

Nuevos retos y oportunidades para la financiación de los servicios de uso público en los espacios naturales protegidos

M. Muñoz¹, J. Benayas²

(1) Dpto. de Ecología. Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Edificio de Biología, Campus de Cantoblanco, 28049 Madrid. Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez para los Espacios Naturales. Facultad de Ciencias, C-XVI-504.5. UAM.
(2) Dpto. de Ecología. Universidad Autónoma de Madrid. Edificio de Biología, Campus de Cantoblanco, 28049 Madrid.

Nuevos retos y oportunidades para la financiación de los servicios de uso público en los espacios naturales protegidos. La utilización de los espacios naturales protegidos con fines recreativos tiene una larga tradición, sin embargo, los niveles de demanda actuales ha llevado a una situación sin precedentes históricos, que está suponiendo nuevos retos para la gestión de los mismos. Gestionar un número creciente de visitantes minimizando sus impactos en el medio y maximizando su satisfacción y su implicación con la conservación requiere financiación y, hasta el momento, el gran peso de la misma ha recaído sobre los presupuestos públicos. ¿Hasta cuando podrá soportarse esta situación sin que la calidad de los servicios se vea afectada? ¿El uso público en los espacios protegidos de España deberá seguir siendo pagado por presupuestos públicos o deben de ser los usuarios de estos espacios, directamente beneficiados, los que paguen total o parcialmente por los costes correspondientes? La futura financiación del uso público merece una reflexión que impida caer en la improvisación. En este artículo se aporta información que puede ayudar a iniciar un necesario debate.

Palabras clave: área protegida, tarifas, turismo, recreación, disposición a pagar, equidad

Challenges and opportunities for public use funding in Protected Areas. Natural areas have been used for recreation (hunting, fishing, associations of hikers, etc.) for a long time. Current levels of demand, however, indicate an unprecedented situation, initiated in the 60s. In this context, public use is the most powerful tool for connecting protected areas with society, and one of the most valuable ones for sustainability. But effective management requires funding. Traditionally, Governments have been in charge of funding conservation and visitor management but, nowadays in the face of rapidly rising visitor number and demands, many protected areas are forced to charge fees. In Spain visitor fees are not widespread yet but, how long will Governments be able to fund public use and avoid a loss of quality? Should the visitors, direct beneficiaries of recreation in these areas, pay for the corresponding costs? This paper introduces some of the main issues on public use funding and the use of park tourism fees in order to foster the forthcoming discussion.

Key words: fees, tourism, recreation, equity, fee acceptance

Introducción

Desde su origen en EE.UU., a finales del s. XIX, los espacios naturales protegidos (1) (ENP) han sido lugares atractivos para los visitantes. Hasta la década de los 60, éstos eran principalmente científicos, naturalistas y aventureros; sin embargo, a partir de ese momento surge un nuevo interés entre el público general, que comienza a utilizar estos espacios con fines recreativos. En la actualidad, el aumento de la movilidad y del tiempo dedicado al ocio, y el confinamiento de la gente en entornos urbanos hacen que los fines de semana y las vacaciones las zonas verdes y los espacios naturales se conviertan en importantes lugares de esparcimiento y disfrute, hecho que, más que una moda pasajera en los gustos de la población, parece reflejar una nueva forma en la que ésta se relaciona con la naturaleza (Archer y Wearing, 2003; Corraliza, 2003).

La evolución de los ENP desde los primeros Parques Nacionales declarados a finales del siglo XIX en los Estados Unidos (Yellowstone, Yosemite, etc.) como un modelo de disfrute contemplativo de la naturaleza, hasta los actuales modelos de gestión es un fiel reflejo de los cambios experimentados en la sociedad respecto a la conservación y disfrute del medio ambiente. En un principio se preservaban áreas silvestres donde no existía impacto humano significativo, donde la presencia humana estaba restringida a visitantes y excluía el desarrollo de actividades productivas y la intensiva utilización de sus recursos. Se trataba de santuarios naturales, ajenos a los procesos de industrialización, que servían para el recreo y disfrute de los ciudadanos, en los que surge una primera modalidad de uso público (UP) basada en un disfrute contemplativo de la naturaleza. En las últimas décadas, y a la vez que se ha pasado de un concepto de ENP como “islas de conservación” a defender, al concepto de ENP como motor del desarrollo rural en función de las políticas de conservación global del territorio, el concepto de UP ha evolucionado, incorporando cada vez más un componente educativo en la visita.

Actualmente se entiende UP como el *“conjunto de programas, servicios, actividades y equipamientos que, independientemente de quien los gestione, deben ser provistos por la Administración del espacio protegido con la finalidad de acercar a los visitantes a los valores naturales y culturales de éste, de una forma ordenada, segura y que garantice la conservación, la comprensión y el aprecio de tales valores a través de la información, la educación y la interpretación del patrimonio”* (EUROPARC-España, 2005).

Cifras como los 50 millones de visitantes de los espacios naturales del Estado español, los más de 300 millones que visitan el Sistema de Parques Nacionales de Estados Unidos o los 265 millones que recibieron el pasado año en Parks Canada (EUROPARC-España, 2006; NPS-PUSO, 2006; PCA, 2004) ilustran la realidad de la demanda existente en la actualidad. El interés por visitar los espacios protegidos no ha cesado de aumentar en las últimas décadas y ahora, más que nunca, el deseo de protección ligada a la declaración de estos espacios tiene que compatibilizarse con la demanda recreativa de los mismos.

