

LAS FUNCIONES DE GESTIÓN TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES SEGÚN LA IDEOLOGÍA QUE SUSTENTA SU PRÁCTICA EN EL DEPARTAMENTO LOS LAGOS (Pcia del Neuquén- Rca Argentina)

Mirian Noemí Cardone*

EL MUNDO ESTÁ VIVENCIANDO UN PROCESO DENOMINADO “GLOBALIZACIÓN”

Hoy el mundo está vivenciando un proceso de características multidimensionales, denominado globalización que se origina fundamentalmente por cambios impulsados por las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, la multipolarización del sistema de producción y el aumento de los intercambios a escala mundial.

Los cambios se basan en el aumento de la vincularidad, la expansión y la profundización de las diferentes relaciones sociales, económicas y políticas así como en la creciente interdependencia de los lugares.

Esta nueva forma de reproducción del sistema capitalista, se caracteriza por la apertura de los sistemas económicos nacionales; la expansión de los mercados financieros; la reorganización espacial de la producción; la búsqueda permanente de ventajas comparativas y la competitividad que da prioridad a la innovación tecnológica así como la formación de bloques económicos regionales. Ello trae aparejado elevadas tasas de desempleo y un fuerte descenso en los niveles de remuneración sobre todo en aquellos espacios que no logran una reconversión rápida acorde a los cambios propuestos.

Estos cambios han dejado atrás el Estado de bienestar-social con sus distintas etapas y regímenes: nacional-popular, desarrollista y burocrático-autoritario. Así el Estado- nación entra en crisis con la erosión de su autonomía e independencia decisional, paulatina pérdida de la integración social y debilitamiento en la configuración de identidades y solidaridades amplias. Las fuerzas económicas y de la tecnología han hecho más estrechos los márgenes de decisión política, eclipsada por las Corporaciones económicas y algunas Organizaciones supranacionales.

La globalización como proceso puede sintetizarse entonces, como las “nuevas realidades promovidas por el cambio de las condiciones materiales de una nueva fase capitalista como lo fuera anteriormente el capitalismo comercial o el derivado de la revolución industrial”(García Delgado, 37-1998).

La globalización como ideología, en cambio es asimilable a la “interpretación de un capitalismo salvaje” que implica liberalización del mercado a ultranza , en contraposición de toda acción social o política. El discurso de la globalización se torna homogenizante, donde se deja traslucir no sólo que este camino a ultranza es la única posibilidad sino que es la mejor.

“La globalización como ideología se produce cuando los sujetos y los actores principalmente beneficiados que la impulsan la asocian con la interpretación que racionaliza sus propios intereses como universales y válidos para todos los sectores” (García –Delgado, 37-1998).

LA ACTUACIÓN DE LOS AGENTES EN EL PROCESO DE CAMBIO EN NUESTRO PAÍS Y SU INFLUENCIA EN EL ÁREA DE ESTUDIO

Los cambios impuestos por la globalización en nuestro país, establecen al inicio de la presente década, la creación y puesta en marcha del plan de Convertibilidad (establecimiento por ley de la paridad un peso igual a un dólar estadounidense) lo que da lugar a una reforma estructural de la economía y del Estado. Así se crean normas precisas y “aceptables” al nuevo modelo.

Entre las medidas adoptadas deben señalarse: la privatización de las empresas públicas, la transferencia de actividades y funciones del Estado Nacional a los diferentes estados provinciales (como la salud y la educación), la reforma de la Administración pública, la reforma impositiva y una nueva manera de regulación de la economía (denominada desregulación) cuyo objetivo es disminuir el control estatal y los costos de las empresas y que sea el mercado y no el Estado el principal redistribuidor de los beneficios. Ello trae aparejado la flexibilización de las condiciones laborales, lo que implica una nueva forma de contratación de los trabajadores: disminución de las remuneraciones, contratos de trabajo temporarios, dificultades en la elección de la fecha de las vacaciones, duración de las jornadas de trabajo, el no pago de horas extras y despidos sin el cobro de indemnizaciones. El resultado ha sido una mayor “

Lic. en Geografía. Profesora del Departamento de Geografía y Co-directora del Proyecto de investigación: “Aluminé y Los Lagos: Proceso de Organización del Espacio”, del cual forma parte la presente ponencia. Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue. Avenida Argentina 1400. (8300) Neuquén. (Rca Argentina) E-mail: mcardone@uncoma.edu.ar

vulnerabilidad” de los trabajadores frente a los empleadores y el aumento de la desocupación, entre otros aspectos.

