

# USO PUBLICO ACTUAL Y POTENCIAL DE LOS PRINCIPALES PARQUES NACIONALES DE LA PATAGONIA ARGENTINA

*Lic. Cecilia Della Cha & Lic. Adriana M. Otero\**

Presentado en:

I CONGRESO LATINOAMERICANO DE PARQUES NACIONALES Y OTRAS AREAS PROTEGIDAS

Santa Marta - Colombia. Mayo 1997

## Introducción

Este trabajo intenta ser una síntesis del un estudio realizado por la autoras en abril de 1996, bajo el mismo título dentro del "Proyecto de Bosques Nativos y Areas Protegidas" de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano y la Administración de Parques Nacionales. Los objetivos generales de este proyecto son mejorar en general el manejo y la conservación de los bosques nativos y fortalecer el manejo y la infraestructura de las Areas Naturales Protegidas seleccionadas, para impulsar su uso público. Las Areas Naturales comprendidas en este trabajo se localizan en la Patagonia, focalizándose el análisis en los Parques Nacionales Nahuel Huapí, Lanín, Los Alerces y Los Glaciares.

Si bien el título del informe refiere al estudio del uso público actual y potencial de los principales Parques Nacionales de la Patagonia, el estudio se orientó únicamente hacia el uso turístico y recreativo del patrimonio paisajístico de los Parques. El mismo se estructuró de un enfoque general a lo particular, de la situación del turismo en el mundo, el turismo en las Áreas Protegidas, las políticas para su desarrollo y para la conservación de los recursos paisajísticos, al turismo en los Parques Nacionales Patagónicos -principales variables de funcionamiento, y características de la demanda de visitantes- ingresos y gastos generados por los Parques y proyectos de inversión para el corto plazo. Las recomendaciones generales se basaron en el análisis de casos análogos en distintos Parques Nacionales en distintos países, evaluando las condiciones de funcionamiento de los casos en estudio, de manera que se presentan las opciones y oportunidades para la recuperación de las inversiones propuestas.

## Situación del turismo en Areas Protegidas de América Latina y en Argentina en particular

El turismo constituye la principal actividad económica en los parques nacionales de los países en desarrollo. Los ingresos económicos derivados del turismo deberían contribuir substancialmente a financiar programas de conservación y al mantenimiento de las instalaciones y desarrollo de los servicios básicos para el turista.

Sin embargo 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. Las políticas económicas sectoriales y el contexto político institucional de los últimos años tampoco ha contribuido al desarrollo de la actividad. El turismo receptivo es aún poco significativo en Argentina. Sin embargo y a pesar de los problemas que existen para posicionar los productos turísticos argentinos en el mundo -capacidad de la oferta, calidad de los servicios, altos precios, distancia a los mercados, entre otros -el Sector Turismo ha sido el de mayor crecimiento sostenido a nivel nacional aportando casi el 4% del PBN, y se percibe como el tercer constituyente detrás de las industrias, petroquímica y automotriz y la inversión hotelera durante el período 1.991-1.993 fue de 638 millones de dólares.

Por otro lado, a nivel interno existe una importante tradición turística. El grado de urbanización, la dotación de infraestructura y de medios de transportes, los aspectos culturales y políticos-institucionales que han favorecido el acceso de la población a los destinos turísticos, dan cuenta de una alta participación del turismo de origen nacional (85%), más elevado que la media observada a nivel internacional (70%). El turismo nacional se caracteriza por la elevada concentración de arribos en pocos destinos, marcada estacionalidad y la escasa

magnitud del gasto turístico comparado a nivel internacional.

La Argentina se encuentra entre los países que poseen menor porcentaje de su superficie destinada a Áreas Naturales Protegidas (1%), comparándola con los países desarrollados y con países de América Latina. A pesar de esto, la imagen promocionada por la Secretaría de Turismo en el exterior es "naturaleza" y "cultura", en base a los atractivos naturales que en su mayoría se concentran en los Parques Nacionales; ya que constituyen uno de los principales destinos turísticos de Argentina; especialmente para el mercado interno, considerando que en los últimos años el 85% de su demanda es de nacionales; tendencia que ha ido en aumento. El alto costo de los paquetes y servicios turísticos encarece los productos para el mercado receptivo.

Así aproximadamente el 70% de la demanda de los Parques Nacionales Patagónicos proviene de grandes centros urbanos de la Argentina como Bs. As., Córdoba y Rosario y un 20% corresponde a una demanda regional de distintas ciudades de la Patagonia.