En este contexto, el turismo y recreación asociado a los ENP ha alcanzado un importante valor económico. En países como Botswana, Costa Rica, Kenia o Nueva Zelanda, el turismo de naturaleza juega un papel importante en los ingresos nacionales (Eagles, 2001 en López Ornat y Jiménez-Caballero, 2006). Estudios realizados en EE.UU. y Australia demuestran cómo la actividad económica asociada a las actividades recreativas en los *National Forests* es, al menos, un orden de magnitud mayor que la asociada a las actividades forestales extractivas (y el coste de reparar los impactos asociados al turismo de un orden menor que los asociados a éstas últimas) (Ward, 2000 en Buckley, 2003). Citando a Buckley (2003) *“si la forma de razonar fuera económica y no política, los gobiernos australianos concederían a los usos recreativos prioridad en los bosques públicos frente a los usos forestales extractivos”*.

En la Red de Parques Nacionales de España se realizó un estudio en 2001 denominado *“Valoración Económica de la Red de Parques Nacionales. Valor Recreativo y ambiental”* (OAPN, 2001) con el objetivo de poner de manifiesto el valor global de la Red, así como el valor recreativo y ambiental de cada Parque Nacional. El valor de UP actual fue cuantificado a través del método de coste de viaje (encuesta de recreo) y el valor potencial a través del método de valoración contingente (entrevistas personales). El estudio calcula el valor recreativo (UP actual más potencial) en 19.537,29 millones de euros, ascendiendo la renta social anual generada por los Parques Nacionales a un mínimo de 765,3 millones de euros.

Pero no todo son beneficios. El creciente número de visitantes a los ENP se traduce en una mayor demanda de servicios que la administración de los parques ha de proveer con el objeto de proporcionar al visitante calidad en su experiencia, minimizando los impactos asociados a ésta. La gestión de un ENP, y por tanto de los impactos asociados al turismo, está íntimamente relacionada con la financiación del mismo (Eagles *et al.*, 2002), y por ello, junto con la evaluación, la financiación de los ENP es el objeto de un creciente debate en la actualidad.

El gasto total de los gobiernos en áreas protegidas no se encuentra bien documentado, aunque a menudo se considera inadecuado (James *et al.*, 1999; WCMC 1992; UICN, 1994; Lindberg, 2003; Verugdenhil, 2003; Bruner *et al.*, 2004). La base de la financiación de numerosos ENP ha sido y sigue siendo la financiación pública. Sin embargo, la reducción del gasto público es un fenómeno generalizado en todo el planeta, y en la actualidad, la tendencia en financiación pública en la mayoría de los países, con presupuestos cada vez más ajustados es a la baja (Barreiro, 1998; Eagles, 1995; Reynolds, 1995; Eagles *et al.*, 2002; UNEP/CBD/WG-PA, 2005). En este sentido, el Plan de Acción del V Congreso Mundial de Parques celebrado en Durban (2003) reconoce que en los últimos años se ha asistido sólo a un crecimiento modesto de los recursos disponibles para las actividades relacionadas con el manejo de las áreas protegidas, existiendo la necesidad de *“encontrar modalidades innovadoras y diversas para asignar recursos de forma más eficiente y mejorar la sostenibilidad financiera de las mismas”*.

Objetivos

La reducción de presupuestos disponibles para la gestión del uso público afecta, muy directamente, a la calidad de los equipamientos y programas ofrecidos por los ENP, y con ello, a la conservación, a la satisfacción de los visitantes y al potencial educativo de estos lugares.

Es indudable que gestionar un número creciente de visitantes, minimizando sus impactos y maximizando su satisfacción requiere dinero (Newsome *et al.*, 2002; Watson y Herath, 1999), y ante la falta de suficiente inversión pública el cobro de entradas y tarifas a los visitantes se está generalizando, incluso en lugares en los que tradicionalmente no se contemplaba.

La puesta en marcha de estas estrategias en países desarrollados va acompañada de un fuerte debate ¿el uso público en los espacios protegidos debe ser sufragado por los presupuestos públicos o deben de ser los usuarios de estos espacios, directamente beneficiados, los que paguen por los correspondientes costes?

El debate aún no ha llegado al Estado Español, pero es previsible que se plantee en los próximos años ante el continuo aumento del número de ENP y la incesante llegada de visitantes. El objetivo de este artículo es aportar algunos datos para la reflexión, a partir del análisis de experiencias recogidas a nivel internacional.

Financiación del uso público (o cómo mantener la calidad de los servicios ante una demanda cada vez mayor)

La visita a los ENP permite la interacción entre los seres humanos y la naturaleza, proporciona espacios de recreo y, gracias a unas estrategias educativas de calidad, aumenta el nivel de conciencia sobre el valor de la misma por parte de los visitantes. Así, dentro de los numerosos bienes y servicios que aportan los ENP a la sociedad, está no sólo el proporcionar lugares esenciales para el ocio, sino también para la cultura y la educación. Esto genera diferentes costes (económicos, ecológicos o sociales), muchos de ellos difíciles de expresar en términos monetarios. Poner precios de mercado a otros servicios proporcionados por los espacios protegidos no es fácil, sin embargo, encontrarlos para los servicios recreativos sí (Lindberg, 2003), y desde el mismo origen de los parques nacionales se establecieron tasas y tarifas recreativas (en 1908 en Mount Ranier National Park (Washington, EE.UU.) se cobraba 5\$ como tasa de acceso en vehículo) (MacIntosh, 1984).

