RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Andrés, Juan Manuel

Crecimiento de destinos turísticos de montaña en áreas protegidas de papel. Estudio de caso Caviahue-Parque Provincial Copahue

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
bÿAndrés, J. M. (2016). Crecimiento de destinos turísticos de montaña en ár de caso Caviahue-Parque Provincial Copahue. (Tesis de maestría). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/236

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Andrés, Juan Manuel, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
diciembre de 2014, 109 pp.,
http://ridaa.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo

“Crecimiento de destinos turísticos de montaña en áreas protegidas de papel”. Estudio de caso Caviahue-Parque Provincial Copahue

Juan Manuel Andrés
juanmanuel_andres@hotmail.com

Resumen

El turismo continúa creciendo en importancia a nivel mundial. Cada vez más la sociedad encuentra en esta actividad una alternativa viable de desarrollo. Sin embargo, este crecimiento es a veces desmedido y desorganizado, lo que produce presiones sobre los ambientes naturales y sus recursos, generando problemáticas difíciles de resolver.

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son delimitaciones del espacio que tienen como objetivo principal la conservación de características, formas y procesos que las hacen únicas e invalorables. Estos espacios de alta naturalidad son absolutamente necesarios para el desarrollo del turismo, ya que brindan paisajes y recursos sin los cuales probablemente no se producirían los desplazamientos de personas.

Una problemática común en las áreas protegidas provinciales es la inexistencia o limitación de herramientas para su administración (fondos, personal, herramientas, etc.) lo que termina generando “áreas protegidas de papel”, existentes sólo en leyes y que muchas veces no cuentan siquiera con planes de manejo. Esta realidad brinda fragilidad al sistema y significa un punto crítico a resolver.

Una relación simbiótica entre las actividades turísticas de los destinos y los objetivos de conservación de las áreas protegidas en las que se encuentran requiere un contacto estrecho y respetuoso entre los actores que aprovechan los recursos naturales y los administradores de esas áreas, enmarcados en políticas y legislaciones integradoras.

El centro turístico Caviahue fue creado hace 27 años con el fin de generar un polo de desarrollo, atrayendo inversiones que fueron transformándose en especulaciones inmobiliarias. El crecimiento explosivo de la oferta de alojamiento local y el volumen de visitantes de los últimos 10 años, en desmedro de la planificación, se plasma necesariamente en el frágil sistema natural del área protegida en el que se encuentra el destino.

En este escenario existen dos realidades simultáneas, cada una con su complejidad. Una relacionada con el crecimiento de la planta urbana y el uso del suelo de Caviahue, la otra vinculada a la gestión y administración del Parque Provincial Copahue. Estas realidades se entrecruzan e influyen cotidianamente, generando dificultades en el logro de los objetivos de conservación del ANP.

La participación de los actores vinculados con ambas realidades se ve limitada, debido principalmente a que no existen espacios formales. Los pobladores y los turistas están “ambientalmente descontextualizados”. La falta de una presencia fuerte y constante por parte de la administración del ANP, genera acciones desvinculadas entre los actores y sin el control indispensable dentro de un área protegida. Las instituciones estatales (turismo, áreas protegidas, municipio) carecen de herramientas para la planificación y gestión del sistema “**Destino Turístico dentro de área protegida**”.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Universidad Nacional de Quilmes

Secretaría de Posgrado
Maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo

TESIS DE MAESTRÍA

"Crecimiento de destinos turísticos de montaña en áreas protegidas de papel"
Estudio de caso Caviahue-Parque Provincial Copahue

Autor: Lic. Juan Manuel Andrés

Directora: Mg. María Gabriela Torre

Co Director: Mg. Rodrigo González

2014

Secretaria de Posgrado

Maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo

TESIS DE MAESTRÍA

Nombre de aspirante.

Juan Manuel Andrés

Nombre de Directora del proyecto.

María Gabriela Torre

Nombre de Co Director del proyecto.

Rodrigo González

Título de la Tesis

"Crecimiento de destinos turísticos de montaña en áreas protegidas de papel"
Estudio de caso Caviahue-Parque Provincial Copahue.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Índice

1 – Resumen
2 – Introducción
3 - Presentación y relevancia del tema
4 - Formulación del problema de investigación
    4.1 - Justificación del problema de investigación
    4.2 – Objetivos
        4.2.1 - Objetivo General
        4.2.2 - Objetivos Específicos
5 - Marco Metodológico
    5.1 - Tipo y Nivel de la investigación
    5.2 - Definiciones sobre la delimitación del tema de investigación
    5.3 - Definición de unidades de análisis y unidades de relevamiento
    5.4 - Fundamentación de la selección y composición de la muestra
    5.5 - Estrategias de Triangulación
    5.6 - Técnicas de Recolección de Datos
    5.7 - Sobre el Análisis de Resultados
    5.8 - Sobre las dimensiones de análisis
6 - Marco Referencial
    6.1 - Caracterización ambiental del destino Caviahue y el Área Protegida Copahue
    6.2 - Caracterización histórica-social del destino Caviahue y el Área Protegida Copahue
    6.3 - Revisión de publicaciones acerca de diferentes aspectos del problema
    6.4 - Legislación y normativa vinculada con el Área Protegida
7 - Marco Teórico
    7.1 - La percepción y uso del espacio
    7.2 - Sobre la “turistificación” del espacio
    7.3 - Sobre la espacialización del turismo
    7.4 - Concepto de destino turístico
    7.5 - Sobre la conservación y las Áreas Naturales Protegidas
    7.6 - Las Áreas Naturales Protegidas de papel
    7.7 - Las Áreas Naturales Protegidas y las actividades sociales
    7.8 - Impacto actual del turismo en las Áreas Naturales Protegidas
    7.9 - Manejo y Efectividad de Manejo de Áreas Naturales Protegidas
    7.10 - La participación en la gestión de las áreas protegidas

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

7.11 - Del crecimiento al desarrollo local sustentable
7.12 - El municipio como Agente de Desarrollo
7.13 - El empoderamiento
7.14 - La contextualización ambiental
8 – Resultados
8.1 - Análisis de aspectos relacionados con la Administración del ANP – visión de Uso Público y Personal de Campo
8.2 - Análisis de aspectos relacionados con el Crecimiento del destino – Visión de empresarios, municipio y pobladores.
8.3 - Análisis de los resultados
9 – Conclusiones
9.1 - Síntesis de Variables que dificultan el logro de los objetivos de conservación del ANP
9.2 – Corolario
10 - Aportes - Criterios para una articulación positiva entre el crecimiento del turismo y la conservación.
11 – Bibliografía

Listado de Abreviaturas:

ANP – Área Natural Protegida

SPANP – Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas

GP – Guardaparque

EVT – Empresa de Viajes y Turismo

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

1 - Resumen

El turismo continúa creciendo en importancia a nivel mundial. Cada vez más la sociedad encuentra en esta actividad una alternativa viable de desarrollo. Sin embargo, este crecimiento es a veces desmedido y desorganizado, lo que produce presiones sobre los ambientes naturales y sus recursos, generando problemáticas difíciles de resolver.

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son delimitaciones del espacio que tienen como objetivo principal la conservación de características, formas y procesos que las hacen únicas e invalorables. Estos espacios de alta naturalidad son absolutamente necesarios para el desarrollo del turismo, ya que brindan paisajes y recursos sin los cuales probablemente no se producirían los desplazamientos de personas.

Una problemática común en las áreas protegidas provinciales es la inexistencia o limitación de herramientas para su administración (fondos, personal, herramientas, etc.) lo que termina generando “áreas protegidas de papel”, existentes sólo en leyes y que muchas veces no cuentan siquiera con planes de manejo. Esta realidad brinda fragilidad al sistema y significa un punto crítico a resolver.

Una relación simbiótica entre las actividades turísticas de los destinos y los objetivos de conservación de las áreas protegidas en las que se encuentran requiere un contacto estrecho y respetuoso entre los actores que aprovechan los recursos naturales y los administradores de esas áreas, enmarcados en políticas y legislaciones integradoras.

El centro turístico Caviahue fue creado hace 27 años con el fin de generar un polo de desarrollo, atrayendo inversiones que fueron transformándose en especulaciones inmobiliarias. El crecimiento explosivo de la oferta de alojamiento local y el volumen de visitantes de los últimos 10 años, en desmedro de la planificación, se plasma necesariamente en el frágil sistema natural del área protegida en el que se encuentra el destino.

En este escenario existen dos realidades simultáneas, cada una con su complejidad. Una relacionada con el crecimiento de la planta urbana y el uso del suelo de Caviahue, la otra vinculada a la gestión y administración del Parque Provincial Copahue. Estas realidades se entrecruzan e influyen cotidianamente, generando dificultades en el logro de los objetivos de conservación del ANP.

La participación de los actores vinculados con ambas realidades se ve limitada, debido principalmente a que no existen espacios formales. Los pobladores y los turistas están “ambientalmente descontextualizados”. La falta de una presencia fuerte y constante por parte de la administración del ANP, genera acciones desvinculadas entre los actores y sin el control indispensable dentro de un área protegida. Las instituciones estatales (turismo, áreas protegidas, municipio) carecen de herramientas para la planificación y gestión del sistema “**Destino Turístico dentro de área protegida**”.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

2 – Introducción

La creciente urbanización de nuestras sociedades, los estilos de vida asociados a la ciudad y las presiones cotidianas hacen que cada vez más personas busquen experiencias significativas en entornos naturales durante su tiempo libre. El turismo de naturaleza y en espacios protegidos brinda oportunidades de sosiego y bienestar tanto como de aventura y deportes. Esta tendencia genera que los gobiernos locales y los actores encargados del desarrollo perciban al turismo y la recreación en la naturaleza y en espacios protegidos como una herramienta de diversificación económica, promoviendo el incremento de la oferta de servicios a los visitantes a través de planes y programas de desarrollo, líneas de crédito y beneficios impositivos, entre otros.

En entornos de montaña, donde se combina la belleza de paisajes de alta naturalidad con la fragilidad propia de estos espacios, las intervenciones sociales suelen generar problemáticas ambientales. La promoción, por parte de los destinos, de las potenciales experiencias a disfrutar en esos entornos, produce el aumento de una demanda ávida de consumir este tipo de espacios activamente. El consiguiente aumento de visitantes, prestadores de servicios y comercios, trae aparejadas otras tendencias, como el incremento del volumen de negocios inmobiliarios, el avance de la urbanización y las presiones de uso sobre el espacio natural. Las amenazas detrás de este proceso son la pérdida de naturalidad y biodiversidad y la disminución de la calidad de vida de los pobladores y de la calidad de la experiencia de los visitantes.

Si bien el turismo puede aportar importantes beneficios al desarrollo sustentable -como la generación de empleos e ingresos genuinos a la población local; ingresos al gobierno local que permiten mejorar la infraestructura, servicios y equipamiento básicos, o invertir en protección y conservación de los recursos naturales; la apertura de nuevos mercados para productos locales o el reconocimiento y valorización del patrimonio natural y cultural local- estos beneficios requieren un fuerte compromiso con el mejoramiento de la calidad de vida de la población local y con la conservación del ambiente. Según Venturini (2001), la protección ambiental y el desarrollo turístico exitoso no deben separarse. Para poder ser social y económicamente sustentable, el turismo debe ser sustentable también desde lo ambiental.

La OMT (1999) plantea que el desarrollo sustentable del turismo debería atender tanto las necesidades de los turistas como de los locales, promoviendo las oportunidades futuras de aprovechamiento de los recursos en los que se basa. La gestión de esos recursos debería permitir satisfacer las necesidades económicas y sociales, respetando los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida.

> "*Sometidos a un uso turístico que haya contemplado sólo sus potencialidades sin tener en cuenta también sus limitaciones, los espacios naturales ven rápidamente amenazada su capacidad de automantenerse, de autorrepararse, de autoreproducirse, con lo cual pierden, progresivamente y de manera rápida, la base de su atractivo*" (Venturini, 1998: 30).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

El pretendido desarrollo sustentable requiere, entre otros aspectos, participación social en la toma de decisiones y el control de la gestión pública. Desde esta concepción, la administración de un Área Natural Protegida (ANP) puede enriquecerse y mejorarse sensiblemente a través de la articulación de los actores del sistema social local. La participación, como proceso social, aporta visiones, experiencias e ideas para el desarrollo sustentable y la gestión de los recursos naturales. El manejo participativo de un ANP permite, por un lado, que los pobladores reconozcan las prioridades de manejo e interactúen mediante decisiones colectivas, defendiendo su contexto ambiental. Por otro lado, aporta información y herramientas para los administradores de esa área protegida, legitimando al mismo tiempo los planes y acciones a llevar a cabo.

De las vinculaciones entre los actores, sus características y el grado de involucramiento de los mismos, surgirán diferentes dinámicas que fortalecerán el desarrollo comunitario y la conservación de los recursos naturales, o los dificultarán.

La filosofía que subyace al concepto de desarrollo comunitario es la de la contribución a convertir a los pobladores en sujetos de los procesos de desarrollo (no objetos), modificando la actitud reactiva ante las situaciones problemáticas por una actitud proactiva. El desarrollo turístico sustentable debe incluir un proceso de "empoderamiento" de los actores locales, entendido como la posibilidad de reconocimiento y fortalecimiento de la identidad y la autoconfianza, la organización y el trabajo conjunto. Idealmente, para que haya desarrollo, es menester fortalecer el capital social, incrementando las redes y recursos sociales con los que cuenta la población local y sus individuos, y que facilitan su acción. De este modo, las relaciones sociales que se establecen en una comunidad, determinarán su capacidad de acción ante aquellos elementos o sucesos externos que podrían afectarla, tanto positiva como negativamente.

Desde esta perspectiva, la conservación y el manejo de los recursos naturales dependen de dicho capital social y de la trama de relaciones entre los actores del destino. A menos que se fortalezcan las estructuras sociales, institucionales y políticas, y se genere **una identidad de comunidad turística en un área protegida** a partir de la construcción de capacidades locales, la posibilidad de lograr los objetivos de conservación será limitada.

El turismo en la provincia de Neuquén está vinculado casi en su totalidad a los destinos y productos cordilleranos y existen al menos nueve ejemplos de estos destinos ligados a Áreas Naturales Protegidas de jurisdicción nacional o provincial. En este contexto, mucho se ha escrito sobre las problemáticas relacionadas con cuestiones inmobiliarias, la planificación del espacio (o falta de ella), la infraestructura y los indicadores de impactos en las áreas naturales y áreas naturales protegidas (Brandon, Redford y Sanderson, 1998; Bochi et al 1997, 2000; Buckley, 2003; Suárez y Vilo, 2008; Sánchez, González y Gallego, 2009; Paz Barreto, 2011; Ramos, Monz & Pickering, 2014, entre otros), pero no se ha avanzado con la misma profundidad en las variables relacionadas con la política (Torre & Boschi, 2004), capacidad de manejo (Buckley, 2003; Cifuentes, Izurieta y De Faría, 2000; Torre 2002) y **la vinculación entre organismos,**

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

instituciones y privados, que generan los problemas o dificultades para la conservación de estos espacios relacionados con el desarrollo turístico.

En este contexto, se pretende profundizar en el conocimiento de los aspectos internos en la gestión de la conservación de los paisajes naturales de montaña, en su relación con el desarrollo de la actividad turística, desde el punto de vista de la participación y la articulación entre actores.

La presente tesis busca detectar en el destino turístico de Caviahue cuáles son los aspectos que dificultan el buen desempeño del "**sistema turístico en conservación**", paradigma que plantea invertir la mirada, estableciendo como objetivo principal la conservación, y al turismo y la recreación como herramientas de desarrollo que aportan a ese objetivo primario (Paz Barreto, 2011). Así, se abordan cuestiones de gestión y administración del turismo en espacios naturales protegidos, desde una perspectiva relacionada con la planificación estratégica, el desarrollo local sustentable y la gobernanza.

3 - Presentación y relevancia del tema

El turismo puede ser considerado como una alternativa para el desarrollo endógeno (Boisier, 2003; Vázquez Barquero, 2005; Toselli, 2009), así como una oportunidad para diversificar economías locales y regionales. Sin embargo, suele predominar en este ámbito el pensamiento de que el crecimiento es señal indiscutible de un destino saludable. El éxito de los centros turísticos se mide según indicadores de cantidad de establecimientos, camas ofrecidas, ocupación promedio e inversión privada (Barbini, 2009; Encabo, 2011). Este posicionamiento pierde de vista otros aspectos del desarrollo, como son el social y el ambiental (Boisier, 2003; Almirón, Bertoncello, Kuper & Ramirez, 2008).

Planificar y gestionar el desarrollo local considerando las variables que permiten promover un verdadero crecimiento sustentable para la población, sin poner en riesgo la conservación de los recursos naturales, es un rol que necesariamente debe asumir el sector público. Entre estas variables se encuentran el uso del espacio y sus impactos, las relaciones entre los actores y agentes del desarrollo, las inversiones y la capacidad de control de las instituciones.

El aumento del volumen de turistas anuales y de inversiones inmobiliarias y de servicios que se da en los destinos turísticos de montaña de nuestro país tiene como contraparte a instituciones (que deberían planificar y controlar el crecimiento) desarticuladas y desfinanciadas. Las consecuencias más evidentes de este tipo de tendencias en las áreas de montaña y en las áreas naturales protegidas, tienen que ver con la excesiva urbanización y fragmentación del territorio, la pérdida de biodiversidad, la contaminación y la aceleración de procesos erosivos (Eagles, McCool & Haynes. 2002; Barros, Monz & Pickering 2004; Encabo, 2011).

Los destinos turísticos de montaña presentan habitualmente la casi totalidad de su oferta de servicios y actividades recreativas en espacios naturales circundantes y dentro de ANP. Cuando a la fragilidad propia del ambiente local se suma la falta de recursos -tanto económicos

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

como humanos- de la administración de las áreas protegidas, el crecimiento desmedido de las actividades recreativas dentro de sus territorios genera conflictos cada vez más difíciles de resolver.

En la Patagonia en general, **y en la provincia de Neuquén en particular, pueden visualizarse indicadores de estos conflictos ambientales en destinos con fuerte crecimiento en ámbitos institucionales débiles.** Un caso particular, vinculado a un ANP de jurisdicción provincial, puede ser Caviahue, dentro del Parque Provincial Copahue. Los prestadores de servicios del destino realizan sus actividades plenamente dentro del Parque, aprovechando sus cualidades paisajísticas y los diferentes recursos que el sistema natural brinda (lagos y lagunas, mallines, arroyos, cascadas, pendientes, bosques, termas y nieve). Caviahue ha pasado por diferentes etapas en su desarrollo, desde uno centrado fuertemente en una planificación estatal, hasta uno desorganizado que ha cedido a las presiones de crecimiento de los inversores privados. En este devenir**, la política de crecimiento del municipio se ha vinculado más con lo inmobiliario que con la generación de productos y experiencias turísticas rentables y sostenibles**. Las instituciones provinciales con injerencia en el desarrollo turístico de la zona, por otro lado, han trabajado en la captación de inversiones relacionadas con la hotelería, las termas y el ski, pero no han sabido dotar al sistema local de herramientas para la conservación del espacio natural que alberga al destino.

El problema real del que surge esta tesis se presenta a través de tres cuestiones críticas detectadas en diferentes niveles de análisis (ver gráfico N° 1). **La primera** tiene que ver con una escasa gestión del *uso turístico recreativo del espacio, que ha generado impactos visibles sobre el sistema natural,* como son la proliferación de senderos espontáneos, ensanchamiento y profundización de los senderos existentes, descalce de raíces de ***Araucaria araucana*** (especie emblemática de la provincia de Neuquén), carcavamientos, sobrecarga de espacios recreativos (Martínez & Barbieri, 2011), pérdida de cobertura vegetal, disminución areal de mallines por tránsito de vehículos de doble tracción y presencia de basura fuera del ejido municipal, entre otros. **En segundo término**, *se advierte una brecha entre el proceso de planificación originalmente planteado, y que dio origen al destino turístico y al ANP* (Plan de Desarrollo Turístico de Caviahue-Copahue y Ley de Creación y Plan de Manejo del Parque Provincial Copahue) *y las decisiones ulteriores concernientes a la efectiva implementación y puesta en práctica de los lineamientos de esa planificación, relacionadas con el crecimiento y ordenamiento urbano y las inversiones en infraestructura y en equipamiento turístico recreativo realizadas en el tiempo*. (Gallego, Cervera & Pires, 1995; Suárez & Vilo, 2008; Sánchez, González & Gallego, 2009). **Por último**, desde el punto de vista de la administración del ANP*, se evidencian deficiencias de gestión dadas por la falta de actualización del Plan de Manejo -de 1987-, personal insuficiente y el escaso presupuesto,* lo que genera condiciones de trabajo difíciles para los Guardaparques (Jakus, 2007), pocas posibilidades de capacitación y actualización de herramientas para la gestión del uso público y escasa efectividad de manejo. En el mismo

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

marco, no ha habido una articulación coherente entre los actores clave del proceso para alcanzar los objetivos originalmente propuestos de un desarrollo sustentable del destino.

Gráfico N° 1. Cuestiones críticas detectadas del problema real

Fuente: Lic. Juan Manuel Andrés

El panorama actual del caso de estudio nos ubica en lo que puede ser el inicio de una nueva etapa en el desarrollo del destino. Las dos primeras etapas, se diferenciaron claramente. La primera relacionada con el Plan de desarrollo de Caviahue Copahue y el Plan de Manejo del Parque Provincial Copahue, en la década del 80 y primera parte del 90. Esta etapa muestra una fuerte intervención del estado provincial para dotar de un perfil determinado al destino y generar las condiciones que permitieran en el futuro atraer inversiones privadas. El plan de manejo se realizó según condiciones “impuestas” por el plan de desarrollo. En este último no se tuvo en cuenta la cuestión de financiamiento y la capacidad posterior del municipio (cuando al momento de superar los 500 habitantes dejara de ser comisión de fomento) para llevar a cabo los pasos planteados.

La segunda etapa, con mayor intervención del municipio, se caracteriza por un desarrollo tendiente al crecimiento urbano-inmobiliario. Es la etapa en que las presiones de los inversores y las necesidades de financiamiento producen un crecimiento desorganizado dentro del polígono del pueblo, también se re zonifica el parque quitando las áreas intangibles. Se dio aquí un importante **crecimiento de la planta urbana**, así como un **aumento de la presión sobre el sistema natural** circundante por el incremento de actividades turístico-recreativas dentro de un ANP con **escasas herramientas de gestión** y cuyo **plan de manejo no se había actualizado**, lo que generó **puntos críticos que dificultan el cumplimiento de los objetivos de conservación**. La definición de estos aspectos críticos puede generar una nueva etapa basada en un paradigma diferente, vinculando el desarrollo integral del destino en un ámbito de conservación.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Por lo expuesto hasta aquí, se entiende que Caviahue es un destino propicio para analizar esta temática y aportar consideraciones relevantes sobre la realidad de las “áreas protegidas de papel” y las dificultades de la relación entre desarrollo y conservación.

La presente investigación aporta una visión crítica sobre la relación entre el desarrollo del turismo y la conservación de los recursos naturales en un destino de montaña norpatagónico dentro de un área protegida de jurisdicción provincial. Permitirá identificar aquellas situaciones-aspectos críticos de la gestión del desarrollo del turismo en destinos de montaña, que dificultan lograr los objetivos de conservación del ANP, para buscar soluciones prácticas y eficientes hacia una relación simbiótica y sustentable del turismo en conservación.

Los resultados de la tesis están destinados a los administradores de unidades de conservación con características similares a las del caso de estudio, así como a los agentes de desarrollo en destinos emergentes de montaña ligados a esas áreas protegidas que pretendan articular a los diferentes actores gestionando el desarrollo del turismo desde las dimensiones social, política, administrativa y territorial.

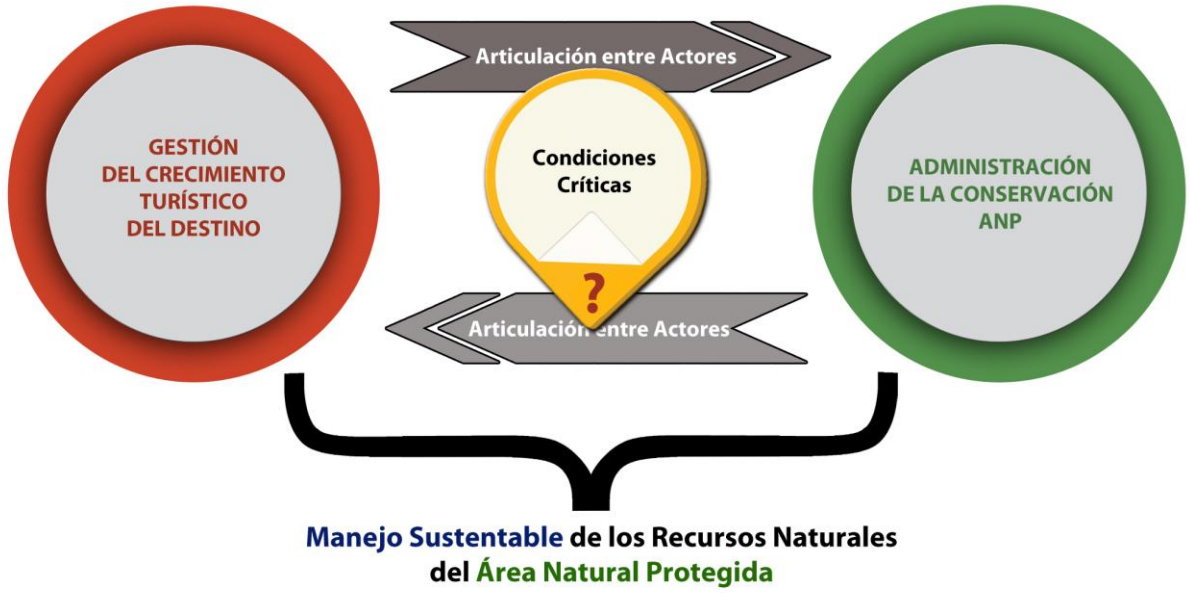
Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

4 - Formulación del problema de investigación

Para la formulación del problema de investigación se utiliza la metodología planteada por Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2010).

¿Cuáles son las **dimensiones críticas, que articulan la relación** entre la gestión del crecimiento del destino Caviahue y la administración del Parque Provincial Copahue, que **afectan el logro de los objetivos de conservación** del ANP?

Gráfico N° 2 – Expresión gráfica del problema de investigación



Fuente: Lic. Juan Manuel Andrés

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

4.1 - Justificación del problema de investigación

El desarrollo equilibrado y sustentable del turismo en un destino de montaña vinculado a un ANP requiere una correcta articulación entre aquellos que gestionan el crecimiento de la actividad socio-económica y los que tienen como misión administrar la unidad de conservación, haciendo foco en la biodiversidad y los recursos naturales.

Partiendo de esta premisa es necesario contemplar, a la hora de planificar ambos aspectos del sistema local, que el turismo en espacios naturales genera impactos negativos de diferente intensidad, y que es necesario controlar a los actores, definiendo claramente límites al tipo de uso y crecimiento.

La administración de un ANP tiene cierta complejidad, dada por la dinámica propia de los procesos naturales y de las relaciones sociales de las personas involucradas. Para hacer frente a esa complejidad, se requieren herramientas de manejo de diferentes características, como pueden ser legales, presupuestarias, recursos humanos, conocimiento y materiales.

Los prestadores de servicios e inversores que desarrollan sus actividades en este medio, tienen sus objetivos de rentabilidad y son dinamizados por cuestiones relativas al mercado y a necesidades de temporada. Desde esta lógica, no siempre se guían por una visión de largo plazo o sistémica.

En este panorama, existen variables (**relaciones, situaciones y conflictos)** que pueden ser considerados críticos, porque afectan el logro de los objetivos de desarrollo del destino y de conservación del ANP y, por lo tanto, de la sustentabilidad del sistema turístico dentro del ANP.

Las implicancias prácticas de esta tesis se encuentran en la capacidad de la misma de aportar un diagnóstico sobre el modo en que las variables críticas articulan la relación entre el crecimiento y la conservación, afectando positiva o negativamente el cumplimiento de los objetivos de conservación. Reconocer y describir esos aspectos es un paso fundamental en la gestión del desarrollo para optimizar la articulación de actores.

4.2 - Objetivos

4.2.1 - Objetivo General:

- Conocer las condiciones críticas que articulan el crecimiento del destino de montaña Caviahue con la administración del Parque Provincial Copahue, de manera de identificar cómo afectan el logro de los objetivos de conservación del área natural protegida.

4.2.2 - Objetivos Específicos:

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

- Describir y conocer el modelo de desarrollo territorial que ha tenido el destino turístico Caviahue hasta la actualidad y su vinculación e implicancias con el manejo del área protegida.
- Analizar las dificultades y problemáticas en el cumplimiento de los instrumentos de planificación con los que fueron creados el destino y el ANP.
- Analizar las visiones y las prácticas de los actores involucrados, en cuanto al uso público turístico del ANP y la capacidad de administración.
- Identificar y caracterizar los problemas más críticos y frecuentes que afectan el cumplimiento de los objetivos de conservación del ANP.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

5 - Marco Metodológico

5.1 - Tipo y Nivel de la Investigación

Teniendo en cuenta la temática a trabajar, los objetivos planteados y el impacto esperado, se define para esta investigación un **abordaje cualitativo**, con un **diseño exploratorio y descriptivo**.

El enfoque cualitativo permite centrarse en la comprensión de una realidad considerada desde sus aspectos particulares como fruto de un proceso histórico y visualizada desde la lógica y el sentir de sus protagonistas. Proporciona, en este sentido, la capacidad de involucrarse con el objeto de estudio para interpretarlo de la forma más genérica posible, adoptando un pensamiento orientado más hacia el descubrimiento que hacia la comprobación.

Una de las principales características de la perspectiva cualitativa es el estudio en profundidad, buscando describir e interpretar al objeto de estudio a través de experiencias, opiniones y sentimientos con respecto a las variables investigadas. Por ello se aborda la presente tesis bajo esta perspectiva, con el fin de obtener un análisis profundo de las características del sistema Turismo-Conservación, articulación de actores relevantes y las implicancias en la capacidad de manejo del ANP.

En función del abordaje seleccionado, se plantea un diseño flexible, con distintos momentos que permitirán ir configurando el proceso mismo de investigación. Así, un **primer momento** es de **carácter exploratorio**, lo que permite reconstruir y contextualizar la realidad objeto de análisis, partiendo de información general, que luego es enfocada a medida que se avanza en la investigación, permitiendo centrar el tema de estudio y la redefinición de los objetivos.

Esta etapa exploratoria permite sentar las bases para el **segundo momento, de tipo descriptivo,** en el que se identifican y describen aspectos específicos del tema, arribándose luego a un análisis e interpretación del objeto de estudio.

5.2 - Definiciones sobre la delimitación del tema de investigación

El caso de estudio se seleccionó teniendo en cuenta sus particularidades y desarrollo turístico actual, lo que lo transforma en un destino de interés que permite analizar la articulación entre el turismo y la conservación y realizar aportes para la gestión. Existen además, factores relativos a la factibilidad de realización del trabajo de campo (conocimiento previo del destino y su realidad y accesibilidad en cuanto a costos, distancias y contactos) y a las características y particularidades del mismo que permitirían encontrar cuestiones generales de aplicabilidad en otras realidades similares.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Dentro de las particularidades del caso de estudio resalta el origen planificado del destino, mediante un Plan de Desarrollo con un fin determinado (turístico), dentro de un área protegida pre existente. El plan de manejo del ANP estuvo desde el principio vinculado al plan de desarrollo del destino. Todas las actividades turísticas y recreativas del destino se realizan dentro del polígono del ANP. Desde el punto de vista social, se trata de un destino cuya población tuvo un crecimiento exponencial en los últimos 10 años, despegándose de la planificación previa debido a la presión de privados y la necesidad de terrenos para inversiones y viviendas.