El accionar de los agentes públicos y privados está estrechamente ligado a este proceso de globalización. Estos actúan en una relación dialéctica con los contrapoderes existentes y sus actuaciones quedan mediatizadas por su ideología política.

Siguiendo a Sanchez, pueden establecerse tres formas posibles de actuación de estos agentes . La primera, parte de las leyes sociales como marco básico de delimitación en las actuaciones de producción del espacio. La segunda, si bien contempla ese marco legal, considera cierta capacidad de elección individual, la que condicionará el futuro mientras que la tercera forma de intervención se inscribe dentro del campo de la aleatoriedad, es decir que el azar, los factores fortuitos, también condicionarán el futuro de la producción espacial resultante.

Nos preguntamos que fuerza adquiere cada una de ellas en el accionar de los agentes en nuestra área de estudio y si es la”globalización como ideología” la que se prioriza en estas actuaciones.

En el caso particular del departamento Los Lagos y en razón de que el 93 % del área es parque y reserva nacional, la Administración, diversificada a través de distintas instancias institucionales cobra suma importancia, pero la que se destaca es la Administración de Parques Nacionales como órgano gestor de esta vasta superficie.

Entonces interesa dilucidar:

1.¿cómo está dirigido y administrado el órgano político de conducción , es autárquico y descentralizado?

2.¿ cuáles son las funciones de gestión y administración territorial de Parques Nacionales según la ideología dominante.

1.- Para responder la primera pregunta vamos a remitirnos , en primer término a la ley orgánica N° 22.351/ 80.

Dado que es la institución de Parques la que decide quienes invierten, veamos a través de su constitución orgánica como funciona. La ley orgánica N° 22.351/ 80 en su capítulo III, art.20 expresa que ”La Administración de Parques Nacionales será dirigida y administrada por un directorio compuesto por un (1) presidente, un (1) vicepresidente y cuatro (4) vocales, que serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional”. El presidente, el vicepresidente y un vocal serán propuestos por la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, un vocal por el Ministerio de Defensa, otro por el Ministerio del Interior y el cuarto por el Ministerio de Bienestar Social, Subsecretaría de Turismo...”. En parte de su artículo 14 establece que “... Sus relaciones con el Poder Ejecutivo nacional se mantendrán a través del Ministerio de Economía por intermedio de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería”. Si se tiene en cuenta que la reforma a la ley originaria se fundamenta en la necesidad de devolver la autarquía funcional y operativa que antes tuvo, queda bastante claro que esta forma de designación propuesta contradice la intención de la propia ley, expresada al inicio de su art. 14 cuando hace referencia a la autarquía funcional y operativa que debe tener la Administración para su eficaz funcionamiento.

Es decir, podríamos afirmar que se reformó la ley pero para politizar la conducción aún más ya que – recordemos la originaria ley 12103- establecía que la organización de la Dirección depende del PEN, y corresponde al Ministerio de Agricultura la administración y contralor de los parques con el propósito de conservar, embellecer los paisajes, estimular las investigaciones, entre otros objetivos ya señalados.

Un directorio así constituido está fuertemente politizado y no cumple con los objetivos (autárquicos) propuestos de administración y manejo de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura turística en los mismos; la investigación científica y su aplicación al sistema de protección de la naturaleza.

En segundo lugar, observamos que el espíritu que guió a los creadores y primeros legisladores de los Parques en Argentina (recuérdese la acción de Bustillos), fue el de proteger la belleza de los paisajes, pero también el de la realización de prácticas científicas. El cumplimiento de estas funciones demanda un profundo conocimiento técnico de parte del órgano administrador, por lo tanto éste además de los representantes del Poder Ejecutivo debiera contar con los de entidades afines a esas disciplinas.

Tampoco la figura del guardaparque está reconocida por la entidad para ocupar cargos de conducción, no obstante haberse instrumentado una mejor formación profesional en un Instituto especializado, ser la "base" de contacto permanente con la realidad del parque y estar contempladas estas tareas en la reglamentación vigente.

El reglamento del Cuerpo de Guardaparques Nacionales en su art. N° 38, dice: "Este agrupamiento incluye al personal que desempeña funciones de dirección, coordinación, planeamiento, organización, supervisión, asesoramiento, fiscalización o verificación del cumplimiento de normas, ejecución de tareas relativas al control y vigilancia social y ecológica, administrativas o técnicas, con exclusión de las propias de otros agrupamientos. Comprende tres tramos con un total de siete categorías:

a) Tramo Superior: Incluye al personal que cumple tareas de dirección, coordinación, planeamiento, organización, control o asesoramiento destinadas a contribuir en la formulación de políticas y planes institucionales y en la preparación, ejecución y control de programas y proyectos destinados a concretar aquéllas". Los que pertenecen al Tramo de Supervisión (b), tienen asimismo la tarea de colaboración con el tramo superior.