A pesar de ello, su generalización es un fenómeno que comenzó en la década de los 90 (Oltemarri, 1993; Giongo *et al.*, 1994), principalmente en países en vías de desarrollo de América Latina. Hasta ese momento, con algunas excepciones como el Parque Nacional de Galápagos, no se cobraba entradas para visita o éstas eran muy bajas (Oltemarri, 1993), siendo la base de la financiación los presupuestos públicos (Crandall y Driver, 1984 en Anderson, 2001).

No existe una base de datos internacional que disponga de información completa y actualizada sobre el cobro de tarifas de usuarios en los ENP. Un estudio realizado en 1994 por Giongo *et al.* establecía como aproximadamente la mitad de los ENP del mundo cobraban tasas de entrada; aunque es más que probable que este porcentaje haya aumentado en los últimos años (Lindberg, 2003), y lo siga haciendo como resultado del incremento del número de visitantes (Buckley, 2003; Eagles, 2004). Lindberg y Enríquez (1994) compararon para una muestra de países las fuentes de financiación existentes y cómo estas variaban según el nivel de desarrollo de los países. El estudio mostraba cómo el cobro por entrada era menos frecuente en países desarrollados (que obtenían principalmente sus ingresos a través de concesiones, licencias o la administración pública). Sin embargo, ante un escenario de incremento rápido en el número de visitantes y una contracción a nivel general de los presupuestos gubernamentales destinados a ENP, la búsqueda de nuevas fuentes de financiación ya no es un fenómeno exclusivo de países en vías de desarrollo, sino que países como EE.UU., Australia o Canadá, en los últimos años han iniciado una búsqueda de nuevas fuentes de financiación para los ENP y concretamente para el UP, comenzando a cobrar o incrementado las tasas a los visitantes, bien sea directamente, a través de un cobro de entrada, o por otros servicios recreativos (van Sickle y Eagles, 1998; Eagles *et al.*, 2002; Buckley, 2003; Eagles, 2004).

Como ejemplo de la situación descrita se debe mencionar el programa de obtención de ingresos para uso público a partir de tarifas de usuario, conocido como *Recreational Fee Demonstration Program*, recientemente implantado en el *National Park Service* (EE.UU) como respuesta a los sucesivos recortes del presupuesto federal sufridos en la década de los noventa (USDI y USDA, 2000, en Lindberg, 2003). Incluso en países nórdicos, con una fuerte tradición de acceso libre y gratuito a terrenos tanto públicos como privados, se está abriendo un debate al respecto (Ovaskainen *et al.*, 1999 en Lindberg, 2003).

La situación descrita ha provocado que, a nivel internacional, surjan nuevas y diferentes fuentes de financiación alternativas a la gubernamental. Las más comunes se muestran en la **Tabla 1**.

Tabla 1. Fuentes de financiación alternativas para las áreas protegidas. Elaboración propia a partir de Brown (2001) y Eagles et al. (2002).

Tipo de tarifa	Descripción
Entradas	Permiten traspasar la puerta de acceso
Tarifas por actividades recreativas	Tarifas por programas y servicios recreativos
Tarifa de usuario	Tarifas por utilizar instalaciones dentro del área protegida, como aparcamientos, acampada, centros de visitantes, barcos, refugios, etc.
Concesiones	Tasas o cuota de sus beneficios que pagan los concesionarios que ofrecen servicios a los visitantes de áreas protegidas
Venta de artículos diversos	Dinero procedente de la venta de productos, suministros y recuerdos
Venta de alimentos	Rentas derivadas de las tiendas de alimentación y los restaurantes
Alojamiento	Rentas derivadas del alojamiento en zonas de acampada o bajo techo gestionado por el parque
Licencias y permisos	Para empresas privadas que operan dentro del área protegida, como <i>tour operadores</i> , guías y otros usuarios
Impuestos	Impuestos en hoteles, aeropuertos y vehículos
Alquileres con o sin opción a compra	Cobros por el alquiler con o sin opción de compra de propiedades o equipos de un parque
Donaciones voluntarias	Incluye donaciones en efectivo, regalos "en especie" y aportación de trabajo, a menudo a través de grupos de "amigos del parque"
Otras	Venta de bienes y servicios ambientales; cambio deuda por naturaleza, etc.

A pesar de lo citado anteriormente, muchos países se resisten o simplemente no consideran la utilización de tarifas recreativas. Este es el caso de España. En algunos casos es debido a una inercia existente (cuando ya existe una tradición de no cobro, y la sociedad ha interiorizado el que es el Estado y los impuestos los que deben financiar los espacios protegidos, puede haber fuertes objeciones a la introducción de tasas). En otros, por la preocupación de los efectos negativos de las tarifas (Lindberg, 2003). Buckley (2003) sostiene que la aceptación y los efectos de la tarifas dependen del contexto histórico, político, legal económico y social de cada ENP o red de ENP, siendo dos los aspectos más significativos para la aceptación de las tarifas: a) mantener la equidad entre los grupos sociales y b) mantener el control y uso de los ingresos conseguidos.

El debate originado en torno a las tarifas de usuario

El cobro de tarifas de acceso y usuarios en ENP y terrenos públicos es origen de un creciente debate a nivel internacional en las últimas décadas (Bowker et al., 1999) surgiendo un creciente cuerpo de literatura en torno a los sucesivos recortes presupuestarios. Los primeros estudios al respecto surgen en la década de los 80 con el comienzo de la generalización del cobro de tasas y entradas pero esencialmente la mayor parte de los trabajos realizados se producen en la década de los 90 y principios del nuevo siglo principalmente en el ámbito anglosajón, América Latina y más recientemente en África, generalmente ligados a reducciones del gasto público (Ostergren et al., 2005).