Desde el punto de vista político-administrativo, Caviahue y el ANP Copahue pasaron por diferentes jurisdicciones durante su historia (Nacional, Provincial y Municipal), cambiando en cada etapa las políticas de desarrollo y la metodología de trabajo.

En cuanto a los aspectos generalizables a otras realidades, se puede decir que se trata de un área protegida provincial de la norpatagonia, en el sector semiárido de la misma, con un plan de manejo que no se lleva a cabo en su totalidad, con un destino de montaña que se basa en actividades de aventura durante el verano y de ski durante el invierno.

Para la formulación del problema de investigación se efectuó una delimitación espacial, temporal y teórica, a fin de realizar el recorte pertinente de la realidad a abordar respecto al objeto de estudio.

La **delimitación espacial** se centró en Caviahue, excluyendo al pueblo de Copahue que, pese a ser parte del mismo municipio, tiene una dinámica poblacional y de uso diferente. La problemática real de la cual surge la investigación tiene como epicentro la localidad de Caviahue, que se encuentra activa durante todo el año (cabe recordar que Copahue permanece cerrado y deshabitado durante el invierno) y en donde se asienta la administración municipal, las agencias de viaje, los guías locales y el personal de campo del ANP.

La **delimitación temporal** se basa en un estudio tanto **diacrónico** como **sincrónico**. El análisis y caracterización de la realidad del destino se desarrolla desde una perspectiva histórica, contemplando las diferentes etapas por las que atravesó el destino y el ANP desde la década del 80 hasta la actualidad. Esta delimitación se debe a la necesidad de realizar un análisis integral a través del tiempo de los procesos que evidencian el crecimiento urbano del destino y las decisiones de gestión institucional. Luego se requiere una etapa de análisis del estado actual de la situación, reconociendo la estructura político-administrativa del ANP, la relación entre los actores del sistema local y los diferentes aspectos que atraviesan la situación actual del problema planteado en el estudio de caso.

La **delimitación teórica** se define en relación a las dimensiones y conceptos teóricos que permiten contextualizar, caracterizar y direccionar el tema y problema de investigación, permitiendo tener un mayor acercamiento al objeto de estudio y realizar procesos inductivos y deductivos desde el plano de la realidad al plano teórico. Desde esta perspectiva, el marco teórico se compone de conceptos relacionados con la *espacialización del turismo*, la *percepción*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

social, el *desarrollo sustentable*, el *turismo y el desarrollo local*, los *actores y agentes* del desarrollo, la *conservación* y las áreas naturales protegidas, el *manejo* de las áreas naturales protegidas, *impactos del turismo* en las áreas naturales protegidas, la *participación en la gestión* de las áreas naturales protegidas, el *empoderamiento* para la participación y la *gobernanza*.

5.3 - Definición de unidades de análisis y unidades de relevamiento

La definición de las unidades de análisis para la presente investigación responde a la necesidad de reconocer roles y percepciones de los principales actores involucrados en la dinámica del turismo y la conservación del caso de estudio. **Por un lado** se abordó la realidad del destino turístico y su crecimiento y **por el otro** el ANP y sus problemáticas relacionadas con sus objetivos de conservación. Como se puede ver en el gráfico N° 3 los principales actores del sistema local son: Los empresarios y prestadores de servicios (A los fines de esta investigación se entiende que dentro de este grupo, los que mayor interacción tienen con el ANP son las Agencias de Viaje receptivas y los guías locales), la administración del ANP, el municipio (como referente de la gestión pública local), los pobladores locales y los turistas. Estos últimos, si bien son un actor fundamental dentro de un sistema turístico, no son contemplados en la investigación por no ser parte del subsistema local, y no tener influencia directa sobre la planificación y gestión del uso de los recursos naturales o el desarrollo del turismo como actividad económica.

Gráfico N° 3 - Principales Actores del Sistema Local

Fuente: Lic. Juan Manuel Andrés 2014

A partir de esta consideración se definen como **unidades de análisis**:

1. **Agencias de Viaje Receptivas** que realizan sus actividades en el ANP.

2. **Guías Locales** que realizan sus actividades en el ANP.
3. **Administración del ANP**. Que lleva adelante la política de conservación del área.
4. **Municipio** que lleva adelante la política de desarrollo local.
5. **Pobladores locales**

Las **unidades de relevamiento** son los dueños de las agencias de viaje receptivas que ofrecen productos relacionados con el ANP, los guías locales habilitados para realizar excursiones de trekking dentro del ANP, los guardaparques y personal técnico de la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia de Neuquén, el Intendente de la localidad y las personas a cargo de la Secretaria de Desarrollo Turístico del municipio de Caviahue-Copahue. Por último, son también unidades de relevamiento vecinos de la localidad con más de 10 años de antigüedad.

En el gráfico N° 4 se puede observar a los actores involucrados en el sistema local que fueron entrevistados durante la investigación.

Gráfico N° 4 – Actores Entrevistados

5.4 - Fundamentación de la selección y composición de la muestra

El muestreo aplicado en la presente investigación es **no probabilístico intencionado**, dado que se centra en la búsqueda de informantes calificados que aporten visiones concretas sobre diferentes aspectos de la temática abordada. Según la tipología propuesta por Patton (1988), se aplicó un muestreo "**por criterio lógico**" y "**por conveniencia**". La primera tipología implica trabajar los casos que reúnan algún criterio considerado importante de antemano. La segunda tiene su origen en cuestiones prácticas, que buscan obtener la mejor información en el menor tiempo posible, de acuerdo con las circunstancias concretas que rodean tanto al investigador como a los actores investigados.

En primera instancia, la comunicación con informantes claves del destino permitió tener una noción general de la dinámica de la actividad turística local y el entramado social del pueblo. En base a esta información y a la revisión bibliográfica de aproximación al tema de estudio, se definieron las personas adecuadas para entrevistar hacia adentro de cada unidad de análisis.

La selección de las unidades de relevamiento fue diferente para cada unidad de análisis. De las Agencias de Viaje locales se seleccionaron 3 de las 4 existentes, debido a que una de ellas se encontraba cerrada al momento del relevamiento. Los guías locales entrevistados fueron los que se encontraban habilitados por la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Neuquén al momento de realizar el relevamiento (la cantidad y nombres de los guías habilitados suele variar cada año). En el nivel de gestión local, se decidió entrevistar a las personas relacionadas directamente con el turismo (Directora Municipal de Turismo en una primera etapa y Secretaria de Desarrollo Turístico en una segunda etapa) y al Intendente de la localidad por representar la política de desarrollo del destino.

Para obtener información sobre la administración del ANP, su forma de trabajo y sus problemáticas, se seleccionó dos tipos de informante: de campo y técnicos. En el primer grupo se encuentran los Guardaparques, que en el caso de estudio es sólo uno. En cuanto a los técnicos, se definió a los integrantes de la Dirección de Uso Público como los más relevantes, dado que son los que planifican las acciones de manejo en relación con las actividades sociales de la población y los visitantes dentro del ANP.

Por último, los pobladores entrevistados fueron seleccionados por conocimiento previo del investigador. Se buscó que sean personas con más de 10 años de residencia en la localidad, con el fin de que reconozcan las diferentes etapas en la evolución del pueblo.

La saturación del muestreo se dio rápidamente hacia adentro de cada unidad de análisis, cuando ya no se obtuvo nueva información en cuanto a la percepción de las problemáticas relacionadas con el crecimiento del turismo y la conservación del ANP. Por ello el tamaño de la muestra se definió en base a las necesidades de información y a la necesidad de cubrir todos los requerimientos conceptuales del problema en estudio.

5.5 - Estrategias de Triangulación

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

La necesidad de comprensión de la relación entre los objetivos de desarrollo del destino y los objetivos de conservación del ANP, así como de las variables que surgen de la articulación de los actores involucrados en esta relación, requiere la utilización de métodos y procedimientos que permitan abordar la realidad desde su complejidad y multidimesionalidad.

Por ello en el diseño metodológico de esta investigación se aplica una estrategia de triangulación**,** definida por Denzin (1970) como la combinación de dos o más teorías, fuentes de datos, métodos de investigación, en el estudio de un fenómeno singular. Kimchi, Polivka y Stevenson (1991) establecieron una clasificación de las posibles combinaciones de triangulación en base a cuatro tipos básicos: 1) triangulación de datos; 2) triangulación de investigador; 3) triangulación teórica y 4) triangulación metodológica que puede implicar triangulación dentro de métodos y triangulaciones entre métodos. En esta investigación se utilizaron las siguientes estrategias de triangulación:

Triangulación de datos: Se utilizaron datos secundarios y primarios. Por un lado se realizó una búsqueda bibliográfica, de antecedentes, planes y legislación sobre los temas incluidos, y por otro lado, se llevó a cabo una búsqueda de información primaria en el caso de estudio seleccionado, con observación directa y entrevistas a informantes clave de diferentes sectores o actores, con técnicas de análisis de contenido sobre la lectura que tienen los actores del sistema turístico local (privados y estatales) sobre la dinámica del destino y el área protegida.

Triangulación teórica: la necesidad de profundizar y enriquecer el conocimiento e interpretación de la realidad analizada, requirió la aplicación e interpretación de diferentes enfoques teóricos e investigaciones vinculadas al tema, que fueron retroalimentando el proceso de investigación y la interpretación de los resultados. Se fueron incorporando conceptos y perspectivas teóricas que se plasman e integran en el marco teórico y en el análisis e interpretación de los resultados.

Triangulación metodológica: asimismo se emplearon distintas técnicas para la generación y recolección de datos a fin de obtener información completa para cada unidad de análisis.

En primera instancia y como punto de partida de la investigación y el problema en estudio se efectúo un análisis documental: revisión bibliográfica y de antecedentes mediante la recolección de datos secundarios que proporcionaron el encuadre del tema, así como la identificación de las dimensiones críticas a abordar.

Asimismo se realizaron entrevistas en profundidad para cada una de las unidades de análisis.

Los datos obtenidos mediante la aplicación de ambas técnicas se complementaron, compararon e interpretaron de forma cruzada a fin de construir una síntesis comprensiva total sobre la realidad en estudio.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

5.6 - Técnicas de Recolección de Datos

El primer acercamiento a la temática se realizó a través de la **revisión bibliográfica y de antecedentes** mediante la recolección de datos secundarios en base a: información cualitativa y cuantitativa de la población, planes de desarrollo y manejo, informes sectoriales y locales, investigaciones relacionadas con el tema en estudio, artículos periodísticos, normativas provinciales y municipales y material bibliográfico.

La revisión de la literatura y antecedentes sirvió de guía para apoyar la construcción conceptual. En algunos casos, la revisión bibliográfica permitió acceder de modo indirecto a informantes clave para la investigación, como es el caso de informes de la situación del Cuerpo de Guardaparques provinciales o del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas.

Paralelamente se efectuaron **visitas al área de estudio** durante las temporadas de verano e invierno de 2011 para realizar observación de los fenómenos estudiados y una primera serie de entrevistas dirigidas. Se efectuaron **entrevistas no estructuradas, en profundidad**, tanto a los agentes de viaje, como a guías locales, guardaparques y personal del área de turismo municipal. Por otro lado, se mantuvieron entrevistas con pobladores. En total se realizaron, en esta etapa, 10 entrevistas.

Las preguntas de las entrevistas fueron abiertas, basadas en ciertos ejes o temas específicos de interés para el investigador. En base a las respuestas, la conversación discurría con mayor o menor profundidad sobre diferentes temas, generándose a veces tópicos de interés que no estaban contemplados de antemano. La entrevista en profundidad es una técnica de intensa interacción personal que posibilita una relación sustentada en un clima de confianza en la cual fluye la confidencia e inclusive la información que normalmente no se comparte. Una ventaja de esta técnica es que el entrevistador tiene la oportunidad de observar al sujeto y a la situación particular en la que el mismo se contextualiza, pudiendo leer posturas, silencios y miradas que aportan información sobre su sentimiento en relación a cada tema.

En el año 2014 se realizó una segunda serie de entrevistas (7 entrevistas más) que requirieron una tercera visita al destino y el contacto directo con personal del SPANP en la capital provincial. El fin de esta nueva etapa fue reconocer la visión de actores no entrevistados anteriormente y descubrir posibles cambios en la realidad visualizada 3 años antes, producto de la dinámica social y política.

Desde el punto de vista temporal, la investigación se realizó en dos momentos. El primero fue en el año 2011, cuando se trabajó en el marco teórico y reseña histórica del destino y ANP. También se realizaron entrevistas a Agentes de viaje, Área de turismo municipal y Guardaparque. El segundo momento se llevó a cabo durante el año 2014, cuando se amplió y profundizó el marco teórico, la revisión de literatura y estado de la cuestión y se entrevistó a diferentes actores del municipio y la administración del ANP.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

La confiabilidad de la información recabada con las técnicas cualitativas está dada por la repetición en las entrevistas de ciertos aspectos, por el conocimiento de los entrevistados, por la relevancia del cargo que ocupaban o el grado de conocimiento/involucramiento de esas personas con la temática. La información obtenida fue cruzada con datos de la búsqueda bibliográfica para dotarla de significado y contextualizarla.

5.7 - Sobre el Análisis de Resultados

Para cumplir con los objetivos planteados en la siguiente investigación y, de acuerdo al diseño metodológico establecido, el análisis de datos se realizó desde un enfoque cualitativo buscando integrar la información recolectada de modo que permita el agrupamiento de los emergentes en diferentes categorías.

Las técnicas de análisis utilizadas en el presente estudio se definieron en función a su adecuación y adaptación a los objetivos y al problema de investigación.

- **Análisis temático:** en una primera instancia los datos primarios y secundarios recolectados fueron procesados y analizados por temas, como podían ser la organización administrativa, las políticas de desarrollo, las problemáticas relacionadas con el uso, entre otros. Para la determinación de estos temas se rastrearon sistemáticamente las áreas temáticas más relevantes y repetitivas del análisis documental y de las entrevistas realizadas, en donde se analizaron causas y examinaron las relaciones entre las categorías temáticas.

- **Análisis de contenido:** para la interpretación de los resultados también se realizó el análisis de contenido, tanto de datos primarios como secundarios. En el caso de los **datos primarios** se extrajo de las entrevistas realizadas las frases claves y relevantes que reflejaban opiniones y visiones respecto de los temas consultados. También surgieron en el transcurso de estas entrevistas categorías analíticas.

Los documentos de **fuentes secundarias** permitieron verificar y contrastar los datos primarios obtenidos (por lo que este tipo de fuente no sólo fue consultada antes de las entrevistas, sino también durante y después de las mismas) estableciendo relaciones entre las variables analizadas. Se utilizaron informes sectoriales y locales, investigaciones relacionadas con el tema en estudio, artículos periodísticos, normativas provinciales y municipales y otro material bibliográfico.

5.8 - Sobre las dimensiones de análisis

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

El análisis del caso de estudio se realiza a través de diferentes dimensiones que permiten un acercamiento desde distintas ópticas, contemplando aspectos particulares como pueden ser cuestiones sociales, económicas, comunicacionales, políticas, que afectarán de diferente modo al sistema local. A través de estas dimensiones surgen aspectos críticos de la relación entre el destino turístico y el área natural protegida.

Las dimensiones analizadas (adaptadas de metodologías utilizadas por De Faría -1993- y Cifuentes et al -2000) fueron denominadas Política, Administrativa, Social y Territorial.

La **dimensión Política** contempla las decisiones tomadas por diferentes estamentos del Estado para desarrollar el destino y las acciones actuales. Se trata de políticas de desarrollo, de conservación y de planificación. Se busca comprender las decisiones y evaluar la coherencia entre estamentos.

La **dimensión Administrativa** busca describir y explicar cómo se organiza y gestiona el ANP y la vinculación entre diferentes actores del Estado.

Ambas dimensiones se relacionan estrechamente, dado que las políticas sobre desarrollo y conservación se deberán traducir en una organización administrativa y de funcionamiento. A su vez, lo administrativo comprende cuestiones financieras y de planificación.

La **dimensión Social** se expresa en la complejidad de actores y su relación, la percepción, la comunicación y articulación, el manejo de información, el capital social y el grado de involucramiento.

La **dimensión Territorial** tiene que ver con las características físicas del ANP, tenencia de la tierra, usos, complejidad dada por la configuración de los asentamientos humanos, amenazas, etc.

La variabilidad de las 4 dimensiones utilizadas y la fortaleza o debilidad que muestre el sistema local en las mismas planteará el grado de vulnerabilidad del mismo y los puntos críticos de la relación entre el ANP y el destino turístico.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

6 - Marco Referencial

6.1 – Caracterización ambiental del destino Caviahue y el Área Protegida Copahue

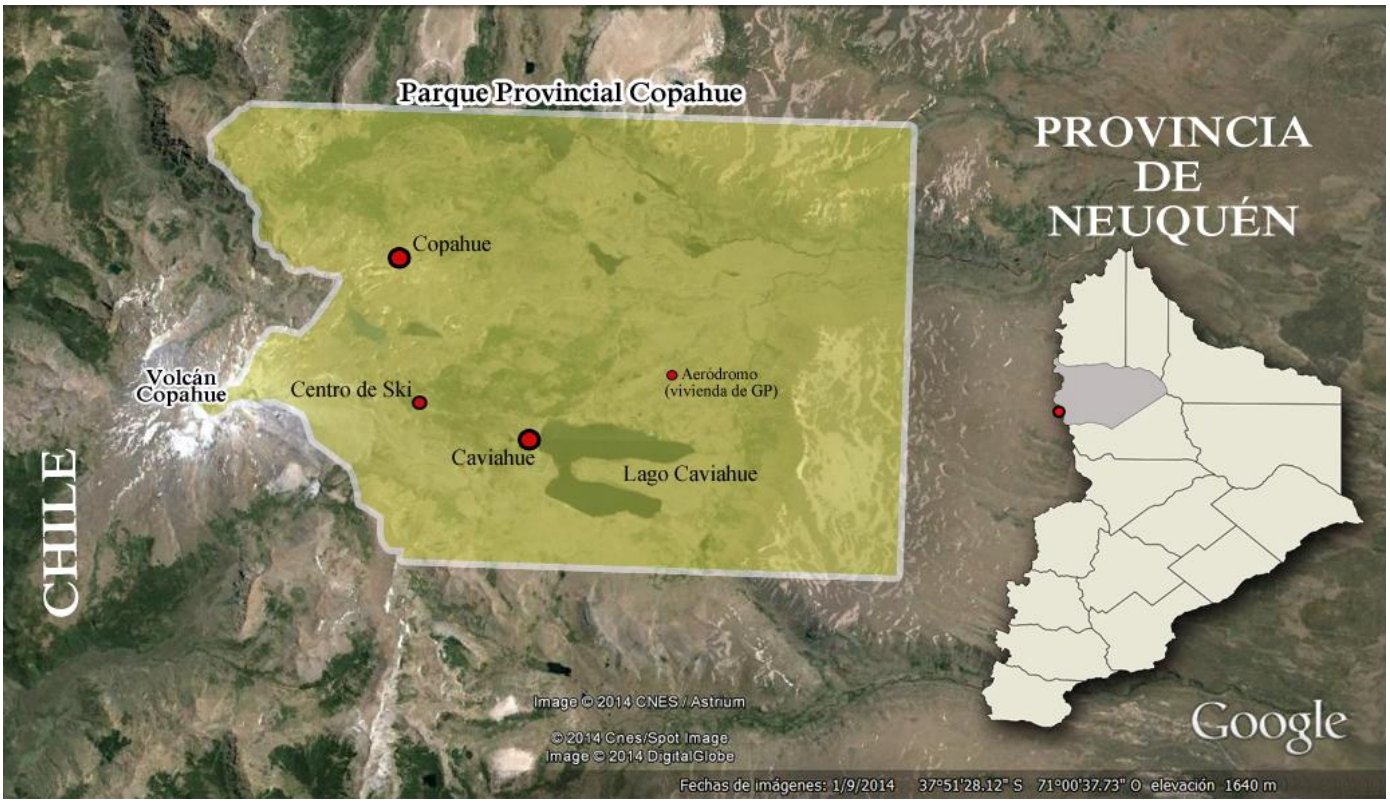
La localidad de Caviahue es parte de un municipio que abarca dos localidades (también incluye a las termas de Copahue) y se encuentra ubicado dentro del Parque Provincial Copahue, al noroeste de la provincia de Neuquén, a solo 360 km. de la capital neuquina, en el departamento Ñorquín.

Mapa N° 1 - Ubicación de la Provincia de Neuquén en la República Argentina

Fuente: Elaboración propia. Lic. Juan Manuel Andrés

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Mapa N° 2 - Imagen Satelital con Ubicación del Parque Provincial Copahue, Provincia de Neuquén



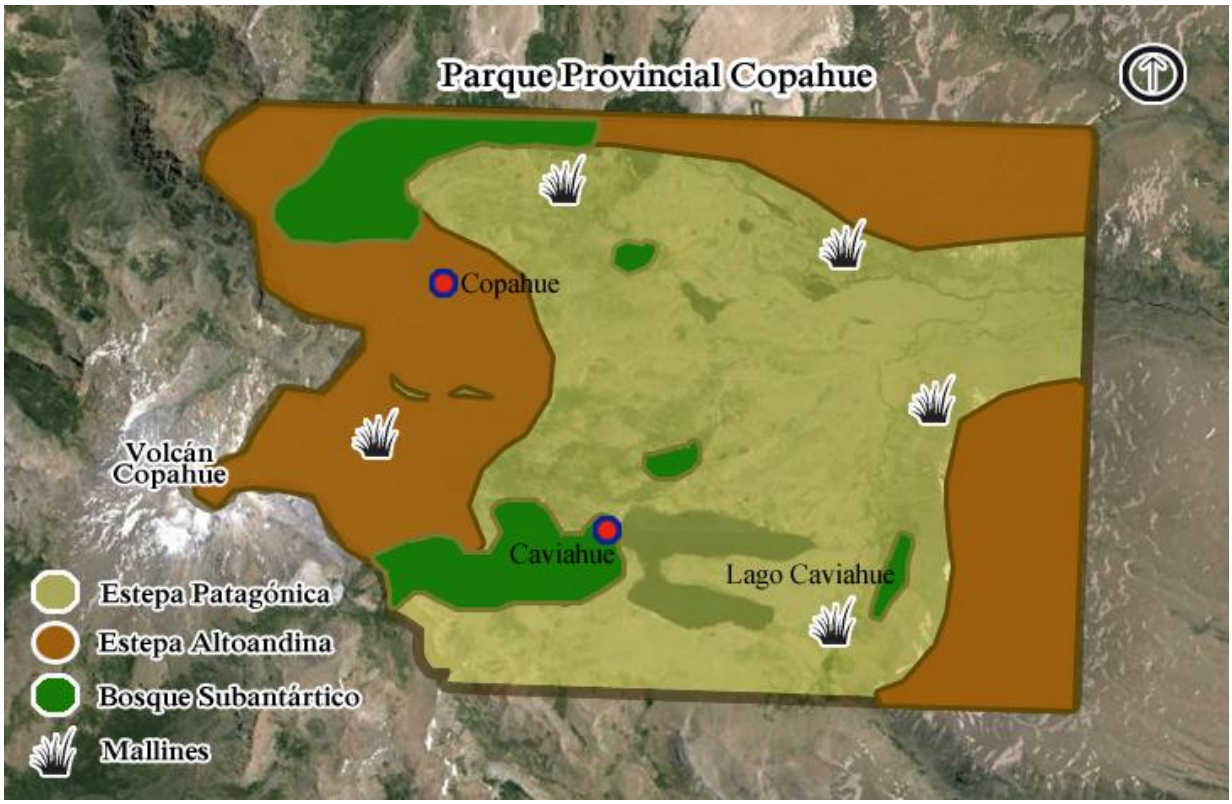
Fuente: Imagen de Google Earth modificada digitalmente. Lic. Juan Manuel Andrés

Desde el punto de vista ambiental, el Parque Provincial Copahue se encuentra en la cordillera andino patagónica. Gran parte del área se encuentra en la depresión de la caldera vulcano-tectónica de lo que fuera, durante el Plioceno, el proto volcán Hualcupén (González Díaz, 2004). La depresión posee un relieve amesetado, desgastado por acción glaciaria, rodeado por paredes montañosas. Hacia el Oeste, sobre uno de los extremos de la caldera, aparece el volcán Copahue (de 2.997 msnm) que es la altura máxima del área. El área tiene una pendiente general de Oeste a Noreste (hacia la denominada puerta de Trolope). El período glaciario del cuaternario cubrió todo el área de una masa de hielo, modelando el relieve y generando los valles glacifluviales de los ríos Agrio y Trolope, en cuyo recorrido se intercalan varios cuerpos lacustres.

Los biomas predominantes son de tipo estepario y semidesértico de altura. En este contexto, resaltan los bosques puros de ***Araucaria araucana*** (el área constituye el límite septentrional de distribución de la Araucaria en la Argentina) dentro de los espacios de bosque subantártico de ***Nothofagus*** (Ñires y Lengas). En depresiones y valles, o cerca de escoriales, aparecen mallines (ver mapa N° 3).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Mapa N° 3 - Imagen Satelital con áreas de vegetación del Parque Provincial Copahue



Fuente: Imagen de Google Earth modificada digitalmente por el autor en base a información del Plan de Manejo del Parque Provincial Copahue. Lic. Juan Manuel Andrés

Desde el punto de vista meteorológico, la temperatura media anual oscila entre los 3°C y 4ºC, con temperaturas medias bajo cero en el invierno y grandes amplitudes térmicas diarias durante el verano. El clima es en general seco, concentrándose las precipitaciones (que superan los 2.000 mm anuales) durante el invierno, en forma de nieve.

La hidrografía de la zona está compuesta por vertientes y arroyos de origen nival. Los dos principales cursos de agua son los ríos Trolope y Agrio (componentes de la cuenca del río Neuquén). Los cuerpos de agua más importantes son el Lago Caviahue y las lagunas Las Mellizas, Escondida, Hualcupén, Trolope, Achacosa, Rincón y del Escorial.

En cuanto a los recursos termales, hacia el Noroeste de la caldera existen varias emanaciones termales, como Las Máquinas, Las Maquinitas y Copahue. Los gases provenientes del magma bajo la superficie entran en contacto con las aguas de deshielo que se infiltran,

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

acidificándolas y obteniendo minerales del sustrato rocoso. Los resultados son emanaciones de aguas a altas temperaturas y barros de distinta composición y propiedades terapéuticas.

Copahue es el centro termal más importante del Parque, ocupa una hoya a 1.920 m. de altitud. Originariamente el sector central de este espacio presentaba una importante cantidad de olletas y fumarolas, así como varias lagunas de reducida extensión. Debido a una serie de obras de drenaje, embalses y movimientos de suelo realizadas en la historia del pueblo, la fisonomía se ha modificado paulatinamente, mostrándose hoy varias lagunas de importante tamaño, con aguas y barros de diferentes características, aptas para tratamientos terapéuticos.

Los principales atractivos del Parque Provincial Copahue y su zona de influencia son:

- Elevaciones: El volcán Copahue, el cerro Negro, el cerro Pirámide
- Manifestaciones termales: el cráter del volcán Copahue, Las máquinas, Las maquinitas, baños de Copahue.
- Lagos y lagunas: El lago Caviahue, lagunas Las Mellizas, laguna Escondida, laguna Hualcupén y las lagunas del valle del Trolope.
- Cascadas: Salto del Agrio, 7 cascadas, del Arroyo Blanco, Cascada Escondida.
- Bosques: Bosques de Araucarias en Caviahue, bosques y matorrales en la zona de Trolope, en Rincón Hueney y en Laguna Hualcupén.
- Fauna ictícola en lagunas del Trolope y en Laguna Hualcupén.
- Puntos panorámicos: Valle de la Cascada Escon1dida, Balcón del Agrio, Valle de Caviahue.
- Pendientes y nieve de calidad en el centro de ski que permite deportes invernales.

Fotografía N°1 - Salto del Agrio (izquierda) y Cabellera de la Virgen en las 7 Cascadas (derecha) con bosque puro de Araucaria araucana. Lic. Juan Manuel Andrés

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

6.2 - Caracterización histórica-social del destino Caviahue y el Área Protegida Copahue.

Caviahue tiene una antigüedad de veintiocho años desde su fundación y cuenta con una población actual de aproximadamente 600 habitantes permanentes. Copahue, por otro lado, solo es habitada temporalmente (desde mediados de Noviembre hasta mediados de Marzo) debido a las hostiles condiciones climáticas del área donde se encuentra emplazada (los 2000 m.s.n.m y el formato de cuenco del espacio sobre el que se asienta, hacen que en invierno quede cubierta bajo un promedio de aproximadamente 5 metros de nieve).

Fotografía N°2 - Pueblo de Caviahue junto al lago homónimo. A su alrededor el bosque de Araucaria araucana. Lic. Juan Manuel Andrés

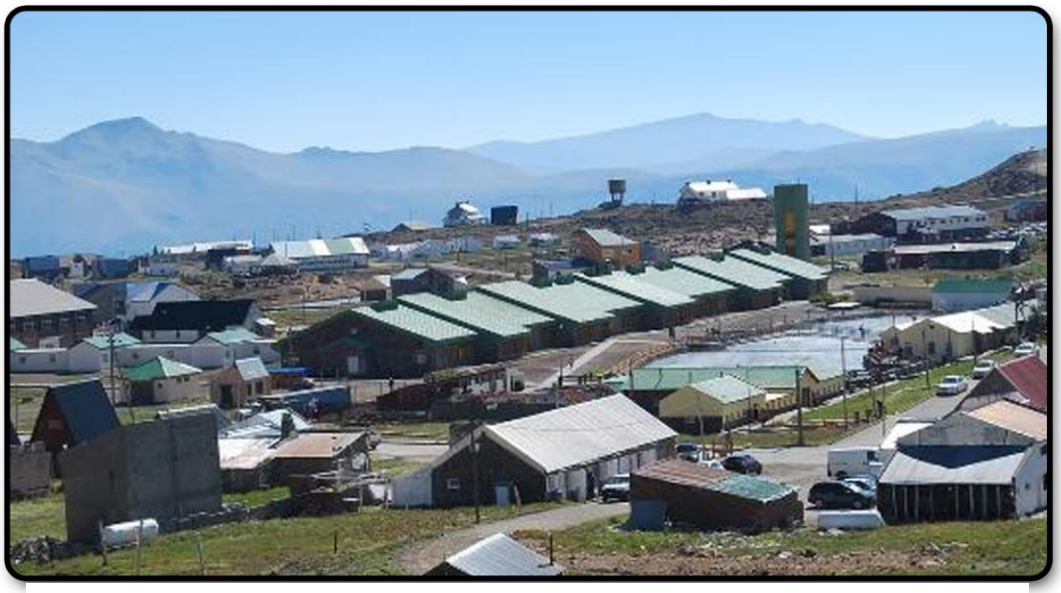
El turismo es la principal actividad económica de este municipio. En los últimos diez años ha experimentado un importante desarrollo turístico –sobre todo la villa de Caviahue que presenta actividad todo el año-, impulsado tanto por el sector público como por el privado a través de dos importantes productos: termas en verano y nieve en invierno.

Caviahue (Fotografía N° 2) nació como pueblo predestinado a vivir del turismo el 8 de Abril de 1986, cuando el entonces gobernador de la provincia, Felipe Sapag, decretó su fundación. Ese mismo año el Gobierno de la Provincia del Neuquén, creó por decreto Nº 0950/86 una comisión para planificar el desarrollo de Copahue–Caviahue, con la misión de "*encauzar, promover y regular las actividades de corto y mediano plazo",* definiendo los roles de ambos centros y su complementariedad funcional y económica. La comisión estuvo integrada por la Dirección Provincial de Turismo, la Dirección Provincial de Termas, la Secretaría de Estado del

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

COPADE (Consejo para el Desarrollo de la Provincia del Neuquén) y la Dirección de Desarrollo Urbano de la Subsecretaría de Estado de Obras y Servicios Públicos.

