

financiamiento de áreas protegidas de Chile



# El desafío para un turismo sustentable

Juan Ladrón de Guevara<sup>1</sup>/ jladrondegu@uc.cl  
Nicolás Vergara<sup>2</sup>/ nvergaram@uc.cl

Conocer el verdadero potencial que tiene el turismo realizado de forma responsable en las áreas protegidas nacionales, depende de lo bien planificado que esté su manejo, de manera de reducir las amenazas a la conservación.



Una de las problemáticas que cada vez cobra mayor protagonismo en las discusiones globales sobre conservación *in situ* de la biodiversidad, dice relación con el financiamiento para un manejo efectivo de las áreas protegidas (AP). Esto surge del hecho de que, a nivel global, la mayoría de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas (SNAP) no cuentan con los recursos económicos suficientes para financiar las acciones necesarias para lograr sus objetivos.<sup>3</sup>

El turismo es uno de los mecanismos más populares para la captación de

ingresos en los SNAP. Es también un medio relevante por el cual se logran los objetivos de educación ambiental y comprensión de la diversidad biológica.<sup>4</sup> A pesar de lo anterior, es un hecho que el turismo entraña amenazas para la conservación y que actualmente no internaliza adecuadamente sus riesgos.

El presente artículo considera la estructura financiera del SNAP de Chile en el año 2010. En particular, analiza los ingresos provenientes del turismo y la recreación, presentando una serie de desafíos para la planificación de las

áreas protegidas, debido a ser este el espacio de planificación donde se busca compatibilizar conservación eficaz con conocimiento y valoración de la naturaleza por parte de las personas.

Este documento busca aportar a un debate mayor –y por lo demás, urgente– respecto a que la conservación a través de áreas protegidas no concluya con la exclusión de un territorio de las dinámicas productivas del uso del suelo; sino, por el contrario, debe abordarse como un territorio con reglas y objetivos de uso diferentes y dialogantes con el resto del país.

1. Profesor de Evaluación de Impacto Ambiental, Facultad de Agronomía UC y Gerente General Innovable.

2. Profesor de Evaluación de Impacto Ambiental, Facultad de Agronomía UC y Jefe de Proyectos de Biodiversidad, Innovable.

3. Emerton, L., Bishop, J. and Thomas, L. (2006). *Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. x + 97pp.

4. El "Barómetro de la Biodiversidad 2012" señala que si bien existe un elevado nivel de preocupación por la biodiversidad a nivel global, en los países encuestados entre un 0,4% y 48% de las personas fue capaz de definir correctamente "biodiversidad" (disponible en [http://www.ethicalbiotrade.org/dl/BAROMETER\\_Web\\_2012\\_EN.pdf](http://www.ethicalbiotrade.org/dl/BAROMETER_Web_2012_EN.pdf)).



## Fuentes de financiamiento en 2010

El SNAP de Chile está constituido por cuatro subsistemas que abarcan la totalidad de las figuras legales para la conservación de la biodiversidad del país (ver tabla 1).

El presupuesto total disponible del SNAP en 2010 fue de \$22.589 millones. De ellos, aproximadamente un 78% corresponde a dineros asignados a través del gobierno; el 18% a ingresos generados en Conaf a través del pago de entradas de turistas (\$2.978 millones), concesiones (\$981 millones) y, en menor grado, ventas de bie-

nes; y el 4% de la captación, por parte de Conaf, de fondos de empresas. No existen en Chile otros mecanismos de generación de ingresos.

Un 34% del total disponible del SNAP está destinado a la inversión en infraestructura. Estos fondos provienen de los gobiernos regionales y de otras instituciones públicas, que no tienen responsabilidad directa en el manejo y administración de las AP.

Finalmente, es interesante destacar lo dispar del presupuesto disponible entre los administradores de las AP (ver tabla 2).