Así en la actualidad ya existe abundante literatura referente al cobro de tarifas en terrenos públicos (no necesariamente espacios protegidos; véanse, entre otros, los trabajos de Lindberg, 1997; Lundgren, 1997; Chase *et al.*, 1998; Christensen *et al.*, 1998; van Sickle y Eagles, 1998; Bowker *et al.*, 1999; Krannich *et al.*, 1999; Lindberg y Aylward, 1999; More, 1999; Schneider y Budruk, 1999; Watson y Herath, 1999; More y Stevens, 2000; Bengston y Fan, 2001; Benitez, 2001; Buckley, 2003; Anderson y Freymund, 2004; Ostergren *et al.*, 2005). Aunque hay algunas inconsistencias en los resultados, la mayor parte de ellos son complementarios y han contribuido sustancialmente al conocimiento de las respuestas a las tasas y cobros de entrada en diferentes contextos y para diferentes tipologías de visitantes (Watson y Herath, 1999).

El debate que surge en torno al cobro de tarifas, según Anderson (2001), se centra en tres aspectos fundamentales: equidad, calidad de la experiencia y el sistema de gestión de tarifas. A partir de una revisión de la bibliografía existente la autora recoge bajo la citada división las diferentes posturas (**Tabla 2**). Así mismo clasifica todos los estudios realizados en tres tipos: filosóficos (¿el ocio debe ser subsidiado por los estados?), psicológicos (actitudes, expectativas, cambios de comportamiento), y estrictamente económicos.

Tabla 2. Posturas existentes ante el cobro de tarifas. Traducido de Anderson (2001)

	Contrarios al cobro de tarifas	A favor de cobro de tarifas
Equidad	<p>Impactos mayores para determinados grupos socioeconómicos y étnicos que pueden ser incapaces de pagar los costes de entrada.</p> <p>Impactos mayores para determinados grupos socioeconómicos y étnicos que pueden ser incapaces de pagar los costes de entrada.</p> <p>Doble rasero al cobrar tarifas recreativas en aquellos países en los que se dan subvenciones para actividades extractivas.</p> <p>Doble tasación (ya se paga con impuestos públicos).</p>	<p>Los usuarios deben pagar parte del coste de su experiencia.</p> <p>Los usuarios deben pagar parte del coste de su experiencia.</p> <p>Aquellos que usan y se benefician de estos espacios y servicios deben pagar la mayor parte de los servicios.</p>
Calidad de la experiencia	<p>Afecta a la sensación de libertad.</p> <p>Afecta a la sensación de libertad.</p> <p>Puede desplazar a visitantes a otros lugares</p> <p>Cambia la relación de la gente con el territorio</p> <p>Altera la experiencia en estos espacios al ser sometida a los precios de mercado.</p>	<p>Reduce la masificación y los impactos producidos por ello pues acuden únicamente aquellos dispuestos a pagar por ello.</p> <p>Reduce la masificación y los impactos producidos por ello pues acuden únicamente aquellos dispuestos a pagar por ello.</p> <p>Mejora la calidad de los equipamientos y servicios.</p>
	<p>Constituye un paso para la privatización de terrenos públicos.</p> <p>Constituye un paso para la privatización de terrenos públicos.</p>	<p>Los ingresos permanecen en el ENP invirtiéndose en mantenimiento y mejora de equipamientos y servicios (para ello debe permanecer alrededor del 80%).</p>

<p>Gestión de las tarifas</p>	<p>Aumenta las expectativas acerca de los equipamientos y servicios, lo que provoca un mayor desarrollo de los mismos.</p> <p>Las decisiones de los gestores se basarán en los beneficios económicos.</p> <p>Se incorporan con el objetivo de sustituir las partidas económicas gubernamentales.</p>	<p>Los ingresos permanecen en el ENP invirtiéndose en mantenimiento y mejora de equipamientos y servicios (para ello debe permanecer alrededor del 80%).</p> <p>Recupera parte de los costes que suponen los equipamientos /servicios ofrecidos.</p> <p>Protegen recursos e infraestructura.</p> <p>Incrementa la seguridad reduciendo el vandalismo.</p>
--------------------------------------	--	---

Los estudios realizados hasta el momento citan los beneficios del cobro de tarifas en un aumento de ingresos, mejora de los servicios, oferta de servicios especializados y mayor satisfacción del visitante. Autores como Benítez (2001) consideran que la situación ideal es que los costes asociados con la gestión de los servicios recreativos provistos para un área protegida se encuentren reflejados en una tarifa de usuario.