### **Criterios de Financiamiento y Políticas de Administración aplicadas en algunas Áreas Naturales Protegidas del mundo para mejorar la gestión de los Recursos Naturales**

La mayoría de las áreas protegidas en el mundo se mantienen con los recursos presupuestarios asignados por el gobierno, se incluyen allí también los ingresos generados por los derechos de acceso, concesiones y tasas de servicios. Habitualmente, los presupuestos para las áreas protegidas son exiguos y en muchos casos tienden a reducirse, por lo cual se requiere profundizar el análisis de los beneficios socioeconómicos del turismo (directos e indirectos) en los parques nacionales para lograr mayor disposición de la sociedad a contribuir en su financiamiento. Las principales dificultades que impiden una utilización racional de los bienes ambientales están en general vinculadas al hecho de que muchos de ellos sean de libre acceso, a la tasa de descuento del futuro, es decir al uso de los beneficios marginales futuros que en el presente se hace de los mismos, y la incertidumbre que caracteriza, normalmente de forma implícita, la gestión del patrimonio ambiental.

Sin embargo y, a pesar de la amplia discusión teórica que continúa en este sentido, en la práctica los problemas de degradación y de ineficiencia en el manejo continúan por la falta de políticas a largo plazo, por la escasez de recursos económicos y financieros y; por la vigencia del paradigma que supone a los recursos naturales como inagotables.

La tendencia demuestra que tanto en los países desarrollados como en países en desarrollo, se intenta priorizar la valoración económica de la calidad ambiental y de generar mecanismos de política económica para la regulación ambiental. Numerosos estudios realizados en Áreas Naturales Protegidas de África, Asia y América tienen como propósito evaluar los usos alternativos al turismo y establecer la disposición a pagar de los visitantes, como forma de establecer los beneficios derivados de esta actividad, para evitar deterioros producidos por otras actividades (caza furtiva, tala de bosques, pérdida de bienes productivos, etc.). Así se fijan políticas, técnicas de manejo, de administración y de financiamiento que faciliten la gestión ambiental de la fauna y de los bosques nativos.

La planificación, desarrollo y manejo del turismo constituyen aspectos muy relevantes en cuanto a la preservación y protección de los sitios naturales. Según estudios realizados en 137 Parques de Estados Unidos, Australia y Reino Unido, se destaca que en la planificación estratégica de esas áreas tienen fundamentalmente importancia los siguientes aspectos: el establecimiento de zonas de acceso restringido, la ponderación de los aspectos culturales como factor de desarrollo turístico, la determinación de los impactos sociales y económicos en la población local, la implementación de programas de educación a los visitantes y al personal que opera en las áreas protegidas y el control del transporte terrestre como el medio de movilidad más usado. También surge que los operadores turísticos constituyen el nexo más importante para llegar a esas áreas y es evidente la poca atención y control que existe sobre sus actividades.

Países como Canadá, Estados Unidos y algunos de Europa tienen mayores recursos presupuestarios para atender el funcionamiento de los sistemas de áreas protegidas, pero no obstante, sus decisiones de precios para los servicios se establecen en base a criterios de uso público (no exclusión - no rivalidad), fijándose valores

accesibles a los distintos tipos de beneficiarios. En estos países se aplican otras políticas de manejo para el control del turismo teniendo en cuenta los problemas de congestión y degradación en áreas protegidas, por la fuerte presión de la demanda, cuyo volúmen supera ampliamente la demanda de los parques nacionales en Argentina.

Teniendo en cuenta que las Áreas Naturales Protegidas constituyen bienes públicos, los beneficiarios de ellas también son las empresas operadoras de turismo, además de los usuarios finales y de la población residente en la zona de influencia. En la mayoría de los casos, las políticas de concesiones y fiscalización en este sentido, no parecen ser del todo eficientes. En principio y en teoría, las tasas aplicadas tanto a turistas como a los operadores deberían ser equitativas en cuanto a considerar la magnitud de los beneficios que cada uno de estos tipos de usuarios recibe y cual es el nivel de costos adecuado que debe internalizar, para no generar externalidades negativas al resto de los beneficiarios. Por otra parte las tasas impuestas debieran ayudar a resolver con eficacia los problemas de presión o saturación en determinados sitios naturales. Pero en la práctica esto no ocurre, ya que en muchos países, la aplicación de tasas generan problemas de inequidad por la generación de desempleo y los gobiernos prefieren que el turista pierda parte de su excedente a que las empresas pierdan parte de sus utilidades, con el riesgo de no producir mayores costos sociales.