Presupuesto total 2010

**SNAP**

**\$22.589**

millones anuales

**TABLA 1**  
INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE EL SISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS DE CHILE 2010

Subsistemas de Áreas Protegidas	Número de sitios	Hectáreas terrestres cubiertas	Hectáreas marinas cubiertas	Total de hectáreas	Institución responsable de administración
Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado	101	14.657.320	0	14.657.320	Conaf
Santuarios de la naturaleza	41	438.520	0	438.520	Consejo de Monumentos Nacionales
Sitios Protegidos de Patrimonio Nacional	46	65.425	0	65.425	Ministerio de Bienes Nacionales
Parques y reservas marinas y áreas costeras protegidas	13	0	15.078.123	15.078.123	Servicio Nacional de Pesca
<b>Total</b>	<b>201</b>	<b>15.161.265</b>	<b>15.078.123</b>	<b>30.239.388</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de las instituciones involucradas.

**TABLA 2**  
APORTE (%) DE LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DEL MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS EN CHILE A LAS FINANZAS TOTALES DEL SNAP Y NÚMERO DE ÁREAS PROTEGIDAS BAJO SU GESTIÓN, 2010

Institución responsable del manejo	N° de AP	Aporte en relación a finanzas totales (%)
Conaf	101	45,64
Consejo de Monumentos Nacionales <sup>5</sup>	41	0
Ministerio de Bienes Nacionales	46	0,5
Servicio Nacional de Pesca	13	0,21
<b>Total</b>	<b>201</b>	<b>46,35</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de las instituciones involucradas.

5. A partir del año 2011, los santuarios de la naturaleza son supervisados por el Ministerio de Medio Ambiente, quien tampoco cuenta con la facultad de generar ingresos.



Dineros asignados a través del gobierno.



Ingresos generados por Conaf (entradas de turistas, concesiones y venta de bienes).



Captación por Conaf de fondos de empresas.

## Ingresos generados por turismo y concesiones

**a Tarifas de turismo.** Tal como se ha señalado, los ingresos generados por el SNAP provienen principalmente de las tarifas por entradas de turismo y concesiones.

El año 2010, sólo 53 AP –administradas por Conaf– reportaron ingresos por concepto de entradas, cifra que representó un 29% de su presupuesto. Ese año ingresaron 1,8 millones de turistas a los parques, reservas y monumentos de Conaf.

Contrastando este dato con el número de áreas protegidas totales del SNAP, existen, por lo tanto, 148 AP que no realizan cobro de entradas.

**b Concesiones.** Sólo Conaf y el Ministerio de Bienes Nacionales generan ingresos por concepto de concesiones. En el caso de Conaf, en 2010 éstos representaron el 9,2% de sus ingresos. El Ministerio de Bienes Nacionales en 2010 recaudó un total de \$35,3 millones por este concepto, los cuales provienen de tres concesiones onerosas (de un total de 46 bienes nacionales protegidos).

Conaf cuenta con un total de 64 concesiones, distribuidas y caracterizadas, según se observa en la tabla 3.

TABLA 3  
CONCESIONES SNASPE 2010 Y CARACTERIZACIÓN DEL TIPO DE SERVICIO

Región	Nº	Alojamiento-hoteles-camping	Servicios de arriendos varios	Kiosco-venta de artículos	Administración atractivos turísticos (1)	Servicios recreativos y turísticos (2)
Arica y Parinacota	0					
Tarapacá	0					
Antofagasta	4	x	x	x		x
Atacama	3	x	x	x		
Coquimbo	0					
Valparaíso	1				x	
Metropolitana	1			x		
O'Higgins	0					
Maule	1	x				
Biobío	1	x				
Araucanía	5	x	x	x		x
Los Ríos	0					
Los Lagos	33	x	x	x	x	x
Aysén	1	x				
Magallanes	14	x	x	x	x	

(1)Termas, lagos, sitios de interés histórico.

(2) Actividades turísticas recreativas: trekking, navegación, excursiones.

Fuente: Elaboración propia en base al Informe Final Consultoría "Desarrollo de un modelo de gestión sustentable en el sistema nacional de áreas silvestres protegidas del estado (SNASPE) para el fortalecimiento de la oferta de turismo de intereses especiales" elaborado por la Facultad de Ciencias Forestales y de Conservación de la Naturaleza de la Universidad de Chile para Corfo, 2010.