Autores como Lindberg (2003) y Buckley (2003) citan como el argumento más extendido y utilizado por aquellos que se oponen al cobro de tarifas, el problema de la doble tasación o doble pago de impuestos. Así, un importante motivo de la decisión de no cobro de tarifas en muchos de los casos es el denominado "político-cultural": *"en muchos lugares la gente considera los parques nacionales y otros terrenos públicos como parte de su herencia. Sienten que estas áreas son bienes públicos que deben ser provistos por los gobiernos a todos los ciudadanos, y que deben ser financiados por impuestos. Simplemente se siente que no es adecuado cargar tasas por acceder a terrenos públicos"* (Lindberg, 2003). Otros argumentos extendidos son la percepción como una interferencia en la calidad de la experiencia (entre otros Anderson, 1997 en Anderson y Freymund, 2004; Christensen *et al.*, 1998; Schneider y Budruk, 1999). Del mismo modo, mucho se ha escrito sobre la posibilidad de una menor afluencia de visitantes a los espacios en el caso de implantar o incrementar las tarifas, especialmente entre aquellos grupos socioeconómicos más desfavorecidos (véase More, 1999; More y Stevens, 1999; Martin, 1999). En general, y según Buckley (2003), las tarifas que se cobran actualmente a nivel mundial son bajas, y no afectan al volumen total de visitantes puesto que generalmente el precio de la tarifa es reducido, si se compara con el coste total del viaje.

Autores como Eagles *et al.* (2002), consideran que cobrar tarifas a los visitantes puede, además de a obtener ingresos, contribuir a varios de los objetivos de gestión como desplazar el uso a un área o período alternativo, crear una actitud de respeto, o (en el caso de las tarifas diferenciales) alcanzar algún fin social deseable. Sin embargo, en países desarrollados la experiencia indica que unas tarifas modestas no influyen, por lo general, en el número de visitantes (Lindberg, 2001 en Buckley, 2003, Ostergren *et al.*, 2005), ni en su comportamiento (Leuschner *et al.*, 1987). Por ello, en la actualidad, y según Buckley (2003), las tarifas son utilizadas principalmente para adquirir ingresos para el ENP más que como instrumento de limitación de visitantes.

Diversos estudios de disposición a pagar realizados en la década de los 90 mostraban cómo los visitantes de áreas protegidas en los países en vías de desarrollo están generalmente a favor de pagar mayores tarifas de las que se cargan (Tobias y Mendelsohn, 1991; Maille y Mendelshon, 1993; Menkhous y Lober, 1996). Coincidiendo con lo establecido por estos estudios, los aumentos producidos en la última década en las tasas de entrada en los Parques Nacionales de Galápagos o Costa Rica no han hecho disminuir el número de visitantes (incluso han aumentado), corroborando la hipótesis de que en lugares con características únicas se pueden subir las tarifas con bajo efecto sobre los niveles de visita (Benítez, 2001; Lindberg, 1997; Lindberg y Aylward, 1999).

Los estudios realizados muestran cómo son factores diversos los que influyen en la disposición a pagar tarifas, tanto del tipo socioeconómico de los visitantes como del estado de conservación del espacio, calidad de la experiencia y servicios ofrecidos por el ENP (Buckley, 2003). En el caso de países desarrollados, como EE.UU., la investigación reciente indica que las tarifas de usuario son apoyadas específicamente cuando la alternativa es una reducción de servicios (More y Stevens, 2000; NPS, 2003), o cuando los ingresos obtenidos se utilizan para realizar mejoras directamente en el espacio donde se ha recaudado (Leuschner *et al.*, 1987; Lundgren *et al.*, 1997; White y Lovett, 1999; Bengston y Fan, 2001; NPS, 2003; Ostergren *et al.*, 2005), siendo los aumentos de tarifas, o la introducción de tarifas nuevas más fáciles de aceptar cuando existe una intención clara de mejorar el servicio para los visitantes (Bowker *et al.* 1999; Bengston y Fan, 2001; NPS, 2003). Se suele decir que las personas valoran más aquello por lo que pagan. En este sentido, algunos parques han descubierto que tenían que incrementar las tarifas por sus programas interpretativos para que la gente decidiera asistir *"por lo visto los visitantes no se convencían de que los programas tenían la suficiente calidad hasta que los precios estaban a la altura"* (Eagles *et al.*, 2002). Así mismo, los

promotores de los sistemas de tarifas argumentan que la percepción que produce el pago de una tarifa da sentimiento de "propiedad", que puede ser importante a la hora de reducir el vandalismo.

Se debe insistir, no obstante, que la mayor parte de los estudios se han hecho desde la perspectiva de los *fee-users* y no de los grupos desplazados, gestores u otros colectivos, pudiendo existir un importante sesgo en ese sentido (Anderson y Freymund, 2004).

Tan importante como la obtención de fondos es la gestión de los mismos, pues son muchas las ocasiones en los que sistemas de cobro no han aportado los beneficios esperados y han creado gran insatisfacción entre los visitantes por una gestión deficiente de los mismos. En la década de los 90, era común que los ingresos recogidos se devolvieran al tesoro general del estado no produciendo beneficio directo para el ENP (Giongo *et al.*, 1994). Estudios realizados en diversos ENP (Rodríguez, 1993; Lindberg y Enríquez, 1994; Grenier, 1994) mostraban como, a pesar de la obtención de fondos por concepto de derecho de admisión y otros relacionados con actividades recreativas, éstos no solían ser utilizados adecuadamente o no eran reinvertidos propiamente en el área. En la actualidad, son diferentes las formas de gestión que existen de los ingresos obtenidos a partir de las actividades recreativas en los ENP:

a- Ingresos devueltos al tesoro general que los utiliza para:

- Financiar otros ENP del sistema: Los ingresos por turismo derivados de las áreas protegidas más populares pueden utilizarse para ayudar a financiar otras que no atraen a tantos turistas o en las que sería inapropiado admitir un volumen elevado.
- Financiar otras partidas del presupuesto nacional (sanidad, educación, etc.).

b- Ingresos gestionados por el propio ENP que los reinvierte en actividades tanto de conservación como de gestión.

c- Ingresos gestionados por el propio ENP que los reinvierte exclusivamente en servicios de UP.

d- Ingresos gestionados por el propio ENP que los reinvierte en la actividad que los generó

e- Mixta entre las anteriores.