Es importante señalar, que la mayor parte de los estudios realizados en Áreas Protegidas de países en desarrollo (como por ejemplo: entre otros Kenya, Nepal, Tailandia), los objetivos de establecer una valoración económica de los recursos ambientales, se origina en los problemas de congestión y de incapacidad financiera de los países para instrumentar políticas adecuadas de manejo. Por ello, los resultados de estos análisis señalan que los problemas de saturación provocan una declinación en la calidad del medio ambiente social y natural, que atenta contra el desarrollo futuro del turismo. Como el turismo receptivo constituye una actividad económica generadora de importantes ingresos, se evalúan los beneficios y costos de esta actividad, como opción a las actividades primarias (agricultura-forestación) por la continua presión de la población en los recursos naturales.

Sin embargo debiera aplicarse una política que asegure la libre competencia y el control de monopolios para garantizar la calidad de los servicios al visitante y la reinversión de excedentes en mejorar el producto turístico y preservar los recursos naturales.

Así, tanto los países desarrollados como aquellos en vías de desarrollo, los dos problemas a resolver en cuanto al manejo del turismo en las Áreas Naturales Protegidas, son por una parte cuanto puede contribuir el turismo al crecimiento económico comparado con otras actividades económicas posibles de desarrollar en estas áreas y por otra; qué políticas económicas permiten incrementar los ingresos del turismo en la naturaleza, sin degradar los recursos naturales y culturales en los cuales se basa su explotación.

Fundamentalmente, las diferencias en el manejo de las áreas protegidas y en los resultados logrados en materia de conservación, dependen del grado de desarrollo alcanzado por cada país. Es evidente, que en aquellas en países pobres, las dificultades por establecer políticas institucionales que contribuyan a mejorar la conservación y a desarrollar el turismo están condicionadas a la posibilidad de captar mayores ingresos y a la capacidad de derivarlos hacia las áreas naturales protegidas y a las comunidades locales. En los países desarrollados, se trata en cambio, de lograr el uso social eficiente de los bienes ambientales, tanto públicos como privados, perfeccionando los instrumentos políticos (técnicos y económicos) de regulación ambiental.

### **Análisis de los Aspectos Económicos y Financieros de los Principales Parques Nacionales de la Patagonia**

La actividad turística se ha enmarcado tradicionalmente en los programas de uso público de los planes de manejo de las áreas protegidas. En general, en los parques en estudio, las facilidades y los servicios para los visitantes son insuficientes y no producen los ingresos económicos que debieran, ni se traducen en beneficios económicos que permitan mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales. Sin embargo, se entiende que en ningún caso debe ser un propósito en sí mismo la captación de recursos económicos, que pueda poner en peligro la integridad de las Áreas Protegidas.

Por otra parte, si bien estas áreas protegidas tienen en general una alta aptitud para el desarrollo de actividades recreativas y turísticas sobre la base de atractivos de tipo paisajístico: ríos, cascadas, lagos, rápidos, volcanes, termas, y fenómenos glaciarios de altura entre otros, que constituyen un patrimonio diversificado y de alta calidad; existe una notoria falta de innovación en cuanto a las alternativas de productos turísticos a ofrecer a partir de ellos, lo cual indica una subexplotación desde el punto de vista de su potencial turístico.

En este sentido, es que cabe la reflexión en cuanto al modelo vigente de desarrollo y las proyecciones del país para el próximo siglo. Los aspectos antes señalados en la medida que se mantengan permanentes y definan un estilo de desarrollo basado en las reglas del mercado, la disminución del rol del Estado y una alta dependencia económica de los recursos naturales, dejarán un escaso margen para la instrumentación de políticas sociales y ambientales que faciliten el equilibrio entre la sociedad y la naturaleza.

En base al análisis general realizado sobre los ingresos y gastos, las inversiones y mecanismos administrativos vigentes en los Parques para la regulación de las actividades turísticas, se establecieron conclusiones que constituyen una primera fuente de información para las propuestas de mejoramiento de la gestión del turismo en la Áreas Protegidas estudiadas.

Considerando once Parques Nacionales y la Administración Central del Sistema, la recaudación anual total en el año 1994 fue de U\$S. 3.940.000, tomando como base solamente los ingresos corrientes. Según el ejercicio fiscal para ese año, el 79% de los recursos, que integran el presupuesto global de los Parques, alrededor de U\$S. 14.393.000, provienen de recursos del Tesoro Nacional y sólo el 21% corresponden a recursos propios generados por el Sistema. En el caso particular de los Parques patagónicos que concentran el análisis del presente trabajo, el Parque Nacional Nahuel Huapi constituye la unidad con mayor participación en la generación de ingresos (61%), siguiéndole en orden de importancia el P.N. Los Glaciares (20%), P.N. Lanín (11%) y P.N. Los Alerces (8%).