## Debilidades del desarrollo del turismo

Un primer elemento que dificulta establecer condiciones para un turismo compatible con la conservación, es reconocer la falta de consenso entre los actores interesados en las AP respecto del rol de éstas en el desarrollo de actividades turísticas. Según el proyecto de ley que creará el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas, el objetivo de éstas áreas es conservar en el largo plazo la biodiversidad del país, así como el patrimonio natural, cultural y el valor paisajístico asociados, dejando al turismo, la recreación y la educación más bien como actividades anexas y/o medios para lograr los objetivos. A nivel de Conaf, en cambio, se añaden al mismo nivel jerárquico de la conservación, los objetivos de educación ambiental, recreación y turismo.

En segundo lugar, resulta interesante remarcar la inexistencia de mecanismos establecidos para la generación de ingresos y el posterior reintegro de éstos en las AP, salvo la excepción de Conaf. En el Ministerio de Bienes Nacionales aún no existe un mecanismo que permita incorporar al manejo de las AP los ingresos por concepto de renta concesional. Los demás administradores no cuentan con mecanismos establecidos que les permitan generar ingresos para su gestión.

Finalmente, si se observa la experiencia de Conaf desde la perspectiva de un emprendedor interesado en negocios turísticos en una AP, llama la atención la complejidad del proceso que debe enfrentar, y que en parte explica el bajo número de concesiones y sus tipologías. Es claro que estamos hablando de un área de alto valor y esto de por sí requiere mayores controles, pero se observan redundancias, que en gran medida se deben al diseño actual del Plan de Manejo del Área.

## Desafíos



### Desafíos

Considerando la reciente promulgación de la ley de Turismo (Ley N° 20.243), no es de extrañar el interés de las autoridades sectoriales por impulsar activamente esta actividad en las AP, debido al valor estratégico que tienen para su sector y a las posibilidades de desarrollo que ofrece a comunidades y regiones aisladas.

Para que el turismo no signifique amenazas es necesario que ocurra sobre una planificación acorde con los objetivos de conservación, recreación y educación para el desarrollo sostenible. En conjunto con lo anterior, la actividad turística debe hacerse cargo de mitigar eficazmente sus riesgos.

Esta problemática plantea la urgencia de revisar el modo en que se concibe el Plan de Manejo.<sup>6</sup> Esta herramienta es la pieza fundamental que regula las actividades y permite alcanzar los objetivos para los cuales fue creada el área. Actualmente, la metodología en uso en Conaf para elaborar estos planes, si bien se orienta correctamente a la conservación, no aborda con la profundidad necesaria tanto las acciones para alcanzar ese objetivo como las reglas que faciliten y minimicen el riesgo asociado al uso público.

Para que el turismo –y, en general, la actividad humana– no se transforme en impactos reales a la biodiversidad, es necesario reconocerlo e integrarlo como un objetivo legítimo y necesario de las AP y fortalecer consecuentemente el diseño y la aplicación de su planificación en, al menos, las siguientes dimensiones:

- 1 **Presupuestos reales vinculados a resultados de biodiversidad.** Actualmente, los planes de manejo desarrollados en el país no contemplan un presupuesto para la realización de sus programas de conservación. Esta situación no sólo obstaculiza la generación y buena administración de los recursos del sistema de AP, sino que, más drásticamente, invisibiliza los programas de conservación ante las discusiones del presupuesto público; no permite priorizar el uso de recursos, ni considerar el *trade off* que supone desviar recursos escasos a otros fines, como contener los riesgos de un turismo insuficientemente diseñado.
- 2 **Incorporar un Plan Maestro para las áreas de uso público del parque y zonas relevantes aledañas.** Un turismo de calidad debiera considerar el uso público no como un “residuo” de las zonas destinadas a la conservación, sino como un sitio propicio para la educación am-

6. Un Plan es un “Documento técnico directriz de planificación, referido a la totalidad del área que se desea proteger, que contiene los elementos esenciales, objetivos de manejo, zonificación y programas específicos de manejo, en los que se incluirán el detalle de sus actividades, normas y requerimientos para alcanzar los objetivos esperados.” (Oltremari, J. y Thellen, K., “Planificación de Áreas Protegidas”, Conama y FAO, 2003) cuenta con la facultad de generar ingresos.