Es decir que estarían dadas las condiciones para una mayor participación de los guardaparques en las tareas de conducción y planificación del territorio en jurisdicción de Parques.

En relación a si el órgano actúa en forma descentralizada, concluimos que no. Efectivamente, el órgano de conducción política de la Administración de Parques Nacionales, como se ha puntualizado, se localiza en la Capital Federal, pero por administrar territorios insertos en ámbitos provinciales y que a su vez conforman regiones, como es éste el caso, surgen legalmente otras competencias e intereses.

De ahí que en el ejercicio de la gestión, el órgano debería tener en cuenta estas competencias en diversos aspectos, tantas veces reclamadas. Un organismo del estado inserto en una región, la cual está formada en su mayor parte por áreas protegidas pertenecientes a diferentes provincias, como es la Región de los Lagos abarcando desde Aluminé, en la Pcia del Neuquén, hasta el río Manso en la Pcia de Chubut debería iniciar junto a los agentes idóneos regionales un camino de compatibilización y armonización de su existencia demostrando un accionar descentralizado.

2.- En esta instancia interesa responder a la pregunta que contempla aspectos del ejercicio de estas funciones según la ideología dominante.

Recordemos que las funciones de esta Administración, están contempladas en la mencionada ley orgánica N° 22.351/ 80, donde se establecen como primordiales las de conservación, protección y administración de áreas naturales.

Hemos percibido que la forma de dirigir y administrar los parques contribuyen indirectamente a mantener la condición de intangibilidad de estos espacios, asociado a la ideología dominante que perdura a través del tiempo. Como hemos señalado con anterioridad una de las manifestaciones es el conservacionismo. Los cambios impuestos por la globalización, vinculados a ese aspecto de la ideología, refuerza el conservacionismo ya que la globalización promueve la liberalización del mercado, en consecuencia los espacios a conservar se transforman en mercancía, en este caso la imagen del parque.

Dichos cambios también son un marco adecuado para consolidar la forma de gestión de los parques asociada a la ideología que sustenta la globalización. La reforma de la ley Nro.12.103 en 1980 confirma la tendencia señalada ya que pone énfasis en la conservación de la naturaleza, prohibiendo toda actividad económica, a excepción del turismo como ya señalamos oportunamente.

Si vinculamos la conservación de la naturaleza con el empresariado relacionado a la actividad turística – para quien probablemente la liberalización del mercado sea un beneficio- entonces se puede entender el funcionamiento de la institución en torno a mantener un paisaje lo menos transformado posible del que se apropiará el empresariado turístico. Debe tenerse presente que este tipo de paisajes al ser cada vez más escasos en el mundo adquieren una mayor valoración, resultando muy atractivos para un sector de alto poder adquisitivo, sobre todo de origen extranjero. Esta demanda es satisfecha por un sector empresarial cuyas inversiones en el área son de alto valor y muy selectivas (resort, country, tiempos compartidos, spa, entre otros). En esta relación la institución es la que decide quien y donde invertir.

En realidad podemos inferir que el Estado a través de *PN*, se comportaría como una institución sólo para la "conservación" de los paisajes, sin fines de lucro, permitiendo la actividad turística controlada con lo cual se aseguraba estos propósitos.

El accionar de la Institución y la ideología que sustenta su práctica puede detectarse en los conflictos que los trabajadores de Parques Nacionales, nucleados en la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) sostienen con el nivel Directivo de la Institución. Estos manifiestan el rechazo de la política oficial sobre las áreas silvestres protegidas, la falta de reestructuración de la Administración de Parques Nacionales, el despido de técnicos y administrativos ¹contratados y el desmantelamiento de las dependencias técnicas de la institución .

Desde la Dirección de la Administración se pretende que los propios parques deberían hacerse cargo de los salarios del personal contratado. Al respecto entendemos que el monto que demanden los salarios, está contemplado en la ley N° 22.351 de Parques y Reservas Nacionales y Monumentos Naturales promulgada en diciembre de 1980. En el Art.26, inciso e) se expresa que el fondo de Fomento de Parques Nacionales se aplicará , entre otros aspectos , para "los gastos de personal, gastos generales e inversiones que demande el funcionamiento de la Administración de Parques Nacionales". Si bien los fondos de fomento además de contar con un presupuesto general asignado por la Nación, se integrarán con la venta o concesiones de muebles e inmuebles, la venta de madera fiscal, derechos de caza y pesca, de concesiones para prestación de servicios, multas y donaciones, algunos provenientes de los parques; es con los fondos de la Nación que se puede garantizar el pago de los salarios en tiempo y forma y no con los "adicionales" de los parques ya que éstos no significan una recaudación constante y fija. Esta situación es similar a la pretendida "descentralización " de parte del Estado-Nación al traspasar a las provincias distintos servicios de prestación a la comunidad (por ej. Educación) y no le proporciona los fondos necesarios para su ejecución. Al igual que otras instituciones que son de servicio público no puede quedar librada a la capacidad de que (cada parque) genere su autosuficiencia económico-financiera.