En cuanto al cobro de derechos de acceso, el problema se presenta por las características espaciales de los Parques, su complejidad territorial, en particular en el caso del Parque Nacional Huapi, donde las múltiples alternativas de accesibilidad dificultan el control de los visitantes. De allí, que los mecanismos administrativos instrumentados para el cobro sean simples y se apliquen en los sitios de mayor afluencia turística. El valor de la entrada es de U\$S. 5 por persona y de U\$S 2,5 para los residentes, establecido en base a criterios de precios del mejor servicio similar y a propiciar un mayor acceso a los servicios por parte de los visitantes, teniendo en cuenta que la explotación de los mismos se realiza en ciertas áreas por un sólo operador turístico.

Si se analiza el origen de los ingresos propios en el total de los cuatro Parques, el 61,75% de los recursos provienen por el cobro de derechos de acceso a los visitantes. Comparado con ello, los recursos que generan otras actividades económicas -*pastaje explotación forestal*- son poco representativas, alrededor del 4%. Sí, es un dato importante, la escasa incidencia en la recaudación en concepto de concesiones de instalaciones y servicios, pesca, caza y otras actividades turísticas ejercidas por terceros, que no superan en promedio el 5% sobre el total de recaudaciones

Para el cálculo de la evolución de los ingresos por derechos de acceso en los cuatro Parques, se tomó como base la demanda proyectada para el período 1995-2003. Se plantearon cinco hipótesis de recaudación en función de los datos cuantitativos y cualitativos de la demanda y los valores promedio de los distintos países (ver Cuadro n° 1)

Cuadro n° 1

**HIPÓTESIS DE PROYECCIÓN GLOBAL INGRESOS POR DERECHOS DE ACCESO EN LOS PRINCIPALES PARQUES NACIONALES DE LA PATAGONIA**

(AÑOS 1995/2003)

HIPOTESIS/ INGRESOS	AÑOS								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I. Todos los visitantes pagan en promedio U\$S1.-	505.521	502.738	536.576	562.878	595.200	628.820	663.869	700.587	739.199
II. Todos los visitantes pagan en promedio U\$S5.-	2.527.605	2.573.690	2.682.880	2.814.390	2.976.000	3.144.100	3.319.345	3.502.935	3.695.995
III. Todos los visitantes pagan en promedio U\$S 10.-	5.055.210	5.027.380	5.365.760	5.628.780	5.952.000	6.288.000	6.638.690	7.005.870	7.391.990
IV. Todos los visitantes pagan de acuerdo a: Residentes: U\$S 1.- ;visitantes nacionales: U\$S 5.-; visitantes extranjeros:U\$S 10.-	2.866.310	2.850.520	3.042.382	3.191.522	3.374.784	3.565.411	3.7.64.1.27	3.972.327	4.191.259
V Pagan sólo la mitad de los visitantes de la alternativa IV	1.433.155	1.425.260	1.521.191	1.595.761	1.687.392	1.782.706	1.882.064	1.986.164	2.095630

Fuente: Elaboración propia.-

La hipótesis I y V son las más pesimistas; las hipótesis II y III son optimistas, la hipótesis IV representaría una situación intermedia según la propuesta que se incluye en este trabajo, del cobro de derechos de acceso diferenciados (según duración de la visita y procedencia del visitante).

El monto por recaudación por accesos en 1994 representó U\$S.1.086.449.-, considerando que aproximadamente en promedio para los cuatro Parques el 40% de la demanda total pagó este derecho. Si se compara esta situación con los ingresos probables de la hipótesis IV, se podría duplicar la recaudación aplicando bajos precios y mejorando los mecanismos de captación de visitantes.

Si bien en el presente trabajo no se analiza la proyección de los ingresos por otros conceptos, con mayor información de base se debería evaluar la contribución de los cánones de concesión a través de alternativas de cobro y de otras actividades que en conjunto con los derechos de acceso permitirían recuperar las inversiones a realizar en los parques.