INCORPORAR UN PLAN MAESTRO PARA LAS ÁREAS DE USO PÚBLICO DEL PARQUE Y ZONAS RELEVANTES ALEDAÑAS.



EVALUACIÓN AMBIENTAL  
ESTRATÉGICA DE LOS PLANES  
DE MANEJO.

Para que el turismo no signifique amenazas es necesario que ocurra sobre una planificación acorde con los objetivos de conservación, recreación y de educación para el desarrollo sostenible.

biental y la valoración de la biodiversidad. En este sentido, la planificación de áreas protegidas y sus zonas aledañas debiera contemplar una zonificación del uso público de forma aún más exhaustiva que la que actualmente se desarrolla (“plan regulador”). Esta planificación debe considerar no sólo las áreas para el desarrollo de concesiones, senderos y espacios de contacto con la naturaleza, sino que, además, debe precisar de forma exhaustiva los estándares, condiciones y normativas para su realización.

**3 Evaluación ambiental estratégica de los planes de manejo.** Un Plan de Manejo, incluida áreas de uso público consignadas en la zonificación de la AP y el sistema de senderos, debe concebirse como un instrumento de gestión ambiental lo suficientemente robusto como para contener adecuadamente los impactos de sus actividades y ser, por lo tanto, evaluable de forma estratégica. Esta consideración busca evitar que cada proyecto de turismo –siempre y cuando se plantee en el marco del Plan de Manejo– defina sus reglas y se someta el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, generando costos evitables para el emprendedor y el Estado.

**4 Turismo asume sus externalidades.**

Aplicando el principio “el que contamina paga”, el turismo, al igual que la gran mayoría de las actividades productivas que se realizan en un territorio, debe internalizar sus potenciales impactos, y no socializar estos costos en el ambiente ni en el Estado. Esto supone reglas claras y mecanismos eficaces para hacerlo.

**5 Estrategia para cerrar las brechas de financiamiento.** Finalmente y sumado a lo anterior, cobra sentido formular e implementar una estrategia financiera que provea los recursos para la conservación y se asegure que el uso público se realiza con amenazas controladas.

Bajo estas condiciones, sabremos el verdadero potencial que tiene un turismo realizado de forma responsable en las AP y cuánto puede aportar económicamente al cuidado del patrimonio natural y al urgente conocimiento de la biodiversidad por parte de la población.

Finalmente, cabría preguntarse cuál es papel de la Universidad Católica en relación a la formación de profesionales y a la discusión pública que debería ser capaz de instalar sobre turismo, valoración y conservación de la diversidad biológica. Recientemente se han incorporado como cursos de especialidad en

Ingeniería Forestal y Agronomía temas como la conservación y biodiversidad, manejo de áreas protegidas, manejo de vida silvestre y planificación territorial. Dentro de la comunidad UC se encuentra, además, los magíster en Recursos Naturales y en Arquitectura del Paisaje.

Más allá de que las condiciones estén presentes dentro de la Universidad, surge la necesidad de un debate transdisciplinario respecto de estos temas, que para ser fructífero, debe considerar lo siguiente: “Las disciplinas –esto es lo esencial–, se comunican fructíferamente entre sí cuando hay *pólemos*, es decir, cuando hay conflicto, y en ese conflicto algo excedentario se transmite de un lado al otro de la frontera: sólo las fracturas comunican”.<sup>7</sup> En ausencia de esta orientación, lo transdisciplinario tiende a diluirse en la indiferencia, anulando las posibilidades de una discusión que permita avanzar en el debate que aquí planteamos y en el de lo transdisciplinario en general.

Bajo este enfoque, las áreas protegidas podrían postular a otra de sus dimensiones: constituirse como un lugar clave para debatir y practicar el desarrollo sustentable, ofreciendo, de ese modo, orientaciones para el conjunto de la sociedad. 

7. Ritvo, J. Posmodernidad IV, en *Imago agenda*, n°133, 2009. (disponible en <http://www.imagoagenda.com/articulo.asp?idarticulo=1162>)