El Plan de desarrollo turístico estableció los lineamientos en torno a los cuales crecerían ambos centros como un destino complementado, los productos a desarrollar y potenciar en cada centro y los límites que se deberían mantener. Teniendo en cuenta las restricciones que imponía el contexto natural del área, se optó por limitar el desarrollo turístico de Copahue a su superficie ya urbanizada, mejorando el aspecto estético del ambiente urbano y la calidad de los servicios de alojamiento, tratando de posicionarlo como un centro termal de verano.



Fotografía N°3 - Pueblo de Copahue durante el verano. Lic. Juan Manuel Andrés

La función de Caviahue, por un lado, sería la de absorber el crecimiento de la planta de alojamiento de Copahue y, por el otro, generar un centro de deportes invernales con características diferentes a los existentes hasta el momento (Plan de Desarrollo Turístico Caviahue-Copahue, 1987). El plan de desarrollo fue aprobado por el Decreto Provincial 214/87.

La villa de Caviahue contaba con varias características que la beneficiarían en el mediano plazo: era el paso obligado a las termas de Copahue (Fotografía N°3), estaba emplazada a menor altura, por lo que era el lugar más adecuado para ser utilizado todo el año, por su accesibilidad. Además cuenta con características naturales únicas –ser uno de los pocos lugares en el mundo en que se pueden apreciar bosques puros de ***Araucaria araucana***, poseer una importante cantidad y calidad de nieve y ser considerado uno de los sitios de interés geológico de la Argentina, por la cantidad de indicadores de procesos volcánicos y glaciaciones- (SEGEMAR, 2008).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Como parte del plan de desarrollo turístico de la zona y a los fines de crear las condiciones necesarias para incrementar la población permanente, y dar concreción al desarrollo urbanístico de Caviahue, en 1989 el Instituto provincial de Vivienda y urbanismo (IPVU) comenzó la construcción de 30 viviendas que fueron financiadas a través del Banco Mundial, sentando las bases del Plan de Urbanización de la villa.

Las tierras que eran de dominio nacional pasaron a la provincia hacia 1990, y luego de definir los límites de Parque provincial Copahue (28.300 has. dentro de las que se encuentran Caviahue–Copahue), se delimitaron las tierras destinadas al emplazamiento urbano. A partir del proceso de mensura y urbanización, la comisión de fomento local fue la encargada de la venta de terrenos para el desarrollo de proyectos hoteleros, gastronómicos, comerciales, de servicios y para viviendas de primera y segunda residencia.

A causa del crecimiento poblacional, en Marzo de 1999, la Legislatura Provincial, declaró que la comisión de fomento pasaría a ser municipio de 3º categoría (Chandía et al, 2007)

Para la realización del diseño urbano de Caviahue, se partió de los siguientes criterios: respetar la infraestructura de red urbana existente, incorporar al diseño los edificios ya construidos, respetar el bosque de araucarias, utilizar el frente del Lago Caviahue como recurso visual para todo el conjunto urbano y adoptar topologías urbanas clásicas de los centros turísticos de montaña. Se zonificó el área urbana de acuerdo a usos en las siguientes áreas: hotelera, residencial turística, residencial permanente y comercial – institucional. Estas cuestiones se plasmaron en el Código Urbano y de Edificación de Caviahue del año 1988.

La primera empresa en invertir en la zona, desde la generación del Plan de Desarrollo fue Parque Caviahue S.A. cuyo objetivo fue la construcción y administración del centro de ski y la planta de alojamiento en la base del mismo.

El Área Protegida

El Área Protegida es anterior a la creación del pueblo, contando hoy con más de 70 años de antigüedad. En el año 1937, durante el último año de la presidencia de Justo, se declaró a la zona de las termas de Copahue como Reserva Nacional, bajo administración de la Dirección de Parques Nacionales.

Pasaron 4 años para que se fijen por decreto los límites de la reserva que, en 1957 fue transferida a la Provincia del Neuquén. Cinco años después se le otorgó el carácter de Parque Provincial, manteniendo los límites determinados por el Decreto 94.284/41.

En el año 1963 el área protegida fue afectada a la Dirección de Termas Provinciales. En el año 1966 se transfirió a la dirección provincial de turismo. En 1987 se comenzó a realizar el Plan de Manejo del parque, con la necesidad de pautar usos y zonificar las actividades que crecerían debido a la creación del centro turístico, un año antes.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Los dos principales antecedentes de estudio y planificación de la zona (Estudio de Factibilidad Técnico-Económica de Caviahue-Copahue -1972- y Plan de Desarrollo Turístico -1986-) se centraban en las posibilidades de desarrollo del área y en la definición estrategias de crecimiento de los dos centros de servicios; fue por esto que "(…) *el Plan General de Manejo, que habitualmente involucra también las propuestas de desarrollo del área, estuvo en este caso precedido por un Plan de Desarrollo* ***aprobado y en curso de ejecución****. Se procuró entonces, sobre la base del estudio de la totalidad del área, articular el manejo general de la unidad con el desarrollo actual y previsto para el Parque"* (Martín, C; Pires, A. y Castro, M. 1988: 9).

Debido al uso y planificación preexistente, entre los objetivos que se definieron para el plan de manejo se encontraba el análisis de los conflictos existentes entre los objetivos propuestos para el área, y el sistema de usos del momento y los proyectados sobre la base de una evaluación y previsión de los impactos consecuentes de las principales actividades.

El plan de manejo de la reserva fue aprobado por el decreto provincial 1.000/90, asignándosele la categoría de Área Protegida con Recursos Manejados (Categoría VI de la UICN).

Los objetivos planteados para la elaboración del Plan de Manejo fueron:

- Definir los objetivos generales y específicos del Parque.
- Realizar una evaluación ecológica general del área para zonificar usos.
- Analizar los conflictos existentes entre los objetivos propuestos para el área, y el sistema de usos actual y proyectado para la unidad.
- Analizar el sistema actual de organización y administración del área y proponer las adecuaciones necesarias para la implementación del Plan General de Manejo.
- Definir los Programas de Dirección necesarios para la ejecución del Plan y los principales proyectos y acciones específicas a desarrollar.

El plan fue elaborado para un período de 12 años, coincidiendo con el término para el cual fue proyectado el Plan de Desarrollo. Se previeron acciones para los distintos Programas de Dirección para los períodos 1988-90 /1991-95 y 1996-2000.

Constituyen objetivos específicos de conservación las siguientes comunidades, especies o rasgos físicos de valor especial:

Bosques de Araucaria que representan el límite septentrional de la especie en Argentina. Constituyen un rasgo distintivo sobresaliente, en particular del entorno paisajístico de Caviahue.

Comunidades de altas cuencas hidrográficas, de alta fragilidad y que cumplen un rol fundamental en la regulación hídrica.

Especies de valor biogeográfico, por tratarse de endemismos o encontrarse en zonas límite de su distribución.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

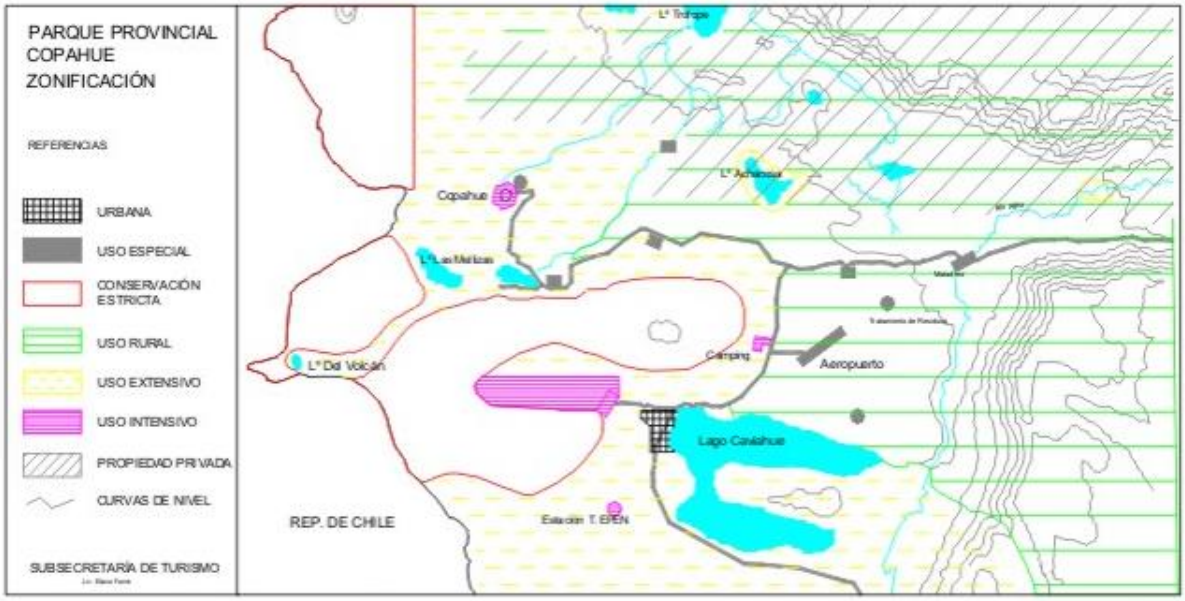
Manifestaciones termales, de importancia nacional e internacional por la calidad y propiedades terapéuticas.

La cuenca alta del río Agrio, considerando como tal el sistema integrado por la Laguna del Cráter, río Agrio y Lago Caviahue, posee por la particularidad de su origen, las características físicas y químicas de sus aguas, y la belleza de sus cascadas, un valor especial de conservación por su importancia científica, termal y turística.

El plan de manejo destaca la conveniencia de efectuar simultáneamente y coordinadamente el Plan de Manejo y el Plan de Desarrollo. En sentido estricto un Plan de Desarrollo en un área de estas características, es parte de una planificación más abarcativa como es el Plan General de Manejo de la unidad. Sin embargo, el Plan de Manejo se realizó 2 años después que el Plan de Desarrollo.

El plan expresa que son condicionantes del mismo cuestiones como usos actuales (proyectos previos desarrollados por la provincia, uso ganadero extensivo) y la situación dominial de la tierra (el 30% del parque es de dominio privado, y se encuentra en el campo Trolope).

A continuación se presenta el mapa de zonificación propuesto por el Plan de Manejo.



Fuente: Plan de Manejo Parque Provincial Copahue

El texto del Plan era claro en **la necesidad de asegurar una relación fluida (comunicación y consulta mutua) entre las autoridades de la Reserva y del futuro municipio**, dada la interdependencia que existiría entre ambas jurisdicciones. **Planteaba como conveniente la creación de una Comisión mixta para analizar y expedirse acerca de los temas de interés común**. Uno de los temas principales a trabajar en conjunto eran las pautas a aplicar en las zonas de tratamiento de residuos y efluentes.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Dentro de las propuestas del plan se encuentra: Que el área protegida debería tener una dirección asentada en Caviahue; que los Programas de Dirección estén a cargo de personal residente en el área, independientemente del apoyo técnico que pueda requerirse; establecer la obligatoriedad de presentar un Plan Operativo Anual. También planteaba programas, subprogramas y acciones con un horizonte de 12 años.

Los últimos 18 años. Revisión del crecimiento de Caviahue

En el año 1995, debido al tiempo transcurrido desde la elaboración del plan de desarrollo, las inversiones realizadas, la experiencia adquirida y ciertas decisiones políticas y económicas, se hizo indispensable realizar una actualización al plan con el fin de adaptarlo a las nuevas características del destino.

Fotografía N°4 - Excursionistas en sendero hacia el Volcán Copahue, dentro del ANP.
Lic. Juan Manuel Andrés

El Ajuste Plan Caviahue Lago, a cargo de los Arquitectos Boullón y Sánchez, redefinió el dimensionamiento de la oferta de alojamiento de Caviahue (de 1.500 plazas en 1986 a 3.786 plazas en 1995), así como la población permanente (de 3.600 personas en 1986 a 6.230 personas en 1995). Otro cambio relevante fue la modificación de la zonificación del uso del suelo y loteos. Se modificaron ciertos usos permitiendo que en diferentes polígonos se establecieran viviendas permanentes, cabañas y hosterías, pese a que en esos espacios estaban planteados usos específicos. La principal modificación que se incorpora, por iniciativa de Parque Caviahue S.A., es la creación de Caviahue Village, denominado Caviahue II, con 2.710 nuevas plazas de alojamiento en la base del centro de ski.

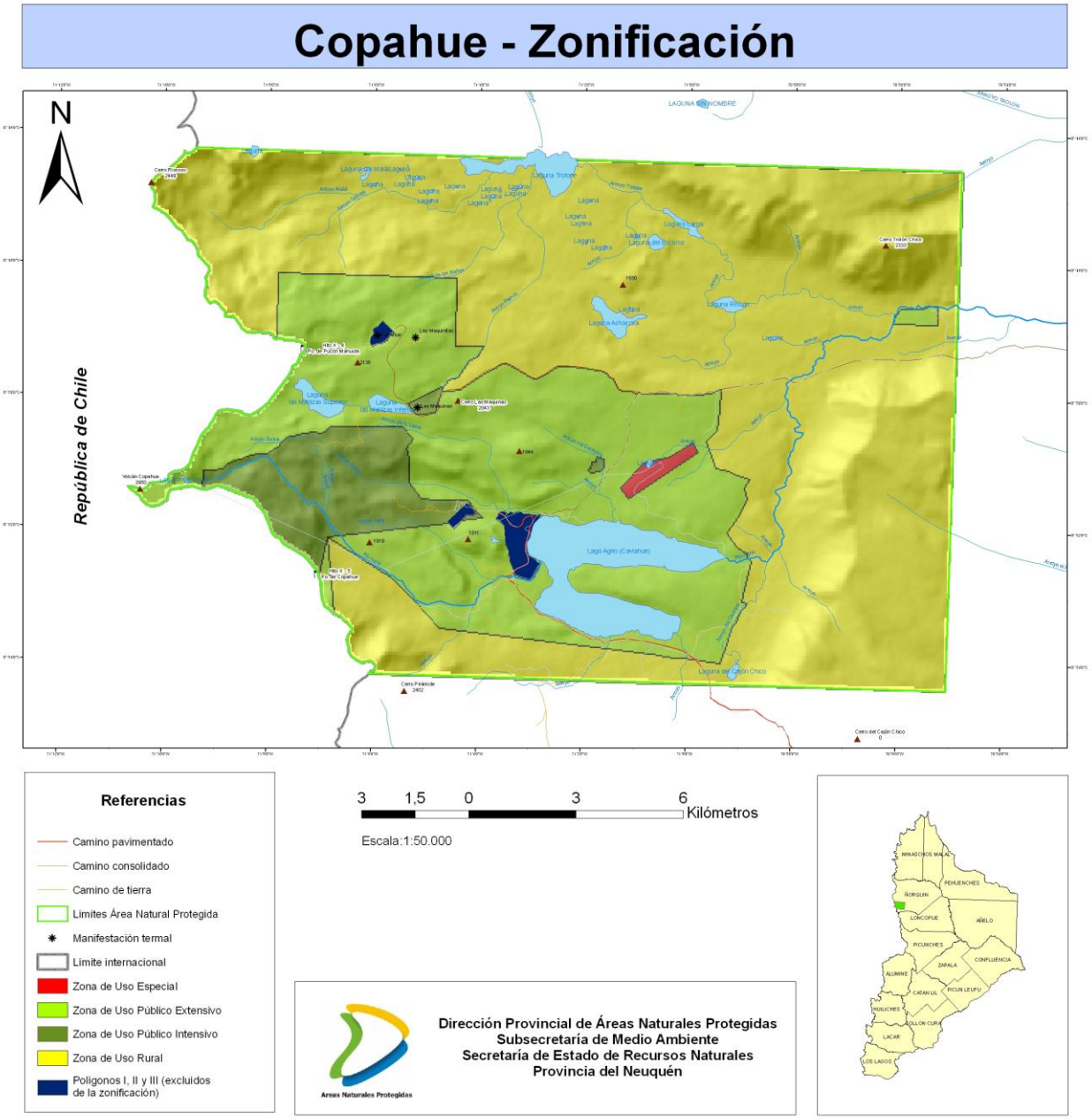
Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En el marco de este ajuste, la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Subsecretaria de Obras y Servicios Públicos de la Provincia del Neuquén generó un nuevo Código Urbano y de Edificación.

En 1999 a causa del crecimiento poblacional de la localidad, la Legislatura Provincial, declaró a Caviahue como Municipio de 3º categoría (Ley 2273/99). La conformación del municipio posibilitó, entre otros aspectos, el dictado de ordenanzas modificatorias a las reglamentaciones vigentes sin intervención de la Provincia. Esto genera un punto de inflexión en las políticas de inversión e inmobiliarias del destino, que hasta ese entonces estaban a cargo de la Comisión de Estudios para Planificar el Desarrollo de Copahue – Caviahue.

En el año 2007, el decreto 0746 re zonificó el parque provincial estableciendo tres zonas de uso público extensivo, tres zonas de uso público intensivo (el centro de ski, el camping y las máquinas), una zona de uso especial (aeródromo) y una gran zona de aprovechamiento de recursos naturales. Como se puede ver en el mapa N°5, se quitó el área de conservación estricta.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes



Mapa N° 5 - re zonificación, posterior al año 2007. Fuente: Dirección Provincial de Áreas Naturales Protegidas

A la población permanente del destino se suma cada año un importante volumen de habitantes “golondrina” de las temporadas estivales e invernales. Año a año, una parte de estos trabajadores de temporada se asientan y aumentan el volumen de residentes permanentes. A estos se suman los migrantes de amenidad que llegaron alentados por las oportunidades de inversión y crecimiento y las políticas de fomento del municipio local y la provincia. Otro sector de la población, pertenece a familias de comunidades mapuche, que abandonaron el campo y la trashumancia para “mejorar” su calidad de vida e ingresos, estableciéndose en la villa.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Todo esto da como resultado una población heterogénea, en cuanto a procedencia, intereses, estilos de vida, con una identidad en "proceso de conformación" dado por lo joven de la localidad en cuanto a su fundación y la sensibilidad de la identidad ante los cambios provocados por las continuas migraciones que experimenta la población. Pero sobre todo, este crecimiento genera una presión cada vez mayor sobre el parque provincial.

En la breve historia del destino Caviahue es visible el rol del Estado, desde el comienzo, generando el plan de desarrollo y atrayendo inversores, proveyendo los puestos de trabajo de cerca del 80% de la población, modificando los usos del suelo y cediendo a las presiones del mercado inmobiliario durante los últimos años. "*La necesidad de captar inversiones privadas y pobladores permanentes para el desarrollo de Caviahue promovió la adopción de una política de crecimiento del destino mediante la promoción de venta de lotes a muy bajos costos de inversión*". (Sánchez & González. 2011: 295)

La tendencia a sumar lotes para viviendas y proyectos turísticos, teniendo en cuenta el devenir del destino, puede generar que se avance nuevamente sobre el área protegida, entrando en conflicto con los objetivos de conservación de la misma.

6.3 - Revisión de publicaciones acerca de diferentes aspectos del problema.

La revisión de literatura sobre el tema de estudio permite un acercamiento a la problemática desde diferentes aspectos, como los objetivos de planificación del destino, la implementación de la planificación, la concreción de obras y servicios, el crecimiento urbano y de inversiones, el estado de conservación de los atractivos y la aplicación de herramientas de gestión del ANP. Esta información surge de informes de actuación, de artículos y ponencias relevadas en el transcurso de la investigación.

- **Sobre la experiencia de la planificación del destino**

Gallego, Cervera y Pires (1995), en "**La planificación de los centros turísticos de Copahue y Caviahue. Experiencia de técnicos locales en planificación integral",** relatan la experiencia del equipo de trabajo que realizó el Plan de Desarrollo Turístico de Caviahue-Copahue.

En el área se realizaban hasta ese momento dos actividades. La primera relacionada con el uso de pasturas para ganadería de subsistencia y la segunda tenía que ver con un incipiente uso de los atractivos para el turismo. Según los autores, la potencialidad de los atractivos turísticos del Parque Provincial llevó a tomar la decisión de planificar su desarrollo.

El escaso desarrollo urbano de Caviahue y el dominio público de la tierra facilitó la tarea de planificar casi sin limitaciones.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Participaron de la planificación la Dirección de Turismo provincial, la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y el Consejo de Planificación para el Desarrollo (COPADE). El director del proyecto fue el Arquitecto Roberto Boullón. Cabe destacar que los autores no mencionan a la Administración del ANP entre los participantes del Plan.

El plan se realizó en 5 meses. "*La carencia de información básica, la falta de medios económicos y el recurso técnico con una afectación parcial, determinaron que ciertos estudios previos, tales como el del medio natural, el riesgo geológico, la climatología, los estudios sociales, los pluvioaluvionales, las series históricas de demanda y otros, no pudieran realizarse*". Para suplirlos se realizaron interconsultas.

El plan definió los roles de los dos centros urbanos del destino turístico (buscando una complementariedad). Una de las premisas del equipo de trabajo fue la de optimizar la inversión pública realizada, proponiendo fomentar la inversión privada.

"*En Caviahue se desarrollarían actividades turísticas no termales en ambas temporadas y en invierno actuaría como centro de esquí y estación integrada de montaña. El plan urbano contemplaba dos emplazamientos: en la base de las futuras pistas de esquí y en la actual localización de Caviahue, sobre el lago homónimo*". La tierra disponible para el centro de esquí superaba las 7 hectáreas. El futuro casco urbano contaba con más de 90 hectáreas.

El plan estimaba que el tamaño final de la oferta de plazas hoteleras y extra hoteleras sería de 1500. "*Con esto se buscó evitar el gigantismo de otros centros y ensayar un modelo de crecimiento similar al de las villas de montaña europeas, en las que una vez que alcanzan su tamaño óptimo, se buscan nuevos emplazamientos*". El máximo de plazas se alcanzaría en aproximadamente 14 años (año 2000). **NOTA: en el año 2014 existen 1200 plazas habilitadas y aproximadamente 500 plazas sin habilitar.**

"*Se dimensionó la planta urbana tomando como punto de partida el tamaño de las 1500 plazas de alojamiento turístico y se calculó la población permanente estimando 2,4 habitantes por plaza, es decir 3.600 personas. Dicha planta estaría equipada para satisfacer la demanda de recreación, comercios y servicios públicos. Se estimó que el 50% de la población permanente desarrollaría actividades directa o indirectamente relacionadas con el turismo*."

Para el plan era muy importante la construcción de servicios urbanos a medida que se lanzaba la venta de lotes por etapas. Fue prioritaria la ejecución de obras de provisión de agua potable, cloacas, tratamiento de líquidos cloacales, de la red de gas, de la red de electricidad y telefónica (ambas con tendidos subterráneos).

La situación de los recursos naturales del área planteaba algunos problemas ambientales de contaminación. Los principales problemas de conservación eran: contaminación de cuerpos de agua por vertidos de efluentes cloacales, contaminación por residuos, impacto por deficiencias de planificación e impacto por usos ganaderos. A raíz de ello el primer proyecto encarado fue la elaboración del Plan General de Manejo para el Parque Provincial Copahue.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

La propuesta consistió en una zonificación (zonas de uso especial, turístico, rural extensivo, de conservación estricta) y la determinación de 4 programas para dar respuesta a las problemáticas detectadas.

Se elaboró un código urbano de edificación y se establecieron criterios para le venta de lotes. "*por primera vez en la provincia se calcularon los precios sobre la base del recupero de la inversión en la infraestructura urbana a instalar*" **NOTA: según las entrevistas realizadas a pobladores, la falta de cumplimiento en la instalación de los servicios se debe a que el recupero de la venta de terrenos no alcanzó a cubrir los costos o se utilizó para otros fines.**

Según el artículo, las dificultades para ejecutar el plan en tiempo y forma tuvieron que ver con cuestiones económicas de nivel nacional y a dificultades de coordinación entre organismos. "*la raíz de este problema no es desconocida y estriba en la elaboración de planes de desarrollo que no cuentan con un presupuesto sobre el cual proyectarse luego con sentido realista*".

"*La realidad económica del país obliga a los decisores a incentivar la producción, la radicación de inversiones y la generación de empleos, lo que incide fuertemente en que a veces no sólo se acepten inversiones incompatibles con el medio natural, sino que también se ceda a las presiones que en mayor o menor medida realice el inversor en distintos niveles de gobierno, sin tomar en cuenta las pautas de desarrollo aconsejadas en los estudios pertinentes*".

Los autores entienden que el plan de desarrollo tuvo tres grandes problemas: el **desconocimiento de los presupuestos asignados para la ejecución**, la **disociación de la decisión política con el accionar posterior del gobierno** y la **falta de legitimación de los equipos técnicos provinciales**.

- **Sobre la concreción de las obras y servicios planificados en el destino**

En **Análisis del estado de las redes de servicios básicos de Caviahue en relación a la proyección turística**, Suarez y Vilo (2008) analizan el grado de cumplimiento de las propuestas de servicios del plan de desarrollo turístico de Caviahue-Copahue del año 1986.

Teniendo en cuenta que las redes de servicios básicos (agua, gas, cloacas y electricidad) son el sustento de ordenamiento y crecimiento del espacio urbano del destino, se llevó a cabo un análisis de las propuestas del Plan de Desarrollo para luego compararlas con las acciones que se llevaron a cabo.

"*La política de planificación del Estado Provincial suponía que el desarrollo debía concretarse a través del compromiso directo de los agentes privados sobre el nuevo espacio construido. Por ello en el Plan se preveía que las inversiones públicas serían mayores en la*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

primera etapa de puesta en marcha del Plan y menor en la segunda, una vez concretada la estructura básica de servicios y equipamiento urbano".

"*El diseño urbano, si bien proponía respetar la infraestructura de la escasa red urbana existente, representó una planificación novedosa que contemplaba construir un espacio totalmente original, adoptando una tipología urbana de montaña de reducido tamaño, manteniendo los bosques de araucarias y utilizando el frente del lago Caviahue como visual*".

La urbanización se debía concretar ordenadamente, proyectándose el crecimiento de la planta urbana en etapas, en las que sólo se avanzaría luego de que cada área se densifique al 70% de su capacidad, amortizando de esa forma la inversión pública y evitando gastos en áreas de baja densidad de construcción.

La situación de la red de servicios de agua, cloacas, electricidad y gas al comienzo del plan era la siguiente:

Red de agua potable - Desde la década del 70 sólo el hotel provincial poseía este servicio, cuya fuente provenía de las Lagunas Las Mellizas. Para 1986 el agua provenía del mismo sitio, pero con mejoras en la captación (desde una turbina de generación eléctrica), un caño de PVC de 75 pulgadas y una ampliación en la distribución a las viviendas construidas por la provincia.

Servicio cloacal - Para el año 1986 la red cubría el total de la trama urbana pero carecía de planta de tratamiento, por lo que los residuos eran volcados crudos al lago Caviahue. Para revertir la situación de contaminación del lago se proponía construir una planta de tratamiento y modificar los tramos de la red según la necesidad por el crecimiento urbano.

Otro inconveniente que destacaba el diagnóstico era el uso de los desagües para los baños termales, lo que causaba corrosión en los caños por los barros sulfurosos y el taponamiento por sedimentos finos. Por este motivo el Plan proponía eliminar la influencia termal en el sistema de descarga del hotel Caviahue y hacer construir un sedimentador con tratamiento primario.

Energía Eléctrica – Al principio era generada con una usina de 25 KW y luego se construyó una red que se abastecía desde la localidad de Loncopué. En el plan se planteaba que los tendidos eléctricos debían realizarse de forma subterránea "*para cuidar los aspectos estéticos, mejorar la seguridad de los espacios públicos y reducir las pérdidas del tendido aéreo*" (Plan de Manejo, 1986).

Red de Gas – El diagnóstico del plan expresaba que no existía provisión de gas natural en la localidad. Se planteaban dos propuestas, una consistente en conectarse al gasoducto Zapala-Chos Malal y la otra era generar una red con almacenamiento y vaporización de gas propano.

Para el año 2008, en que se realizó el trabajo citado, el estado de los servicios era el siguiente:

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Red de Agua Potable – La fuente de suministro continua siendo las lagunas Las Mellizas a través de un canal a cielo abierto que desemboca en una pequeña presa donde se realiza la toma de agua. Desde allí se conduce por gravedad por un caño hasta la cisterna de almacenamiento de 200 m3. Allí se distribuye por la misma red. Nuevos estudios han expresado la necesidad de construir una planta potabilizadora que cumpla con los mínimos requisitos de tratamiento.

El plan expresaba la necesidad de readecuación de la capacidad de reserva, distribución y captación ante el aumento del consumo, cuestiones que el organismo competente cumplió.

Red de electricidad - En la actualidad la transmisión se efectúa del mismo modo que en 1986. La estación transformadora de 33/13.2 KV ubicada a las afueras de Caviahue recibe el servicio desde Loncopué y desde allí se distribuye en 7 subestaciones que reducen el voltaje a 13 voltios y permiten la conexión domiciliaria.

En cuanto al tipo de tendido, si bien en el plan de expresaba claramente que debía ser subterráneo, al momento sólo el 50% cumple con este requisito (sólo lo que se realizó en la primera etapa de Caviahue). El resto, según el informe, sería provisorio debido a lo acelerado del crecimiento urbano y a la ausencia de una delimitación definitiva de calles, dada la expansión urbana desordenada. El ente encargado del servicio no ha cumplido con la normativa por el costo que insumiría.

Red de Gas - El sistema de provisión de gas está compuesto por un zeppelín ubicado en el ingreso a la localidad, desde el cual se distribuye por red a todo el ejido. Según información suministrada por la empresa encargada la red posee un buen estado y nivel estándar de tecnología.

Red Cloacal - El sistema de desagües cloacales está compuesto por la red domiciliaria, que cubre aproximadamente al 90% de la población de Caviahue, el sistema de bombeo de líquidos y las piletas de oxidación.

El sistema tendría una falla en el diseño que no es funcional a la topografía del área, ya que el bombeo de líquidos cloacales se realiza en ascenso, desde la orilla del lago –donde se ubica la bomba- hasta las piletas de oxidación unos 50 metros más arriba.

La gran expansión urbana y crecimiento de las construcciones en la localidad producen el colapso del sistema y derramamiento de los fluidos hacia el lago Caviahue, lo que generó enfrentamientos entre el municipio y el ente que presta el servicio.

El fuerte crecimiento de la venta de lotes y construcción de viviendas de primera y segunda residencia, acompañado de la falta de financiamiento provincial, serían las causas del incumplimiento de las proyecciones del Plan por parte de los organismos encargados de cada servicio. Con la creación de la Municipalidad se comenzó a promover la venta de terrenos, despegándose paulatinamente del trazado ideal planificado. En general las redes de servicios básicos han crecido siguiendo la expansión acelerada y desordenada de la trama urbana, sin

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

tener en cuenta las etapas estipuladas. En el marco de un área protegida, el mal funcionamiento de la red cloacal implica un grave problema por el impacto que causa al principal cuerpo de agua.

- **Sobre el estado de situación del Cuerpo Provincial de Guardaparques.**

El documento elaborado por el Guardaparque L. Jakus (2007) para la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), tiene como fin dar a conocer el estado de situación del Cuerpo de Guardaparques Provinciales (CGP), planteando el contexto de trabajo y necesidades.

Al momento del informe, el CGP contaba con 12 miembros que se distribuían en las 11 áreas protegidas de la provincia (un total aproximado de 310.000 hectáreas) –esto da un aproximado de 25.800 hectáreas por GP- .

El CGP carece de escalafón. En la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas, el CGP se encuentra dentro del "Departamento de Guardaparques y Voluntariados". Al momento del informe esa dirección se encontraba acéfala, haciéndose cargo por completo de la conducción y coordinación el Director General de Áreas Naturales Protegidas.