Considerando las erogaciones corrientes en los cuatro Parques analizados, el P.N. Nahuel Huapi tiene mayor porcentaje de participación (46%), sobre el gasto total ejecutado en 1994, le siguen en orden de importancia el P.N. Lanín (22%), y los P.N. Los Alerces y Los Glaciares, ambos con un 16%. Si se compara la participación porcentual de los cuatro Parques Nacionales, respecto al total del gasto del Sistema Nacional para 1994 fue del 40,31%. Si se analiza la evolución del gasto por Parque desde 1992 a 1995, se observa en 1993 un incremento importante del gasto total en todos los Parques en relación al año anterior. Los recursos del Tesoro Nacional han aumentado en el último período hasta estabilizarse en el ejercicio fiscal de 1995.

Los proyectos de inversión con financiamiento del Banco Mundial totalizan

U\$S. 7.854.163.-, de la cual el 55% corresponde al Parque Nacional Nahuel Huapí, 18% al Parque Nacional Lanín, 8% Parque Nacional Los Alerces, 19% Parque Nacional Los Glaciares.

Los montos de inversión incluyen sólo los costos directos en obras físicas y equipamiento, y no se cuenta con información respecto a los costos indirectos y los costos financieros. Esto es fundamental ya que deberán determinarse las previsiones presupuestarias correspondientes y considerar todos aquellos costos incrementales en otros departamentos que pueden retardar los plazos previstos y dificultar el apoyo logístico a la ejecución de los proyectos.

En relación a las inversiones propuestas en los parques y teniendo en cuenta que la mayor parte de ellas comprenden equipamiento e instalaciones destinadas a la atención de los visitantes en forma global (centros de visitantes, refugios, alojamientos, senderos y miradores), es importante considerar que las mismas debieran estar localizadas en los sitios de uso intensivo y vinculadas con otras inversiones, por ejemplo del sector privado, que en conjunto mejoren las condiciones de operación y se logren economías de escala maximizando la rentabilidad global por sitios.

### **Principales Problemáticas vinculadas al Uso Público de algunos de los Parques Nacionales Patagónicos**

Considerando el vertiginoso aumento del turismo natural, y a pesar que en la Patagonia no existen aún grandes problemas derivados de la congestión, sino que más bien responden en la mayoría de los casos a la falta de una adecuada programación de los circuitos, los tiempos de permanencia, los itinerarios y las condiciones de accesibilidad, resulta imprescindible que la Administración de Parques Nacionales jerarquice el Departamento de Servicios al Visitante. Esto es especialmente necesario en aquellos Parques donde existe mayor nivel de complejidad y conflicto, de manera de posibilitar que el desarrollo de las actividades vinculadas con el sector en general y con el turismo no convencional en particular, tengan un marco adecuado de organización y fiscalización.

El turismo como actividad económica puede generar efectos negativos dentro de las áreas protegidas, por lo que es importante establecer planes de gestión tendientes a controlar los principales factores que los originan. A continuación se describen algunas problemáticas vinculadas al uso turístico en los Parques Nacionales Patagónicos. Si bien cada Parque presenta una configuración distinta, de acuerdo a su particularidad ambiental, económica y social, los problemas aquí descriptos no son puntuales, sino que se han rescatado algunos ejemplos que 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.

En primer lugar 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. Con respecto a 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 partir de una reducción en el precio de las tarifas a un uso en otra temporada.

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. Por lo que es necesario para aquellos centros 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.

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 una característica cultural 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. Ante esta realidad, es necesario prever para las áreas de uso intensivo en primer lugar, recipientes adecuados en cuanto a su tamaño y disposición en sitios clave para que aquellos dispuestos a mantener la limpieza tengan donde depositar sus residuos. En segundo lugar, es necesario prever un sistema de recolección adecuado y frecuente. Como se reconoce la existencia de dificultades presupuestarias en las distintas áreas para hacerse cargo de estas soluciones; se considera que se debiera hacer un replanteo general de las áreas de camping libre y de los sitios de picnic dispersos en los distintos Parques, de manera de tener menos cantidad de pequeñas áreas y tender a concentrar la oferta de servicios en áreas 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.

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. Por lo tanto y según los casos debiera desarrollarse un sistema de senderos, tanto pedestres, para bicicletas de montaña como ecuestres, atendiendo a las posibilidades de mantenimiento de la Administración, pero con la mira en las necesidades de los visitantes.

Complemento de esta propuesta es el desarrollo de *un sistema 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 todos los atractivos del área, lo cual 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 lugares del mundo, 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.

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 patagónicos, 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.

Finalmente, otro de los problemas paradigmáticos está vinculado con la *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 del área andina en general y de los Parques Nacionales en particular, existen claras evidencias 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 la administración de las áreas protegidas que impiden en muchos casos permitir que opere la sinergia de conjunto.