Como ya se ha anticipado, en muchos casos, el grado de aceptación o rechazo a las tarifas dependen de la confianza que tienen los visitantes en que estas serán bien utilizadas (Vogth y Williams, 1999 en Buckley, 2003). Así son mejor aceptadas cuando son reinvertidas directamente en el lugar donde se recogen. El ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios) elaboró en 1999 una carta sobre cultura y turismo en la que se recomendaba asignar una parte significativa de los ingresos generados a "*la protección, la conservación y a la presentación de los lugares e informar a los visitantes de dicha asignación*" (Eagles *et al.*, 2002) (**Fig. 1**).



Figura 1. Información al visitante sobre el uso dado a las tarifas recreativas recaudadas a través del Recreational fee Demonstration Program (Rocky Mountain National Park y Devils Tower National Monument).

Financiación del uso público en el Estado Español (el debate se abre)

En España, tal y como se ha comentado, el uso público en los ENP es financiado casi en exclusiva por fondos gubernamentales. Ningún ENP público cobra tasas de entrada y son pocos los que cobran directamente por la realización de visitas guiadas. En muy pocos casos los ingresos generados por el uso público vuelve directamente al espacio que los generó. Sin embargo, el número de visitantes y los servicios demandados por éstos no cesan de aumentar. En la actualidad España cuenta con 1.115 ENP que suponen una superficie total de más de 5 millones de hectáreas. Fueron visitados en 2005 por 50 millones de visitantes (EUROPARC-España, 2006). En 1981 únicamente se protegía algo más de 145.000 ha, y recibieron no más de 20 millones de visitas anuales (EUROPARC-España, 2002).

Como claro ejemplo de esta situación podemos citar el caso de la Red de Parques Nacionales, receptora de 11 millones de visitantes anualmente (un 22% del total de las visitas a ENP del Estado Español), y con un crecimiento desde 1984 de más del 20%. Para poder ver lo que implican estas cifras, se debe citar que el parque más visitado, el Teide, recibe más visitantes al año (3,3 millones) que países enteros como Costa Rica o Argentina (OMT, 2004). El aumento de visitas ha ido acompañado del desarrollo de todo un conjunto de infraestructuras, equipamientos y servicios que pretenden dar respuesta a las demandas de los visitantes. A pesar que el Plan Director de la Red de Parques Nacionales (OAPN, 1998), contempla la obtención de ingresos a través de la comercialización de servicios no considerados "básicos" por concesiones de equipamientos y servicios (en todo caso el acceso a los parques ha de tener siempre carácter gratuito) la realidad es que la mayor parte de la financiación necesaria ha corrido a cargo de presupuestos públicos. El presupuesto medio para inversiones reales UP en la Red y el período 1998-2003 ascendió 3,9 millones de euros anuales (aproximadamente un 17% del total de las inversiones reales), a los que hay que sumar el gasto de personal contratado para uso público y vigilancia (que en 2005 ascendió a 7,8 millones de euros).

De la totalidad en inversiones reales en UP y personal, en la actualidad, la RPNE recupera únicamente un 3,6% en la forma de tasas y tarifas de usuario o concesión. En un escenario en el que se cobrara los servicios complementarios ofrecidos, según las condiciones y calidad actuales (aplicando tarifas similares a las que se cobran en otros países con similar nivel de desarrollo), presentaría potencial para recuperar al menos un 16% del total de la inversión en UP (estimación realizada a la baja). En caso de que se cambiara la legislación y se cobrara una tasa de entrada (similar a la que se cobra en otros países con similar nivel de desarrollo) se alcanzaría un escenario en el que la totalidad de los servicios de UP de la red podrían autofinanciarse (Benayas y Muñoz, 2006).

Pasada una primera fase de crecimiento y dotación de infraestructuras en uso público en los parques, nos encontramos ante una nueva fase que nos permita reflexionar sobre como satisfacer con calidad los nuevos retos que el uso público plantea. El número de espacios protegidos y de visitantes a los mismos no cesa de aumentar, recayendo todos los costes sobre los presupuestos públicos. En ocasiones el destinar presupuestos a los programas de UP en ENP implica la reducción de las partidas dedicadas a la conservación del área. Ante este escenario, es importante hacerse la pregunta ¿el uso público en los espacios protegidos de España deberá seguir siendo pagado por presupuestos públicos o deben de ser los usuarios de estos espacios, directamente beneficiados, los que paguen total o parcialmente por los costes que generan su visita?, ¿se deben buscar modelos comparativos en las formas de gestión del patrimonio cultural, donde el cobro de tarifas está totalmente aceptado desde hace tiempo? La futura financiación del uso público merece una reflexión que permita adelantarnos a posibles escenarios futuros. En este sentido, este artículo aporta algunos datos que pueden contribuir de forma significativa a iniciar este debate.