Este pretendido "ajuste" o "achicamiento" de la Administración, además de aumentar el número de desempleados en el país, desmantela los equipos técnicos que llevan años consolidándose . Esto último significa que los directivos de la Institución , con mayor libertad pueden realizar concesiones o habilitar obras, sin control ni evaluación ambiental o atender también sin control los intereses de los agentes hegemónicos que rigen la economía globalizada.

Los despidos no sólo se fundan en un ajuste presupuestario, sino también en la necesidad de limitar la capacidad técnica de la APN para evitar dictámenes desfavorables ante determinados emprendimientos privados. Como ej. puede citarse la prohibición de acampe en el Lago Espejo. Este lugar no sólo es usado por los turistas sino también ha sido tradicional su uso por los residentes del área circundante. Con excepción del año pasado, las últimas temporadas estivales funcionó, con autorización de Parques , como camping agreste. Al venderse el hotel Lago Espejo Resort, lindero al camping, se desató el conflicto cuando los propietarios interpusieron recursos administrativos para dejar sin efecto la última licitación y lograr la prohibición de pernocte y acampe en este predio. Se ampararon en una reglamentación de Parques que establece que no puede haber un camping a menos de 1.000 metros de un hotel. Pero debe observarse que la reglamentación es posterior a la convivencia de décadas que lleva este camping en el lugar.

Si bien el conflicto culminó cuando las demandas de la comunidad de Villa La Angostura ², tuvieron éxito y se levantó la prohibición de acampe, sigue siendo preocupante , la ideología que sustenta la política aplicada por la conducción de la Administración de Parques Nacionales , que en este caso particular deja entrever la tendencia a la segregación espacial. ¿Se beneficia a unos pocos en desmedro del conjunto de la comunidad?

La reestructuración de la Administración Pública, además se traduce en un deterioro creciente en la dotación y mantenimiento de las infraestructuras (red vial, atracaderos, muelles, bienes inmuebles, equipamiento para incendios) y la falta de recursos para la investigación y capacitación. También es preocupante la escasa gestión de "prevención" (y de otros organismos gubernamentales involucrados en esta problemática) en la tala de árboles indiscriminada y el control de los recursos naturales en el área de estudio, que además y como ya señaláramos, la mayor superficie es parque y reserva nacional. También nos preguntamos si los empresarios de alto nivel económico y las empresas constructoras relacionadas a éstos, desconocen las reglamentaciones inherentes al cuidado y preservación del ambiente?

¹ Este conflicto, iniciado en el mes de Marzo y que cuenta con un fuerte apoyo de la comunidad, partidos políticos e instituciones ambientalistas, se ha solucionado sólo en parte al ser incorporados 36 del personal contratado, hasta el mes de diciembre de 1999, fecha coincidente con el cambio de autoridades políticas en el país.

² encabezados por su Intendente y acompañados por residentes de San Carlos de Bariloche.

Al respecto, es ilustrativo el siguiente ejemplo: En el área se están construyendo residencias de artistas y empresarios de alto poder adquisitivo. A pesar de que la reglamentación lo prohíbe, en un predio de 30 has. se han talado 40 árboles, de cipreses, radales, coihues y ñires, de los cuales sólo un 30% estaban secos. Tampoco los árboles estaban próximos a los espacios destinados a la edificación de las tres residencias proyectadas. Ante una infracción de este tipo el organismo competente, en este caso la Delegación Local de Bosques dispuso una multa, pero debe tenerse presente que, se desconoce su monto y no sabemos tampoco si se hará efectivo su pago, pero de lo que sí tenemos conocimiento es que la depredación ya está efectuada.

REFLEXIONES FINALES

Conservar estos paisajes naturales únicos en los tiempos de los espacios globalizados, significa acondicionar un territorio para que sea usado en forma privilegiada por los grupos de poder que generan acumulación ampliada de capital, por medio de la "venta de esa naturaleza". Se trata de un negocio, en el cual la naturaleza adquiere el rango de mercancía, diferenciada según el lugar donde se halle y las características paisajísticas que la componen. El capital elige ese lugar donde invertir, por lo tanto la selectividad del capital, produce también selectividad espacial.