## **Análisis de las opciones y oportunidades para la recuperación de las inversiones en lo Parques Nacionales**

- *Criterios para la fijación de una política de cobro de derechos de acceso*

Los criterios que se recomiendan para la aplicación de tarifas a los visitantes a los Parques Nacionales Patagónicos, se fundamentan en los siguientes principios:

\* El beneficio primario que tienen para toda la sociedad aquellos servicios de protección y control de los recursos naturales, que no pueden dejar de ser provistos por la institución,

\* Los principios básicos establecidos en la Ley 22351 de Parques Nacionales, relativos a asegurar el uso público y la conservación de los recursos naturales, y la definición del turismo como la actividad principal por sobre otras actividades económicas.

\* El costo real que tiene para la APN brindar servicios a los distintos beneficiarios de los Parques.

\* El beneficio primario que tienen para los usuarios de los distintos productos mercado los servicios imprescindibles para su desarrollo.

\*La distribución equitativa y justa de los costos que generan las externalidades negativas, lo que implica que a mayor uso, mayor contribución.

\*La simplicidad que implica que los derechos a cobrar deben ser claramente comprensibles para las distintas

categorías de usuarios.

\* Condición de bienes preferentes de los servicios recreativo-turísticos.

\*Que el valor del costo del servicio no genere conflictos y que induzca a una voluntad de pago de los servicios en los parques.

\*Que el volumen de visitantes de los parques nacionales de la Patagonia no ha alcanzado la magnitud de los de otros destinos del país.

A partir de estos principios básicos se formulan las siguientes recomendaciones:

Se propone implementar **cuatro** tipos de derechos de acceso: **Diario, de Estadía** (por un período a definir en función de la estadía promedio y de la posibilidad de ser usado en uno o más parques) y de **Temporada/Anual**. Debieran pagarlo todos los usuarios menos los menores de 6 años y discapacitados permanentes y los pobladores de escasos recursos que viven en forma permanente en los parques.

El derecho de acceso diario estaría específicamente destinado para aquellas personas que decidan visitar un Parque por el día, ya sea en excursión organizada o en forma individual y consideren conveniente pagar una tarifa menor, porque tengan la certidumbre que no volverán a ingresar al área protegida. El mantener la posibilidad de una tarifa menor para las visitas de un día resulta una forma de atender además, la necesidad de los operadores turísticos de ofrecer precios competitivos para sus excursiones, ya que el precio del ingreso al área protegida se convierte en un insumo más a considerar en el costo total de la excursión para el pasajero.

Con respecto a la tarifa de *Estadía*, y considerando que actualmente los Parques Nacionales Lanín, Nahuel Huapí comparten una parte importante de su flujo de demanda (73%), se cree oportuno la implementación de un *pase* por un período de tiempo para el uso de estos dos parques. En el mediano plazo y corroborando las estadísticas de demanda, se podría plantear un *pase* similar para los parques Puelo y Los Alerces

Los beneficios de la implementación del **PASE DE ESTADIA**, son diversos:

\* Promueve un incentivo para una mayor permanencia y uso de los principales Parques norpatagónicos

\* Colabora como instrumento para mejorar la satisfacción del turista, que puede desplazarse con mayor libertad dentro y fuera de las áreas protegidas durante el período de vigencia del mismo.

\* Evita generar en el turista el sentimiento de rechazo ante un aumento injustificado de la tarifa de ingreso sin una mejora en el nivel de servicio.

Con relación al *pase anual*, esta dirigido a los visitantes que provienen de las poblaciones localizadas en el área de influencia de los Parques (100 km), y que sean usuarios repetitivos del Parque para sus actividades recreacionales diarias, de fin de semana o vacacionales.

El *pase* por temporada esta dirigido a turistas que hagan un uso repetitivo del Parque y no viven en el ámbito del radio de influencia antes enunciado.

Se juzga adecuado discriminar las tarifas entre visitantes nacionales y extranjeros en cuanto a mantener una relación equitativa entre la importancia relativa que el costo del ingreso al área protegida significa en relación al costo total del viaje al área, para uno y otro segmento, y en la consideración que los visitantes extranjeros no asumen los costos de provisión de los servicios públicos a través de una carga tributaria.

El hecho de exceptuar a los pobladores de escasos recursos que viven en forma permanente en los parques del pago de los derechos de acceso se fundamenta en que son quienes debieran recibir los beneficios económicos del turismo por su grado de dependencia de los recursos de las áreas protegidas.