Nota

(1) En este documento se utilizará de forma indistinta los términos espacio natural protegido y área protegida (AP). [Volver](#)

Referencias

- Anderson , K.H. y Freymund W. 2004. Multiple Dimensions of Active Opposition to the Recreational Fee Demonstration Program. *Journal of Park and Recreation Administration*. 22: 44-64
- Anderson, K.H. 2001. *The Debate Surrounding Newly Implemented Recreation user Fees on Federal Lands: an examination of Lands: Those Actively Opposed*. Document presented I partial fulfilment of the requirements for the degree of masters of Science in Recreation Management. School of Forestry. The University of Montana.
- Archer, D. y Wearing S. 2003. Self, Space, and Interpretive Experience. *Journal of Interpretation Research* 8: 7-23.
- Barreiro, J. 1998. *Valoración de los beneficios derivados de la protección de espacios naturales: el caso del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido*. Organismo Autónomo de Parques Nacionales. Madrid.
- Benayas, J. y Muñoz, M. 2006. Análisis de los ingresos generados por el uso público en la Red de Parques Nacionales. En *Modelos de uso público en la Red de Parques Nacionales*. Bloque III. Proyecto de investigación 102/2002 OAPN. Madrid.
- Bengston, D.N. y Fan, D.P. 2001. Trends in Attitudes Toward the Recreational Fee Demonstration Program on the National Forests: A Computer Content Analysis Approach. *Journal of Park and Recreation Administration* 19:1-21
- Benitez, S. 2001. *Visitor Use Fees and Concession Systems in Protected Areas: Galápagos national park Case Study*. Ecotourism program technical report series nº 3. The Nature Conservancy. Arlington, Virginia, 18 pp.
- Bowker, J.M., Cordell, H.K. y Johnson, C. (1999). User fees for recreation services on public lands: a national assessment. *Journal of Park and Recreation Administration* 17:1-14
- Brown, C.R. 2001. *Visitor use fees in protected areas. Shynthesis of the North America, Costa Rican and Belizean Experience*. Ecotourism Program Technical Report Series Number 2. The Nature Conservancy. 67 pp.
- Bruner, A., Gullison, R.E. y Balmford, A. 2004. Financial costs and shortfalls of managing and expanding protected area systems in developing countries. *Bioscience* 54:1119-1126;
- Buckley, R. 2003. Pay to Play in Parks: An Australian Policy Perspective on Visitor Fees in Public Protected Areas. *Journal of Sustainable Tourism*. 11: 56-73
- Chase, L.C., Lee, D.R.; Shulze, W.D. y Anderson, D.J. 1998. Ecotourism demand and differential pricing of national park access in Costa Rica. *Lands economics* 74: 466-82.
- Christensen, N.A., Borrie, B. y Williams, D.R. 1998. Appropriateness to pay: is wilderness a unique recreation experience?- Research session at the seventh International Symposium on Society and Resource management: Culture, environment and Society. May 27-31, 1998. University of Missouri, Columbia.
- Corraliza, J.A. 2003. "La gestión de los espacios naturales protegidos en una era de valores sociales en conflicto" en *Medio*

- ambiente y participación: una perspectiva desde la psicología ambiental y el derecho* Pp. 183-201. (Eds. San Juan, J.; Berenguer, J.; Corraliza, J.A.; Olaizole, I). Servicio editorial del País Vasco. Zarautz
- Durban 2003. Recomendaciones del V Congreso Mundial de Parques UICN. Recomendación 5.12 "El Turismo como instrumento de conservación y apoyo para las áreas protegidas".
- Eagles, P.F.J. 1995. Tourism and Canadian Parks: Fiscal Relationships. *Managing Leisure* 1:16-27.
- Eagles, P.F.J. 2004. *Trends affecting tourism in Protected Areas*. Working papers of the Finnish Forest research Institute. Conferencia Internacional en seguimiento y gestión de flujos de visitantes en áreas protegidas y recreativas (Rovaniemi, 2004).
- Eagles, P.F.J., Mc Cool, S.F. y Haynes, C.D. 2002. *Turismo sostenible en áreas protegidas. Directrices de planificación y gestión*. Organización Mundial del Turismo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; UICN-Unión mundial para la naturaleza. Madrid, España. 183 pp.
- En López Ornat, A. y Jiménez-Caballero. 2006. *Fuentes de Financiación Sostenibles para Áreas Protegidas en la Región Mediterránea*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido. Fundación Biodiversidad, Madrid, España y AEI, Madrid, España.
- EUROPARC-España .2002. Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos 2002. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid 96 pp. Disponible en: <http://www.europarc-es.org/>
- EUROPARC-España. 2006. Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos 2005. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid 160. Disponible en: <http://www.europarc-es.org/>
- Giongo, F., Bosco-Nizeye, J. y Wallace. G.N. 1994. *A Study of Visitor Management in the World's National Parks and Protected Areas*. Universidad de Colorado. The Ecotourism Society y the World Conservation Monitoring Centre.
- James, A.N., Green, M.J.B. y Paine, J.R. 1999. *A Global Review of Protected Area Budgets and Staff*. WCMC Biodiversity Series Nº 10. World Conservation Monitoring Centre y World Commission on Protected Areas. Cambridge, UK.55 pp. Disponible en: http://sea.unep-wcmc.org/resources/PDFs/10_all.pdf
- Krannich, R. S., Eisenhauer, B. W., Field, D. R. y Pratt, C. 1999. Implications of the National Park Service Recreation Fee Demonstration Program for park operations and management: Perceptions of NPS managers. *Journal of Park and Recreation Administration*, 17:35-52.
- Leuschner, W. A., CK, P.S., RK, J.W. y Oderwald, R.G. 1987. A comparative analysis for wilderness user fee policy. *Journal of Leisure Research*, 19:101-114.
- Lindberg, K. 1997. Economic aspects of ecotourism. En *Ecotourism: A guide for planners and managers, Volume 2*, K. Lindberg, M. Epler Wood, and D. Engeldrum, editors, 87-117. N. Bennington, VT: The Ecotourism Society.
- Lindberg, K. 2003. *The sale of biodiversity to nature tourist*. Informe elaborado por el Environment policy committee. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Paris, 33 pp.
- Lindberg, K., Enriquez, J. y Sproule, K. 1996. Ecotourism questioned: case studies from Belize. *Annals of Tourism research* 23:543-562
- Lindberg, K. y Aylward, B. 1999. Price Responsiveness in the Developing Country Nature Tourism Context: review and Costa Rica Case Study. *Journal of Leisure Research* 31:281-299.
- Lundgren, A.L., Gregersen, H.M. y Lime, D. 1997. *The Role of Recreation Fees in the Management of National Parks*. Proceedings of the 9th Conference on Research and Resource Management , Parks and Public Lands: The 1997 George Wright Society Biennial Conference, 459-462.
- MacIntosh, B .1984. Visitor fees in the National Park System. A Look back. *Trends* 21:4-8
- Maille, P. y Mendelsohn, R. 1993. Valuing ecotourism in Madagascar. *Journal of Environmental Management* 38: 213-218.

