturales en estado de conservación adecuado a fin de garantizar su integridad.

Si bien el turismo constituye la principal actividad económica en los parques nacionales de los países en desarrollo, por diferentes razones y en diferentes intensidades, el manejo del uso recreativo no ha representado una prioridad en los sistemas de áreas protegidas de la región. Esto se refleja a través de distinto tipo de indicadores tales como: falta de investigación básica y aplicada que permita generar políticas y estrategias de gestión acordes con los cambios que presenta la demanda y el deterioro del ambiente producto del uso; falta de inversión en personal especialmente capacitado para atender el fenómeno desde una perspectiva integral, asignaciones presupuestarias inconsistentes con la importancia relativa de la actividad

turística como generadora de ingresos respecto al resto de las actividades que permiten captación de fondos para las áreas.

Aunque las situaciones relativas de los distintos países de América Latina son significativamente dispares, no sólo respecto a la calidad de los atractivos turísticos incluidos en ellos, sino a la localización del país respecto de los grandes mercados internacionales, en general puede decirse que existe un subaprovechamiento de ellos, debido principalmente a una notoria falta de innovación en cuanto a las alternativas de productos turísticos a ofrecer.

Las políticas económicas sectoriales y el contexto político institucional tampoco ha contribuido al desarrollo de la actividad, fundamentalmente porque la situación enunciada para las áreas protegidas en particular es extensible a los países en general: el sector turístico como sector productivo todavía no ha sido asumido por los gobiernos como un sector estratégico para generar crecimiento económico.

La direccionalidad de la mayoría de los trabajos presentados lleva a afirmar que los parques nacionales con una trayectoria histórica más extensa y con atractivos de jerarquía superior, capaces de captar tanto a los mercados nacionales como aquellos del turismo receptivo se encuentran transitando un estadio de desarrollo, asociado con la etapa de crecimiento y en algunos casos puntuales de madurez de los destinos turísticos. Las características de estos estadios se corresponde a su vez con la descripción que fuera hecha en 1972, durante la Segunda Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales respecto a las etapas históricas en la vida de los parques.

Según esta descripción, la tercer etapa se caracteriza por un aumento del interés del público y por ende un incremento en el flujo de visitas, aunque el uso total todavía está dentro de la capacidad de admisión del parque, a pesar que existan áreas problemáticas o lugares difíciles asociados a sitios de uso intensivo. El incremento continuo de la asistencia en esta categoría de parques prevé mantenerse de manera sostenida durante los próximos años, lo cual plantea actualmente muchos problemas de gestión, que los administradores de las distintas áreas enfrentan en general de manera coyuntural.

La mayoría de los países del área operan sus parques nacionales en lo que en la citada reunión se denominó "en plan barato", esto es, disponen de sistemas de parques y otras áreas protegidas que pueden utilizar millones de personas, sin pagar su costo. Sin embargo, el desarrollo de recursos de valor económico requiere una inversión de capital y desembolsos anuales continuos. Los problemas de gestión de las áreas críticas podrían resolverse sin demasiada dificultad si se dispusiese de los fondos adecuados.

Considerando el vertiginoso aumento del **turismo no convencional**, con sus distintas formas, entre otras el *turismo natural*, *ecoturismo*, *turismo de aventura*, *turismo de bajo impacto*, y a pesar que en la región no existen aún grandes problemas derivados de la congestión, el tema de los **límites** aparece como una preocupación de los investigadores y administradores de las áreas.

En general se ha podido constatar que la mayoría de los países utiliza el enfoque metodológico de Límite de Cambio Aceptable (Stankey et al, 1985) para determinar la configuración de los escenarios donde se encuentran esos límites. Existen además otras propuestas de tipo puntual para analizar esta problemática, como por ejemplo los Umbrales Ambientales Límites (Kozlowski, 1993) que pretenden inscribir en el proceso de planificación el criterio de evaluación del desarrollo, al proponer de manera ex-

antes el concepto de capacidad de carga, planteando desde las primeras etapas del proceso de planificación interrogantes vinculados con la localización, la escala, el tipo de desarrollo y los tiempos en que se alcanzarán los límites finales.

Se describen a continuación las principales problemáticas vinculadas al uso público de los parques de la región. Si bien cada parque presenta una configuración distinta, de acuerdo a su particularidad ambiental, económica y social, los problemas aquí descritos no son puntuales, sino que se han rescatado algunos ejemplos dados en la ponencias y resultan paradigmáticos de los tipos de problemas que afectan la operación de los atractivos como elementos claves para satisfacer las motivaciones de base que dan origen a los viajes a la región.