En el año 2007, sólo 8 de las 11 ANP contaban con GP, con un número de trabajadores muy por debajo del mínimo necesario marcado por los entrevistados en la presente Tesis (por ejemplo, en el ANP Copahue, se cuenta con 1 GP cuando el mínimo necesario, teniendo en cuenta turnos y francos, es de 10).

La jornada laboral de los 12 GP al momento del informe era de 8 horas diarias y disponibilidad completa. Las guardias eran de 10 días en las unidades de conservación por cinco días de franco. Actualmente y, de acuerdo a las entrevistas realizadas con GP y técnicos del sistema de áreas protegidas, es de 7 días de trabajo en las ANP por 7 días de franco.

El informe plantea que uno de los principales impedimentos que posee el CGP, es la falta de infraestructura edilicia en las unidades de conservación. Sólo dos ANP cuentan con viviendas, en otras deben alojarse en refugios de montaña o gamelas que comparten con otras personas o actividades. En el resto no existen edificios, por lo cual la fiscalización se realiza en el día y deben volver a su lugar de origen (muchas veces en colectivo, en sus propios vehículos o "a dedo").

Los únicos vehículos de los que dispone el Cuerpo de Guardaparques están asignados a las ANP Copahue, Tromen y Auca Mahuida.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

El informe muestra una situación crítica dentro del SPANP, con un CGP insuficiente y con pocas herramientas para llevar a cabo sus funciones. Esta realidad se repite en las entrevistas realizadas por el autor de la Tesis en los años 2011 y 2014.

- **Sobre las herramientas de gestión –Planes Operativos Anuales-**

Los POA son los planes de trabajo que se traza cada ANP de acuerdo a su Plan General de Manejo y las necesidades y acciones planteadas desde el campo para cumplir los objetivos de conservación.

Dentro de un POA se especifican acciones concretas, vinculadas a programas y subprogramas. Las acciones tienen metas, responsables y presupuesto necesario.

Cuando los técnicos y GP elaboran un POA, este es sometido a la aprobación por parte del Director General y el Subsecretario del que dependen.

Plan Operativo Anual del Parque Provincial Copahue 2009-2010. Dirección General de Áreas Naturales Protegidas. Subsecretaría de Turismo. Ministerio de Desarrollo Territorial. Provincia de Neuquén.

Este fue el último POA aprobado para el ANP Copahue. Entre las acciones y necesidades que marcaba este POA se destacan:

- ✓ Actualización del Plan de Manejo del ANP (sin realizar);
- ✓ Poner en funcionamiento el directorio de manejo participativo del ANP (elaborar reglamento, aprobar disposición, realizar al menos 6 reuniones en el año);
- ✓ Equipar adecuadamente al CGP (movilidad, comunicación, primeros auxilios, herramientas, ropa de invierno);
- ✓ Marcar en el terreno los límites del ANP (sin realizar);
- ✓ Mejorar la infraestructura edilicia;
- ✓ Actualizar Resolución 550/2002 (sin realizar);
- ✓ Mantenimiento, reemplazo y actualización de la cartelería del parque;
- ✓ Desarrollo y conclusión de senderos pedestres;
- ✓ Diseño e impresión de folletería.

Gran parte de este POA, por razones desconocidas para el autor, no se llevó a cabo. Sobre todo las cuestiones de fondo, como son la actualización del plan de manejo, la demarcación de límites, la actualización de la resolución 550 (que establece usos dentro del parque).

Parque Provincial Copahue. Plan Operativo Anual (POA) 2013 –documento interno, sin aprobación- Dirección General de Control de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Protegidas. Dirección Provincial de Recursos Naturales. Ministerio de Desarrollo Territorial.

Este POA, que funciona como un documento interno de metas del equipo de trabajo por no tener la aprobación de la Dirección General, plantea pocas acciones con respecto al último POA aprobado, adecuándose a la falta de presupuesto y escases de GP.

Dentro de las acciones propuestas se destaca la necesidad de actualizar la resolución 550/2002 (que no pudo actualizarse en los últimos 11 años); llevar a cabo proyectos de senderos y miradores ya planteados en el POA 2009/2010; mantenimiento y reemplazo de cartelería y monitoreo de tipo e intensidad de uso de diferentes sectores del ANP.

Si bien el Plan General de Manejo del año 1986 todavía no se actualizó, el POA no propone esa acción.

- **Sobre el estado de conservación de atractivos del ANP**

El artículo **Restauración ambiental en sectores degradados del Parque Provincial Copahue. Área Cascadas del Agrio ¿del conflicto a la simbiosis?,** de **Martinez y Barbieri,** se centra en el sector conocido como “Cascadas del Agrio", de gran valor ecológico y paisajístico (es uno de los atractivos más visitados del área protegida) y que durante décadas sufrió el impacto del tránsito de pobladores rurales con ganado trashumante y de gran cantidad de turistas. La cercanía al centro urbano hace que las cascadas sean uno de los atractivos con mayor presión (según el informe un 70% de los turistas que llegan a Caviahue visitan el sitio).

Factores como sendas mal trazadas, intenso pisoteo y acceso de vehículos 4x4 contribuyeron al desequilibrio entre los componentes de este ambiente, evidenciado por una serie de procesos erosivos que amenaza la estabilidad de los especímenes de araucaria.

El trabajo de las autoras consistió en diagnosticar el estado de conservación del área y posteriormente aplicar medidas para la corrección del progresivo deterioro. Luego se realizaron tareas de difusión, concientización y educación ambiental.

Este proyecto se desarrolló en forma conjunta entre docentes y alumnos de las áreas de Geografía y Turismo de la Universidad Nacional del Comahue y la Dirección de Áreas Protegidas de la Provincia del Neuquén.

“*La degradación ambiental generada en el sector “Cascadas del Agrio” del Parque provincial Copahue, se percibe en la progresiva pérdida de cobertura vegetal, en las cárcavas de gran longitud que surcan el sector de tránsito turístico pendiente abajo y en la pérdida de suelo acusada por las raíces expuestas de los ejemplares de Araucaria*”.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Según el artículo, en el sector se da una pérdida de hasta 1,5 metros de espesor del suelo y descalce de las raíces de varios ejemplares de araucaria.

El artículo explica las tareas de remediación que se llevaron a cabo, sobre todo las referidas a la detención de la erosión hídrica. Los trabajos consistieron en la construcción de diques o azudes con rocas del lugar, transversales a las cárcavas

Paralelamente al trabajo de remediación, se realizó un trabajo de concientización y educación ambiental con la escuela local. Las autoras expresaron que la comunidad debe tomar conciencia de la presencia del área protegida en su entorno y su valor como polo de atracción turística.

La importancia de este artículo para la Tesis radica en el reconocimiento de problemáticas de los espacios de uso del ANP y en la visión de la educación ambiental en el parque como promotora de la reflexión sobre el comportamiento de los pobladores y prestadores en el área y la necesidad de apoyar la conservación.

- **Sobre el crecimiento del destino y las inversiones**

Sánchez, González y Gallego (2009) analizan los procesos que orientaron las inversiones turísticas en el destino Caviahue, considerando roles de inversores privados y el Estado. En el artículo **Las Decisiones de Inversión en Destinos Turísticos con Migración de Amenidad: Implicancias en el Desarrollo Turístico Local. Caso: Caviahue, Provincia de Neuquén, Argentina,** describen y analizan el proceso de crecimiento del destino, demostrando que los principales factores que orientan las inversiones turísticas en Caviahue están estrechamente vinculados a los procesos de migración de amenidad.

La investigación evidencia efectos negativos derivados de la migración de amenidad dentro del desarrollo de Caviahue (los autores expresan que es propio de los destinos turísticos de montaña de la Norpatagonia en los cuales el turismo no muestra capacidad de dinamizar el desarrollo local).

La creación y fundación de Caviahue respondió a una clara intención política por parte del gobierno provincial de crear un centro turístico bajo criterios (que en ese momento se consideraban) de sustentabilidad, en la cual el turismo era el eje de desarrollo. El rol del Estado es protagónico (ya sea provincial como municipal) en la búsqueda y concreción de inversiones privadas, generalmente vinculadas a lo inmobiliario. Se promocionó la venta de lotes a muy bajos costos, causando una serie de problemáticas y efectos regresivos en términos de competitividad económica, ambiental y social del destino.

Luego del año 2002, cuando la adjudicación de los lotes pasó a manos del municipio local, se produjo un aumento exponencial de la construcción. Este aumento generó una serie de problemáticas:

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

- Falta de cumplimiento al plan de servicios públicos y obras de infraestructura por parte del gobierno provincial y municipal.

- Incumplimiento en la aplicación y supervisión de las normativas vigentes y a lo estipulado en el Plan de Desarrollo del destino. La gran demanda de lotes para ejecución de proyectos de inversión hizo que no se respetara la zonificación de las áreas de usos del suelo establecidos por el Plan de Desarrollo y problemas de adecuación al código urbano y de edificación. (excepciones a las normativas).

- Irregularidades en el sistema y procedimiento de la adjudicación de lotes que favoreció la especulación inmobiliaria.

- Dificultades en la implementación de políticas para limitar el crecimiento del destino. La gran demanda y adjudicación de lotes para proyectos turísticos de inversión produjo que en la actualidad no haya más disponibilidad de tierras dentro del ejido municipal y con ello una fuerte presión por parte de privados que quieren invertir en el destino. (Se debe ampliar el ejido urbano o ajustarse al plan?)

- El avance de la zonificación urbana para su uso turístico en áreas ambientalmente frágiles por la presencia del bosque nativo de araucarias.

- Construcciones de equipamiento hotelero en áreas de riesgo volcánico.

- La falta de espacios públicos recreativos para la población local a causa de la ocupación del área destinada a tal fin para la construcción de equipamiento hotelero y residencial.

- Contaminación visual, dado que en general no se respeta el diseño arquitectónico y urbano en las edificaciones; proyectando una imagen urbana desintegrada con el medio natural.

Las condiciones y problemáticas planteadas por la investigación derivan en la posibilidad latente de ampliar el ejido urbano del municipio sobre áreas ambientalmente frágiles que se localizan dentro del Área Natural Protegida (horizonte planteado también en las entrevistas realizadas con técnicos y GP de la administración del ANP). Por otro lado, el crecimiento desmedido y desorganizado dentro del ejido urbano produce presiones de uso sobre el ANP e impactos visuales de importancia.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

6.4 - Legislación y normativa vinculada con el Área Protegida

Cuadro N° 1

NORMA	OBJETO	RESEÑA
Decreto Nacional 105.433/1937	Conservación	Ley de creación de Parques Nacionales y declara Reserva Nacional la zona de las Termas de Copahue.
Decreto Nacional 12.259/1953	Conservación	Crea la Administración de la Reserva Nacional de Copahue, dependiente de la Dirección Nacional de Energía Atómica.
Decreto Nacional 2.669/1954	Desarrollo Territorial	Excluye del dominio público parte de las tierras de la Reserva Nacional de Copahue, con el fin de generar poblaciones, sanatorios, hoteles.
Decreto Ley 191/1962	Conservación/Cambio de Jurisdicción	Crea el Área Protegida Provincial Copahue
Decreto Ley 0385/1963	Desarrollo Territorial/Turístico	Crea el Ente Autártico Termas Provinciales
Decreto Ley 0386/1963	Tierras en Copahue y Caviahue	Afecta a Termas Provinciales la extensión comprendida dentro de los límites de la ex Reserva Nacional de Copahue.
Decreto Ley 0387/1963	Tierras / Conservación / Desarrollo turístico	Crea (nuevamente) el Parque Provincial Copahue, y declara de dominio público las aguas termales. Faculta a Termas Provinciales a excluir del dominio público las fracciones de tierra que sean necesarias para la formación de centros de población, instalación de hoteles y establecimientos médico-termales.
Decreto Provincial 950/1986	Desarrollo Turístico	Crea la Comisión de Estudios para Planificar el Desarrollo de Copahue – Caviahue.
Decreto Provincial 214/1987	Desarrollo Turístico	Se aprueba el Plan de Desarrollo y se crea la Comisión para el Desarrollo de Copahue – Caviahue, integrada por la Dirección Provincial de Turismo, Dirección Provincial de Termas, Secretaría de Estado del COPADE, Dirección General de Desarrollo Urbano.
Decreto Provincial 1.000/1990	Conservación	Aprueba el Plan General de Manejo del Parque.
Decreto Nº 1928/93	Tierras en Caviahue y Copahue	Otorga la Administración de las tierras del Parque Provincial Copahue – Caviahue a la Dirección de Tierras, dependiente de la Subsecretaria de Producción Agraria del Ministerio de Producción y Turismo.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

NORMA	OBJETO	RESEÑA
		Determina procedimiento administrativo para la enajenación de las tierras pertenecientes al Parque Provincial Copahue y comprendidas en la urbanización de las Villas Copahue y Caviahue. Fija precio de venta para los lotes en Caviahue y Copahue
Decreto Nº 2796/96	Tierras en Caviahue y Copahue.	Determina el ejido de la Comisión de Fomento de Caviahue-Copahue, limitando el territorio en Polígonos I, II, III, IV ,V y IV.
Decreto N° 0299/97 **Código Urbano y de Edificación de Caviahue – Copahue 1997** **(Modificado en el año 1999)**	Normativa urbanística de Caviahue	Regula el diseño arquitectónico, las técnicas y métodos constructivos y el uso del suelo, tendiendo a preservar los ecosistemas.
Ley N° 2273/99	Municipio	En 1999 a causa del crecimiento poblacional de la localidad, la Legislatura Provincial, declaró a Caviahue como Municipio de 3º categoría, con lo cual se constituyó el municipio de Caviahue – Copahue.
Resolución 550/2002	Ordenamiento Turístico/Usos	De la Secretaría de Estado de Coordinación y Producción. Establece las condiciones y reglamenta las excursiones pedestres, en 4x4, bicicleta y ecuestres dentro del ANP.
Decreto Nº 0552/02	Tierras Polígono I Caviahue	El gobierno de la Provincia del Neuquén transfiere a la Comisión Municipal de Caviahue – Copahue 143 lotes de terreno dentro del Polígono I del ejido municipal.
Ordenanza Nº 041/02	Tierras Polígono I Caviahue	Fija valores y determina procedimiento administrativo para la enajenación de las tierras comprendidas en el Polígono I del Ejido Municipal Caviahue – Copahue.
Decreto Provincial 0746/2007	Conservación/Territorio/Desarrollo Turístico	Re zonifica el área protegida. Expresa que dado que en los 15 años anteriores la localidad y el turismo habían tenido un crecimiento exponencial, la zonificación de usos requería una adecuación que, sin perder de vista los objetivos de creación, haga viable el Desarrollo Sustentable de la región.
Ley Provincial 2.594/2008		Crea el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas. Incorporando las áreas protegidas existentes, entre ellas el Parque Copahue. Son objetivos del Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia de Neuquén:

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

NORMA	OBJETO	RESEÑA
		a) Conservar la biodiversidad: 1) Garantizando el mantenimiento de la diversidad genética, de especies y de ecosistemas. 2) Garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos y evolutivos. 3) Conservando a las especies silvestres autóctonas. 4) Conservando muestras representativas de todas las unidades biogeográficas provinciales. 5) Conservando el paisaje natural y cultural, las bellezas escénicas, los rasgos fisiográficos y las formaciones geológicas. b) Propiciar la realización de actividades educativas y de investigación en las Áreas Naturales Protegidas: 1) Promoviendo los valores y principios de conservación de la naturaleza. 2) Promoviendo toda acción que incentive la participación ciudadana. 3) Centrando las investigaciones en encontrar opciones y técnicas aplicables a la gestión de las Áreas Naturales Protegidas. c) Propiciar el desarrollo de actividades en aras del crecimiento sostenible: 1) Conservando el patrimonio natural y cultural. 2) Favoreciendo el desarrollo socioeconómico de las poblaciones cercanas. 3) Propiciando la realización de actividades productivas sustentables en las áreas protegidas que lo contemplen. 4) Constituyendo condiciones de restauración y recuperación de ecosistemas degradados. Artículo 5° La autoridad de aplicación de la presente Ley será la Secretaría de Estado de Recursos Naturales a través de la Subsecretaría de Medio Ambiente o el organismo que la reemplace.

NORMA	OBJETO	RESEÑA

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

NORMA	OBJETO	RESEÑA
		Artículo 6° La autoridad de aplicación tendrá las siguientes atribuciones y funciones: a) Asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo concerniente a las Áreas Naturales Protegidas. b) Propiciar la creación de Áreas Naturales Protegidas. c) Entender en todo lo concerniente a la administración y manejo de las Áreas Naturales Protegidas. d) Aplicar sanciones por infracciones a la presente Ley. e) Elaborar los Planes de Manejo. f) Promover la educación ambiental y la investigación sobre las Áreas Naturales Protegidas. g) Coordinar con el Consejo Provincial de Educación las actividades educativas en las Áreas Naturales Protegidas, a los fines de promover la protección del ambiente y el desarrollo sustentable. h) Promover y formalizar con los interesados directos en el manejo de las Áreas Naturales Protegidas, la creación de Directorios de Manejo Participativo para asesorar acerca del manejo integral de las mismas, garantizando la participación en ellos de los municipios cuyos ejidos se encuentren alcanzados por alguna de las áreas reguladas en la presente Ley. i) Autorizar y proponer la reglamentación de los asentamientos humanos en el ámbito territorial de las Áreas Naturales Protegidas. j) Realizar las obras y prestar o concesionar los servicios necesarios para la mejor preservación de las Áreas Naturales Protegidas. k) Requerir el auxilio de la fuerza pública toda vez que fuere necesario para el ejercicio de sus funciones. l) Propiciar la celebración de convenios con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas destinados al cumplimiento de la presente Ley. m) Intervenir en el procedimiento de evaluación de todo informe o estudio de impacto ambiental dentro de las Áreas Naturales Protegidas. n) Proponer contribuciones o aportes económicos que se correspondan con la prestación de un servicio o de una actividad a desarrollarse e n las Áreas Naturales Protegidas. o) Establecer programas de voluntariado que tengan por objeto la conservación de las Áreas Naturales Protegidas. p) Proponer acciones que garanticen la conectividad entre distintas Áreas Naturales Protegidas. Por otro lado, se crea el Fondo de fomento de ANP y el Cuerpo de Guardaparques de la provincia. Se establece que todas las áreas protegidas del SPANP deben contar con Plan de Manejo.

Cuadro N° 1 – Elaboración Propia

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

7 - Marco Teórico

El marco teórico de esta tesis pretende relacionar el uso del espacio y el desarrollo de una comunidad con la sustentabilidad de su entorno natural. Se parte de la premisa de que una relación armónica entre una población y su contexto es parte integral de las posibilidades de lograr sustentabilidad en el desarrollo local. Asimismo, sólo un correcto desarrollo social, económico y ambiental permite generar un estado de equilibrio entre una población y su ambiente.

La actividad turística, como otras actividades socioeconómicas, se basa en una relación entre los individuos y el *Sistema de Recursos Naturales* (Morello, 1982) del que dependen. Así, cuando se planifica el uso turístico del espacio o se define el perfil turístico de una sociedad, se ponen en juego procesos psicológicos y sociales que motivan comportamientos y generan una determinada forma de entender ese espacio que los acoge. El modo en que una sociedad se percibe a sí misma y a su contexto definirá gran parte de las decisiones relacionadas con el uso turístico.

Esa conexión con el entorno y, en definitiva, con otras personas y sociedades, depende en gran medida del capital social de una población; de las herramientas con las que cuenten y de la capacidad de generar sinergia en la articulación entre los diferentes actores involucrados en el desarrollo turístico local.

7.1 - La percepción y uso del espacio

Según Karl Smith (1972) “(...) *el mundo de la percepción se organiza con la experiencia pasada y el aprendizaje. El individuo ve objetos en lugar de formas sin sentido de luz y color; en parte porque él ha tocado y manipulado esos objetos y se ha movido alrededor de ellos. Pero existen otros factores más inmediatos que ayudan a determinar lo que el individuo percibirá y cómo lo percibirá; es decir, los estados emocionales del individuo, sus necesidades e impulsos (...) la percepción es la respuesta diferencial a los estímulos del ambiente, las percepciones no son copias exactas del mundo, sino que se arreglan de acuerdo con la naturaleza del organismo actuante*". En estos procesos mentales, los individuos generan imágenes del espacio, lo entienden de un determinado modo y en vistas de esto desarrollan sus actividades. Las acciones antrópicas, que surgen de la forma en que una sociedad se plantea su futuro, se organiza y planifica sus objetivos, a su vez, modificarán el espacio, que se adaptará así a la imagen creada y a las actividades sociales.

A principios de la década del 80, Olivier Dollfus (1982:20) entendía que "*el espacio geográfico es un espacio percibido y sentido por los hombres, tanto en función de sus sistemas*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

de pensamiento como de sus necesidades. (...) cada grupo humano tiene una percepción propia del espacio que ocupa y que le pertenece. El significado del espacio cambia según los individuos y sus funciones, y también según las épocas". Entonces, se puede decir que en el modo en el que concebimos al espacio inciden cuestiones sociales, deseos individuales y un componente histórico.

"*Lo que cada individuo de una sociedad piensa y siente del espacio en el que vive depende de cuál sea el uso que la comunidad haga de éste, podríamos decir entonces, que cada ser humano es la proyección de su comunidad, su visión sobre el espacio es inherente a la cosmovisión de su cultura, comunidad, nicho o grupo social".* (Tibaduiza Rodriguez, 2009:26)

La percepción no influye únicamente en el modo de aprehender el mundo externo, también determina acciones para modificarlo, para imponerse objetivos y alcanzarlos. Esos objetivos no siempre son iguales para todos los grupos sociales que habitan el destino, poniéndose en juego cuestiones vinculadas al poder. Para alcanzar sus metas, los individuos buscan la colaboración de otros, pero cuando los objetivos de unos grupos no coinciden con los de otros, surgen las luchas por imponerse; surge el conflicto. Ésta, en definitiva, es la génesis del poder, es decir, la facultad de imponer objetivos o intereses sobre otros, incluso contra su propia voluntad. Las relaciones de poder, explicó Joan Eugeni Sánchez (1991), se materializan espacialmente, asumen una forma territorial.

Holder (2005:1) plantea que los beneficios económicos del turismo pueden tener influencia de cuestiones relativas a la teoría económica y factores de poder y control.

Todas las actividades sociales necesitan de una base territorial para desarrollarse. En el caso de las actividades turístico-recreativas, cuando una sociedad encuentra en un espacio ciertas virtudes que le permitirán satisfacer sus necesidades de ocio y recreación, ese espacio comienza a tener un valor para ese tipo de actividades (esto no significa que previamente no tuviera valor para otras actividades, o no lo tenga simultáneamente o en el futuro). El uso del recurso turístico genera inevitablemente impactos en el medio circundante, en el sistema natural que hace de ese elemento un recurso turístico.

7.2 - Sobre la "turistificación" del espacio

Como se expresó anteriormente, algunos lugares adquieren valor como destinos turísticos debido a que en ellos se encuentran elementos (o poseen atributos) que son estimados por una parte de la sociedad y que la atraen para practicar actividades turísticas. Los atractivos también harán que un lugar adquiera valor desde lo económico y sea aprovechado, para lo cual el territorio debe reconfigurarse para cumplir una función de receptor de visitantes. Esto implica implantar infraestructura, equipamiento e instalaciones, dotar al territorio de un nuevo formato, una nueva función, "**turistificarlo**" (en palabras de Knafou -1992- citado por Bertoncello -2002-).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

La llegada de turistas, entonces, produce cambios en estos espacios; cambios generados por los propios turistas durante el uso y cambios provocados por los prestadores de servicios para acondicionar el destino para el uso turístico. "*De esta manera, puede argumentarse que el desarrollo de la práctica turística conlleva la transformación de los lugares que se valorizan turísticamente, y que estas transformaciones se expresan tanto al interior del lugar, como en las relaciones entre distintos lugares o fragmentos territoriales"* (Ramirez, 2011:32). En la producción de este espacio turístico cumplen un rol central el Estado y diferentes agentes económicos.

La "turistificación" del espacio implica también la valorización simbólica del mismo por parte de los turistas, lo que significa una apropiación sentimental "*en la medida que construyen nuevas representaciones e imágenes del lugar en tanto destino turístico*" (Bertoncello, 2002:40).

Aquí comienza un doble juego de resignificación del espacio. Por un lado los turistas cargan de simbolismo ese destino, le asignan un valor que tiene que ver con las actividades que realizan y con lo que esas actividades en ese espacio representan socialmente. Se construye una representación de ese destino, cargado de una valorización social. Los nuevos turistas que visiten el destino buscarán ahora no solo los atractivos, sino parte de ese valor simbólico del que fueron dotados. Por otro lado, los locales y los prestadores de servicios, trabajarán y generarán modificaciones territoriales en base a las representaciones que los turistas y ellos mismos tienen del destino.

Este es un punto importante a tener en cuenta en el desarrollo de esta tesis, porque una parte de la política de desarrollo turístico y de conservación de los recursos tiene que ver con la construcción de una representación del destino en el imaginario del turista y los residentes. Esa representación puede incluir información del valor ecosistémico y patrimonial del paisaje local, aportando conocimiento que permita usos sustentables del mismo.

Los destinos turísticos, en base a la valoración simbólica, se insertan en nuevas lógicas económicas de uso del territorio, y es en ese punto en que confluyen cuestiones no sólo relacionadas directamente con la prestación de servicios, sino también con los negocios inmobiliarios, la energía, el comercio y la producción primaria, entre otros.

7.3 - Sobre la espacialización del turismo

En un destino turístico, según Sanchez (1985), existe un **espacio de ocio,** que es el lugar donde se concretan las actividades relacionadas con el disfrute del atractivo; y un **espacio complementario**, que es donde se encuentra la infraestructura y equipamiento que posibilitan la estadía de los turistas en el destino y el disfrute de los atractivos; esto es, la oferta de alojamiento, gastronomía, transporte y otros servicios.

En el espacio complementario se dan las actividades económicas que posibilitan el usufructo, por parte de los privados, del atractivo que generalmente tiene carácter público.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Muchas veces, el propio espacio complementario termina transformándose en un recurso turístico, cuando comienza a tener atributos valorados por los turistas (Bertoncello, 1993).

Dado que los recursos turísticos (los atractivos y los servicios) se consumen in situ, el espacio turístico asume una función productiva (Sanchez, 1991). Así, según este autor, el espacio de ocio propiamente dicho será un espacio no mercantilizado, mientras que el espacio complementario será el que tenga un papel económico como medio de producción directo. Cabe incluir en esta visión el uso del espacio de ocio por parte de excursionistas dentro de grupos organizados por prestadores. Si bien los visitantes y recreacionistas pueden utilizar libremente este espacio, los servicios que brindan los guías y otros prestadores aportan un plus que pasa a ser parte del producto mercantilizado.

Betoncello plantea una paradoja del estatus público de los recursos turísticos dada por la necesidad de resguardo, por parte del Estado, del carácter público del espacio y los atractivos para que las empresas puedan desarrollar el negocio turístico. "*Esto constituye una forma de apropiación y usufructo privado de un bien público*" (Bertoncello, 2000:50). En los casos en que los destinos turísticos se encuentran dentro o cercanos a área naturales protegidas, el espacio público posee un objetivo principal de conservación. Esto no impide la realización de actividades recreativas, educativas o incluso económicas dentro de ese espacio considerado bien público, pero genera una responsabilidad de actuar dentro de los límites impuestos por la administración del ANP.

El espacio turístico es también un ámbito en donde se produce una competencia entre los actores por imponer su propia visión, generando conflictos por su funcionalización. El utilizar el espacio y los recursos para ciertos fines puede significar la imposibilidad de otro tipo de usos. "*En un territorio, sin que importe su escala, coexiste una diversidad de actores, y en el caso particular del turismo, por su lógica de funcionamiento sistémico, lo hacen de un modo cotidiano y permanente. Debido a esta sumatoria de actores que 'conviven' en un mismo territorio es que las definiciones de políticas, estrategias, decisiones y acciones a concretarse deben lograrse mediante la participación y el consenso*" (Wallingre, 2014: 94). Es necesario considerar en cada caso la opinión de actores involucrados y generar los espacios de participación para ello. Si se elige el turismo como medio de desarrollo local y al mismo tiempo se plantea la necesidad de conservar las características y procesos naturales del ambiente, el equilibrio será importante. Para acercarse a ese equilibrio, el desarrollo debe promover la confianza y reconocimiento colectivo, para que las personas se sientan reconocidas y, de ese modo sea la sociedad la que lo sustenta (Boisier, 2003).

Adquiere por tanto relevancia, en el ámbito de la planificación y gestión de los destinos turísticos, el concepto de **Gobernanza**, que implica las interacciones entre estructuras, procesos

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

y tradiciones que determinan cómo organizar el ejercicio del poder y las responsabilidades, las decisiones y la participación de los ciudadanos. Es el proceso mediante el cual se desarrolla y ejerce la autoridad y la responsabilidad. Se trata del control ciudadano de las políticas públicas; quién toma las decisiones, y cómo se toman esas decisiones. La participación de los actores sociales en el desarrollo sirve para encontrar soluciones a medida de la cultura local y del entorno natural de la misma.

Las personas son un requisito indispensable del desarrollo, y su subjetividad es la que permite explicar cómo interpretan su localidad, su medio natural, el desarrollo turístico y su participación dentro de ese desarrollo. Esa participación, como se dijo, depende de la confianza y reconocimiento colectivo de los espacios de participación; lo que Durston (2000) define como **capital social**. Se trata de las relaciones sociales que generan actitudes de confianza, reciprocidad y cooperación. Estas relaciones y actitudes constituyen un capital porque proporcionan mayores beneficios comunitarios y se acumulan.

La existencia de capital social a escala local implicará entonces compartir información, coordinar actividades, generar redes sociales y plantear objetivos comunitarios, buscando beneficios para el grupo más que para los individuos.

El tipo e importancia del capital social local definirá comportamientos facilitadores o limitadores del desarrollo turístico, en particular, y del desarrollo local, en general (Barbini, 2008). Del mismo modo, la posibilidad de inclusión de la población local en la conservación de los recursos naturales, depende del desarrollo del capital social.

Retomando el concepto de espacio turístico, y con el objetivo de dotar al concepto de la complejidad que merece, Capece entiende que el mismo es el ámbito en el que se ubican los factores de producción y consumo que permiten la existencia del turismo como actividad. Este espacio es continuo y tiene límites imprecisos "(…) *que llegan hasta donde alcanzan las aspiraciones, las propuestas y las posibilidades de la oferta, y la imagen y el uso que del mismo tiene y hace la demanda*" (Capece, 2007:59).

Las actividades que se desarrollan en el espacio turístico se pueden agrupar en:

- Actividades de naturaleza turística (hotelería, servicios de guiado, etc.)
- Actividades de aplicación turística (comercios)
- Actividades de apoyo al turismo (recolección de residuos, mantenimiento de rutas, etc.)

El sistema turístico local incluye intereses y expectativas de todos los actores que lo constituyen, ya que los mismos son parte de las actividades que se desarrollan en el espacio. El turismo, como actividad socioeconómica, tiene consecuencias económicas, sociales, espaciales y políticas, y se ve influido por ellas.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En la turistificación del territorio intervienen distintos actores, cada uno con sus propios intereses.

- Inversores y Prestadores de servicios.
- Turistas
- Estado
- Pobladores

Los inversores generan el equipamiento, las instalaciones y brindan los servicios necesarios para que los turistas arriben a los destinos y disfruten de los atractivos. En este grupo también debe contemplarse a los prestadores de servicios no relacionados directamente con el turismo y a los dueños de bienes inmuebles.

El Estado es quien debe promover las políticas de desarrollo, garantizar el estatus público de los recursos, su conservación y regular las actividades de la sociedad.

Los habitantes del destino participan como inversores, prestadores de servicios, como agentes del sector público o viéndose influidos por la actividad turística aunque no se vinculen activamente en la misma. En el apartado relacionado con el desarrollo se diferenciará a los involucrados de acuerdo a su participación y capacidad de generar cambios en actores y agentes.