- Martin, S.R. 1999. A policy implementation analysis of the Recreational fee Demonstration Program: convergence of public sentiment, Agency programs and Policy Principles?. *Journal of Park and Recreation Administration*, 17: 15-34.
- Menkhaus, S. y Lober, D.J. 1996. International ecotourism and the valuation of tropical rainforests in Costa Rica. *Journal of Environmental Management* 47:1-10.
- More, T. 1999. A Functionalist Approach to User Fees. *Journal of Leisure Research* 31 :227-244.
- More, T. y Stevens, T. 2000. Do user fees exclude low-income people from resource-based recreation? *Journal of Leisure Research* 32: 341-357.
- National Parks Service (NPS). 2003. Recreational Fee Demonstration Program. Progress Report to Congress Fiscal Year 2002 Submitted by the U.S. Department of the Interior National Park Service U.S. Fish and Wildlife Service Bureau of Land Management U.S. Department of Agriculture Forest Service. Disponible en: <http://www.nps.gov/feedemo/>
- National Parks Service. Public Use Statistics Office (PUSO).2006.Datos básicos sobre uso público. Disponible en: www.nps.gov
- Newsome, D., Moore, S.y Dowling, R.K. 2002. *Natural Area Tourism. Ecology, Impacts and Management*. Clevedon.
- OAPN. 2001. *Valoración Económica de la red de Parques Nacionales. Valor Recreativo y Ambiental*. Informe elaborado por Tragsatec. Octubre, 2001. No publicado.
- OAPN.1998. Plan director de la Red de Parques Nacionales.
- Oltemarri, J. 1993. *El turismo en los parques nacionales y otras áreas protegidas de América Latina*. Proyecto FAO/PNUMA. Documento técnico nº 11. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Organización Mundial del Turismo (OMT). 2004. Datos esenciales del turismo edición 2004. Organización Mundial del Turismo.
- Ostergren, D., Solop, F. y Hagen, K. 2005. National Park Service Fees: Value for the Money or a Barrier to Visitation? *Journal of Park and Recreation Administration* 23: 18-36
- Parks Canada Agency (PCA). 2006. Annual Report 2004-2005. Disponible en: http://www.pc.gc.ca/docs/pc/rpts/rp-pa-2003-2004/index_e.asp
- Reynolds, J. 1995. *National parks and protected areas in the United States*. Paper given to the North American Regional Meeting of the Commission on National Parks and Protected Areas. Banff National Park, Alberta, Canada
- Schneider , I.E. y Budruk, M. 1999. Displacement as a response to the federal Recreation fee program. *Journal of Park and Recreation Administration* 17: 76-84.
- Tobias, D. y Mendelsohn, R. 1991. Valuing ecotourism in a tropical rain forest reserve. *Ambio* 20: 91-93
- UICN. 1994.. *Parques para la vida: Plan de acción para las áreas protegidas de Europa*. Comisión de UICN sobre Parques Nacionales y Espacios Protegidos. Gland, Suiza:UICN
- UNEP/CBD/WG-PA. 2005. *Opciones para movilizar recursos para la aplicación del trabajo en los países en desarrollo y países con economías en transición*. Grupo de trabajo especial de composición abierta sobre áreas protegidas. Primera reunión. Montecatini, Italia, 13-17 de junio de 2005
- Van Sickle, K. y Eagles, P.F.J. 1998. Budgets, Pricing Policies and User Fees in Canadian Parks' Tourism. *Tourism Management* 19: 225-235.
- Verugdenhil, D. 2003. *Modelling the financial needs of protected area systems: An application of the 'Minimum Conservation System design tool*. Paper presented at the Fifth World Parks Congress; 8-17 September 2003, Durban, South Africa.
- Watson, A.E. y Herath, G. 1999. Research implications of the theme issues "recreation Fees and Pricing Issues in the

Public Sector".(Journal of Park and Recreation Administration)and "Social Response to Fees on Public Lands" (Journal of Leisure Reserath). *Journal of Leisure Research* 3: 325-34

WCMC. 1992. *Protected areas of the world: a review of National Systems*. Gland, (Suiza) UICN 4 vols.

White, P.C.L., Lovett, J.C. 1999. Public preferences and willingness to pay for nature conservation in the North York Moors National Park, UK. *Journal of Environmental Management* 55: 1–13