Asimismo y complementando la recaudación por derechos de acceso individuales, se propone el cobro por el uso de equipamiento e instalaciones provistas por la APN, tales como sanitarios, acceso a centros de visitantes, albergues y refugios, instalaciones de pic nic, áreas de acampe y muelles entre otros.

Estas primeras medidas en el cambio de política de arancelamiento del ingreso a estas áreas protegidas debieran acompañarse con un análisis del funcionamiento turístico de los distintos Parques que permita ir determinando los mejores lugares para localizar los puntos de control, tratando de mejorar la eficiencia en el cobro y evitando los sitios que pudieran resultar de conflicto por ser por ejemplo vías únicas de acceso a otras jurisdicciones, ya sea nacionales como internacionales.

Se recomienda a su vez en la primera temporada de implementación acompañar el cobro con un relevamiento de la satisfacción del visitante que permita recoger su opinión respecto a los principales servicios a implementar, y su opinión a cuestiones como el precio de la tarifa, el lugar de cobro, la modalidad y otras sugerencias, que posibiliten retroalimentar el sistema de manera de ir adecuando la política a implementar en función de la opinión de sus principales usuarios. Un análisis por Parque de la situación socio-económica de la demanda, podrá facilitar la formulación de la política tarifaria de la APN y fijar en el mediano plazo precios diferenciales según actividad, frecuencia y permanencia de los visitantes, perfil del usuario (edad, tipo de grupo, procedencia).

- *Criterios para la fijación de una política de concesiones*

Si bien la Administración de Parques cuenta con una política de concesiones especialmente diseñada para los pobladores de los Parques, en la actualidad todavía no está lo suficiente articulada en los distintas áreas protegidas patagónicas, como para que estos pequeños operadores puedan prestar servicios tales como alquiler de caballos, bicicletas, botes, servicios de vaqueanos y guías de sitio, entre otras con ciertas ventajas comparativas. Esto da por resultado una falta de diversificación de las actividades en las áreas protegidas e impide el desarrollo de opciones para el ecoturismo y por lo tanto, genera una subexplotación del potencial de los atractivos.

Considerando la base de cálculo de los cánones, fijados últimamente basados en un porcentaje del 3% sobre los ingresos brutos declarados en forma jurada por el concesionario, para todas las actividades por igual, que se desarrollen en la jurisdicción de la APN, aún cuando el interesado puede ofertar un porcentaje mayor, se cree que si bien presenta la ventaja de la facilidad que presenta su cálculo tiene algunos inconvenientes. Por una parte, si no se realizan controles cruzados con la Dirección General de Rentas y esto es puesto en conocimiento a los concesionarios, pueden prestarse a una subestimación de los ingresos por parte de los empresarios con las correspondientes pérdidas para la Administración de Parques Nacionales. Y en segundo lugar, y al no existir un procedimiento formal de evaluación de proyectos, que permita establecer los cánones en función de la rentabilidad esperada por la operación del servicio a ofrecer, se puede convertir en un mecanismo perverso que impida a pequeños empresarios permanecer en el mercado, mientras otras empresas usufructúan las ventajas de la inequidad del sistema.

Con respecto a la resolución del conflicto que implica el alto nivel de morosidad que presenta la cartera de concesionarios se presentan dos alternativas, la primera es concursar a más de un estudio jurídico el cobro extra judicial y judicial de la cartera de morosos, y la segunda es privatizar la deuda mediante una licitación a ese efecto. De ambas alternativas se considera que la primera es más recomendable, considerando que implica, por una parte instancias de negociación con los prestadores, que posibilitaría la resolución gradual del problema con un nivel de conflicto menor y por otra, la posibilidad de cobro de un monto mayor de la deuda total.

Se debería crear la División de Servicios al Visitante en aquellos Parques donde aún no exista y jerarquizarla en términos presupuestarios, de dotación de personal y vehículos donde ya esté funcionando. Un caso que demuestra, que aunque con pocos recursos, pero con personal idóneo, los conflictos disminuyen y se generan

propuestas que benefician al sector en su conjunto, se presenta en la actualidad en el funcionamiento de esa División en el Parque Nahuel Huapí.

Asimismo se recomienda la disminución en los plazos de concesión, en particular en aquellos casos que por las características monopólicas del servicio y la magnitud de los ingresos que genera, justifique un mayor control del Estado.

- *Criterios para formular políticas de administración*

Tender a lograr una gestión empresarial de la APN. 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.

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.

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.

Se considera necesario además, propiciar la reglamentación e implementación del Fondo de Fomento de la APN.

Se recomienda evaluar alternativas de descentralización a través de formas alternativas de gestión y adjudicación de bienes y servicios que puedan rentabilizarse, por ejemplo a través de: nuevas concesiones interesando a organizaciones privadas, organizaciones públicas, o empresas de propiedad participada a través del sistema actual de licitación pública o licitación indirecta llamando a concurso de presentación de proyectos

Por otra parte, se podría implementar un sistema de cobro a través de terceros contratando agentes de recaudación en los Parques que cuentan con gran cantidad de accesos y sitios de uso público, donde es difícil centralizar el cobro y el control de visitantes (como por ejemplo en los Parques Lanín y Nahuel Huapí), ya sea a través de empresas privadas o de organizaciones no gubernamentales.

Se debería evaluar un sistema de contratación y dirección de obras que pueda ejecutar los proyectos en el tiempo previsto, pudiendo designarse un coordinador de proyecto por cada unidad de la APN para el seguimiento de los contratos. Asimismo se debería acompañar los proyectos con un plan de implementación organizacional anticipado, que permita capacitar al personal y traspasar beneficios directos a la APN.

Finalmente se debería estimular la realización de proyectos por parte de la actividad privada para atender necesidades insatisfechas de la demanda con capacidad de pago, especialmente en servicios dirigidos a las actividades no convencionales.

Se pueden incluir otras fuentes de recursos, basados en la provisión de servicios que generan beneficios particulares o comerciales por sobre los beneficios sociales, por ejemplo: la aplicación de tasas a aquellas empresas que son habilitadas por la APN para realizar visitas a los Parques, (Empresas de Viajes y Turismo - Empresas de Transporte y tasas por derecho de la "*marca*" de los Parques en publicidad y promoción de los productos del área.

Febrero, 1997

## **Bibliografía**

\*Swanson T. et al (1992)

"Economics of the Wilds: Wildlife, Wildlands, Diversity and Development" Earthscan Publications Ltd, London U.K.

\* World Tourism Organization (1993)

"Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners". Spain.

\*OMT/PNUMA (1992)

"Directrices: Ordenación de los Parques Nacionales y de otras zonas protegidas para el turismo" Madrid

\*Sogar, D.H. (1995)

"Aspectos relacionados con el manejo del turismo y el control de visitantes" - Estudio comparativo y revisión bibliográfica sobre áreas protegidas en Australia, Estados Unidos y Gran Bretaña, incluyendo áreas específicas del Patrimonio de la Humanidad, en Estudios y Perspectivas en Turismo (CIET) Vol.4 (2): 114-126, Buenos Aires

\*Lindberg, K (1992)

"Maximizing Ecologic, Social -Cultural, and Economic Policies for increasing Ecoturism's Contribution to Sustainable Development" session VII, World Resource Institute.

\*UNEP/IE/PAC (1992)

"Industry and Environment: Sustainable Tourism Development" Vol. 15 nro. 3-4, París.

\*Steele, P.(1995)

" Ecoturism, an economic analysis" Journal of Sustainable Tourism. Vol. 3 nro.1. London

\*CONAF, Ministerio de Agricultura República de Chile (1993)

"Manual: Políticas técnicas para el desarrollo del Ecoturismo en Areas Silvestres Protegidas del Estado" , Programa Patrimonio Silvestre, (Documento en Discusión), Santiago, Chile.

\* Parks Canada (1995)

"National Business Plan 1995/1996 - 1999/2000", Ottawa. Canadá

\* FAO / PNUMA(1992)

" Informe del taller internacional sobre políticas de turismo en Parques Nacionales y otras Areas Protegidas ", Venezuela

\* Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1991)

"Argentina en crecimiento, la reforma económica y sus resultados 1989-

1992, el programa "Argentina en crecimiento 1993-1995" Bs. As.

\*Oneto, Norberto (1995)

"Hacia un viejo sistema de anticipación, el plan de acción", en aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, AAG, Año 2 - Nro.4, Buenos Aires

\*Di Pace, María et al (1992)

"Las utopías del medio ambiente, desarrollo sustentable en la Argentina". Centro Editor de América Latina. IIED.AL,CEA, GASE, Bs. As.

\*Figueroa, Eugenio (1994)

"Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente" Apuntes Maestría en Economía y Gestión Regional, UACH, Chile.

\*Azqueta, Diego et al (1994)

"Análisis Económico y Gestión de Recursos Naturales" Editorial Alianza. Madrid. España.

\*Lahera, Eugenio (1993)

"Cómo mejorar la gestión pública" CIEPLAN/FLACSO/FORO 90. Chile.