En el caso de estudio de la presente tesis, la configuración del espacio turístico se da en una tensión por la funcionalización del espacio desde lo productivo y como área protegida. Se trata de la tensión entre los objetivos de conservación de un espacio público y las pretensiones de los actores privados de generar lucro en ese mismo espacio, atravesados ambos por la gestión pública que debe mediar.

En este contexto, el uso que los turistas realizan del espacio del ANP y sus recursos es mediatizado por los prestadores de servicios y otros empresarios, que son los que invierten en el espacio complementario y definen qué actividades y excursiones ofrecen en el espacio público de ocio en cada temporada.

7.4 – Concepto de destino turístico

Enrique Bigne define a los destinos turísticos como "*combinaciones de productos turísticos, que ofrecen una experiencia integrada a los turistas. Un área que representa características reconocidas por los visitantes potenciales, las cuales justifican su consideración como entidad y atraen viajes al mismo. Cada vez más se reconoce que un destino puede ser un concepto percibido, es decir, que puede interpretarse subjetivamente por los consumidores, en función de*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

sus itinerarios de viaje, su formación cultural, el motivo de la visita, el nivel de educación y la experiencia previa"(Bigne, 2000:30)

San Martín Gutiérrez (2005) expresa que algunos estudios definen el destino únicamente como el espacio geográfico donde se desarrolla la actividad turística. La OMT, por ejemplo, considera al destino como el espacio hacia donde se desplaza la demanda para consumir el producto turístico. Desde otra perspectiva, "*El destino en cuanto producto turístico integral es el resultado de los procesos de transformación y comercialización que concretan los habitantes, personas, empresas e instituciones que interactúan en el espacio turístico de acogida, y es percibido por los turistas como un conjunto con ciertos rasgos de homogeneidad*". (Capece, 2007, p. 166). Cooper y otros (1993), conceptualizaron el destino como la concentración de instalaciones y servicios para satisfacer las necesidades de los turistas. Así, se puede considerar el destino turístico como un conjunto integrado por actividades, productos, servicios e instalaciones de diferente tipo. En él, se encuentran recursos naturales y culturales que se combinan para generar una experiencia al turista. En este conjunto complejo conformado por el entorno, las actividades de la población y el turista viviendo una experiencia, las cuestiones sociales, políticas, económicas, ambientales y de infraestructura, juegan roles y contribuyen a modificar el entorno natural y cultural.

En el caso de los destinos turísticos de montaña, como en el caso de estudio, el contexto territorial adquiere relevancia desde el punto de vista de los impactos que puede causar la actividad. Las pendientes y desniveles, el nacimiento de cuencas hídricas y el elevado número de especies vegetales y animales (muchas de ellas bajo conservación) implican una complejidad que requiere una adecuada planificación y conocimiento por parte de los actores que hagan uso del espacio.

7.5 - Sobre la conservación y las Áreas Naturales Protegidas

La conservación es el conjunto de decisiones y acciones tendientes al mantenimiento de los sistemas naturales y sus principales características y procesos. La conservación es el **uso, gestión y administración de los recursos naturales, de manera planificada, con el fin de mantener los mismos a perpetuidad**. La conservación incluye diferentes decisiones, entre las que puede encontrarse el no utilizar ciertos espacios o utilizarlos de cierta manera, con una mirada sistémica.

Joan Nogué (2010, citado en Cortina Ramos, 2011:4) expresa que "*si entendemos el paisaje como un escenario natural mediatizado por la cultura, como la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado, hemos de admitir que el paisaje es intrínsecamente dinámico y cambiante. Cuando se eliminan de golpe los elementos que dan continuidad histórica a un paisaje determinado y se pierde el sentido del lugar, no asistimos a una evolución del*

paisaje, sino a su destrucción". La gestión del paisaje natural implica lograr un equilibrio entre el uso social y las capacidades biológicas de recuperación de ese paisaje. Gestionar requiere modificar sin destruir.

El paradigma tradicional conservacionista se ha visto superado, ya que toda sociedad dinámica transforma de manera inevitable el paisaje. Un paisaje natural prístino ya no es posible. Es por esto que Cortina Ramos (2011) expresa que las políticas públicas sobre el paisaje deberían transitar desde el intento de conservar estáticas las imágenes de algunos paisajes a tratar de gestionar los procesos de cambio con el fin de conservar sus valores paisajísticos, la diversidad biológica y los procesos naturales que dan vida a cada sistema natural. El nuevo paradigma afirma, pues, la preeminencia del proceso sobre lo estático, de los valores sobre la imagen y del todo sobre las partes.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) define un área protegida como un espacio geográfico delimitado, gestionado mediante diferentes medios para conseguir la conservación de los servicios ecosistémicos del entorno natural y los valores culturales asociados a los mismos (Dudley, 2008)

El origen de las áreas naturales protegidas se encuentra vinculado a la voluntad de conservar lugares cuyos paisajes excepcionales representaran parte del patrimonio de una comunidad. Luego, estas áreas protegidas comenzaron a cumplir la función de salvaguardar especies de flora y fauna de alta singularidad o en peligro de extinción.

"*Los primeros parques nacionales fueron entendidos como recintos aislados, segregados de un territorio circundante en proceso de vertiginosa transformación. El espíritu de estos parques nace de una sensibilidad romántica de nostalgia de la naturaleza surgida bajo influencia del positivismo ilustrado*." (Rivas et al, 2006)

El objetivo de la conservación era mantener ciertos lugares inalterados, sin intervención social. Las áreas naturales protegidas se transformaron en espacios "isla". Este enfoque de conservación, a la larga, fue ineficaz debido a que las áreas resultaron ser de pequeño tamaño, lo que generó inconvenientes en la continuidad de los ecosistemas, en los procesos y en las áreas de influencia de diversas especies. El aislamiento de las poblaciones impide el intercambio genético y limita su zona de alimentación. Muchas veces se ha tenido que recurrir a migración artificial de individuos para que no se produjeran deformidades genéticas en la descendencia, o se ha tenido que generar corredores entre áreas protegidas para permitir el movimiento de especies.

Las áreas protegidas lejos están de ser territorios aislados. Se solapan en ellas territorios pertenecientes a diferentes estados (municipales, provinciales, nacionales), a diferentes sociedades y etnias. Todo esto genera una realidad compleja, con múltiples actores con idiosincrasias y necesidades diferentes, lo que "*representa una fuente potencial de conflicto entre la administración del territorio y los gestionadores (sic) de las áreas protegidas; si bien el*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

conocimiento sobre esta relación precisa ser ampliado, se puede asegurar que se ha nutrido tradicionalmente de un mutuo desconocimiento, de escasas relaciones motivadas por disputas territoriales o en conflictos originados en la expansión de actividades productivas en los límites o al interior de las áreas protegidas" (Rivas et al, 2006:17).

Muchas problemáticas relacionadas con la conservación de las áreas naturales protegidas tienen que ver con el tamaño de la unidad de conservación, con cuestiones de uso público interno y con actividades realizadas fuera de sus límites. Esto da una idea de la relevancia que tiene la relación entre estas áreas y las poblaciones que se encuentran dentro de ellas o en sus cercanías. "*El reconocimiento de que el manejo exitoso de áreas protegidas depende de la cooperación y apoyo de las comunidades locales es cada vez mayor. Así lo demuestra el incremento en el número de proyectos que intentan vincular la conservación de las áreas protegidas con el desarrollo económico y social local."* (Rivas et al, 2006:28)

En nuestro país, la idea principal de creación de estos espacios obedeció también a ciertos objetivos de ocupación del territorio. Las áreas protegidas de la Patagonia, por ejemplo, cercanas al límite con Chile, se crearon al mismo tiempo que se establecieron colonias agrícolas o ganaderas, para que pobladores de otras partes del país ocuparan estos espacios y afianzaran la soberanía de nuestro territorio cerca de la frontera. En 1934, la ley Nº 12.103 creó la Dirección de Parques Nacionales y el Parque Nacional Nahuel Huapi. En 1937 se creó el Parque Nacional Lanín. En la misma época fueron surgiendo o consolidándose centros turísticos cercanos o inmersos en esas áreas protegidas, como fueron San Martín de los Andes y Villa la Angostura entre otros. (APN, 2010)

Además de las problemáticas ya expresadas, relacionadas con el tamaño de las áreas y la complejidad del solapamiento con otras jurisdicciones y grupos sociales, en nuestro país las áreas protegidas suelen adolecer la falta de presupuestos adecuados y, muchas veces, la carencia de planes de manejo. Entonces, la cercanía de poblaciones a estas áreas y el uso recreativo o económico de las mismas termina generando problemas ambientales de difícil solución.

7.6 - Las áreas protegidas de papel

Bajo esta denominación se agrupan las ANP que existen sólo en una norma legal, pero que no cuentan con herramientas de gestión y manejo adecuadas para lograr los objetivos para los que fueron creadas. En este conjunto heterogéneo puede haber ANP que nunca hayan tenido un plan de manejo, que no cuenten con guardaparque, que no cuenten con un presupuesto mínimo, que no cuenten con límites reales, entre otros.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

El término “Paper Parks” (Parques de Papel) fue acuñado en el año 1999 por Stolton & Dudley, en un reporte de la Alianza para la Conservación y uso Sustentable del Bosque, entre WWF y el Banco Mundial (WWF-World Bank Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use) en el cual lo definieron como un área protegida legalmente establecida en la que las actuales acciones de manejo son insuficientes para prevenir los procesos de degradación (Dudley & Stolton, 1999)

Las áreas naturales protegidas son creadas para conservar los recursos naturales. Sin embargo, su sola creación no garantiza el cumplimiento de sus objetivos. El fenómeno de las áreas protegidas de papel se da cuando, por legislación, se designan espacios para conservación que luego no reciben recursos o no reciben los suficientes. La falta de recursos dificulta la gestión e impide la implementación de las leyes de creación. Estas áreas existen en papel, pero la conservación no necesariamente sucede, generalmente debido a la falta de financiamiento o escaso personal. Por ello, las amenazas a la conservación no pueden ser tratadas correctamente y en los tiempos necesarios (Malafaia de Figueiredo, 2007).

Cuando las áreas protegidas de papel no cuentan con la fiscalización en el terreno, el uso público acelera los procesos erosivos y de pérdida de biodiversidad. Al no poseer una delimitación concreta, las actividades culturales y económicas de las poblaciones cercanas (muchas relacionadas con la ganadería), ingresan en los límites del ANP.

Otras áreas protegidas que pueden incluirse en el término “de papel”, pueden contar con un plan de manejo que nunca fue puesto en práctica o solo lo fue durante un tiempo, o haber contado intermitentemente con las herramientas para el logro de los objetivos, lo que deja un contexto complicado en el que los usuarios y pobladores no cuentan con reglas claras de juego.

7.7 - Las Áreas Naturales Protegidas y las actividades sociales

Dentro de las áreas protegidas se pueden desarrollar diferentes actividades, dependiendo de la categoría de manejo que posean. Las actividades de uso de los recursos naturales pueden ser de tres tipos:

- Aquellas de uso indirecto que no alteran el sistema natural o los recursos.
- Aquellas que implican la extracción de recursos con un manejo adecuado del ecosistema.
- Aquellas, de uso directo y consuntivo que transforman completa o parcialmente los ecosistemas y sus recursos naturales.

En nuestro país se suelen realizar actividades forestales controladas (dentro del tercer grupo), caza controlada (dentro del segundo grupo), actividades agrícolas o ganaderas – generalmente de aquellos pobladores que se encontraban en el lugar antes de la creación del

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

parque- (dentro del segundo grupo) y actividades recreativas y educativas (dentro del primer grupo). Ahora bien, en los tres grupos de actividades se pueden plantear inconvenientes, y muchas veces se dan problemáticas relacionadas con el uso público en el territorio del área protegida. Actividades extractivas ilegales, sobrepoblación de especies exóticas (vegetales, ganado bobino y caprino, perros, aves de corral), exceso de carga de visitantes, pisoteo, fuego, basura suelen ser los principales problemas de estos espacios. La intensidad de estos problemas, probablemente será directamente proporcional a la cercanía de centros urbanos al área protegida.

Las actividades enmarcadas en el primer grupo, cuando son correctamente planificadas y monitoreadas, pueden ser una herramienta de conservación, ayudando a cumplir los objetivos del área protegida mediante la concientización y capacitación.

7.8 - Impacto actual del turismo en las Áreas Naturales Protegidas

El turismo, como actividad económica y social, genera diferentes tipos de impactos o externalidades en general. Algunos de estos impactos, dada la cercanía de muchos destinos a espacios de alta naturalidad o protegidos, tienen que ver con intervenciones negativas de la sociedad en los procesos naturales.

> "*Los impactos de naturaleza física y biológica se relacionan con las alteraciones provocadas sobre el medio ambiente (aire, agua, suelo, flora, fauna). Los impactos socioculturales del turismo se refieren a los cambios provocados en el modo de vida, en el comportamiento y sobre otros aspectos relacionados con el entorno social y cultural de las poblaciones residentes y de los propios turistas. Los impactos socioeconómicos implican alteraciones en la estructura económica de los destinos turísticos. Los impactos pueden ser clasificados en negativos y positivos*". (Tarlombani Da Silvera, 2005:62)

Según Barros, Monz y Pickering (2014), dentro de los impactos negativos que generan el turismo y la recreación se encuentran los desechos (basura, nylon, cloacales, detergentes, vidrios), el pisoteo, ensanchamiento de senderos, creación de nuevos senderos que provocan el trekking y las cabalgatas, la profundización de huellas y apertura de nuevas huellas de los vehículos 4x4, motos y bicicletas, las carreras de aventura que incluyen a cientos de participantes recorriendo espacios de alta naturalidad, el aumento de la cantidad de animales domésticos (perros, caballos, gatos, animales de granja), inserción de especies vegetales exóticas, pérdida de biodiversidad, disturbios a especies animales por presión de visitantes, robo de semillas, especies, minerales y la aceleración de procesos erosivos, entre otros.

Según una encuesta realizada sobre el estado de las áreas protegidas de Latinoamérica (De la Maza et al, 2003), la mayoría de los países que participaron de la misma señalaron que el turismo genera las siguientes externalidades en las zonas de influencia de las áreas protegidas:

Entre las externalidades positivas se encuentra la generación de empleo y negocios, aportes de recursos financieros para las áreas protegidas y una mayor concientización

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

ambiental. Las externalidades negativas expresadas son la generación de basura, la proliferación de senderos, la aceleración de procesos erosivos, el crecimiento desmedido de la construcción, la sobrecarga de la capacidad de visitantes y la afectación de la fauna local.

El documento de la encuesta, además, expresa cierta preocupación de los autores "…*si se maneja al turismo como una opción para la generación de financiamiento sin antes planear y coordinar actividades e implementar un sistema de evaluación y seguimiento*." (De la Maza et al, 2003:113).

Las administraciones de las ANP buscan minimizar los impactos negativos y maximizar los positivos. Su rol es encontrar el equilibrio entre el desarrollo de las actividades económicas y culturales y los objetivos de conservación y educación ambiental, gestionando para ello, los recursos económicos, materiales y humanos. Este rol se denomina Manejo.

7.9 - Manejo y Efectividad de Manejo de Áreas Naturales Protegidas

Existen variables, internas y externas, que obligan a los administradores de las áreas protegidas a planificar el manejo de las mismas, incorporando estrategias cada vez más complejas para dar respuesta a usuarios demandantes y a problemáticas ambientales que surgen del uso.

El manejo de las áreas protegidas puede ser definido como "*el conjunto de acciones de carácter político, legal, administrativo, de investigación, de planificación, de protección, coordinación, promoción, interpretación y educación, entre otras, que dan como resultado el mejor aprovechamiento y la permanencia de un AP, y el cumplimiento de sus objetivos*" (Cifuentes et al, 2000:5).

Las acciones de manejo deben llevar a los objetivos planteados para el área protegida. La efectividad del manejo, según Izurieta (1997) es considerada como el conjunto de acciones que permiten cumplir los objetivos para los que fue creada un área protegida, basado en capacidades y aptitudes de la administración.

Los administradores de un área protegida necesitan conocer sus debilidades y puntos críticos del manejo para definir estrategias de largo plazo y acciones cotidianas. Cifuentes (2000), plantea una metodología, adaptada de De Faría (1993), para medir la efectividad de manejo. Esta metodología, según el autor, puede ser aplicada a diferentes áreas protegidas. Plantea trabajar con indicadores de varios niveles llamados ámbitos, variables, subvariables y parámetros.

"*El ámbito es el indicador de mayor jerarquía y permite visualizar aspectos globales del manejo. Las variables son los indicadores de mayor sensibilidad para describir una acción, actividad o situación relativa a un determinado ámbito. La subvariable es un indicador de cierta especificidad, enfocada en una acción, actividad o situación relativa a una variable determinada*"

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

(Cifuentes, Izurieta & De Faría, 2000:17). Los parámetros son los indicadores de más fácil medición y apreciación.

Entre los ámbitos utilizados por Cifuentes se encuentran los siguientes:

El **Ámbito Administrativo** permite medir la capacidad de manejo institucional, en cuanto a organización, personal, manejo financiero, etc. El **Ámbito Político** mide acciones intra e interinstitucionales y la existencia de políticas de conservación. El **Ámbito Planificación** se utiliza para saber si existen y se ejecutan los planes de manejo, planes operativos u otros instrumentos de planificación. El **Ámbito Conocimientos** evalúa la disponibilidad de información y de conocimientos sobre el área protegida y sus componentes. El **Ámbito Usos Actuales ilegales** contempla aquellas actividades contrarias a los objetivos de manejo, a las normas del área o que se practican en forma tal que sobrepasan los límites permitidos. El **Ámbito Usos Actuales Legales**, evalúa las actividades compatibles con los objetivos de conservación. Por último, el **Ámbito Características Biogeográficas**, incluye factores del espacio que pueden influir en los objetivos de conservación, como son el tamaño, la fragilidad, la conectividad, etc.

También se tienen en cuenta las características biogeográficas del ANP y las amenazas externas.

The Nature Conservancy, en la década del 90, llevó a cabo un estudio de diferentes áreas protegidas en Latinoamérica, buscando realizar un análisis comparativo de una serie de temas clave para interpretar la importancia y complejidad de las problemáticas de las áreas protegidas. Se utilizaron ocho tópicos que reflejaban el contexto social y político de los parques. Entre esos tópicos se encuentran la tenencia de la tierra y uso de los recursos, vínculo entre el parque y las comunidades cercanas, manejo y resolución de conflictos, políticas provinciales o nacionales relacionadas con la conservación y el desarrollo, problemáticas que proceden de niveles regionales o provinciales. (Brandon, Redford & Sanderson, 1998)

En Argentina investigaciones relacionadas con el manejo del turismo en los Parques Nacionales Lanín y Nahuel Huapi (Boschi et al , 2000; Torre & Boschi, 2004), evidenciaron un quiebre entre la Planificación y la Gestión debido a que, luego de realizado el Plan de Manejo, se buscó el consenso y participación de la comunidad, privados y otras instituciones, sin considerar que esa participación llevaría tiempo (o incluso que algunos actores no desearan participar). En estas investigaciones surgieron también indicadores de problemas presupuestarios y de capacitación en los distintos ámbitos (político, administrativo y de planificación).

7.10 - La participación en la gestión de las áreas protegidas

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Muchas veces se dan conflictos entre la población local (y otros actores) y el ANP relacionados con fallas en la comunicación. En ocasiones, la relación entre los diferentes actores es escaza o inexistente, lo que produce una pérdida de conocimientos, habilidades y herramientas útiles. Estos inconvenientes, cuando el proceso es planificado y prolijo, se pueden minimizar a través de la participación de los actores en diferentes aspectos de la gestión del ANP.

La participación es un proceso social por medio del cual los distintos integrantes de la población, en función de sus intereses propios (vinculados con su rol social), intervienen en la vida colectiva, aportando visiones, complejizando y generando soluciones sobre aspectos que les son significativos.

En el marco de las ANP, la participación en la gestión de diferentes actores es hoy un elemento incluido en el marco legal. La intervención de pobladores, representantes de los gobiernos locales y cámaras de empresarios en el manejo participativo de las ANP permite incidir en la toma de decisiones, desde los intereses que cada actor representa y dentro del objetivo principal de conservación de los recursos naturales.

Manejo participativo es un término que se usa para describir una situación en la que algunos o todos los actores vinculados a un área protegida se involucran en el manejo de la misma. En particular, los participantes logran reconocer y definir las prioridades de manejo, los procedimientos para tratar conflictos y negociar decisiones colectivas y las reglas específicas para el monitoreo, fiscalización, evaluación y revisión de la gestión.

El proceso participativo es deliberativo. Así, teniendo en cuenta los objetivos y lineamientos de un Plan de Manejo, se plantean inquietudes y propuestas que la administración del ANP podrá utilizar en su gestión. La participación puede mejorar la gestión del uso del área protegida cuando los actores participantes cuentan con las herramientas necesarias.

Algunos autores (por ejemplo Bomni-Feyerabend, 1997) expresan que en todos los casos es importante algún nivel de manejo participativo, que puede ir desde una “versión blanda” que incluye la consulta, comunicación y búsqueda de consenso, hasta una “versión dura” que requiere la inclusión de los actores en el directorio de co-manejo del ANP.

La participación de la población y empresarios ligados a las ANP provinciales, que suelen contar con poco presupuesto y personal, permitiría disponer de una mayor cantidad de actores evaluando el estado de los recursos, previniendo los impactos, generando cambios de actitudes y conciencia pública y multiplicando la información sobre lo que protege cada área, sus necesidades y sus atractivos.

En definitiva, la vinculación real de un destino turístico con un área protegida debería tender a generar desarrollo sustentable, conservando los recursos naturales y la cultura local y mejorando la estructura social de la población.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Otero (2010) expresa que una “alianza de manejo” es sumamente positiva en la gestión de las ANP. Esta alianza se genera mediante un proceso que debe incluir diferentes momentos, como son:

- Identificación de los principales interesados en la gestión del uso público (prestadores de servicios, guardaparques, guías, administradores de las áreas, comunidades residentes).
- Generar un proceso de consulta con los interesados y talleres para trabajar consensos. Se propone trabajar con acuerdos específicos para problemas específicos.
- Proponer una agenda de trabajo por temporada y agenda de temas prioritarios de mediano plazo (de donde debería salir el POA).
- Desarrollar criterios para monitorear la marcha de las actividades y resultados de manera conjunta.
- Compartir los resultados de los monitoreos con los agentes pertinentes.

7.11 - Del crecimiento al desarrollo local sustentable

La vinculación de las Áreas Naturales Protegidas con los municipios locales y el turismo, debe superar la búsqueda del mero crecimiento económico para tender al desarrollo integral de esas localidades. Es por esto que se cree necesario distinguir, en una primera aproximación, la diferencia entre los conceptos de crecimiento económico y desarrollo.

El concepto de crecimiento suele vincularse con indicadores relacionados con el dinero y la infraestructura, pero no plantea una conexión con los recursos naturales o la distribución de la renta. El crecimiento no se relaciona con la calidad de vida y con la sustentabilidad. Para incluir esos temas se plantea el concepto de desarrollo, como aquel crecimiento que sí tiene en cuenta la sustentabilidad y la sostenibilidad de los sistemas naturales, sociales, culturales, políticos y económicos.

Luego de la segunda guerra mundial, el desarrollo en América Latina se vinculaba con un pensamiento economicista. Cuanto mayor era la producción de bienes y servicios, mayor era el ingreso y, por lo tanto, el bienestar económico. El crecimiento de un país se medía por el PBI per cápita. “*La mayoría de los debates sobre las estrategias de desarrollo se orientaban a explicar la manera de acelerar el crecimiento de la producción de bienes y servicios. Una lógica consecuencia de estas teorías era la convicción de que incrementos en el PIB per cápita sostenibles eran suficientes para disminuir la pobreza*” (Villar, 2012:9).

A principios de los 70 se comprendió que el crecimiento económico no necesariamente significaba mejoras sociales en la vida de la población. El crecimiento observado mostraba una baja equidad social, fragmentación y problemáticas políticas. “*Por esto, alentada a nivel mundial por Naciones Unidas y en América Latina por la CEPAL, se planteó una revisión de la concepción del desarrollo, en la que comenzaron a adquirir centralidad las cuestiones de las “condiciones” para lograrlo y los “efectos” que generaba”*.(Villar, 2012:9)

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Teniendo en cuenta estas condiciones se comienza a hablar del **desarrollo integral**, buscando equilibrar el crecimiento económico con los objetivos de minimización de las disparidades sociales. Por otro lado, el desarrollo local debe aprovechar los recursos locales y el capital social de la población, a través de una estrategia consensuada entre los actores públicos y privados de la zona, la provincia y la región.

Las visiones alternativas del desarrollo, a diferencia de las clásicas, ubican los temas clave alrededor de los actores, su entorno y sus relaciones. De estas variables surgen las condiciones políticas, sociales y culturales que permiten, o no, generar desarrollo. Desde un punto de vista sociopolítico, el desempeño político e institucional de las sociedades es un elemento clave para el desarrollo. Una sociedad civil articulada, con densidad institucional permite una mayor capacidad de desarrollo.

Por otro lado, desde un punto de vista cultural, la existencia de una trama social en la que se dan vínculos de confianza, potencia la cooperación y búsqueda de objetivos comunes. "*Sólo una sociedad que disponga de una imagen fuerte del nosotros como actor colectivo se siente en poder de decidir la marcha del país. Desarrollamos tal imaginario del nosotros en la medida en que realizamos experiencias exitosas de acción colectiva*. (Lechner, 2002:12)

Cuando al concepto de Desarrollo se agrega el de sustentabilidad, ambos se enriquecen y complejizan. Según Dallabrida (2008), "*la sustentabilidad debe ser reconocida en al menos cinco instancias: físico-natural (manteniendo condiciones iguales o superiores de reproducción de la vida en cada ecosistema), social (manteniendo e incrementando la calidad de vida de toda la población, y eliminando las formas de vida infrahumanas), cultural (buscando una convivencia pacífica, apacible y feliz, respetando las diferencias), científico-tecnológica (exigiendo que la producción del saber y de las técnicas tengan en cuenta la existencia de un sistema ambiental finito), económica (delimitando el progreso material)"*.

El desarrollo, para ser sustentable, requiere entre otras cosas de la participación social, de que las poblaciones locales puedan ser parte de la toma de decisiones, que se sientan partícipes, que puedan crecer desde lo cultural, educativo y en calidad de vida. El desarrollo requiere de eficiencia económica, para que las actividades que se realicen de manera planificada, ordenada y generen beneficios para la comunidad, lo que permitirá un uso adecuado de los recursos y una menor necesidad de ejercer mayores presiones sobre el medio.

El desarrollo debe tener en cuenta, sobre todos los aspectos anteriores, la capacidad ecológica de los sistemas naturales de mantener un estado de equilibrio y de continuar con los procesos que le dan las características de recursos utilizables por la sociedad.

En localidades insertas en Áreas Naturales Protegidas, en las que el desarrollo se vincula fuertemente con el uso de los recursos naturales para el Turismo, es importante plantear claramente el perfil que esa actividad económica deberá tener. Según Tarlombani da Silvera (2005:225) "*La sustentabilidad pasa a ser un concepto central que propone la reevaluación del*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

papel del turismo en la sociedad contemporánea. Concepto que demanda una visión a largo plazo de la actividad económica (…)". Es decir que el turismo, como una herramienta de desarrollo, requerirá equilibrar diferentes aspectos de la gestión.

> "*El turismo sustentable es entendido como aquel que satisface las necesidades presentes de los turistas, al mismo tiempo que preserva los destinos e incrementa nuevas oportunidades para el futuro. Debe ser concebido de modo que conduzca la gestión de todos los recursos existentes, tanto desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades económicas, sociales y estéticas como del mantenimiento de la integridad cultural, de los procesos ecológicos esenciales, de la diversidad biológica y de los sistemas de soporte de la vida*" (OMT, 1998:112)

> "*El desarrollo turístico local y la gestión de los destinos deben orientarse necesariamente a la creación de ventajas competitivas, brindando experiencias significativas a los turistas; al mismo tiempo que se crean condiciones que beneficien a las empresas del sector y a la comunidad local*". (Sánchez y González, 2011:295)

Autores como Arocena (2001), Vazquez Barquero & Madoery (2001), Wallingre & Villar (2014) han expresado que existen diferencias entre lo que podemos denominar actores y agentes en el proceso de desarrollo local. Así, los actores son individuos, empresas, agrupaciones, que llevan a cabo actividades y desempeñan ciertos roles en el sistema local. Por otro lado, los **agentes de desarrollo** se relacionan con el compromiso y la acción, tienen capacidad de incidir en el proceso de desarrollo. Tienen capacidad de análisis, de elaboración de estrategias y poseen herramientas para intervenir en la gestión. Son capaces de comprender las posiciones y racionalidades de los otros agentes y actores y, por lo tanto, pueden mediar y coordinar sinérgicamente.

Los agentes de desarrollo son emprendedores, dirigentes, funcionarios, docentes, investigadores y profesionales; y pueden influir sobre el perfil de desarrollo local.

Wallingre (2014) expresa que los agentes que participan activamente en el proceso de desarrollo pueden ser agrupados de la siguiente forma:

Político-administrativos, Son las gestiones municipales, provinciales, regionales, nacionales y supranacionales. Administraciones de Áreas Naturales Protegidas, Organismos de Turismo, Organismos de Cultura, Partidos Políticos.

Económico-productivos, Empresas de diferentes dimensiones que pueden estar integradas en asociaciones o cámaras empresariales. Emprendedores y prestadores de servicios turísticos, colegios y asociaciones de profesionales, organizaciones de trabajadores y empresarios, entidades financieras.

Socio-territoriales, Son asociaciones vecinales, movimientos sociales, ONG y medios de comunicación.

Los orientados a la lógica del conocimiento son universidades, centros de investigación, consultoras y agencias de desarrollo.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Estos agentes son quienes definirán, proyectarán y gestionarán propuestas al mismo tiempo que buscarán sumar otros actores. Para buscar el desarrollo (y en el caso de estudio de la presente tesis, la conservación) es indispensable transformar actores en agentes.

7.12 - El municipio como Agente de Desarrollo

Según Villar, un agente de desarrollo debe contar con capacidad de gestión y recursos (económicos, políticos y sociales) para generar acciones tendientes a modificar la realidad.

El agente de desarrollo que mayor contacto tiene con el territorio y la sociedad es el municipal.

Para planear, gestionar y evaluar las políticas turísticas el funcionario debe trabajar como facilitador para que los actores privados del sistema turístico local puedan alcanzar sus objetivos.

> "*En efecto, armonizar y conducir políticamente intereses de los distintos actores es la nueva tarea de los políticos locales, lo que supone una relación más dinámica con los actores. Así, si el perfil del funcionario tradicional rescataba las capacidades de administrar con eficiencia, obtener recursos y asignarlos, ahora se incorpora la capacidad de liderar proyectos innovadores en los que debe superar bloqueos, canalizar y diluir los conflictos, en fin, articular los actores locales*". (Villar, 2009:230)

En el marco del desarrollo local, al que en esta tesis se une el de la conservación, los actores poseen una racionalidad limitada (Villar, 2004), cada cual tiene objetivos diferentes, no siempre explícitos, que se relacionan con su conocimiento de una parte de la realidad. Por otro lado, la relación de los diferentes actores no se da con la totalidad de los actores restantes, sino que suele ser radial (con el municipio en el centro) y pocas veces con otros sectores del mismo sistema. Estas características de **vinculación escasa** y **racionalidad limitada** requieren de un municipio activo trabajando para empoderar a los demás actores y transformándose en un nexo entre ellos.