Esta Administración consustanciada a ultranza con el modelo económico vigente en el país intenta producir por un lado, un "ajuste de tipo presupuestario" al reducir el número de sus empleados como así también frenar su capacidad técnica para un mejor control en las concesiones y de la gestión ambiental. Por otro lado las políticas que aplica, las estructura en su propio órgano, sin dar lugar a que participen otros agentes de la comunidad.

Para resolver la efectiva descentralización del poder de gestión territorial debería otorgarle participación al ámbito regional; dotar de un fortalecimiento cualitativo y profesional al órgano de conducción y establecer una reducción cuantitativa de sus estamentos orgánicos a nivel central; al existir tres cargos de nivel directivo se desorientan y burocratizan las decisiones.

Se podrían abrir nuevos caminos si se instalaran mecanismos de consulta y debate eficientes y ágiles a nivel regional y local para las distintas problemáticas que aquejan a los parques nacionales.

Un ejemplo de las problemáticas que se deberían debatir a nivel regional, es la inherente a la "conservación" y a la "función" que deben cumplir las áreas naturales, estrechamente ligadas a la organización del espacio de las poblaciones adyacentes. Estos cobran importancia en el mundo y en especial en las comunidades que en su territorio sustentan una considerable superficie de las mismas, como el área de nuestro estudio.

Otro aspecto que puede ser de interés para próximas investigaciones, estrechamente relacionado a la ideología liberal dominante y que sustenta las funciones y desarrollo de los Parques Nacionales es el que manifiesta que los parques son simplemente "buenos" en sí mismos. Estos preservan las áreas naturales y se constituyen en espacios para cubrir necesidades económicas a la vez que son una parte valiosa de la herencia nacional. Pero el resultado de la creación de los parques no soluciona los conflictos en torno al desarrollo marginal como ha podido observarse puntualmente con los crianceros y pobladores del lugar. En un mundo globalizado a ultranza donde rigen las "fuerzas del Mercado" el Estado tiene que responder a varias contradicciones y presiones políticas y gobierna tomando compromisos que sean compatibles con las relaciones capitalistas de producción y sobre todo con el crecimiento capitalista.

Como expresa Overton "Las recomendaciones para el cambio son selectivamente adoptadas y las presiones para cambios en la naturaleza de largo alcance son canalizados dentro de reformas que son útiles para el capital o por lo menos que no crean conflictos con la reproducción capitalista".

Además debe tenerse en cuenta que si bien ciertas áreas naturales, en la figura de los "parques" son cuidadosamente preservadas (en los países más desarrollados es más efectiva) sin embargo no se controla y aún más se permite el deterioro en el resto del territorio no protegido.

BIBLIOGRAFIA

- Administración de Parques Nacionales: Parque Nacional Nahuel Huapi. Plan de Manejo. San Carlos de Bariloche, 1986.
- Cardone, M., Fernandez, S., Laurín, A. y Martínez, M.N.: Proceso de organización espacial del Departamento Lácar. Provincia de Neuquén en "Municipio y Desarrollo Local en la región del Comahue", Alejandra Massolo (compiladora), Ed. EDUCO serie temática, U.N.Comahue, Neuquén, 1998.
- Cardone, M., Fernandez, S., Laurín, A. y Martínez, M.N.: "Lácar: Dinámica Histórico-Espacial. Provincia de Neuquén. Proyecto de Investigación del Departamento de Geografía. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. Inédito, 1997.
- de Mattos, Carlos, "Globalización, Movimientos de Capital, Mercados de trabajo y concentración Territorial expandida", en Fronteiras na América Latina. Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Brasil. 1997
- di Martino y otros. Informe sobre Areas Naturales Protegidas Provinciales. Dirección General de Bosques, Fauna y Parques Provinciales. 1.999.
- Erize, F. Los Parques Nacionales de la República Argentina y otras de sus áreas naturales. ICI, Instituto de la Caza Fotográfica y Ciencias de la Naturaleza. Madrid, 1981.
- García Delgado, D. Estado-nación y globalización. fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio. Editora espasa Calpe Argentina S.A. Ariel. 1998.

- Normas que regulan facultades del Personal del cuerpo de guardaparques Nacionales (Ley N° 22.351) 1980.

- Overton James. Un exámen crítico del establecimiento de parques nacionales y del turismo en áreas subdesarrolladas. Antípode, volumen 11. (traducción) 1979.
- Servicio Nacional de Parques Nacionales. Reglamento de construcciones para los Parques y Reservas Nacionales. (Ley 18.594)