- **La congestión en las áreas de uso intensivo**, produce perturbaciones en el medio, que provocan una baja calidad de la experiencia de los visitantes de las mismas.
- **El desarrollo urbano excesivo**, es otra de las causas de desequilibrio, ya que genera en general procesos de especulación excesiva del uso del suelo, lo que da por resultado una evolución caótica de los centros, con pérdida de las imágenes urbanas y muchos problemas de contaminación visual.
- **La alta dispersión de las áreas de acampe imposibilita con recursos escasos su mantenimiento y control, con la consiguiente degradación del paisaje.** Este aspecto está vinculado por una parte con las características cultural de gran parte de la demanda, que no tiene en general una conducta de cuidado del medio ambiente que utiliza, ni un respeto hacia los demás usuarios en su disfrute de los bienes de uso público. Y por otra, con la localización de las áreas en ambientes frágiles.
- **La falta de una planificación de senderos adecuada al tipo de necesidades de los distintos tipos de visitantes**, provoca un uso excesivo de los pocos disponibles, con la consecuente erosión de los mismos, que en algunos casos es realmente crítica.
- **Falta de sistemas de información al visitante de las alternativas disponibles, los servicios, las condiciones de seguridad y las restricciones de uso.** Una de las características que distinguen al ecoturismo del turismo convencional es el tipo de información que llega al usuario de estos productos. Esto tiene relación con todos los mensajes que el turista recibe por el canal de comercialización, o sea en el área de mercado, como aquellos cuando ya ha llegado al área de destino. La exactitud y precisión respecto al valor del patrimonio, o a las razones que obligan a su conservación y a las características que lo hacen distintivo, debieran ser factores a ser tenidos en cuenta en la producción de mensajes al turista. Estos aspectos están absolutamente descuidados para la gran mayoría de los atractivos de las áreas.
- **La falta de control** es otro de los graves problemas que afectan a las áreas protegidas. Esta falta de control no sólo se restringe al acceso a determinados sitios, sino a las actividades que en ellos se realizan y a la modalidad de las mismas, por ejemplo en lo relativo a la pesca o los trekkings de distinto grado de dificultad, es muy poco frecuente encontrar un guardaparque en los sitios donde se desarrollan las actividades, constatando el desenvolvimiento de las mismas. Esta falta de control en los atractivos de uso restringido pone realmente en estado de crisis el sistema de áreas protegidas, ya que en la mayoría de los casos de los Parques, lo restringido del uso es sólo una norma que en muchos casos no tiene correlato en la realidad, dado que si no se implementa o se implementa mal, la protección que ese atractivo debiera tener para un uso sustentable en el tiempo se convierte en algo teórico.

- **La inadecuada implementación de los proyectos.** Un buen proyecto no sólo es producto de un buen diseño, o una localización adecuada, sino de una instrumentación correcta. Por distintas razones los proyectos pueden no dar respuestas a la necesidad que estaban llamados a cubrir. En general, los problemas están asociados a que si bien existe una capacidad técnica, la misma está localizada a miles de kilómetros de donde se realiza el proyecto y la institución no tiene presupuesto para un seguimiento efectivo de la instrumentación del mismo. Como resultado en los atractivos turísticos de la región existen innumerables ejemplos de proyectos mal resueltos, que a veces fueron bien concebidos pero al ser dejados al abandono en su implementación a personal sin capacitación específica, se construyen instalaciones o equipamiento que en la mayoría de los casos hubiera sido mejor no realizar, tanto desde el punto de vista de mejorar la experiencia de los turistas como a los fines de conservación del paisaje.

En síntesis muchos de los problemas descriptos no sólo son factibles de ser resueltos con mayor presupuesto, sino que es necesario modificar una serie de estructuras de estancamiento que se encuentran vigentes dentro de las administraciones de las áreas protegidas que impiden en muchos casos permitir que opere la sinergia de conjunto.