Noemí Wallingre (2014:104) expresa entre las responsabilidades más relevantes del municipio en el desarrollo y gestión del turismo:

> "*fijar bases y objetivos claros para iniciar y liderar los procesos de planificación e implantación* ***de acuerdo con los consensos alcanzados;*** *convocar, alentar, promover y facilitar distintas alternativas de desarrollo;* ***articular las políticas municipales con las provinciales, regionales y nacionales****; trabajar junto con los empresarios en el establecimiento de políticas y estrategias para el desarrollo y la gestión sustentable del turismo;* ***impulsar, fortalecer y sostener mecanismos de cooperación público-pública y público-privada-intermedia para la gestión****; definir y aprobar los planes de ordenamiento urbano y territorial para establecer los tipos de uso del suelo y* ***limitar las ocupaciones desmedidas****; elaborar programas de evaluación de impactos del turismo sobre el destino; proteger y conservar los atractivos turísticos y* ***colaborar con los organismos intervinientes en su custodia y puesta en valor****;* ***garantizar el acceso a la información*** *pertinente y clara a toda la sociedad civil y* ***facilitar los mecanismos para***

su participación *en los temas que interesen (ambientales, culturales, etc)*".(las negritas son del tesista)

7.13 - El empoderamiento

El empoderamiento es un concepto relacionado con la búsqueda de equilibrar una relación de poder. Es un proceso mediante el cual se aumenta la confianza en las propias capacidades de los individuos, y por tanto de la sociedad, que permite transitar un cambio en la capacidad de lograr objetivos de mejora de la calidad de vida (Betancor, 2011). Los cambios positivos son impulsados por personas que manejan información y conocen el contexto en el que se desenvuelven y cuál es su rol dentro del mismo. El empoderamiento brinda herramientas para la toma de decisiones y para lograr una visión crítica sobre la realidad. Cuando las personas confían en sus capacidades pueden entender el valor de sus recursos, reconocer qué acciones pueden resultar negativas y qué aspectos relacionados con su rol pueden aportar. Conocen su identidad como grupo social, y poseen mayores capacidades de elegir y actuar.

El empoderamiento, cuando se relaciona con la gestión de un área natural protegida, tiene que ver con posibilitar que los actores clave adquieran conocimientos sobre estrategias de conservación y habilidades que los impulsen a participar y promover la protección de los recursos naturales. Así, los actores de un sistema complejo como el que representa un destino turístico dentro de un área protegida, tenderán a pensar las problemáticas y soluciones desde una mirada comunitaria, contextualizada ambientalmente y menos individualista.

7.14 - La contextualización ambiental

Uno de los principales inconvenientes que tiene la conservación es la creencia de que se trata de un problema exclusivamente científico-técnico. Es lo que Patricia Callaghan Pitlik (2003) denominó "descontextualización ambiental". De este modo, la participación de la población es mínima, perdiéndose aportes valiosos de otros actores. Una consecuencia del fenómeno de descontextualización ambiental es el desconocimiento sobre la utilidad de la conservación.

Los espacios de participación y los canales de comunicación formales permiten que todos los actores estén al tanto de los aspectos críticos de conservación de un área protegida. Un lenguaje común entre la administración del área protegida, los pobladores, las empresas, los guías y el gobierno local facilita el trabajo conjunto y el logro de los objetivos de conservación.

La responsabilidad compartida, que brinda la participación y el conocimiento, es una de las herramientas más importantes en la gestión del uso de los recursos naturales (luego de las leyes

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

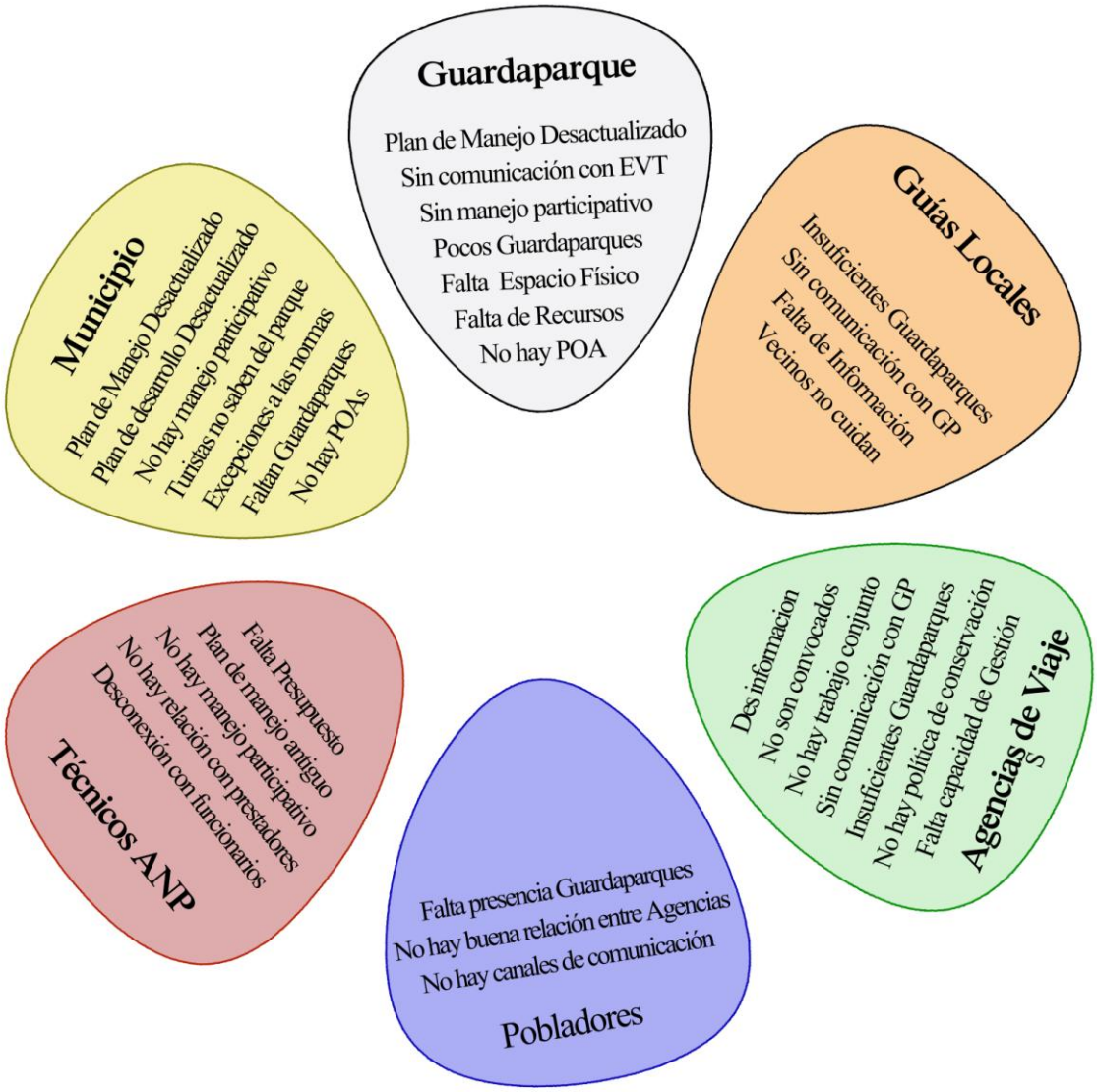
de creación de las ANP, los Planes de Manejo y el presupuesto imprescindible). Gestores del área protegida, gestores del municipio local y pobladores (empresarios y vecinos) deben entablar un diálogo que permita desarrollar estrategias de uso, educación ambiental y control, de cara a la búsqueda de soluciones conjuntamente.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

8 – Resultados

En el presente capítulo se presentan los resultados de la investigación, haciendo hincapié en la visión de los actores involucrados con el crecimiento del turismo y con la administración del ANP, para luego enfocar el análisis en Dimensiones, Variables e Indicadores.

Gráfico N° 5 – Problemáticas planteadas por los actores entrevistados



Fuente: Lic. Juan Manuel Andrés 2014

8.1 - Análisis de aspectos relacionados con la Administración del ANP. La visión de Uso Público y Personal de Campo

Para reconocer la visión de los actores relacionados con la administración del ANP con respecto a los aspectos críticos de la conservación y el crecimiento del turismo se realizó un análisis de contenido de las entrevistas en profundidad realizadas al equipo técnico de Uso Público de la Dirección General de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales Protegidas y a la Guardaparque asignada a la unidad de conservación. Los resultados expresan cuestiones vinculadas a la estructura burocrática de la administración, el presupuesto, la capacidad de gestión, la articulación de actores, la comunicación y los espacios de participación.

La estructura y la capacidad de resolución

El uso público turístico recreativo del ANP y la realidad de los prestadores de servicios del destino, poseen una dinámica diferente a la de la administración del SPANP. Esa dinámica cotidiana genera cambios en el sistema turístico y de conservación que son difíciles de contener por parte de las estructuras rígidas descriptas por los entrevistados vinculados con la institución. Estas estructuras, por otro lado, impiden una correcta articulación intra e inter institucional y el intercambio de ideas y proyectos con otros actores del sistema local.

El SPANP tiene ciertas características que lo diferencian de la Administración de Parques Nacionales. Quizás la más relevante sea la centralización de la política y planificación en un solo sitio. Esto significa que no existe una intendencia en cada área protegida. Tampoco cuentan con estructura administrativa ni presupuesto propios. Tanto la administración, como la planificación y la asignación de presupuesto de cada unidad de conservación se realizan desde la Dirección General de Control de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales Protegidas.

La estructura del SPANP muestra a las unidades de conservación como apéndices a los que se llega con acciones definidas por los equipos técnicos. **Las decisiones políticas y técnicas se toman en su oficina central, alejadas de las dinámicas sociales y naturales de cada unidad de conservación**. En este sentido, la gestión del uso público de las áreas protegidas provinciales es **burocrática**, **estandarizada** y **poco flexible** para dar respuesta a una realidad social dinámica y compleja. Esto genera poca capacidad de respuesta a las necesidades locales, y a cambios o impactos generados en el uso habitual del espacio del ANP.

> *"(…) los GP están en el campo y conocen una realidad que para nosotros, desde acá, es difícil de ver. Nosotros, por otro lado, con la información que ellos nos dan, planificamos y*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

proyectamos." (Gabriela Frigo – Uso Público, Dirección General de Control de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales Protegidas)

Las acciones no sistemáticas de campo, que requieran uso presupuestario o herramientas diferentes a las habituales, son remitidas por los GP a la Dirección, para ser evaluadas. Muchas veces estas acciones (que son requeridas para solucionar cuestiones puntuales) deben ingresar en un Plan Operativo Anual (POA), en donde se las contextualiza en un programa, se consigna su costo y las personas a cargo. Luego este plan debe ser aprobado, para así generar la solución. Si se tiene en cuenta que existen 11 ANP en el sistema provincial, y es el mismo equipo técnico el que debe generar los POA, el resultado es un procedimiento ineficiente, que ataca los problemas tarde (muchas veces el proceso lleva de 2 a 3 años). La realidad también muestra que los POA no son aprobados porque demandan uso de presupuesto. Por lo cual sólo son herramientas de uso interno que plantean objetivos alcanzables parcialmente.

"(…) nuestras propuestas mueren en la oficina del Director General, y si no es ahí, mueren en Zapala, en la oficina del Director Provincial de Recursos Naturales. (Gabriela Frigo – Uso Público, Dirección General de Control de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales Protegidas)

"(…) hay muchas actividades que no están reguladas ni reglamentadas y que se superponen con el uso público. Por ejemplo, el uso de motos. Es un problema. Que es una cuestión de gestión, pero desde la dirección no se hizo nada. Las motos circulan por todo el parque.
Después las carreras de aventura (tipo K42). Casi todos los años se hace una carrera de este tipo. Nosotros hicimos una propuesta para reglamentarlas, sectores por donde se deberían hacer, condiciones, etc. Pero tampoco se aprobó." (Gabriela Frigo – Uso Público, Dirección General de Control de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales Protegidas)

Presupuesto y recursos

Las ANP del sistema (aquellas que cuentan con plan de manejo y en las que existe uso público) tienen asignados Guardaparques y un equipamiento mínimo. **El presupuesto para cumplir los objetivos de conservación**, según los entrevistados, **es insuficiente** y se asigna de acuerdo a necesidades planteadas en los POA, por disposición del poder ejecutivo provincial y con la aprobación de la Legislatura. La mayor parte del presupuesto se utiliza en sueldos del personal y otros gastos corrientes.

La entrevista con la GP reflejó una importante **falta de recursos y herramientas de trabajo** para el personal de campo. Desde equipamiento de comunicaciones (radios VHF), herramientas manuales y materiales para mantenimiento de cartelería y senderos, hasta un centro de interpretación y vehículos.

"(…) la mayoría de las cosas que no se dan, es por falta de recursos. Nosotros tendríamos que tener un presupuesto aprobado." (Paola Pastoriza – Guardaparque)

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Si bien la ley N° 2.594, de creación del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas (SPANP), establecía en su artículo N° 32 que debía reglamentarse dentro de los ciento ochenta (180) días de su publicación en el Boletín Oficial, ocurrida el 1 de agosto de 2008, esto no se cumplió, por lo que varios puntos importantes de su propuesta no fueron implementados. No se elaboraron los planes de manejo de 7 de las 11 ANP del sistema; el Cuerpo de Guardaparques (GP) no tiene suficiente personal y no se establecieron los montos de las Unidades de Infracción, entre otros.

> *"(…) lo que nos está faltando, además de los recursos, es personal. Imaginate que somos uno por guardia y tenemos que cubrir 28.350 hectáreas."* (Paola Pastoriza – Guardaparque)

> *"Acá por guardia deberíamos ser 5. Dos personas que se encarguen de Copahue, Volcán y Salto del Agrio. Dos personas que se encarguen de todo este sector* (Caviahue), *donde tenés mucha presión de uso público. Y una persona que esté en la casa para recepcionar todo lo que sea comunicación y realizar trabajo administrativo"* (Paola Pastoriza – Guardaparque)

La escasez de personal técnico y de campo, profundiza la ineficiencia burocrática, porque no se cuenta con la cantidad suficiente de personas que puedan resolver problemáticas en el campo o en niveles intermedios. Según lo expresado por los entrevistados, el número de personal de campo mínimo con el que debería contar el parque es de 10, para que haya 5 GP por turno. Cuando se realizaron las primeras entrevistas, en el año 2011 había en el área una GP y un baqueano. Al 2014 sólo estaba asignado el baqueano, con amplio conocimiento del área, pero limitadas herramientas técnicas y administrativas. En el mismo sentido, el SPANP cuenta con dos áreas técnicas (Uso Público y Conservación) compuestas por dos personas cada una, para hacer frente a toda la planificación de las 11 áreas naturales protegidas. La principal causa de la baja cantidad de personal del sistema es presupuestaria, y está vinculada con la excesiva carga de personal estatal en el presupuesto general provincial.

En el año 2011 se sancionó el decreto 1186/11, que reglamentó solo tres artículos (22, 23 y 24), relacionados con la creación del "Fondo de Fomento de las Áreas Naturales Protegidas". Es importante destacar que, **aunque el fondo fue creado y reglamentado, en la actualidad no está funcionando**, y la gestión de las ANP, la ejecución de programas, la capacitación y la puesta en marcha de planes de manejo debe financiarse por asignación presupuestaria tradicional o mediante la gestión de fondos de instituciones nacionales o internacionales, que ingresan al sistema para proyectos ejecutivos con la intermediación de entes autárquicos, con el fin de no ingresar en las cuentas provinciales y su burocracia.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

"(…) nosotros hoy tenemos un lío para recibir fondos nacionales o internacionales. Para que la plata que ingresa no entre a rentas generales de provincia, se usan cuentas de entes autárquicos, como por ejemplo CORFONE (Corporación Forestal Neuquina)*, o de ONGs. Siempre hay que buscar una figura paralela que permita aplicar los fondos."* (Gabriela Frigo – Uso Público, Dirección General de Control de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales Protegidas)

"En el Parque Provincial Copahue, por ejemplo, conseguimos plata de JICA (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional)*, de Responsabilidad Social Empresaria de empresas petroleras, de Nación... La refacción de la casa del aeropuerto que usan los GP la pagó la provincia. Con la Ley de Bosques pudimos pagar la primera etapa del sendero de madera del sector de araucarias de las 7 cascadas."* (Martín Lázaro – Uso Público, Dirección General de Control de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales Protegidas)

El Fondo de fomento de las áreas naturales protegidas se compone, según la ley, por diferentes ingresos, entre los que se encuentra el dinero obtenido en concepto de multas, pero al no haberse establecido mediante reglamentación los montos de las unidades de infracción, las mismas no se llevan a cabo bajo esta legislación (existe un solapamiento en este tema con la ley de ambiente y la ley de fauna).

Herramientas de planificación y capacidad de gestión

Dentro de las herramientas de planificación con que cuentan las ANP, se encuentran los Planes de Manejo y los Planes Operativos Anuales (POA). Un Plan de Manejo (o Plan de Gestión) es un instrumento de planificación estratégica que contiene las directrices necesarias para orientar la gestión del área protegida y para su seguimiento. Este documento parte de un diagnóstico del ANP y plantea objetivos de conservación, estrategias para lograrlos y el ordenamiento del espacio. Se debe elaborar en forma participativa, en base a los recursos financieros, humanos e institucionales disponibles. Es una herramienta rectora clave para la toma de decisiones. (Administración de Parques Nacionales, 2010)

De acuerdo a los informes consultados y las entrevistas realizadas, el plan de manejo del Parque Copahue se encuentra desactualizado, desde el diagnóstico y desde las propuestas.

"El plan de manejo que tenemos es muy viejo, hay que modificar muchas cosas, y para eso se necesita dinero" (Paola Pastoriza – Guardaparque)

"En los planes, se establecen actuaciones, por áreas temáticas, y ahí la gente de Uso público tiene ciertas tareas, la gente de Conservación tiene otras, y los GP otras. Hoy, el plan de manejo está tan desactualizado que lo vamos agiornando de hecho, con el trabajo anual." (Martín Lázaro – Uso Público, Dirección General de Control de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales Protegidas)

"(…) es importante que la dirección provincial comience a gestionar que se generen esos planes, porque si no, no sirve de nada. Es como tener alambrado un pedazo de tierra" (Paola Pastoriza – Guardaparque)

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En estas visiones se expresa cabalmente la realidad de un Área Protegida de Papel, cuya principal herramienta de gestión no se cumple porque ya no responde a la realidad del estado de los recursos naturales y el uso del espacio. Desde la década del 80, se modificaron la zonificación y los usos que las personas realizan de la unidad de conservación.

Un emergente de las entrevistas con personal de Uso Público fue que los objetivos del plan de manejo no se cumplieron, principalmente, por deficiencias en la gestión.

> *" (…) lo loco de todo esto es que Caviahue debe ser el destino más planificado de la provincia. Entonces, cómo se llegó a eso? Por falta de gestión."* (Martín Lázaro – Uso Público, Dirección General de Control de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales Protegidas)

> *"La provincia planificó, pero fue la primera que obvió la planificación, cuando por excepción se entregaban lotes que estaban reservados para un uso y se les daba otro. Aceptó que a la segunda residencia se la tomara como un área de equipamiento hotelero. Tampoco puede echársele la culpa de todo al municipio."* (Martín Lázaro – Uso Público, Dirección General de Control de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales Protegidas)

En base a los planes de manejo se elaboran cada año los POA, que expresan objetivos específicos y acciones a realizar por diferentes personas, con ciertas herramientas en determinados tiempos.

Los POA son tanto herramientas de planificación como de comunicación de objetivos y proyectos. Son elaborados en conjunto por los GP y el personal técnico, de acuerdo a las necesidades que los GP ven en el campo y las estrategias que plantean los técnicos. A veces hay desajustes entre unos y otros, o entre los que elaboran los POA y los decisores políticos. Estas cuestiones llevaron, por ejemplo, a que desde el 2010 no se aprueben los POA. Lo mismo sucede con proyectos de resoluciones y reglamentos que fueron presentados por los equipos técnicos y que no siguen su curso administrativo formal. Se vislumbra aquí una clara decisión política de no dotar de herramientas de trabajo al sistema de áreas protegidas.

> *"Los técnicos no renovaron el POA este año* (2011)*, por cuestiones políticas. Eso nos trae problemas. A mí no me importa que los técnicos estén de acuerdo con el gobierno que esté y los directores. Yo necesito renovar el plan de manejo. Nosotros en el POA ponemos todas las prioridades para el año. Sabiendo con qué recursos contamos y conociendo lo que pasa porque estamos en el campo. Pero cuando eso llega a Neuquén, desde el escritorio, el equipo técnico de todo lo que pusiste te deja dos ítems*. (Paola Pastoriza – Guardaparque)

> *"(…) nosotros pretendemos que los POA siempre se aprueben por disposición. En ellos nosotros ponemos montos de lo que nos va a llevar cada actuación. Si logramos la disposición nos aseguramos que va a estar la plata para todo. Los últimos POA que presentamos no los aprobaron. Así que nosotros nos manejamos con planes internos nuestros, que guían nuestro trabajo".* (Martín Lázaro – Uso Público, Dirección General de Control de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales Protegidas)

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Articulación interinstitucional y participación

El texto del Plan de Manejo del Parque era claro en **la necesidad de asegurar una relación fluida (comunicación y consulta mutua) entre las autoridades del ANP y del municipio**, dada la interdependencia que existiría entre ambas jurisdicciones. **Planteaba como conveniente la creación de una comisión mixta para analizar y expedirse acerca de los temas de interés común**. Uno de los temas principales a trabajar en conjunto eran las pautas a aplicar en las zonas de tratamiento de residuos y efluentes.

El plan proponía que el área protegida debería tener una dirección asentada en Caviahue y que los programas estén a cargo de personal residente en el área, independientemente del apoyo técnico que pudiera requerirse. Es decir que planteaba un sistema descentralizado o desconcentrado, con presencia de la administración en la localidad y con mayor capacidad de resolución que la que muestra hoy.

La presencia de la administración del ANP en el destino y el trabajo conjunto con el municipio planteaban definiciones importantes de cómo se debía articular el turismo y la conservación. En la actualidad estos aspectos no se tienen en cuenta en la gestión cotidiana.

> Los integrantes del directorio de manejo participativo*"(…) se juntaban periódicamente. Se resolvieron varias cosas. Pero bueno, eso después dejó de funcionar y nosotros en todas las gestiones volvemos a insistir, pero no logramos que lo pongan en práctica en ningún área protegida."* (Gabriela Frigo – Uso Público, Dirección General de Control de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales Protegidas)

Si bien, y de acuerdo con el plan de manejo, se ha formado un **directorio de manejo participativo**, desde el año 2010 y hasta hoy **no se volvieron a reunir los diferentes actores** del sistema local. Uno de los principales inconvenientes que plantean es la imposibilidad de los técnicos de la administración del sistema provincial de áreas protegidas de viajar a Caviahue periódicamente para coordinar las reuniones. El personal de Uso Público expresó que ellos están disponibles para que se vuelvan a poner en práctica las reuniones de manejo participativo en todas las áreas protegidas pero, según los entrevistados, los funcionarios no lo desean.

Por otro lado, los técnicos expresaron que **no tienen relación con los prestadores de servicios** del destino. Sólo cuando Turismo de provincia les envía documentación para habilitarlos para realizar excursiones.

El mayor problema de trabajo lo tienen **con los funcionarios de su propia institución. No hay relación y las propuestas que elevan suelen ser archivadas**.

Cuando se consultó al personal de uso público sobre la relación entre el crecimiento del turismo y los objetivos de conservación del Parque Provincial, y si creían compatible el desarrollo

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

en conservación, expresaron que debería ser indispensable, pero en las condiciones actuales no era posible.

> ***"Caviahue no ha tenido un crecimiento ordenado, entonces eso hace muy difícil hacerlo compatible. Hoy se prioriza un metro cuadrado para construir que para conservar."*** (Martín Lázaro – Uso Público, Dirección General de Control de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales Protegidas)
>
> *"Nosotros siempre decimos que el entorno natural de Caviahue es lo que lleva a la gente. Cuando se comience a afectar esa naturalidad, va a haber consecuencias. Y ahí se va a comenzar a trabajar de otra forma. Hasta que no suceda eso…"* (Martín Lázaro – Uso Público, Dirección General de Control de Recursos Faunísticos y Áreas Naturales Protegidas)

La mentada articulación entre el crecimiento del turismo y la conservación requiere, para tender a la sustentabilidad del sistema, de una correcta comunicación entre los actores involucrados.

De acuerdo a las entrevistas, existe poca comunicación entre los privados y la administración del ANP. La GP expresó que las agencias no comunican las excursiones con grupos a los diferentes atractivos dentro del parque, no se registran las salidas ni cantidad de pasajeros con que cada agencia trabaja diariamente. Si bien hay excepciones, las agencias no suelen tener contacto con los GP ni ofrecen ayuda. En casos puntuales, los guías dan aviso a GP cuando encuentran indicadores de deterioro de algunos sitios. Por otro lado, la **relación entre las agencias receptivas no es positiva**, presentándose rispideces producto de la competencia, incomunicación y, por ende, inexistencia de trabajo articulado.

La administración del ANP no posee un espacio físico de contacto con los pobladores y los turistas. Tampoco se cuenta con un sitio de comunicación y educación ambiental dentro del parque. En el momento en que se realizó la entrevista existía un proyecto para construir un centro de visitantes que permitiría tener mayor contacto con la población, los prestadores de servicios y los turistas. En definitiva, establecer físicamente a los representantes del parque dentro del pueblo y generar un canal de comunicación.

Parte de la dificultad de articulación entre actores tiene que ver con deficiencias en la comunicación. Esta puede tener su origen en la percepción que cada uno tiene de su rol dentro del sistema y del rol de los demás. La GP siente que no cuenta con las herramientas, que los técnicos no se adaptan a la realidad y que los actores locales no cooperan. Los técnicos entienden que los funcionarios no quieren tomar decisiones ni asignar recursos y que el municipio toma malas decisiones. Los privados esperan que el Estado (municipal y provincial) genere los espacios de comunicación, fiscalice y ordene (un rol esperable por parte del estado).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Entienden que no existe una política estatal con respecto al desarrollo del turismo y la conservación de los recursos naturales. El estado municipal no cree tener que ver con el área protegida y entiende que las agencias tienen que generar sus propios espacios. Los pobladores, descontextualizados ambientalmente, no se sienten parte de la gestión del uso de los recursos naturales. Al no visualizarse claramente el rol de administración del ANP, los demás actores pierden de vista las limitaciones de su accionar dentro del parque.

Problemáticas cotidianas

Según la GP, existen ciertos espacios de uso turístico que muestran señales de sobrecarga. Los pobladores generan problemas de convivencia con el medio local. Se hace un mal manejo de la basura, hay descontrol en el crecimiento de la población canina y no se resuelve correctamente el tratamiento de residuos líquidos del pueblo. En cuanto a aspectos críticos que el personal de uso público nota en el territorio, se menciona el control y monitoreo de actividades, la necesidad de dotar al área de infraestructura e instalaciones y mejorar las existentes, el ordenamiento de senderos y la regulación de actividades no reglamentadas a la actualidad y que se superponen con el uso público. Entre ellas las carreras de aventura, el enduro, etc.

8.2 - Análisis de aspectos relacionados con el Crecimiento del destino. La visión de empresarios, municipio y pobladores.

La visión de la articulación entre crecimiento y conservación desde los prestadores de servicios y municipio permite reconocer los aspectos críticos relacionados con el desarrollo del destino turístico y los impactos de la actividad (su planificación y su dinámica cotidiana) sobre los recursos naturales del ANP. Para ello se realizó un análisis de contenido de las entrevistas en profundidad realizadas a dueños de Agencias de Viaje receptivas locales, a guías locales que realizan excursiones dentro del parque, a funcionarias del área de turismo municipal y al intendente de la localidad. Los resultados expresan cuestiones vinculadas a la articulación entre actores, la comunicación, los espacios de participación, la planificación del sistema local y la capacidad de gestión de la administración del ANP.

Presencia de la Administración en el Parque

De las entrevistas realizadas a las agencias de viaje y a los guías de la localidad se desprende principalmente la escasa presencia de la administración del ANP en el terreno. Los prestadores de servicios entienden que la cantidad de GP en el campo no es suficiente y que no se los ve en las excursiones, controlando los recursos.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Este es un aspecto importante en la protección de los sistemas naturales, ya que sin personal de campo fiscalizando las actividades sociales in situ, no se puede garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación.

> A los GP *"(…) no se los suele ver. Por ejemplo en las siete cascadas está prohibido pasar por muchos lugares a caballo y hay gente que lo hace. Está prohibido el fuego y se hace, está prohibido acampar en muchos lugares y se hace… Si no hay gente que controla, es imposible."* (Adriano – Dueño de Agencia Receptiva)

La presencia institucional no sólo tiene que ver con la fiscalización cotidiana en los senderos y espacios de uso turístico-recreativo, sino también con la interacción con los pobladores, las acciones de capacitación y concientización y con un espacio físico dentro del pueblo, en el cual funciona un centro de visitantes y las oficinas de los GP.

> *"(…) ellos antes tenían una iniciativa muy linda, que eran charlas abiertas a la comunidad. Hoy creo que no hay una política de Estado. Porque yo creo que si estoy en un área protegida, lo que tengo que hacer es dar información a la población. Tiene que haber más presencia."* (Fernando, Dueño de Agencia Receptiva)

> *"Hoy hay una sola GP y la pobre no puede hacer todo. Son más de 20.000 hectáreas a recorrer, además del mantenimiento de carteles, educación ambiental, etc. El tema es que ni siquiera se ubica en los sitios donde más uso turístico hay."* (Ariel, Dueño de Agencia Receptiva)

Los actores del subsistema turístico local entrevistados opinan que esta "poca presencia" de GP y otro personal del SPANP en la localidad tiene que ver con dos cuestiones: decisión política y presupuesto.

Relación entre actores y articulación

Los espacios de participación y los canales de comunicación formales permiten que todos los actores estén al tanto de los aspectos críticos de conservación de un área protegida. Un lenguaje común entre la administración del área protegida, los pobladores, las empresas, los guías y el gobierno local facilita el trabajo conjunto y el logro de los objetivos de conservación.

El pueblo de Caviahue ha crecido mucho en los últimos 10 años y, según expresaron algunos pobladores antiguos, se han vendido tierras a personas llegadas hace poco tiempo, con poco conocimiento de lo local y sin sentido de pertenencia.

> *"En Caviahue y Copahue no existe el trabajo en conjunto."*
> (Adriano – Dueño de Agencia Receptiva)

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

El sentido de pertenencia es parte de la percepción de cada poblador como miembro del destino. Significa, en definitiva, reconocerse parte de un sistema-turístico-en-conservación. Reconocer este perfil y su significado es esencial a la hora de buscar la participación y articulación de actores bajo la premisa de un desarrollo sustentable de la actividad en un ámbito de conservación.

La falta de acciones conjuntas fue una expresión común en las entrevistas realizadas a las agencias de viaje y a pobladores. Es una preocupación de los actores y de los agentes de desarrollo vinculados a la localidad. Esto ha llevado, por ejemplo, a que proyectos importantes para el destino y la comunicación de los objetivos de conservación, como el de un Centro de Visitantes, que permitiría establecer un contacto más estrecho entre los pobladores y turistas con el parque, no se pueda llevar a cabo; pero también impide que se desarrollen los espacios de participación que facilitarían la gestión o que las inquietudes y propuestas de los GP se traduzcan en definiciones por parte del personal técnico y político de la administración del ANP.

Los actores privados de este sistema no participan de procesos de trabajo cooperativo entre ellos y con el Estado. No se vinculan con GP, pero plantean que sería bueno para el parque que se lleven a cabo reuniones periódicas para ponerse de acuerdo en temas de interés común.

Tienen alguna relación con los GP?

"Nada, en absoluto. No hay relación."

(Adriano – Dueño de Agencia Receptiva)

En el mismo sentido expresan que reconocer canales de comunicación formal desde la administración del parque. Estos canales o espacios de comunicación, según entienden, deberían darse tanto con los privados como con el municipio, que debería transformarse en un agente de desarrollo, adquiriendo un rol protagónico en la articulación de intereses.

La **relación entre los prestadores de servicios no es positiva** y se perciben peleas entre ellos y con el municipio. Entre los guías locales la relación es, en general, cordial. Sin embargo ellos ven que los agentes de viaje no se relacionan positivamente y no suelen trabajar en conjunto. (NOTA: los guías suelen trabajar para más de una agencia). Los guías locales suelen ser, según expresan ellos mismos, muy cuidadosos con los senderos y los atractivos.

Desde el municipio se plantea que su relación con las agencias es buena, pero se encuentra en un momento crítico por la imposibilidad actual de realizar excursiones al volcán Copahue, producto estrella durante el verano. Esta prohibición se debe a que desde la última erupción del volcán rige en la localidad una alerta amarilla sobre los riesgos de nuevos episodios eruptivos. Los avances que habían realizado en el trabajo conjunto con los guías y las agencias

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

en cuanto la aplicación de la resolución 550 en el control de las excursiones se fue perdiendo por este problema. Los prestadores de servicios demandan del municipio una postura diferente, defendiendo los derechos de los pobladores a trabajar durante el verano.

Surge del tema tratado que, al no haber una coordinación por parte del municipio, y no generarse los canales y/o espacios de comunicación con los demás actores por parte de la administración del ANP, se tiende a trabajar individualmente. Los privados no están unidos, y cada uno define resolver sus necesidades diariamente como cree conveniente. Así, los tipos y cantidades de excursiones diarias, el número de pasajeros por excursión, subir al volcán pese a las restricciones impuestas y otros aspectos son definidos por cada prestador.

Relevancia de la conservación en el destino y educación ambiental

Si bien el estado general de conservación del área no se ha deteriorado significativamente, de las entrevistas a guías locales y al área municipal de turismo se desprende que en algunos sitios de uso público intensivo se visualizan indicadores de deterioro. Es el caso de la zona de las Siete Cascadas o de las afloraciones termales cercanas a Copahue. El sendero al cráter del volcán es muy transitado y un mallín de altura presenta huellas profundas de vehículos 4x4. Por otro lado, según pobladores y agentes de viaje, el pueblo ha crecido mucho y ha caído la calidad de los servicios en general. Hay mucha suciedad, los vecinos no cuidan el pueblo ni el parque. Todo esto parece deberse a la falta de educación ambiental, tanto de los pobladores como de los visitantes.

> *"Hay mucha mugre, la gente no cierra sus terrenos, deja escombros, los patios llenos de basura. Los perros viven en la calle y van a cazar al parque. Los vecinos no cuidan los frentes de sus casas."* (Adriano – Dueño de Agencia Receptiva)

> *"Mirá lo que es Caviahue, un amontonamiento de casas. Lo comparas con otros destinos y se ve mucha diferencia. Acá hay mucha obra sin terminar, mucho hierro tirado."* (Fernando, Dueño de Agencia Receptiva)

> *"(…) los que vivimos del turismo lo cuidamos, pero los que trabajan para el estado no tienen una mentalidad turística y bueno, por lo general… estamos los que vivimos del turismo y los que creen que no viven del turismo."* (Adriano – Dueño de Agencia Receptiva)

Los pobladores reconocen que la escuela de nivel medio de la localidad realiza trabajos educativos relacionados con el parque y la conservación, pero que eso no alcanza para generar cambios significativos en la actitud de los vecinos, sobre todo en el corto plazo.

Un punto importante a tener en cuenta es que, según la Secretaria de desarrollo turístico de la localidad, **cerca de un 70% de los turistas que ingresan al destino, no está en conocimiento de encontrarse dentro de un Parque Provincial**. Esto sucede, entre otras

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

cuestiones, porque los visitantes no se detienen en la oficina de informes, en los hoteles no se entrega folletería del ANP y no existe un centro de visitantes en el pueblo.

Dentro de la denominada "descontextualización ambiental" desarrollada en el marco teórico se encuentra gran parte de las problemáticas de vinculación de los pobladores y empresarios con el medio natural circundante. Esta descontextualización ambiental genera que el uso no sea adecuado, que no se planteen acciones de apoyo a la conservación ni trabajo conjunto, pero también implica que se prioricen aspectos económicos por sobre el equilibrio entre el desarrollo y la conservación.

> "*Parece que a nadie le conviene que haya un área protegida. Pesa más lo inmobiliario*." (Ariel, Dueño de Agencia Receptiva)

El manejo participativo

El manejo participativo permite a la administración de un ANP reconocer y definir las prioridades de gestión, los procedimientos para tratar conflictos y negociar decisiones colectivas y las reglas específicas para el monitoreo, fiscalización, evaluación y revisión del uso público dentro de la unidad de conservación.

Dentro de esta estrategia de gestión, la administración del ANP y los gobiernos provincial y municipal, son quienes deberían liderar el proceso de empoderamiento y planificación comunicacional con el fin de articular esfuerzos en pos de conservar los recursos naturales. En las entrevistas realizadas a privados y pobladores se expresó que estos actores no generan los espacios ni brindan herramientas para tal fin. Así, lo que los diferentes actores ven como ausencia (tanto en la disponibilidad de GP en el campo, disponibilidad de información, política de desarrollo o conservación por parte del Estado), parece tener que ver con el desconocimiento del trabajo de los otros actores del sistema. Se desconocen las misiones y funciones de los GP, se desconocen los programas y proyectos en los que trabajan las diferentes áreas del Estado provincial y municipal y, en definitiva, se desconoce la posibilidad de involucrarse como pobladores interesados.

> *"Antes estaba el directorio, en el que había representantes de todos los actores, y buscábamos soluciones para todos los temas. Pero ya no se hace eso. Esto es una cuestión de política de estado. Esto es como un electrocardiograma…. Va y viene de acuerdo al gobierno que esté."* (Fernando, Dueño de Agencia Receptiva)

Desde el año 2010 no se realizan reuniones de manejo participativo. Según expresó la Secretaria de Desarrollo Turístico Municipal, cuando se realizaban las reuniones no terminaban

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

de llenar las expectativas de los que participaban, que planteaban necesidades de acciones concretas, que se pudieran llevar a cabo y que dependieran de lo local. Eso no ocurría y se proponían acciones que luego no podían ser llevadas a cabo por cuestiones presupuestarias.

En gran parte de las entrevistas se mencionó la "**des información**". Como se expresó anteriormente, al no generarse los espacios y canales formales para empoderar a los diferentes actores y que la base de información sea la misma para todos, se comienza a generar información incorrecta. Se entiende que la comunicación de las acciones de cada parte facilitaría las relaciones. En las entrevistas se plantea que no se sabe qué están haciendo los GP, cuáles son sus planes de trabajo anual o sus prioridades, no conocen las políticas del municipio sobre los temas que les competen. En definitiva, ¿Qué rol tiene cada uno? ¿Cómo cumple ese rol? ¿Qué se requiere de los otros para facilitar su trabajo?

Políticas de desarrollo y conservación

Los entrevistados plantearon en diferentes oportunidades que "**no se ve una política de Estado"** con respecto a la conservación de los recursos en el parque. No hay presencia de los GP y tampoco se genera una presencia de la institución mediante la comunicación gráfica, centro de visitantes, etc.

Los agentes entienden que las decisiones políticas de conservación y de desarrollo, por parte del estado provincial, se dan ***espasmódicamente***. Las acciones no se mantienen en el tiempo. La provincia no dota de herramientas a la administración del área protegida para que se pueda cumplir con los objetivos de conservación. En definitiva, se desdibuja su rol en el manejo de los recursos, controlando y marcando lineamientos, lo que lleva a una sensación de aislamiento en los privados y a decisiones que no son positivas para el área.

Buena parte de los problemas relacionados con las actividades turísticas parecen deberse, según las entrevistas realizadas a los privados, a **poca capacidad de gestión del municipio**, falta control de los prestadores y reglas del juego poco claras. Al no haber una coordinación por parte del municipio (que puede trasladarse también a la administración del ANP), y no generarse los canales y/o espacios de comunicación con los demás actores, se trabaja individualmente.

> *"El problema acá es sobre el rol del Estado. No digo que tiene que ser paternalista, pero sí creo tiene que marcar pautas. Un intendente en un municipio dentro de un área protegida, tiene que juntarse con los GP, con otros estamentos y decir éste es el plan de gobierno, ésta es la política de estado. Los privados deberían seguir estos lineamientos."* (Fernando, Dueño de Agencia Receptiva)

> *"Cuando se le solicita al Municipio o a los GP que fiscalicen, se pasan la bocha entre ellos. Deberían hacer un convenio para ver cómo se puede actuar, quién se hace responsable de cada cosa, ayudarse con personal, etc."* (Adriano – Dueño de Agencia Receptiva)

"No veo ninguna política por parte de Áreas Protegidas. No se ven los GP en el campo. No están. No hay un plan sobre el área urbana dentro del parque. No se sabe qué zonas son las que no se pueden transitar." (Fernando, Dueño de Agencia Receptiva)

En las entrevistas, los pobladores se muestra muy críticos con el proceso de crecimiento del municipio de Caviahue. Expresan que con la venta de lotes el municipio debía costear los servicios y que a hoy hay espacios sin redes de servicios cloacales ni de gas. La planta de tratamiento de líquidos cloacales no funciona bien y gran parte de los desechos se arrojan al lago. Según uno de los entrevistados **se loteó avanzando sobre el parque**, no se cumplió con la zonificación de construcciones dentro del ejido y se vendieron terrenos más pequeños de lo que correspondía.

"el problema es que el municipio se puso a vender más lotes de los que debía, de tamaños más chicos, para poder financiar las redes de servicios. No sé quien se robó la plata, pero hay loteos que todavía no tienen gas ni cloacas…" (Raúl, poblador y transportista)

La **especulación inmobiliaria** es un tema que preocupa a los pobladores, dado que se han entregado terrenos de gran tamaño en ubicaciones estratégicas para construir complejos y en 10 años no se ha avanzado para terminar las obras.

"En una época entregaron lotes en los mejores lugares a empresas que luego de levantar dos paredes no aparecieron más, y dejaron todo así por más de 10 años. Deberían haberles quitado esos terrenos para que el pueblo siga avanzando". (Liliana, Pobladora y administradora de cabañas)

Dentro de las entrevistas a pobladores y agentes de viaje surgió un emergente de fuerte connotación política, y que tiene que ver con la presunta decisión por parte del ejecutivo provincial de no invertir en la conservación de las áreas naturales protegidas.

Sobre la presencia de la administración del ANP en la zona: *"(…) este es un problema que viene de provincia. A la provincia no le interesa que haya una figura fuerte en el área. En realidad esto no es falta de política, es una política muy clara, no les interesa cuidar el área."* (Alejandro, poblador y dueño de cabañas)

Desde el municipio se explica que la visión del destino planificado al principio se fue modificando en el transcurso de este tiempo.

"Al ser de la misma época, el plan de manejo y el plan de desarrollo eran coherentes en lo que buscaban en cuanto a límites de crecimiento. Se hablaba de una aldea de montaña. Era clara la esencia del destino, bien planteado. Eso, ***con el crecimiento en las ventas de terrenos se fue desdibujando****."* (Verónica García, Secretaria Municipal de Desarrollo Turístico)

La visión del Intendente

El actual intendente de Caviahue (lo fue ya en tres oportunidades) explica que el crecimiento del destino fue lento, sobre todo en los primeros 15 años. A partir de la conformación del municipio (hasta los 500 habitantes era comisión de fomento) y la creación del concejo municipal, comenzó la venta de lotes a bajo costo (principal estrategia de fomento que tuvo el municipio) y el arribo de inversores hoteleros, gastronómicos y personas que deseaban establecer sus viviendas de segunda residencia.

El plan de desarrollo es antiguo y no se ha cumplido. Es por eso que desde **el municipio se está gestionando la readecuación del plan, adaptándolo a las nuevas condiciones del destino y el mercado.**

El intendente expresa que tanto por situaciones económicas, como políticas no se cumplió al pie de la letra.

> "*Hay un montón de cuestiones que se han tenido que salvar por vía de excepción. De hecho es cuestión de mirar el digesto de ordenanzas y se ve un montón de normas que exceptúan lo normado*". (Oscar Mansegosa, Intendente Caviahue-Copahue)

En ese contexto, explica que muchas directrices de desarrollo urbano, como zonificaciones, tendidos de servicios, etc. se han modificado para permitir el avance de obras que generarían empleo e inversiones directas en el pueblo. Hoy, el concejo deliberante está trabajando en modificar los códigos de construcción para facilitar el trabajo.

Dentro de las cuestiones que desean resolver es el control del crecimiento de establecimientos extra hoteleros no habilitados. Las casas de segunda residencia se transforman en cabañas de alquiler para turistas, sin estar habilitadas, sin pagar impuestos, sin regirse por los estándares de calidad buscados.

El principal límite de desarrollo del pueblo es la disponibilidad de tierra. Según el entrevistado, se debería crecer hasta ese límite, y espera que aquellos a los que le toque gestionar en el futuro no cedan ante las presiones inmobiliarias y de inversores.

> *"La política es que no se debe ampliar el ejido municipal. No avanzar sobre el Área Protegida. Lo que se programó es lo que tiene que ser. Tantas plazas hoteleras, tantos residentes permanentes, tantos prestadores de servicios. Para, precisamente, no invadir algo que es tan frágil como el Parque Provincial Copahue".* (Oscar Mansegosa, Intendente Caviahue-Copahue)

Consultado por el estado del sistema cloacal, el Intendente explicó que todavía no funciona al 100%. Existe un barrio que se encuentra por debajo de la cota de la planta de tratamiento y requiere bombeo y hay otras **cuestiones a resolver para dejar de contaminar el lago**.

Los problemas de gestión del ANP, según el Intendente, son la falta de GP, de movilidad, recursos y presupuesto del parque. Explica que **se requiere mayor capacidad de acciones directas, rápidas, ejecutivas. La falta de personal y recursos hace que todo sea muy lento, burocrático.**

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Por último, en relación a la relación entre el destino y la conservación, el intendente expresó que:

> *"Si hacemos invasión del parque hay muchos paisajes que van a desaparecer. Tenemos que crear una conciencia para no expandirnos sobre el parque."* (Oscar Mansegosa, Intendente Caviahue-Copahue)

> *"Esperemos que el que esté en mi posición en el futuro no ceda a las presiones inmobiliarias. Se mantenga firme. Ya se ha cedido mucho, te vuelvo a repetir, ha habido un montón de intervenciones que han producido un impacto importante."* (Oscar Mansegosa, Intendente Caviahue-Copahue)

8.3 - Análisis de los resultados

La metodología de análisis del caso de estudio, adaptada de De Faría (1993) y Cifuentes et al. (2000), no incluye ponderación de las dimensiones, dado que no se busca medir la importancia de cada aspecto. Los puntos críticos que surgen de este análisis generan una gestión deficiente del manejo de los recursos naturales y del desarrollo del destino e impiden una correcta articulación. Es por esto que se busca identificar esas situaciones que muestran puntos críticos a resolver para lograr un manejo adecuado.

Las cuatro **dimensiones** (Política, Administrativa, Social y Territorial) se analizan a través de **Variables** y en estas variables se identifican **Situaciones indicadoras de puntos críticos**.

Tal como se expresó en el apartado de metodología de la presente tesis, la **dimensión Política** contempla las decisiones tomadas por diferentes estamentos del Estado para desarrollar el destino y las acciones actuales. Se trata de políticas de desarrollo, de conservación y de planificación; la **dimensión Administrativa** busca describir y explicar cómo se organiza y gestiona el ANP y la vinculación entre diferentes actores del Estado. Lo administrativo comprende cuestiones financieras y de planificación; la **dimensión Social** se expresa en la complejidad de actores y su relación, la percepción, la comunicación y articulación, el manejo de información, el capital social y el grado de involucramiento; la **dimensión Territorial** tiene que ver con las características físicas del ANP, tenencia de la tierra, usos, complejidad, amenazas, etc.

Estas dimensiones permiten enfocar la mirada en cuatro grandes ejes, pero el análisis requiere dividirlas en variables de mayor detalle. Así, la dimensión política está compuesta por la decisión o no de crear, actualizar y utilizar herramientas legislativas y rectoras (leyes, decretos, reglamentos, planes); la asignación de presupuesto para cumplir las acciones propuestas en los

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

planes y reglamentos; la tendencia a regirse o no por la planificación y que esa planificación sea el resultado del trabajo intersectorial e interdisciplinario; la capacidad de gestión (lograr objetivos propuestos con las herramientas con que se cuenta) y, por último, la apertura real a la participación de los actores del sistema local.

La dimensión administrativa se compone de las herramientas que brinda el marco general de la planificación (el estado de esas herramientas); la asignación de presupuesto para cumplir los objetivos; la comunicación y articulación entre áreas e instituciones; la gestión de la participación y la posibilidad de aplicar o crear reglamentación de apoyo.

La dimensión social busca reconocer aspectos de la identidad comunitaria, el capital social el grado de involucramiento y participación y el manejo de información de la población y empresarios locales.

La dimensión territorial introduce variables relacionadas con la complejidad de ese espacio (dada por urbanizaciones, cuestiones naturales, tenencia de la tierra, etc), el modo en que se ordena el espacio, las limitantes al crecimiento (que pueden generar limitantes de desarrollo o futuras presiones sobre el área protegida) y los usos que realizan los pobladores, empresarios y turistas.

En el siguiente cuadro se pueden visualizar las situaciones que indican puntos críticos relativos a esas variables y dimensiones de análisis.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Cuadro N° 2 - Análisis del caso según Dimensiones, Variables y Situaciones

Variables	Situaciones indicadoras de puntos críticos
Dimensión Social	
Identidad comunitaria	Pobladores y prestadores son habitantes del destino, pero no se entienden parte del parque. Gran cantidad de nuevos pobladores. Falta identidad local
Involucramiento y participación	Pobladores no se involucran
	No hay relación positiva entre principales actores (Prestadores, GP)
	Las empresas y prestadores no creen que deben pedir permiso o informar actividades
Capital social	Capital social bajo
Manejo de información	Los pobladores no manejan suficiente información para tomar decisiones y participar
Dimensión Territorial	
Tipos de uso	Diferentes tipos de uso (rural, turístico -termal, ski, aventura)
	Actividades no reguladas (carreras de aventura, uso de vehículos)
Ordenamiento espacial	Falta ordenamiento urbano / Desvío del plan original
Limitantes de desarrollo	Límite de crecimiento espacial del polígono casco urbano-presiones en ANP
Complejidad Territorial	Ambiente volcánico frágil, pendientes, cobertura vegetal limitada, alta cuenca.
	La existencia de dos centros urbanos y un centro de ski dentro del ANP genera situación compleja.
	30% o más del área es propiedad privada

Fuente: Lic. Juan Manuel Andrés 2014

Lectura de los indicadores de aspectos críticos del cuadro, según dimensiones de análisis:

- **Dimensión política.**
    - **Variable Herramientas legislativas y rectoras:**

Si bien el destino y el ANP cuentan desde sus orígenes con planes rectores, se visualiza una decisión, a lo largo del tiempo, de desvincular las decisiones de crecimiento y manejo de lo planificado. Los planes no se han actualizado y no tuvieron continuidad.

La ley de creación del SPANP no fue reglamentada, por lo que gran parte de su esencia no se aplica.

Existen herramientas de uso cotidiano, como la Resolución 550, que no se actualizan a las nuevas dinámicas de uso por parte de turistas y prestadores de servicios.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

- **Variable Asignación de presupuesto:**

El punto de la ley que se reglamentó (El fondo de fomento de las ANP), no es aplicado por el ejecutivo provincial. Por ello, las acciones que requieren aportes significativos por parte de la administración del ANP no se llevan a cabo o requieren de intervención de entes autárquicos como mediadores en la búsqueda de financiamiento externo. El presupuesto asignado por el ejecutivo se utiliza en gran parte para gastos corrientes.

- **Variable Planificación:**

El caso de estudio muestra una clara tendencia a no regirse por la planificación previa. Esto se puede constatar en las excepciones en la zonificación del centro urbano, en el crecimiento sin control de número de lotes de menor tamaño al estipulado (mayor densidad de ocupación).

Los planes requieren actualizaciones que no se llevan a cabo. Los equipos técnicos se limitan a planes de trabajo anuales y acciones puntuales sobre problemáticas visualizadas en campo.

Los técnicos del ANP no son parte de los espacios de planificación o decisión estratégica del destino turístico (no son considerados un actor relevante a la hora de definir estrategias de crecimiento, promoción y uso del destino).

- **Variable Capacidad de Gestión:**

La capacidad de gestión de la administración del ANP es limitada. Más allá de la falta de actualización de herramientas macro y de presupuesto, el análisis de los Planes Operativos Anuales muestra que buena parte de lo planteado no se realiza. Por no contar con presupuesto, estos POA no son aprobados formalmente por la Dirección General y pasan a ser informes de circulación interna. No se generan los espacios participativos propuestos en la legislación y que aportarían masa crítica en la definición de problemáticas y soluciones. No se asigna suficiente personal de campo. No se gestionan fondos para proyectos relevantes como centros de visitantes, remediación de impactos, etc.

No se establecieron los montos de las unidades de infracción, por lo cual no se generan los mecanismos administrativos para multar acciones negativas.

La Gestión del uso público del SPANP es altamente burocrática, estandarizada y poco flexible para dar respuesta a una realidad social dinámica y compleja.

- **Variable Apertura a la participación:**

No existe real apertura a la participación de los actores del sistema local. En el inicio del destino y el ANP esto sucedió porque no había actores locales. En la actualidad se da porque no se generan los espacios de participación formal establecidos en la ley.

- **Dimensión Administrativa.**

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

- **Variable Planificación:**

Desde el punto de vista de la planificación actual del ANP, como se expresó anteriormente, el Plan de Manejo está desactualizado, tanto desde el diagnóstico como desde los ejes de acción. Por otro lado, no se aprueban los POA desde el año 2010, lo que lleva a que los técnicos del ANP generen documentos internos con planes de trabajo tentativos que no ayudan a solucionar los problemas de raíz.

- **Variable Asignación de Presupuesto:**

Al no aplicarse el Fondo de Fomento de ANP, el presupuesto que se asigna desde el ejecutivo se utiliza para gastos corrientes. Esto lleva a que los proyectos dentro del ANP se deban financiar con aportes externos, generando circuitos administrativos largos y complejos.

La falta de presupuesto significa poca capacidad de personal y herramientas (vehículos, espacio físico, equipos de comunicación, etc) lo que dificulta el control y monitoreo del ANP durante todo el año y en todo su territorio.

- **Variable Comunicación y articulación entre áreas e instituciones:**

Desde el punto de vista de la articulación, se vislumbra uno de los mayores problemas del sistema local. No existe en la actualidad una relación fluida entre técnicos y funcionarios del ANP y la misma es escasa con el personal de campo.

No existen canales formales de comunicación entre los actores del sistema Destino Turístico-ANP. No hay procedimientos de comunicación establecidos.

- **Variable Gestión de la participación:**

No se convocan reuniones de manejo participativo y no existen canales de consulta de la población y otros actores relevantes del sistema local.

- **Variable Reglamentación aplicada.**

Falta regulación de actividades recreativas y productivas dentro del ANP. La dinámica social y económica del destino genera nuevos usos que deben ser monitoreados y reglamentados para evitar impactos negativos en el sistema natural.

No se establecieron montos de unidades de infracción, por lo cual las acciones negativas y contravenciones no son penadas.

- **Dimensión Social**

- **Variable Identidad comunitaria:**

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

De las entrevistas realizadas a pobladores y prestadores de servicios de la localidad surge cierta falta de identidad local. Probablemente debido a que un alto porcentaje de los pobladores tienen menos de 10 años en la localidad. Aquellos con más de 10 años (que fueron los entrevistados) se sienten parte del destino, pero no mencionan en su discurso al ANP como parte de la esencia del lugar.

- **Variable Involucramiento y participación:**

Tal vez como resultado de la variable anterior es notable la falta de involucramiento de los pobladores en cuestiones relacionadas con la gestión de los recursos naturales, el manejo del ANP y las decisiones estratégicas relativas al desarrollo turístico local.

Al no existir espacios de participación formal ni canales de comunicación sistemática, no se aprecia una relación positiva entre los principales actores del destino-ANP. Municipio, ANP, Turismo de Provincia, Privados, no se vinculan para tomar decisiones en conjunto de cara al desarrollo sostenible del destino.

Las empresas y guías locales no tienen contacto con GP. Esto significa que no informan sus salidas, itinerarios, cantidad de pasajeros o indicadores de impactos en los senderos que utilizan.

- **Variable Capital Social:**

La falta de cohesión social y de identidad comunitaria, el importante número de “nuevos vecinos”, la baja formación para la participación (que tiene que ver con el empoderamiento y la gobernanza) y el escaso interés demostrado en las cuestiones de manejo del ANP por parte de los pobladores, dificulta la posibilidad de revertir en el corto plazo las cuestiones de participación, articulación y comunicación.

- **Variable Manejo de la Información:**

Los pobladores no manejan suficiente información sobre los objetivos de conservación del ANP, sus problemáticas y sus necesidades. Si existiesen los espacios de participación comunitaria, esta falta de información implicaría un obstáculo para generar aportes positivos.

- **Dimensión Territorial**

- **Variable Tipos de Uso:**

Desde el punto de vista territorial, existen diferentes aspectos que agregan complejidad a la situación política, administrativa y social del desarrollo turístico y la conservación de los recursos. En el caso de estudio se dan dentro del ANP varios tipos de uso, como es el rural extensivo (por parte de comunidades originarias), el turístico termal, el turístico invernal, el trekking y la aventura (sobre todo relacionada con 4x4, cuatriciclos, motos de nieve, vehículos de oruga).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Estas actividades muchas veces se solapan espacial y temporalmente. Por otro lado, cada año surgen nuevas actividades o modalidades de actividades existentes que deben ser reguladas y monitoreadas por el personal del ANP. Esta realidad requiere una adaptación dinámica por parte de los gestores del turismo y la conservación.

- **Variable Ordenamiento espacial:**

Como se expresó en el marco referencial de la tesis y en las entrevistas, en el tiempo transcurrido desde la fundación planificada del destino hasta la actualidad, las decisiones de usos del suelo, organización territorial y crecimiento de servicios de apoyo se fueron distanciando de lo planteado originalmente. El casco urbano de Caviahue muestra falta de ordenamiento y zonificación, así como criterios diferentes para el loteo, los servicios básicos y factores de ocupación de las construcciones.

- **Variable Limitantes de desarrollo:**

Existe un límite espacial del casco urbano, dado por el polígono del ejido municipal y por las características físicas de encajonamiento del área en el que se ubica el pueblo. Teniendo en cuenta la tasa de crecimiento del destino y las modificaciones que se han realizado en el polígono del ANP hasta la actualidad, existen posibilidades de que en el futuro se vuelva a presionar sobre espacios lindantes del parque, con el fin de extender los dominios del pueblo. Esto representa, en las condiciones establecidas en esta investigación, una problemática.

- **Variable Complejidad territorial:**

Desde el punto de vista de la complejidad territorial, se contempla que el 30% del espacio del ANP es privado (zona de campo Trolope), lo que dificulta el control de los recursos. La existencia de dos centros urbanos y un centro de ski plantea un gran movimiento de personas entre sitios, además de basura, efluentes cloacales, uso de recursos, etc.

Por último, las características físicas del área de estudio, planteadas en el marco referencial, que tienen que ver con las pendientes abruptas y la cobertura vegetal limitada, aportan fragilidad al paisaje. Por otro lado, la presencia de mallines y nacimientos de arroyos y ríos (alta cuenca) genera una relevancia de los recursos para poblaciones aguas abajo. Cualquier impacto sobre el sistema natural puede representar problemáticas en otros ambientes alejados de la zona.

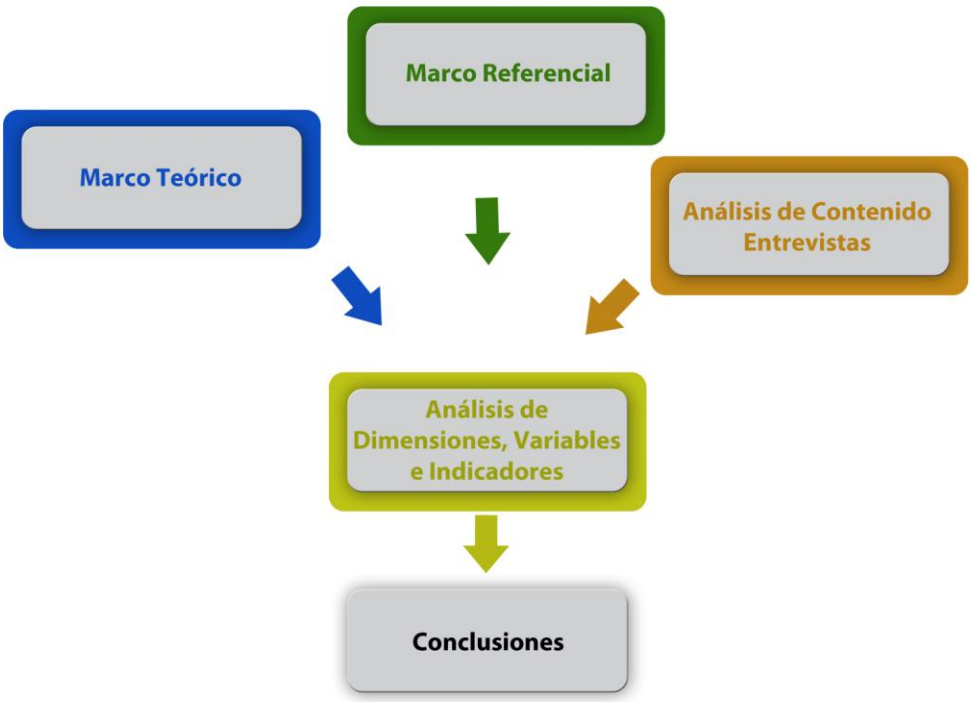
Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

9 – Conclusiones

Los contenidos desarrollados en el marco teórico y los datos del estado de situación del destino y el ANP planteados en el marco referencial sirven como base para la realización de las entrevistas. A su vez, la información contenida en las mismas, junto con el material previamente desarrollado se utiliza para realizar un análisis de Dimensiones, Variables e Indicadores de aspectos críticos relacionados con el tema de estudio. (Gráfico N° 6)

Esto conduce a las conclusiones, en las cuales se sintetizan las variables relevantes en la relación entre el crecimiento del turismo y la conservación del ANP y se definen los puntos críticos que articulan la relación y determinan que la misma sea positiva o negativa.

Gráfico N° 6 – Proceso lógico para arribar a las conclusiones



Fuente: Lic. Juan Manuel Andrés

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

9.1 – Síntesis de Variables que dificultan el logro de los objetivos de conservación del ANP.

Realizando una lectura de la columna de la derecha del cuadro N° 2, y con la finalidad de resumir y sintetizar el contenido en los aspectos más relevantes, se realizó una lista con cinco variables críticas que generan conflicto entre los objetivos de conservación del ANP y el desarrollo turístico del destino. Estos aspectos críticos, que agrupan y desencadenan otras problemáticas de la gestión, son los que aparecen en el gráfico N°7 a continuación:

Gráfico N° 7 Fuente: Lic. Juan Manuel Andrés

9.2 – Corolario

El proceso de investigación de la presente tesis, a través del análisis de información primaria y secundaria, ha llevado a reconocer diferentes etapas del desarrollo territorial del destino, los roles y visiones de los distintos actores involucrados en el crecimiento del mismo y en la conservación del ANP, las problemáticas relacionadas con el uso público y la dinámica propia de las actividades turísticas y recreativas y las dificultades de gestión que presenta el ANP.