## Conclusiones

- Las políticas de desarrollo del turismo en las Áreas Protegidas debiera ser articulada con las políticas de turismo de tipo nacional, regional y provincial. La gestión interinstitucional en cada escala territorial, debería facilitar la obtención de mayores recursos económicos para el turismo; la educación, capacitación y control de los visitantes y operadores turísticos, para evitar la pérdida de calidad de los atractivos turísticos y la coordinación en el uso y ocupación del territorio.
- En aquellos centros turísticos, donde los principales atractivos se localizan dentro de los Parques Nacionales, se deberían instrumentar mecanismos para que los operadores y empresas que se benefician del volumen de visitantes a estas áreas, apoyen financieramente para mejorar la gestión del turismo y contribuir al éxito económico del sector.
- Por la diversidad y complejidad de intereses sectoriales que comprende el manejo de las Áreas Protegidas, se requiere propiciar mecanismos alternativos de gestión, que permitan que los distintos actores del desarrollo de las áreas participen de manera activa, definiendo roles y funciones de manera de lograr consensos que posibiliten una gestión continuada en el tiempo. Estos mecanismos debieran ser flexibles y simples para mejorar la calidad y la eficiencia del gerenciamiento del uso público, logrando las necesarias articulaciones con los otros usos y valores de conservación.
- Se debería de propiciar la creación de un Departamento de Servicios al Visitante en todas aquellas áreas, donde aún no exista y jerarquizarlo en términos presupuestarios, de dotación de personal y vehículos donde ya esté funcionando. Existen ejemplos en la región que aunque con pocos recursos, pero con personal idóneo, los conflictos disminuyen y se generan propuestas que benefician al sector en su conjunto.
- Por su característica de bienes públicos, las Áreas Protegidas deben asegurar el acceso a toda la sociedad presente y futura. Los usos económicos no deberían interferir con este principio básico. En la práctica esto es posible aplicando una zonificación adecuada en ellas que asegure la existencia de sitios de uso público. Asimismo se considera necesario que la sociedad en su conjunto establezca el valor económico de los recursos naturales de los Parques Nacionales, a través de su disposición a pagar para conservarlos.

Por otra parte, esta valorización económica colectiva debe ser completada con una evaluación de los costos y beneficios ambientales y con políticas de manejo desarrolladas bajo una perspectiva de largo plazo. Las administraciones de las áreas protegidas en general han subestimado y subestiman la voluntad y capacidad de pago de los usuarios por los servicios ofrecidos en los parques nacionales. La misma situación económica que lleva a los parques una multitud de visitantes, les permite pagar por los servicios que reciben. Si se insiste en el criterio de gratuidad, la situación se convierte en una redistribución de rentas a favor de los visitantes y en contra de los que no visitan, y en general esta categoría comprende a las personas que no disponen de ingresos para desplazarse a las áreas protegidas. Así la utilización subvencionada de los parques nacionales discrimina contra los más pobres. Entonces por motivos de equidad, para obtener asignaciones adecuadas para la administración y manejo de los parques en cuanto a la utilización popular de los mismos, es preciso imponer derechos o tarifas que por lo menos cubran los costos administrativos de las áreas.

- Con relación a las políticas de administración, se debería tender a lograr una gestión empresarial de la administración de las áreas protegidas. De esta manera cada unidad del sistema requeriría disponer del máximo nivel de decisión posible en cuanto a la formulación de su planeamiento estratégico del manejo de los recursos económico financieros para su ejecución. Estas decisiones obviamente debieran ser evaluadas a nivel central de acuerdo a los principios generales del sistema.

Asimismo, se debería asegurar que parte de los ingresos recaudados por derechos de acceso y por los excedentes de los operadores se reinviertan en servicios al visitante.

Por otra parte, se debiera canalizar mayor cantidad de recursos a los parques de mayor uso, y con mayores conflictos ambientales para ser aplicados a proyectos que son complementarios a aquellos que pueden ser realizados por la actividad privada.

La rentabilidad de las inversiones se logrará en la medida que se seleccionen proyectos que generen servicios con mayor valor agregado que el monto de los recursos asignados.

Los procesos de inversión en las áreas protegidas de la región debieran de basarse en:

1. Asignación de los recursos por proyecto, de acuerdo a evaluaciones técnico económicas y sociales para seleccionar aquellos que tienen mayor impacto en mejorar la satisfacción de los recreacionistas, de los turistas y de las comunidades que habitan los Parques.
  2. Implementación y perfeccionamiento de la función de Formulación, Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión en cada unidad del sistema de Parques (evaluación privada y social).
  3. Administración eficiente del proceso de inversión pública, para ello, se requiere formar equipos técnicos calificados en cada Parque, asegurando su continuidad para lograr la experiencia de sus integrantes.
  4. El proceso de desarrollo de las inversiones públicas debiera ser transparente
- Considerando la experiencia de los parques nacionales de algunos países desarrollados, se cree conveniente alentar desde las administraciones de los sistemas de áreas protegidas, la formación de Asociaciones para el apoyo de

los distintos Parques. Estas asociaciones son en general organizaciones no gubernamentales dedicadas a apoyar los Parques mediante el desarrollo de servicios para el visitante, la edición de publicaciones y material gráfico en general sobre el mismo, el que está disponible en los centros de visitantes; y la realización de actividades específicas para sus miembros, tales como cursos y excursiones a cargo de naturalistas de reconocida trayectoria. En estos países este tipo de organizaciones tienen una larga trayectoria y han hecho posible la concreción de muchos proyectos que no hubiese sido posible financiar a través de los fondos públicos. Estas organizaciones también desarrollan programas de voluntarios de verano que le permiten a sus miembros experimentar los Parques de una manera distinta..

- Con respecto a la congestión en las áreas de uso intensivo, aquellos casos donde el nivel de criticidad imponga la necesidad de limitar el acceso, se considera que existen distintas alternativas para resolver estas situaciones, desde medidas de auto limitación basadas en el precio de las tarifas de los servicios, como la clausura de los sitios con altos niveles de degradación para que puedan comenzar una etapa de reconversión o bien, la inducción a acortar las estadías por el recargo en la tarifa a medida que el tiempo de permanencia aumenta, o propiciar usos en temporadas medias a partir de una reducción en el precio de las tarifas.
- Para controlar el desarrollo urbano excesivo de aquellos centros turísticos dentro de las áreas protegidas, el establecimiento de un tamaño final de los mismos y un crecimiento por etapas que permita crear niveles de densidad urbana, que posibiliten componer imágenes de destino para los visitantes.
- Para controlar los efectos derivados de la proliferación de áreas de acampe, se considera que se debiera hacer un replanteo general de estas áreas y de los sitios de uso diurno dispersos en los distintos Parques, de manera de tener menos cantidad de pequeñas áreas y tender a concentrar la oferta de servicios en áreas de alta estabilidad, ya degradadas y de fácil accesibilidad, que permitan instrumentar mejores respuestas a esta problemática.

Para las áreas de mejor calidad ambiental o de acceso más dificultoso debiera redefinirse su rol respecto al tipo de servicio a ofrecer según el perfil de usuarios que se pretende captar y las posibilidades de control de las distintas seccionales. Como se reconoce la existencia de dificultades presupuestarias en las distintas áreas para hacerse cargo de las soluciones respecto a la recolección de residuos, en la medida de lo posible se considera conveniente reglamentar el acampe, bajo la categoría de " área con servicios mínimos" con cuidador. Asimismo y reconociendo que las campañas realizadas por los distintos medios han tenido buena respuesta en algunas de las áreas en cuanto a la conducta de los visitantes, se debe insistir, especialmente en las áreas con problemas de accesibilidad dada por el tipo de paisaje, como en por ejemplo en las áreas de montaña, que lo que se sube lleno se debe bajar vacío, frascos, latas, bolsas y envases en general, deberían volver en la misma mochila que salieron. Finalmente en las áreas que sean concesionadas, el sistema de recolección de residuos debiera estar a cargo del concesionario del área.

- Respecto a la inadecuada planificación de senderos según las necesidades de los distintos tipos de visitantes, debiera desarrollarse un sistema de senderos, tanto pedestres, para bicicletas de montaña como ecuestres, atendiendo a las posibilidades de mantenimiento de cada administración, pero con la mira en las necesidades de los visitantes.
- Respecto a la falta de sistemas de información al visitante de las alternativas disponibles, de los servicios, y otras condiciones resulta imprescindible corregir

en el corto plazo, por considerarlos prioritarios para el desarrollo de productos vinculados al turismo alternativo en general y al ecoturismo en particular. En otros países fuera de la región, el sistema de áreas protegidas se dedica a la investigación de producto, de manera que la institución hace una investigación de los posibles sitios a ofrecer según las motivaciones de los distintos tipos de usuarios. Asimismo y como resultado de esta tarea, se estructura un mensaje por segmento que es coherente a lo largo del proceso de consumo del producto, esto es en los distintos soportes promocionales hasta en los paneles informativos, centros de visitantes, o en el discurso de los distintos tipos de guías turísticos en el área de destino. La anarquía reinante respecto a la información que recibe el turista, sólo conduce a confundirlo y a no motivarlo como se debería para que se convierta en un aliado que, conociendo el valor intrínseco de lo que está viendo o disfrutando, ayude a mantener los objetivos de conservación de las distintas áreas.

**Lic. Adriana Otero**

*Coordinadora*

*Actividad 2: Gestión Estratégica del Uso Público en Areas Protegidas*

*Simposio 3: "Proyectando los Beneficios a la Sociedad"*