El análisis de esta información y la posterior síntesis de los principales aspectos intervinientes en la relación entre el crecimiento del turismo y la conservación, permiten caracterizar el caso de estudio desde la complejidad de las visiones y experiencias de distintas personas, así como de etapas marcadas por lineamientos de gestión claramente diferenciados. El trabajo realizado permite identificar características estructurales de las instituciones involucradas que dejan al descubierto falencias y obstáculos que requieren definiciones políticas claras para encaminar la articulación del desarrollo turístico dentro de los parámetros impuestos por la conservación de los recursos naturales.

Las conclusiones de esta tesis permiten proponer aportes que marcarán un nuevo punto de partida para la gestión de un cambio de perfil del destino y de la reorganización de las relaciones sistémicas entre los actores y agentes del desarrollo.

Existen, dentro de la relación de actores vinculados con el crecimiento del destino y con la administración del ANP, aspectos críticos que permiten articular políticas, esfuerzos y acciones en pos de lograr el desarrollo sustentable en un contexto de conservación. Estos aspectos son **la capacidad de trabajo conjunto**, la **comunicación** y los **espacios formales de interacción**.

Los resultados de la investigación demuestran claramente que en estos aspectos, tanto la administración del ANP como la gestión política municipal, tienen deficiencias a la hora de generar los espacios de comunicación y trabajo conjunto. Estos espacios formales no se crean espontáneamente. Más allá de reunirse en diversas oportunidades para resolver necesidades puntuales, las instituciones no se articulan para comunicar, capacitar ni fiscalizar.

La inexistencia de canales o espacios de comunicación limita la participación de todos los actores. Los pobladores y los turistas están “ambientalmente descontextualizados”. Al no contar con una presencia fuerte y constante de la administración del ANP, el resto de los actores desempeña sus actividades dentro del parque sin vincularse entre ellos con fines de minimizar impactos y sin el control indispensable dentro de un área protegida. No existe articulación real y sistemática entre instituciones estatales (turismo, áreas protegidas, municipio) para la planificación y gestión del sistema “Destino Turístico dentro de área protegida”.

La relación entre los prestadores de servicios que realizan sus actividades dentro del parque y el personal de campo del ANP es nula. Los prestadores no entienden que pueden aportar desde su experiencia al monitoreo del parque y a la oferta de soluciones a problemas cotidianos. Es decir, no se reconocen como agentes de conservación. Y en este sentido vuelve a

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

mostrarse la inacción estatal para complementar esfuerzos con los privados, empoderándolos y dotándolos de herramientas. El resultado es un conjunto de esfuerzos aislados del personal de campo y equipo técnico.

Si la comunicación, los espacios de interacción y la capacidad de trabajo conjunto articulan la relación entre actores, los aspectos críticos relativos a las decisiones **políticas**, el **presupuesto** y la **estructura burocrática** son los que pueden transformar un área protegida de papel en una institución fortalecida, autónoma y con capacidad de gestión.

Desde el punto de vista político, se puede decir que hubo dos etapas diferenciadas en el desarrollo del destino. La primera ligada a la tutela provincial, con la planificación del nuevo destino y de valorización del ANP. En la segunda etapa, la política provincial claramente se aleja de la conservación y no invierte para dotar de herramientas al SPANP (presupuesto, aprobación de reglamentaciones, actualización de legislación y planes, personal suficiente, espacios de participación). Por otro lado, la necesidad del municipio de dotar de servicios a los lotes en oferta y de generar indicadores de crecimiento, llevó a modificar las características de las zonas a urbanizar y el tamaño y cantidad de terrenos a la venta.

Los programas y proyectos incluidos en cualquier plan de manejo o de desarrollo requieren de recursos para ser llevados a la realidad. Una planificación sin presupuesto es incompleta y se transforma en una expresión de deseo. En el caso de estudio, se visualiza que los técnicos del ANP deben sumar a su trabajo de planificación la búsqueda de financiamiento externo, recurriendo a estrategias que involucran a otras instituciones para transformar las propuestas en acciones concretas, a veces luego de años de gestiones.

Estrechamente vinculado con la decisión política de conservar el ANP y desarrollar el destino, la asignación de un presupuesto expresa en qué medida se pretende alcanzar los objetivos propuestos. Un mayor o menor presupuesto incide directamente en la capacidad de gestión.

En el caso de estudio, se reconoce en el estado provincial la decisión de no cumplir con la porción reglamentada de la ley del Sistema de Áreas Protegidas. El fondo de fomento no se aplica y esto conlleva la necesidad por parte del personal del sistema, de llevar a cabo estrategias alternativas para obtener fondos para proyectos específicos. También significa, en mayor o menor medida, personal insuficiente, herramientas limitadas, espacios físicos inexistentes y canales de comunicación cerrados.

El Parque Copahue, al igual que el resto de las áreas del SPANP, requiere un fondo específico, que le permita, contando con personal, equipamiento, material gráfico y vehículos, cumplir con sus objetivos de conservación. La previsibilidad presupuestaria permite resolver fácilmente cuestiones cotidianas, enfocando el esfuerzo de los planificadores en generar las herramientas de largo plazo (actualización del Plan de Manejo, aprobación de POAs, creación de reglamentaciones específicas, planes de concientización ambiental, participación comunitaria).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Desde el punto de vista de la eficiencia en la toma de decisiones y la aplicación de acciones de manejo; así como de la capacidad de articularse con otras instituciones y actores del sistema local, la estructura burocrático-administrativa del SPANP evidencia grandes dificultades. La centralización y concentración de políticas y decisiones en un solo equipo de trabajo asentado en la capital provincial impide diagnosticar correctamente y a tiempo las situaciones complejas y dinámicas de las unidades de conservación. No contemplan la visión local de las mismas.

Las respuestas, que deberían surgir desde lo local, deben transitar un proceso de elaboración, aprobación y asignación presupuestaria que lleva tiempo y esfuerzo de gestión, y que en la mayoría de los casos termina con acciones extemporáneas y que ya no permiten solucionar la totalidad del problema.

Actualmente el ANP muestra una alta vulnerabilidad, debido al creciente volumen de usuarios y la tendencia del municipio a urbanizar, incluso sin contar con los servicios básicos requeridos. Las cuestiones territoriales como la fragilidad del sistema natural y la tenencia del suelo generan dificultades extra en el manejo del ANP.

Las nuevas modalidades turísticas y los usos de los recursos que traen aparejadas requieren reglamentaciones que especifiquen límites espaciales, de tamaño de grupo, de épocas, de condiciones, sin las cuales se puede generar impactos y alejarse de los objetivos de conservación propuestos.

Los emergentes que se dieron durante el análisis del caso de estudio muestran un panorama claro sobre los aspectos críticos en la relación del desarrollo turístico del destino y los objetivos de conservación del ANP. Un modelo de desarrollo más vinculado al crecimiento económico basado en la inversión inmobiliaria y hotelera que a una estrecha y equilibrada relación con el área protegida y la búsqueda de bienestar a largo plazo para la población local. Lo que a mediados de los años 80 parecía ser un plan novedoso y sin fisuras se fue desdibujando, a través de decisiones que ampliaron la brecha entre lo normado y lo actuado.

Los conflictos visualizados, sintetizados en aspectos críticos, deben ser abordados por los agentes de desarrollo local en un proceso que requerirá plazos más largos que los de una gestión política. De la definición de una política clara de desarrollo y conservación depende el inicio de una **tercer etapa** en el devenir de este sistema. Una etapa de **planificación cooperativa, de gobernanza y de manejo participativo.** La **articulación de actores en una comunidad con una clara identidad local, permitirá desarrollar el destino turístico dentro del área protegida.**

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

10 – Aportes. Criterios para una articulación positiva entre el crecimiento del turismo y la conservación.

Los resultados de la investigación demuestran que es necesario tomar una serie de decisiones para lograr los objetivos de conservación y desarrollo del destino. Teniendo en cuenta el perfil de la Maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo, dentro de la cual se elaboró la presente Tesis, se cree imprescindible realizar aportes a la situación problemática diagnosticada.

Estos aportes pueden iniciar el proceso de cambio para mejorar la relación turismo-conservación dentro del sistema analizado. Si bien el caso de estudio posee particularidades que lo hacen diferente a cualquier otro, es posible que las variables críticas surgidas del mismo puedan ser reconocidas en otros ejemplos de áreas protegidas de papel con uso turístico. El sistema provincial de áreas naturales protegidas (SPANP) posee 11 unidades de conservación en las cuales trabajar estos aspectos.

Teniendo en cuenta que cada individuo es la proyección de su comunidad y que el modo en que entienden el espacio depende de cuestiones culturales arraigadas, una parte de la política de desarrollo turístico y de conservación de los recursos de un destino como Caviahue debería basarse en la construcción de una representación diferente de ese destino y su comunidad en el imaginario del poblador y el turista. Un paso indispensable en el desarrollo local (que incluye la conservación de los recursos) será entonces, generar una identidad de **"comunidad dentro de un área protegida",** que maneja información sobre el valor ecosistémico del paisaje local y reconoce que cada actor tiene un rol en la comunidad y sus acciones pueden ser positivas. Los procesos de acción colectivos favorecen la construcción de una identidad y generan empoderamiento.

La visión compartida del destino y el área protegida y los espacios de articulación entre actores permitirán un trabajo conjunto, facilitando el logro de los objetivos de desarrollo y conservación.

Como segundo paso, es indispensable transformar a los actores de este sistema en agentes de conservación y desarrollo, con capacidades y herramientas para generar el cambio.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En cuanto a los puntos críticos hallados en el análisis del caso de estudio, se plantean los siguientes aportes:

Punto crítico Comunicación

Generar canales de comunicación y organizar esa comunicación, contemplando que no es lo mismo difusión que diálogo.

Para que la comunicación fortalezca la sociedad local y promueva la integración entre actores y la relación con el ambiente, son necesarias ciertas condiciones, como son la existencia de actores dispuestos a mejorar y conservar su entorno, dispuestos a comunicarse positivamente, con capacidad para comunicarse (relacionadas con el empoderamiento) y la existencia de espacios y canales de comunicación. La comunicación desde las instituciones a cargo de la gestión del sistema y entre los actores y agentes debe ser planificada para todo el sistema y formar parte del Plan de Desarrollo y el Plan de Manejo.

La difusión de las acciones y la importancia de las especies es sólo un aspecto de esa comunicación, que no puede pasar por alto el diálogo como único modo de articulación.

Punto crítico Participación

Es necesario trabajar sobre una verdadera coordinación entre provincia y municipio. La administración del ANP debe propiciar el trabajo conjunto con el municipio, a corto y largo plazo, planteando reglas de juego claras, monitoreando y aplicando sanciones.
Son el municipio y el ANP los que deben liderar el proceso de empoderamiento de la población y de planificación comunicacional que fomente la participación activa de los actores.

El manejo participativo permitirá compartir las responsabilidades entre todas las partes involucradas en el acuerdo, aliviando parte de la carga de la administración del ANP y el municipio local. Sin embargo, no se puede perder de vista que son estos agentes los que deben coordinar el trabajo conjunto. Asimismo, los múltiples conocimientos y experiencias de los actores y agentes intervinientes, permiten generar propuestas de mayor complejidad y eficacia.

Retomando lo expresado por Otero al hablar de “Alianza de Manejo”, existen ciertos pasos que llevarán a facilitar la participación de los diferentes actores:

- Identificación los interesados
- Generar un proceso de consulta y talleres para trabajar consensos.
- Proponer una agenda de trabajo por temporada y agenda de temas prioritarios de mediano plazo.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

- Desarrollar criterios de monitoreo conjunto.
- Compartir los resultados de los monitoreos con los agentes pertinentes.
- Evaluar el proceso con los agentes para repensar estrategias. (es necesario agregar este paso, para retroalimentar el proceso)

Punto crítico Presupuesto

Un parque provincial sin Plan de Manejo y sin presupuesto es un área protegida de papel, que no puede cumplir sus objetivos de conservación y en el cual las actividades sociales generan impactos difíciles de resolver.

El gobierno provincial debe cumplir con la Ley de creación del SPANP y con la reglamentación del Fondo de Fomento de las Áreas Naturales Protegidas. Esto permitirá que el sistema cuente con presupuesto para proyectos y acciones de control y remediación.

La propuesta es incorporar en la agenda política la necesidad de generar recursos para la conservación en general y para el SPANP en particular. Gestionando la creación del Fondo de Fomento se puede resolver gran parte de los problemas vinculados a la conservación de las ANP.

Punto crítico Esquema y Articulación

Los esquemas burocráticos y rígidos plasmados en los organigramas y sistemas de trabajo del Estado dificultan la participación de otros actores y la rápida resolución de problemas o aspectos críticos. Cada temporada, la dinámica propia del uso turístico y las inversiones de los empresarios genera cambios y desnuda nuevas problemáticas.

Los agentes encargados de la gestión de la conservación y el desarrollo deben buscar alternativas de articulación y gestión de conflictos más dinámicas, que sean contempladas en los planes de desarrollo y manejo. Estas propuestas deben incluir a la comunidad local.

Debe resolverse la centralización de la planificación y solución de problemáticas en la Dirección General.

El propósito de la descentralización debe ser aumentar la eficacia y eficiencia en la gestión de las áreas protegidas del sistema, para la conservación de la diversidad biológica y para contribuir al desarrollo sostenible. Esto no se refiere exclusivamente a la descentralización administrativa, sino también a un cambio de visión, adaptando la institucionalidad para permitir la participación, y modernizando el proceso de toma de decisiones, compartiéndolo con otros niveles de gobernanza, como el municipal.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

La desconcentración, por otro lado, implica delegar poder en ramas locales de la misma autoridad, como extensiones administrativas, que permiten asentarse en las poblaciones vinculadas con las unidades de conservación, trabajando in situ las cuestiones relativas a la protección de los recursos tanto como aquellas relacionadas con lo social.

La desconcentración/descentralización junto al manejo participativo garantizan la capacidad de respuesta de la institución, el obtener una mirada local y reconocer las problemáticas y necesidades de los pobladores.

Punto crítico Herramientas de Gestión

Despegándolo de las cuestiones presupuestarias ya contempladas, este aspecto involucra los POA bien elaborados, exigentes pero reales, que incluyan presupuesto aplicable, que sean trabajados participativamente con todos los actores y aprobados por los estamentos necesarios.

El trabajo de conservación sin reglamentaciones fundamentales es imposible. Los usuarios del parque tienen que saber cuáles son los límites en sus actividades, qué acciones son permitidas y cuáles no. Deben conocer las condiciones en las que pueden prestar servicios.

Una herramienta importante es la capacidad real de infraccionar y multar a aquellos que no se atengan al reglamento. Si las acciones no permitidas no pueden ser castigadas, no será posible generar cambios actitudinales.

La presencia de GP en el área es fundamental, porque son los que controlan y educan in situ. Son los que traducen en acciones concretas la planificación de la gestión del ANP. La cantidad de GP en el área (de al menos 5 agentes, según entrevistas) debe garantizar el control de excursiones, el control de otros usos (rural, por ejemplo), la concientización y capacitación ambiental de pobladores y turistas, trabajo participativo con todos los actores (manejo participativo) y actividades administrativas diarias. La administración del ANP requiere un espacio físico dentro del destino, en el que los usuarios puedan obtener información y que exprese físicamente la presencia.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

11 - Bibliografía

ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES. (2010) Guía para la elaboración de planes de gestión de áreas protegidas. Bs As. Argentina

ALMIRÓN, A.; BERTONCELLO, R.; KUPER, D. & RAMIREZ, M. (2008). El turismo como impulsor del desarrollo en Argentina. Una revisión de los estudios sobre la temática. En Revista Aportes y Transefrencias. Año 12. Volumen 1. Universidad de Mar del Plata. http://nulan.mdp.edu.ar

AROCENA, J. (2001). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Universidad Católica y Ediciones Santillana. Montevideo

BARBINI, B. (2008) Capacidades locales para el desarrollo turístico: Reflexiones para su abordaje. Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo. Editorial de la Universidad Nacional del Comahue. Educo. Neuquén.

BARBINI, B.(2009) Modelos de desarrollo y visiones sobre el turismo. Aportes de la teoría del capital social al paradigma alternativo. En Revista Aportes y Transferencias. Año 13. Volumen 1. Universidad de Mar del Plata. http://nulan.mdp.edu.ar

BARROS, A.; MONZ, C & PICKERING, C. (2014) Is tourism damaging ecosystems in the Andes? Current knowledge and an agenda for future research. AMBIO. Journal of the human environment. Royal Swedish Academy of Sciences.

BETANCOR, M. (2011). Empoderamiento, ¿una alternativa emancipatoria?, en Margen, Nº 61, Junio de 2011, Montevideo (DE disponible en: http://www.margen.org/suscri/margen61/betancor.pdf). (consultado en julio de 2014)

BERTONCELLO, R. (1993). Configuración socio-espacial de los balnearios del partido de la costa (provincia de Buenos Aires). UBA. Buenos Aires.

BERTONCELLO, R. (2000). Turismo en los Andes Patagónicos. Valorización turística de áreas de preservación ambiental. En: Actas Latinoamericanas de Varsovia. Tomo 23. Universidad de Varsovia. Varsovia.

BERTONCELLO, R. (2002). Turismo y Territorio. Otras prácticas, otras miradas. Aportes y transferencias. Tiempo Libre, Turismo y Recreación. Centro de Estudios Turísticos. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata.

BIGNE, E. (2000). Marketing de destinos turísticos: Análisis y estrategias de desarrollo. ESIC Editorial. España.

BOMNI- FEYERABEND, G. (1997) Manejo Participativo de Áreas Protegidas: Adaptando el Método al Contexto, Temas de Política Social, UICN-SUR Quito.

BOISIER, S. (2003) Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?, El desarrollo en su lugar: el territorio en la sociedad de la información, Santiago de Chile, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: http://abacoenred.com/IMG/pdf/boisier.pdf (consultado en marzo de 2014)

BOSCHI, A, ENCABO, M; SÁNCHEZ, S; MARTINEZ, P; TORRE, G; GERLERO, J & SANCHOLUZ, L: (2000) Alternativas para la gestión turística en áreas protegidas. Proyecto de Investigación. Facultad de Turismo. UNCo. Neuquén.

BRANDON, K; REDFORD, K. & SANDERSON, S. (1998) Parks in peril: People, Politics and Protected Areas. Island Press for the Nature Conservancy. Washington D.C.

BUCKLEY, R. (2003) Ecological indicators of tourism impacts in parks. Journal of Ecotourism. Vol. 2, N° 1: 54−66. Routledge.

BUDOWSKI, Gerardo. (2001) Políticas locales para oportunidades globales, mayo de 2001. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago Chile. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/9351/lcl1645e1.pdf (consultado en septiembre de 2013)

CALLAGHAN PITLIK, P. (2003) El papel de la comunicación en la conservación de la biodiversidad: la necesidad de un paso más en el uso de los instrumentos sociales. Boletín Carpeta Informativa CENEAM. Segovia.

CAPECE, G. (2007). Turismo, la esencia del negocio. Cengage Learning. Bs As.

CHANDÍA, DIOMENDI, GURRUCHAGA Y OTROS. (2007) Identidad: Destino de una Imagen. Caso Caviahue. Investigación Turística. Facultad de Turismo. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.

CIFUENTES, A. M.; IZURIETA V.A. & DE FARÍA, H. (2000). Medición de la Efectividad del Manejo de Áreas Protegidas. Turrialba, CC.R, WWF, IUCN, GTZ. Serie Técnica Nº2. Disponible en: http://awsassets.panda.org/downloads/Medicion.pdf (consultado en Octubre de 2013)

COPADE. (1986). Plan de Desarrollo Turístico Copahue-Caviahue, Consejo de Planificación para el Desarrollo, Provincia del Neuquén.

CORTINA RAMOS, A. (2011). Principios, Valores Éticos y Retos de Futuro en la Gestión del Paisaje. Reflexiones en relación con el 10º aniversario de la firma del Convenio Europeo del Paisaje. Observatorio del Paisaje de Canarias. Gobierno de Canarias. Tenerife

COOPER, C.; J. FLETCHER, D. GILBERT & WANHILL, S. (1993). Tourism Principles and Practice. Longman, Harlow

DALLABRIDA, V. (2008) Novos paradigmas para o desenvolvimento regional. Citado en FERNANDEZ, V.; VIGIL, J. & AMIN, A. (Comps.) (2008) Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires.

DE FARIA, H. (1993) Factores que influyen en el Manejo del Turismo. CATIE. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza. Costa Rica.

DE LA MAZA, E.; CADENA, J.; GONZALEZ, R & PIGUERON WIRZ, C. (2003) Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas de América Latina y el Caribe (Versión Preliminar) Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. www.pnuma.org/recnat/esp/documentos/nat.pdf (consultado en Julio de 2011)

DENZIN, Norman. (1970) El acto de investigación: una introducción teórica a los métodos sociológicos. Aldine. Chicago.

DOLLFUS, Olivier. El espacio geográfico. Oikos-tau. Barcelona. Segunda edición en castellano 1982

DUDLEY, N. Ed. 2008. Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. IUCN. Gland, Suiza.

DUDLEY, N. & STOLTON, S. (1999) Conversion of Paper Parks to Effective Management: Developing a target, WWF-World Bank Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use.

DURSTON, J. (2000) ¿Qué es el Capital Social Comunitario? Documento CEPAL.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

ENCABO, M. (2011) El Modelo Recreación, Turismo y Conservación en la Naturaleza. Buscando el equilibrio. En Actas del Simposio Biodiversidad – Turismo y Recreación en Áreas Naturales y Áreas Naturales Protegidas. V Jornadas Interdisciplinarias sobre Biodiversidad de las Zonas Áridas y Semiáridas. Neuquén. Facultad de Ciencias del Ambiente y la Salud. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.

EPLER WOOD, Megan. (1998) Respuesta al desafío global de la participación comunitaria en el ecoturismo: Estudios y lecciones del Ecuador. The Nature Conservancy. http://www.ecoturismolatino.com/ebiblioteca/ebiblioteca.htm (consultado en marzo de 2013)

FIGUEROLA PALOMO, Manuel (1992): "Manual para el estudio de la Economía Turística en el ámbito macroeconómico". OMT. Madrid.

GALLEGO, E; CERVERA, E y PIRES, A (1995). La planificación de los centros turísticos de Copahue y Caviahue. Experiencia de técnicos locales en planificación integral, en Maurice, N y otros (coord) *Estado, Espacio y Sociedad en Neuquén*, Editorial CREDAL-ARCI, Neuquén.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN. (1986) Comisión de Estudios para el Desarrollo Turístico de Copahue – Caviahue. Plan de Desarrollo Turístico de Copahue – Caviahue, Neuquén.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN. Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos. Subsecretaria de Ingresos Públicos. Dirección Provincial de Relaciones Fiscales con Municipios. (2008) *Informe Municipio Caviahue-Copahue*.

GONZÁLEZ DÍAZ, E. F. (2004). Geomorfología de la región del volcán Copahue y sus adyacencias (centro-oeste del Neuquén). Revista de la Asociación Geológica Argentina. Bs As.

GONZALEZ, R.; OTERO, A.; NAKAYAMA, L. & MARIONI, S. (2009) Las movilidades del turismo y las migraciones de amenidad: problemáticas y contradicciones en el desarrollo de centros turísticos de montaña. Revista de Geografía Norte Grande, N° 44. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34022009000300004&script=sci_arttext (Consultado en marzo de 2013)

GOSENDE, E. (2009) Metodología de la Investigación y Estadística Descriptiva. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal. 1ra Edición

GROTH, A. (2000) El Turismo Sustentable y el Medio Ambiente. En Boletin Internacional de la UNESCO de Educación Científica, Tecnológica y Ambiental. VOL XXV, Nº 1, 2000. Versión traducida e impresa por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001464/146409s.pdf (Consultado en julio de 2011)

EAGLES, P.F.J., MCCOOL, S.F., & HAYNES, C. (2002). Sustainable tourism in protected areas: Guidelines for planning and management. WTO and IUCN.

HERNANDEZ SAMPIERI, R; FERNANDEZ COLLADO, C. & BAPTISTA LUCIO P. (2010) Metodología de la Investigación. Mc Graw-Hill. México. 5° Edición.

HOLDER, A. (2005). Economía Política y Desarrollo Turístico. En Tourism Studies and The Social Sciencies Editorial Routlege. Capítulo 5. Serie Bibliográfica CEPLADES n° 2. Interpretación: Aguirre, Patricia y Otero, Adriana. CEPLADES-TURISMO. Facultad de Turismo. UNCo.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

HU, Y. & RITCHIE, J. (1993) Measuring destination attractiveness: a contextual approach. En Journal of Travel Research. Disponible en: http://jtr.sagepub.com/content/32/2/25.full.pdf (Consultado en Julio de 2011)

JAKUS, L. (2007) Cuerpo de Guardaparques Provinciales. Estado Actual. ATE (Asociación de Trabajadores del Estado). Neuquén. Disponible en: http://www.ateneuquen.org.ar/estado_de_situacion2007.pdf (consultado en julio de 2011)

KIMCHI, J. POLIVKA, B. STEVENSON, J. (1991) Triangulation: Operational Definitions. Metodology Corner. Rev. Nursing Research.

LECHNER, R. (2002). Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política. Editorial LOM. Santiago de Chile.

MALAFAIA DE FIGUEIREDO, C. (2007). From paper parks to real conservation: Case Studies of National Park Management Effectiveness in Brazil. The Ohio State University. Disponible en: https://etd.ohiolink.edu/rws_etd/document/get/osu1167587930/inline (Consultado en Noviembre de 2013)

MARTIN, C; PIRES, A. y CASTRO M. (1988) Plan General de Manejo del Parque Provincial Copahue. Gobierno de la Provincia de Neuquén.

MARTINEZ, P & BARBIERI, P. (2011) Restauración ambiental en sectores degradados del Parque Provincial Copahue. Área Cascadas del Agrio ¿del conflicto a la simbiosis? Facultad de Turismo. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.

MORELLO, J. (1982). Manejo integrado de recursos naturales. Serie Opiniones, Recursos Naturales. Fasc.5. CIFCA. Madrid

MUNICIPALIDAD DE CAVIAHUE-COPAHUE. (2007). Revista aniversario 21 años. Caviahue. Neuquén.

OMT (Organización Mundial del Turismo) (1999) Guía para administradores locales: desarrollo turístico sostenible. Madrid.

OTERO, A. (2010) Hacia un manejo sustentable de los atractivos turísticos en las áreas protegidas. En Realidad, tendencias y desafíos en turismo. Revista del CONDET. Año VIII. Volumen VI. Neuquén.

PATTON, M. (1988) How to use qualitative methods in evaluation. California. Sage.

PAZ BARRETO, D. (2011) El paradigma conservación y Turismo en áreas naturales protegidas: el rol de los administradores. Actas del Simposio Biodiversidad – Turismo y Recreación en Áreas Naturales y Áreas Naturales Protegidas. V Jornadas Interdisciplinarias sobre Biodiversidad de las Zonas Áridas y Semiáridas. Facultad de Ciencias del Ambiente y la Salud. EDUCO Editorial Universitaria. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.

RAMIREZ, L. (2011) Turismo, naturaleza y territorio. El turismo termal en la localidad de Federación. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Nacional de Mar del Plata.

RIVAS, Á., A. LOPEZ, G. MOSQUERA y T. GRANIZO. (2006). Participación Social en el Manejo de las Áreas Protegidas/Distribución de Beneficios Generados por la Conservación de las Áreas Naturales Protegidas. Una sistematización de las reflexiones en el Taller Regional organizado por The Nature Conservancy, 28 al 30 de junio de 2005. The Nature Conservancy. Quito. http://www.infoandina.org/sites/default/files/publication/files/participacion_social_en_el_manejo_de_areas_protegidas.pdf (Consultado en diciembre de 2013)

SÁNCHEZ, J. (1985). Por una geografía del turismo de litoral. Una aproximación metodológica. En: Estudios Territoriales. Madrid.

SÁNCHEZ, J. (1991) Espacio, economía y sociedad. Editorial Siglo XXI. España.

SÁNCHEZ, L. & GONZÁLEZ, R. (2011). Destinos turísticos de montaña con migración de amenidad. Implicancias en el desarrollo turístico local – Caso Caviahue, Argentina. En Estudios y Perspectivas en Turismo. Volumen 20. CIET. BS AS

SANCHEZ, L., GONZALEZ, R. & GALLEGO, E. (2009) "Las Decisiones de Inversión en Destinos Turísticos con Migración de Amenidad: Implicancias en el Desarrollo Turístico Local. Caso: Caviahue, Provincia de Neuquén, Argentina". Encuentro Académico Binacional Turismo de montaña y grandes lagos: Implicancias para la gestión territorial. Universidad de la Frontera. Pucón Chile.

SMITH, Karl. (1972) La conducta del hombre, Eudeba. Bs As.

SUÁREZ, M. & VILO, M. (2008) Análisis del estado de las redes de servicios básicos de Caviahue en relación a la proyección turística. Boletín Geográfico, Año 30, Nº 31. Depto de Geografía. UNCo. Neuquén.

TARLOMBANI DA SILVEIRA, Marcos Aurélio. (2010) Turismo y sustentabilidad: Entre el discurso y la acción. *Estud. perspect. tur.* [online]. 2005, vol.14, n.3 Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19813278009 (Consultado en marzo de 2013)

TIBADUIZA RODRIGUEZ, O. (2009). La construcción del concepto de espacio geográfico a partir del comportamiento y la percepción. En revista Tiempo y Espacio. Año 20, Vol. 23. Bogotá Colombia.
Disponible en:
http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile/media/222/Espacio/2009/002%20La%20construcci%C3%B3n%20del%20concepto%20pag%2025%20%2044%20%20Oscar%20Tibaduiza.pdf (Consultado en marzo de 2013)

TORRE, G & BOSCHI, A. (2004) Planificación y Gestión de la recreación en Áreas Protegidas. Anuario de Estudios en Turismo. Año 4. Volumen III. Facultad de Turismo. UNComa. Neuquén. Disponible en: http://www.fatu-uncoma.com.ar/publicaciones/anuario/vol_3/arch/anuario.pdf (consultado en agosto de 2014)

TOSELLI, C. (2009) Programa de fortalecimiento a destinos turísticos emergentes: un análisis desde la visión del desarrollo endógeno. En Gestión Turística, N° 12, Dic. 2009, pp 109 - 124

VÁZQUEZ BARQUERO, A. & MADOERY, O. (Editores). (2001) Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens. Rosario.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2005) Las nuevas fuerzas del desarrollo. Editorial Antoni Bosch. Barcelona.

VENTURINI, E. (1998). Utilización turística sustentable de los espacios naturales. En Aportes y Transferencias. Año 2, Vol. 2. Universidad Nacional de Mar del Plata.

VENTURINI, E. (2001). Turismo y Desarrollo Local. En: Agenda 21 y las perspectivas del desarrollo sustentable. Editor Raúl Halac. Compiladores: Arq. Enrique Astini, Arq. Edgardo Venturini. Córdoba.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

VILLAR, A. (2004). Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas, en Mundo Urbano, N°24, disponible en http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2004/48-numero-24/172-una-decada-de-desarrollo-local-en-argentina-balance-y-perspectivas (Consultado en Junio de 2014)

VILLAR, A. (2009) Elementos de la Gestión Local del Turismo. En Wallingre, N & Villar, A. Desarrollo y Gestión de Destinos Turísticos, Políticas y estrategias. Universidad Nacional de Quilmes Editorial. Bernal

VILLAR, A. (2012) Turismo y desarrollo en la Argentina. Una mirada global. En Revista de Ciencias Sociales Nro 21. Bernal. UNQ http://avillar.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Turismo-y-desarrollo-en-la-Argentina.-Una-mirada-global..pdf (Consultado en junio de 2014)

WALLINGRE, N. (2014) Sistema de Actores para la gestión de destinos turísticos. En Wallingre & Villar (compiladores). Gestión de municipios turísticos, Instrumentos básicos de acción. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes