

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO  
GUBERNAMENTAL**

---

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

---

Turismo y áreas protegidas: capacidades estatales  
para el desarrollo sostenible (Argentina, 2005-2018)

AUTOR: LIC. ROXANA LAURA GOLDSTEIN

DIRECTOR: DR. ENRIQUE AMADASI

JULIO 2019

---

## **DEDICATORIA**

A mis padres por transmitirme los valores y darme las herramientas para vivir una buena vida. Y por acompañarme en todas mis empresas con amor y confianza.

A mis hijos por ser la inspiración, el motor que me impulsa a trabajar para dejarles un mundo mejor.

A los que me acompañan en la vida con su amistad y amor incondicional.

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Dr. Enrique Amadasi, por su paciente, sabia, comprensiva, empática y tan cálida orientación y guía en este desafiante proceso que ha sido elaborar el Trabajo Final de Maestría. Un proyecto que ha sido una oportunidad de aprendizaje y de conocer a una persona excepcional, un Maestro con mayúsculas y con todas las letras.

Al Dr. Mario Krieger, por su siempre oportuno respaldo para dar el primer paso. Tanto cuando inicié la Maestría, como cuando inicié el camino para concretar “la tesis”, ese “Everest” que había que cruzar para coronar esta etapa de formación y abrir nuevos caminos.

A todos y todas a quienes entrevisté y consulté para realizar este trabajo, que con pasión por lo que hacen honran la vida y los lugares que ocupan haciendo evidente que existe en Argentina una gestión pública de calidad. Gracias por la generosidad con que accedieron a transmitirme sus conocimientos y opiniones, y por el valioso tiempo que me dedicaron.

## RESUMEN

El propósito de este TFM es realizar aportes para el fortalecimiento de las capacidades estatales de gestión del Turismo en las Áreas Protegidas (AP) y sus entornos, para lograr un impacto positivo en el desarrollo económico, social y medioambiental de las comunidades locales interesadas, bajo la perspectiva integradora socio-político-ecosistémica.

El TFM es una investigación empírica en la que se realiza un diagnóstico situacional de las capacidades estatales clave en el nivel nacional de gobierno en Argentina, para el período 2005-2018.

Para alcanzar el objetivo se elabora y aplica un marco teórico y metodológico para identificar las capacidades estatales clave y las dimensiones de análisis centrales para la conciliación del turismo y la conservación de la biodiversidad.

Entre las capacidades clave identificadas se profundiza en la gobernanza en tanto capacidad para la coordinación inter e intra jurisdiccional y la cooperación público-privada y la participación social, y en la identificación de instrumentos de política (planes y programas) y herramientas de gestión (metodologías, sistemas, guías) tanto en el ámbito del turismo como en el de la conservación de la biodiversidad, en los respectivos organismos (Secretarías/Ministerios de Turismo y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Administración de Parques Nacionales).

Desde el punto de vista metodológico se realiza una primera fase exploratoria, que da como resultado: (i) un marco de referencia conceptual del turismo y de la conservación de la biodiversidad; (ii) la identificación de nudos problemáticos, premisas y un mapa institucional del problema para identificar normativa, organismos rectores, organismos responsables, documentos, instrumentos de política y herramientas de gestión clave para esta investigación. En una segunda fase se realizan entrevistas semi-estructuradas en profundidad a actores clave y se analizan documentos e información secundaria. Se elaboran Informes Preliminares sobre cada eje de análisis, cuyos hallazgos se organizan en el TFM para identificar oportunidades de mejora y elaborar recomendaciones.

Los principales hallazgos giran en torno a las fortalezas y debilidades de los mecanismos de gobernanza, los instrumentos de política y las herramientas de gestión clave para la gestión del turismo sostenible en las AP y sus entornos contribuyendo a los ODS 11 (ciudades sostenibles) y ODS 15 (ecosistemas

terrestres). Las recomendaciones y propuestas se enfocan en el fortalecimiento de la gobernanza en los territorios con una visión fundada en la sostenibilidad de las comunidades locales, con mecanismos de participación multiactoral e intra e inter jurisdiccionales transparentes y dotados de información pública para la toma de decisiones informada.

**Palabras clave:** turismo sostenible, áreas protegidas, gobernanza, capacidades estatales, ODS 2030.

# ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| DEDICATORIA .....   | 2  |
| AGRADECIMIENTOS .....   | 2  |
| RESUMEN.....  | 3  |
| ÍNDICE .....  | 5  |
| INTRODUCCIÓN .....  | 7  |
| 1. Presentación. ....   | 7  |
| 2. Descripción del tema/problema.....   | 8  |
| 3. Relevancia.....  | 9  |
| 4. Justificación.....   | 14 |
| 5. Estructura del TFM. ....   | 20 |
| PLANTEAMIENTO DEL TEMA/PROBLEMA .....   | 21 |
| 1. Formulación del tema/problema del TFM.....   | 21 |
| 2. Objetivos: general y específicos.....  | 22 |
| 3. Hipótesis.....   | 22 |
| MARCO TEÓRICO.....  | 24 |
| 1. Marco de referencia.....   | 24 |
| 1.1. Desarrollo sostenible y turismo.....   | 24 |
| 1.2. Conservación de la biodiversidad y Áreas Protegidas.....   | 30 |
| 2. Marco teórico.....   | 35 |
| METODOLOGÍA .....   | 48 |
| 1. Tipo de estudio/diseño.....  | 48 |
| 2. Marco metodológico .....   | 50 |
| 2.1. Primera fase exploratoria .....  | 50 |
| 2.2. Marco metodológico para la Fase 2.....   | 55 |
| PANORAMA Y EVOLUCIÓN DEL TURISMO Y LAS CAPACIDADES ESTATALES<br>PARA SU GESTIÓN EN LAS AP Y SUS ENTORNOS.....   | 59 |
| CAPÍTULO 1. LOS NÚMEROS DEL TURISMO EN LAS AP Y SUS ENTORNOS.<br>RESULTADOS DE POLÍTICAS.....   | 61 |
| 1.1. Travel and Tourism Competitiveness Index (TTCI) del World Economic Forum.....  | 62 |
| 1.2. Digital Country Index de Bloom Consulting.....   | 65 |
| 1.3. Country Brand Report Latin America 2017-2018.....  | 67 |
| 1.4. Características del turismo internacional en Argentina.....  | 69 |
| 1.5. Turismo nacional.....  | 73 |
| 1.6. La Cadena de Valor del Sector Turismo .....  | 75 |
| 1.7. Oferta y ocupación hotelera por regiones. Estacionalidad.....  | 77 |
| 1.8. Municipios vinculados a AP. Análisis de los municipios vinculados a los cuatro PN más<br>visitados.....  | 79 |
| 1.9. Visitas a Parques Nacionales. Turismo y visitas de residentes y no residentes.....   | 81 |
| CAPÍTULO 2. LA GOBERNANZA DE LA NATURALEZA Y DEL TURISMO EN LAS AP<br>Y SUS ENTORNOS.....   | 87 |
| 2.1. La gobernanza de la naturaleza en Argentina.....   | 88 |
| 2.2. Las Áreas Protegidas en Argentina.....   | 89 |
| 2.3. Ecosistemas y su protección internacional. Participación argentina.....  | 91 |
| 2.4. Marco normativo internacional e interno para la conservación de la naturaleza y el uso<br>público de recreación y turismo en las Áreas Protegidas..... | 93 |

|  |            |
|--|------------|
| 2.5. La planificación de la política sectorial nacional de turismo (2005 a 2018).....  | 98         |
| 2.6. Normativa interna específica para las Áreas Protegidas en el nivel nacional. ....   | 100        |
| 2.7. Estructura de la APN y del SIFAP. ....  | 103        |
| 2.8. Herramientas de gestión de APN. ....  | 107        |
| 2.9. Sistemas y Herramientas de gestión para las AP. ....  | 110        |
| <b>CAPÍTULO 3. FINANCIAMIENTO DEL TURISMO Y LA SOSTENIBILIDAD</b>  |            |
| <b>AMBIENTAL EN LAS AP Y SUS ENTORNOS.....</b>   | <b>119</b> |
| 3.1. Las inversiones en infraestructura para la mejora de la competitividad turística. Destinos, corredores, municipios y Áreas Protegidas. .... | 119        |
| 3.2. Financiamiento externo: infraestructuras para el desarrollo y el turismo sostenible en AP y sus entornos.....                               | 123        |
| 3.3. Programa Nacional de Inversión en Turismo (PNIT). ....  | 128        |
| 3.4. Promoción para la inversión privada.....  | 132        |
| <b>CAPÍTULO 4. SISTEMA ARGENTINO DE CALIDAD TURÍSTICA: SACT. ....</b>  |            |
| 4.1. La Calidad del Turismo como estrategia prioritaria de la política pública. ....   | 134        |
| 4.2. Marco legal.....  | 136        |
| 4.3. Planes y programas. El Plan Nacional de Calidad Turística (PNCT). ....  | 137        |
| 4.4. El Sistema Argentino de Calidad Turística SACT: herramientas de gestión.....  | 138        |
| 4.5. Directrices y Normas (SACT) e ISO (Internacionales) aplicables al turismo en Áreas Protegidas.....  | 142        |
| 4.6. Resultados del PNCT. ....   | 144        |
| 4.7. Conclusiones preliminares relativas a la Calidad Turística.....   | 150        |
| <b>CAPÍTULO 5. PROGRAMAS DESTACADOS. HACIA DESTINOS INTEGRALES DE</b>  |            |
| <b>TURISMO SOSTENIBLE EN LAS AP Y SUS ENTORNOS.....</b>  | <b>152</b> |
| 5.1. Programas vinculados al turismo en AP. ....   | 153        |
| 5.2. Programas de turismo y ciudades sostenibles (período 2016-2018). ....   | 158        |
| <b>CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES .....</b>  |            |
| 1. Gobernanza. ....  | 166        |
| 2. Instrumentos de política. ....  | 171        |
| 3. Herramientas de gestión.....  | 173        |
| 4. Propuestas. ....  | 174        |
| <b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>  | <b>176</b> |
| <b>ANEXOS.....</b>   | <b>190</b> |

# INTRODUCCIÓN

## 1. Presentación

Naciones Unidas y otras organizaciones reconocen la importancia de la industria del turismo para el desarrollo (UNWTO, 2016, pp. 15-16; WTTC, 2017a; UNWTO-WTTC (sin fecha)), y en particular, su impacto en el desarrollo sostenible y su capacidad para contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (sitio web UN-ODS 2030) (UNWTO (2016, p. 2); sitio web WTTC and ODS; sitio web OMT/UNWTO 2017 Año Internacional del Turismo Sostenible para el Desarrollo). Y en la región Ibero-americana recientemente mediante la Declaración de Guatemala (SEGIB, 2018), donde se refuerza el compromiso de las naciones de la región para incorporar el turismo sostenible dentro de la Agenda de Cooperación Iberoamericana para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (pp. 9-10).

Por su parte, Argentina enfrenta el doble desafío de aumentar su reconocimiento como destino de turismo receptivo internacional de calidad (MINTUR, 2015; MINTUR, 2016) y de promover el desarrollo sostenible de sus comunidades locales (UNWTO, 2014). Ambos desafíos convergen en la oportunidad de aprovechar su riqueza cultural y natural bajo las premisas del desarrollo turístico sostenible económica, social y medioambientalmente (Almirón y otros, 2006; Otero, 2008; Morea, 2014).

Además, la promoción del Turismo Sostenible para el Desarrollo en Argentina y en el mundo, demanda el involucramiento de múltiples actores públicos y privados, en todos los niveles de gobierno y de organización de la sociedad (PFETS 2025 (MINTUR, 2015c); PIG (MINTUR, 2016d); WTTC, 2015). Es por lo tanto multiactoral (participación público-privada), multisectorial (involucramiento de múltiples sectores para la generación de condiciones favorables), intra e intergubernamental (diversidad de agencias en todos y cada uno de los niveles de gobierno). Y en su coordinación el Estado ocupa un rol central.

Particularmente, resultan clave y estratégicos para el Turismo Sostenible los Parques Nacionales (PN) y Áreas Protegidas (AP) (Europarc, 2015), que se instituyen como destinos y atractivos relevantes por su potencial para impactar en el desarrollo económico, social y ambiental. Aunque sabemos que este potencial impacto será positivo como resultado de las decisiones de gestión, y en una mirada ampliada, de las políticas públicas que las contienen. En especial, considerando: (i) que el objetivo principal de las AP es la conservación de la biodiversidad -que enfrenta grandes

desafíos en la región (IPBES, 2018) y en Argentina (MAyDS-Informe CDB Argentina, 2017) en particular-, y (ii) que el turismo puede ser una fuente de recursos que ayuden a financiar los costos operativos de las AP pero a su vez genera riesgos para la biodiversidad que deben ser adecuadamente gestionados (como señala en estudios previos (Román, 2008 y PNUD-AR y SAyDS (2008, p. 12)).

Por otra parte, las AP sufren dificultades específicas para su gestión, tal como se señala en la Declaración de Bariloche (2007) y en Guerrero y Sguerra (2009) para la región latinoamericana, y en los informes de AGN (2010, 2014, 2015, 2016a, 2016b, 2017a, 2017b) específicamente en Argentina. Dificultades y desafíos que deben ser tenidos en cuenta de manera integrada con los planes de uso público y los de gestión turística nacionales, provinciales y municipales de su área de influencia.

En resumen, se puede ver tanto desde el plano internacional como desde el local, la necesidad de avanzar en la mejora de la gestión pública (articulada e integral, multiactoral, multisectorial, inter e intra jurisdiccional) de la conservación de la biodiversidad y del turismo en las Áreas Protegidas y sus entornos, de manera de consolidar destinos turísticos sostenibles capaces de contribuir con el desarrollo económico, social y ambiental de las poblaciones locales y con la conservación de los ecosistemas, con una visión integrada socio-político-ecosistémica.

## **2. Descripción del tema/problema**

En este TFM se analiza el problema del turismo como política de desarrollo productivo (PDP), orientada al desarrollo sostenible, centrado en las Áreas Protegidas y sus entornos socio-político-ecosistémicos, para producir impactos positivos en el desarrollo social, económico y medioambiental de las comunidades locales interesadas, en Argentina.

Con el fin de identificar oportunidades de mejora para la gestión pública, que favorezcan la conciliación del turismo y la conservación de la diversidad biológica en las AP y sus entornos, para contribuir con el desarrollo sostenible económico, social y ambiental de las comunidades locales. En relación con los ODS 2030 se consideran el ODS 11 (ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) y ODS 15 (uso sostenible de los ecosistemas terrestres).

El aspecto central de este problema es conciliar conservación y turismo (tal como se señala en PNUD-AR – SAyDS (2008)), que son problemáticas (aspecto conceptual),

áreas de intervención (aspecto político) y campos (aspecto social) diferenciados y en principio disjuntos.

En este sentido, con base en investigaciones y documentos previos (mencionados en el punto anterior), se reconoce lo ya identificado en investigaciones previas respecto a la necesidad de mejora de la gestión en las AP y que el turismo sostenible puede ser una estrategia favorable para superar los problemas de su gestión. Sin embargo, dado que se hace notorio que esta información y conocimiento disponible por la sociedad no se ha convertido en decisiones políticas y de gestión que produzcan resultados superadores, es que nos planteamos el por qué de esta situación como pregunta disparadora de este TFM, lo que nos remite a la necesidad de indagar sobre los aspectos normativo-institucionales de las políticas públicas y de la gestión pública que las implementa -lo que identificamos como capacidades estatales- para diagnosticar la situación e identificar oportunidades de mejora. Con base en indagaciones preliminares, y en coincidencia con la afirmación de que el turismo bien gestionado “exige que se disponga de una gobernanza, políticas y herramientas eficaces que faciliten su planificación y coordinación, y que brinden apoyo y guía.” (Zurab Pololikashvili, Prefacio (OMT/UNWTO (2018a, p. 4)), y con las prioridades identificadas en SIGEB (2018a, pp. 9-10) y OMT/UNWTO (2018a, p. 19)) y en los planes sectoriales de turismo (PFETS (2016/2020/2025), PIG (2016-2019)), como así también los problemas que se presentan para el cumplimiento de la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020 (ENBPA) (MAyDS-Informe CDB Argentina, 2017, pp. 8-10, 13, 15-16), identificamos los siguientes nudos problemáticos: la coordinación y colaboración inter e intra jurisdiccional; la cooperación público-privada; la participación multiactoral; la planificación, monitoreo y evaluación de planes y programas. Dado el rol central del Estado Nacional en esta problemática, es que el alcance de esta investigación se extiende a esta jurisdicción de gobierno, y abarca el período comprendido entre 2005-2018, a partir del hito que significa la sanción de la Ley Nacional de Turismo 25.997/2005.

### **3. Relevancia**

Por el lado del turismo, Zurab Pololikashvili, Secretario General de la OMT (OMT/UNWTO, 2018a, p. 4) que señala que:

*“El turismo bien gestionado, puede ser un aliado firme del desarrollo sostenible, ya que abarca todos los eslabones de su cadena de valor. Desde*

*la inversión en infraestructura a la creación de empleo, la necesidad de servicios de sanidad y salud, la capacitación de recursos humanos, o bien el transporte y la energía. Todos juntos, entre muchos otros, son parte del espectro turístico, que sólo puede ser verdaderamente sostenible en la medida en que sea de beneficio para las comunidades que lo acogen. Esta realidad exige que se disponga de una gobernanza, políticas y herramientas eficaces que faciliten su planificación y coordinación, y que brinden apoyo y guía.” (Zurab Pololikashvili, Prefacio (OMT/UNWTO (2018a, p. 4))).*

Además, la visión del Turismo Sostenible en la Región Iberoamericana sintetiza un conjunto de prioridades identificadas por los Jefes de Estado para la Cooperación al Desarrollo, a saber (sintetizado):

**En el ámbito de la economía y turismo**

51. Articular políticas públicas para **el desarrollo y gestión del turismo sostenible y responsable, como una política de Estado prioritaria**, así como para **impulsar la competitividad en las economías** de Iberoamérica.

52. [...]

c) el fomento a la **creación de empresas de triple impacto (social, ambiental y económico)**;

d) la **formación y asistencia técnica**; y

53. Apoyar el **desarrollo de políticas públicas para el desarrollo y gestión del turismo sostenible, responsable y accesible y la creación de capacidad conexas**, que permitan crear **conciencia ambiental, conservar y proteger el medio ambiente, respetar la fauna y la flora silvestres, la diversidad biológica, los ecosistemas y la diversidad cultural**, impulsar la **competitividad en las economías** y aumentar el **bienestar y mejorar los medios de vida de las comunidades**, apoyando a las **economías locales y el medio humano y natural** en su conjunto.

54. Estimular la adopción de **prácticas sostenibles en el sector turístico**; promover la **integración de la producción local a la cadena productiva del turismo** y el **desarrollo del turismo de base local**; facilitar el **acceso democrático de públicos prioritarios** en la actividad turística e intensificar **la lucha contra la transgresión en el turismo de los derechos de niñas, niños y adolescentes**.

Fuente: SIGEB (2018a, pp. 9-10) (Síntesis. Las negritas son nuestras).

Y al mismo tiempo, en el documento OMT/UNWTO (2018a) presentado en la misma Conferencia Iberoamericana el Secretario General de la OMT/UNWTO, Zurab Pololikashvili señala que:

*“El paso del compromiso a la acción solo se podrá dar si el desarrollo sostenible deja de ser un asunto periférico en la toma de decisiones y se convierte en un elemento central, tanto en el ámbito público como privado.*

[...]

*El papel del turismo en el logro de los 17 ODS se fortalecerá significativamente cuando el desarrollo sostenible se convierta en una responsabilidad compartida y pase a formar parte del núcleo de la toma de decisiones (tabla 3.1).”*

(p. 19).

A partir de estas ideas, particularmente para esta investigación, considerando la cadena de valor del turismo y el rol específico de las políticas públicas para contribuir en este sentido, nos centraremos en la vinculación del turismo con dos ODS vinculados a la conservación de la biodiversidad y al desarrollo sostenible en asentamientos humanos: ODS 15 y ODS 11, teniendo además en mente la implicancia sobre los restantes ODS y especialmente los ODS 8, 12 y 14 -que OMT/UNWTO (2018a, p. 19) señala como prioritarios para el turismo sostenible<sup>1</sup>- y cuya vinculación con el turismo analizamos en el marco de referencia de esta investigación.

Sintetizamos acá la selección de los ODS centrales para esta investigación:

|               |   |
|---------------|---|
| <b>ODS 15</b> | Proteger, restaurar y promover el <b>uso sostenible de los ecosistemas terrestres</b> y detener la pérdida de <b>diversidad biológica</b> . |
|---------------|---|

Fuente: OMT/UNWTO (2018a, p. 22). Tabla 3.1. Cómo avanzar la contribución del turismo a ODS: acciones de política pública y estrategias para el sector privado.

Como señalamos, también será relevante para nuestro enfoque el ODS 11 en tanto que el turismo puede traccionar más desarrollo de infraestructuras sostenibles en las ciudades y localidades en torno a las AP -es decir que deben mejorar conjuntamente la gestión en las AP y las infraestructuras en las localidades portal o cercanas para lograr que las áreas turísticas correspondientes sean destinos atractivos para un mercado cada vez más exigente en materia de sostenibilidad y conservación medioambiental-:

|               |   |
|---------------|---|
| <b>ODS 11</b> | Lograr que las <b>ciudades y los asentamientos humanos</b> sean <b>inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles</b> . |
|---------------|---|

Fuente: OMT/UNWTO (2018a, p. 22). Tabla 3.1 Cómo avanzar la contribución del turismo a ODS: acciones de política pública y estrategias para el sector privado.

A su vez, por el lado de la conservación de la biodiversidad, la Región Latinoamericana enfrenta enormes desafíos, según señala el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA – UNEP por su sigla en inglés):

*“Las cinco principales presiones sobre la biodiversidad de la región (degradación de la tierra, cambio climático, contaminación por nutrientes, uso no sostenible de la biodiversidad y especies exóticas invasoras) presentan una tendencia ascendente. En América Latina y el Caribe, el reto más importante para la conservación del hábitat es el cambio de uso del suelo, causado principalmente por la expansión significativa de la agricultura comercial para el comercio internacional (por ejemplo, la soya, los biocombustibles, la*

<sup>1</sup> “El turismo se incluye como parte de tres ODS: el Objetivo 8, sobre crecimiento económico y empleo; el Objetivo 12, sobre producción y consumo sostenibles; y el Objetivo 14, sobre vida submarina. Sin embargo, el turismo puede y debe desempeñar un papel importante en las soluciones que se encuentren en el marco de todos y cada uno de los 17 ODS.” (OMT/UNWTO, 2018a, p. 19).

*ganadería, frutas, verduras y flores) causando la mitad de la deforestación de la región. A lo largo de la costa y las zonas marinas, las principales presiones vienen del turismo, la expansión urbana no planificada, la contaminación de las zonas costeras y la acuicultura. El desarrollo no sostenible urbano, el agua y la contaminación del aire también son desafíos que enfrenta la región de ALC con el fin de preservar la biodiversidad.”*

(Fuente: <http://web.unep.org/es/rolac/biodiversidad>) (Las negritas son nuestras).

Es importante también considerar los hallazgos presentados en el Informe IPBES 2018 para las Américas (IPBES, 2018), en el que además de coincidir con los elementos ya expuestos, se señala (síntesis):

- **La relevancia mundial de la región para producir contribuciones de la naturaleza para las personas y la calidad de vida**, de impacto planetario, que se considera **por lo menos equivalente a su PBI anual** (párrafos A1 y A2).
- **La diversidad cultural, tanto de sus pueblos originarios como de las comunidades locales**, que proporciona **conocimientos, valores y cosmovisiones de gran significación y relevancia** para gestionar la biodiversidad y las contribuciones de la naturaleza a las personas (NCP) (párrafo A3).
- **La excesiva presión a la que se somete a la naturaleza en la región, mayor que el promedio mundial**. Un uso intensivo de la biodiversidad que “excede la capacidad de la naturaleza de renovar sus contribuciones a la calidad de vida”. (Un 13% de la población mundial produce un 22,8% de la huella ecológica mundial). Además, se destaca la desigual distribución de los beneficios de muchos de las NCP entre los pueblos y las culturas de la región, por lo que el bienestar humano basado en las NCP se ve amenazado y en disminución (párrafo A4).
- **“Los factores impulsores antropógenos indirectos más importantes de los cambios en la naturaleza, las contribuciones de la naturaleza a las personas y la calidad de vida incluyen las tendencias demográficas, los patrones de crecimiento económico, las deficiencias en los sistemas de gobernanza y la desigualdad**. El crecimiento económico y el comercio [...] ha intensificado la presión sobre los recursos naturales, lo que tuvo consecuencias negativas para la naturaleza, para numerosas contribuciones de regulación y no materiales de la naturaleza a las personas y para la calidad de vida de muchas personas” (párrafo C1 sintetizado).
- **“[...] La subordinación del entorno a la economía en las interacciones normativas y las desigualdades en la distribución de los beneficios de los usos de las contribuciones de la naturaleza para las personas siguen presentes en todas las subregiones. En promedio, la diversidad biológica y las contribuciones de la naturaleza a las personas han ido disminuyendo bajo los sistemas de gobernanza actuales en las Américas”**, aunque casos de éxito locales hacen pensar que el progreso es posible (párrafo C2 sintetizado).
- Se destaca **“la necesidad de mejorar la eficacia de la gobernanza y las políticas si se pretende mantener la diversidad biológica y las contribuciones de la naturaleza a las personas”** (párrafo D1 sintetizado).

- La presión sobre la naturaleza aumentará si todo sigue igual, [...] **es necesario redireccionarse hacia un modelo de sostenibilidad para que las tendencias negativas se reviertan o frenen.**
- “En la mayoría de los países, los objetivos, metas y aspiraciones mundiales en materia ambiental están desvinculados de las políticas nacionales [...]” (párrafo D3 síntesis).

Informe IPBES (2018). Síntesis de párrafos A1 a D3.

Todo lo que constituye un diagnóstico indispensable para comprender la importancia de considerar en forma articulada y conjunta el turismo y la conservación de la biodiversidad, de manera de aportar desde la gestión pública estrategias y soluciones que reviertan este proceso de degradación insostenible que condiciona el futuro de las generaciones actuales y de aquellas por venir.

El mismo informe incluye algunas sugerencias de mejora de la gestión que son importantes para orientar nuestra investigación:

• **Opciones normativas y de gestión** (párrafo E1 síntesis):

- **Aumento de las zonas protegidas**, tanto terrestres como marinas. **Sistemas de uso sostenible de la tierra de los pueblos originarios o las comunidades locales.**
- **Restauración ecológica**
- La **sostenibilidad de los usos de la biodiversidad fuera de las tierras o zonas protegidas es prioritaria**, dado que las áreas protegidas seguirán siendo una parte muy pequeña del total de las tierras y mares de la región.
- Se necesitan **enfoques integradores, holísticos de los pueblos originarios o ecosistémicos sectoriales.**
- Son fundamentales las estrategias para **que los entornos predominantemente humanos (por ejemplo, los paisajes agrícolas y las ciudades) respalden la diversidad biológica** y las contribuciones de naturaleza a las personas [...].”

- La causa de **muchas amenazas a la biodiversidad** y a las NCP exceden las fronteras, su abordaje **requiere acuerdos bi o multilaterales** [...] (párrafo E2 síntesis).
- “La **incorporación de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica en los sectores productivos reviste una importancia capital para la mejora de las contribuciones de la naturaleza a las personas.**” (párrafo E3). [...] “sin embargo, el medio ambiente se aborda principalmente como un sector distinto en la planificación nacional, y no se ha llegado a introducir eficazmente en los sectores de desarrollo.” “[...] Las políticas y medidas orientadas a obtener resultados en materia de conservación y el uso sostenible resultan más eficaces cuando son coherentes y se integran en todos los sectores.”
- Se necesita **mejorar los mecanismos e instrumentos de gobernanza ya que**, la variedad de instrumentos aplicados hasta ahora no es suficiente para potenciar la conservación de la biodiversidad y las NCP y mitigar los impactos negativos sobre los ecosistemas [...]. (síntesis párrafo E4).

Informe IPBES (2018). Síntesis de párrafos E1 a E4.

#### 4. Justificación

A partir de lo ya explicado en los puntos anteriores, avanzamos en considerar las implicancias de estos análisis en Argentina, y las condiciones que hacen oportuna esta investigación.

En cuanto a la situación de la conservación de la biodiversidad y las Áreas Protegidas en Argentina, los principales problemas identificados en la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020 (ENBPA) (MAyDS-Informe CDB Argentina, 2017), y que constituyen las causas principales de la pérdida de biodiversidad en Argentina son (pp. 8-10):

- **La conversión de ecosistemas naturales a tierras agropecuarias;** particularmente en los ambientes de bosque nativo como Chaco, Bosque Atlántico y Yungas (p. 8), donde se estiman deforestadas más de 1,125 M ha. En los últimos 5 años (p. 8);
- **la deforestación y las malas prácticas de manejo ganadero;** principalmente en regiones secas como Chaco Seco y Estepa Patagónica, lo que produce pérdida de biodiversidad, disminución de la productividad y deterioro de la calidad de vida de la población (pp. 8-9);
- También se alteraron los humedales por cambios en el sistema productivo y emprendimientos urbanísticos (p. 9); y la minería produjo impactos negativos en Estepa Patagónica, Puna, Altos Andes y Yungas, afectando las ecorregiones y las fuentes de agua de las poblaciones cercanas (p. 9);
- **la introducción de especies exóticas invasoras;** por ejemplo salmónidos (trucha arco iris) que afectan ecosistemas de la Estepa Patagónica (p. 9), y en las Yungas invertebrados acuáticos (p. 9);
- **el tráfico ilegal** [de especies]; significativo en el mundo y también en Argentina (p. 9);
- y el **cambio climático;** en nuestro país estudios específicos afirman que este fenómeno sumado a los otros factores potencia el riesgo para especies en peligro (p. 10). Por ejemplo el retroceso de glaciares (p. 10).

En cuanto a las Áreas Protegidas, la ENBPA propone:

una **planificación territorial/ordenamiento ambiental del territorio basado en los criterios de Ecorregiones o Corredores de Conservación<sup>2</sup>**, que **articulen distintas**

<sup>2</sup> Corredor de conservación (o ecológico): sistema de ordenamiento territorial que mantiene franjas de tierras agrestes rodeando e interconectando Áreas Protegidas y Áreas prioritarias de Conservación, con el fin de asegurar la conectividad del paisaje natural y la movilidad de la vida silvestre. En ellas se establecen regímenes especiales de administración, organización y acuerdos sociales e institucionales tendientes a promover la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad. (MAyDS-Informe CDB Argentina, 2017, p. 43).

**categorías de Áreas Protegidas, en distintas jurisdicciones** (nacional, provincial, municipal), [...], **incorporando el criterio de conservación y uso sustentable**, para establecer “*un diseño espacial de los elementos anteriores que genere sinergia y complementación entre las distintas categorías*”, mediante “*procesos de planificación territorial estratégica a escala regional y local con un diseño participativo que incluya los conocimientos científicos, técnicos y tradicionales para lograr el uso múltiple sustentable y la conservación de la biodiversidad de los ambientes terrestres y acuáticos continentales y marinos*” y “[p]romover instrumentos de ordenamiento ambiental del territorio a nivel local, ejecutados a nivel municipal con la participación de las comunidades locales”. (MAyDS-Informe CDB Argentina, 2017, p. 13).

En cuanto al Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP) -sistema que conforma la red federal de AP nacionales y provinciales- se establece (sintetizado de p. 16):

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avanzar en la <b>cobertura de protección</b> de las ecorregiones de Argentina, estimando como meta nacional alcanzar el <b>13 % promedio para todo el país</b>.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcanzar en <b>las áreas protegidas marinas</b>, la <b>cobertura de un 4 %</b> del Mar Territorial Argentino.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la gestión para llegar a un <b>50 % de las áreas protegidas eficazmente gestionadas</b>, que incluya <b>trabajar en el logro de una distribución equitativa de los costos y beneficios que representan las áreas protegidas para las comunidades vecinas</b>.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcanzar el <b>financiamiento necesario para la adecuada gestión de al menos el 50 % de las AP</b> existentes y a crearse.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fortalecer el SIFAP</b> mediante medidas como las que se enuncian a continuación:             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Establecer objetivos y estándares comunes en materia de AP y sus categorías de gestión</b>, procedimientos de <b>creación y gestión</b>, regímenes de <b>gobernanza, incentivos y reconocimiento a la conservación en tierras privadas</b> y otras condiciones que constituyan un <b>paquete de presupuestos mínimos indispensable</b> para el ejercicio de la política nacional de AP.</li> <li>▪ Promover la <b>sanción de una ley de presupuestos mínimos de áreas protegidas</b> por la cual se <b>constituya el SIFAP en un órgano de coordinación y de dirección de los sistemas de AP jurisdiccionales</b> y disponga de la estructura, capacidades y recursos necesarios para llevar adelante, en el marco federal de gobierno y sujeta a presupuestos mínimos, <b>una política de Áreas Protegidas para todo el territorio y espacios marítimos</b> argentinos de carácter y alcance nacional.</li> <li>▪ Brindar <b>apoyo</b>, según los requerimientos, al <b>fortalecimiento y jerarquización</b> de los <b>organismos provinciales a cargo de AP</b> y a la <b>conformación de Sistemas Provinciales que integren AP de diversa gobernanza</b> bajo regulación y reconocimiento de aquellos, en los territorios respectivos.</li> <li>▪ Impulsar la <b>integración de AP en paisajes más amplios</b> a través de la <b>conformación de corredores de conservación a escala de paisaje y a escala regional</b>, recurriendo a las distintas figuras de áreas de conservación citadas anteriormente, con el objetivo de <b>alcanzar un 30 % de AP efectivamente integradas</b> y un <b>40 % más en proceso de integración</b>.</li> </ul> </li> </ul> |

- **Priorizar la localización de proyectos y programas en los corredores de conservación que fomentan y ensayan:**  
**tecnologías de manejo de ecosistemas** para la conservación de la biodiversidad;  
**tecnologías de manejo sustentable** de los recursos naturales;  
**experiencias de desarrollo rural y de consolidación de culturas y estilos de producción campesinas e indígenas** basados en el uso de los recursos nativos;  
**investigación científica básica y aplicada** a lo anterior.
- Instrumentar el **diseño y aplicación de mecanismos innovadores de recaudación de fondos**, como la **retribución de los servicios ambientales de las AP**, la **compensación por biodiversidad**, etc., que tengan como **preferente destino los costos del desarrollo incremental (en extensión y efectividad) de los sistemas provinciales o regionales de AP**, sin que sustituyan los correspondientes presupuestos ordinarios de su administración.

Fuente: MAyDS-Informe CDB Argentina (2017, p. 16) (Síntesis).

A su vez, a partir del estudio preliminar sobre los números del turismo en las Áreas Protegidas y sus entornos (Goldstein, 2019b), destacamos algunos hechos clave que iluminan sobre la necesidad de avanzar en estudios en profundidad sobre la problemática del turismo centrado en las AP y sus entornos para impactar positivamente en el desarrollo sostenible de nuestro país:

- Es notable la importancia del Turismo Sostenible para los organismos globales: 2017 fue el año internacional del Turismo Sostenible para la OMT.
- Argentina es el octavo país en territorio del mundo, y cuenta con una amplia extensión de territorio protegido en el nivel municipal, provincial y nacional mediante reservas de biósfera, humedales, parques provinciales y parques nacionales, entre otras formas institucionales.
- Existe una tendencia creciente de los turistas en el mundo a consumir formas de turismo sostenible, y particularmente turismo en la naturaleza.
- Argentina se propone destacarse mundialmente como destino prioritario de turismo sostenible en la naturaleza, según declaraciones de las autoridades nacionales en el reciente encuentro de G20 de Turismo (T20) realizado en Buenos Aires en abril de 2018.
- Por su parte, en 2017 “la Argentina recibió a 6.668.000 turistas extranjeros y el sector representa el 7,7% del total de las exportaciones, conformadas por el gasto de quienes visitan el país y los pasajes” (ACARTUR, 2018).
- Datos y números del turismo internacional al año 2017 señalan que: el turismo representa el 10% del PBI mundial, genera 1/10 empleos, 1,4 billones de u\$s en exportaciones, 7% de las exportaciones mundiales, y un 30% de las exportaciones

de servicios (Fuente: Sitio web de OMT. Infografías.

<http://media.unwto.org/content/infographics>, consultado 12/07/2018).

- Además, los arribos internacionales totales han crecido de manera sostenida desde 1995 -sólo con excepción de los años 2003 y 2009- alcanzando en 2017 (último dato disponible) los 1.341 Billones (miles de millones) (fuente: World Bank Open Data Indicators <https://data.worldbank.org/indicador/ST.INT.ARVL>, consultado el 25/02/2019). Siendo los 10 países de mayor cantidad de arribos (turismo receptivo internacional) a 2017-último año disponible-:

| <b>Año 2017. Arribos internacionales (miles).</b> Fuente Open Data Banco Mundial.<br>Elaboración propia. |             |                        |                |             |                        |
|--|-------------|------------------------|----------------|-------------|------------------------|
| <b>Ranking</b>   | <b>País</b> | <b>Arribos (miles)</b> | <b>Ranking</b> | <b>País</b> | <b>Arribos (miles)</b> |
| 1  | France      | 86.861                 | 6              | México      | 39.291                 |
| 2  | España      | 81.786                 | 7              | Reino Unido | 37.651                 |
| 3  | EEUU        | 76.941                 | 8              | Turquía     | 37.601                 |
| 4  | China       | 60.740                 | 9              | Alemania    | 37.452                 |
| 5  | Italia      | 58.253                 | 10             | Tailandia   | 35.592                 |

Elaboración propia. Fuente: World Bank Open Data Indicators. Disponible en <https://data.worldbank.org/indicador/ST.INT.ARVL>, consultado 25/02/2019.

Mientras que los 5 primeros países de Latinoamérica, después de México que se encuentra en sexto lugar en el ranking mundial 2017, son:

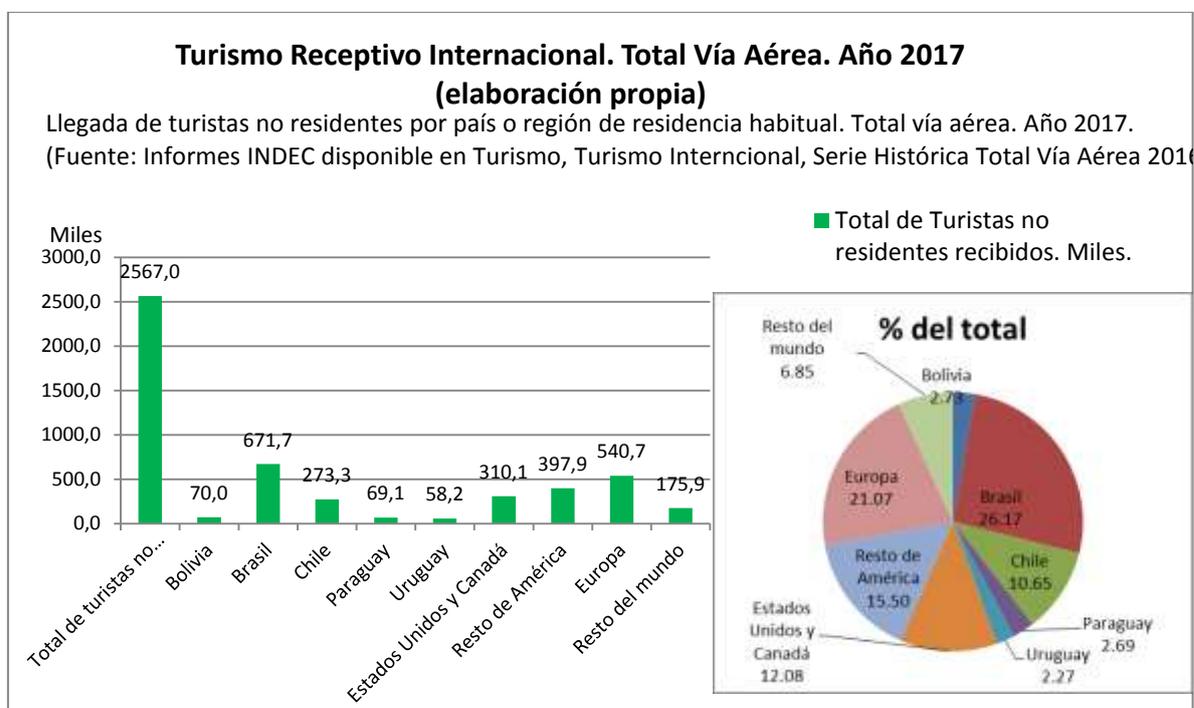
| <b>Año 2017. Arribos internacionales (miles).</b> Fuente Open Data Banco Mundial.<br>Elaboración propia. |             |                        |
|--|-------------|------------------------|
| <b>Ranking Latinoamérica (después de México)</b>   | <b>País</b> | <b>Arribos (miles)</b> |
| 1 (#46 ranking mundial)  | Argentina   | 6.720                  |
| 2  | Brasil      | 6.589                  |
| 3  | Chile       | 6.450                  |
| 4  | Cuba        | 4.594                  |
| 5  | Colombia    | 4.113                  |

Elaboración propia. Fuente: World Bank Open Data Indicators. Disponible en <https://data.worldbank.org/indicador/ST.INT.ARVL>, consultado 25/02/2019.

Es decir que Argentina recibe 0,50% de los arribos internacionales totales a 2017, y un 7,74% de los arribos internacionales recibidos por el país nro. 1 en el ranking mundial para 2017 -Francia-.

En cuanto al turismo internacional emisor (salidas Internacionales), los países emisivos más importantes a 2017 son: China, Alemania, Hong Kong, Estados Unidos, Reino

Unido, Polonia, Rusia y Canadá (fuente: World Bank Open Data Indicators, disponible en <https://data.worldbank.org/indicador/ST.INT.DPRT>, consultado 25/02/2019). Siendo para Argentina las regiones y países emisores que registran los mayores arribos al país para 2017<sup>3</sup> Brasil, Europa, EEUU y Canadá, Chile, y el resto se compone por arribos de los demás países de América, como se visualiza en el siguiente gráfico:



Turismo receptivo internacional. Argentina. Vía Aérea. Año 2017 (elaboración propia). (Fuente: Informes INDEC disponible en Turismo, Turismo Internacional, Serie Histórica Total Vía Aérea 2016-2018, disponible en [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/totalviaaerea18\\_cuadros.xls](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/totalviaaerea18_cuadros.xls) (consultado 25/02/2019).

Por otra parte, en cuanto a la competitividad turística el Informe del WEF (2017) afirma que:

“Los estándares ambientales son un ganar-ganar”

“A pesar de que existe una conciencia global sobre la importancia de la sostenibilidad, y el hecho de que se ha logrado un progreso real en algunos frentes, muchos aspectos del ambiente natural continúan degradándose, causando un impacto serio y cuantificable en el sector turístico. Aun cuando los países están crecientemente comprometidos a respetar los estándares internacionales en materia medioambiental, las evaluaciones del desempeño muestran que la deforestación, la sobre-pesca, la polución del aire y el agua, continúan reduciendo el capital natural global.” (WEF, 2017, p. 6) (traducción propia).

<sup>3</sup> Tomamos este año como referencia y para comparar con los datos de turismo receptivo internacional, pero es sabido que esta variable está sujeta a modificaciones significativas por motivos tales como la variación en el tipo de cambio.

En este sentido, el Informe señala que existe una fuerte correlación entre los ingresos por turismo y el desempeño ambiental (p. 6, figura 8) (para países seleccionados, con base en las estadísticas de UNWTO y el Yale's Environmental Performance Index 2016). Lo que permite inferir que:

*“cuanto más prístino es el ambiente natural de un país, más turistas se inclinan a viajar allí, y más dinero están dispuestos a pagar para acceder a áreas bien preservadas. Consecuentemente, a la par que el capital natural se degrada, los destinos pierden ingresos”* (WEF, 2017, p. 6) (traducción propia).

Por otro lado, el Informe también reconoce que el turismo a su vez también impacta negativamente y daña el medioambiente a través de sus procesos, mecanismos y actividades (p. 5). El informe señala que existen pequeñas señales de progreso en el desarrollo de estándares para el desarrollo en el sector Viajes y Turismo (T&T, por su sigla en inglés), con percepción favorable sobre el desempeño al respecto en Europa Occidental y negativo en el Sudeste de Asia (WEF, 2017, p. 6; p. 7 figura 9). Y finalmente afirma que:

*“Dada la estrecha relación existente entre los recursos naturales y un segmento muy grande de la industria turística, es que una falta de progreso en el fomento de la sostenibilidad, tanto desde un punto de vista general como sectorial, reducirá las oportunidades de desarrollo del turismo”* (WEF, 2017, p. 6)

Respecto a Argentina, en el Informe se sintetiza que:

*“Argentina se encuentra en la posición 50 del Índice, habiendo subido 7 lugares. Cuenta con excepcionales recursos naturales (puesto 25) y culturales (puesto 14), [...], falta de progreso en la infraestructura de transporte terrestre (puesto 100) y baja sostenibilidad ambiental (puesto 125)”*. Se puntualiza que mayor coordinación interinstitucional y la priorización de intervenciones relativas a estos factores pueden resultar en la mejora de la atractividad para los turistas y en la generación de crecimiento para el sector (WEF, 2017, p. 16) (traducción propia).

Como conclusión podemos afirmar que es necesario aumentar el conocimiento y producir evidencia para nutrir las políticas y la mejora de la gestión conjunta y articulada del turismo y la conservación de la biodiversidad en las AP y sus entornos, a través del fortalecimiento institucional en las áreas de intervención pública específicas, para así generar condiciones que contribuyan a los objetivos de las políticas públicas (PFETS 2025; PIG 2019) y de los compromisos internacionales asumidos (Estrategia

Nacional sobre Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020 (ENBPA) (MAyDS-Informe CDB Argentina, 2017)).

## **5. Estructura del TFM**

El TFM se estructura mediante secciones que ordenan los contenidos a partir del planteamiento del problema: su formulación, la definición de los objetivos general y específicos, las hipótesis y las preguntas de investigación que encuadran y orientan el desarrollo de la investigación propuesta. A continuación se presenta el marco teórico que delinea la investigación: en primera instancia el marco de referencia que presenta el núcleo conceptual de los dos grandes temas abordados en este TFM; el turismo sostenible y la conservación de la biodiversidad. En segunda instancia se presenta el marco teórico que nos permite identificar las capacidades estatales clave para una gestión pública orientada al turismo sostenible en las AP y sus entornos. La siguiente sección presenta la metodología aplicada: el tipo de estudio y diseño, el abordaje del problema y la estrategia y herramientas para abordar la realidad a estudiar a través de una fase exploratoria y una fase de entrevistas y análisis de documentos e información secundaria. La sección central del TFM presenta los hallazgos de la investigación organizando la información mediante capítulos. El capítulo 1 presenta el estado de situación del turismo en las AP y sus entornos; el capítulo 2 la gobernanza de la naturaleza y del turismo en las AP y sus entornos; el capítulo 3 analiza las fuentes de financiamiento del turismo y del desarrollo en las AP y sus entornos; el capítulo 4 presenta la evolución y estado actual del Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) considerado un instrumento de política clave; el capítulo 5 presenta los programas destacados en el período 2005-2018 que resultan significativos para el despliegue del turismo en las AP y para la sostenibilidad de los municipios vecinos, de manera de identificar sinergias para avanzar en la conciliación de los ODS 15 (ecosistemas terrestres) y ODS 11 (ciudades sostenibles) en los corredores turísticos centrados en las AP. Finalmente se presentan las conclusiones y reflexiones finales en torno a las capacidades estatales clave identificadas para la conciliación del turismo y la conservación en las AP y sus entornos: la gobernanza, los instrumentos de política y las herramientas de gestión. Se identifican fortalezas y debilidades de la gestión pública y se proponen mejoras. Además se introducen dos propuestas para avanzar en la consolidación de un modelo de turismo sostenible centrado en las AP y sus entornos y orientado al desarrollo sostenible de las comunidades locales.

## PLANTEAMIENTO DEL TEMA/PROBLEMA

### 1. Formulación del tema/problema del TFM

A partir de la identificación de problemas recurrentes y no superados respecto a la conciliación del turismo y la conservación de la biodiversidad en las Áreas Protegidas y sus entornos en Argentina -y en general en la región latinoamericana-, tal como se señala en la sección anterior, avanzamos en la identificación de un conjunto de nudos problemáticos vinculados a las capacidades estatales para la gestión del turismo y de la conservación en forma armoniosa en las Áreas Protegidas y sus entornos, de manera de que dicha gestión enmarcada en las correspondientes políticas públicas contribuya al desarrollo sostenible económico, social y ambiental de las comunidades locales interesadas.

Los nudos problemáticos identificados y que constituyen las problemáticas a enfocar en esta investigación son: la coordinación y colaboración inter e intra jurisdiccional; la cooperación público-privada; la participación multiactoral; la planificación, monitoreo y evaluación de planes y programas.

Las preguntas de investigación que intentamos responder son:

- ¿Cuáles son las capacidades estatales claves para la conciliación de la conservación y el turismo en las Áreas Protegidas y sus entornos para el desarrollo sostenible económico, social y ambiental de las comunidades locales y la conservación ecosistémica? (el turismo sostenible como política de desarrollo productivo para el desarrollo sostenible de las comunidades locales, y para la conciliación de turismo y conservación en los ecosistemas implicados).
- ¿Cuál es el estado de situación de la gestión de la conservación y del turismo en torno a las Áreas Protegidas, y de su contribución al desarrollo sostenible de las comunidades interesadas?
- Siendo el desarrollo de infraestructuras y la mejora de la calidad turística dos líneas estratégicas de política pública capaces de producir sinergias entre la conservación y el turismo, ¿cómo han sido gestionadas a lo largo del período analizado?
- ¿Qué recomendaciones para la mejora de la gestión pública podemos contribuir con esta investigación? ¿En el plano conceptual (comprensión de la problemática), de política (mejora de las capacidades estatales incluyendo aquellas para el

fortalecimiento del sector privado), y social (participación informada en la toma de decisiones)?

## **2. Objetivos: general y específicos**

El fin es identificar desafíos y oportunidades que las Administraciones Públicas y sus diversos organismos involucrados enfrentan a la hora de conciliar el turismo y la conservación medioambiental en las Áreas Protegidas y sus entornos socio-políticos-ecosistémicos, para contribuir al desarrollo sostenible de las comunidades interesadas.

El objetivo general es realizar un diagnóstico situacional de las capacidades estatales en el nivel nacional de gobierno, en Argentina, y su evolución en el período 2005-2018, identificando las capacidades estatales clave para el Turismo Sostenible en las AP y sus entornos socio-político-ecosistémicos, sus fortalezas y debilidades en el caso estudiado, y elaborar recomendaciones para su fortalecimiento y mejora.

### Objetivos específicos:

- i. Realizar un estudio preliminar del Turismo Sostenible y las Áreas Protegidas en Argentina. Análisis de documentos e investigaciones previas. Estado del arte en Argentina, Latino América y el mundo. Elaboración de un mapa institucional del Turismo y de la Conservación.
- ii. Elaborar un marco conceptual-analítico de las capacidades estatales clave para la gestión pública del turismo sostenible en las AP y sus entornos socio-político-ecosistémicos, para el nivel nacional en Argentina.
- iii. Elaborar una metodología de relevamiento y recolección de información, aplicable en nivel nacional de gobierno de Argentina. (1) para la recolección y análisis de documentos, información y datos secundarios; (2) para entrevistas semi-estructuradas en profundidad a actores clave.
- iv. Relevar y recolectar la información (aplicar la metodología (1) y (2)).
- v. Analizar la información. Identificar los factores de éxito de las capacidades estatales clave analizadas, fortalezas y debilidades, riesgos y oportunidades de mejora para la gestión del turismo sostenible en las AP y sus entornos socio-político-ecosistémicos.
- vi. Elaborar recomendaciones y propuestas para la mejora de la gestión pública.

## **3. Hipótesis**

A partir de una primera fase exploratoria en el marco de esta investigación, identificamos un conjunto de premisas relativas al Turismo Sostenible en AP:

- El turismo puede ser una fuente significativa de recursos propios para las AP, que éstas pueden asignar a las tareas de conservación.
- El turismo puede ser un factor depredatorio de la riqueza natural y cultural protegida, por lo que debe ser controlado y realizarse bajo pautas específicas.
- La gestión del turismo en relación a las Áreas Protegidas implica un conjunto de procesos de política y de gestión que involucra a todos los niveles de gobierno y a multiplicidad de diversos actores interesados globales, nacionales, provinciales, municipales.
- El aporte del turismo a la gestión de las AP requiere esfuerzos consensuados entre las AP y sus entornos, que implican: (a) el cuidado y preservación del ecosistema que integran, y (b) los resultados e impactos en el desarrollo sostenible social, económico y ambiental de las poblaciones locales.
- Las AP representan un patrimonio de gran valor por los productos y servicios ecosistémicos que ofrecen. El uso público de los ecosistemas bajo premisas de sostenibilidad implica dimensionar el valor de los servicios ecosistémicos -entre los que se encuentran los de recreación y turismo- que potencialmente ofrece el AP y su ecosistema, y establecer acciones proactivas para su aprovechamiento bajo las premisas de la sostenibilidad y la conservación de la biodiversidad.
- Las capacidades estatales clave para identificar oportunidades de mejora en el marco de este TFM son la gobernanza, los instrumentos de política (planes y programas) y las herramientas de gestión (metodologías, sistemas, guías) en el nivel nacional, y el período 2005-2018. En particular, aquellos que operan en las intervenciones del turismo, de la conservación y de la gestión de las AP para contribuir con los ODS 11 y ODS 15.
- El turismo y la conservación de la biodiversidad son problemáticas (aspecto conceptual), áreas de intervención (aspecto político) y campos (aspecto social) diferenciados y en principio disjuntos. Es necesario encontrar las fortalezas y debilidades de las capacidades estatales clave y la evolución de sus formas en el período y alcance de esta investigación para identificar oportunidades de mejora que promuevan la convergencia y acercamiento del turismo y la conservación en los tres aspectos mencionados.

# MARCO TEÓRICO

## 1. Marco de referencia

### 1.1. Desarrollo sostenible y turismo

A partir del concepto de desarrollo sostenible definido como aquel que “satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (Informe Brundtland Párrafo 27, UN-CMMAyD (1987)), entendido como fin último de la acción de gobierno y los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 (ODS 2030) adoptados en 2015, y del planteo del turismo para el desarrollo sostenible (UNEP y UNWTO, 2005), encontramos un conjunto de 12 Objetivos del Turismo Sostenible (pp. 18-19):

**Los 12 Objetivos del Turismo Sostenible (“12 aims for Sustainable Tourism”, UNEP y UNWTO (2005) “Making tourism more sustainable. A guide for policy makers”). (Síntesis, traducción propia)**

1. **Viabilidad económica:** de los destinos y de las empresas, en el largo plazo.
2. **Prosperidad local:** de los destinos anfitriones, incluyendo la maximización de la proporción del gasto de los visitantes que se queda en la economía local.
3. **Calidad del empleo:** generar empleo local de calidad, incluyendo el nivel de remuneración, las condiciones de trabajo, la no discriminación.
4. **Equidad social:** distribución amplia, justa/equitativa de los beneficios económicos y sociales en las comunidades receptoras, incluyendo la mejora de oportunidades, ingresos y servicios para los más pobres.
5. **Satisfacción de los visitantes:** seguridad, satisfacción y experiencias plenas sin discriminación.
6. **Control local:** participación e involucramiento de las comunidades locales, junto con los demás actores.
7. **Bienestar de las comunidades:** mantener y mejorar la calidad de vida de las comunidades locales, evitando cualquier forma de explotación y degradación.
8. **Riqueza cultural:** respetar y mejorar la herencia cultural, la cultura auténtica, las tradiciones y las cualidades distintivas de las comunidades anfitrionas.
9. **Integridad física:** mantener y mejorar los paisajes rurales y urbanos, evitar la degradación física y visual del entorno/ambiente.
10. **Diversidad biológica:** apoyar la conservación de las áreas naturales, los hábitats de la vida silvestre, minimizar el daño.
11. **Eficiencia de recursos:** minimizar el uso de recursos escasos y no renovables
12. **Pureza del medioambiente:** minimizar la contaminación del aire, el agua y la tierra y la generación de residuos.

Fuente: UNWTO y UNEP (2005). “12 aims for Sustainable Tourism”. (Síntesis. Elaboración y traducción propia).

Y un conjunto de riesgos que el turismo presenta en los países menos desarrollados (UNWTO, 2013, pp. 16-17), muchos de los cuales se hacen presentes también en ámbitos subnacionales o locales en países en desarrollo, como es el caso de Argentina:

|   |
|---|
| <p><b>Oportunidades del Turismo para aliviar la pobreza:</b> aumento creciente del turismo como actividad económica; aumento del <b>turismo</b> a países en desarrollo o menos desarrollados <b>a causa del patrimonio cultural, artístico, natural, y el clima.</b> En muchos países en desarrollo o menos desarrollados, es <b>una de las principales fuentes de recursos</b> -si no la principal-, de divisas para equilibrar la balanza comercial. En muchos casos, el turismo es <b>la opción más viable de desarrollo económico sostenible, y de lograr impactos positivos en la reducción de la pobreza.</b></p> |
| <p>A su vez, el turismo presenta numerosos <b>aspectos negativos:</b></p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• El turismo es responsable de aproximadamente el <b>5% de las emisiones de CO</b> (transporte e instalaciones)</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Polución local de las tierras y el agua,</b> a causa de la falta de tratamiento de los <b>desechos</b> producidos por la actividad turística</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las <b>grandes instalaciones</b> (<i>accommodation business</i>) son <b>grandes usuarios de recursos no renovables y valiosos</b> -agua, tierras, energía-. En algunos casos <b>más que la propia población del lugar, compitiendo con ésta</b> por estos recursos necesarios.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desarrollos turísticos mal situados, y actividades inapropiadas</b> pueden producir grandes <b>daños a la biodiversidad en áreas sensibles.</b> También impactos negativos en el patrimonio cultural cuando hay una <b>escasa gestión de los visitantes.</b></li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto negativo en la sociedad cuando <b>se restringe el acceso a recursos vitales- tierras y otros recursos- a las comunidades locales.</b> Esto contribuye a <b>incrementar el crimen, la explotación sexual, y la amenaza a las tradiciones sociales y culturales</b> valiosas para la comunidad.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• El turismo puede generar trabajo de calidad/decente, sin embargo, en general se encuentran <b>pobres condiciones laborales en el sector.</b></li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• El desempeño económico del turismo es <b>susceptible a las influencias en los mercados de origen</b> -condiciones económicas, eventos naturales, aspectos de seguridad-, aunque la recuperación puede ser rápida cuando cambian las condiciones.</li> </ul>  |

Elaboración propia. Síntesis. UNWTO (2013) (pp. 16-17).

Todo lo que lleva a afirmar la necesidad de fortalecer las capacidades estatales para la gestión de políticas públicas sectoriales que aseguren la orientación del turismo hacia el desarrollo sostenible.

En síntesis, el razonamiento que fundamenta la acción internacional y las agendas de los organismos de Naciones Unidas del Desarrollo Sostenible, del Ambiente y del Turismo, es que:

*“Por ser el turismo una de las industrias de más rápido crecimiento en el mundo, el turismo ha ganado creciente reconocimiento como contribuyente a la creación de*

*trabajo y riqueza, protección ambiental, preservación cultural y reducción de la pobreza. Con planes sectoriales bien diseñados y gestionados el sector turístico puede preservar el patrimonio natural y cultural del que depende, empoderar a las comunidades anfitrionas, generar oportunidades para el comercio, promover la paz y el mutuo entendimiento. Por otro lado, el creciente número de personas realizando viajes internacionales y nacionales, plantea crecientes desafíos incluyendo los relacionados a las emisiones de gases de efecto invernadero, pérdidas económicas (en el circuito económico), la gestión del patrimonio natural y cultural, el impacto en las comunidades locales y su cultura” (UNWTO, 2017, p. 2). Todo lo que demanda un fuerte compromiso de todas las partes para mitigar los potenciales impactos negativos y aumentar los impactos positivos del turismo en el desarrollo sostenible para los países en desarrollo y menos desarrollados a través de los ODS 2030 (síntesis y traducción propia UNWTO, 2017, p. 2).*

#### Una visión ampliada del vínculo entre el Turismo Sostenible y los ODS.

En 2017, en la Declaración de Chengdu de la OMT/UNWTO (OMT/UNWTO, 2017) los firmantes reconocen la importancia del turismo como “instrumento vital para la consecución de los 17 ODS” y declaran un conjunto de compromisos expresados en 21 puntos relativos a medidas para fortalecer, desarrollar e implementar estrategias y acciones tendientes a la adopción, en los niveles nacional y subnacionales, de políticas turísticas integrales y con enfoque holístico basadas en los criterios de sostenibilidad y en la contribución a los 17 ODS. A su vez en OMT/UNWTO (2018a) se avanza en el reconocimiento del potencial del turismo para contribuir a la concreción de los 17 ODS en Iberoamérica, y se presentan recomendaciones de acciones de política pública y estrategias para el sector privado para cada uno de los 17 ODS.

Particularmente al considerar el vínculo entre Turismo Sostenible y Áreas Protegidas para el Desarrollo económico, social y ambiental de las comunidades locales interesadas, tomamos en cuenta específicamente las recomendaciones para políticas públicas y para estrategias del sector privado correspondientes a los ODS 15 y ODS 11, y los ya previamente identificados ODS 8, 12, 14.

#### ODS prioritarios para esta investigación.

Nuestra postura en esta investigación es considerar que el turismo puede contribuir a todos los ODS: traccionando el desarrollo en tanto éste es una condición necesaria para

el despliegue de la actividad, y contribuyendo al desarrollo con resultados e impactos positivos y mitigación de los impactos negativos.

Como señala la World Travel and Tourism Council WTTC (2017b, p. 11) (gráfico), el turismo demanda y consume muy diversos tipos de recursos e infraestructuras, entre las que se incluyen tecnologías de comunicación, caminos, aeropuertos, redes de abastecimiento de energía, de agua, sistemas de procesamiento de residuos, de cloacas y tratamiento de aguas sucias, hospitales, espacios públicos entre los que se incluyen las Áreas Protegidas, alimentos, agua potable y aguas limpias, instalaciones y servicios públicos en general. Lo que pone en evidencia que el desarrollo de infraestructuras (en tanto bien público) y del turismo (en tanto sector productivo) deben ir de la mano para que un destino turístico sea atractivo y que la afluencia de turistas sea beneficiosa para el desarrollo sostenible de las comunidades locales.

Con este planteo en mente, particularmente para nuestro tema de investigación nos enfocamos en el ODS 15:

| ODS 15   | Acciones de políticas públicas  | Estrategias para el sector privado  |
|--|---|---|
| Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y detener la pérdida de diversidad biológica. | <p><b>La riqueza de la diversidad biológica y del patrimonio natural son a menudo las razones principales por las que los turistas visitan un destino.</b></p> <p>El turismo puede asumir un papel fundamental si se <b>gestiona de forma sostenible en zonas frágiles</b>, no solo en lo que respecta <b>la conservación y preservación de la diversidad biológica</b>, sino también la <b>generación de ingresos, como sustento alternativo para las comunidades locales.</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección de <b>animales silvestres y ecosistemas</b>;</li> <li>• reducción de la <b>contaminación</b>;</li> <li>• <b>residuos</b> tratamiento;</li> <li>• acciones de <b>compensación</b>;</li> <li>• <b>compras verdes</b>;</li> <li>• <b>información</b> para clientes y personal;</li> <li>• <b>participación</b> de la comunidad.</li> </ul> |

Fuente: OMT/UNWTO (2018a, p. 22). Tabla 3.1 Cómo avanzar la contribución del turismo a ODS: acciones de política pública y estrategias para el sector privado. ODS 15. (Elaboración propia).

También es relevante para nuestro enfoque el ODS 11 en tanto el turismo puede traccionar más desarrollo de infraestructuras sostenibles en las ciudades y localidades en torno a las AP -es decir que deben mejorar conjuntamente la gestión en las AP y las infraestructuras en las localidades portal o cercanas para lograr ser destinos atractivos para un mercado cada vez más exigente en materia de sostenibilidad y conservación medioambiental-:

| ODS 11  | Acciones de políticas públicas   | Estrategias para el sector privado  |
|---|--|---|
| Lograr que las <b>ciudades y los asentamientos humanos</b> sean <b>inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles</b> . | El turismo puede mejorar la <b>infraestructura y accesibilidad urbanas</b> , promover la <b>regeneración y preservar el patrimonio cultural y natural</b> , activos de los que depende.<br>La inversión en <b>infraestructura ecológica</b> (transporte más eficiente, menos contaminación) debería dar lugar a <b>ciudades más inteligentes y más verdes</b> , no solo <b>para los residentes</b> , sino también <b>para los turistas</b> . | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Certificaciones;</b></li> <li>• <b>asociaciones;</b></li> <li>• <b>campañas de sensibilización</b>, en especie <b>donaciones</b> para sitios de cultura y patrimonio;</li> <li>• <b>participar</b> en la comunidad;</li> <li>• <b>energía limpia;</b></li> <li>• <b>eficiencia de recursos;</b></li> <li>• iniciativas de <b>conservación de la biodiversidad</b>.</li> </ul> |

Fuente: OMT/UNWTO (2018a, p. 22). Tabla 3.1 Cómo avanzar la contribución del turismo a ODS: acciones de política pública y estrategias para el sector privado. ODS 11. (Elaboración propia).

Y teniendo en mente las consideraciones de la OMT/UNWTO (2018a) para los ODS prioritarios para el turismo: ODS 8, ODS 12, ODS 14, sintetizadas en el siguiente cuadro:

Síntesis de lo que señala el documento OMT/UNWTO (2018a) para los ODS 8, 12, 14:

| ODS  | Acciones de políticas públicas   | Estrategias para el sector privado   |
|--|--|--|
| <b>ODS 8</b> – Promover el <b>crecimiento económico</b> sostenido, inclusivo y sostenible, el <b>empleo</b> y el <b>trabajo decente</b> para todos | <p>El <b>turismo</b>, como intercambio de servicios, es uno de los <b>cuatro principales motores de ingresos en exportaciones a nivel mundial</b> y actualmente <b>genera uno de cada diez puestos de trabajo en el mundo</b>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con <b>oportunidades de trabajo decente en el sector turístico, sobre todo para mujeres y jóvenes,</b></li> <li>• así como con políticas que favorezcan <b>más diversificación en las cadenas de valor del sector</b>, se puede mejorar los beneficios socioeconómicos del turismo.</li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrenamiento para <b>desarrollo profesional;</b></li> <li>• <b>gestión</b> de la diversidad y <b>contratación local;</b></li> <li>• <b>incentivos</b> de rendimiento, <b>beneficios</b> complementarios;</li> <li>• <b>inversión</b> responsable y <b>compras</b> locales;</li> <li>• <b>participación</b> de la comunidad.</li> </ul>   |
| <b>ODS 12</b> – Garantizar modalidades de <b>consumo y de producción sostenibles</b>   | <p>El sector turístico necesita <b>adoptar patrones de consumo y de producción más sostenibles</b>, impulsando el <b>cambio hacia la sostenibilidad</b>.</p> <p>Contar con <b>herramientas para el turismo que den seguimiento al impacto en términos de desarrollo sostenible</b>, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>energía,</b></li> <li>• <b>recursos hídricos,</b></li> <li>• <b>residuos,</b></li> <li>• <b>diversidad biológica y</b></li> <li>• <b>creación de empleo,</b></li> </ul> <p>redundará en <b>mejores resultados económicos, sociales y medioambientales</b>.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tecnologías de eficiencia</b> para la <b>energía</b> y el <b>agua;</b></li> <li>• <b>energías renovables;</b></li> <li>• <b>reciclaje- tratamiento de desechos;</b></li> <li>• <b>reducción de la contaminación;</b></li> <li>• <b>compra local</b> y <b>empresas;</b></li> <li>• <b>proveedor local;</b></li> <li>• <b>participación</b> de la comunidad;</li> <li>• <b>inversión responsable.</b></li> </ul> |
| <b>ODS 14</b> – <b>Conservar y utilizar en forma sostenible</b> los <b>océanos, los mares y los recursos marinos</b> para el desarrollo sostenible | <p>El <b>turismo costero y marítimo</b> depende de la <b>salud de los ecosistemas marinos</b>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El desarrollo turístico ha de formar parte de una <b>gestión integrada de las zonas costeras</b>, a fin de <b>apuntalar la conservación y preservación de frágiles ecosistemas marinos</b>, además de</li> <li>• servir de vehículo para <b>promover una economía azul</b> y <b>contribuir al uso sostenible de los recursos marinos</b>.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Protección de animales silvestres y ecosistemas;</b></li> <li>• <b>reducción de la contaminación;</b></li> <li>• <b>residuos tratamiento;</b></li> <li>• <b>acciones de compensación;</b></li> <li>• <b>compras verdes;</b></li> <li>• <b>información</b> para clientes y personal;</li> <li>• <b>participación</b> de la comunidad.</li> </ul>  |

Tabla 3.1 Cómo avanzar la contribución del turismo a ODS: acciones de política pública y estrategias para el sector privado. ODS 8, 12, 14. (Elaboración propia. Las negritas son nuestras). Fuente: OMT/UNWTO (2018a, pp. 21-22).

## 1.2. Conservación de la biodiversidad y Áreas Protegidas

Por otra parte, cuando consideramos el turismo centrado en las AP para el desarrollo sostenible de sus entornos, nos encontramos con un conjunto de conceptos, políticas, instituciones y grupos sociales en principio disjuntos respecto al campo del turismo.

En el aspecto conceptual, la conservación de la biodiversidad es el punto de partida y objetivo central de las Áreas Protegidas. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB, 1992) es el documento que sienta las bases y cuyo plan de acción asociado e instituciones vinculadas para su seguimiento constituyen la arquitectura institucional internacional que da soporte a las acciones en los niveles regionales, nacionales y subnacionales.

*El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) es un tratado internacional jurídicamente vinculante con tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Su objetivo general es promover medidas que conduzcan a un futuro sostenible.*

Fuente: <http://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml>, consultado 25/05/2018). (Ver CDB (1992)).

Conceptos como biodiversidad, ecosistema, Áreas Protegidas y sus categorías de manejo, surgen del CDB y del cuerpo teórico y de directrices emanadas de la Unión para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en tanto organismo rector a nivel internacional en la temática.

### ¿Qué es la biodiversidad?

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) afirma que *“por "diversidad biológica" se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.”* (CDB, 1992, art. 2, Términos utilizados, pp. 3-4).

Y se agrega que: *“la diversidad biológica incluye más que las plantas, los animales y los microorganismos y sus ecosistemas; también refiere a la gente y sus necesidades de seguridad alimentaria, medicamentos, aire puro y agua dulce, vivienda y un medio ambiente limpio y saludable en el cual vivir.”* (Fuente: <https://www.cbd.int/convention/>, consultado 25/05/2018).

La biodiversidad tiene un valor intrínseco, además de ser sustento para la mayoría de las actividades humanas, y de aportar bienes y servicios ambientales clave para la supervivencia: materias primas, alimentos, agua, medicamentos, servicios ecológicos

(oxígeno y control del CO<sub>2</sub>, amortiguación del cambio climático, recuperación de fertilidad de suelos, regulación del clima, control de inundaciones, procesamiento de residuos, entre otros posibles) (MAyDS-Informe CBD Argentina, 2017, p. 4).

Por todo esto es hoy ampliamente reconocido que es fundamental conservar y utilizar sustentablemente la biodiversidad preservando la estabilidad de los ecosistemas (pp. 4-5), y además hacer que su aprovechamiento y beneficios sean distribuidos para el conjunto de la sociedad.

### ¿Qué es un ecosistema?

La Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) define ecosistema como “un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional” (CDB, 1992, art. 2, Términos utilizados, pp. 3-4). Y establece tres objetivos principales para su gestión:

- la conservación de la diversidad biológica,
- la utilización sostenible de sus componentes, y
- la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

### El enfoque ecosistémico

La gestión de la biodiversidad se asienta sobre el enfoque ecosistémico y sus lineamientos metodológicos rectores (Andrade y otros, 2011, pp. 7-8) junto a los 12 principios (Andrade y otros, 2011, pp. 8-11) establecidos en el marco del programa MAB de UNESCO y del CDB.

#### **Descripción del Enfoque Ecosistémico (EE) (fuente que referencia: texto tomado de la decisión V/6 de la CDB (Convenio sobre la Diversidad Biológica)**

**“1. El enfoque ecosistémico es una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de aguas y recursos vivos por la que se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo. Por lo tanto, la aplicación del enfoque ecosistémico ayudará a lograr un equilibrio entre los tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica: conservación; utilización sostenible; y distribución justa y equitativa de los beneficios dimanantes de la utilización de los recursos genéticos.**

**2. El enfoque ecosistémico se basa en la aplicación de las metodologías científicas adecuadas y en él se presta atención prioritaria a los niveles de la organización biológica que abarcan los procesos esenciales, las funciones y las interacciones entre organismos y su medio ambiente. En dicho enfoque se reconoce que los seres humanos con su diversidad cultural, constituyen un componente integral de**

**muchos ecosistemas. “**

3. “[...] **“el término "ecosistema" no corresponde necesariamente a los términos "bioma" o "zona ecológica", pero se puede referir a cualquier unidad en funcionamiento a cualquier escala [...].”**

4. “[...] **la gestión debe ser adaptable [...]** e **incluir** elementos de **“aprendizaje en la práctica”** o de **información derivada de investigaciones [...].”**

5. **“El enfoque ecosistémico se puede aplicar en cualquier modelo de gestión y de conservación, [...]. “se debe aplicar como marco de acción de acuerdo a las condiciones locales, provinciales, nacionales, regionales y mundiales [...].”**

Fuente: Andrade y otros (2011, pp. 7-8). (Las negritas son nuestras). Nota: Decisión V/6 de la CDB ( <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148> ).

**Los 12 principios del Enfoque por Ecosistemas (EE) (Síntesis) (fuente: Texto tomado de la decisión V/6 de la CBD) ( <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148> )**

**Principio 1:** La **elección de los objetivos** de la gestión de los recursos de tierras, hídricos y vivos debe quedar **en manos de la sociedad.**

**Principio 2:** La gestión debe estar **descentralizada al nivel apropiado más bajo.**

**Principio 3:** Los administradores de ecosistemas deben **tener en cuenta los efectos** (reales o posibles) **de sus actividades en los ecosistemas adyacentes y en otros ecosistemas.**

**Principio 4:** Dados los posibles beneficios derivados de su gestión, es necesario **comprender y gestionar los ecosistemas en un contexto económico** de manera a:

- a) Disminuir las **distorsiones del mercado** que **repercuten negativamente** en la diversidad biológica;
- b) Orientar los **incentivos para promover la conservación** y la **utilización sostenible** de la diversidad biológica;
- c) Realizar **valoraciones económicas de los servicios ecosistémicos**, promoviendo la incorporación de los **costos ambientales** así como la **distribución equitativa de los beneficios.**

**Principio 5:** A los fines de **mantener los servicios de los ecosistemas, la conservación de la estructura y el funcionamiento de éstos** debería ser un **objetivo prioritario** del enfoque por ecosistemas.

**Principio 6:** Los ecosistemas se deben **gestionar dentro de los límites** de su funcionamiento.

**Principio 7:** El enfoque ecosistémico debe **aplicarse a las escalas espaciales y temporales** apropiadas.

**Principio 8:** Habida cuenta de las **diversas escalas temporales y los efectos retardados** que caracterizan a los procesos de los ecosistemas, se deberían **establecer objetivos a largo plazo** en la gestión de los ecosistemas.

**Principio 9:** En la gestión debe reconocerse que **el cambio es inevitable.**

**Principio 10:** En el enfoque ecosistémico se **debe procurar el equilibrio apropiado**

**entre la conservación y la utilización de la diversidad biológica, y su integración.**

**Principio 11:** En el enfoque ecosistémico deberían tenerse en cuenta **todas las formas de información pertinente**, incluidos los **conocimientos, las innovaciones y las prácticas** de las **comunidades científicas, indígenas y locales**.

**Principio 12:** En el enfoque ecosistémico deben intervenir **todos los sectores de la sociedad y las disciplinas científicas** pertinentes.

Fuente: Andrade y otros (2011, pp. 8-11) (Síntesis).

En síntesis, este conjunto de conceptos referencial refuerza los tres objetivos principales del CDB (art. 2): la conservación de la diversidad biológica; la utilización sostenible de sus componentes; la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Lo que implica: poner a las personas en el centro de la gestión de la biodiversidad (conservación de funciones y no de especies, con aprovechamiento sostenible); poner el énfasis en capturar y utilizar los beneficios funcionales de los ecosistemas (los productos y servicios ecosistémicos (PySES) entre los que se encuentra el SES de recreación y turismo); facilitar la gestión de la biodiversidad más allá de las AP formalmente delimitadas (considerar la conectividad entre ellas funcional y operacionalmente); poner a las AP en el corazón de los sistemas de conservación considerando sus áreas de amortiguamiento y de uso público y no como islas (CDB, 1992, párrafo 131) mediante una gestión flexible y adaptable que incluya saberes científicos y de las comunidades locales, considerando las tierras, agua y recursos vivos (lo biótico y abiótico en interacción), y descentralizada al nivel más bajo que sea posible entre otros aspectos fundamentales (Andrade, 2011, pp. 7-11). Donde las AP quedan definidas como: "*[u]n espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados.*"(UICN ampliando la definición del CDB, (Dudley, 2008, p. 10)) y para cuya gestión y manejo adecuados se definen diversas categorías mundialmente aceptadas, aquí sintetizadas:

| <b>Categoría</b>   | <b>Tipo</b>                                  | <b>Objetivo</b>  |
|--|--|--|
| <b>I. Protección estricta</b>  | <b>(I.a) Reserva Natural Estricta</b>        | <b>Conservar a escala regional, nacional o global ecosistemas, especies (presencia o agregaciones) y/o rasgos de geodiversidad extraordinarios: dichos atributos se han conformado principalmente o exclusivamente por fuerzas no humanas y se degradarían o destruirían si se viesen sometidos a cualquier impacto humano significativos.</b>   |
|  | <b>(I.b) Área natural silvestre</b>          | <b>Proteger la integridad ecológica a largo plazo de áreas naturales no perturbadas por actividades humanas significativas, libres de infraestructuras modernas y en las que predominan las fuerzas y procesos naturales, de forma que las generaciones presentes y futuras tengan la oportunidad de experimentar dichas áreas.</b><br>No hay ejemplos de esta categoría en América del Sur. |
| <b>II. Conservación y protección del ecosistema</b>                  | <b>Parque nacional</b>                       | <b>Proteger la biodiversidad natural junto con la estructura ecológica subyacente y los procesos ambientales sobre los que se apoya, y promover la educación y el uso recreativo.</b>  |
| <b>III. Conservación de los rasgos naturales</b>                     | <b>Monumento natural</b>                     | <b>Proteger rasgos naturales específicos sobresalientes y la biodiversidad y los hábitats asociados a ellos.</b>   |
| <b>IV. Conservación mediante manejo activo</b>                       | <b>Área de manejo de hábitats / especies</b> | <b>Mantener, conservar y restaurar especies y hábitats.</b>  |
| <b>V. Conservación de paisajes terrestres y marinos y recreación</b> | <b>Paisaje terrestre y marino protegido</b>  | <b>Proteger y mantener paisajes terrestres/marinos importantes y la conservación de la naturaleza asociada a ellos, así como otros valores creados por las interacciones con los seres humanos mediante prácticas de manejo tradicionales.</b>   |
| <b>VI. Uso sostenible de los recursos naturales</b>                  | <b>Área protegida manejada</b>               | <b>Proteger los ecosistemas naturales y usar los recursos naturales de forma sostenible, cuando la conservación y el uso sostenible puedan beneficiarse mutuamente.</b>  |

Elaboración propia. Fuente: <https://www.iucn.org/es/regiones/am%C3%A9rica-del-sur/nuestro-trabajo/%C3%A1reas-protegidas/categor%C3%ADas-de-manejo-de-%C3%A1reas-protegidas-de-iucn>. (Consultado 25/05/2018).

Y cuya especial significación de las AP es:

- Las áreas protegidas son esenciales para conservar la biodiversidad natural y cultural y los bienes y servicios ambientales que brindan son esenciales para la sociedad.
- A través de actividades económicas, como el turismo entre otras, muchas áreas protegidas son importantes para el desarrollo sostenible de comunidades locales, especialmente pueblos indígenas que dependen de ellos para su supervivencia.

- Los **paisajes protegidos personifican valores culturales importantes**; algunos de ellos **reflejan las prácticas sostenibles de la utilización de la Tierra**.
- También, son espacios en **donde el hombre puede experimentar paz, revigorar su espíritu y desafiar sus sentidos**.
- Son importantes **para investigación y educación**, y
- contribuyen a **las economías locales y regionales**.
- Pueden ser **creadas para proteger bellezas escénicas, diversidad biológica y cultural**, para **investigación científica y para educación ambiental**.

Fuente: <https://www.iucn.org/es/regiones/am%C3%A9rica-del-sur/nuestro-trabajo/%C3%A1reas-protegidas/%C2%BFqu%C3%A9-es-un-%C3%A1rea-protegida> (consultado 25/05/2018). (Síntesis y negritas son nuestras).

A partir de estos conceptos iniciales y de las hipótesis y preguntas de investigación, consideramos el concepto de capacidades estatales para identificar las dimensiones, subdimensiones y variables de análisis para la investigación realizada en este TFM.

## 2. Marco teórico

Realizamos un estudio preliminar de las capacidades estatales para el turismo como política de desarrollo productivo orientado al desarrollo sostenible económico, social y ambiental (Goldstein, 2018a y 2018b), cuyos aspectos fundamentales sintetizamos a continuación.

Partimos de Chudnovski (2015) para comprender la naturaleza multidimensional y funcional a un “para qué” de las capacidades estatales, ya que la autora señala que *“[l]a literatura señala que definir y medir la noción de capacidades estatales acarrea dos problemas: el primero se vincula con el hecho de que es multidimensional, que no existe consenso acerca de las dimensiones que la componen y que las diversas dimensiones que suelen incluirse se explican por diferentes factores. El segundo es que, más allá de la definición, ésta no puede dissociarse de la pregunta sobre capacidades para qué. No se requiere las mismas capacidades para intervenir en distintos tipos de problemas públicos.”* (p. 17). A partir de esta afirmación avanzamos en delinear la respuesta al “para qué” de las capacidades estatales que intentamos identificar y perfilar mediante dimensiones y subdimensiones clave para nuestra investigación.

Partimos de Crespi y otros (2014) para analizar el concepto y sus componentes desde la perspectiva de las políticas de desarrollo productivo (PDP) siendo el turismo una política sectorial de este tipo capaz de convertirse, en el complejo contexto actual de escasa calidad institucional (O’Donnell, 2015), en un área de impacto estratégico crucial mediante una

gestión pública adecuada “*que pueda alargar los horizontes temporales (y en consecuencia el ámbito de las solidaridades) de los actores cruciales*” (O’Donnell, 2015, p. 53). Y para ampliar el enfoque consideramos la perspectiva de Bertranou (2015) de manera de reforzar la orientación del análisis hacia el desarrollo sostenible e identificar las capacidades estatales clave y sus aspectos específicos para la sostenibilidad social, política y ambiental.

Es decir que intentamos pensar entonces capacidades estatales para el turismo para el desarrollo sostenible (o turismo sostenible) como política de desarrollo productivo orientada al desarrollo sostenible económico, social y ambiental de las comunidades interesadas, en particular en su vinculación con las Áreas Protegidas y sus entornos para conciliar conservación y turismo.

A partir de este punto, surgen dos aspectos a tener en cuenta:

- Concebimos al turismo como un sector de alto potencial de impacto positivo, capaz de consolidar comunidades locales integradas y con adecuados niveles de desarrollo económico-social-ambiental, capaz de alinear a los actores cruciales bajo una visión común que permita planificar con un horizonte temporal de mediano y largo plazo. Consideramos además que todos estos son aspectos que hacen a un desarrollo sostenible, pero podrían no realizarse si el modelo de desarrollo del sector no contempla los aspectos que hacen a la sostenibilidad en sus tres dimensiones - económica, social y ambiental-. Es decir, tendremos que identificar las capacidades estatales que hacen al turismo sostenible una política de desarrollo productivo capaz de contribuir con impactos positivos en el desarrollo sostenible económico-social-ambiental de las comunidades y de neutralizar o mitigar los impactos negativos de la actividad.
- Además, al centrarnos en el turismo y las Áreas Protegidas, nos enfocaremos en las capacidades estatales clave para favorecer la conciliación del turismo y la conservación tanto en las Áreas Protegidas en sí como en sus entornos, para contribuir al desarrollo sostenible de las comunidades locales.

Con estas ideas en mente, sintetizamos los elementos de valor para nuestro análisis a partir de las propuestas de Crespi y otros (2014) y Bertranou (2015):

| <b>Políticas de Desarrollo Producto (PDP) y capacidades técnico-operativas-políticas (TOP). Crespi y otros (2014).</b>   | <b>Capacidades Estatales (CE). Bertranou (2015)</b>  |
|--|--|
| <p><b>Enfoque</b></p> <p>Se orienta específicamente para las PDP sectoriales, en el contexto de la región Latinoamericana -países en desarrollo-. Se enfocan en las PDP en toda la economía -industria y servicios-, con énfasis en la competitividad y la integración en cadenas globales de valor, con instrumentos de intervención basados en la innovación, la mejora del capital humano, la facilitación de emprendimientos y <i>clusters</i>, la internacionalización y la colaboración público-privada (Prefacio, p. xxv). Y a partir del análisis de las fallas del mercado y las políticas -instrumentos y medidas articuladas y de mediano y largo plazo- que se encaran para resolver dichas fallas, y las instituciones necesarias para que dichas PDP alcancen el éxito (Prefacio, p. xxv). Se aclara que el alcance del análisis mira los resultados en términos económicos, dejando aparte los impactos sociales de las políticas analizadas (p. 6, pp. 26-28) como también las medidas macroeconómicas que obviamente impactan en el desempeño de las PDP pero no entran en el análisis.</p> | <p><b>Enfoque</b></p> <p>“<i>la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que se han sido asignados interna o externamente</i>” (p. 39). Las CE son <i>condiciones</i> para el logro de resultados (fines), pero son independientes de los resultados en sí (ya que éstos dependen de muchos otros factores).</p> <p>Esta noción es de carácter instrumental (p. 39). Pero, es un atributo que se expresa en relación a dichos fines (p. 40), los que tienen un marco histórico-temporal, son contingentes (p. 41), y por lo tanto las CE deben establecerse en función de esas particularidades (p. 41).</p> <p>La CE es un atributo relacional, que se inscribe en la relación entre Estado y Sociedad: las dotaciones y componentes de la CE varía en función de la relación entre E/S (por ejemplo la cooperación). (p. 39).</p> <p>La CE se relaciona con la noción de Poder (como dominación y como empoderamiento; “poder sobre” y “poder para”). (p. 39).</p> |
| <p><b>Intervenciones en PDP.</b></p> <p>Las intervenciones en PDP pueden ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• según su alcance: (i) verticales, si se centran en sectores específicos; o (ii) horizontales, si tienen una base amplia y no pretenden beneficiar a ningún sector en particular (p. 35).</li> <li>• Según el tipo de intervención: (i) insumos públicos o bienes públicos, que el Estado proporciona con el fin de mejorar la competitividad del sector privado (infraestructuras, leyes, entre</li> </ul>  | <p><b>Aspectos/Precisiones sobre las CE.</b></p> <p><b>(i) CE y opciones de política pública</b> (p. 40): (i) capacidades para elegir opciones de política pública efectivas; (ii) capacidades para ejecutar las políticas públicas elegidas.</p> <p><b>(ii) CE y finalidad</b> (pp. 40-41): en función de los fines que persigue el Estado, de las funciones que deben ser cumplidas (pp. 40-41), que son específicos de cada contexto histórico-espacial estatal. (p. 41).</p> <p><b>(iii) CE y sujeto estatal</b> (p. 41): es un atributo de un sujeto agente.</p>  |

|  |   |
|--|---|
| <p>otros posibles); o (ii) intervenciones de mercado (subsidios, aranceles, exoneraciones fiscales, entre otros posibles) que afectan a los incentivos de los actores privados y de esta manera a su conducta (p. 36).</p> <p><i>“Las capacidades institucionales requeridas para explorar, diseñar, implementar, monitorear y evaluar las políticas son clave para la viabilidad y el éxito de dichas políticas. Sin ellas, las fallas de gobierno podrían predominar sobre las fallas de mercado y el remedio podría ser peor que la enfermedad.”</i> (p. 30).</p> <p>Los autores Crespi y otros (2014) señalan que <i>“diseñar e implementar una política de desarrollo productivo con éxito [...] [se] requiere un mecanismo de aprendizaje bien afinado para diagnosticar las fallas de mercado que se prestan a las intervenciones de política y para diseñar iniciativas de política solventes. Por otro lado, no basta con tener un buen diseño de políticas: el conjunto del sector público y las agencias encargadas de políticas específicas (que llamaremos agencias de desarrollo productivo, o ADP) también deben tener las capacidades adecuadas para implementarlas”</i> (p. 377).</p> | <p>Según el problema a analizar será el sujeto estatal de análisis: la institucionalidad, organización y competencias a contemplar (p. 41) (una agencia, un conjunto de agencias o “conglomerado de actores estatales ligados por una finalidad común”, o incluyendo el PE, PL y PJ).</p> <p><b>(iii) CE y autonomía</b> (pp. 41-42): se vinculan e influyen mutuamente: (i) se requieren CE para que el Estado actúe de forma autónoma frente a los demás actores sociales; (ii) se requiere autonomía respecto de los poderes fácticos para contar con CE para lograr ciertos fines.</p> <p><b>(iv) CE y resultados</b> (pp. 42-43): “[L]a capacidad estatal juega un papel determinante en la mejora de las condiciones de vida de la población (resultados)”.</p> <p>Las CE son factores condicionantes, que se ven afectados por factores externos a la hora de producir los productos entregables de la acción estatal (bienes, servicios, regulaciones), los que a su vez se ven afectados por otros factores externos para contribuir a los resultados de políticas (desempeño institucional en tanto cambios en las condiciones de vida de la población o en las instituciones). Es decir, los productos y los resultados no son linealmente ni directamente atribuibles a las CE, sino condicionadas por los factores externos (fuera de control del sistema que enmarca las CE analizadas). (Síntesis de gráfico, p. 43)).</p> |
| <p><b>Características de las PDP y sugerencias para encarar desafíos</b> (pp. 378-391).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La necesidad de descubrir políticas</b> (pp. 378-379): se requiere experimentación y ajuste de las políticas (p. 379). Formas de colaboración público-privadas para la colaboración, cooperación y participación conjunta con el sector privado. Reglas formales e informales, estructuras legales y administrativas con mayor flexibilidad y que den forma a la participación del sector privado en la gobernanza y en la implementación (pp. 381-383).</li> </ul>  | <p><b>Manifestaciones de CE. Subdivisiones analíticas.</b></p> <p><b>Dos manifestaciones básicas de CE:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La capacidad política</b>, como “la expresión de la capacidad manifestada en la aptitud para delinear objetivos en un contexto conflictivo y para sortear los obstáculos enfrentados” (p. 44)</li> <li>• <b>La capacidad organizacional</b>, derivada de la administrativa (capacidad de provisión de bienes finales), que “identifica la expresión de capacidad derivada del uso del aparato burocrático de</li> </ul>   |

|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Los requisitos de los conocimientos y habilidades técnicas</b> (p. 379): se requieren incentivos para retener al personal altamente calificado (p. 384) (ejemplo: mediante “centros de excelencia” (p. 384)).</li> <li>• <b>Necesidad de coherencia a lo largo del tiempo</b> (pp. 385-386). Requiere tanto estabilidad de las políticas como estabilidad organizacional (p. 385). Pueden otorgar estabilidad: Ser creadas por ley; integrar compromisos internacionales; respaldo de organismos internacionales o financiamiento de agencias de desarrollo multilateral; conseguir la participación de los consejos público-privados (p. 385). También se requiere estabilidad del personal clave (p. 386).</li> <li>• <b>La necesidad de colaborar con el sector privado</b> (p. 380). Requiere diálogos y esfuerzos conjuntos, con el riesgo de que el sector privado utilice este intercambio de información para obtener beneficios indebidos (p. 380).</li> <li>• <b>El riesgo de captura y la búsqueda de rentas</b> (pp. 380-381). Se requiere protección contra la captura (pp. 387- 390). Entre otras formas: transparencia de registros, presupuestos y acciones; reglas claras y restricciones en el tipo de instrumentos de política; incentivos adecuados para las empresas y para los funcionarios (p. 387).</li> <li>• <b>La necesidad de cooperar entre múltiples agencias públicas</b> (p. 391). <b>La cooperación público-pública.</b> Las políticas pueden ser <i>estrechas</i> -las gestiona una sola agencia- o <i>amplias</i>- requieren la cooperación de varias agencias- (p. 391) por ejemplo si se requiere una obra de infraestructura (camino, aeropuerto, planta de residuos). En el primer caso puede haber cooperación público-privada, en el segundo público-público e incluso público-privada (p. 391). Esta colaboración público-pública es clave y si no se logra puede hacer fracasar la PDP (p. 391). La cooperación público-</li> </ul> | <p>las organizaciones estatales” (p. 44).</p> <hr/> <p><b>Componentes de CE.</b></p> <p>“son los factores que describen y explican la capacidad y el nivel de la misma en función de las finalidades a cumplir” (p. 44). Para sujetos estatales de alta jerarquía, o sujetos complejos (o compuestos).</p> <p>Los factores o componentes son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El vínculo actor estatal/otros actores: autonomía, densidad y sinergia entre los actores estatales y no estatales (p. 44).</li> <li>• La legitimidad del actor estatal: grado en que los otros actores aceptan la autoridad y las competencias del actor estatal (pp. 44-45).</li> <li>• Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática (condiciones internas de la organización para la producción y funciones críticas, y del aparato burocrático de manera integral cuando “el actor estatal considerado es un sujeto complejo integrado por una pluralidad de estas organizaciones” (p. 45). Analizado en detalle en (*)</li> <li>• El capital de acción interinstitucional” (p. 44) Analizado en detalle en (**)</li> </ul> <hr/> <p>(*) <b>Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática</b> (p. 45)</p> <p>“alude a las condiciones internas de la organización, aquellas que explican de manera directa la función de producción y las funciones críticas” (p. 45).</p> |
|--|--|

|  |   |
|--|---|
| <p>pública no es fácil, los responsables no tienen los incentivos adecuados para cooperar (p. 391). “<i>las fallas de coordinación al interior del sector público suelen constituir uno de los obstáculos más importantes para la colaboración público-privada y la implementación exitosa de las PDP.</i>” (p. 391). <b>Sugerencias para la Estructura:</b> Los gobiernos han ensayado diferentes opciones, y no existen recetas ni soluciones que sirvan para todos los casos. Tales como gabinetes interministeriales de alto nivel (p. 391); equipos de trabajo ad-hoc (“<i>task force</i>”) (p. 392); las organizaciones matriciales (pp. 393-394): compra de servicios entre agencias horizontales (p. 393); los consejos público-privados (pp. 394-395) de muy variable alcance y función (p. 394), estos foros sirven para acercar al sector privado y el público, facilitar la incidencia e influencia, dar continuidad y estabilidad a las políticas si se instituyen en forma permanente y pueden funcionar más allá de un determinado período de gestión (p. 395).</p> | <p>Dimensiones de este componente, entre otras (síntesis, p. 45): autorizaciones legales (competencias); personas; cultura organizacional (valores, prácticas); medios financieros; estructura y procesos organizacionales, modelo de toma de decisiones; procesos y modelo productivo; estructuras de coordinación; sistemas de información y gestión; infraestructura y equipamiento.</p>   |
| <p><b>CE técnicas-operativas-políticas (TOP)</b> (síntesis):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Capacidades técnicas</b> (pp. 395-397). Conocimiento y experiencia especializada tanto sectorial como burocrática. Formación profesional propia o de otros o cooperación regional.</li> <li>• <b>Capacidades operativas</b> (pp. 397-398). Habilidades de gestión - profesional, eficiente y que alcance resultados. Para la experimentación, evaluación y aprendizaje. Para la colaboración público-público y público-privada.</li> <li>• <b>Capacidades políticas</b> (pp. 398-399). Para obtener apoyo para su misión, para obtener recursos y financiamiento, para protegerse de la captura política, para influir y liderar sobre los actores clave, para obtener mandato a largo plazo y evitar las presiones e interferencias partidistas, para asegurar un entorno favorable a la experimentación y los ajustes necesarios.</li> </ul>  | <p>(**) <b>El capital de acción interinstitucional</b></p> <p>“comprende el capital social de acción interorganizacional de que dispone el sujeto estatal considerado como organización unitaria”, esta capacidad “depende también del uso de este recurso de acción conjunta con otras organizaciones” (p. 45).</p> <p>“Puede subdividirse en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción</li> <li>• La acción interorganizacional interjurisdiccional” (p. 45).</li> </ul> |

Síntesis de PDP y Capacidades TOP (Fuente Crespi y otros (2014)). Y de CE (Fuente Bertranou (2015)). Elementos para CE para el Turismo Sostenible en AP y sus entornos.

En particular para analizar las capacidades estatales vinculadas a la coordinación intra e inter jurisdiccional y a la toma de decisiones, encontramos dos marcos de referencia: uno del ámbito del turismo (Duran, 2013) y otro de la conservación de la biodiversidad (Borrini-Feyerabend y Hill, 2015), ambos considerados pilares en sus respectivos campos ya que están soportados por los organismos rectores del turismo -la OMT/UNWTO- y de la conservación -la IUCN y el CDB-, respectivamente. Para ambos marcos de gobernanza -del turismo y de la naturaleza o conservación de la biodiversidad- realizamos un análisis en profundidad de los que extraemos la siguiente síntesis:

**Gobernanza del Turismo. Referente: OMT. (Síntesis) (fuente: Duran, 2013)**

*“Gobernanza es una práctica de gobierno susceptible de medición, que tiene por objeto dirigir eficazmente al sector turismo en los distintos niveles de gobierno, mediante formas de coordinación, colaboración y/o cooperación (para más detalle ver Glosario) eficientes, transparentes y sujetas a la rendición de cuentas, que permitan realizar las metas de interés colectivo que comparten las redes de actores que inciden en el sector, con el fin de lograr soluciones y oportunidades, con base en acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencias y responsabilidades compartidas.” (Duran, 2013, p. 15, Párrafo 3.20) (las negritas son nuestras).*

Reconociendo que dicho concepto contiene **dos dimensiones nodales interrelacionadas** que connotan diversas propiedades articuladas, a saber: (párrafo 3.21):

- **La capacidad directiva del gobierno, determinada por las facultades y recursos institucionales** (ver Glosario en línea siguiente) que disponga el gobierno, sea cual sea su ámbito territorial, **para promover y ejercer** con transparencia mecanismos de coordinación, colaboración y/o cooperación, sujetos a la rendición de cuentas, con las redes de actores, a partir de acuerdos basados en el reconocimiento de interdependencias y responsabilidades compartidas.
- **La eficacia directiva** (ver Glosario en línea siguiente), derivada del **uso eficiente de las facultades y recursos institucionales** para una coordinación, colaboración y/o cooperación corresponsable, transparente y sujeta a rendición de cuentas, que son fundamentales **para la definición y realización de los objetivos que persiguen soluciones y oportunidades de mutuo beneficio en favor del interés general.**

Fuente: (Duran, 2013, p. 15, Párrafo 3.21). (las negritas son nuestras).

**Glosario** (Duran, 2013):

- **Recursos Institucionales:** son aquellos que permiten respaldar la gestión de una Administración Pública, mediante insumos y apoyos de carácter administrativo, jurídico, tecnológico, presupuestal.
- **Colaboración:** Marco de interrelación administrativa que se establece entre agentes públicos y privados para gestionar en forma abierta la asociación de intereses, con base en la definición de sus respectivos derechos y obligaciones según el marco jurídico y política existente. La colaboración pública privada puede adoptar diferentes formas, dependiendo de factores como los objetivos del gobierno, la naturaleza del proyecto, la disponibilidad de financiación y la actividad que el sector privado pueda desarrollar.
- **Cooperación:** Marco de relación que se establece para participar en situación de igualdad en busca de la confluencia de actuaciones entre diversas administraciones públicas, e incluso entre éstas con

terceros, en torno a un proyecto u objetivo común.

- **Coordinación:** Proceso encaminado a dotar de coherencia y articulación a las políticas públicas, favoreciendo el desarrollo de políticas integrales para el logro de objetivos estratégicos. Su objetivo es evitar la duplicidad o superposición de políticas públicas; dotar de consistencia, cohesión y coherencia a éstas; minimizar los conflictos políticos y burocráticos derivados de la distribución de competencias, así como fomentar el desarrollo de una visión que supere los enfoques sectorizados para ampliar el alcance de las políticas públicas.

Gobernanza del Turismo. Referente: OMT. (Síntesis) (fuente: Duran, 2013). Elaboración propia.

**Gobernanza de la naturaleza. Referentes: CDB; IUCN.** (fuente: Borrini-Feyerabend y Hill, 2015) (Síntesis) (todo traducción propia)

**Consideraciones:**

*“la gobernanza para la conservación de la naturaleza busca un balance entre los requerimientos del desarrollo económico y humano y los requerimientos para conservar la diversidad biológica”* (p. 171).

La gobernanza se refiere a la distribución del poder, la autoridad y la responsabilidad para tomar y ejecutar decisiones (p. 171), que es un aspecto crucial y que es atravesado por las consideraciones relativas a la “unidad” de espacio sobre la que las reglas se aplican y que dan lugar a las estructuras de gobierno de los ecosistemas y de la naturaleza. (p. 171).

*“[e]l grado de coherencia ecológica y social de las unidades de gobernanza es un asunto básico en el gobierno para la conservación de los paisajes terrestres y marinos”* (p. 172)

Se deben definir unidades de gestión que logren coherencia y sentido tanto en términos ecosistémicos (conservación) como económicos (retornos de inversión). Lo cual no resulta sencillo ya que siempre se presentan tensiones entre las consideraciones económicas y ecológicas que privilegian regímenes a gran escala y topografía social que generalmente sugiere regímenes de pequeña escala (p. 172).

Es decir que se hace necesario encontrar una forma de estructurar y organizar la gestión y la toma de decisiones en torno a la vinculación de las comunidades y de las sociedades con la naturaleza de manera de armonizar la conservación de los paisajes con las necesidades de desarrollo, considerando la sustentabilidad, la conservación ecológica y los valores culturales, respondiendo adecuadamente las presiones de la urbanización, el comercio, la infraestructura, la industria, la agricultura, la acuicultura, la minería, la explotación forestal y el turismo en gran escala (p. 172).

*“La gobernanza no es sólo un asunto de cómo un paisaje terrestre o marino se divide en unidades y qué autoridades presiden dichas unidades, sino también la gobernanza tiene que ver con la coherencia, integridad y robustez de las unidades sociales, y cuán bien interactúan, se conectan y encajan con otras unidades sociales y autoridades de gobierno”* (p. 173).

**Áreas Protegidas y unidades de conservación**

La regulación de las Áreas Protegidas está embebida en marcos legales internacionales: convenciones, planes de acción, declaraciones, recomendaciones y mejores prácticas, producidas en cuerpos de gestión de conocimiento y aprendizaje entre expertos y

conocedores del terreno (p. 175)

En un país, un conjunto de instrumentos legales y de herramientas operativas vigentes regulan la conservación. En general a través de una jerarquía que parte de una ley principal, y luego un conjunto de códigos, leyes, decretos, normas, reglas y reglamentaciones subsidiarias que contienen los detalles de implementación (p. 175), que pueden provenir de diferentes cuerpos y estar bien articuladas o no tan claramente vinculadas, donde participan gobiernos de diferentes niveles, agencias de diferentes sectores, comités especializados consultivos o vinculantes, cuerpos de implementación formalizados o no, con involucramiento de científicos u otros intereses (p. 175).

Las Áreas Protegidas además pueden definirse en diferentes niveles -entre múltiples naciones, a nivel nacional, provincial, municipal-, pueden tener diferentes objetivos de conservación (niveles según la clasificación de la IUCN), pueden estar gestionadas por el Estado en sus diferentes niveles, por privados, por comunidades, por OSC o por cuerpos mixtos, pueden estar reconocidas formalmente o no, y pueden gozar de reconocimiento internacional bajo convenios internacionales (pp. 177-178).

A partir de la definición de gobernanza para las áreas protegidas del Instituto Canadiense de Gobernanza entendida como “las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo el poder y las responsabilidades se ejercen, cómo las decisiones se toman y cómo los ciudadanos y otros interesados opinan públicamente” (citando a Graham et al, 2003, p. 2) (p. 179), las autoras avanzan afirmando que se debe considerar los actores clave, gubernamentales y no gubernamentales, involucrados en la toma de decisiones: aquellos que ostentan un mandato legal nacional (por ejemplo una agencia o ministerio); aquellos con derechos legales (propietarios, con concesiones o similares); quienes poseen derechos consuetudinarios (basados en usos tradicionales, asociaciones ancestrales, residencia continua) respecto a la tierra, el agua o los recursos naturales; y otros actores que “poseen intereses legítimos y preocupaciones (por ejemplo si desean instalar una empresa turística o si están implicados en investigación científica) y pueden desear invertir significativamente en el cuidado de la naturaleza” (pp. 179-180).

**Parámetros para la gobernanza de las AP (con base en la UICN):**

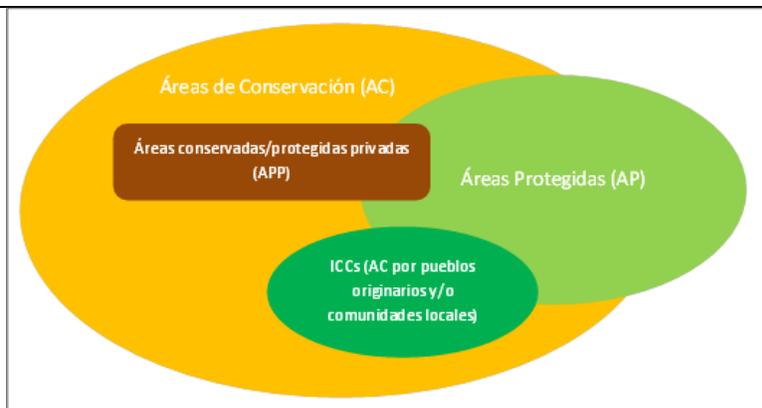
(i) **la diversidad** y (ii) **la calidad**, a las que actualmente se agrega (iii) **la vitalidad** de la gobernanza (p. 180).

(i) **En cuanto a la diversidad**, con base en las clasificaciones y consideraciones de la

IUCN, se identifican cuatro principales tipos de gobernanza:

- “1. Gobernanza por gobiernos (autoridades gubernamentales en varios niveles)
2. gobernanza por varios detentores de derechos sobre los recursos naturales en las áreas e interesados, en forma conjunta (gobernanza compartida)
3. gobernanza por individuos privados u organizaciones no estatales
4. gobernanza por pueblos originarios y/o comunidades locales.”

(p. 180) (traducción propia).



Formas de conservación/protección y formas de gobernanza. Gráfico elaboración propia con base en Borrini-Feyerabend y Hill (2015, pp. 178, 183, 186).

Los tipos de gobernanza, a su vez, pueden conformar sistemas de gobernanza anidados, donde arreglos institucionales a nivel local, provincial, nacional y supra-nacional pueden abarcar diferentes zonas superpuestas aunque con diferentes límites -más o menos amplias- (p. 186-187)

Siendo que dentro de lo que se consideran áreas de conservación por ser de alguna manera comprometido un cierto grado de conservación de la naturaleza en los niveles nacionales, subnacionales o locales, sólo las que son reconocidas y comprendidas dentro de las categorías establecidas por UICN reciben el nombre de Áreas Protegidas.

Cualquiera de ellas, por su parte, puede ser gobernada por diferentes arreglos institucionales y con diferente composición actoral.

**(ii) En cuanto a la calidad de la gobernanza,** las autoras señalan que este aspecto puede considerarse en relación con los principios discutidos en las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y la promoción del involucramiento público en los asuntos relativos al medioambiente (p. 189). También la IUCN hace hincapié en la efectividad de la gestión (visión, resultados y rendición de cuentas) y en la equidad (trato justo, respeto a los derechos fundamentales) (p. 189).

En síntesis, una buena gobernanza implica, para todos los tipos de gobernanza analizados en (i), al menos los siguientes principios (Borrini-Feyerabend y Hill (2015), pp. 190-191) (síntesis, tabla 7.4):

- Legitimidad y voz de todos los detentores de derechos e interesados. Diálogo e información para la toma de decisiones y la participación.
- Dirección, conducción. Contar con una visión estratégica, inspiradora, enraizada y armonizada con los valores ecológicos, históricos, sociales y culturales de cada contexto.
- Resultados. Efectividad de la gestión. Alcance de las metas consensuadas, adecuado uso de los recursos disponibles.
- Rendición de cuentas. Dar cuenta de las responsabilidades asumidas, con transparencia e información disponible para la evaluación y consideración de la sociedad.
- Trato justo y respeto a los derechos. Cuidado de las poblaciones vulnerables, de las comunidades que dependen de los recursos para su subsistencia, respeto a la ley.

(iii) **Vitalidad de la gobernanza.** Este aspecto se refiere a que considerando los aspectos de tipo y calidad de la gobernanza (i) y (ii), aún así no se llega a comprender si los arreglos institucionales establecidos tienen capacidad de evolucionar para cumplir su rol y responsabilidades de manera oportuna, apropiada y satisfactoria para todos los implicados (pp. 193-194). Este aspecto hace referencia a la flexibilidad, adaptabilidad, sabiduría para la toma de decisiones y la resolución de situaciones, innovación y creatividad, y empoderamiento en tanto autonomía para decidir y para tomar responsabilidades de manera independiente (p. 194).

Gobernanza de la naturaleza. Referentes: CDB; IUCN. (Síntesis) (fuente: Borrini-Feyerabend y Hill, 2015) (Traducción propia). Elaboración propia.

De los que concluimos que en ambos casos se destacan la importancia de los marcos normativos -normas e instituciones-, la resolución de la coordinación inter e intra jurisdiccional, la participación de los múltiples actores involucrados, la producción de información para la toma de decisiones y la transparencia y rendición de cuentas.

Destacamos nosotros que para la convergencia de la conservación y del turismo se requiere una gobernanza que articule ambos campos de intervención, lo que implica la armonización y convergencia de una compleja trama normativa, institucional, social, cultural, conceptual y ecosistémica que por momentos se superpone de manera imperfecta, colisiona o entra en conflicto, y que requiere ser analizada en profundidad para encontrar sus fortalezas y debilidades y las oportunidades para su articulación en pos de una gestión sostenible.

En síntesis, de la reunión y análisis de los elementos expuestos, sintetizamos y priorizamos los que consideramos elementos clave para esta investigación. De esta manera identificamos el siguiente conjunto de dimensiones y subdimensiones de análisis:

#### **Capacidades estatales. Dimensiones y subdimensiones de análisis para el TFM**

##### **CE para qué.**

Para el turismo en tanto política de desarrollo productivo (PDP) que contribuya al desarrollo sostenible económico-social-ambiental (turismo sostenible) de las comunidades locales, centrada en las Áreas Protegidas y sus entornos socio-político-ecosistémicos.

##### **Implica:**

- i. capacidades estatales que hacen al turismo sostenible una política de desarrollo productivo capaz de contribuir con impactos positivos en el desarrollo sostenible económico-social-ambiental de las comunidades locales y de neutralizar o mitigar los impactos negativos de la actividad.
- ii. capacidad para conciliar conservación y turismo en las Áreas Protegidas en sí y en sus entornos socio-político-ecosistémicos.

##### **Expresado en forma operativa:**

CE para proveer bienes y servicios que contribuyan al desarrollo productivo del sector turístico y a la conservación de las Áreas Protegidas (ODS 15 y ODS 14), contribuyendo al desarrollo sostenible de las comunidades locales en las Áreas Protegidas y sus entornos socio-político-ecosistémicos (ODS 8, ODS 11, ODS 12) y teniendo en cuenta la integralidad y sinergia con el resto de los ODS.

**En este TFM nos enfocaremos en los siguientes tópicos priorizados:**

- La provisión de bienes y servicios para el desarrollo productivo del sector turístico a través del Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT)
- La vinculación del ODS 15 y el ODS 11 a través del Programa de Inversiones turísticas y su articulación con los planes nacionales de infraestructura.
- Los instrumentos de política (planes y programas) y herramientas de gestión (sistemas, metodologías, guías) que ya sea desde el turismo o desde la conservación permitan identificar elementos de valor para avanzar hacia la convergencia del turismo y la conservación de manera sinérgica e integral entre AP y municipios para consolidar destinos turísticos sostenibles y atractivos.
- Dejar planteadas las CE clave necesarias para el turismo como PDP orientada al desarrollo sostenible, centrada en las AP y sus entornos socio-político-ecosistémicos, para la consolidación de destinos turísticos atractivos y sostenibles, que contribuya al desarrollo sostenible de las comunidades locales interesadas, en el contexto argentino.

**Desafíos del contexto. Situación actual. Del turismo sostenible centrado en las Áreas Protegidas en Argentina**

Argentina es un país federal, con un extenso territorio donde abundan las riquezas naturales, cuyo patrimonio natural y cultural es un activo estratégico para el turismo, geográficamente remoto respecto de los grandes centros emisivos de turistas, cuya sociedad otorga un alto valor simbólico a viajar al exterior, que presenta profundas desigualdades sociales entre regiones y al interior de las regiones, con heterogéneas estructuras económicas entre regiones, con alta concentración de población en pocos centros urbanos y regiones escasamente pobladas, en un mundo crecientemente digital, bajo la amenaza del cambio climático, presionado por los diversos intereses globalizados, en un contexto de puja interna por imponer un modelo de desarrollo que en todos los casos servirá como contexto al despliegue del turismo, en un proceso cíclico y espiralado de crisis institucional.

Capaz de convertirse en un sector/área de *“impacto importante sobre la situación general y en las cuales una acción hábil (particularmente, por parte del gobierno) pueda alargar los horizontes temporales (y en consecuencia, el ámbito de las solidaridades) de los actores cruciales.”* (O’Donnell, 2015).

**Dimensiones de CE para esta investigación.**

Identificamos tres conjuntos de CE clave para esta investigación, para los que definimos subdimensiones, componentes, relaciones, e identificamos los aspectos observables.

- **Gobernanza.** Coordinación, cooperación, colaboración intrajurisdiccional, interjurisdiccional, público-privada. Marco legal y prácticas. Estructuras permanentes y ad-hoc (por ejemplo para acciones puntuales, o los procesos

participativos en el ciclo de la política pública). Mecanismos de participación multiactoral y de Transparencia y Rendición de cuentas. Procesos de toma de decisiones.

- **Herramientas de gestión.** Sistemas, metodologías, instrumentos. Actualización, relevancia, uso estratégico y aprovechamiento, procesos de mejora. Sistemas y metodologías para descubrimiento, diagnóstico, priorización, formulación, planificación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y del desempeño de la gestión.
- **Instrumentos de política.** Planes de política, planes institucionales, programas (como producto de la gestión pública, en la etapa de descubrimiento-diagnóstico-formulación-diseño de la política) de turismo en Áreas Protegidas:
  - (i) del MINTUR: específicos (casos Senderos de Largo Recorrido, Pueblos Auténticos, Turismo en la Naturaleza) y de cada línea de Turismo la parte que corresponde a AP (casos PNIT -inversión turística- y GIRSU -gestión de residuos-);
  - (ii) de APN: lo correspondiente a uso público para recreación y turismo (planificación de gestión, planificación de uso público y medición de la efectividad de la gestión);
  - (iii) del MAyDS: lo específico de turismo sostenible y de otras líneas de acción lo correspondiente a turismo (caso Programa de Turismo y Ambiente y Programa de Municipios Sostenibles). Productos: bienes y servicios producidos y entregados a los destinatarios (organismos públicos y privados, organizaciones de la sociedad, sector empresario, ciudadanía en general). Informes de desempeño, informes de seguimiento de programas y organismos. Informes de auditoría (AGN). Identificamos utilizando el cuadrante de Crespi y otros (2014) las políticas verticales y horizontales y su articulación con organismos del Estado intra e inter jurisdiccionales y del sector privado (por ejemplo infraestructura turística e infraestructura para el desarrollo encuadradas en el PET (2008-2011-2015) y el Plan Belgrano (2016) en tanto planes estratégicos de inversión pública de las gestiones de gobierno en el período analizado (2005-2018)).

#### **Añadiendo el análisis de las siguientes dimensiones vinculados a las CE analizadas:**

- **Recursos.**
  - Recursos financieros (i) propios -por ejemplo generados por los propios organismos-; (ii) presupuestarios y (iii) financiamiento externo.
  - **Estructura, jerarquía y competencias. Marco legal.**
  - **RRHH:** Conocimiento estratégico clave. Conocimiento de los marcos conceptuales y lineamientos fundamentales en turismo sostenible y conservación (paradigmas).
- **Resultados (indicadores de turismo y de gestión de las AP) e impactos (en el desarrollo sostenible).** Si se cuenta con los datos e información (implementación de sistemas de evaluación de políticas, de monitoreo de gestión, de transparencia para la rendición de cuentas), si se utilizan los datos e información para la toma de decisiones basadas en evidencia (mejora de las políticas).

## METODOLOGÍA

### 1. Tipo de estudio/diseño

El TFM realizado responde a las características de una investigación empírica, en la forma de diagnóstico situacional basado en un estudio exploratorio descriptivo. El diseño es retrospectivo analizando el proceso entre 2005-2018, alcanzando el nivel nacional de gobierno de Argentina.

Con base en los objetivos específicos propuestos, se estableció el siguiente plan de trabajo:

| <b>Objetivo específico. I. Estudio Preliminar del Turismo Sostenible y las AP en Argentina. a) Revisión de documentos. b) Consulta a expertos.</b>  |  |   |   |
|---|--|---|---|
| <b>Fuente secundaria de datos</b>   |  | <b>Población/muestra</b>  | <b>Técnicas de procesamiento</b>  |
| a) Sitios Web y Documentos de Organismos rectores internacionales. Documentos de MINTUR/MAyDS/APN. Auditorías AGN. Normativa Internacional y nacional. Bibliografía: investigaciones sobre Turismo y Áreas Protegidas en Argentina, la región Latinoamericana y el mundo. |  | a) Documentos oficiales. Investigaciones académicas. Publicaciones y libros. Revisión y búsqueda en sitios web. Normativa internacional y nacional. | a) Análisis de documentos. Síntesis. Identificación de aspectos clave. Construcción de mapas conceptuales. Identificación de nudos problemáticos. Identificación de referentes y actores clave. |
| <b>Fuente primaria/ Instrumento</b>   |  | <b>Población/muestra</b>  | <b>Técnicas de procesamiento</b>  |
| b) Consulta a Expertos. Internacionales y en Argentina. Entrevista semi-estructurada en profundidad.  |  | b) IUCN-TAPAS Grupo Turismo en Áreas Protegidas. Expertos en Argentina.   | b) Análisis de entrevistas, identificación de aspectos clave, referentes, recomendaciones de documentos o material de referencia.   |
| <b>Objetivo específico. II. Marco-conceptual analítico de las capacidades estatales clave</b>   |  |   |   |
| <b>Fuente secundaria de datos</b>   | <b>Fuente primaria/ Instrumento</b>                                | <b>Población/muestra</b>  | <b>Técnicas de procesamiento</b>  |
| Investigaciones académicas. Publicaciones y libros sobre Capacidades Estatales vinculadas al turismo y a la conservación de la  | Consulta a expertos: IUCN-TAPAS Grupo Turismo en Áreas Protegidas. | Documentos, publicaciones. Investigaciones. Normativa.  | Análisis de documentos. Identificación de dimensiones, subdimensiones,  |

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| biodiversidad, en el mundo, en la región y en Argentina.<br>Documentos y publicaciones de los organismos rectores en Turismo y en Conservación. | Expertos en Argentina.<br><br>Entrevista semi-estructurada en profundidad.  |  | variables y posibles categorías significativas para el objetivo del TFM. |
| <b>Objetivo específico. III. Metodología para: (a) fase Exploratoria; (b) Entrevistas en profundidad a actores clave.</b>                       |   |  |  |
| <b>Fuente secundaria de datos/ Fuente primaria/ Instrumento. Población/muestra</b>  | <b>Técnicas de procesamiento</b>  |  |  |
| Productos de (I) y (II).  | a) Elaboración de un Mapa del marco institucional del problema de investigación.<br>En ANEXO I.<br>b) Elaboración de mapa de actores clave a entrevistar y Guía de Entrevistas semi-estructuradas en profundidad.   |  |  |
| <b>Objetivo específico. IV. Recolección de información. (a) Fase exploratoria; (b) entrevistas en profundidad.</b>                              |   |  |  |
| <b>Fuente secundaria de datos</b>   | <b>Fuente primaria de datos/ Instrumento de recolección Población/muestra</b>   | <b>Técnicas de procesamiento</b>   |  |
| a) Fase exploratoria  | a) Productos de (I), (II) y (III, a)  | a) Se elabora el Mapa Institucional del Turismo y AP en Argentina, nivel nacional, período 2005-2018.                                    |  |
| b) Entrevistas en profundidad a actores clave.  | b) Mapa de actores clave y Guías de Entrevistas semi-estructuradas en Profundidad.<br><br>Y solicitud de información pública sobre documentación o resultados de planes y programas no publicados o no disponibles online.  | b) Se realizan las entrevistas en profundidad.<br><br>Se obtiene información complementaria (Solicitud de acceso a información pública). |  |
| <b>Objetivo específico. V. Análisis de información.</b>   |   |  |  |
| <b>Fuente secundaria de datos Fuente primaria de datos/ Instrumento de recolección Población/muestra</b>  | <b>Técnicas de procesamiento</b>  |  |  |
| Productos de (IV).  | Se organiza la información identificando las instancias específicas de las dimensiones, subdimensiones, variables y categorías de análisis clave identificados.<br>Se redactan los estudios preliminares de cada dimensión de las capacidades estatales estudiadas. |  |  |

| <b>Objetivo específico. VI. Elaboración de recomendaciones y conclusiones.</b>           |   |
|--|---|
| <b>Fuente secundaria /<br/>Fuente primaria /<br/>Instrumento /<br/>Población/muestra</b> | <b>Técnicas de procesamiento</b>  |
| Productos de (V)   | Se identifican fortalezas, debilidades, riesgos y oportunidades de mejora para las capacidades estatales identificadas.<br>Se elaboran recomendaciones para la mejora de la gestión.<br>Se identifican futuras líneas de investigación para profundizar el estudio y elaborar nuevo conocimiento sobre la temática. |

## **2. Marco metodológico**

### **2.1. Primera fase exploratoria**

A partir de la convergencia de problemáticas que surgen de:

- la misión prioritaria de las Áreas Protegidas relativa a la conservación de la diversidad biológica bajo su jurisdicción;
- la centralidad de las Áreas Protegidas tanto como destino turístico en sí y como recurso turístico para los municipios y provincias -básicamente el corredor turístico que integran-, y también para la nación, se identifican:

#### a) Un conjunto de nudos problemáticos clave:

- La conciliación entre conservación y turismo en las Áreas Protegidas.
- La contribución del turismo en las Áreas Protegidas y sus entornos al desarrollo sostenible social, económico y medioambiental de las comunidades locales.
- La coordinación de políticas, planes y acciones entre los diversos niveles de gobierno y gestión involucrados.
- La colaboración, coordinación y cooperación entre el sector público y el sector privado para el desarrollo del sector turístico.
- La participación de la sociedad -academia, OSC, comunidad en general- en las distintas fases de la política pública (en la toma de decisiones).

#### b) Las siguientes dimensiones clave de la gestión vinculadas a dichos nudos problemáticos:

- Los procesos de coordinación inter-intra jurisdiccionales en la planificación y en la gestión de los planes y programas.

- Las instancias de participación multiactoral: actores interesados, comunidades locales.
- Las herramientas, metodologías, sistemas de gestión del turismo y de la conservación, para la gestión del turismo, el uso público y de los visitantes bajo las premisas del turismo sostenible y la conservación de la biodiversidad (enfoque ecosistémico).
- Los instrumentos de política pública para el desarrollo del sector turístico y para la conservación de la diversidad biológica y del medioambiente y los ecosistemas.

c) Un conjunto de premisas relativas al Turismo Sostenible en Áreas Protegidas:

- El turismo puede ser una fuente significativa de recursos propios para las AP, que éstas pueden asignar a las tareas de conservación.
- El turismo puede ser un factor depredatorio de la riqueza natural y cultural protegida, por lo que debe ser controlado y realizarse bajo pautas específicas.
- La gestión del turismo en relación a las Áreas Protegidas implica un conjunto de procesos de política y de gestión que involucra a todos los niveles de gobierno y a multiplicidad de diversos actores interesados globales, nacionales, provinciales, municipales.
- El aporte del turismo a la gestión de las AP requiere esfuerzos consensuados entre las AP y sus entornos, que implican: (a) el cuidado y preservación del ecosistema que integran, y (b) los resultados e impactos en el desarrollo sostenible social, económico y ambiental de las poblaciones locales.
- Las Áreas Protegidas representan un patrimonio de gran valor por los productos y servicios ecosistémicos que ofrecen. El uso público de los ecosistemas bajo premisas de sostenibilidad implica dimensionar el valor de los servicios ecosistémicos -entre los que se encuentran los de recreación y turismo- que potencialmente ofrece el Área Protegida y su ecosistema, y establecer acciones proactivas para su aprovechamiento bajo las premisas de la sostenibilidad y la conservación de la biodiversidad.

En síntesis:

## Fase Exploratoria (Fase I).

**Objetivo de la Fase I: Turismo Sostenible, Conservación y Áreas Protegidas:** aportes para el desarrollo sostenible social, económico y ambiental.

Identificar los factores clave, buenas prácticas y áreas de mejora en la gestión del turismo vinculado a las Áreas Protegidas y sus entornos, como recurso turístico de su entorno local y como destino turístico diferenciado por ser su misión la conservación de la naturaleza bajo su jurisdicción.

### Premisas:

- El turismo puede ser una **fuerza significativa de recursos propios para las AP**, que éstas pueden asignar a las tareas de conservación.
- El turismo puede ser un **factor depredatorio de la riqueza natural y cultural protegida**, por lo que debe ser controlado y realizarse bajo pautas específicas.
- La **gestión del turismo en relación a las Áreas Protegidas implica un conjunto de procesos de política y de gestión que involucra a todos los niveles de gobierno y a multiplicidad de diversos actores interesados globales, nacionales, provinciales, municipales.**
- El aporte del turismo a la gestión de las AP requiere **esfuerzos consensuados entre las AP y sus entornos**, que implican: (a) el cuidado y preservación del ecosistema que integran, y (b) los resultados e impactos en el desarrollo sostenible social, económico y ambiental de las poblaciones locales.
- Las **Áreas Protegidas representan un patrimonio de gran valor por los productos y servicios ecosistémicos que ofrecen. El uso público de los ecosistemas bajo premisas de sostenibilidad implica dimensionar el valor de los servicios ecosistémicos -entre los que se encuentran los de recreación y turismo- que potencialmente ofrece el Área Protegida y su ecosistema, y establecer acciones proactivas para su aprovechamiento bajo las premisas de la sostenibilidad y la conservación de la biodiversidad.**

| Nudos problemáticos (relacionados con las preguntas de investigación)   | Preguntas de investigación para la fase exploratoria. (Aspectos operativos vinculados a los nudos problemáticos). Preguntas centrales: ¿Cómo se gestionan las AP en Argentina? ¿Cómo se gestiona el turismo en las AP y sus entornos?  | Enfoques. Fase exploratoria (Informe I) (aspectos observables)  |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• La <b>coordinación de políticas, planes y acciones</b> entre los diversos niveles de gobierno y gestión involucrados.</li> <li><b>Procesos, metodologías.</b></li> <li>• La <b>conciliación</b></li> </ul> | <p>¿Cómo planifican y gestionan los diversos organismos y niveles de gobierno involucrados?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿cómo se articulan y armonizan las diversas estrategias y acciones?</li> <li>• ¿cómo se involucran los actores interesados de la sociedad en las diversas fases e instancias?</li> <li>• ¿cómo se monitorean y evalúan</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Enfoque Institucional.</b> Marco legal, estructura organizacional. Planes, programas y proyectos. Niveles supra-nacional, nacional, y subnacionales.</li> <li><b>Identificación de</b></li> </ul> |

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p><b>entre conservación y turismo</b> en las Áreas Protegidas. <b>Herramientas e instrumentos de gestión. (Planificación, Evaluación, Calidad)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La <b>contribución del turismo al desarrollo sostenible</b> social, económico y medioambiental de las comunidades. <b>Evaluación, medición, indicadores.</b></li> <li>• La <b>participación multiactoral público-privada</b> en las distintas etapas de la política pública (básicamente formulación, planificación, implementación, seguimiento y evaluación)</li> </ul> | <p>los resultados y logros?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿qué herramientas, metodologías y sistemas se aplican para la planificación, la gestión, el monitoreo y la evaluación? ¿con qué resultados?</li> <li>• ¿requieren estas metodologías/herramientas/sistemas adaptaciones o actualizaciones?</li> </ul> <p>¿Cómo se gestiona el turismo en las AP en tanto destinos turísticos con características diferenciadas por ser su rol principal la conservación de la biodiversidad?</p> <p>¿Qué factores son clave para lograr los objetivos? (fortalezas y debilidades propias) (vinculados a aspectos de paradigmas, de políticas y de gestión).</p> <p>¿Qué desafíos y oportunidades se presentan? (del contexto)</p> <p>¿Cómo se encaran estos desafíos y oportunidades? (preparación y creación de entornos habilitadores, de condiciones favorables o de mitigación de las condiciones desfavorables)</p> | <p><b>instrumentos</b> de planificación estratégica y gestión operativa de referencia. Metodologías, guías, sistemas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Enfoque ecosistémica social.</b> Identificación de actores clave de la sociedad. Globales, regionales, nacionales, locales.</li> <li>• <b>Enfoque del Turismo Sostenible.</b> Turismo y desarrollo sostenible social, económico y ambiental. Turismo y ODS2030.</li> <li>• <b>Enfoque del Financiamiento al desarrollo.</b> Organismos internacionales de financiamiento al desarrollo y al comercio, presupuestos oficiales, financiamiento privado.</li> </ul> |
|--|---|--|

Cuadro 1. Evolución del marco conceptual de esta investigación. Fase exploratoria.

Durante esta fase exploratoria se reunió un conjunto de información relevante para el análisis, que se organizó mediante estudios preliminares específicos, que pueden consultarse en Goldstein (2019a; 2019b; 2019c; 2019d; 2019e). Además se identificaron actores clave, organismos rectores internacionales, normativa, e instrumentos y

herramientas de gestión que sirven de referencia internacionalmente en las temáticas implicadas en esta investigación.

### Marco conceptual analítico para la fase exploratoria; **Error! Marcador no definido.**

Para realizar la investigación propuesta elaboramos un marco conceptual y analítico multidimensional, que facilite la comprensión y el abordaje desde la complejidad: construyendo una mirada: (i) integral abarcando un conjunto de dimensiones estratégicas, y (ii) a la vez precisa identificando subdimensiones y variables clave (los factores clave de éxito) para analizar el problema enfocado.

Este marco parte de un conjunto de enfoques sobre la administración y gestión públicas y su derrotero histórico en el contexto latinoamericano y particularmente en el argentino. Consideramos que este punto de partida conceptual facilita identificar elementos que cada etapa histórica -en el período analizado- ha dejado activos y operativos (o no), con distintos grados de formalización y de efectividad alcanzados en su implementación y aplicación concreta.

En este marco intentamos identificar aquellos elementos clave presentes, y su utilidad en el encuadre del proceso analizado, como así también identificar modelos de referencia de los organismos rectores en la materia, para nutrir el análisis y las posibles recomendaciones para la mejora de la gestión.

A su vez, a partir de las premisas, hipótesis y preguntas de investigación, identificamos los aspectos clave y las políticas centrales clave para su análisis en profundidad en la segunda fase de esta investigación.

### Mapa institucional e Información a recolectar en la fase exploratoria

A partir de los enfoques planteados para la fase exploratoria, se define un mapa de información a recolectar para identificar el marco institucional del problema de investigación.

Dado que nuestra problemática a analizar es el turismo en las Áreas Protegidas y sus entornos, identificamos dos campos de intervención diferenciados: la gestión del turismo y la gestión de la conservación de la biodiversidad, que eventualmente convergen en la gestión del turismo sostenible. Este hecho hace que las dimensiones, subdimensiones y

variables identificadas se apliquen a todos los campos de intervención convergentes en el turismo sostenible: Conservación de la biodiversidad (ambiente) y turismo, contemplando las diversas estrategias y líneas de acción que los vinculan con el desarrollo sostenible. La síntesis de la información a recolectar constituye el Mapa Institucional que utilizamos como guía para la identificación de documentación secundaria, normativa, organismos relevantes y rectores en la materia, organismos con responsabilidades específicas en los distintos niveles de gobierno y supra-nacionales, y los actores clave a entrevistar, detallado en ANEXO I.

## **2.2. Marco metodológico para la Fase 2. Entrevistas semi-estructuradas en profundidad a actores clave**

### Abordaje

El abordaje adoptado para esta fase consistió en identificar inicialmente a los responsables de las funciones clave en el sector público en el nivel nacional, para ser entrevistados.

Las entrevistas se realizaron entre los meses de julio, agosto y septiembre de 2018.

Se comenzó la serie de entrevistas a partir de un actor clave referenciado para abrir la red. Se aplicó una estrategia de “bola de nieve” para detectar otras áreas/actores clave a través de la recomendación de los propios entrevistados.

Se realizaron entrevistas hasta la “saturación muestral” -lograr suficiente cobertura de los temas a relevar y de respuestas que introduzcan una novedad-.

Dada la diversidad de áreas de intervención y especialidad de los entrevistados, se confeccionó una Guía para las Entrevistas semi-estructuradas en profundidad que incluyó preguntas generales y específicas, y que se adaptó para cada entrevista. Se incluye el modelo de Guía para Entrevistas semi-estructuradas en profundidad en ANEXO II.

### Lista de entrevistados:

- Expertos

Dra. Albina Lara. Experta en Desarrollo Ambiental y Turismo. Dra. en Geografía (Universidad Nacional de Cuyo-UNCUYO) y Master of Arts Urban Planning (University of California-UCLA). Profesora de *Turismo Sustentable y Certificación Ambiental* en la

Maestría en Economía y Gestión del Turismo, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Lic. Alicia Gemelli. Ex Directora del Programa Turismo Sustentable, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable-SAyDS. Licenciada en Turismo (Universidad de Morón-UM) y Lic. en Psicología (Universidad de Buenos Aires-UBA), cuenta con estudios de Maestría en la Universidad Aix-Marseille III, Francia. Miembro fundadora de la Academia Argentina de Turismo. Profesora de *Política y Planificación del Turismo* en la Maestría en Economía y Gestión del Turismo, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Consulta en Grupo de Turismo y Áreas Protegidas (TAPAS) del Comité Mundial de Áreas Protegidas (WCPA) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). (Sobre Medición de Servicios Ecosistémicos de Turismo y Recreación en Áreas Protegidas).

- Ministerio de Turismo (actual Secretaría)

Dr. Gonzalo Casanova Ferro. Subsecretario de Calidad y Formación Turística y de Fiscalizaciones de Prestadores. Abogado. Miembro Fundador de la Academia Argentina de Turismo. Profesor de *Legislación Turística* en la Maestría en Economía y Gestión en Turismo, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

Lic. Helena Havrylets. Coordinadora del Programa de Directrices de Gestión Ambiental. DN de Calidad Turística. Licenciada en Turismo. Estudió en la Universidad Argentina John F. Kennedy.

Mg. Mariana Pérez Márquez. Equipo de la DN de Inversión Turística. Licenciada en Turismo y Magister en Comercialización y Comunicación publicitaria (Universidad del Salvador -USAL), Especialista en Reducción de Riesgos de Desastres y Desarrollo local Sostenible (OIT).

Arq. Mariano Alguacil. Director Nacional de Planificación del Desarrollo Turístico. Subsecretaría de Desarrollo Turístico. Arquitecto Urbanista por la Universidad Nacional de Córdoba.UNC.

Lic. Cecilia Camba. Dirección de Planificación. Actualmente Soporte de la DN de Desarrollo Turístico. Licenciada en Turismo, Universidad de Morón.

- APN. Administración de Parques Nacionales.

Lic. Claudia Manzur. DN de Uso Público. APN. Licenciada en Turismo, Universidad Nacional del Comahue. Posgrado en Manejo de Áreas Protegidas, Colorado State University.

Mg. Marcela Lunazzi. DN de Planificación. APN. Licenciada en Ciencias Biológicas y Master en Recursos Naturales (Universidad de Buenos Aires, UBA).

Lic. Ana Mattarollo. DN de Planificación. APN. BSc Ecology and Agricultural Biology University of Hertfordshire. Diplomada en Antropología Social y Política FLACSO México, Maestranda en Gestión Ambiental Universidad Nacional de San Martín UNSAM.

Lic. Fernanda Menvielle. DN de Conservación. APN. Licenciada en Ciencias Biológicas Universidad de Buenos Aires UBA.

Lic. Georgina Buono. UCEFE (Unidad de Coordinación de Financiamiento Externo) (vía mail. Sobre el financiamiento externo, programa BID de Corredores Turísticos). Licenciada en Gestión Ambiental, Universidad Centro de Altos Estudios en Ciencias Exactas.

Especialista en Conservación de la Biodiversidad, Universidad de Buenos Aires UBA.

Estudios en Maestría en Conservación de la Biodiversidad, Universidad de Buenos Aires UBA.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (actual Secretaría)

Mg. Carla Olivieri. Programa Municipios Sostenibles. Unidad de Coordinación. Licenciada en Turismo y Master en Administración de Empresas, Universidad del Salvador USAL.

Con estudios de posgrado en Patrimonio y Gestión Sostenible (UNESCO) y en Gestión Ambiental, Universidad Nacional de San Martín UNSAM.

- Áreas Protegidas.

Sabrina Azcurra. Equipo de Marketing Turístico, Municipio de Punta Indio. Reserva de Biósfera UNESCO. Contadora Pública Nacional, Estudiante de Licenciatura en Turismo.

- Prestadores.

Iberá. En Workshop Iberá 2018.

- Pedro Acosta. Guazú Operador de Turismo Receptivo. Corrientes.
- Mauro Fernández. Siete Puntas. Operador de Turismo Receptivo. Corrientes.

Presentaciones a las que se asistió:

- Workshop Iberá.

- Presentación del Plan Maestro Iberá.
- Presentación de la Plataforma ViajAR, MINTUR. Lía Bechelli.
- Presentaciones de Municipios Ituzaingó, Carlos Pellegrini, Concepción del Yaguareté Corá, Corrientes (Portales del Parque Nacional Iberá).
- Presentaciones de Prestadores de Turismo en los municipios portales del PN Iberá.
- FIT 2018.
  - Presentación del Sistema de Indicadores de Sostenibilidad - Evaluación de Turismo Sostenible de CABA (UNSAM-CABA).
  - Presentación de Calidad Turística. Nueva herramienta de Directrices de Calidad para Balnearios y Playas. En conjunto Ministerios (actuales Secretarías) de Ambiente y de Turismo.

## **PANORAMA Y EVOLUCIÓN DEL TURISMO Y LAS CAPACIDADES ESTATALES PARA SU GESTIÓN EN LAS AP Y SUS ENTORNOS**

En esta sección sintetizamos los hallazgos producidos en el marco de la fase de análisis y elaboración de esta investigación.

Organizamos la información con el siguiente criterio:

- 1) Presentar una síntesis de los resultados de políticas para el período analizado (2005-2018), considerando en lo posible dos etapas diferenciadas: a) entre 2005 y 2015, correspondiente al momento de sanción de la LNT y su implementación durante los gobiernos del Presidente Néstor Kirchner y de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner (en total tres períodos entre 2003-2015), que se instrumentó bajo el paraguas del PFETS 2015 y PFETS 2020 (2006 y 2011 respectivamente)<sup>4</sup>; b) el período iniciado en 2016 hasta 2018, bajo el gobierno que se inicia el 10 de Diciembre de 2015 liderado por el Presidente Mauricio Macri (2015-2019), que hereda el PFETS 2025 (MINTUR, 2015c) como política de Estado, y que implementa bajo el paraguas de un Plan Integral de Gestión para el Ministerio de Turismo (actualmente Secretaría de Gobierno) PIG 2016-2019 (MINTUR, 2016d)<sup>5</sup> considerado una suerte de Plan Operativo para orientar los cuatro años de gobierno -ya que no se formalizó mediante Ley o Decreto y no se cumplió la revisión del PFETS según establece la LNT-.

Los resultados de gestión presentados sintetizan las indagaciones compiladas en el Informe Preliminar (Goldstein, 2019b) y que resultan relevantes para comprender la evolución y el estado de situación del turismo internacional y nacional en las AP y sus entornos en Argentina, es decir, considerando como destinos turísticos las AP y sus municipios vecinos y a través del prisma conceptual de los ODS 15 (ecosistemas terrestres) y ODS 11 (ciudades sostenibles), de manera de contemplar, para un mercado potencial de turismo en la naturaleza, en qué medida estos conjuntos han evolucionado y se acercan a las demandas que el mercado plantea, en ambas etapas del período analizado.

---

<sup>4</sup> PFETS: Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. PFETS 2015 (2006) y actualizaciones PFETS 2020 (2011) y PFETS 2025 (2015).

<sup>5</sup> PIG (2016-2019): Plan Integral de Gestión (2016-2019).

- 2) Presentar la síntesis de hallazgos de la fase de análisis y elaboración de esta investigación, que se enfocó en el análisis de las capacidades estatales para el turismo como política de desarrollo productivo orientado al desarrollo sostenible y centrado en las AP y sus entornos, a partir de las dimensiones y subdimensiones clave identificadas en el marco teórico de esta investigación -gobernanza, instrumentos de política, herramientas de gestión-. En esta sección sintetizamos los hallazgos más relevantes producidos y recopilados en sendos Informes Preliminares, en la que se analizan en profundidad para ambas etapas del período investigado:
- a. la gobernanza de la naturaleza y el turismo, sus instrumentos de política y herramientas de gestión (Goldstein, 2019a);
  - b. el financiamiento para la infraestructura específica de turismo e infraestructura básica para avanzar hacia destinos turísticos sostenibles (Goldstein, 2019c);
  - c. el Programa de Calidad para la Competitividad turística, y dentro de éste el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) como herramienta de gestión clave para los objetivos planteados, analizado en detalle en el Informe Preliminar Goldstein (2019d);
  - d. los programas destacados vinculados al turismo en la naturaleza, el turismo en AP y el fortalecimiento de municipios sostenibles aplicados en municipios cercanos a AP, a lo largo del período analizado y para ambas etapas -estudiados en detalle en el Informe Preliminar Goldstein (2019e)-, de manera de identificar sinergias, mejores prácticas y oportunidades de mejora para la consolidación de destinos sostenibles de turismo en la naturaleza -integrando las AP y sus municipios cercanos en estrategias articuladas-.

## **CAPÍTULO 1. LOS NÚMEROS DEL TURISMO EN LAS AP Y SUS ENTORNOS. RESULTADOS DE POLÍTICAS**

Para encuadrar el problema del turismo sostenible en las AP y sus entornos, analizamos un conjunto de Índices e indicadores tanto internacionales como nacionales, que nos permiten observar la evolución del turismo en las AP y sus entornos en el período analizado y en cada etapa del mismo (2005-2015/2016-2018), resaltando en la medida de lo posible y de contar con los datos correspondientes, la situación inicial (2006), intermedia (al 2015) y final (al 2018), con base en los datos disponibles y más actualizados posibles a la fecha de realizarse la recolección de datos (entre mediados y finales de 2018).

El detalle completo del análisis realizado se encuentra plasmado en el Informe Preliminar Goldstein (2019b). Sintetizamos a continuación los principales hallazgos.

En síntesis, observamos -según el análisis completo en Goldstein (2019b) tomando como fuente en cada caso la página correspondiente del portal World Bank Open Data-:

- El volumen y participación de Argentina como destino de turismo internacional, a través de los arribos internacionales. Al 2017 Argentina se encuentra en el puesto 46 mundial, y en el primer puesto en América Latina (después de México que se encuentra en el puesto sexto en el ranking mundial). Argentina recibe al 2017 6.720 mil turistas internacionales, lo que representa el 0,50% de los arribos internacionales totales y el 7,74% de los arribos internacionales que recibe el primer país en el ranking internacional -Francia-. (ver Tabla 1 y Tabla 2, en Goldstein (2019b, p.3)).
- Comparando la serie histórica 2000-2017 de Argentina con los cuatro países de Latitud Sur Extrema (LSE) que se toman como referencia por ofrecer atractivos de naturaleza equivalentes a los de Argentina: Chile, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica, se observa que (Gráfico 2 y Gráfico 3, en Goldstein (2019b, pp. 5-6)):
  - Todos presentan una mejora entre el inicio y final del período (2000-2017), destacando Australia por su aceleración a partir de 2012 y Chile por su aceleración a partir de 2014. Mientras que Argentina presenta una curva irregular con un pico en 2014 y un decrecimiento a partir de dicho año. Período que coincide con una fuerte aceleración de las salidas internacionales (Gráfico 4, en Goldstein (2019b, p. 6)) en gran parte hacia Chile por la conveniencia dada por el tipo de cambio, lo que refleja también la sensibilidad de estas variables (Arribos y Salidas Internacionales) respecto de factores condicionantes fuera del alcance de esta investigación.
  - El balance entre Arribos y Salidas Internacionales para Argentina (Gráfico 6, en Goldstein (2019b, p. 7)) presenta una virtual paridad entre 2005 y 2010 -excepto para 2009 que presenta un saldo negativo-, y a partir de 2011 mientras los arribos se mantienen relativamente constantes, las salidas se mueven al compás de las variables macroeconómicas, presentando un pico en 2012 y luego una aceleración muy marcada a partir de 2014.
  - Comparando los primeros países en Arribos Internacionales en América Latina - después de México- (Gráfico 3, en Goldstein (2019b, p. 3)), vemos que todos

muestran una tendencia creciente a lo largo del período analizado, y especialmente Chile destaca por su aceleración a partir de 2014, mientras que Argentina muestra un comportamiento irregular y una tendencia hacia la baja a partir de 2014.

### **1.1. Travel and Tourism Competitiveness Index (TTCI) del World Economic Forum**

A partir de nuestras hipótesis iniciales y reforzadas con las afirmaciones del WEF - señalados en la sección 1.4 Justificación de este TFM-, respecto a la relevancia de la sostenibilidad ambiental como condición para consolidar destinos de turismo en la naturaleza atractivos para un mercado exigente, que debe sumarse a la calidad de los recursos y atractivos naturales ofrecidos-, indagamos sobre la ubicación de Argentina en los Índices internacionales y en la percepción de su marca-país en relación con el turismo. En el Informe Preliminar (Goldstein, 2019b) incluimos: (i) para los primeros diez países en Arribos Internacionales (Tabla 4, en pp. 11-12); (ii) para los primeros diez países de Latinoamérica después de México (Tabla 6, en pp. 12-13) y para los países de Latitud Sur Extrema (LSE) (Tabla 7, en p. 13), un análisis de su ubicación en el Índice de Competitividad de Viajes y Turismo (Travel and Tourism Competitiveness Index – TTCI) del Foro Económico Mundial (WEF, 2017), considerando las dimensiones de Sostenibilidad Ambiental, Recursos Naturales y Recursos Culturales<sup>6 7</sup>. Sintetizamos a continuación los principales hallazgos:

- Los países de Europa Occidental entre los primeros diez en Arribos Internacionales y también entre los primeros diez del Índice TTCI -España, Francia, Alemania, Reino Unido e Italia- se caracterizan por su alta calificación en las tres dimensiones - sostenibilidad ambiental, recursos naturales y recursos culturales-, lo que los convierte en destinos muy completos tanto por su oferta turística como por el factor habilitador de la sostenibilidad ambiental. (Tabla 4, en Goldstein (2019b, pp. 11-12)).
- Canadá y EEUU (tercero en arribos internacionales en 2017), ambos entre los diez primeros del Índice TTCI, presentan equilibrados recursos naturales y culturales, ambos por encima del promedio de la región Europa Occidental, aunque sus recursos culturales califican significativamente por debajo de los países que lideran el Índice. Destacándose además EEUU por su baja performance en sostenibilidad ambiental (3,6), muy por

<sup>6</sup> La metodología para la construcción del T&T Competitiveness Index del World Economic Forum y sus dimensiones y subdimensiones pueden consultarse en WEF (2017, pp. 351-361).

<sup>7</sup> Analizamos aquí solo las dimensiones vinculadas a la sostenibilidad medioambiental y del patrimonio natural por su relevancia para esta investigación, si bien se comprende que los resultados e impactos del turismo son multicausales y complejos, y todas las dimensiones del Índice elaborado por el World Economic Forum junto con otras que no son incluidas en él operan de manera conjunta y los resultados o impactos no son atribuibles a un solo factor o dimensión.

debajo de Noruega (5,6) país líder en la materia, y del promedio de las regiones Europa Occidental y Europa del Norte (ambas con 5,1), y del resto de América (Tabla 4, en Goldstein (2019b, pp. 11-12)).

Analizando en detalle el TTCI WEF (2017) para Latinoamérica, la siguiente clasificación:

| País       | Posición ranking | Puntaje | Mejora desde 2015 |
|------------|------------------|---------|-------------------|
| México     | 22               | 4.54    | 8                 |
| Brasil     | 27               | 4.49    | 1                 |
| Panamá     | 35               | 4.37    | -1                |
| Costa Rica | 38               | 4.22    | 4                 |
| Chile      | 48               | 4.06    | 3                 |
| Argentina  | 50               | 4.05    | 7                 |

Fuente: WEF (2017, p. 9) (Elaboración propia). (Nota: corresponde a la Tabla 5, en Goldstein (2019b, p. 12)).

Y en detalle para estos países y para los países de latitud sur extrema (LSE), se observa:

| País                                       | Puesto en el T&T Competitiveness Index (WEF) / Puntaje (WEF, 2017, p. 9) | T&T Competitiveness Index 2017 (WEF) (pp. 14-15) |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  |  | Dimensión: 2. T&T Policy and Enabling Conditions | Dimensión: 4. Natural and Cultural Resources |  |
|  |  | Sub-Dimensión: 4. Environmental Sustainability   | Sub-Dimensión: 1. Natural Resources          | Sub-Dimensión: 2. Cultural Resources and Tourism |
| México                                     | 22 / 4,54  | 3,6  | 5,6  | 5,3  |
| Brasil                                     | 27 / 4,49  | 4,1  | 6,1  | 5,7  |
| Panamá                                     | 35 / 4,37  | 4,6  | 4,6  | 1,7  |
| Costa Rica                                 | 38 / 4,22  | 4,6  | 5,4  | 1,7  |
| Chile                                      | 48 / 4,06  | 4,1  | 3,3  | 2,7  |
| Argentina                                  | 50 / 4,05  | 3,4  | 4,4  | 4,5  |
| Perú                                       | 51 / 4,04  | 4,1  | 5,3  | 3,3  |
| Ecuador                                    | 57 / 3,91  | 4,0  | 4,9  | 2,0  |
| Colombia                                   | 62 / 3,83  | 4,2  | 4,5  | 3,4  |
| Uruguay                                    | 77 / 3,61  | 3,9  | 2,5  | 1,8  |
| <b>América del Norte y Central (p. 15)</b> | <b>Promedios</b>   | <b>4,1</b>                                       | <b>3,8</b>                                   | <b>2,2</b>                                       |
| <b>América del</b>                         | <b>Promedios</b>   | <b>4,0</b>                                       | <b>4,2</b>                                   | <b>2,9</b>                                       |

| <b>Sur (p. 15)</b>   |           |     |     |     |
|----------------------|-----------|-----|-----|-----|
| <b>Países de LSE</b> |           |     |     |     |
| Sudáfrica            | 53 / 4,01 | 3,6 | 4,4 | 3,4 |
| Australia            | 7 / 5,10  | 4,5 | 5,2 | 5,0 |
| Nueva Zelanda        | 16 / 4,68 | 4,7 | 4,5 | 2,3 |

Desempeño en dimensiones ambientales del T&T Competitiveness Index 2017 (WEF, 2017). Síntesis (pp. 9; 14-15) (pp. 9; 20- 23) (elaboración propia). (Nota: corresponde a la Tabla 6 y Tabla 7, en Goldstein (2019b, pp. 12-13)).

Destacando que en sostenibilidad ambiental Argentina está por debajo del promedio de la Región América del Sur, y último en esta subdimensión entre los primeros diez de la región en la clasificación general.

Es decir, para los primeros diez países en el Índice TTCI (WEF, 2017) para la región Latinoamericana, Argentina es el que peor califica en sostenibilidad ambiental (3,4), y se encuentra por debajo del promedio regional en esta subdimensión (de 4,0 para América del Sur y de 4,1 para América del Norte y Central). Mientras que países como Costa Rica y Panamá (ambos 4,6) presentan valores equivalentes a los de los primeros diez países en Arribos Internacionales y entre los primeros diez en el Índice TTCI 2017, superando ambos además el promedio de la región Europa del Sur en esta subdimensión.

Por su parte, México y Brasil (primeros en la región y en los puestos 22 y 27 mundiales respectivamente para el Índice TTCI 2017), mantienen ambos altos y balanceados niveles de recursos naturales y culturales, mientras que los restantes países de la región -excepto Argentina- califican muy bajo en recursos culturales y por encima del promedio regional (4,2) en recursos naturales -excepto Uruguay y Chile-.

Argentina califica por arriba del promedio regional tanto en recursos naturales como culturales, manteniendo un balance entre ambas subdimensiones, aunque en recursos naturales se encuentra octavo en la región sólo superando a Chile y Uruguay del grupo de los primeros diez países latinoamericanos del TTCI 2017.

Y comparando con los restantes países de Latitud Sur Extrema (LSE) -Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica- observamos que:

- Los tres países califican mejor que Argentina en sostenibilidad ambiental, con Nueva Zelanda y Australia con valores cercanos en recursos naturales a los primeros diez países del ranking, destacando Australia que presenta la mayor calificación tanto en recursos naturales como en recursos culturales -cerca de los mejores diez países del ranking-, y junto con un muy buen desempeño en materia de sostenibilidad ambiental lo posicionan séptimo en el ranking general del Índice.

- En la subdimensión de recursos naturales todos superan o igualan a Argentina, mientras que Argentina supera a Sudáfrica y a Nueva Zelanda en recursos culturales.
- Sin embargo, recalamos, todos superan a Argentina en sostenibilidad ambiental: Nueva Zelanda y Australia por una amplia diferencia, mientras que Sudáfrica por una diferencia escasa.
- En la clasificación general, que contempla dimensiones que no analizamos aquí, cabe recordar que Australia (puesto 7) y Nueva Zelanda (puesto 16) son altamente competitivos, mientras que sólo Sudáfrica (puesto 53) se encuentra por debajo de Argentina (puesto 50). Recordando que Chile -que integra los países de Latitud Sur Extrema (LSE)- se encuentra en el puesto 48 del Índice general.

Ahora, ¿cómo es esto percibido por los potenciales turistas?

Para orientarnos en este sentido analizamos a continuación otros Índices internacionales, en busca de indicios que nos permitan conocer el posicionamiento de Argentina y su marca-país en turismo.

## 1.2. Digital Country Index de Bloom Consulting

Para los países de Latitud Sur Extrema (LSE) que consideramos de referencia para la comparación con Argentina, analizamos el Digital Country Index de Bloom Consulting. (<https://www.bloom-consulting.com/es/>), particularmente para Turismo, para los datos de 2017 (últimos disponibles a la fecha de consulta). - Digital Country Index.

<https://www.digitalcountryindex.com/><sup>8</sup>.

La observación del Digital Country Index 2017 dimensión Turismo para Argentina y comparación con países de Latitud Sur extrema, al día 12/02/2018, mostró los siguientes resultados:

---

<sup>8</sup> Metodología: The Digital Country Index Methodology. Bloom Consulting and Digital Demand – D2. Vs5. <https://www.digitalcountryindex.com/digital-country-index-methodology.pdf?5b48ebca1fdc5> (consultado 12/07/2018). Síntesis: El índice se basa en el análisis, a través de tecnologías de big data, del volumen de las búsquedas online de los usuarios/visitantes/personas en las 5 dimensiones (excepto para Prominencia Nacional). Social media se excluye del análisis, dado que el índice mide la consecuencia, no la causa de lo que tracciona el interés proactivo hacia un país dado. Las cinco dimensiones son: exportaciones, inversiones, prominencia, talento y turismo. Todas tienen el mismo peso en el índice (20%). En cuanto a turismo las subdimensiones son: información genérica, naturaleza y outdoors, esparcimiento y entretenimiento, nichos de mercado, activos culturales (en inglés: generic information, outdoor and nature, leisure and entertainment, niche markets, cultural assets). El criterio es positivo, es decir, cuanto más búsquedas un país tiene en la dimensión analizada, mayor será su posición en el index en esa dimensión.

| País / Tourism Index position mundial                                | Search volumen (volumen de búsquedas) |                             |                         |                            |                           |
|--|---------------------------------------|-----------------------------|-------------------------|----------------------------|---------------------------|
|  | Argentina<br>TI: 38                   | Chile<br>TI: 40             | Australia<br>TI: 8      | Nueva Zelanda<br>TI: 21    | Sudáfrica<br>TI: 46       |
| <b>Digital Index position (las 5 dimensiones) Mundial / regional</b> | DI: 22 mundial / 5 Américas           | DI: 31 mundial / 6 Americas | DI: 6 mundial/1 Oceanía | DI: 16 mundial / 2 Oceanía | DI: 29 mundial / 1 África |
| <b>Brandtag (tópico)</b>   |                                       |                             |                         |                            |                           |
| General information  | 57%                                   | 52%                         | 58%                     | 60%                        | 60%                       |
| Outdoor and nature   | 13%                                   | 23%                         | 14%                     | 23%                        | 27%                       |
| Leisure and entertainment  | 13%                                   | 19%                         | 16%                     | 6%                         | 6%                        |
| Niche markets  | 5%                                    | 4%                          | 8%                      | 9%                         | 6%                        |
| Cultural assets  | 12%                                   | 2%                          | 4%                      | 2%                         | 1%                        |

Elaboración propia. Fuente: Digital Country Index 2017 dimensión Turismo para Argentina y comparación con países de Latitud Sur extrema, al día 12/02/2018: (se puede ver online aquí: <https://www.digitalcountryindex.com/countrydetails.php?country=AR&area=Tourism>) (Nota: corresponde a la Tabla 8, en Goldstein (2019b, p. 14)).

En este cuadro vemos que en relación al volumen total de búsquedas en Internet por motivos de turismo (Tourism Index), de los cinco países de Latitud Sur Extrema (LSE) que comparamos para nuestro análisis, Australia destaca en la posición octava, seguido por Nueva Zelanda (21), y lejos se ubican Argentina (38), Chile (40), Sudáfrica (46).

Destacando que para el Digital Index (que incluye cinco dimensiones entre ellas turismo) se mantienen estas posiciones relativas para estos cinco países, a excepción de Chile y Sudáfrica que invierten sus posiciones pero por escaso margen. Es decir que parece existir una correlación relativa entre el interés general que despiertan estos países en general y en particular en temas de turismo, que en todos los casos es menor aunque muy cercano para Australia (6/8) y Nueva Zelanda (16/21), y marcadamente menor para Sudáfrica (29/46), Argentina (22/38) y algo menor para Chile (31-40). Verificando además que Argentina y Chile se encuentran respectivamente en las posiciones 5 y 6 del Digital Index para la región latinoamericana y en las posiciones 5 y 7 para el Tourism Index para la región latinoamericana, respectivamente (ver en <https://www.digitalcountryindex.com/resultsdimension.php?ranking=4>, consulta online al día 12/02/2018).

Analizando los tópicos relativos a turismo por los que se agrupan las búsquedas analizadas en el Tourism Index, observamos que, del 100% de búsquedas para cada país:

- Los cinco países tienen entre el 52% (Chile) y el 60% (Nueva Zelanda y Sudáfrica) relativas a información general (Argentina el 57%).
- Y relativas a “naturaleza y aire libre” (“*outdoor and nature*”) destacan Sudáfrica (27%), Nueva Zelanda (23%) y Chile (23%), mientras que Australia (14%) y Argentina (13%) presentan un menor interés en este aspecto. Australia compensa con un mejor posicionamiento en “esparcimiento y entretenimiento” (“*leisure and entertainment*”) y “nichos de mercado” (“*niche markets*”), mientras que Argentina compensa con un mejor posicionamiento en “activos culturales” (“*cultural assets*”).
- Chile presenta muy buenos y balanceados porcentajes entre “aire libre y naturaleza” y “esparcimiento y entretenimiento” (23% y 19%), superando significativamente en ambos tópicos de búsquedas a Argentina (13% en ambos), la que supera a Chile significativamente en “activos culturales” (12% versus 2%).
- Analizando los valores para Argentina, vemos que “aire libre y naturaleza”, “esparcimiento y entretenimiento” y “activos culturales” (13%, 13% y 12% respectivamente) presentan un interés semejante entre los motivos de búsqueda por turismo, lo que muestra por un lado un balance que puede ser complementario, pero a su vez se evidencia un bajo posicionamiento en aire libre y naturaleza y en esparcimiento y entretenimiento respecto a su competidor directo, Chile.

En conclusión: de los cinco países analizados de Latitud Sur Extrema (LSE), ¿qué información buscan los potenciales turistas?

Argentina es el país con menor porcentaje de búsquedas del total de búsquedas por país, para el tópico “aire libre y naturaleza” (sólo el 13%), mientras que Chile (23%), Nueva Zelanda (23%) y Sudáfrica (27%) lo superan ampliamente.

No así Australia, que sí califica muy por encima de Nueva Zelanda y Sudáfrica en “esparcimiento y entretenimiento”.

Pero Chile, comparado con Argentina, la supera significativamente en ambas categorías, y Argentina sólo compensa esta diferencia en las búsquedas por “activos culturales”.

Es decir que el interés turístico por Argentina está balanceado entre naturaleza y cultura, respecto a Chile que destaca en naturaleza y en esparcimiento.

Concluimos que Argentina no ha posicionado adecuadamente aún sus atractivos y recursos naturales en la motivación de los turistas internacionales.

### **1.3. Country Brand Report Latin America 2017-2018**

El Reporte de marca-país para Latino América (FutureBrands, 2018)<sup>9</sup>, señala que para 2017-2018 Argentina se encuentra primera en el ranking general, seguida por Brasil, México y Chile. Para las dimensiones de experiencia de (i) patrimonio y cultura y (ii) turismo, Argentina está tercera, precedida por México y Brasil en ambos casos, figurando Chile en las posiciones 6 y 5 respectivamente (p. 14). En detalle, las dimensiones y subdimensiones de nuestro interés, para Argentina, así califican (pp. 16-17):

- Turismo, general un 71%. Donde “deseo de visita para vacaciones” alcanza un 71%, “gastronomía” un 73% y “diversidad de atracciones” un 75%. Mientras que “conveniencia” un 61% y “opciones de hospedaje” un 68%.
- Patrimonio y cultura, general un 76%. Donde “belleza natural” alcanza un 80%.
- Por su parte, las dimensiones de propósito que son habilitantes para el turismo: “sistemas de valores” alcanza un 55% y “calidad de vida” un 52%.
- Su condición de “amigable con el medio ambiente” califica en 54% (p. 17), semejante a Costa Rica (53%) (p. 27) siendo éste el país de la región tradicionalmente mejor posicionado en términos generales en materia de naturaleza y sostenibilidad.

En el informe FutureBrands (2018) se concluye que la consideración del cuidado del medioambiente, que es parte de la agenda mundial, es una dimensión en la que todos los países de la región tienen un largo camino por recorrer en los aspectos de propósito (calidad de vida, valores, aptitud para los negocios) y también en lo relativo a sustentabilidad ambiental, mientras que se encuentran mejor encaminados en “experiencia” (p. 42).

En nuestra opinión, respecto a este informe, se puede pensar que la percepción general de los aspectos estructurales de la vida e institucionalidad del país condiciona las posibilidades del desarrollo del turismo, incluyendo en este sentido el compromiso y la efectividad de la sustentabilidad ambiental.

---

<sup>9</sup> El Country Brand Report para Latino América 2017-2018 (FutureBrands, 2018) investiga 15 mercados de los más importantes emisivos internacionales (Alemania, Australia, China, España, Estados Unidos, Francia, Japón, Reino Unido, Rusia, Corea del Sur, India, Italia, EAU, Sudáfrica y Turquía), mediante 2500 casos de viajeros frecuentes por ocio y negocio, entre 21 y 65 años (p. 10). Analiza de manera combinada la percepción, la reputación y las asociaciones de la marca a lo largo de seis dimensiones asociativas, para turismo, inversiones y exportación (p. 3). El objetivo es comprender lo que dirige (los “drivers”) de las decisiones en turismo, comercio en inversión (p. 3). “La propuesta de una marca-país debe ser creíble, relevante, diferencial y sostenible a lo largo del tiempo, para construir relaciones estratégicas y de confianza con sus diferentes audiencias alrededor del mundo, que exceden la relación entre gobiernos” (p. 8). En cuanto a las asociaciones que la metodología toma en cuenta, desde la perspectiva de la “experiencia”, la metodología considera dos dimensiones: (i) turismo, para la que considera 6 sub-dimensiones: conveniencia; diversidad de atracciones; opciones de hospedaje; deseo de visita para vacaciones; gastronomía; (ii) dimensión Patrimonio y cultura, con 3 sub-dimensiones: puntos históricos de interés; patrimonio, arte y cultura; belleza natural (p. 12).

#### **1.4. Características del turismo internacional en Argentina**

Según se muestra en el Anuario Estadístico de Turismo 2015 (MINTUR, 2016)<sup>10</sup>, (Gráfico 2.2.3, p. 31), que puede consultarse en el Gráfico 7 de Goldstein (2019b, p. 16)), observamos que:

Para los grupos de turistas internacionales (por país o región) de más arribos (considerando los aeropuertos internacionales), para el 2015, se observa que tanto las actividades de baja dificultad en medios naturales como las visitas a AP son importantes para los turistas europeos (31% y 41,4% respectivamente), siendo estas actividades para los europeos la segunda y tercera en porcentaje respecto a cualquier otro grupo y actividad para el mismo año. Es decir, que para este grupo de turistas internacionales es un motivo muy significativo y uno de los más significativos en general, el realizar actividades en la naturaleza o visitar las AP del país. Realizar actividades en medios naturales es también una atracción significativa para los estadounidenses y canadienses (14,0%) y para los brasileros que visitan Argentina (18,4%), mientras que las visitas a AP también son una atracción para ambos grupos: 16,7% de brasileros y 14,2% de estadounidenses y canadienses indican haber realizado estas actividades en la Encuesta de Turismo Internacional que nutre de datos al cuadro elaborado en el AET 2015. Para el resto del mundo (que incluye los países asiáticos y especialmente China) un 9,1% señala haber realizado actividades en la naturaleza y un 11,5% haber visitado AP. Mientras que para el resto de América que representa un conjunto muy importante para el mercado argentino, las actividades en medios naturales (19,6%) y la visita a AP (11,2%) también se mencionan como actividades realizadas en sus visitas a nuestro país.

En cuanto a las motivaciones para visitar el país, según se muestra en el Gráfico 2.2.5 (MINTUR, 2016b, p. 65) -disponible también en el Gráfico 8 de Goldstein (2019b, p. 18)-, tanto los estadounidenses y canadienses (32,6%) como en mayor medida los europeos (50,4%) y el resto de América (48,3%) señalan la diversidad de la naturaleza y los paisajes y los valores culturales y variedad de tradiciones, como las motivaciones de mayor significación para sus visitas, siendo las de mayor significación en general para todos los grupos y motivos, a excepción de la proximidad (Brasil, Chile y Uruguay).

---

<sup>10</sup> Tomamos como referencia este documento AET 2015 MINTUR (2016) por ser el único documento elaborado oficial de este tipo y que sirve como fuente para comprender la situación al final del período 2006-2015, y a la vez referencia del comienzo de la gestión 2016-2019.

Sin embargo, es de señalar que para todos los grupos de turistas, la relación precio/calidad sigue siendo un aspecto escasamente motivador, especialmente para los turistas europeos, estadounidenses y canadienses, el resto de América y el resto del mundo.

Destinos visitados y estadía promedio, de los grupos más significativos de turismo internacional receptivo, a AP y municipios de sus entornos.

Con base en los datos de arribos por el Aeropuerto Internacional de Ezeiza (Bs As) y Aeroparque Jorge Newbery (CABA) -conscientes de que estas dos vías de ingreso solo captan una parte del total de turistas internacionales, siendo a 2015 un 42% de los turistas internacionales los que ingresan por vía aérea (MINTUR (2016b) AET 2015, p. 39) -, elaboramos el siguiente cuadro:

| Destino visitado          | País/región de origen: Brasil   |                           | País/región de origen: Estados Unidos y Canadá                                      |                           | País/región de origen: Europa  |                           | País/región de origen: Resto del Mundo (***)  |                           | País/región de origen: Resto de América (** **)                                     |                           |
|---------------------------|---|---------------------------|---|---------------------------|--|---------------------------|---|---------------------------|---|---------------------------|
|                           | Gasto diario promedio (por motivo vacaciones y ocio, 63,3%) (U\$S) (*) (**): 138,34 |                           | Gasto diario promedio (por motivo vacaciones y ocio, 35,7%) (U\$S) (*) (**): 138,80 |                           | Gasto diario promedio (por motivo vacaciones y ocio, 45,9%) (U\$S) (*) (**): 86,62 |                           | Gasto diario promedio (por motivo vacaciones y ocio, 52,3%) (U\$S) (*) (**): 120,19 |                           | Gasto diario promedio (por motivo vacaciones y ocio, 38,4%) (U\$S) (*) (**): 111,25 |                           |
|                           | % de turistas que visitaron el destino  | Estadía promedio (noches) | % de turistas que visitaron el destino  | Estadía promedio (noches) | % de turistas que visitaron el destino   | Estadía promedio (noches) | % de turistas que visitaron el destino  | Estadía promedio (noches) | % de turistas que visitaron el destino  | Estadía promedio (noches) |
| CA de Buenos Aires        | 85,3  | 5,9                       | 78,6  | 10,5                      | 76,1   | 12,4                      | 84,4  | 9,2                       | 83,3  | 11,8                      |
| GBA/Resto de Buenos Aires | 4,3   | 9,2                       | 9,3   | 13,7                      | 10,1   | 22,5                      | 10,8  | 14,7                      | 19,7  | 13,3                      |
| Costa Atlántica           | -   | -                         | 5,0   | 16,9                      | -  | -                         | -   | -                         | 3,5   | 10,3                      |
| Bariloche/Villa la        | 6,7   | 5,7                       | 5,0   | 7,5                       | 8,1  | 5,7                       | 11,8  | 5,3                       | 3,9   | 6,1                       |

|  |     |     |     |      |      |      |      |      |     |      |
|--|-----|-----|-----|------|------|------|------|------|-----|------|
| <b>Angostura/S. M. de los Andes</b>        |     |     |     |      |      |      |      |      |     |      |
| <b>Ushuaia</b>                             | 3,4 | 5,0 | 7,2 | 3,2  | 9,2  | 3,6  | 7,8  | 1,8  | -   | -    |
| <b>El Calafate/Glaciario Perito Moreno</b> | 3,3 | 4,1 | 6,0 | 4,0  | 14,4 | 3,4  | 17,6 | 3,3  | 2,7 | 3,8  |
| <b>Resto de Patagonia</b>                  | 1,3 | 8,3 | 5,4 | 8,1  | 8,5  | 8,6  | 11,6 | 6,3  | 2,3 | 19,9 |
| <b>Mendoza/Aconcagua</b>                   | 3,0 | 6,3 | 8,5 | 7,9  | 11,3 | 10,7 | 9,3  | 13,0 | 1,5 | 9,3  |
| <b>Córdoba</b>                             | 1,7 | 9,5 | -   | -    | 9,6  | 15,5 | 12,1 | 14,1 | 2,2 | 11,9 |
| <b>Salta/Tucumán/Jujuy</b>                 | 0,7 | 8,6 | -   | -    | 11,4 | 11,4 | 6,4  | 5,7  | -   | -    |
| <b>Cataratas del Iguazú</b>                | -   | -   | 7,0 | 2,5  | 14,0 | 2,9  | 15,1 | 2,8  | 4,3 | 2,7  |
| <b>Rosario/Santa Fe</b>                    | 1,4 | 9,1 | 4,4 | 15,8 | -    | -    | -    | -    | -   | -    |

Elaboración propia. Fuente: MINTUR (2016b) AET 2015. Gráfico 2.2.7 (p. 67); Gráfico 2.2.13 (p. 76); Gráfico 2.2.15 (p. 79); Gráfico 2.2.17 (p. 82); Gráfico 2.2.19 (p. 85). (\*) **Nota:** “-” indica sin datos. **Cálculo del Gasto Promedio:** El Gasto Promedio se calculó como Gasto promedio por motivo vacaciones y ocio, dividido la Estadía promedio por vacaciones y ocio, con base en los datos disponibles en los Gráficos 2.2.6 (p. 66); Gráfico 2.2.12 (p. 75); Gráfico 2.2.14 (p. 78); Gráfico 2.2.16 (p. 81); Gráfico 2.2.18 (p. 84). (\*\*) Este dato no puede calcularse por destino con los datos disponibles, y se utiliza el mismo para todos los destinos. (\*\* \*) Resto de América incluye a todos los países de América excepto Brasil, Chile, Uruguay, EEUU y Canadá. (Nota: corresponde a la Tabla 9 del Informe Preliminar Goldstein (2019b, pp. 19-20)).

## 1.5. Turismo nacional

Para el período 2006-2015, el Anuario Estadístico de Turismo 2015 (AET 2015) (MINTUR, 2016b, p. 98) muestra el crecimiento continuo (con excepción del año 2012 con una pequeña disminución) de las personas (mayores de un año) que realizaron al menos un viaje, pasando del 35,1% en 2006 al 48,4% en 2015. Complementariamente se muestra que los mayores de un año que no realizaron viajes pasan del 64,9% en 2006 al 51,6% en 2015. Es decir, que hay un crecimiento sostenido del turismo interno en todo el período.

En cuanto al comportamiento de este turismo interno, el AET 2015 señala que:

- “90,9% de los turistas argentinos eligieron viajar a destinos dentro del país en el año 2015” (p. 105);
- “27, 2 millones de turistas argentinos viajaron por los distintos destinos del país durante el año 2015” (p. 106);
- “48,9% del movimiento turístico del país del año 2015 lo explicaron los residentes en la Ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires” (p. 107);
- en 2015 el 11,4% de los turistas internos con destino principal Argentina realizó visitas a AP; el 3,5% realizó deportes de aventura y el 1,2% deportes de nieve (p. 117).

Fuente: MINTUR (2016b) AET 2015.

Por su parte, para los años 2015, 2016 y 2017, la cantidad total de visitantes (turistas más excursionistas) residentes es:

| <b>Año / Período</b> | <b>Visitantes (miles)</b> Totales país (fuente MINTUR-EVyTH (s/f)). Extrapolación con base en la EVyTH. (viajes con y sin pernocte realizados por los encuestados, extrapolados al total de la población, según el Anexo metodológico) |
|----------------------|--|
| <b>2015</b>          | 45.481   |
| <b>2016</b>          | 43.398   |
| <b>2017</b>          | 51.438   |

Fuente: MINTUR-EVyTH (s/f). Nota: La EVyTH mide el turismo interno (el turismo de residentes con destino dentro de Argentina) en 31 grandes conglomerados urbanos de Argentina, en coincidencia con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza el INDEC. Este informe presenta una extrapolación de los datos producidos en la EVyTH a toda la población. (Nota: corresponde a la Tabla 10 del Informe Preliminar Goldstein (2019b, p. 22)).

Datos que ponen en evidencia la importancia significativa de los excursionistas (quienes viajan a otra localidad distinta a la de residencia, sin pernoctar), los que conforman un grupo de visitantes potenciales a las Áreas Protegidas. En este sentido, podemos sintetizar que para 2016 los excursionistas mayormente visitan su propia provincia (59,6%) -en el caso del 29% que proviene de CABA excursiona en el Gran Buenos Aires y el interior de la provincia de Buenos Aires-, y manifiestan que la actividad de visita a PN y AP es la

cuarta en importancia, muy lejos de la primera que es la actividad de playa (mar, río, lago) (Goldstein, 2019b, p. 29) (fuente: MINTUR-EVyTH (2017, p. 67) (corresponde al Gráfico 15 en Goldstein, 2019b, p. 29).

Para el año 2016, el turismo receptivo interno por región según la EVyTH (con base en el total de encuestados, no extrapolado al total del país), se distribuye de la siguiente manera:

**Tabla 3. Turistas con destino principal en Argentina. Distribución según región de origen por región de destino. Año 2016. En porcentaje.**

| Región de destino del viaje | Región de residencia del turista |                                     |                |             |              |              |             |             | Total         |
|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|----------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|---------------|
|                             | Ciudad de Buenos Aires           | Pcia. de Bs. As. - Partidos del GBA | PBA - Interior | Córdoba     | Litoral      | Norte        | Cuyo        | Patagonia   |               |
| Ciudad de Buenos Aires      | 0,0%                             | 0,0%                                | 20,2%          | 10,0%       | 29,9%        | 19,0%        | 7,1%        | 13,8%       | 100,0%        |
| PBA - Partidos del GBA      | 25,0%                            | 17,1%                               | 3,8%           | 2,0%        | 38,2%        | 1,1%         | 9,7%        | 3,1%        | 100,0%        |
| PBA - Interior              | 27,5%                            | 50,4%                               | 12,2%          | 0,8%        | 3,5%         | 1,0%         | 1,9%        | 2,6%        | 100,0%        |
| Córdoba                     | 7,4%                             | 21,6%                               | 4,1%           | 32,7%       | 18,9%        | 7,8%         | 5,4%        | 2,1%        | 100,0%        |
| Litoral                     | 10,6%                            | 42,8%                               | 3,6%           | 2,0%        | 38,1%        | 1,1%         | 0,2%        | 1,5%        | 100,0%        |
| Norte                       | 7,2%                             | 14,5%                               | 3,8%           | 5,5%        | 4,3%         | 60,1%        | 3,3%        | 1,4%        | 100,0%        |
| Cuyo                        | 7,2%                             | 14,4%                               | 2,8%           | 5,8%        | 6,8%         | 2,6%         | 98,5%       | 1,8%        | 100,0%        |
| Patagonia                   | 19,8%                            | 21,8%                               | 10,0%          | 2,1%        | 6,3%         | 2,4%         | 3,2%        | 34,4%       | 100,0%        |
| <b>Total</b>                | <b>16,2%</b>                     | <b>33,7%</b>                        | <b>7,7%</b>    | <b>6,0%</b> | <b>14,6%</b> | <b>10,2%</b> | <b>6,4%</b> | <b>5,1%</b> | <b>100,0%</b> |

Fuente: EVyTH-MINTUR

Fuente: Tabla 3 (MINTUR-EVyTH (2017, p. 24)). Nota: corresponde a la Tabla 11 en Goldstein (2019b, p. 24).

Donde se observa que Córdoba, Litoral, Norte, Cuyo y Patagonia reciben el mayor porcentaje de turistas desde la misma región, mientras que el interior de la provincia de Buenos Aires recibe la mayor afluencia de turistas desde el Gran Buenos Aires y desde CABA, y el Gran Buenos Aires desde el Litoral y desde CABA.

Y se observa que sólo CABA y Patagonia superan el promedio del país tanto en estadía promedio como en gasto diario promedio (Fuente: Gráfico 4 (MINTUR-EVyTH, 2017, p. 25), corresponde al Gráfico 10 en Goldstein (2019b, p. 25)).

Y en cuanto a la estacionalidad, podemos decir que:

- el total país muestra una muy alta concentración en verano (58,9%), un balance entre invierno y primavera (25,4% y 23,8% respectivamente), y muy lejos otoño (12,5%);
- con Córdoba y el interior de la provincia de Buenos Aires con una fuerte estacionalidad en verano (45,2% y 50,6% de los turistas totales, respectivamente);
- destacando la Patagonia en verano con un 41,2% de sus turistas totales;
- Cuyo con un balance entre el verano y el invierno;
- El Norte con un balance entre verano y primavera;
- el Litoral con un equilibrio en verano, invierno y primavera.

(Fuente: Gráfico 5 (MINTUR-EVyTH, 2017, p. 26), corresponde al Gráfico 11 en Goldstein (2019b, p. 25)).

La evolución a lo largo del período estudiado en esta investigación, en cuanto a la recepción de turistas internos (Gráfico 7 (MINTUR-EVyTH, 2017, p. 28) que corresponde al Gráfico 13 en Goldstein (2019b, p. 27)) muestra que se destaca la importancia relativa y el crecimiento de la región Litoral, el decrecimiento de la región Cuyo y de la región

Córdoba, la relativa estabilidad de la región Patagonia aunque con baja participación relativa teniendo en cuenta los atractivos naturales que alberga, y la tendencia positiva para la región Norte que presenta una importancia relativa significativa. Destaca además la importancia relativa del interior de Buenos Aires en todos los años analizados recibiendo el doble o más de turistas que el resto de las regiones.

Finalmente, para el año 2016, la visita a PN y reservas se manifiesta como la tercera actividad turística con un 12,5% del total, lejos de la actividad de playa (mar, río, lago) que absorbe el 46,2% del total. La visita a PN y reservas se distribuye presentando una frecuencia significativa entre invierno, otoño y verano, y significativamente menor en primavera (Fuente: Gráfico 36 (MINTUR-EVYTH, 2017, p. 48) que corresponde al Gráfico 14 en Goldstein (2019b, p. 28)).

En cuanto a lo evidenciado en 2018 -para los primeros tres trimestres disponibles a la fecha de realización de este análisis-, se observa la muy alta participación del turismo interno en el turismo nacional (interno más internacional) que crece del 83,4% al 89,8%; la aceleración de la caída interanual de turistas y pernoctes, que llega a -34,6% y -33,6% respectivamente para el tercer trimestre; y la consecuente caída interanual del gasto (-14,7%) que se evidencia en el tercer trimestre (Tabla 12 en Goldstein (2019b, p. 30), con base en Fuentes: MINTUR-EVYTH (2018a, p. 1); MINTUR-EVYTH (2018b, p. 1); MINTUR-EVYTH (2018c, p. 1)).

## **1.6. La Cadena de Valor del Sector Turismo <sup>11</sup>**

El resumen ejecutivo del Informe de Cadena de Valor del Sector Turismo para el período 2006-2016 analizado en MinHac-SPE (2018) sintetiza (p. 3) que el dinamismo del turismo mundial no se vio reflejado en los resultados de Argentina. En nuestro país, la actividad evidenció un bajo dinamismo -en cuanto al crecimiento del valor agregado bruto (VAB) y generación de empleo atribuibles al turismo.

En los últimos años de dicho período se evidencia disminución del turismo extranjero -especialmente de Brasil que es el principal origen-, aumento del turismo emisor -vinculado a la apreciación del cambio real y la mayor promoción y conectividad de destinos internacionales-, y el consecuente déficit del balance de divisas en la cuenta

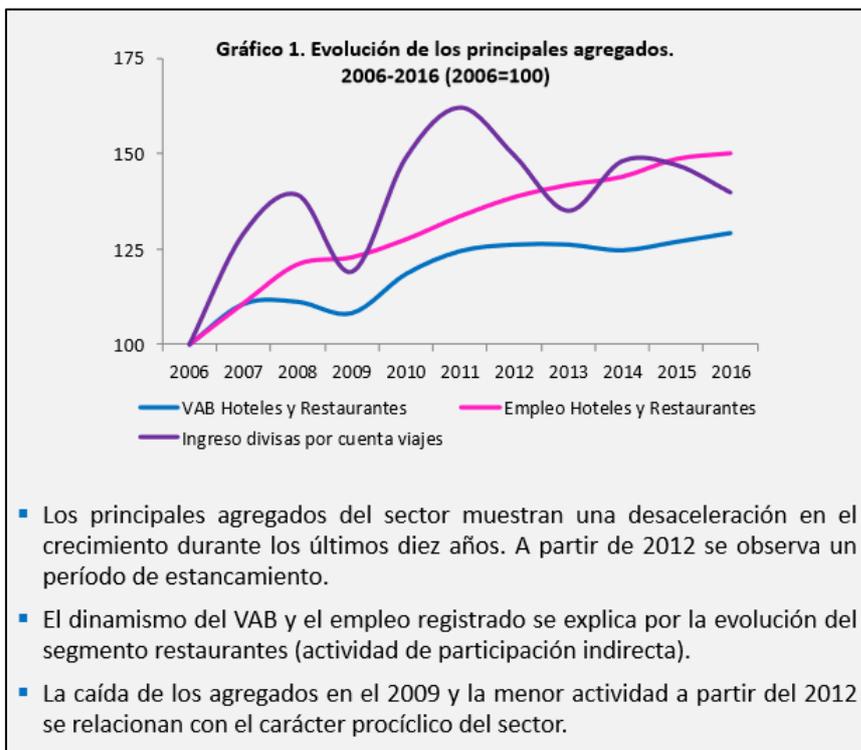
---

<sup>11</sup> Sector Turismo: según la OMT comprende “las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período consecutivo inferior a un año y mayor a un día, con fines de ocio, por negocios, eventos o por otros motivos” (MinHAC-SPE (2018, p. 17)).

Viajes<sup>12</sup> que se acelera a partir de 2016, año en el que “la cuenta viajes representó el 29,5% del déficit total de la cuenta corriente de Balance de Pagos” (p. 3).

El aumento de empleo relacionado al turismo se evidencia en el componente “restaurantes” (que es un servicio indirecto del sector), y en cuanto a la oferta de servicios, ésta se presenta altamente segmentada y concentrada, especialmente en los segmentos de alta gama y categorías superiores de transporte y alojamiento (p. 5). En el caso de alojamiento se observa la misma tendencia internacional de modalidad de franquicias de cadenas de hoteles internacionales (p. 5).

En cuanto a los principales componentes de VAB (valor agregado bruto) del turismo entre 2006-2016 (década analizada en el informe), el Informe presenta la siguiente síntesis: (p. 6):



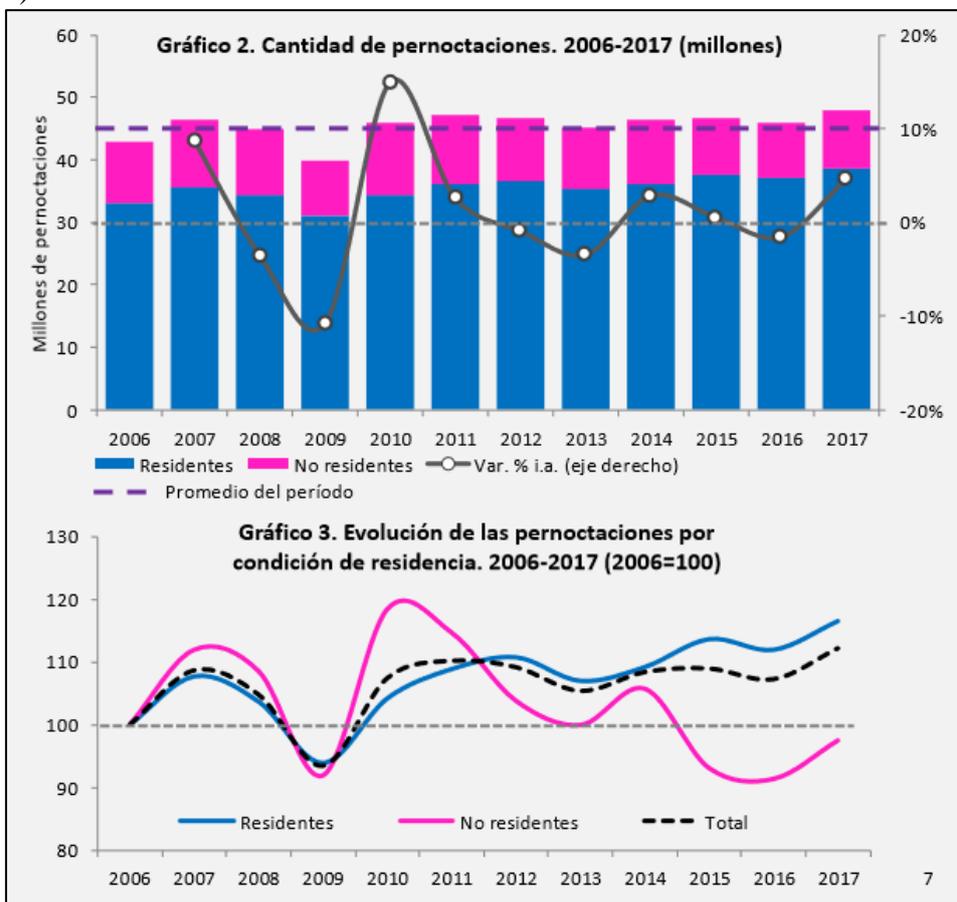
Fuente: MinHac – SPE (2018, p. 6). (Corresponde al Gráfico 16 en Goldstein (2019b, p. 32)).

En resumen para el período 2006-2016: desaceleración, estancamiento a partir de 2012, escaso dinamismo en la generación de empleos directos, carácter pro-cíclico del sector (p. 6).

En 2016 el turismo representó el 2,5% del VAB, el 4,3% del empleo registrado, el 6,1% de divisas por Cuenta Corriente (p. 6).

<sup>12</sup> Cuenta Viajes (MinHAC-SPE (2018, Anexo p. 20)): “Los egresos de la cuenta viajes corresponden a gastos de turistas residentes en el exterior [es decir gastos de Argentinos residentes, por viajes al exterior] y están relacionados con la apreciación del tipo de cambio, entre otras cosas. A mayor apreciación del tipo de cambio real, mayores gastos en el exterior” (excepto que exista alguna política que compense esta situación como por ejemplo el cepo cambiario que rigió en Argentina entre 2012 y 2015). Aclaración nuestra: los ingresos de la cuenta Viajes son gastos de extranjeros en el país, por motivo de viajes.

En cuanto a las pernoctaciones, el Informe señala que se mantuvieron estables entre 2006 y 2017 (46 M anuales en promedio, con excepción de 2006 y 2009), con aumento del turismo interno/residente (en 16,5%) y disminución del turismo extranjero (en 2,5%) (p. 7):



Fuente: MinHAC-SPE (2018, p. 7) (corresponde al Gráfico 17 en Goldstein (2019b, p. 33)).

Mostrando también una relativa estabilidad en las pernoctaciones de los turistas no residentes y una tendencia a la baja en las pernoctaciones de residentes, con una disminución marcada en ambos casos en el 2009.

Por su parte, el déficit de la Cuenta de Viajes crece de manera constante desde 2010 a 2017, aumentando su participación porcentual sobre el total de servicios, y representando un 29,5% del déficit de Cuenta Corriente total en 2016 con una leve disminución en el 2017 (MinHAC-SPE (2018, p. 11)).

### 1.7. Oferta y ocupación hotelera por regiones. Estacionalidad

Con base en el análisis realizado en el Informe Preliminar (Goldstein, 2019b, pp 36-42) - Sección 5.1.-, que toma en cuenta la oferta y ocupación hoteleras (fuente EOH de INDEC, variables plazas disponibles y plazas ocupadas<sup>13</sup>) para los años 2006, 2015 y 2017 -por ser

<sup>13</sup> **Plazas disponibles:** son el número total de camas fijas y supletorias. Una cama matrimonial se contabiliza como 2 plazas. Se obtienen multiplicando las plazas disponibles por la cantidad de días que estuvo abierto el establecimiento en el mes. No se incluyen las plazas correspondientes a los

los años inicial, intermedio de cambio de gobierno y final último disponible al realizar este análisis-, destacamos los siguientes hallazgos:

a) en cuanto a la oferta hotelera (plazas disponibles):

- Para todas las regiones la oferta hotelera es muy superior a la ocupación (Gráficos 21 a 27).
- Las regiones CABA, Norte y Litoral presentan saltos significativos en la oferta (plazas disponibles) entre 2006 y 2015. Las regiones Norte y Litoral mantienen luego la variación estacional para 2015 y 2017, mientras que CABA presenta una disminución entre 2015 y 2017 (Gráficos 22, 25, 26).
- La región Cuyo presenta un incremento para el mismo período (2006-2015), aunque menos significativo que para las regiones antes mencionadas, y una leve disminución entre 2015 y 2017 (Gráfico 24).
- Patagonia presenta una oferta escasamente superior comparando 2006 y 2015, y se mantiene en 2017 conservando la misma estacionalidad (Gráfico 23).
- La región Buenos Aires (provincia) presenta una curva de distribución mensual de la oferta muy similar para los tres años, con una tendencia decreciente de la oferta interanual para los meses de invierno (Gráfico 21).
- La oferta de plazas disponibles en la región Centro no presenta variaciones significativas entre 2006 y 2015, y muestra mayor diferencia estacional entre verano e invierno en 2017, respecto a los dos años anteriores analizados (Gráfico 27).

b) En cuanto a la ocupación (plazas ocupadas):

- Para todas las regiones, la ocupación no presenta variaciones significativas entre los tres años analizados, ni acompaña los saltos significativos de la oferta en aquellas regiones donde ésta se incrementa significativamente -Norte, Litoral y CABA- (Gráficos 21 a 27).
- La región Buenos Aires (provincia) presenta una disminución significativa interanual para enero entre 2006-2015 y 2015-2017, situación relevante para los destinos de playa. (Gráfico 21).
- La región Centro presenta su máximo de ocupación en enero de 2015, y una mejora interanual para los meses de primavera, aunque en 2017 en enero también, al igual que para la provincia de Buenos Aires, se refleja una disminución interanual (Gráfico 27).
- La región Norte presenta un incremento significativo en la ocupación para julio entre 2006 y 2015, y se mantiene para 2017. Pero no se observan variaciones en los restantes meses para los tres años analizados (Gráfico 25).
- La región Litoral presenta una tendencia levemente ascendente entre 2006-2015 y 2017, marcando picos de ocupación en enero y julio para 2015 y 2017 (Gráfico 26).

---

establecimientos que cierran en forma temporaria durante el período analizado. **Plazas ocupadas:** Se refiere al total de noches que cada viajero permaneció en una habitación o unidad. Se obtiene de multiplicar la cantidad de viajeros por la cantidad de noches que cada uno de ellos se haya alojado en el establecimiento. (fuente: Metodología de la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH), disponible en <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/EOHmetodologia.pdf> (consultado 27/(02/2019)).

En resumen, podemos sintetizar que:

- se evidencia un aumento significativo en la primera etapa (2005-2015) en la oferta hotelera en CABA, Cuyo, Norte y Litoral;
- el incremento de plazas disponibles no se acompaña con un incremento equivalente en ocupación hotelera en dichas regiones;
- existe en todas las regiones y en todos los meses del año una muy significativa oferta de plazas disponibles ociosas.
- se puede apreciar una relativa diversificación de la ocupación hotelera en los meses de enero: disminuyen los destinos clásicos de verano tales como la región Buenos Aires y la región Centro, y aumentan las regiones Norte y Litoral.

Un análisis detallado del desempeño por provincias, entre 2010 y 2017 (MinHAC-SPE, 2018, p. 19), con base en la ocupación hotelera (ver Gráfico 28 en el Informe Preliminar Goldstein (2019b, p. 43)), permite señalar que:

- el período 2010-2017 muestra dinámicas dispares y redireccionamiento del turismo:
  - caídas significativas (de más del 5%) para Santa Cruz, Provincia de Buenos Aires, Entre Ríos, San Juan y Catamarca;
  - aumentos significativos (mayores al 5%) para Río Negro, Misiones, Mendoza, Salta y Santa Fe.
- El 57,1% de la ocupación hotelera -para 2017- es absorbido por las localidades turísticas de referencia de tres provincias/distritos: CABA (30%) (ciudad de Buenos Aires), provincia de Buenos Aires (17,1%) y Córdoba (10%), sin variaciones significativas respecto a 2010.
- Cuatro provincias representan un segundo grupo en importancia, que absorbe en total el 21,3% de la ocupación hotelera para 2017 (y el 17,7% para 2010). Estas provincias son y participan de la siguiente manera para 2017: Río Negro (7,5%), Misiones (5%), Mendoza (4,7%) y Salta (4,1%), manteniendo la posición y peso relativo semejante entre 2010 y 2017.
- El resto de las provincias (17 provincias), presentan para 2017 una participación en la ocupación hotelera total del 3,2% o menos para 2017, al igual que para 2010 donde no superan el 2,9%.

Podemos inferir, a modo de síntesis, que CABA como principal destino tanto internacional como nacional, y los destinos tradicionales en Córdoba, Buenos Aires, Río Negro y Misiones conservan su posición, sumando a Mendoza y Salta entre las provincias que más ocupación hotelera absorben del total del país. El resto de las provincias, aún con sus extraordinarios atractivos de naturaleza y su valioso patrimonio natural, tienen dificultades para explotar esta ventaja competitiva.

### **1.8. Municipios vinculados a AP. Análisis de los municipios vinculados a los cuatro PN más visitados**

En este punto se analiza el Turismo en municipios vinculados a AP. Tomamos como referencia los municipios vinculados a los cuatro PN más visitados tanto por el turismo nacional como por el internacional -según se analiza más adelante en la Sección 5.1.9 de este documento-: PN Iguazú, localidad Puerto Iguazú; PN Nahuel Huapi, localidad San Carlos de Bariloche; PN Los Glaciares, localidad Calafate; PN Tierra del Fuego, localidad Ushuaia.

Para ello se consideran los datos de plazas disponibles y plazas ocupadas para 2006/2015/2017, y de viajeros totales, residentes y no residentes para 2015 y 2017 <sup>14</sup>.

El análisis completo puede consultarse en la Sección 5.3 de Goldstein (2019b, pp. 44-48), cuyos hallazgos sintetizamos a continuación indicando en cada caso los Gráficos de referencia.

En cuanto a la oferta y demanda (plazas hoteleras disponibles y ocupadas para 2006/2015/2017), vemos que:

- La oferta de plazas hoteleras presenta una muy significativa capacidad ociosa, en todas las localidades, para los tres años analizados (Gráficos 29, 32, 35, 38).
- Calafate y Puerto Iguazú presentan un salto significativo en la oferta de plazas hoteleras disponibles -Calafate para los meses de verano, mientras que Puerto Iguazú de manera relativamente pareja para todo el año-, entre 2006 y 2015 (Gráficos 32 y 35). En ambos casos la oferta y su estacionalidad se mantiene en valores semejantes para 2017.
- La ocupación (plazas hoteleras ocupadas) presenta un incremento en Calafate para el verano en 2015, y en 2017 retorna a los valores de 2006 (Gráfico 32).
- Puerto Iguazú presenta un crecimiento sostenido interanual de su ocupación hotelera, manteniendo la misma distribución estacional con picos en enero y julio y una ocupación semejante entre otoño y primavera (Gráfico 35).
- San Carlos de Bariloche presenta una ocupación hotelera marcadamente estacional y con escasa variación interanual para todos los meses del año (Gráfico 29).
- Ushuaia muestra un aumento en la ocupación hotelera en los meses de invierno del 2015 respecto al 2006, que disminuye en parte en 2017 (Gráfico 38).

En cuanto a la composición de la demanda (turistas residentes y no residentes en Argentina), para los años 2015 y 2017, vemos que:

- Para San Carlos de Bariloche, para todos los meses de ambos años, los viajeros residentes superan significativamente a los no residentes, y definen la curva de estacionalidad que se mantiene semejante para ambos años, con picos en enero y los meses de invierno, con mejor desempeño en primavera que en otoño (Gráficos 30 y 31).

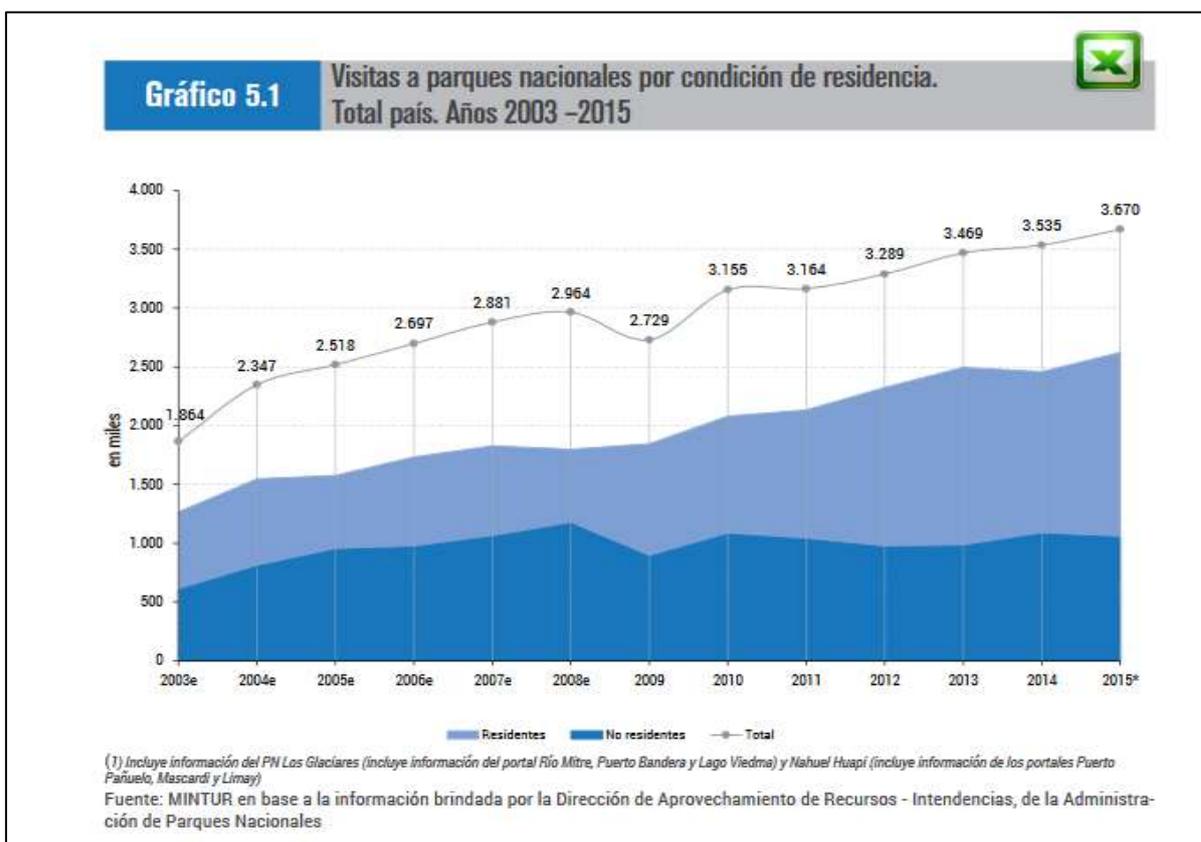
<sup>14</sup> Fuente: Capacidad hotelera. Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) INDEC, Todos los informes y datos disponibles, ver: [https://www.indec.gob.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=13&id\\_tema\\_3=56](https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=13&id_tema_3=56) (consultado 27/02/2019)).

- Algo semejante ocurre en Puerto Iguazú, donde los viajeros residentes superan a los no residentes, para todos los meses de ambos años. Los viajeros residentes definen la curva de estacionalidad que se presenta sin modificaciones entre 2015 y 2017, con picos en enero y julio (Gráficos 36 y 37).
- Calafate (Gráficos 33 y 34) y Ushuaia (Gráficos 39 y 40) presentan picos de demanda en los meses de verano (enero, febrero y marzo) y primavera (noviembre y diciembre). En ambas localidades, para ambos años, en estos meses los viajeros no residentes superan a los residentes.
- En Ushuaia, durante los meses de temporada de nieve (julio a septiembre), los viajeros residentes y no residentes se mantienen parejos y cubren la demanda total en proporciones semejantes (Gráficos 39 y 40).
- Para los cuatro destinos analizados, en general, no se observan cambios significativos en la composición y distribución estacional de la demanda entre 2015 y 2017 (Gráficos 30,31, 33, 34, 36, 37, 39, 40).

## 1.9. Visitas a Parques Nacionales. Turismo y visitas de residentes y no residentes

### a) 2003-2015.

Entre 2003 y 2015 las visitas a los PN (según la información provista por APN en función de los datos recabados en 33 PN) pasaron de 1.864 miles a 3.670 miles (de aproximadamente 1.8 millones a 3.7 millones), lo que representa un incremento del 97% (MINTUR, 2016b, p. 156) (AET 2015).



MINTUR (2016b) AET 2015 (p. 156) (Corresponde al Gráfico 41 en Goldstein (2019b, p. 49)).

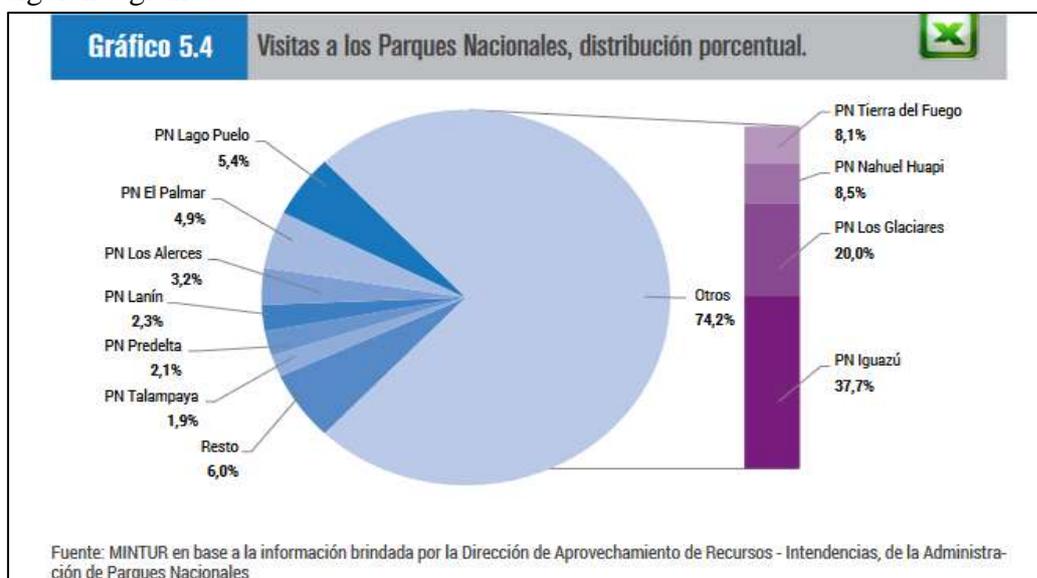
En lo que respecta a la condición de residencia de los visitantes, este incremento se explica fundamentalmente por el incremento permanente de los visitantes residentes, y por el nivel de visitación con leve incremento pero fluctuante durante el período. Al año 2003 la visitas de residentes y de no residentes se repartían de forma pareja (casi el 50% en cada caso), mientras que en 2015 sólo un 28,6 % de visitas correspondió a no residentes y un 71,4% a residentes (p. 159).

En cuanto a la distribución regional de la visitación a los PN, el informe señala que en 2015 (p. 157):

- los PN de la región Patagonia (12 áreas protegidas), concentraron el 49,3% del total de las visitas; aunque presentan una caída interanual a 2015 del 2,9% como consecuencia de la “disminución en las visitas de los parques Nahuel Huapi (19,2%), Tierra del Fuego (6,6%), Lanín (19,4%) y Los Arrayanes (40,6%)”;
- siguen en importancia los PN de la región Litoral (al 2015 son 6 AP), con el 45,4%; presentando un incremento interanual a 2015 del 15,1% consecuencia del incremento del 16,3% en el PN Iguazú y del 60,3% en el PN Pre-Delta;
- las AP nacionales de las restantes regiones, registraron sólo el 5,3% del total de visitas, presentando una disminución interanual para 2015, especialmente en la región Norte y en Córdoba, en ambos casos “afectadas por fenómenos climáticos que restringieron las visitas en distintos períodos del año”.

Fuente: MINTUR (2016b) AET 2015 (p. 157).

La distribución de visitas entre los PN de mayor importancia a 2015 se sintetiza en el siguiente gráfico:



Fuente: MINTUR (2016b) AET 2015 (p. 162). Corresponde al año 2015 (Corresponde al Gráfico 42 en Goldstein (2019b, p. 50)).

Con una distribución por condición de residencia, para cada PN para el año 2015 según se muestra en el Gráfico 5.5 del AET 2015 (MINTUR, 2016b, p. 162) -que corresponde la

Gráfico 43 de Goldstein (2019b, p. 51)-, donde se destacan las visitas de no residentes en PN Los Glaciares (41,7% del total de visitas), PN Iguazú (40,3% del total de visitas), PN Tierra del Fuego (36,5% del total de visitas) y PN Nahuel Huapi (13,7% del total de visitas). Y llamando la atención la baja cantidad de visitas de no residentes para dos PN destacados por su belleza paisajística y su valioso patrimonio natural y turístico: PN Los Alerces (3,2% de las visitas) -declarado Patrimonio Natural de la Humanidad por UNESCO en 2017-, y PN Talampaya (6,7% de las visitas) que es Patrimonio Natural de la Humanidad de UNESCO junto con el PP Ischigualasto desde el año 2000.

A 2015 se registró un aumento significativo de las visitas de residentes en la región Litoral (20,7%) y una disminución significativa de visitantes no residentes en las regiones Patagonia (9,9%) y Norte (33,9%) (MINTUR (2016b) AET 2015, p. 159).

En lo relativo a la distribución estacional de las visitas a los PN (estacionalidad), en el gráfico 5.3 del AET 2015 (MINTUR, 2016b, p. 160) -correspondiente al gráfico 44 de Goldstein (2019b, p. 52)-, se puede apreciar que la mayor cantidad de visitas de no residentes se concentra en verano y primavera, mientras que el verano concentra muy marcadamente las visitas de residentes, que es aproximadamente el doble que las visitas de residentes en primavera y en invierno, evidenciándose un aumento interanual para 2015 respecto a 2014 muy significativo del 23,1% para la estación invernal (III trimestre). El otoño por su parte es la estación de menos visitas tanto para residentes como para no residentes, y presenta una variación interanual negativa de 2,3%.

#### b) 2016 a 2018.

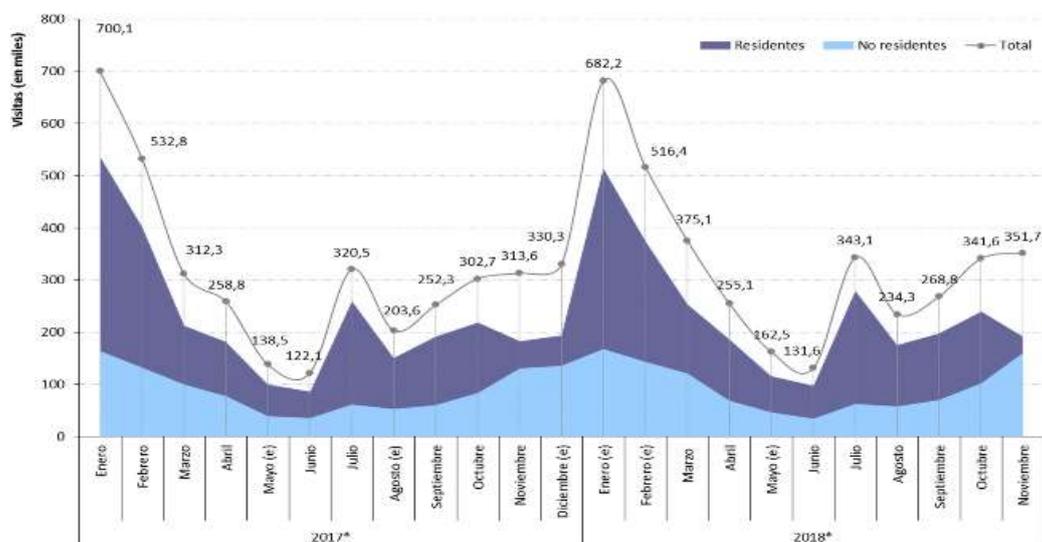
Según se señala en el informe de APN de visitas a Parques Nacionales para noviembre de 2018 SECTUR-SDPT-DNME (2018), último informe disponible (a 28/02/2019), encontramos que:

*“Hasta noviembre de 2018, se registró un total de 3.662.353 visitas, con un crecimiento del 3,9% respecto del mismo período del año anterior, explicado tanto por el incremento de las visitas de los turistas residentes (+1,5%) como las de los turistas no residentes (+10,4%).” (p. 2).*

La distribución mensual de dichas visitas, para residentes y no residentes, para el período de 2018 y para el año anterior, nos muestra una curva de estacionalidad relativamente semejante, con escasas variaciones en las visitas totales:

**Gráfico 1: Visitas a los Parques Nacionales por condición de residencia.**

Evolución mensual. Años 2017 - 2018



Fuente: Dirección Nacional de Mercados y Estadística, SDyPT, SGP, en base a datos suministrados por la Dirección de Mercadeo de la Dirección Nacional de Uso Público de la Administración de Parques Nacionales

Notas: (e) Se estimaron los datos de visitas al PN Tierra del Fuego, Lanín, Lago Puelo y Los Alerces

Fuente: SECTUR-SDPT-DNME (2018) (p. 1). SECTUR-SDPT-DNME (2018) Informe de Parques Nacionales Noviembre de 2018. Disponible en <http://www.yvera.gob.ar/estadistica/documentos/descarga/5c7551b54d11c801371109.pdf> (consultado 25/02/2019). NOTA: Tiene datos hasta noviembre de 2018 (último dato disponible a la fecha de consulta). (Corresponde al Gráfico 45 en Goldstein (2019b, p. 55)).

Curva que mantiene su forma estacional también en relación al año 2016, según vemos en el gráfico correspondiente en Informe MINTUR-ST-SsDT –DNME (2017, p. 1), año para el cuál las visitas totales fueron 3.468.779, compuestas por 2.434.483 por residentes y 1.034.297 por no residentes (MINTUR-ST-SsDT –DNME (2017, p. 3)).

En síntesis, reuniendo los datos para los años 2015 a 2018 disponibles:

| Año            | Visitas totales | Visitas residentes | Visitas no residentes |
|----------------|-----------------|--------------------|-----------------------|
| 2015           | 3.669.675       | 2.621.402          | 1.048.274             |
| 2016           | 3.468.779       | 2.434.483          | 1.034.297             |
| 2017           | 3.787.677       | 2.713.679          | 1.073.998             |
| Total 2018 (*) | 4.005.569       | 2.822.434          | 1.187.319             |

Visitas a PN. Total, residentes y no residentes. Años 2015 a 2018 (estimado). Elaboración propia. Fuente: MINTUR (2016), e Informes de Visitas a PN de APN de Enero 2018, Enero 2017, Noviembre 2018 (\*) Proyección de diciembre de 2018, calculada aplicando la v.i. registrada para el período Enero-Noviembre de 2018 al dato disponible de visitación para diciembre de 2017. (Corresponde a la Tabla 13 en Goldstein (2019b, p. 56)).

Analizaremos en detalle las variaciones entre 2017 y 2018 y para 2016 según los datos disponibles<sup>15</sup>, especialmente en la composición de visitas de residentes y de no residentes, y la distribución por regiones y PN, y compararemos con lo analizado anteriormente para el año 2015.

En cuanto a la estacionalidad, entre los cambios observables entre 2016 y 2017 (SECTUR-SDPT-DNME, 2018, p. 2)) destacamos la variación interanual (v.i.) del mes de abril (53,7%), que se expresa por una v.i. de 66,4% para los residentes y de 30,5% para los no residentes, acompañada por un crecimiento interanual de mayo del 14,6% que se justifica por la v.i. de las visitas de residentes del 25,2%. Enero y febrero también presentan significativas v.i. positivas (12,1% y 17,8% respectivamente), justificados en enero por la v.i. favorable tanto de residentes como de no residentes, mientras que en febrero se justifica por la v.i. del 26,8% para los residentes.

Sin embargo, para el año 2018 (SECTUR-SDPT-DNME, 2018, p. 2) la variación más significativa se presenta para el mes de marzo (20,0%) con incrementos interanuales semejantes (19,1% y 21,9% respectivamente) tanto para residentes como para no residentes.

Mayo y agosto presentan v.i. superiores al 10% para 2018, con incrementos interanuales significativos tanto para residentes como para no residentes, destacándose la v.i. de no residentes para 2018 en los meses de septiembre, octubre y noviembre (17,1%; 21,3% y 22,4% respectivamente), coincidiendo con v.i. baja o negativa para los residentes (-0,7%; 2,9%; -4,4% respectivamente).

En cuanto a la distribución regional de las visitas para los meses de 2018 registrados enero a noviembre (SECTUR-SDPT-DNME (2018) (p. 3)), se puede apreciar que se mantiene la supremacía de los cuatro PN más relevantes en visitas totales:

- PN Iguazú en la región Litoral, que absorbe el 85% de las visitas y el 99% de las visitas de no residentes de la región, aún cuando la región Litoral cuenta con siete PN que registran visitas -algunos de ellos de muy reciente creación. Es de notar que en la región aún no figuran registros del recientemente creado PN Iberá en la provincia de Corrientes, que se espera que aporte un porcentaje significativo de visitas a la región.
- PN Los Glaciares, PN Tierra del Fuego y PN Nahuel Huapi, en la región Patagonia, que cuenta con 11 PN que registran visitas, destacándose en la subregión Patagonia Sur el PN Los Glaciares y el PN Tierra del Fuego, que concentran juntos el 51% de las visitas totales de la región Patagonia, y el 87% de las visitas de no residentes. Mientras que el PN Nahuel Huapi se presenta como el gran atractor de la subregión Patagonia

<sup>15</sup> En cuanto a los Informes Mensuales de Visitas a PN emitidos por APN, al 28/02/2019, no se encuentran publicados los informes mensuales correspondientes a septiembre de 2015 hasta diciembre de 2016. Por lo cual del año 2015 sólo disponemos de los datos publicados en el informe MINTUR (2016) AET 2015, y del año 2016 de los datos publicados en el Informe Mensual de Visitas a PN correspondiente a enero de 2017.

Norte, que cuenta con el corredor que integran los PN Nahuel Huapi, PN Lago Puelo, PN Lanín y PN Los Alerces -que registran visitas- y el PN Arrayanes -del que no detallan las visitas en el informe-. Este corredor que integra la Reserva de Biósfera Nor-Patagónica, recibe un total de visitas -registradas- de 852 mil, que representa un 48% del total de visitas de la región Patagonia, con una concentración en el PN Nahuel Huapi del 45% de las visitas totales del corredor y una concentración del 81% de las 64 mil visitas de no residentes.

- La región Norte recibe el 9% de las visitas totales, siendo sólo un 6,4% de sus visitas totales realizadas por no residentes. Destacan en la región el PN Los Cardones que concentra el 49% de las visitas totales (y 46% de no residentes) de la región y el PN Talampaya que concentra el 36% de las visitas regionales (y 36,5% de las visitas de no residentes de la región) aún cuando es desde el año 2000 Patrimonio de la Humanidad de UNESCO junto con el PP Ischigualasto.
- La región Cuyo -que no cuenta con PN pero sí con gran cantidad de áreas protegidas provinciales de gran valor natural y turístico- presenta un escaso 1% de las visitas totales a PN. Con una disminución interanual muy significativa de -20,7% y semejante tanto para los visitantes residentes como para los no residentes los que son sólo un 7% del total de visitas. El PN Sierra de las Quijadas presenta una variación interanual positiva tanto en visitas de residentes (17,3%) como de no residentes (8,8%) aunque estos últimos son sólo un 2,33% de las visitas totales al PN.
- La región Córdoba sólo registra visitas para el PN Quebrada del Condorito, y cuenta con un recientemente creado PN Traslasierra (en 2018). El PN Quebrada del Condorito recibe sólo un 0,64% del total de visitas a PN.
- La región Buenos Aires presenta registración de visitas para el PN Ciervo de los Pantanos recientemente creado en 2018, que alcanzó un incremento de sus visitas del 19,3% con un total de 11.148 visitas totales.

## CAPÍTULO 2. LA GOBERNANZA DE LA NATURALEZA Y DEL TURISMO EN LAS AP Y SUS ENTORNOS

Tal como señalamos en la sección 1.3 Relevancia de este TFM, y puede consultarse en detalle en Goldstein (2019a, pp. 4-15), podemos afirmar que todos los ecosistemas y regiones de Argentina sufren presiones antropogénicas y climáticas de importancia y relevantes para el desarrollo sostenible actual y futuro, que deben ser tenidos en cuenta de manera integral en todas las políticas públicas y especialmente en las políticas sectoriales de desarrollo productivo. Sintetizamos aquí, sumando a los elementos de diagnóstico ya señalados en las secciones 1.3 y 1.4 de este TFM, los aspectos fundamentales del estado de situación del medioambiente en Argentina:

Argentina cuenta con estimados 44 M de habitantes, proyectados 52 M para 2040, con tendencia a incrementar la proporción de adultos mayores, una marcada concentración en CABA y la Región Metropolitana (RMBA), y en cinco provincias (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Tucumán), con escasa población en las provincias del Sur (Región Patagónica); con una tasa de crecimiento económico (PBI) fluctuante y volátil que expresa vulnerabilidad externa y se acompaña con precarización laboral y deterioro de condiciones de vida para sectores vulnerables, lo que da como resultado que hoy Argentina se encuentre en el puesto 45 (de 188 países) en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), y cuente con Índices de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP) (combinación de PBI, IDH e Índice de ODS) que varían entre 0,792 para CABA y 0,313 para Santiago del Estero, superando el IDS nacional de 0,570 sólo CABA y cuatro provincias (Chubut, Mendoza, San Luis y Neuquén). El informe señala que Argentina presenta una huella ecológica relativamente baja en relación a la oferta medioambiental, pero a su vez presenta problemas de degradación de suelos, erosión hídrica y eólica, pérdida de suelos (tendencia negativa en 37,9% de la superficie), una presión antrópica relevante en cuencas hídricas (fuente de agua para la vida) por contaminación por falta de tratamiento de efluentes y falta de gestión de residuos urbanos, y disminución de los glaciares (reservorios estratégicos de agua dulce) por causa del calentamiento global, para el cual el monitoreo de la atmósfera, la calidad del aire y la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) registra niveles mayores en zonas de industrias contaminantes concentradas (cuenca Riachuelo) pero también en la Antártida y con registros significativos de disminución de la capa de ozono en la Patagonia mostrando aumento significativo de radiación ultra violeta (Índice UV) en verano. El informe señala pérdida de biodiversidad (se detalla en el punto siguiente), y la necesidad de mejorar la gestión marino costera de la extensa Plataforma Continental Atlántica y Antártica y su litoral costero, ambos de fundamental importancia tanto por su riqueza y productividad biológica como por su importancia turística, que se ven amenazadas por las industrias contaminantes y la precariedad de servicios para el tratamiento de aguas servidas en los municipios costeros de las cinco provincias con costa marina (Buenos Aires, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego -en este último caso no se señalan hallazgos relacionados con la Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Panorama general del estado del medioambiente en Argentina (Síntesis). (Fuente: Versión online del Informe Anual sobre el Estado del Ambiente 2017, del MAyDS)<sup>16</sup>

<sup>16</sup> MAyDS, Informe Anual sobre el estado del Ambiente 2017, ver: [www.argentina.gob.ar/ambiente](http://www.argentina.gob.ar/ambiente), <http://informe.ambiente.gob.ar/>.

## 2.1. La gobernanza de la naturaleza en Argentina

Analizamos a continuación, con base en las dimensiones y subdimensiones clave identificadas en el marco teórico, los aspectos centrales de la gobernanza de la naturaleza en Argentina. En esta sección reunimos los principales hallazgos con base en el extenso análisis que se puede consultar en Goldstein (2019a).

**Argentina cuenta con 18 ecorregiones<sup>17</sup>: 15 continentales, 2 marinas y 1 en Antártida. Es uno de los países con más ecorregiones del mundo por su extensión (3,7 M de km<sup>2</sup>) y su complejidad geográfica y ambiental, lo que produce variedad de climas, paisajes, ecosistemas y especies.**

Fuente: MAyDS - Informe CDB Argentina (2017, p.7).

Cada eco-región tiene características específicas en su geografía, fauna y flora, y alberga especies autóctonas y condiciones para la vida que deben ser especialmente preservadas para asegurar la continuidad de los ecosistemas y de las comunidades que se sustentan a partir de sus servicios ecosistémicos. Allí donde la propia acción humana amenaza dichas continuidades, surge la necesidad de articular sistemas de gobernanza que aseguren la preservación de la naturaleza con un enfoque ecosistémico, es decir, considerando que la conservación de la biodiversidad debe lograrse armonizando el uso y aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo de las comunidades y la continuidad futura, bajo las premisas del desarrollo sostenible ambiental, económico y social.

Sintéticamente, podemos decir que:

El sistema de gobernanza de la naturaleza en Argentina responde a un modelo anidado, que incluye Tratados Internacionales, Convenios Internacionales y normativa interna, que se expresa en un complejo sistema de AP de interés internacional y otras de interés nacional, provincial, municipal o privado. Entre las Áreas Protegidas de relevancia internacional encontramos las que se enmarcan en los Tratados Internacionales para la Conservación del Patrimonio Natural terrestre y marino y el Patrimonio Cultural de valor extraordinario para la Humanidad, a los que Argentina adhiere (entre los principales: Reservas de Biósfera, Patrimonio Mundial, Sitios Ramsar, Tratado de la Antártida), y cuyos sistemas de gestión se articulan con los sistemas de gestión internos nacionales y subnacionales.

En el marco de gobernanza interno, Argentina cuenta con AP Nacionales, AP municipales, AP provinciales, AP de gestión privada, comunitaria y mixta público-público (por ejemplo los Parques Interjurisdiccionales) y público-privada (con modelos participativos multiactorales), con diversas categorías de protección -desde áreas de reserva estricta hasta aquellas con diversos tipos de uso público-, y que pueden combinar estas características en forma articulada manteniendo el núcleo del ecosistema que protegen en el AP Nacional, circundado por AP provinciales y municipales que operan como áreas de amortiguamiento y en las que pueden implementarse diversas formas de uso

<sup>17</sup> Para ver las ecorregiones de Argentina: <https://www.sib.gov.ar/#!/ecorregiones>.

público. Es importante aclarar que este esquema de gobernanza define límites que no siempre se proyectan en forma exacta sobre los ecosistemas y los corredores de conservación, ya que otros factores tales como los modelos de desarrollo productivo ejercen presión sobre la naturaleza y plantean divergencias y conflictos que deben ser resueltos, presentando desafíos y la necesidad de mejora de los modelos de gobernanza.

En este sentido, el sistema argentino de Áreas Protegidas cuenta con: (i) un Sistema de AP Nacionales (SNAP) gestionadas por la Administración de Parques Nacionales (APN) que integra Parques Nacionales (PN) terrestres y Parques Interjurisdiccionales Marinos (PIM) y Marino Costeros (PIMC) cogobernados entre el Estado Nacional y las Provincias correspondientes en cada caso para las áreas bajo jurisdicción provincial; (ii) un sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas (SNAMP) aplicable a Áreas Marinas de jurisdicción nacional (excepto Antártida que tiene su propia normativa) que cuenta con un sistema de gobernanza diferenciado basado en la gestión compartida inter e intrajurisdiccional, y (iii) un sistema federal de Áreas Protegidas (SIFAP) que integra las AP provinciales (APP) y pretende conformar un sistema que integre junto con el SNAP un esquema basado en ecosistemas y corredores de conservación, y además cada provincia organiza su propio sistema de AP municipales y reservas de gestión pública y privada, comunitaria o mixta que no forman parte de las AP Nacionales o las AP Provinciales.

En síntesis, para dar respuesta a los compromisos emanados del Convenio para la Biodiversidad (CDB, 1992), actualmente Argentina participa de los Convenios/Tratados/Acuerdos internacionales para la protección de la biodiversidad, de los ecosistemas de relevancia mundial -Reservas de Biósfera y Humedales Sitios Ramsar- y del Patrimonio Natural y Cultural Mundial, sumando el Tratado de la Antártida, conformando un nivel supra-nacional de gobernanza regido por los organismos mundiales correspondientes en cada caso, y que se articula institucionalmente con el marco regulatorio e institucional interno conformado por un conjunto de sistemas que organizan las AP nacionales de diversa naturaleza y estructura (SNAP y SNAMP), y las AP provinciales distribuidas en el territorio federal (SIFAP), según fijan la CN y las leyes internas correspondientes.

Este esquema de gobernanza de la naturaleza sucintamente descripto, es analizado en detalle en las secciones 3 y 4 de Goldstein (2019a, pp. 16-56). Sintetizamos a continuación los principales elementos.

## **2.2. Las Áreas Protegidas en Argentina**

Como se señaló anteriormente, Argentina cuenta con 18 ecoregiones, y organiza la protección de su biodiversidad con base en un criterio ecosistémico en el que se crean Áreas Protegidas Nacionales en las que se protege el núcleo de los ecosistemas -su área más crítica y con mayor necesidad de conservación-, y áreas protegidas en el nivel provincial y municipal, que pueden actuar como áreas de amortiguamiento y de uso público, de manera de completar un sistema de conservación de la biodiversidad conforme a las recomendaciones y tendencias mundiales en este sentido.

Esta estrategia de conservación se institucionaliza a través de los organismos específicos. En el ámbito nacional la Administración de Parques Nacionales, y en los ámbitos provinciales según se decida en cada provincia, las que a su vez organizan con sus municipios la forma de protección de las áreas sensibles dentro de sus territorios y bajo su jurisdicción. También el sistema de protección se completa con las áreas protegidas de gestión privada.

Además, esta estrategia requiere la conformación de una estructura institucional de cooperación y concertación inter jurisdiccional, que se institucionaliza a través del Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP).

En cuanto a las áreas protegidas de nivel nacional, el marco regulatorio establece que podrán declararse:

|  |
|--|
| <b>Parques Nacionales, Reservas Naturales y Monumentos Naturales</b>   |
| “áreas del territorio que por sus <b>extraordinarias bellezas o riquezas en flora y fauna autóctona</b> o en razón de <b>un interés científico determinado</b> , deban ser <b>protegidas y conservadas</b> para <b>investigaciones científicas, educación y goce de las presentes y futuras generaciones</b> , con ajuste a los requisitos de Seguridad Nacional.” (art. 1)  |
| Las tierras fiscales en los PN y MN <b>son de dominio público</b> (art. 2).  |
| Serán Parques Nacionales las áreas a <b>conservar en su estado natural, representativas de una región fitoogeográfica, con gran atractivo y bellezas escénicas o interés científico</b> . Serán <b>mantenidas sin otras alteraciones</b> que las necesarias para <b>asegurar su control, atención al visitantes</b> , y medidas de <b>Defensa Nacional</b> . Estará <b>prohibida toda explotación económica excepto la vinculada al turismo</b> , que se ejercerá <b>sujeta a reglamentaciones específicas</b> (art. 4). |

Fuente: Ley 22.351/1980 de Parques Nacionales.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16299/texact.htm> (las negritas son nuestras).

Donde se enfatiza el rol de conservación de la biodiversidad, y se destaca el fin científico, educativo y turístico de las AP, para el beneficio de toda la sociedad y las generaciones presentes y futuras.

|  |
|--|
| De esta manera, al 12 de noviembre de 2018 (fecha de los datos disponibles al consultar el 25/02/2019), según los datos recopilados por el SIFAP (Sistema Federal de Áreas Protegidas) (sistema federal voluntario): se cuenta con 490 AP nacionales totales, de las cuales: (i) 489 son Áreas Protegidas terrestres entre nacionales y provinciales registradas en el SIFAP, entre las que 57 son AP Nacionales, las AP Provinciales cubren 31.081.302 ha (11,13% del territorio nacional), y las AP Nacionales cubren 4.810.400 ha (1,86 % del territorio nacional), cubriendo en total un 12,73% del territorio; y (ii) un AMP (Área Marina Protegida) de 2.800.000 ha. cubriendo en total un 12,73% del territorio. (Ver la información completa en Anexo III).<br>Es de destacar que en esta información falta contemplar las AMP Yaganés y Banco Burdwood II creadas en diciembre de 2018.<br>A la fecha mencionada se pueden consultar las AP Nacionales informadas en el SIB en Anexo I En cuanto al Sistema de Áreas Protegidas Nacionales, el Sistema de Información |
|--|

Biológica (SIB) instrumento oficial de APN, informa sólo 48 AP Nacionales -incluyendo Parques Nacionales (PN); Áreas Marinas Protegidas (AMP); Parques Interjurisdiccionales Marinos (PIM) y Marino Costeros (PIMC); Reservas Naturales (RN)- (consultado el 25/02/2019) (Ver el detalle completo en Anexo IV).

En relación con las Metas Aichi Nacionales vinculadas a la ampliación de superficie terrestre y marina protegida (Meta 2: alcanzar el 13% de superficie mínima protegida del territorio nacional; Meta 3: alcanzar el 4% de cobertura de protección en zonas marinas y costeras; Meta 4: alcanzar un 20% de protección de humedales) (ver detalle completo de Metas Aichi de Argentina en Anexo XII en Goldstein (2019a)) Argentina avanza hacia su cumplimiento, aunque es de reconocer que no es suficiente definir y crear AP sino que es necesario contar además con pautas homologadas para su gestión para todo el territorio terrestre y marino (mediante una normativa de presupuestos mínimos para AP que unifique los lineamientos y requerimientos para todas las AP en todo el territorio y bajo cualquier jurisdicción), y contar con los recursos humanos, financieros, técnicos de infraestructura e instrumentales suficientes para la implementación cabal de la normativa vigente y su efectivización a través de la ejecución de las funciones de administración, control, vigilancia y sanción en todos los casos.

### 2.3. Ecosistemas y su protección internacional. Participación Argentina

En cuanto a las iniciativas globales -convenios internacionales, programas- que se orientan a facilitar el diagnóstico y las decisiones y acciones en torno a la conservación de aquellos ecosistemas más críticos y significativos para conservación de la biodiversidad mundial, Argentina adhiere y participa en los siguientes<sup>18</sup>:

- Reservas de Biósfera, gestionado por UNESCO;
- Sitios Ramsar -humedales de importancia internacional-, cuya Secretaría está radicada en la sede central de la UICN;
- Sitios de Patrimonio Mundial Natural y Cultural, gestionado por UNESCO;
- Geoparques Mundiales, gestionado por UNESCO -aún no existe un Geoparque Mundial en Argentina pero sí interés e iniciativas vinculadas;
- El Tratado Antártico, gestionado por la Secretaría del Tratado Antártico (STA);
- El Programa Sitios de Patrimonio Mundial Marino, gestionado por UNESCO.

**En resumen, Argentina cuenta con** (al 03/2018):

- **15 Reservas de Biósfera** (San Guillermo; Laguna Blanca; Parque Costero Sur; Ñacuán; Pozuelos; Yaboti; Parque Atlántico Mar Chiquito; Delta del Paraná; Riacho Teuquito; Laguna Oca del Río Paraguay; Las Yungas; Andino-Norpatagónica; Pereyra Iraola; Valdés; Patagonia Azul).
- **23 Sitios Ramsar** (Bahía de San Borombón; Bañados del Río Dulce y Laguna de Mar Chiquita; Delta del Paraná; Glaciar Vinciguerra y Tuberías Asociadas; Humedales Chaco; Humedales de Península de Valdés; Humedal Laguna Melincué; Jaaukanigás; Laguna Blanca; Laguna de Llancanelo; Laguna de los Pozuelos; Lagunas Altoandinas y

<sup>18</sup> Para ampliar se puede consultar en Goldstein (2019a): los aspectos centrales de cada Convenio y Tratado en el Anexo III; sobre el Tratado Antártico en Anexo VIII; el detalle de las Áreas Protegidas en Argentina protegidas mediante estos Convenios Internacionales en Anexos IV, V, VI, VII.

Puneñas de Catamarca; Lagunas de Guanacache, Desaguadero y del Bebedero; Lagunas de Vilama; Lagunas y Esteros del Iberá; Palmar Yatay; Parque Provincial El Tromen; Reserva Costa Atlántica de Tierra del Fuego; Reserva Ecológica Costanera Sur; Reserva Natural Otamendi; Reserva Natural Villavicencio; Reserva Natural Laguna Brava; Río Pilcomayo).

- **11 Sitios de Patrimonio Mundial Natural y Cultural** (5 Patrimonio Natural: PN Los Glaciares; PN Iguazú; Península Valdés; PN Talampaya/PP Ischigualasto; PN Los Alerces, y 6 Patrimonio Cultural: Misiones Jesuíticas Guaraníes; Cueva de las Manos; Estancias Jesuíticas de Córdoba; Quebrada de Humahuaca; Qhapac Ñan; Obras arquitectónicas de Le Corbusier).
- **3 Áreas Marinas Protegidas** (Namuncurá Banco Burdwood I; Yaganes; Banco Burdwood II).
- **El territorio Antártico argentino.**

En síntesis podemos decir que Argentina le ha dado continuidad a lo largo del tiempo, y particularmente en el período analizado (2005-2018), a su participación en todas las iniciativas internacionales vinculadas a la conservación de la biodiversidad, a partir del Convenio rector principal que es el CDB mediante la ENBPA y las Metas Aichi nacionales (en Anexo XII en Goldstein (2019a)), y en particular a todas aquellas que se enfocan en la protección del patrimonio natural y cultural de relevancia internacional, como son las Reservas de Biósfera, los Sitios de Patrimonio Mundial Natural y Cultural, los Sitios Ramsar (Humedales), las Áreas Marinas Protegidas, los Geoparques, y la Antártida Argentina.

Es de notar que Argentina a avanzando en la designación de Áreas Protegidas en general en su territorio mediante la creación de nuevos Parques Nacionales y Áreas Marinas Protegidas, lo cual implica en cada caso largos procesos que muchas veces se inician en los ámbitos locales y por las propias comunidades y se coronan con una ley nacional, y luego también se ha avanzado en la designación de las áreas consideradas de mayor valor ecosistémico en el marco de las iniciativas internacionales correspondientes de manera de reforzar la protección y la relevancia internacional de los ecosistemas más valiosos para la humanidad y los más vulnerables o en mayor riesgo, que se encuentran en el territorio argentino.

En términos de gobernanza, como ya se ha señalado, este esquema conforma una compleja trama normativa e institucional anidada, y compromete los intereses de una diversidad de grupos y sectores que abarcan desde los grupos locales hasta los sectores internacionales interesados. En este sentido, los espacios de participación múltiples y complejos, tanto en los ámbitos locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales, plantean enormes desafíos para los grupos más vulnerables para hacer oír su voz y conseguir el respaldo necesario para defender sus intereses, que en muchos casos representan la posibilidad de su supervivencia y de su continuidad cultural basada en sus propios principios, es decir, donde se haya comprometida su sostenibilidad.

Es en este aspecto donde consideramos que pueden encontrarse algunas pistas en torno al porqué de los magros resultados en términos de conservación de la biodiversidad y de mitigación de los riesgos identificados en la ENBPA 2017 (MAyDS-Informe CDB Argentina, 2017), que se señalan en dicho Informe y hemos sintetizado arriba.

## 2.4. Marco normativo internacional e interno para la conservación de la naturaleza y el uso público de recreación y turismo en las Áreas Protegidas

### Convenios y Tratados Internacionales y Constitución Argentina.

Desde el punto de vista normativo, Argentina, en tanto Estado Constitucional y Convencional de Derecho, a partir de la Constitución Nacional de 1994 reconoce en su bloque constitucional a través del artículo 75 inc. 22, los Tratados Internacionales de DDHH, entre los que se incluyen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo de San Salvador (PSS) que es el instrumento que introduce el PIDESC en el ámbito regional americano regulado por el Sistema Interamericano de DDHH (SIDH).

En el PSS es reconocido el Derecho a un medio ambiente sano y la obligación de los Estados de promover su protección, preservación y mejoramiento (art. 11) (ver detalle en Goldstein (2019a, p. 22).

A su vez, la CN en su artículo 41 define en el orden interno el derecho a un medio ambiente sano:

CN, art. 41:

**“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.**

**Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.**

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.”

Constitución Nacional Argentina, 1994, art. 41. Fuente: Constitución de la Nación Argentina, Santa Fe-Paraná, 1994. Ediciones Mawis (las negritas son nuestras).

Además, la CN establece dos aspectos relevantes para el ambiente y su gestión, en sendos artículos:

- **Competencias, art. 121<sup>19</sup>:** por ser Argentina un estado Federal y según el art. 121 de la CN, se dividen las competencias entre Nación y las provincias, estableciéndose que las provincias delegan poderes a la Nación, conservando todos los poderes no delegados a ésta.

<sup>19</sup> CN 1994, art. 121: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución, al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.”

- **Recursos Naturales, art. 124:** se establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

Es decir que a nivel constitucional coexisten deberes y derechos de Nación y de las provincias (y de los municipios dentro de cada provincia) -atribuciones delegadas, atribuciones conservadas y atribuciones concurrentes-, que requieren operativizarse mediante instrumentos específicos.

A su vez, Argentina adhiere a los Tratados Internacionales en materia de Biodiversidad y de Cambio Climático, ambos vinculantes, y que definen metas internacionales y los países se comprometen con metas nacionales para fijar su contribución a los objetivos globales:

- El **Convenio para la Diversidad Biológica** (CDB, 1992), analizado en detalle en Goldstein (2019a, pp. 23-25), al que se asocian las Metas Aichi y el Plan de Acción para el CDB 2020 -conocido como Metas Aichi<sup>20</sup>-, para el que Argentina define su propio esquema de 21 Metas y su Plan de Acción 2016-2020 (ENPBA) (MAyDS- Informe CDB Argentina, 2017)<sup>21</sup>;
- La **Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático** (CMNUCC, 1992), analizada con mayor detalle en Goldstein (2019a, pp. 29-30) y fundamentalmente orientada a acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, entre ellas la disminución de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). En 2015 se firma el Acuerdo de París (reducción del aumento de la temperatura global promedio a 1,5 °C), ratificado por Argentina en 2016 (Ley 27270/2016)<sup>22</sup>. Los países definen sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por su sigla en inglés), y los países en desarrollo deben emitir un informe bianual de actuación (BUR por su sigla en inglés).

Y participa en los ya mencionados Convenios internacionales para la preservación del patrimonio natural y cultural terrestre y marino, incluyendo la Antártida, a partir de la definición de áreas protegidas: Reservas de Biósfera; Sitios de Patrimonio Mundial Natural y Cultural, y sobre Áreas Marítimas Protegidas; Convenio Ramsar (de Humedales de valor extraordinario); Tratado Antártico (analizado con más detalle en Goldstein (2019a, pp. 28-29)).

A manera de síntesis, podemos decir que:

---

<sup>20</sup> 2011-2020 Strategic Plan for Biodiversity, firmado en Aichi, Japón. Incluye las Metas Aichi (Aichi Biodiversity Targets). <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>.

<sup>21</sup> Para ver las 21 metas Aichi para Argentina: buscador por país, en <https://www.cbd.int/nbsap/targets/default.shtml>, consultado 18/05/2018). Sintetizadas en Anexo XII en Goldstein (2019a).

<sup>22</sup> Ley 27.270/2016 Aprobación Acuerdo de París. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265554/norma.htm> y Anexo (Acuerdo de París) <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265554/ley27270.pdf> (consultado 19/10/2019).

A partir de la identificación a nivel global de la necesidad de conservar la biodiversidad y de conciliar el desarrollo económico con la conservación de los bienes y servicios biodiversos para el futuro, surgen Convenios y Tratados a los que los Estados Nacionales adhieren, y para los cuales se establecen mecanismos de seguimiento, de financiamiento, de capacitación y creación de capacidades, y redes de pertenencia que facilitan el trabajo y la conservación en los territorios. Estos Convenios y Tratados tienen asociados Planes de Acción, muchos de ellos a nivel global, regional y nacional, que se despliegan en articulación con los gobiernos nacionales, provinciales y municipales responsables de la gestión de las Áreas Protegidas. Y para cuya implementación se intenta promover la participación de los involucrados en todos los niveles y fases de los programas y proyectos.

Marco normativo interno para la gestión del ambiente y el ordenamiento territorial. Un encuadre para la gestión de las AP.

Argentina cuenta con un conjunto de leyes en materia ambiental que abarca, entre las principales leyes a nivel nacional que consideramos relevantes para esta investigación:

**Leyes de Presupuestos Mínimos** (leyes Nacionales que garantizan un umbral mínimo que rige de manera uniforme para todo el territorio nacional)

- Ley 25.675 General de Ambiente
- Ley 25.831 de Información Ambiental

**Áreas Protegidas**

- Ley 22.351 de Parques, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales
- Ley 25.743 de Protección y Tutela del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico
- Ley 27.037 Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas

**Y leyes complementarias**, que citamos aquí aunque no analizamos en detalle en esta investigación, relativas a:

- **La gestión de recursos estratégicos para el turismo:**
  - Ley 26.331 de Protección de Bosques Nativos (Ley de Presupuestos Mínimos)
  - Ley 26.639 de Protección de Glaciares (Ley de Presupuestos Mínimos)
  - Ley 25.688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (Ley de Presupuestos Mínimos)
- **La gestión del ambiente y la sostenibilidad ambiental:**
  - Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios (Ley de Presupuestos Mínimos)
  - Ley 20.284 de Preservación de los Recursos del Aire
  - Leyes de promoción de las energías renovables
  - Ley 24.585 de Protección Ambiental para la actividad minera.

Fuente: Senado, Principales Leyes en Materia Ambiental, disponible en <http://www.senado.gov.ar/upload/15963.pdf> (consultado 24/04/2019).

Es decir, que se cuenta con un marco legal amplio en materia ambiental en Argentina.

En este punto sintetizamos los principales hallazgos del análisis completo que se puede consultar en la sección 3.4.2 de Goldstein (2019a, pp. 31-43), que sirven de encuadre para la normativa específica de las AP, la que es analizada en el punto 5.2.6 de este documento.

Fundamentalmente señalamos que cuatro elementos resultan significativos desde el punto de vista de la gobernanza para encuadrar la gestión específica de las AP -tanto en conservación como en turismo- en el territorio argentino: dos leyes nacionales que son la Ley Nacional de Ambiente (Ley 25.675/2002) y la Ley Nacional de Turismo (LNT) (Ley 25997/2005), y dos planes estratégicos de ordenamiento territorial e infraestructura -que no cuentan con la correspondiente ley respaldatoria-: los PET I, II, III (del 2008, 2011, 2015 respectivamente)<sup>23</sup> correspondientes al período 2005-2015, y el Plan Belgrano<sup>24</sup> correspondiente al período 2016-2018.

**La Ley Nacional de Ambiente** establece la política ambiental nacional y crea el Sistema Federal Ambiental. Es una ley de presupuestos mínimos que establece los requerimientos mínimos uniformes y comunes para todo el territorio y fija las pautas a partir de las cuales los gobiernos subnacionales fijan sus propias políticas. Establece como lineamientos y principios entre otros la prevención, precautorio, equidad intergeneracional, progresividad, subsidiariedad, solidaridad y cooperación. Crea el Comité Federal del Medio Ambiente (COFEMA) como el órgano responsable de la coordinación inter jurisdiccional, y define como principales instrumentos de política el Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT) y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que debe ser con participación y consulta a los interesados -no vinculante-, y el Fondo de Compensación Ambiental como fuente de financiamiento.

El **Plan Estratégico Territorial PET** se puso en marcha en 2004 y contó con tres versiones I (2008) y avances II (2011) y III (2015). Los PET I y II acompañaron la gestión entre 2005-2015, y dieron sustento a la inversión en infraestructura para el desarrollo en esta etapa. El PET además se articuló con el Plan de Infraestructura Regional para América del Sur (IIRSA). Básicamente, el PET define un modelo actual (diagnóstico) y un modelo deseado -aún vigente y tomado como referencia que puede consultarse en el Anexo I en Goldstein (2019c)- para el ordenamiento territorial de las regiones con base en su potencial productivo, con el fin de generar desarrollo industrial y nuevas fuentes de trabajo, además del modelo basado en *commodities*. A partir de este modelo deseado se fijan las prioridades de inversión en infraestructura con acuerdo con las provincias, para abastecer de servicios básicos urbanos y rurales, comunicaciones, transporte, vial y energía al territorio considerando tres regiones -Norte, Centro y Sur- y con modelos deseados y prioridades para cada provincia. El PET se organiza a través de la actuación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) en tanto organismo creado en 2008 a cargo de la coordinación inter jurisdiccional -nación y provincias-.

El **Plan Belgrano**, que es el plan de desarrollo productivo e infraestructura para las 10 provincias del Norte de Argentina -Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Chaco, Formosa, Misiones, Corrientes- diseñado e instrumentado desde 2016. Según se señala en su página oficial:  
La Unidad Plan Belgrano (UPB) depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y fue puesta en marcha con cuatro objetivos principales: (i) desarrollar el aspecto social del Norte; (ii) fortalecer la infraestructura productiva y el transporte en las diez provincias; (iii) potenciar el turismo y las economías regionales; (iv) luchar contra el delito

<sup>23</sup> PET Plan Estratégico Territorial Avances I, II, III. <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-planificacion-territorial-y-coordinacion-de-obra-publica/plan-estrategico-territorial>.

<sup>24</sup> Plan Belgrano: <https://www.argentina.gob.ar/planbelgrano> (consultado 12/02/2019)).

y el narcotráfico en la región.

La UPB trabaja con los distintos ministerios nacionales, mediante cuatro mesas de trabajo establecidas a través de las que se coordina, se hace seguimiento de los proyectos, acciones y obras, y se priorizan los proyectos a ejecutarse con financiamiento externo teniendo en cuenta la realidad de cada provincia.

### **Ley 25.997/2005 Nacional de Turismo.**

**Autoridad de Aplicación: Ministerio de Turismo**

**Factor clave para el turismo sostenible en AP (Síntesis). Con base en las dimensiones y subdimensiones clave identificadas en el marco conceptual del TFM.**

#### Aspectos generales.

**Declara al Turismo como actividad de interés nacional:** socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país, prioritaria para las políticas de Estado.

**Actividad privada como aliada estratégica. Clasificación Internacional** de la OMT de actividades relacionadas directa e indirectamente.

**Objetivo general: fomento, desarrollo, promoción y regulación,** de la **actividad turística y del recurso turismo,** mediante mecanismos para

**creación, conservación, protección y aprovechamiento** de los recursos y atractivos, resguardando el **desarrollo sostenible y la calidad,** con **participación y concertación** público-privada.

#### Lineamientos y principios.

Facilitación (coordinación, integración normativa, cooperación); desarrollo social, económico y cultural (turismo como derecho social y económico, con impacto en el bienestar personal y en la identidad cultural de las comunidades); desarrollo sustentable ambiental, social y económico (armonía con los recursos naturales y culturales, garantía intergeneracional); calidad (de destinos y de actividades turísticas); competitividad (inversiones); accesibilidad (barreras, oportunidades equiparadas).

#### Coordinación intra jurisdiccional (entre ministerios).

**Comité Interministerial de Facilitación Turística (CIFAT). (reglamentado en 2006, puesto en marcha en 2016).**

#### Coordinación inter jurisdiccional (entre niveles de gobierno)

**CFT: Consejo Federal de Turismo.**

Es consultivo. Se integra por un representante de la AA y la autoridad del organismo oficial de turismo de cada provincia y CABA.

**Su objetivo** es examinar y pronunciarse sobre organización, coordinación, planificación, legislación y estrategias federales.

Puede convocar a entidades privadas (con voz pero sin voto). Proponer zonas, corredores, circuitos, con acuerdo de provincias y municipios, para políticas comunes de integración, promoción, desarrollo turístico; proponer planes estratégicos provinciales-municipales público-privados; promover el desarrollo turístico sustentable en las regiones y provincias.

#### Instrumentos de política y Sistemas de gestión

**Plan Federal Estratégico de Turismo (PFETS)** (se analiza en detalle en el punto siguiente).

**INPROTUR: Instituto Nacional de Promoción Turística (ente de derecho público no estatal). Objetivo:** desarrollar y ejecutar planes, programas, estrategias de promoción del turismo receptivo internacional, productos relacionados y la imagen turística en el exterior.

**Incentivos de fomento turístico.** Son iniciativas prioritarias: creación genuina de empleo; utilización de materias primas e insumos nacionales; incremento de la demanda; desarrollo equilibrado de oferta turística nacional; fomento de la sustentabilidad; investigación y

especialización; entre otras.

**Programa Nacional de Inversiones Turísticas.** Con financiamiento del Estado Nacional (SNIP<sup>25</sup>) y ejecución descentralizada en provincias y municipios que correspondan.

**Protección del turista.** Normativas y procedimientos para protección del turista y prevención y solución de conflictos.

**Turismo social. Plan de Turismo Social:** para asegurar a todos los sectores sociales el acceso al ocio turístico, en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad.

Financiamiento (Externo; presupuesto; recursos propios)

**Fondo Nacional de Turismo. Recursos:** partidas del presupuesto nacional; 7% del precio de pasajes aéreos/marítimos/fluviales al exterior; donaciones y otros aportes. El 40% del fondo se asigna al INPROTUR.

## 2.5. La planificación de la política sectorial nacional de turismo (2005 a 2018)

Durante el período analizado en este TFM, encontramos dos planes que organizan la gestión pública del turismo en el nivel nacional de gobierno.

- (i) El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable – PFETS (PFETS 2015 (2006), PFETS 2020 (2011), PFETS 2025 (2015)).

El PFETS se establece como instrumento de política a partir de la LNT, y se inicia a partir de la reglamentación de dicha Ley en 2006, mediante un proceso de planificación federal que culmina en una primera versión con una visión del sector para 2015. Dicho proceso de planificación se plantea como un proceso cíclico con actualizaciones periódicas, las que se concretan en dos oportunidades (ver Mapa Federal de Oportunidades Turísticas MFOT en Anexo IV), la primera en 2011 dando como producto el PFETS 2020 y la segunda en 2015 dando como producto el PFETS 2025. El PFETS 2015 (2006) es el primer plan estratégico federal que pone en marcha un proceso de política que expresa los lineamientos y objetivos planteados en la LNT. Su segunda versión actualizada -el PFETS 2020 (2011)- logra a partir del primer ciclo de políticas dar forma a un plan ambicioso y fortalecido para llevar adelante los programas y proyectos concretos que acerquen resultados sostenibles a las comunidades del territorio nacional a través de la industria turística. Con base en los lineamientos del ordenamiento territorial establecido en el PET, el sector turístico profundiza la identificación de necesidades y requerimientos de infraestructura turística y se articula con los ministerios y con los gobiernos subnacionales la identificación de prioridades y luego la ejecución de las obras y acciones de fortalecimiento institucional y sectorial correspondientes. El PFETS además logra fortalecer su institucionalización a través de la vinculación del Plan y los programas con sus correspondientes Planes

---

<sup>25</sup> Según establece el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Operativos Anuales (POA), en 2014 y 2015 -mediante sendas Resoluciones 150/2014 y 174/2015 del MINTUR, Unidad Coordinadora del PFETS-.

Por ser el turismo según la propia LNT una política de Estado, se aspira a que esta forma institucionalizada de planificación sectorial continúe y mejore en los períodos subsiguientes de gobierno, más allá de los cambios de gobierno que ocurren cada cuatro u ocho años. Es de notar que el PFETS no alcanzó a sistematizar un sistema de evaluación de programas y políticas en relación con las metas establecidas, ni en relación con los objetivos de desarrollo que podrían considerarse como contribuciones o impactos en el desarrollo sostenible. Es necesario señalar que los ODS 2030 recién se aprueban en septiembre de 2015, y entran en un proceso de formulación e implementación para su seguimiento en los niveles nacionales y subnacionales a partir de esa fecha, por lo que recién en la etapa siguiente se puede considerar un sistema de evaluación de los impactos del turismo en los ODS 2030.

El PFETS se plantea ya desde sus inicios un conjunto de premisas que orientan todo el ciclo de política durante la etapa 2005-2015, y que se fundamentan en la propia LNT: la consolidación institucional del sector público del turismo; la sustentabilidad; el desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional; generar un sistema de incentivos y estímulos para el desarrollo turístico regional (PFETS 2020, 2011, p. 21).

En cuanto a la calidad de su formulación, tomamos como referencia el PFETS 2020 (2011), correspondiente a la primera actualización del PFETS, en la que se percibe la consolidación del proceso de política definido inicialmente en 2006 y en el que se afinan los objetivos y las estrategias en el marco de un proceso acumulativo y progresivo de afianzamiento de los procesos de formulación y participación territorial federal, interjurisdiccional, multiactoral, y de aprendizaje y mejora, que consideramos deseable y necesario para la consolidación del turismo como política de Estado, y podemos constatar en los documentos y confirmamos a través de las entrevistas. La estrategia de desarrollo del turismo en esta etapa estuvo fuertemente centrada en las AP y la conformación de corredores en torno a éstos, y acompañando esta visión es que la APN pasa de la órbita de la SAyDS al MINTUR, en 2010 -cuando la SECTUR pasa a MINTUR-. Destacamos como producto del PFETS el Mapa de Oportunidades Turísticas, que sigue utilizándose como referencia, incluyendo los modelos deseados nacional y provinciales (fuente: entrevistas), aunque en la etapa siguiente pueden haberse modificado prioridades o surgido nuevas propuestas y productos turísticos específicos no previstos hasta 2015.

(ii) El Plan Integral de Gestión – PIG 2016-2019.

Es el plan de gestión que se crea para orientar la gestión del gobierno que asume en diciembre de 2015. En este caso, el PIG virtualmente reemplaza al PFETS ya que no se ejecuta la correspondiente actualización pautada para realizarse cada tres años (fuente entrevistas), y toda la instrumentación de la política de turismo en el nivel nacional se modifica según las pautas del nuevo gobierno, perdiendo en muchos casos la estructura de planificación y la articulación a través de los POA para los programas nuevos que se van formulando durante esta etapa (2016 en adelante) (fuente entrevistas). Paralelamente, los sucesivos ajustes de la estructura organizacional del propio Ministerio de Turismo, devenido Secretaría de Gobierno en 2018, modifican en gran medida los mecanismos de gestión interna del PFETS -su planificación, implementación y presupuestación a través del Plan Operativo Anual (POA)-. Sin embargo, es de señalarse que existen continuidades estratégicas y mejoras acumulativas entre ambas etapas analizadas (2005-2015/2016-2018), las que se reflejan en las secciones siguientes donde se analizan programas específicos de cada período y aspectos vinculados a la inversión en infraestructura para el desarrollo y para el turismo tanto de fuentes de financiamiento externo, como recursos propios presupuestales y de instrumentos de política para la promoción de la inversión privada.

Con base en un diagnóstico que muestra estancamiento en la actividad, el PIG plantea 5 lineamientos estratégicos: posicionar Argentina como principal destino de la región; promover el crecimiento del turismo interno; mejorar la competitividad y sustentabilidad del sector; aumentar la inversión y promover la creación de empleo en el sector turístico (PIG 2016-2019), definiendo metas específicas para cada una a alcanzarse en 2019. Entre ellas: 1er. puesto en el ranking regional de marca país; aumento de arribos internacionales del 50% (alcanzar los 9 M); aumentar el gasto promedio y el gasto total del turismo receptivo internacional (alcanzar los 8.000 millones de u\$s y gasto promedio de u\$s 900 por estadía promedio de turista extranjero); aumentar el turismo interno (llegar al 65% de la población con al menos un viaje turístico al año, y 70 millones de turistas internos para 2019, y un gasto total de 170.000 millones de pesos argentinos); alcanzar los 1,39 millones de empleos directos turísticos (PIG 2016-2019).

## **2.6. Normativa interna específica para las Áreas Protegidas en el nivel nacional**

En este punto mencionamos la normativa específica que rige sobre las AP, incluyendo las siguientes leyes, cuyo análisis detallado puede consultarse en Goldstein (2019a) su sección 3.4.3 y los Anexos correspondientes en dicho Informe Preliminar:

- Ley 22.351 de Parques Nacionales (Anexo XI-A en Goldstein (2019a)).
- Ley 27.037 Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas (Anexo XI-B en Goldstein (2019a)), aplicable a áreas marinas de jurisdicción nacional es decir fuera de la jurisdicciones provinciales.
- Marco legal de los Parques Interjurisdiccionales Marinos y Marino Costeros (Ley 26.446/2008 Tratado de creación del PIMC Patagonia Austral; Ley 26.817/2012 Tratado de creación del PI Marino Makenke; y Ley 26.818 Tratado de creación del PI Marino Isla Pingüino) (todos en Anexo XI-C en Goldstein (2019a)).
- Ley 25.743 de Protección y Tutela del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico (Anexo XI-D en Goldstein (2019a))

En síntesis, la Ley 22.351/1980 de Parques Nacionales establece lineamientos centrales para la gestión de las AP bajo jurisdicción nacional, con la premisa de la conservación de espacios representativos de los ecosistemas de Argentina, para su preservación y aprovechamiento por el conjunto de la sociedad presente y futura, fundamentalmente para investigación, educación y disfrute de su belleza y paisajes, incluyendo funciones de seguridad nacional. Establece además una autoridad de aplicación (AA) que es la Administración de Parques Nacionales, como ente autárquico dentro del Estado Nacional, lo que le confiere autonomía administrativa, presupuestaria y de regulación interna y especialmente para fijar los lineamientos operativos que permitan cumplir con las funciones y competencias que la Ley 22351 le asigna. Las porciones representativas de los ecosistemas quedarán definidas por Ley y debidamente delimitados, pasando a ser de dominio público, y cediendo las provincias al Estado Nacional su jurisdicción para ser administrados por la AA. Por otro lado, la Ley establece la conformación del esquema de autoridades de la APN, que estará compuesto por un Directorio integrado por un Presidente y un Vicepresidente propuestos por el PEN y por cuatro vocales representantes de los Ministerios/Secretarías de Agricultura, de Defensa, de Interior y de Turismo. La Ley establece tres categorías de manejo de AP: Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, a los que luego se agregan tres categorías -Reserva Natural Estricta, Reserva Natural Silvestre y Reserva Natural Educativa- que amplían las opciones de protección y facilitan la conformación de esquemas de uso público en zonas de amortiguamiento para resguardar las zonas núcleo de los ecosistemas (acercando las categorías de manejo nacionales a la clasificación propuesta por al UICN). Dentro de las

AP incluidas en esta Ley, quedan prohibidas (o sujetas a reglamentación específica, y diferenciada según cada categoría de manejo) las actividades productivas, extractivas, mineras, de explotación agropecuaria, forestal, la pesca, caza y acción sobre la fauna, la instalación de industrias, la introducción de especies exóticas, los asentamientos humanos - excepto los previos a la creación del AP para los que se deben establecer políticas específicas, y no excediendo el 10% de la superficie de las RN-, y actividades recreativas y turísticas excepto las que estén autorizadas debidamente y bajo la formas habilitadas por la AA. En principio lo que se establece es un conjunto de restricciones de actividades que garanticen la intangibilidad (en los casos de reserva estricta), la conservación o la recuperación de las muestras representativas de los ecosistemas.

En relación a las actividades turísticas, dentro de las AP y sus zonas donde estén permitidas -preferentemente en Reservas y no en los PN-, se establece que la infraestructura deberá ser mínima y no alterar el estado natural del área. Las infraestructuras turísticas se realizarán mediante planes de obra sujetos a aprobación de la AA y se gestionarán mediante concesiones -por treinta años- también debidamente aprobadas por la AA, quien creará las reglamentaciones necesarias. La APN también podrá celebrar acuerdos para la construcción de caminos e infraestructura de acceso para la promoción y progreso de las AP.

La Ley plantea que la AA es un órgano de administración, de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa específica en las AP, para lo que la APN creará las reglamentaciones correspondientes, y se instituye el cuerpo de Guardaparques, quienes tienen funciones de patrullaje, vigilancia y seguridad en las AP en lo relativo a su función específica, diferenciada de la seguridad pública y nacional que está a cargo de los organismos estatales correspondientes.

La visión de conservar áreas intangibles representativas de los ecosistemas, tal como se plantea en la Ley 22.351, evoluciona y se generan normas que progresivamente dan forma a un conjunto aún heterogéneo de Áreas Protegidas, pero que evoluciona hacia la adopción del enfoque ecosistémico.

En este sentido, las leyes de creación del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas (SNAMP) y de los Parques Interjurisdiccionales Marinos y Marino Costeros, -que datan de los años 2014, 2008 y 2012- introducen nuevos elementos que actualizan el modelo planteado en la Ley 22.351.

Así, el Tratado de Creación del Parque Interjurisdiccional Marino Costero (PIMC) Patagonia Austral (Ley 26446/2008), El Tratado de Creación del Parque Interjurisdiccional

Marino (PIM) Makenke (Ley 26.817/2012) y el Tratado de Creación del PIM Isla Pingüino (Ley 26.818/2012) dan forma a nuevas categorías de AP que se integran en el Sistema Nacional de AP, con jurisdicción compartida entre la APN y las provincias correspondientes en cada caso, ya que estos Parques cuentan con zonas debidamente delimitadas, una bajo jurisdicción Nacional y otra bajo jurisdicción provincial. Los Tratados establecen un modelo de gestión participativa, donde se incluyen las áreas de gobierno provinciales sectoriales -tales como pesca o turismo-, organismos técnico-científicos y representantes de los pobladores y municipios interesados dentro del área de influencia de los Parques.

Por otra parte, la Ley 27.037/2014 crea el Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas para áreas marinas bajo jurisdicción nacional, que deberá contar con un Comité Asesor con participación de los Ministerios/Secretarías de Ambiente y Desarrollo Sustentable, de CyT e Innovación Productiva, de Agroindustria, de RE y Culto, de Defensa, de Seguridad y del CONICET. La Ley introduce cuatro categorías de AMP con distintos niveles de protección y que pueden combinarse en un mismo espacio a proteger, con enfoque ecosistémico, siendo en todos los casos la conservación de la naturaleza el objetivo principal y estableciendo para cada categoría restricciones o permitiendo usos controlados de los espacios. La Ley establece que las AMP podrán contar con Comités de Asesoramiento multiactorales.

Finalmente, la Ley 25.743 de Protección y Tutela del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico establece pautas que son relevantes para la creación de los Geoparques, en tanto legisla sobre la preservación, protección y tutela del patrimonio arqueológico y paleontológico nacional. Se establece que estos bienes culturales quedan bajo tutela del Estado Nacional y son de dominio público, determinándose competencias y atribuciones específicas para las jurisdicciones provinciales y municipales, y para la jurisdicción Nacional, según el lugar donde los bienes se encuentren.

## **2.7. Estructura de la APN y del SIFAP**

Sintetizamos en el cuadro siguiente los otros aspectos específicos de la gestión de las AP y su gobernanza -especialmente los vinculados a la coordinación inter e intra jurisdiccional y a la colaboración y cooperación público-público y público-privada en el nivel nacional-, según los criterios establecidos en el marco conceptual y teórico del TFM. El análisis detallado se puede consultar en Goldstein (2019a, pp. 43-56).

**Al nivel nacional, Argentina cuenta con: (A) La Administración de Parques Nacionales (APN)** que es el organismo de gestión del sistema nacional de AP (SNAP) que incluye AP terrestres de gestión nacional, e Interjurisdiccionales Marinas y Marino Costeras de gestión compartida entre Nación y provincias dentro de su jurisdicción provincial; y el Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas -de jurisdicción nacional- (SNAMP) bajo el MAyDS, creado por Ley en 2014, y cuyos lineamientos para su institucionalización se establecieron en 2016 (MAyDS, 2016) ; y **(B) el Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP)** para articular la compleja red de áreas protegidas en los distintos niveles de gobierno (nacional y provincial y dentro de este municipal) y bajo los distintos tipos de gestión (público, comunitario, privado, mixto).

(A) **Administración de Parques Nacionales (APN).** Es la autoridad de aplicación (AA) de la Ley 22.351. Es un ente autárquico<sup>26</sup> del Estado Nacional. Por LNT en 2005 la APN pasa a quedar subordinado a la Secretaría de Turismo (luego Ministerio a partir de 2010, y vuelto al rango de Secretaría de Gobierno a partir del Decreto Nacional 802/2018 (PEN, 2018)). En 2016 la APN pasa a subordinarse al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS, que pasa a Secretaría de Gobierno por Decreto Nacional 802/2018).

#### **Estructura del organismo.**

**Directorio:** El organismo está dirigido y administrado por un Directorio compuesto por: un Presidente, un Vicepresidente, y cuatro vocales, todos designados por el PEN. Serán propuestos por: presidente, vicepresidente y un vocal por la Secretaría/Ministerio de Agricultura y Ganadería; los restantes vocales, cada uno, por Ministerio de Defensa, Ministerio de Interior y Ministerio de Turismo. Durarán TRES (3) años en sus cargos, pudiendo ser redesignados. Los miembros del DIRECTORIO deberán ser argentinos nativos o por opción. Y no pueden estar vinculados a actividades productivas o explotaciones ni concesiones en las áreas protegidas del sistema.

**Direcciones Nacionales.** La APN se organiza mediante una estructura jerárquica departamental, para hacer operativa las distintas funciones a su cargo. Destacamos aquí:

- **DN de Operaciones:** responsable de dirigir y supervisar la gestión operativa en las AP nacionales bajo su jurisdicción. Esta DN cuenta con Direcciones Regionales: Norte, Centro y Sur, que agrupan a las AP nacionales dentro de cada región. Y las Intendencias de las AP nacionales bajo su jurisdicción. Las regiones que agrupan a las AP Nacionales son: Noroeste, Noreste, Centro, Centro Este, Patagonia, Patagonia Austral, luego los monumentos naturales y las Reservas Naturales de la Defensa (que no tienen relevancia para el turismo).
- **DN de Conservación.** Planificación, programación, formulación de políticas y estrategias de conservación y uso público en AP nacionales, de carácter nacional. Abarcando investigación científica, monitoreo, protección, manejo, uso sustentable, interpretación, recreación. Cuenta con DT de Conservación; DR (NO, NE, C, P, PA); Coord. De Pobladores y Comunidades y Coord. De Gestión y Planeamiento Ambiental.
- **DN de Uso Público.** Es la DN más nueva, creada en 2016. Diseñar los planes y proyectos de explotación económica turística de la APN. Interviene en la fijación de

<sup>26</sup> Ente autárquico, según se señala en Gordillo (2017), es un ente estatal descentralizado que: a) tiene personalidad jurídica propia; b) cuenta con asignación legal de recursos; c) su patrimonio es estatal, es decir que es "propiedad" del Estado; c) tiene la facultad de administrarse a sí mismo -dentro de ciertos límites, está sometido a control estatal-; e) es creado por el Estado (por Ley); f) tiene un fin público por ser estatal, aunque eventualmente puede también cubrir actividades industriales o comerciales -no existe una postura estricta en este sentido-. (pp. XIV-2-5).

precios, tarifas, promoción y mejora de la calidad de los servicios. Supervisa contratos de concesionarios, permisionarios y prestadores de servicios turísticos.

- **DN de Infraestructura.** Responsable de los proyectos, ejecución, mantenimiento, coordinación de obras de infraestructura y edificios dentro de las AP. Y del ordenamiento territorial y poblaciones dentro de las AP.
- **DN de Planeamiento Estratégico (creada en 2016).** Encargada de formular los objetivos estratégicos del organismo y coordinar los planes estratégicos de las DN. Y proponer mejoras para la gestión.

Procesos de planificación estratégica. La APN contó con un Plan de Gestión Institucional (PGI) (APN, 2001) realizado mediante un proceso participativo dentro del organismo, que no se actualizó, y fue reemplazado en 2018 por un conjunto de lineamientos estratégicos establecidos mediante la Resolución 476/2018 de APN que fueron definidos desde la DN de Planificación Estratégica.

Prácticas. Aspectos que surgen del relevamiento y entrevistas realizadas para este TFM.

En general, uno de los aspectos que se destaca (fuente: entrevistas) es que las áreas de trabajo en el terreno (operaciones) y los técnicos (áreas de expertos en gestión y científicos en conservación) se mantienen organizados en estructuras separadas (DN de Operaciones - básicamente Intendentes y Guardaparques “trabajo en campo” - y DN de Conservación - trabajo científico “de escritorio”), y el contacto y trabajo conjunto se dificulta, no hay estructuras formales ni ad-hoc para favorecer el trabajo conjunto del personal operativo y el técnico, y ambos tienen mucho que aportar tanto en campo como en escritorio y sus trabajos se complementan, se necesita un trabajo en equipo para cada AP. Este problema se señala tanto para la anterior estructura como para la actual (desde 2016).

El organismo tiene una estructura departamental (división de funciones) y vertical (jerarquía y autoridad), y carece de mecanismos formalizados para el trabajo en equipo inter-departamental, sin embargo los equipos técnicos interactúan y establecen diálogos informales. La información sube y baja por la línea jerárquica, y las decisiones se toman en la cúpula directiva (en la “mesa” de DN) de las que dependen las Direcciones técnicas donde se encuentran los técnicos/profesionales/científicos/expertos en las temáticas tanto de conservación como de uso público y turismo en AP. “Tradicionalmente la cultura organizacional en APN es muy compartimentada”, muy separado lo “operativo” de “lo técnico” (Guardaparques y SINEP<sup>27</sup>, “territorio o campo” y “oficina”) (fuente: entrevistas). Se intentaron experiencias de mesas de trabajo interdisciplinarias en las Regiones, inclusive con participación de ONG (Fundación Cambio Democrático), pero si no están formalizadas fracasan (fuente: entrevistas c).

También es de notar, sin entrar en detalle en esta investigación, que durante el último período analizado ha ocurrido un importante proceso de retiros de personal clave y muy experimentado en trabajo de campo, científico y con profundo conocimiento de la realidad en las regiones y de la temática de la conservación y el uso público, con la consecuente importante pérdida de conocimientos tanto técnicos como operativos y de “saber hacer” en el terreno (fuente: entrevistas y observación participante en Casa Central). “El problema en Parques siempre termina siendo la comunicación, entre Direcciones o entre Programas”, “hace falta trabajar en equipo, sumar miradas, a veces dos hacen el mismo trabajo con diferente enfoque” “todo depende de la voluntad, la buena onda, el carisma y la solidaridad de cada uno” (fuente: entrevistas). También se observa que las autoridades de alto nivel de la APN nombradas en 2016 no provienen del campo de la conservación o de la gestión de Áreas Protegidas. Sin embargo, en los niveles operativos, aunque ha habido

<sup>27</sup> SINEP, Sistema Nacional de Empleo Público, al que pertenecen la mayor parte de los empleados técnicos de la APN. Mientras que los Guardaparques son un cuerpo diferenciado, además por su característica de cumplir funciones de seguridad en los Parques con derecho a portar armas. (fuente: entrevistas).

procesos de achicamiento y retiros voluntarios, si se conserva una planta de personal idóneo, experimentado, con amplia trayectoria y conocimiento tanto técnico como operativo y en el terreno (fuente: entrevistas a y observación participante en Casa Central).

**(B) SIFAP.**

(<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/tierra/prottegida/sifap>) (consultado 10/12/2018). (Resolución 67/2003 de COFEMA de suscripción de Acuerdo Marco SIFAP,

<http://cofema.ambiente.gob.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=238&IdSeccion=32>, consultado 10/12/2018).

Objetivo: constituir un ámbito federal de coordinación entre Provincias y Estado Nacional para implementar políticas para las AP. Promover la planificación de sistemas regionales de AP a escala bioregional asegurando su conectividad y la concreción de sistemas provinciales. Promover la elaboración de Planes de Manejo/Gestión en las AP y homogeneizar los sistemas de evaluación y conservación, gestión y representatividad.

Funciones: organizar actividades, llevar un registro de las AP del SIFAP y publicitarlo.

Se constituye en 2003 mediante acuerdo marco entre APN, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), y Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) (ver Res. 67/2003 de COFEMA). Es dirigido por un Comité Ejecutivo: COFEMA (Presidencia), SAyDS (Secretaría Técnica Administrativa), APN (Coordinación). Es un sistema federal, donde la autoridad competente de cada provincia inscribe voluntariamente las AP Provinciales de su jurisdicción -públicas, privadas, comunitarias, de ongs, universidades, u otro tipo de gestión- que cuenten con una normativa -nacional, provincial, municipal- que respalde su reconocimiento como AP (límites y protección legal); sin afectar su poder jurisdiccional.

Marco Estatutario SIFAP (COFEMA, Resolución 70/2003,

<http://cofema.ambiente.gob.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=234&IdSeccion=32> , consultado 10/12/2018). Se crea de manera consultiva con actores clave públicos y de la sociedad mediante reuniones nacionales. En ACTA COMPLEMENTARIA se decide sistema administrativo, de seguimiento y evaluación.

Art. 1, definición y funciones: *“Las AP, atendiendo a la heterogeneidad de categorías, deberán ser lugares de excelencia para el ensayo y la demostración de métodos de conservación y desarrollo sostenible, contribuyendo a la conservación de los paisajes, los ecosistemas, las especies y la heterogeneidad genética; fomentando un desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico; prestando apoyo a proyectos de fortalecimiento institucional, de educación y capacitación sobre medio ambiente y de investigación y observación permanente en relación con cuestiones locales, regionales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible.”*

Objetivo del SIFAP (art. 2): para contribuir al cumplimiento de los compromisos asumidos para el CDB, siendo “un instrumento para la coordinación de la conservación y manejo de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y de los recursos culturales asociados”. Entre sus misiones (síntesis, art. 2) se enfatiza la promoción participativa de los actores interesados, la acción cooperativa de los miembros del sistema, las instancias de discusión y el intercambio de información. La promoción para la creación de sistemas zonales, regionales a escala bioregionales, con énfasis en la conservación con enfoque ecosistémico, evitando fragmentación y degradación de hábitats, áreas naturales y ecosistemas. Promover la creación de sistemas de Áreas Protegidas provinciales integrando las diversas formas de gestión. Capacitación de RRHH y gestión y canalización de financiamiento. Investigación científica, educación para la conservación y uso

sustentable, evaluación homogénea de la gestión.

Vinculación con SIAN (art. 5): el SIFAP debe informar de manera permanente y adecuada la información del funcionamiento y desarrollo al Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN).

Intercambio de información y conocimientos (art. 6): el SIFAP “deberá aportar la capacidad de sus expertos, facilitar el intercambio de información así como el acceso a los resultados de las investigaciones y las publicaciones correspondientes”.

Revisión de cumplimiento de objetivos de las AP del SIFAP (art. 7) (síntesis): se instará a examinar y mejorar; se revisará cada dos años lo realizado según criterios elaborados por el SIFAP; se examinarán los informes elaborados (Comité Ejecutivo); el COFEMA reconocerá oficialmente a las AP si hay mejoras; solicitará a la autoridad correspondiente medidas si en la AP no hay mejoras o no se cumplen los criterios, con plazo de dieciocho meses para evaluar su separación del SIFAP; decisiones se tomarán por el Comité Ejecutivo previa consulta no vinculante al Consejo Técnico Asesor; la jurisdicción correspondiente puede solicitar dar de baja del SIFAP un AP.

## 2.8. Herramientas de gestión de APN

### a) El Plan de Gestión Institucional (APN, 2001)

Destacamos el Plan de Gestión Institucional de la APN (APN, 2001) como el instrumento fundamental para la gestión del organismo durante el período analizado en este TFM (2005-2018), ya que no fue actualizado, y sólo se emitió un nuevo marco de Lineamientos Estratégicos en septiembre de 2018, al momento de cierre de la recolección de datos para esta investigación.

El detalle de estos aspectos vinculados a la gobernanza y a la gestión del uso público, la visitación y el turismo están analizados en secciones anteriores de este documento.

Incluimos aquí aspectos destacables del PGI (APN, 2001) por su importancia durante el período analizado, y su relevancia todavía vigente para el tema de esta investigación.

El PGI (APN, 2001) ha sido analizado en detalle en Goldstein (2019a, pp. 50-52, 53-54, 56-59). Puntualizamos los aspectos fundamentales desde la perspectiva planteada en este TFM:

- Fijar los lineamientos para la organización del SNAP con base en el enfoque ecosistémico - básicamente conservación y aprovechamiento sustentable para beneficios de las comunidades presentes y futuras- y en línea con los objetivos y compromisos vinculados a la CDB para el país;
- Su reconocimiento por la comunidad de expertos por su elaboración participativa y deliberativa en el seno de la APN;
- El reconocimiento del rol estratégico del turismo y las actividades recreativas en las AP, bajo premisas de sostenibilidad y calidad, para contribuir al desarrollo local de las comunidades;

- La necesidad de contar con estándares de conservación homologados para todo el territorio (una ley de presupuestos mínimos). Y la armonización de los sistemas nacional, provinciales y municipales en todo el territorio;
- La necesidad de contar con planes de gestión, planes operativos, y planes de uso público en las AP, elaborados participativamente con las comunidades y actores involucrados;
- La necesidad de contar con metodologías de evaluación de la gestión en las AP;
- La necesidad de contemplar la situación de los pobladores locales y los asentamientos dentro de las AP, su ordenamiento territorial, y la regulación de las actividades productivas y de uso público dentro de las AP, mediante zonificación y medidas reglamentarias con los debidos sistemas y recursos para el control de cumplimiento, contemplando además las particularidades de las poblaciones originarias;
- La necesidad de fortalecer la articulación intra e inter jurisdiccional, a través de los organismos correspondientes;
- La desconcentración y fortalecimiento de las Direcciones regionales dentro de la APN, para acercar la gestión a los territorios;
- La revisión de concesiones y las fuentes de recursos propios, y su distribución entre las AP del SNAP;
- La organización de las actividades turísticas con consideración de las premisas de sostenibilidad y conservación, basadas en el criterio de localizar las infraestructuras receptoras de mayor capacidad en las localidades del entorno de las AP y no dentro de ellas, y fundamentalmente preservando la intangibilidad allí donde la conservación de la diversidad biológica lo imponga. Contemplando además el tratamiento adecuado de las aguas residuales y de los residuos generados, el consumo de agua potable y de energías no contaminantes, y con las debidas habilitaciones y evaluaciones de impacto ambiental. Se prioriza también la experiencia de los turistas y visitantes, la interpretación, la accesibilidad, y la preservación de paisajes y el disfrute sin alterar los ecosistemas y con las medidas de seguridad necesarias. Se plantean tarifas de acceso diferenciadas e inclusivas -tarifa social, para vecinos, para poblaciones vulnerables-, y estándares mínimos de calidad de los servicios, información e interpretación para la apreciación de los valores y patrimonio protegidos, entre otros aspectos relevantes.

PGI APN (2001). Síntesis de aspectos relevantes. Elaboración propia.

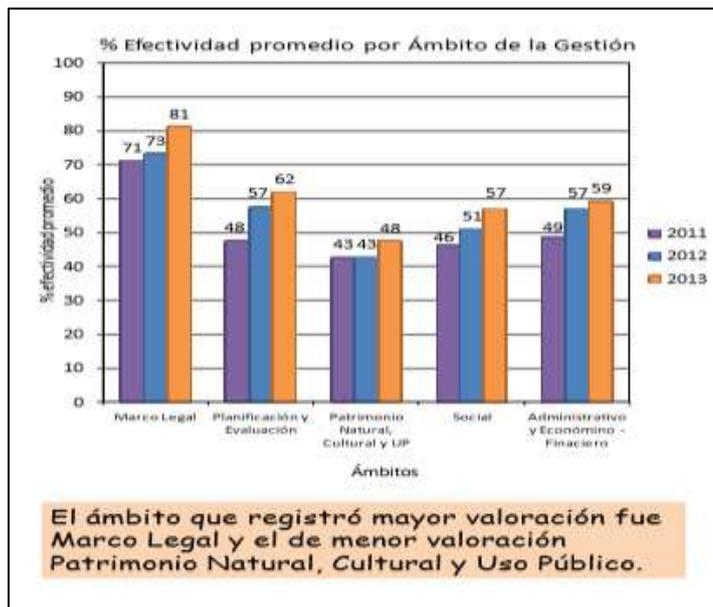
#### b) La Medición de la Efectividad de la Gestión (MEG) del Sistema de AP nacionales a través de sus unidades.

Sintetizamos los principales hallazgos que se encuentran desarrollados en profundidad en Goldstein (2019a, pp. 60-63) con base en los documentos APN (2015a) y entrevistas.

- La medición de la efectividad de la gestión (MEG) es [una metodología] útil para el seguimiento de las AP y los sistemas, dado que proporciona información periódica del estado de la gestión, permitiendo orientar la toma de decisiones” (APN, 2015a).
- En el año 2010 se construyó de manera participativa una herramienta propia de APN para medir la efectividad de la gestión del SNAP, siguiendo el marco de referencia internacional desarrollado por la UICN (Hockings y otros, 2002).
- El objetivo general del sistema MEG de APN es evaluar el sistema de AP de la APN a través de la medición del estado de gestión de sus unidades de conservación para apoyar la toma de decisiones. Queda formalizado en el Protocolo aprobado en 2015 (APN, 2015b).

- La MEG de APN mide el nivel de gestión alcanzado por un AP según un escenario óptimo previamente definido. El escenario óptimo es el mejor estado de gestión que un AP debería tener para desarrollar sus actividades y alcanzar sus objetivos de conservación. Se mide cuán lejos se está del óptimo que es lo que hay que cumplir con base en la normativa internacional, compromisos como el CDB y la normativa interna - leyes, resoluciones, etc.- (fuente: entrevistas).
- El sistema desarrollado, de aplicación obligatoria para todas las AP del SNAP, consta de una matriz de indicadores (inicialmente 62) y un protocolo para la implementación y su medición. La matriz incluye los seis elementos identificados en el Marco de Referencia (contexto, planificación, insumos, procesos, productos y resultados, en nuestro caso, con énfasis en los primeros cuatro elementos). La matriz quedó definida mediante principios rectores, criterios a considerar e indicadores agrupados en 5 ámbitos (Legal, Planificación, Patrimonio Natural/Cultural y Uso Público, Social y Administrativo/Económico/Financiero) y 15 subámbitos, cubriendo las diferentes aristas de la gestión de un AP.
- Durante 2011, 2012 y 2013 se realizaron tres mediciones consecutivas en 37 de las AP del SNAP, con la participación de más de 1.600 agentes de la APN.
- La efectividad de la gestión del SNAP obtenida -entre 47% y 53%- corresponde con el valor medio encontrado a nivel mundial (53%, según Leverington et al, 2010). Los resultados además señalan, en relación a las dimensiones de los indicadores de la MEG: la necesidad de fortalecer el ámbito de patrimonio natural, cultural y uso público y la necesidad de análisis más detallados para el ámbito social.
- Fortalezas identificadas del proceso de institucionalización de la MEG: la decisión de institucionalizar un proceso MEG, su aprobación y formalización, su elaboración prueba y ajuste durante los primeros tres años, han logrado la generación de espacios de discusión constructiva y el aprendizaje alcanzado durante los tres años iniciales de su implementación (APN, 2015a).
- Debilidades: sobrevaloraciones y subvaloraciones de algunos indicadores, y la dificultad de acceder a las fuentes de verificación. No se contempla lo que se hace en Casa Central de APN y en las Delegaciones, sino sólo lo que se hace en las AP, aunque es necesario medirlo y falta avanzar en esto, ya que todo lo que se hace en la APN es para lograr la mejor gestión de las AP y por lo tanto cuando no se logra el óptimo en una AP es responsabilidad de toda la estructura de la APN (fuente: entrevistas). Dificultad para interpretar los indicadores, aplicarlos de manera homogénea en todas las AP -procedimientos, fuentes de verificación, forma de registración y datos a registrar más precisos (fuente: entrevistas). Falta mejorar la utilización de los resultados, y falta seguir aceitando el mecanismo para mejorar los indicadores y crear nuevos que sirvan para mejorar la gestión (fuente: entrevistas).
- Conclusión fundamental: “la institucionalización real de la MEG se logrará cuando, como práctica sostenida y habitual, se utilicen los resultados para la toma de decisiones informadas” (APN, 2015a).

La última información publicada en cuanto a los resultados de la Medición de la Gestión (MEG), en 2015, es:



Resultados MEG, Sistema AP Argentina. 2015. Fuente: APN (2015a).

En Argentina, según la escala que se utiliza basada en Hockings (Hockings y otros, 2002) de tres niveles, estamos en el nivel 2, siendo que el nivel 3 sería el óptimo de cumplimiento exacto de los objetivos de conservación (fuente: entrevistas). Dado que medir el cumplimiento de los objetivos de conservación es muy complejo y en general de muy largo plazo, se está proponiendo dentro de la APN poder evaluar teniendo en cuenta ambos esquemas de indicadores: el de los Planes de Gestión (PG) (analizado en el punto 5.2.9 de este documento) y el de la MEG, es decir, “con la suma de los indicadores del PG más los del MEG podríamos ir aproximándonos a lo que verdaderamente quieren medir las evaluaciones: al nivel tres de una efectividad de la gestión” (fuente: entrevistas).

Se concluye que la institucionalización de todo el sistema de gestión y evaluación de la efectividad, tanto de conservación como de gestión general, es un proceso largo, trabajoso, costoso en tiempo y recursos sobre todo considerando un sistema de AP tan extenso como el argentino, que requiere continuidad y claridad de objetivos a largo plazo, que van más allá de la duración de una sola gestión y por lo tanto debe ser una política de Estado (fuente: entrevistas).

## 2.9. Sistemas y Herramientas de gestión para las AP

Para la gestión de las AP Nacionales, es decir, bajo la jurisdicción de la APN, el organismo avanzó en los objetivos establecidos en el PGI (APN, 2001), especialmente en la creación de nuevas herramientas para la planificación estratégica de las AP, para la evaluación de la efectividad de la gestión, para la zonificación de las Áreas Protegidas, para la mejora y

adecuación de los senderos, para la evaluación ambiental de concesiones y de permisionarios (prestadores de servicios).

a) La Planificación de la Gestión de las AP. Su aplicación en los Parques Nacionales.

En cumplimiento de lo que señala el PGI (APN, 2001), la APN avanza en llevar la planificación estratégica a todos los PN. En 2010 se crea una nueva herramienta Guía para la elaboración de los Planes de Gestión de las Áreas Protegidas Nacionales (APN, 2010) a partir de la cual los planes estratégicos antes llamados Planes de Manejo (PM) pasan a llamarse Planes de Gestión (PG), y a incorporar no solo los aspectos de conservación del patrimonio natural y cultural y algunos de uso público -ya contemplados en los PM-, sino también los aspectos administrativos, es decir: “gestión es Manejo más Administración” (fuente: entrevistas). Con esta nueva Guía se van actualizando los planes estratégicos y se realizan para aquellos PN que no contaban con ningún plan estratégico.

**A la fecha (septiembre de 2018) hay 14 PN con PG o PM, aunque se indica que hay muchos PG en proceso de elaboración o para aprobación por el Directorio de APN (fuente: entrevistas).**

Aspectos centrales del proceso de planificación y ejecución (ver detalle completo en Goldstein (2019a, pp. 66-70), a partir de la Guía para Planes de Gestión de APN (APN, 2010):

- Modelo de planificación basado en las recomendaciones internacionales, cíclico -se establece que debe actualizarse cada tres años-, y que incluye las etapas de: (i) caracterización y datos básicos; (ii) diagnóstico; (iii) parte propositiva: los proyectos, las grandes líneas de acción; y (IV) los indicadores, cómo vas a medir: indicadores de éxito, indicadores de resultado e indicadores de cumplimiento” (fuente: entrevistas a).
- Fase operativa a través del Plan Operativo Anual (POA) para cada año: que orienta la implementación de lo planificado en el PG, y puede incluir algunas cuestiones que no hayan sido previstas en el PG, y además sirve para el control de resultados de gestión (fuente: entrevistas).
- Dificultades: la actualización cada tres años es muy difícil de cumplir (fuente: entrevistas)
- Ventajas: es una metodología espiralada, dinámica, participativa, es un proceso y un documento que queda plasmado en una Resolución que lo aprueba y se utiliza cuando se tienen que limitar, autorizar, habilitar o no servicios, actividades, obras en los PN (fuente: entrevistas).
- Se detecta que la metodología debe mejorarse, ya que si bien se avanza en la elaboración de PG desde 2010, en 2018 se evidencia que no se logran implementar en la medida de lo esperable. Básicamente se atribuye esta situación a un conjunto de factores:
  - la complejidad de competencias que abarcan los PN;
  - la sobre-planificación (se planifica más de lo que se puede ejecutar con los

- recursos disponibles);
  - las emergencias o urgencias no previstas;
  - la dificultad de conciliar el largo plazo con la dinámica veloz de los cambios que hace que los planes se desactualicen antes de lo previsto;
  - la rotación de personal y los cambios de gestión que conspiran contra los objetivos de largo plazo; el descreimiento en la planificación (fuente: entrevistas).
- Mejoras previstas: incorporar en los PG una planificación financiera, que se dificulta dado que los Planes Operativos Anuales (POA) tienen un desfase por el propio proceso de presupuestación nacional respecto a lo planeado y a la ejecución real, lo que redundaría en que los recursos efectivamente asignados suelen ser menores que los previstos (fuente: entrevistas).
- El problema fundamental: “falta tiempo y recursos humanos para todo lo que hay que hacer”, “los PN no dan abasto, no tienen personal ni recursos suficientes para hacer este trabajo, los sobrepasa el día a día, no descansan nunca”, “cuando el plan operativo está en jaque, entre conservación y uso público se prioriza la seguridad del visitante y del personal del Parque” (fuente: entrevistas).
- Aprendizaje: mediante la confección de Memorias se detectó que lo que realmente se hace es siempre mucho más que lo planificado. Así se decide planificar 2/3 de los recursos para las actividades corrientes (que incluyen imprevistos, emergencias, atención a visitantes y otras cuestiones diarias que no se incluyen en la planificación) y 1/3 para las actividades planificadas.
- Se está elaborando (a 2018) un informe de lecciones aprendidas a partir de la aplicación de la planificación con los PG, para implementar mejoras y “lograr planes realistas y cumplibles para evitar el descrédito de la planificación” (fuente: entrevistas).
- Indicadores del PG: de cumplimiento y de resultado (que se evalúan respecto al POA), y de éxito (que se evalúa respecto al PG, si se cumple o no lo planificado) (fuente: entrevistas).
- Dado que el proceso de planificación es muy largo, se tiene como objetivo elaborar una metodología más ágil, además de que se debe hacer más corto el ciclo de actualización (fuente: entrevistas).
- Integración de PN y localidades vecinas: la planificación mediante PG “involucra toda localidad que tenga algún tipo de relación con el AP” (fuente: entrevistas). Esto involucra una cantidad de actores, se hace una selección representativa, y “también se incluye todo lo que tiene que ver con la zona de amortiguación” (fuente: entrevistas), y se contempla para la planificación también cuando es Patrimonio Mundial de la Humanidad u otra calificación internacional siguiendo las recomendaciones de los organismos rectores UNESCO, UICN (fuente: entrevistas).
- Conciliación de conservación y turismo: todos reconocen que ese debe ser el eje, que primero está la conservación y en torno a esto debe organizarse la visitación y el uso público, pero también se observa que “se está perdiendo esta mirada” o que aún no se logra conciliar aunque los propios actores locales saben que debe ser así pero existe una mirada de corto plazo que no se logra superar (fuente: entrevistas).

#### b) Capacidad de carga turística. Su aplicación en los Parques Nacionales.

La capacidad de carga es una herramienta fundamental para planificar el turismo, es muy puntual y se debe aplicar en cada sitio específico, puede haber varios sitios críticos en cada PN, “para todo lo que ocupa un lugar físico (servicio, actividad) y hay visitación debe

determinarse la capacidad de carga turística” (fuente: entrevistas). Hay diversas metodologías recomendadas internacionalmente y se debe evaluar cuál es la más útil en cada caso.

Aún no se ha avanzado en este punto en los PN. No se ha aplicado todavía ninguna metodología (fuente: entrevistas). Son procesos muy caros, muy largos, costos en tiempo y recursos, requiere expertos muy capacitados para aplicarlos, y cada PN es el que evalúa sus requerimientos, los sitios donde necesita aplicarlo, y debería decidir qué metodología aplicar según su propia realidad (fuente: entrevistas).

Entre las metodologías más aplicadas internacionalmente, para establecer la capacidad de carga turística en AP -es decir en socio-ecosistemas complejos-<sup>28</sup>, se destacan LAC (límite de cambio aceptable), ROVAP, VERP, Espectro de oportunidades recreativas. ROVAP<sup>29</sup> se ha empezado a aplicar en PN Lanín (fuente: entrevistas) donde se ha intentado avanzar en el ordenamiento del uso público y la zonificación de uso público según proponen estas metodologías -áreas prístinas, áreas muy silvestres, áreas de uso con mayores servicios, etc.- en función de la calidad de la experiencia del visitante y lo que cada tipo de visitante busca al visitar un área natural y de esta manera ordenar la oferta de distintas experiencias y luego gestionar el uso público en función de estas categorías de oferta (fuente: entrevistas).

La Dirección de Uso Público, dentro de la DN de Conservación, es la que se encarga de analizar técnicamente los aspectos de uso público, estudiar las metodologías, asesorar a las DR (operativas). Allí se hizo un intento de avanzar en una capacitación con los expertos en aplicación de metodologías de carga turística (Universidad de Colorado, USA), pero finalmente no se financió dicha capacitación y no existen expertos aquí “y no puede ser que una AP Nacional no tenga implementado esto” (fuente: entrevistas).

“La falta de medición científica, es decir, con una metodología recomendada aplicada metodológicamente, es una falencia muy grande, se necesita empezar a trabajar con alguna metodología para determinar la capacidad de carga sobre todo en zonas críticas”, “se está haciendo una presión muy grande sobre los destinos” (fuente: entrevistas). Además contar con una metodología de APN transparente, sistematizada e institucionalizada es fundamental para saldar algunas discusiones especialmente con los concesionarios y prestatarios de servicios turísticos (fuente: entrevistas).

<sup>28</sup> Estas metodologías como la de “Límite de carga aceptable” (LCA) “se pueden considerar como metodologías para evaluar la sensibilidad y capacidad de los ecosistemas de recibir impactos, o efectos que los alteren, sin degradarse” (fuente: entrevistas).

<sup>29</sup> ROVAP: “Rango de oportunidades para visitantes en Áreas Protegidas”. Es una metodología para el ordenamiento del uso público turístico en función de la oferta, de manera de considerar la experiencia del visitante o turista, para mejorar la oferta y ordenar la oferta turística que un AP ofrece.

Aspectos importantes identificados:

- Los Intendentes son los que por Resolución tienen la competencia para fijar los límites y la capacidad de carga permitida (fuente: entrevistas), pero se debe trabajar con la DN de Conservación en el área de Dirección de Uso Público que son los expertos y que asesoran en los aspectos técnicos y científicos ya que se requiere capacitación en la metodología a aplicar (fuente: entrevistas).
- Luego hay que tener capacidad y recursos para fiscalizar, es decir, verificar el cumplimiento de lo dispuesto, y no puede ser el mismo el que fija los límites, fiscaliza y luego tiene que recibir las presiones de los prestadores, “no se puede estar en la misa y en la procesión” (fuente: entrevistas).
- Si bien ha mejorado mucho la planta y dotación en los PN, también se ha complejizado mucho la actividad turística, hay más visitantes, ha crecido la visitación, hay mucha presión sobre lugares puntuales en determinadas épocas del año (fuente: entrevistas). “En los “puntos calientes” que están identificados pero se toman decisiones improvisadas y después es muy fuerte la presión de los prestadores y es muy difícil revertir eso” (fuente: entrevistas).

c) La planificación del uso público, su aplicación para la visitación y turismo en los Parques Nacionales.

Se aprueba en 2003 por Resolución 92/2003 (APN, 2003) la Guía para Elaborar los Planes de Uso Público, se hizo una actualización -que se está revisando- de esta guía pero no está aprobada [Esta nueva guía que está pendiente de reelaboración y aprobación, mediante el proceso habitual que se utiliza en APN para la elaboración de estas herramientas: participativa; versión preliminar que se circula en las DR para consultas; revisión y versión ajustada; aprobación por Resolución; prueba piloto y nueva versión incorporando mejoras identificadas (fuente: entrevistas)]. Aspectos clave identificados:

- Es una herramienta necesaria para la planificación de todo lo que es uso público, y fundamentalmente del turismo.
- Se complementa con el PG, se puede aplicar una antes y otra después, ya que en algunos Parques es urgente hacer una planificación del turismo y puede ser que todavía no están actualizados con el PG sino que tienen PM o no tienen ningún plan (fuente: entrevistas).
- La planificación del uso público es central para la articulación con los municipios vecinos, esto estuvo planteado así en el PFETS, articulando mediante corredores donde lo central eran los PN y se contemplaban las localidades cercanas al PN (por ejemplo la planificación en PN Mburucuyá): “lo ideal es que el PN no sea una isla” incluyendo lo turístico y lo ecosistémico (fuente: entrevistas).
- La planificación del uso público se hace en función de la zonificación y las directrices correspondientes según el criterio de zonificación; básicamente para lo que es turismo se usan dos criterios: uso público extensivo y uso público intensivo (fuente: entrevistas). En las Reservas se permite el uso público intensivo, en los PN teóricamente no ya que es más restrictivo, después dentro de las categorizaciones de PN hay varias categorías -reserva estricta es intangible, es sólo para uso científico o no accesible para otros usos- (fuente: entrevistas).

- El uso público depende de la categoría de manejo, se basa en los criterios recomendados de UICN. En la DN de Uso Público se establece qué tipo o categoría de uso se permite, pero teniendo en cuenta la categoría de manejo del AP: según la categoría de manejo del AP se determina qué tipo de uso público y qué tipo de actividades se van a permitir (fuente: entrevistas).

Qué ocurre en la práctica:

- Surgen problemas porque puede ocurrir que ya hubiera instalaciones en funcionamiento antes de establecer las categorías o permisos, y se requieren negociaciones, se establecen reglamentaciones de excepción, se complejiza el sistema normativo y los problemas y demandas son crecientes y complejas ya que no siempre pueden ser cumplidas por los pobladores locales (fuente: entrevistas).
- En algunos casos se han logrado destrabar conflictos, sobre todo con pobladores locales en los PN de la Patagonia con los criterios del turismo sostenible, la preservación de los valores culturales, el diálogo con las comunidades (casos como la Comunidad Mapuche Currinca, la Comunidad Mapuche Raquithue), que gestionan campamentos o trabajan en la gestión del uso público (fuente: entrevistas).
- En muchos casos influye la forma de gestionar de cada provincia, ya que los PN se integran con otras áreas protegidas bajo jurisdicción provincial.

Un aspecto fundamental a destacar es que ha crecido mucho la importancia que se le da a la visitación, el uso turístico de las AP, la calidad de la experiencia del visitante y la mejora de los servicios, y se señala que se da mucha importancia a la recaudación y el desarrollo turístico en los PN, pero que esto no debe ir en detrimento de la importancia de la conservación, y de la prioridad que ésta debe tener en la planificación ya que es el objetivo central de las AP y particularmente de los PN (fuente: entrevistas).

#### d) Herramienta para el Relevamiento de Senderos.

En el marco del proyecto Senderos de Largo recorrido del MINTUR se creó una herramienta de mejora de los senderos que estuvo basada en una herramienta desarrollada por el equipo de trabajo del PN Nahuel Huapi, ahora integrantes del equipo de trabajo de APN en Uso Público. A partir de consultas entre los equipos de trabajo se acordó generar una herramienta de relevamiento de senderos para el Proyecto Huella Andina en el MINTUR que contemplara las recomendaciones de la APN al menos en los sectores de la Huella Andina dentro de los PN. Por su parte en APN se dispara un proceso de elaboración de una Guía de Relevamiento de Senderos para APN aplicable a todos los PN a partir del trabajo inicial realizado en el PN Nahuel Huapi.

La documentación y el relevamiento de los senderos con base en las herramientas desarrolladas fueron muy completos y exitosos. Es fundamental luego el mantenimiento de las señalizaciones, el estado de los senderos, entre otros temas para la continuidad del servicio (fuentes: documentación, entrevistas, consulta a turistas y sitios web de turismo).

En resumen, se crearon dos herramientas para relevamiento de senderos. Una en el marco del proyecto Huella Andina, por el MINTUR<sup>30</sup>, con base en las recomendaciones creadas mucho antes en el PN Nahuel Huapi por quienes hoy integran la DN de Uso Público. Otra, general para PN (PAN, 2017), que se elaboró con base en los mismos criterios iniciales del PN Nahuel Huapi, en la Dirección Nacional de Uso Público, que es una herramienta que se aprobó en 2016 y está en prueba piloto. Se generalizará su uso para todas las AP. (fuente: entrevistas).

Ambas herramientas se comenzaron a trabajar en 2007, pero “una bajo otro financiamiento y otro circuito procedimental logró ser aprobada más rápido, mientras que la de APN llevó un trámite burocrático más largo y tardó casi siete años” (fuente: entrevistas).

No hubo un trabajo conjunto, pero sí consultas que por casualidad primero y por buena voluntad después, lograron articular y establecer una colaboración. Aun así se crearon dos herramientas diferentes, por circuitos administrativos diferenciados, separados, de alguna manera duplicando esfuerzos.

En resumen, existía una herramienta que no estaba visibilizada su existencia, con un conocimiento de gran valor que no estaba correctamente disponibilizado y durante muchos años no se había avanzado, con el Proyecto de Huella Andina Turismo rescató estos elementos, los puso en valor, aunque no se logró una total integración en el trabajo y se generaron dos herramientas distintas, con algún grado de integración.

#### e) La Evaluación de Impacto Ambiental. Concesiones y prestadores. Su aplicación en los Parques Nacionales.

Todo proyecto que se haga en PN tiene que pasar por una evaluación de impacto ambiental. Según la complejidad del proyecto, los impactos potenciales del proyecto y la sensibilidad del área, se definen básicamente dos categorías de evaluación, para las que se establecen las respectivas modalidades y reglamentaciones.

Hoy se cuenta con: (i) un Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), antiguo y actualizado a 2016; (ii) un Reglamento de Aprobación para permisionarios de servicios turísticos que también deben pasar por un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, que se considera relativamente nuevo y adecuado (fuente: entrevistas). Todos los

---

<sup>30</sup> A la fecha no se encuentra disponible online esta herramienta. En la APN (2017) se hace mención a que se han tomado aprendizajes del trabajo de MINTUR para la elaboración de una Guía para Senderos en el marco del proyecto Huella Andina (p. 3).

prestadores deben pasar por estos circuitos administrativos, y en 2016 se lanzó un proceso de regularización de los prestadores (especialmente en PN Nahuel Huapi y PN Lanín) (fuente: entrevistas), uno de los problemas es que el proceso es largo, lleva mucho tiempo (puede ser un año) (fuente: entrevistas).

En el caso de Concesiones es más complejo, y el proceso tiene deficiencias (fuente: entrevistas). Las concesiones implican grandes inversiones, se requiere un proceso de licitación pública y es todo un circuito mucho más complejo, requiere evaluar también la ecuación económica del proyecto y la sustentabilidad económica, no solo el impacto y la sustentabilidad ambiental (fuente: entrevistas). Dado que la APN se ha regionalizado, estos pliegos en general se manejan en las Direcciones Regionales, no llegan a Casa Central de APN. Entonces, dentro la DN de Conservación (en la Dirección Técnica de Conservación y Uso Público) lo que se hace es definir las especificaciones ambientales de las concesiones (fuente: entrevistas). Dentro de las Direcciones Regionales, y en algunos PN más complejos, existe una Dirección de Conservación y Uso Público, que es el área que gestiona de manera descentralizada los permisos y concesiones, lo que es una ventaja en cuanto a descentralización pero una desventaja en cuanto a que la misma persona es la que tiene que resolver temas muy diversos y no se cuenta con personal capacitado experto en todos los temas requeridos -o es biólogo o es experto en uso público, pero para aprobar estos permisos y concesiones se requieren diversos y múltiples saberes- (fuente: entrevistas).

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es igual para todos, todo proyecto no importa su complejidad, que se haga en PN, tiene que tener la EIA de APN.

La EIA puede ser diferente según la complejidad. Para proyectos muy complejos se requiere un Estudio de Impacto Ambiental para lo que se convoca desde APN un comité de expertos y APN define los requerimientos para integrar el equipo de expertos -diversidad de disciplinas que deben intervenir, experiencia, etc.-, inclusive hay una instancia de participación pública como parte del procedimiento. Luego se compone una comisión evaluadora externa -convocada por la propia APN priorizando la formación e independencia de los integrantes- para someter a revisión el Estudio de Impacto Ambiental y decidir su aprobación o no (fuente: entrevistas).

En caso de proyectos de menor complejidad se procede mediante un Informe de Impacto Ambiental, para el cual APN pone los Términos de Referencia (TdR) y el concesionario debe llevarlo a cabo a su cargo y costo, luego APN lo analiza y aprueba o no (fuente: entrevistas).

Para pequeños prestadores hay una reglamentación (Resolución de 2002, primer reglamento que se actualizó en 2011) que permite otorgar permisos por tres años renovables según el desempeño del prestador (caso PN Nahuel Huapi y PN Arrayanes), son precarios, y además como ya se dijo los límites de carga turística son “improvisados” y se genera mucha presión, los prestadores presionan o no respetan los límites (fuente: entrevistas), y el plazo de tres años resulta corto para que los prestadores hagan inversiones y mejoren sus servicios/instalaciones/embarcaciones (caso PN Nahuel Huapi y PN Arrayanes). También el proceso es burocrático y lento, lleva tiempo la renovación (a veces un año) (fuente: entrevistas).

En síntesis:

Hay dos formas: (i) para grandes infraestructuras/servicios: concesiones, y (ii) para pequeños prestadores: permisos (Resolución de 2002 actualizada a 2011 que reglamenta los permisos turísticos<sup>31</sup>).

El sistema y los procesos de concesiones tienen más regulaciones -según el tamaño debe realizarse una EIA o un Informe de IA con procesos diferenciados-, es más organizado y mejor establecido, mientras que el de permisos es más precario -por ejemplo se basa en límites de carga improvisados-, es más una solución de compromiso para sortear los conflictos que igual no logran resolverse. Actualmente son más los permisos que las concesiones, es decir, es más lo que se gestiona con el sistema más precario (fuente: entrevista).

---

<sup>31</sup> Mencionado en el sitio web de APN, Normativa, link roto (revisado a 20/04/2019).

## **CAPÍTULO 3. FINANCIAMIENTO DEL TURISMO Y LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LAS AP Y SUS ENTORNOS**

### **3.1. Las inversiones en infraestructura para la mejora de la competitividad turística. Destinos, corredores, municipios y Áreas Protegidas**

Tal como se señala en los análisis precedentes, un destino turístico para ser atractivo para un mercado cada vez más exigente requiere infraestructuras generales vinculadas al desarrollo y al acceso a una calidad de vida adecuada básica para la población y para los visitantes y turistas. Además, requiere infraestructuras específicas para el despliegue del turismo, ya sea para facilitar el acceso al destino, para facilitar el acceso y disfrute de los atractivos turísticos, y para la mejora de la experiencia turística del visitante y turista en general.

Este amplio abanico de infraestructuras puede tener distinto tipo de financiamiento, y puede ser priorizado desde diferentes instancias de gobierno, organismos, procesos de planificación, programas o planes de inversión; gestionado desde diferentes organismos del Estado, y con participación público-público y público-privada mediante diversos tipos de estructuras más o menos formalizadas y autónomas (agencias de gobierno).

Por su parte, tal como se señala anteriormente, la gestión de las Áreas Protegidas, sus necesidades y recursos, y las infraestructuras para su operación tanto en materia de conservación como de gestión del uso público -incluyendo el turismo entre otros posibles- se enmarca en una estructura estatal determinada y formalmente establecida, diferente de la que corresponde a la gestión de infraestructuras generales para el desarrollo, y de las específicas de cada municipio o entorno del AP que conjuntamente constituyen un destino/área turística que puede ser promovida y gestionada de manera articulada para producir sinergias.

Con base en la estructura de gobernanza analizada en el Informe Preliminar Goldstein (2019a), que abarca la gestión del turismo y de las Áreas Protegidas en el nivel nacional y su articulación con los niveles subnacionales (sin analizar los niveles subnacionales en sí ya que éstos son variables para cada caso), analizamos en particular a continuación lo acontecido con las infraestructuras para el desarrollo y para el turismo en las Áreas Protegidas y sus entornos, en el marco del PFETS (período 2005-2015) y en el marco del PIG (2016-mediados del 2018).

Prioridades y visión. Motivaciones y compromisos nacionales.

A partir de los ODS 2030, que se acuerdan en Septiembre de 2015, el gobierno nacional avanza en su implementación en Argentina, en los tres niveles de gobierno. Este proceso no es inmediato ni fácil, y para el caso del Ministerio de Turismo se priorizaron en una primera etapa el ODS 8 (empleo), y con base en la estrategia general del gobierno nacional de priorizar los compromisos para el 2030 vinculados al Cambio Climático, el Ministerio de Turismo se fija como prioridad contribuir en este sentido generando herramientas e instrumentos y una forma de pensar la infraestructura turística que contribuyan a la adaptación urgente que requiere Argentina (fuente: entrevistas).

#### ¿Cómo se establecen las prioridades (antes y ahora)?

En el período 2005-2015 el marco general para las inversiones y desarrollo de infraestructura en el territorio nacional es el Plan Estratégico Territorial (PET), en sus tres versiones que surgen de su actualización cíclica: avances I, II, III (2008-2011 y 2015 respectivamente) y que se articula con el IIRSA -plan de integración de infraestructura regional Sudamericana.

Mientras que a partir del 2016 se plantea un nuevo plan de infraestructura para el desarrollo, el Plan Belgrano, que prioriza las necesidades de infraestructura de las diez provincias del Norte del país: Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja, Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Misiones y Corrientes.

Es de notar que el PET permitió generar un mapa que plantea un nuevo modelo territorial para Argentina -conectividad, flujos, corredores bioceánicos, entre otros atributos- que se organiza en el modelo deseado que plantea el PET (en Anexo I en Goldstein (2019c)), y que es un instrumento que se continuó utilizando como punto de partida para las instancias de planificación en turismo, y actualmente sigue siendo la visión a la que se apunta (fuente: entrevistas).

En el marco del PFETS (2005-2015) todo el plan de turismo sentaba sus bases en el Plan Estratégico Territorial (PET): para establecer las prioridades de inversión turística se miraba lo que estaba priorizado en el PET, se analizaba para cada municipio si era un destino prioritario turístico, y entonces se complementaba con lo que desde el MINTUR se podía aportar (fuente: entrevistas).

Ahora, a partir del 2016, se planteó otra estrategia desde el gobierno nacional, que parte de la idea de que ciertamente el Norte y el Litoral tienen una asimetría respecto al resto del país muy notable, en cuanto a desarrollo y condiciones, que se reflejan por ejemplo en las posibilidades de obtener un trabajo en Jujuy que es “cinco veces menos que en Buenos Aires” (fuente: entrevistas). De esta manera se utilizó el Plan Belgrano como punto de

partida y nuevo planteo para el desarrollo de infraestructura, para equilibrar las oportunidades en todo el país poniendo énfasis en el Norte y el Litoral. Así el turismo suma en el mismo sentido, y se visualiza como una oportunidad de generar trabajo, ya que no hay posibilidades concretas de generar otras industrias, pero *“sí se puede ayudar a las tejedoras locales, a los guías locales, a los prestadores locales de turismo, con un impacto rápido, sustentable y que tiene proyección en el tiempo”* (fuente: entrevistas), es decir, se plantea que el objetivo es acortar la brecha Norte-Sur en el país (fuente: entrevistas).

En este sentido, en el PFETS se planteó un mapa federal basado en regiones turísticas, a partir de las cuales se implementaron las etapas de planificación, identificación de oportunidades, priorización y ejecución de manera descentralizada hacia las provincias y municipios. Las seis regiones del PFETS fueron: Buenos Aires (Provincia de Buenos Aires y CA de Buenos Aires); Córdoba (Provincia de Córdoba); Cuyo (Provincias de San Juan, San Luis, Mendoza); Patagonia (Provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur); Noroeste (Provincias de Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja); Litoral (Provincias de Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe) (MINTUR, 2015a, p. 125).

Por el contrario, en la gestión iniciada en 2016, el mapa turístico se plantea, como se ha señalado, con base en las prioridades establecidas para el Plan Belgrano, considerando cuatro regiones -aunque las regiones Centro y Patagonia no están formalmente identificadas se puede considerar que se las agrupa por problemáticas comunes-: Norte (las diez Provincias priorizadas: Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes); Centro (Mendoza, San Luis, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos); Buenos Aires (Buenos Aires, CA de Buenos Aires); Patagonia (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur) (fuente: entrevistas).

Entre el 2016 y mitad del 2018 (fecha hasta la que analizamos en esta investigación), la prioridad estuvo centrada en la región Norte, y desde la estrategia del MINTUR se planteó priorizar el desarrollo de los destinos turísticos a partir de la puesta en valor de sus activos naturales y culturales, dando continuidad a lo ya iniciado en el PFETS, pero a su vez agregando una mirada integradora a lo propio de cada territorio, mediante la conformación de corredores interprovinciales -e inclusive con potencial alcance regional-, uno basado en la naturaleza: el Corredor Ecoturístico del Litoral, y otro basado en la cultura: el corredor Jesuítico, y en ambos casos potenciando tanto las riquezas naturales como culturales de cada región y generando experiencias atractivas para el turista que destaquen y potencien

cada localidad con base en sus características diferenciales, de manera de que el turista que ya visita los lugares más demandados -como por ejemplo el PN Iguazú- se sienta motivado a extender su estadía y visitar otros sitios cercanos con oferta de experiencias de valor y únicas (fuente: entrevistas).

En una primera etapa, en el marco del Plan Belgrano, en relación a infraestructura para el turismo se potenció el Corredor Ecoturístico del Litoral, se mejoraron aeropuertos, poniendo en valor cinco puertos de la hidrovía Paraná-Paraguay, la mejora de la conectividad terrestre, continuando con la creación de Parques Nacionales (Iberá y El Impenetrable), poniendo en valor pueblos jesuitas de Misiones y Corrientes que también se vinculan al Programa Misiones Jesuíticas con los pueblos jesuitas de Córdoba y el Noroeste -y eventualmente conformando un corredor internacional<sup>32</sup>-. Es decir, se trabaja con ejes temáticos concretos -naturaleza con ecoturismo y cultura con misiones jesuíticas- en todo el territorio priorizado -la región Norte-, articulando desde Nación con infraestructura para el desarrollo a través del Plan Belgrano e infraestructura turística desde el MINTUR, y con el trabajo en provincias y municipios a nivel territorial para la puesta en valor de los activos turísticos de naturaleza y cultura y las infraestructuras básicas en cada jurisdicción, incluyendo APN en lo concerniente a los PN (fuente: entrevistas). Además, se trabaja en la generación de ofertas y productos turísticos que creen experiencias diferenciadas, únicas, y propuestas de valor para el turismo nacional e internacional.

En este sentido, desde el gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Turismo/Secretaría de Turismo, a lo largo del período analizado en esta investigación, se han utilizado diferentes mecanismos complementarios de financiamiento para promover la inversión en infraestructuras para el turismo, en articulación con la inversión en infraestructuras para el desarrollo. Estos mecanismos combinados articulan la inversión desde diferentes áreas de gobierno, desde diferentes niveles de gobierno, con fondos propios del MINTUR/SECTUR y fondos de financiamiento internacional, y el estímulo a la inversión del sector privado.

En el Informe Preliminar Goldstein (2019c) analizamos en detalle estas diversas estrategias encaradas en el período 2005-2018, con sus diferencias y continuidades entre las dos gestiones de gobierno abarcadas (2005-2015 y 2016-2018), y enfocando específicamente

---

<sup>32</sup> Proyecto Regional BID RG-T3217 Apoyo a la Integración Turística Regional a través de las Misiones Jesuíticas. Ver información completa en: <https://www.iadb.org/es/project/RG-T3217> (consultado 18/02/2019).

los aspectos de gobernanza implicados en cada caso y las herramientas de gestión implementadas, además de señalar los productos y resultados alcanzados en cada caso. Sintetizamos a continuación los principales hallazgos.

### **3.2. Financiamiento externo: infraestructuras para el desarrollo y el turismo sostenible en AP y sus entornos**

Sintetizamos aquí los aspectos fundamentales de la Sección 2 del Informe Preliminar Goldstein (2019c, pp. 6-20).

En línea con los planes estratégicos nacionales de turismo (PFETS 2015, PFETS 2020, PFETS 2025 virtualmente reemplazado por el PIG 2016-2019), el financiamiento externo recibido en el período estudiado, relativo a infraestructura y turismo y que tal como se plantea en esta investigación contribuya a fortalecer las AP y sus entornos como destinos turísticos sostenibles, incluye:

a) Dos préstamos del BID, sucesivos y vinculados directamente a la mejora de la competitividad turística y al desarrollo de corredores turísticos (ver detalles de ambos proyectos en Goldstein (2019c, pp. 6-15)):

**BID 1648/OC-AR (Programa BID AR-1004)**<sup>33</sup>, formulado y ejecutado entre 2005 y 2010, monto 56 M U\$S total: 33 MU\$S BID, 23 M U\$S contraparte local;  
**BID 2606/OC-AR (Programa BID AR-L1071)**<sup>34</sup>, formulado en 2011 e iniciado en 2012, proyectado para cinco años y a 2018 aún no finalizado (se proyecta finalizar en 2019), Monto total de 105 M U\$S: 80 M U\$S del BID y 25 M U\$S de la contraparte local.

Los que presentan una continuidad y evolución positiva en su enfoque a partir de las lecciones aprendidas del primero y que permiten para el segundo:

- (i) la identificación de problemas prioritarios (concentración de visitas en sólo tres PN; ineficiencia en el uso de la capacidad turística instalada) y la selección de una estrategia basada en el aprovechamiento de las riquezas naturales cobijadas en los PN para impactar en el desarrollo sostenible de los municipios colindantes;
- (ii) ajustar los objetivos y metas a la mejora de las AP y sus municipios cercanos, priorizando:
  - Inicialmente (a 2011): seis corredores de alto potencial tanto turístico como de impacto en el desarrollo sostenible de las comunidades locales, y que albergan las quince AP/PN de mayor atractivo turístico, distribuidos en todo el territorio nacional:

<sup>33</sup> Préstamo BID 1648/OC-AR, ver: Proyecto BID AR-1004 en <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1004> (consultado 18/02/2019).

<sup>34</sup> Préstamo BID AR-L1071 Desarrollo de Corredores Turísticos (2606/OC-AR), información completa ver: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1071> (consultado 18/02/2019).

corredor de Los Lagos; corredor del Alto Paraná; corredor RN 40 Patagonia Austral; corredor de la Costa Patagónica; Puerta Ushuaia-Área Corazón de la Isla de Tierra del Fuego, y Áreas Talampaya-Ischigualasto en el corredor Rodeo-Valle Fértil (fuentes: <https://www.parquesnacionales.gob.ar/institucional/ucefe/>, consultado 20/02/2019 y MINTUR (2015a, p. 268)). Y las quince AP/PN en cada corredor: PN de Tierra de Fuego, PN Los Glaciares, PN Perito Moreno, PN Los Alerces, PN Lago Puelo, PN Nahuel Huapi, PN Arrayanes, PN Lanín, PN Laguna Blanca, PN Iguazú, PN Monte León, Parque Interjurisdiccional Isla Pingüino; Monumento Natural Bosques Petrificados, PNyCH UNESCO PN Talampaya/PP Ischigualasto (BID, 2011, p. 7).

- A partir de 2016: se realiza una revisión de prioridades y se agregan nuevos corredores al proyecto, en línea con la estrategia de la nueva gestión, vinculada al desarrollo del Norte del país y en materia de turismo al lanzamiento del Corredor Ecoturístico del Litoral y al desarrollo del Corredor Jesuítico: Área Esteros del Iberá (Corrientes); Área Bañado La Estrella (Formosa); Área Impenetrable (Chaco); Área Salto Moconá (Misiones); Área Mar Chiquita (Córdoba); Área Jujuy (fuente: <http://www.turismo.gov.ar/uepi/2606>, consultado 20/02/2019).

(iii) mejorar los mecanismos de implementación mediante el fortalecimiento de las herramientas de gestión: se establecen requisitos que fortalezcan la institucionalidad de los municipios y AP como condición para recibir la inversión en obras.

**Entre los que alcanzan al 31 de diciembre del 2014 un relativo progreso respecto a las metas planteadas:**

contar con Planes Estratégicos para los Corredores; Planes de Manejo/Gestión en las AP; Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios; implementación de directrices ambientales en municipios; y mejora de la gestión organizacional de prestadores turísticos a través del SACT;

**Entre los de escaso o nulo avance a 2014 respecto a los avances planteados:**

informes de supervisión ambiental (17%); y nulos avances en medición de huella de carbono; protocolos y planes de contingencia y seguridad en PN; plataformas tecnológicas para la gestión integral y participativa de los corredores; sistemas integrales de monitoreo ambiental y social, y tampoco estudios de capacidad de carga en las AP -previstos en los objetivos-.

Fuente: MINTUR (2015b, p. 12) Programa BID 2606/OC-AR (AR-L1071) Desarrollo de Corredores Turísticos. Avance físico al 31 de Diciembre de 2014. (Puede consultarse en Goldstein (2019c, pp. 10-12)).

(iv) Obras de infraestructura.

La inversión en infraestructura presenta retrasos a fines del 2014, con un 38% cumplido respecto a la meta propuesta, aunque su distribución geográfica muestra una relativa equidad ya que se informa (a Diciembre de 2014) un total de inversión en obras de casi 19 M de U\$\$, de los cuales 5,654 M U\$\$ fueron para los corredores

de la región Patagonia; 6,716 M U\$S fueron para la región Litoral; 3,574 M U\$S para el corredor Villa Unión-Valle Fértil; y 2,992 M U\$S para el resto del país.

Fuente: MINTUR (2015b, p. 12 y 25) Programa BID 2606/OC-AR (AR-L1071) Desarrollo de Corredores Turísticos. Avance físico al 31 de Diciembre de 2014. (Puede consultarse en Goldstein (2019c, pp. 10-13)).

Los resultados alcanzados del segundo proyecto, a junio de 2018 y luego de la reformulación de prioridades efectuada en 2016, indican que a dicha fecha el desembolso efectivizado es del 51,13% y los resultados muestran los mayores avances en obras, capacitación a gestores y certificación de prestadores en el marco del SACT (BID, 2018b, pp. 7-8), disponible en Goldstein (2019c, p. 14)); avances en el fortalecimiento de las AP nacionales mediante planes de gestión y de uso público y proyectos específicos (p. 14), y escasos o nulos resultados en los aspectos vinculados al fortalecimiento institucional de la gestión turística en red en los municipios, la participación de actores locales y el desarrollo de las comunidades originarias (BID, 2018b, pp. 7-8), disponible en Goldstein (2019c, p. 14)), entre otros aspectos fundamentales que proponía originalmente el proyecto.

b) Dos proyectos relevantes para el desarrollo sostenible de los municipios turísticos, relativos a la gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU) (ver detalles de ambos proyectos en Goldstein (2019c, pp. 15-19)):

**(i) Programa BID AR-L1025, préstamo 1868/OC-AR<sup>35</sup>, Programa de GIRSU en municipios turísticos** (BID, 2018a). Monto total asignado de 60 M de U\$S por BID y 15M de U\$S por la contraparte local (BID, 2018a, p. 1, p. 5). El Programa se dividió en **dos subprogramas: (i) municipios turísticos colindantes con AP (a cargo de la SECTUR/MINTUR)** que recibió 39,8 M U\$S de préstamo y 10 M U\$S de contraparte local (p. 11)), y **(ii) otros municipios turísticos (a cargo de la SAyDS)** al que se asignó el resto del préstamo (p. 4).

El problema central que enfocó este proyecto es la necesidad de establecer procesos para el procesamiento de los residuos sólidos generados en las AP, que por normativa no pueden ser procesados dentro de las propias AP -tanto nacionales como provinciales- y deben ser llevados y procesados en los municipios adyacentes, quedando entonces la gestión y disposición final de estos residuos a cargo de los municipios (BID, 2018a, p. 3). Las soluciones se implementaron según las condiciones de cada municipio: construcción de terrenos sanitarios sostenibles; plantas de transferencia de residuos sólidos urbanos (RSU); plantas de separación de elementos recuperables; plantas de separación y transferencia; cierre de basurales existentes (SECTUR-UEPFI, s/f, pp. 5-6). Los principales problemas de

<sup>35</sup> Programa BID de GIRSU para Municipios Turísticos (Proyecto AR-L1025), información completa disponible en <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1025> (consultado 18/02/2019).

gestión enfrentados durante la implementación de este proyecto giraron en torno a: cambios de funcionarios y de la organización institucional en el nivel nacional de gobierno; transferencia de funciones entre Secretarías/Ministerios y Jefatura de Gabinete; demoras y falta de adecuación de procedimientos, llegando a duplicar el tiempo previsto (BID, 2018a, p. 5). Además demoras en los acuerdos inter-institucionales entre agencias y niveles de gobierno que causaron atrasos en la preparación y ejecución de proyectos, especialmente en las soluciones regionales que involucraron a más de un municipio o a un AP y un municipio colindante, dificultando la implementación de soluciones previamente acordadas o parcialmente construidas entre otros motivos por la resistencia de las comunidades a recibir residuos de otro municipio o jurisdicción (pp. 12-13). Con base en estos problemas, se generaron recomendaciones para futuros programas: incentivar soluciones regionales; estudiar y proponer incentivos para el municipio receptor (menores tributos, menores costos); iniciar tempranamente las negociaciones y acuerdos; no desarrollar los proyectos ejecutivos antes de que estén firmados los convenios correspondientes (p. 17). Y en particular para encarar el problema del escaso volumen de material reciclable y la distancia de los municipios y AP a las plantas de reciclado, se recomiendan tres estrategias: estudios de factibilidad de distintas alternativas en todo el territorio; estudios locales de alternativas según las pautas socio-culturales y de consumo de cada lugar; mayor promoción de la separación en origen mediante acciones socio-educativas y normativas; estudios de factibilidad para incentivar la participación privada y estrategias de sostenibilidad financiera de los servicios (tasas de cargo por contaminación); participación y fortalecimiento de la comunidad; transparencia y difusión de metas y logros, entre otros (pp. 18-19).

Los municipios y AP beneficiadas con el proyecto fueron:

| <b>Municipio</b>                     | <b>Provincia</b> | <b>AP cercana (PN)</b> |
|--------------------------------------|------------------|------------------------|
| Villa Unión                          | La Rioja         | PN Talampaya           |
| Puerto Iguazú                        | Misiones         | PN Iguazú              |
| El Bolsón                            | Río Negro        | PN Lago Puelo          |
| San Martín de los Andes              | Neuquén          | PN Lanín               |
| Junín de los Andes                   | Neuquén          | PN Lanín               |
| Esquel - Trevelín                    | Chubut           | PN Los Alerces         |
| Villa La Angostura - Villa Traful    | Neuquén          | PN Arrayanes           |
| San Carlos de Bariloche y Dina Huapi | Río Negro        | PN Nahuel Huapi        |
| El Calafate                          | Santa Cruz       | PN Los Glaciares       |

Proyecto BID Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos. Municipios y PN beneficiados. (Proyecto AR-L1025) (Fuente: <http://www.turismo.gov.ar/uepi/1868>, consultado 18/02/2019)

**(ii) Programa BID GIRSU 3249/OC-AR (AR-L1151), Programa de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos para Municipios Turísticos y Pequeños GIRSU Etapa II, dividido en dos sub-programas. El sub-programa II para municipios turísticos a cargo del MINTUR/SECTUR, y el sub-programa I para municipios mayores a 20 mil habitantes, a cargo de la SAyDS.** (BID, 2014a, ANEXO ÚNICO, p. 1). El costo total del Programa es de 187,5 M U\$\$ (150 M U\$\$ BID y 37,5 M U\$\$ contraparte local) (p. 2). El Sub-programa II a ser ejecutado por el MINTUR/SECTUR asciende a 62,5 M U\$\$ totales (50 M U\$\$ BID y 12,5 M U\$\$ contraparte local) (pp. 3-4). A ejecutarse en 5 años, a partir de 2014.

Este programa capitalizó las lecciones aprendidas del anterior GIRSU, a partir de las cuales se estableció como objetivo “disminuir la disposición de residuos sólidos urbanos (RSU) en basurales a cielo abierto (BCA) e incrementar la disposición adecuada de los mismos en rellenos sanitarios diseñados, construidos y operados adecuadamente en centros urbanos y municipios turísticos” (p. 1), financiando “acciones e iniciativas de educación y concientización, separación en origen, recolección, saneamiento de BCA existentes orientadas a promover la gestión integral de residuos sólidos (RS)” (pp. 1-2). Mediante tres componentes que incluyen: la mejora de la gestión operativa; la infraestructura y equipamiento para recuperación, reciclado, recolección y disposición final de los RSU; la gestión ambiental y social (aprovechamiento de RSU y formalización e inclusión de recicladores) (pp. 1-2). Y se establece un conjunto de condiciones de elegibilidad para la priorización de proyectos: ser municipio turístico según el PFETS; suscribir el convenio marco correspondiente al Programa; acreditar titularidad del predio y condiciones de uso del suelo donde se implementará la solución; contar con un ente prestador legalmente constituido; cumplir los requisitos ambientales y sociales de impacto socio-ambiental; sostenibilidad social, económica, financiera, ambiental y de continuidad de la prestación y cobertura de los costos de operación y mantenimiento a mediano plazo (pp. 4-5) ya que al finalizar las obras se prevé la transferencia de los activos a los municipios o provincias correspondientes para su gestión operativa (p. 5).

El portafolio de proyectos iniciales incluye los municipios turísticos de Mar del Plata; Municipios de la Costa, Madariaga y General Lavalle en la Provincia de Buenos Aires; Ciudad de Mendoza y alrededores; Departamento de Chilecito en La Rioja; Villa Carlos Paz en Córdoba; Ushuaia en Tierra del Fuego (BID, s/f), luego se incluyen San Pedro (Provincia de Buenos Aires), la Provincia de Catamarca (fuente: sitio web del BID, proyecto AR-L1151: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1151>, consultado 20/02/2019) (en Catamarca el Plan integral provincial de GIRSU).

Los resultados alcanzados a Junio del 2018 (BID, 2018c) reflejan un desembolso del 37% siendo la fecha esperada de finalización 2019.

Para el sub-programa II (municipios turísticos) se observan avances escasos en los componentes I y II (capacidad operativa y obras) en relación a los objetivos para 2019, y más significativos en el componente III (inclusión social) (BID, 2018c, pp. 4-5).

c) El Programa de Desarrollo Vial de la Ruta 40 Fase II (Préstamo CAF 7970), aprobado el 15/11/2012 por 168 M U\$\$, desembolsado. Unidad Ejecutora Dirección Nacional de Vialidad (DNV) del Ministerio de Transporte de la Nación - Unidad Coordinadora del Programa (UCP) (fuente: AGN, 2018) (fuente: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1194485489-10> buscador de proyectos, para Argentina, desde 2005) (consultado 22/02/2019).

### **3.3. Programa Nacional de Inversión en Turismo (PNIT)**

El análisis completo de este Programa puede consultarse en Goldstein (2019c, pp. 20-25).

Sintetizamos a continuación los principales hallazgos.

El PNIT es creado por la LNT (en su Capítulo III, y reglamentado en el Decreto Reglamentario de la LNT Decreto 1297/2006), como instrumento para optimizar la inversión pública en el área.

Su objetivo principal es “lograr una planificación concertada de la inversión pública entre la Nación, las provincias y los municipios, a fin de cooperar con el fortalecimiento de la oferta y el desarrollo sustentable de los espacios y productos turísticos argentinos, teniendo en consideración los espacios priorizados del Mapa de Oportunidades del PFETS” (MINTUR, 2015a, p. 262).

Con el fin de contribuir a igualar las oportunidades de avance equitativo del sector a partir del financiamiento de obras para la puesta en valor de destinos (consolidados y emergentes) que alienten la diversificación de productos, el redireccionamiento de los flujos de demanda, eviten la estacionalidad y concentración de los usuarios y amplíen el espectro territorial y temporal (p.262).

Sintéticamente, el mecanismo de funcionamiento del PNIT establece que:

- El PNIT incluye inversiones de interés turístico a ser financiadas por el Estado Nacional LNT, art. 34).
- Los recursos se asignarán en el presupuesto anual y se distribuirán los créditos a las jurisdicciones y subjurisdicciones y programas con competencia en cada caso (LNT, art. 35).
- El procedimiento (LNT, art. 36): las provincias remiten a la AA (SECTUR/MINTUR) las propuestas; la AA selecciona los proyectos convenientes y viables según normativa

del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); los proyectos aprobados se integran al PNIT y éste se eleva al CFT para su elevación.

- La facultad de la AA de elaborar el PNIT y de descentralizar su ejecución hacia otros organismos del sector público nacional según las características de la obra a ejecutar y la necesidad y conveniencia (DR, art. 26); y se reflejarán los créditos correspondientes en la Ley de Presupuesto Nacional (art. 26);
- Los criterios para seleccionar los proyectos se guían por los objetivos del art. 32 de la LNT, a saber (DR, art. 27): distribución equitativa por región, categoría del atractivo y servicios complementarios; documentación técnica aprobada y respaldo técnico y administrativo para su ejecución; inserción del proyecto en planes nacionales de desarrollo sustentable o el PFETS;
- Se alienta a las provincias a generar una estructura equivalente en sus jurisdicciones (DR, art. 30).

Fuente: LNT (Ley Nacional de Turismo 25.997/2005). Cap. III. Programa Nacional de Inversiones Turísticas. Y DR (Decreto Reglamentario 1297/2006).

Es de notar que en este mecanismo es fundamental la capacidad de las provincias, y de los propios municipios, para incidir en la priorización de sus necesidades de inversión (fuente: entrevistas), y para lograr los objetivos también es importante que el esfuerzo de los tres niveles de gobierno, inclusive de los prestadores privados y la comunidad de cada localidad, se articulen y potencien para lograr poner en valor un destino turístico (fuente: entrevistas). También requiere que los municipios tengan capacidades para identificar sus necesidades y requerimientos, que el proyecto sea en un área pública/territorio fiscal, fundamentarlo, diseñarlo, presupuestarlo, realizar los planos, es decir, elaborar un proyecto es un proceso largo y complejo para los municipios y aunque pueden ser asistidos por la provincia, muchos municipios no presentan proyectos (fuente: entrevistas). Ante esta situación detectada el equipo del MINTUR en ocasiones ha viajado a los municipios para asistirlos en plantear un plan de inversiones, pero los recursos humanos son escasos y no se pueden cubrir todas las necesidades en todo el territorio nacional (fuente: entrevistas). En este esquema Nación contribuye con el 70% de los costos de inversión, y entre la provincia y el municipio (contraparte local) cubren el restante 30%, según las prioridades y el plan de inversiones de cada provincia y municipio (fuentes: entrevistas; MINTUR (2015a, p. 263)).

El PNIT financia obras turísticas tales como senderos, pasarelas, miradores, observatorios de aves, grupos sanitarios, centros de informes e interpretación, alentando a la eliminación de barreras arquitectónicas y el uso de energías renovables, entre otros (MINTUR, 2015a, p. 262), con base en la siguiente tipología (MINTUR, 2015a, p. 262) (fuente: entrevistas):

- A. Unidades de información e instalaciones turísticas
- B. Conservación del patrimonio turístico
- C. Señalética turística
- D. Obras de interés turístico (red de agua, aeropuertos, pavimentación de rutas, entre otros posibles, cuya ejecución depende de otros organismos)

Esta última categoría es el tipo de inversión que requiere articulación, coordinación y cooperación en los tres niveles de gestión para consensuar y concretar una visión integral del desarrollo territorial local.

En el período 2003-2014 en el marco del PNIT se concretaron 256 obras en las 23 provincias, en 180 municipios y 14 PN, por un monto de 51 M de pesos argentinos (MINTUR, 2015a, p. 263) equivalentes a 9,5 M U\$S (estimado propio, en cuadro siguiente). En detalle, por provincia/año se detallan las obras y montos transferidos:

| Año                                     | Provincia / PN  | Cantidad de Obras | Monto transferido |                                  |
|---|---|-------------------|-------------------|----------------------------------|
|   |   |                   | \$ Argentinos     | U\$S (cotización promedio anual) |
| (Fuente: MINTUR, 2015a, p. 264) Cuadro. |   |                   |                   | (elaboración propia)             |
| 2003                                    | Jujuy   | 2                 | 18.180            | 6.171<br>(2,946)                 |
| 2004                                    | Jujuy, Tucumán, Catamarca, La Rioja<br>Corrientes<br>Córdoba<br>San Luis<br>Buenos Aires<br>La Pampa, Neuquén, Santa Cruz   | 22                | 935.300           | 317.481<br>(2,946)               |
| 2005                                    | Jujuy, Tucumán, La Rioja<br>Santa Fe<br>San Juan<br>Buenos Aires<br>Neuquén, Río Negro, Santa Cruz  | 14                | 1.185.000         | 404.299<br>(2,931)               |
| 2006                                    | Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero,<br>Catamarca, La Rioja<br>Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Chaco, Santa Fe<br>Mendoza<br>Córdoba<br>Buenos Aires<br>Neuquén, Río Negro, Santa Cruz | 46                | 3.783.408         | 1.229.177<br>(3,078)             |
| 2007                                    | Salta, Tucumán<br>Chaco<br>Tierra del Fuego<br>Parques Nacionales   | 8                 | 478.900           | 153.494<br>(3,12)                |
| 2008                                    | Tucumán, Catamarca, Salta, Jujuy<br>Entre Ríos, Formosa, Misiones, Corrientes<br>Córdoba<br>San Luis<br>Santa Cruz, Neuquén, Tierra del Fuego   | 22                | 1.315.250         | 413.601<br>(3,18)                |
| 2009                                    | Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca,<br>Corrientes, Santa Fe, Formosa, Entre Ríos  | 18                | 1.329.291         | 354.667                          |

|                |  |                        |                               |                                       |
|----------------|--|------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|
|                | Mendoza<br>CABA<br>Neuquén, Chubut, Tierra del Fuego   |                        |                               | (3,748)                               |
| 2010           | Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca,<br>Corrientes, Entre Ríos, Chaco<br>Córdoba<br>Mendoza<br>Neuquén, Chubut, Tierra del Fuego, Río Negro                       | 19                     | 1.555.802                     | 396.585<br>(3,923)                    |
| 2011           | Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, La<br>Rioja,<br>Misiones, Entre Ríos, Formosa, Santa Fe<br>Córdoba<br>Neuquén, Chubut, Tierra del Fuego            | 23                     | 1.892.285                     | 460.410<br>(4,11)                     |
| 2012           | Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero,<br>Catamarca, La Rioja<br>Misiones, Chaco, Entre Ríos, Santa Fe<br>Córdoba<br>San Juan, Mendoza<br>Neuquén, Chubut | 29                     | 11.311.412                    | 2.340.938<br>(4,832)                  |
| 2013           | Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, La<br>Rioja<br>Misiones<br>Córdoba<br>Mendoza, San Luis<br>Buenos Aires  | 35                     | 6.782.485                     | 1.118.115<br>(6,066)                  |
| 2014           | Jujuy, Salta, Tucumán, La Rioja<br>Corrientes, Entre Ríos, Chaco, Santa Fe,<br>Buenos Aires<br>Río Negro, Neuquén, Chubut, La Pampa, Tierra<br>del Fuego       | 18                     | 20.321.450                    | 2.335.799<br>(8,7)                    |
| <b>Totales</b> | <b>6 regiones turísticas / todas las provincias y<br/>CABA / PN<br/>(beneficiarios)</b>  | <b>256<br/>(obras)</b> | <b>50.908.763<br/>(\$ Ar)</b> | <b>9.530.737<br/>(U\$S estimados)</b> |

Fuentes: MINTUR (2015a, p. 264), cotización dólar promedio anual para el período 2003-2014 fuente Banco Mundial (disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.ATLS?locations=AR>, consultado 20/02/2019).

#### Resultados entre 2015-2018 (fuente: MINTUR (2018)).

A partir de la gestión iniciada en 2016 se organiza la inversión pública bajo la forma de Plan Nacional de Infraestructura Turística de manera de visualizar de manera conjunta la inversión pública ya sea que reciba fondos del propio MINTUR (PNIT) o de financiamiento externo -en particular los programas BID vigentes-.

En esta gestión, como se ha señalado anteriormente, el mapa de oportunidades turísticas considera cuatro regiones: Norte (Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes); Centro (San Juan, Mendoza, San Luis, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos); Buenos Aires (Buenos Aires y CABA); Patagonia (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur).

Con fondos propios del PNIT, se identifican entre 2015-2018 las siguientes inversiones, todas vinculadas con la riqueza escénica, paisajística, natural, cultural, arqueológica e histórica de las diversas provincias beneficiadas:

| Provincia  | Cantidad de obras finalizadas                                 | Provincia           | Cantidad de obras en ejecución                            |
|------------|---|---------------------|---|
| Jujuy      | 1. Puesta en valor Tren Turístico                             | Tucumán             | 1. Refuncionalización del Museo Sitio Pucará              |
| Salta      | 1. Puesta en valor Tren de las Nubes                          | Catamarca           | 1. Mejoramiento y puesta en valor del Dique Las Pirquitas |
| Tucumán    | 1. Complejo Artesanal Los Quilmes                             | La Rioja            | 1. Centro de Información Turística Chilecito              |
| Chaco      | 1. Campo del Cielo  | Santiago del Estero | Camino Real   |
| Corrientes | 1. Centro de Interpretación del Carnaval y el Chamamé         |                     |   |
| Misiones   | 1. Puesta en valor del Centro de Información Turística Iguazú |                     |   |

PNIT. 2015-2018. Programa Nacional de Inversiones Turísticas MINTUR (fuente: MINTUR (2018)) (elaboración propia). (Nota: no se cuenta con información discriminada de los montos correspondientes a estas obras).

### 3.4. Promoción para la inversión privada

En el período 2005-2015 se identifica el programa Incubar Turismo, como un instrumento para el fortalecimiento del empresariado nacional y la promoción de la inversión privada (MINTUR, 2015a, p. 273), que a partir de 2016 continúa bajo el nombre de Emprender Turismo (fuente: entrevistas).

Incubar Turismo se basó en la idea de generar incubadoras de empresas locales en los espacios priorizados en el PFETS, y crear una red de incubadoras a la que se integran las provincias (p. 273). Dichas incubadoras asistieron a los emprendedores para el armado de sus planes de negocios y la consolidación de sus proyectos (p.273), logrando asistir técnicamente a 610 emprendedores distribuidos en los espacios priorizados en torno a las AP y sus municipios vinculados (pp. 275-276).

Además se firmó en 2010 un convenio con el Banco de la Nación Argentina para el financiamiento de MIPyMES de turismo: “Financiamiento de Actividades Productivas para Micro, Pequeña y Mediana Empresa - Línea 400 – Sector Turismo” (p. 276), con un fondeo de 125 M de \$ argentinos y la bonificación del MINTUR de entre 3 y 5 puntos de la tasa nominal de interés (p. 276). Se financiaron 188 emprendimientos, por un total de

67,7 M de \$ argentinos (133 alojamientos, 27 emprendimientos gastronómicos, 7 agencias de viajes y turismo, 12 emprendimientos de servicios complementarios, 6 de transporte turístico, 3 clubes) (p.277).

En el caso de Emprender Turismo, continúa el formato del Programa Incubar, es un programa de adhesión de las provincias, el equipo del Programa va a las provincias que lo solicitan, se presenta el programa a los municipios interesados y sus emprendedores locales, y los interesados reciben una mentoría durante dos años de un mentor local (fuente: entrevistas).

También se continúan las líneas de financiamiento a PyMES, como la línea 400 del Banco Nación (fuente: entrevistas).

Y se han desarrollado convenios de asistencia financiera con el BICE, la línea Nación Leasing, tripartitos entre el gobierno nacional-provincial-CFI (para las provincias de Misiones, Corrientes, Neuquén, San Juan) y entre el MINTUR y Bancos Provinciales (Banco de Corrientes, Fondo para la Transformación y el Crecimiento (FTyC) Mendoza, Banco Tierra del Fuego) por un total de:

|  |
|--|
| 186 emprendimientos, inversión total 1.809 M \$ argentinos, monto solicitado 986 M \$ argentinos (MINTUR, 2018). |
|--|

|  |
|--|
| Con la línea de Banco Nación para microemprendedores se financiaron proyectos -a abril de 2018- por un total de 66.330 M \$ argentinos (MINTUR, 2018). |
|--|

Es de destacar que estos emprendimientos ya no están asociados a AP sino a los ejes temáticos que promueve el MINTUR: turismo del vino, gastronómico, alojamientos turísticos de diverso tipo, centros de esquí, bodegas, termas, centros de convenciones, transporte, nuevas líneas aéreas, es decir, grandes o medianos emprendimientos que no necesariamente provienen de las poblaciones locales o las MIPyMES de los territorios más necesitados.

## CAPÍTULO 4. SISTEMA ARGENTINO DE CALIDAD TURÍSTICA: SACT

### 4.1. La Calidad del Turismo como estrategia prioritaria de la política pública

La OMT<sup>36</sup> considera la calidad turística de los destinos como un estadio más avanzado de la calidad de los productos y servicios, y en la Reunión 103 del Consejo Ejecutivo de la OMT, en Málaga en 2016, se aprobó la definición de “calidad de un destino turístico” propuesta por el Comité de Turismo y Competitividad de la OMT: *“la calidad de un destino turístico es resultado de un proceso orientado a atender todas las necesidades de productos y servicios turísticos, los correspondientes requisitos y las expectativas del consumidor a un precio aceptable de conformidad con condiciones contractuales aceptadas mutuamente y con factores subyacentes implícitos como la seguridad, la higiene, la accesibilidad, la comunicación, la infraestructura y los servicios y comodidades públicos. También presenta aspectos relativos a la ética, la transparencia y el respeto del entorno humano, natural y cultural”*.

Fuente: OMT (2016b). La gestión de la calidad, esencial para la competitividad de los destinos turísticos.

Además la OMT/UNWTO reconoce que la Calidad es uno de los factores clave y determinantes para la competitividad de los destinos turísticos, y que es vital para su éxito, por lo que considera que la Gestión Integral de la Calidad es un instrumento competitivo decisivo (UNWTO, 2016b) (traducción propia) y que un enfoque integral para la gestión de la Calidad Turística abarca: Calidad para el cliente; Calidad para el proveedor (la industria); Calidad para la comunidad local y Calidad para el ambiente natural, cultural y humano (UNWTO, 2016b). En este sentido, en la misma nota técnica se señala que, para avanzar en un enfoque integral de la Calidad en destinos se recomienda:

- Adoptar un proceso confiable y eficiente para el involucramiento de todas las partes interesadas;
- Crear sistemas de atributos, parámetros e indicadores adecuados a cada destino, ya que no existe una aproximación que sirva para todos;
- Institucionalizar en el nivel nacional de gobierno un sistema nacional de calidad, para favorecer y reforzar el monitoreo de los procesos y resultados en los destinos;
- Favorecer la cooperación horizontal y vertical entre los involucrados e interesados, tanto públicos como privados, y en toda la cadena de valor;
- Contar con etiquetas/sellos de calidad en destinos, ya que pueden contribuir a comunicar mejor los productos y servicios diferenciados que se ofrecen;
- La Calidad del destino debe considerarse como un parámetro de desempeño prioritario en la visión de largo plazo y la política de turismo en el nivel nacional;

<sup>36</sup> Se usan indistintamente OMT y UNWTO para hacer referencia a la Organización Mundial del Turismo de Naciones Unidas (OMT), o en inglés United Nations World Tourism Organization (UNWTO). Algunos textos en español se citan como OMT, otros en inglés se citan como UNWTO, y la numeración para un mismo año considera si es OMT o UNWTO en cada caso.

- La Calidad debe comunicarse de manera transparente. El cliente debe percibir claramente la relación entre la propuesta de valor y la entrega de valor;
- Una visión integral de la gestión de la Calidad implica: principios para mejorar el marco legal, el encuadre de políticas y las regulaciones; el desarrollo de sistemas de soporte; una estructura de gobernanza eficiente; mecanismos de fortalecimiento de capacidades para las PyMES.

Recomendaciones para avanzar con un enfoque integral de la Calidad Turística. Fuente: (UNWTO, 2016b) (Síntesis, traducción propia).

En cuanto a la relación entre Calidad y Sustentabilidad en turismo, la Nota Técnica de referencia (UNWTO, 2016b) destaca los siguientes puntos:

- La sustentabilidad es un atributo de la Calidad;
- La sustentabilidad ambiental puede englobar diversos parámetros específicos para destinos especializados (costeros, entre otros);
- Algunos ejemplos de atributos de Calidad de un destino incluyen, entre otros posibles: calidad del aire; calidad del mar; clima; senderos y rutas para senderismo y ciclismo; biodiversidad protegida; gastronomía local; flora y fauna; diversidad de productos de turismo responsable; actividades para mitigar la estacionalidad. Estos atributos de Calidad pueden ser medidos y monitoreados;
- Un enfoque integral de Calidad en destinos locales abarca toda la cadena de valor turística local y debe incluirla desde la planificación hasta la comercialización y promoción (marketing);
- El “bienestar” es un segmento en auge e incluye aspectos físicos, mentales, emocionales, ocupacionales, intelectuales y espirituales que pueden integrarse en las experiencias turísticas. Es un estilo de vida con sus motivaciones y dinámica de provisión específica y diferenciada ( no es spa);
- La Calidad en el segmento “bienestar” requiere estándares, normas y aseguramiento de conformidad (cumplimiento) o de calidad, incluyendo fortalecimiento de capacidades y certificaciones;
- Las Áreas Protegidas requieren parámetros de Calidad específicos relativos a la protección de la biodiversidad natural y cultural, la protección de los paisajes. La gestión de la visitación y del turismo en las AP es un desafío crítico;
- Es importante involucrar proactivamente a los actores interesados en la creación de legislaciones y marcos de políticas que afectan a las AP para que aseguren la gestión sostenible de los destinos, para contribuir a maximizar los beneficios sociales y económicos [y ambientales] y minimizar los impactos negativos;
- La Calidad mejora la imagen y posicionamiento de los destinos; debe incluir a toda la cadena de valor; debe incluir entre sus parámetros para el cliente la identidad y autenticidad del destino;
- Las investigación basada en encuestas a clientes contribuye en el monitoreo de la satisfacción del turista/visitante; en la auditoría de la Calidad; en las decisiones de inversiones y en la detección de requerimientos de fortalecimiento de capacidades;

- El segmento MICE (convenciones, negocios) requiere atributos y abordajes diferenciados: mercado, proveedores, motivaciones, estrategias de marketing, modelo de gobernanza, entre otros;
- La Calidad Turística cuenta con herramientas de gestión y monitoreo específicas, tales como programas y certificaciones mediante estándares específicos, algunos ya en marcha;
- El marketing turístico también debe ajustarse a parámetros de Calidad: consistencia, transparencia, información certera y actualizada, el uso y aprovechamiento adecuado de las tecnologías e innovaciones digitales, y de los nuevos enfoques.

Vinculaciones entre Sustentabilidad y Calidad en Turismo. Fuente: UNWTO (2016b) (Síntesis, traducción propia).

Presentamos a continuación en esta sección del TFM los principales hallazgos del Informe Preliminar Análisis del Sistema Argentino de Calidad Turística SACT (Goldstein, 2019d), en el que se analizan en detalle las capacidades estatales y sus dimensiones clave identificadas para esta investigación: el SACT como instrumento de política, los aspectos de gobernanza que operan en su evolución, y las herramientas de gestión que se producen en su marco, en el período 2005-2018. Recordamos aquí que consideramos prioritario el SACT para este TFM, dado su potencial para contribuir en la consolidación de destinos turísticos sostenibles que cuenten con un sector turístico competitivo y con altos estándares de calidad, en línea con los desafíos presentes y futuros, y contribuyendo con impactos positivos al cumplimiento de las metas vinculadas a los ODS 15 (ecosistemas terrestres) y ODS 11 (ciudades sostenibles), tal como analizamos en la sección 3 Marco Teórico de este TFM.

#### **4.2. Marco legal**

La Ley Nacional de Turismo 25.997/2005 (LNT) (2005) establece como uno de sus principios el de la Calidad, definiendo que “es prioridad optimizar la calidad de los destinos y la actividad turística en todas sus áreas, a fin de satisfacer la demanda nacional e internacional”, con el espíritu de desarrollar una cultura de la mejora continua que apunte a la excelencia en todos los servicios y que involucre a todos los actores del sector, mejorando la gestión y la producción, la producción de valor y la innovación (MINTUR, 2015a, p. 44)<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Se usan de manera indistinta SECTUR, MINTUR, SECTUR/MINTUR, MINTUR/SECTUR para nombrar al Ministerio o Secretaría de Gobierno de Turismo. Debido a que durante el período analizado el organismo pasó en repetidas oportunidades de Secretaría de Gobierno a Ministerio de Gobierno y viceversa.

El principio de calidad está indisolublemente ligado al de competitividad (principio 5 de la LNT: “asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo de la actividad”) con una visión sistémica e integral del sector, y ambos al de sustentabilidad (principio 3 Desarrollo Sustentable, LNT: desarrollo sustentable en sus tres ejes básicos económico, social y ambiental), tal como lo reconoce la OMT en la Carta del Turismo Sostenible (OMT, 1995)).

Es decir que desde la LNT se reconoce al Desarrollo Sostenible económico, social y ambiental, como un paradigma orientador de la calidad turística para todo el sector y sus actores involucrados, como medio para lograr la competitividad de los destinos tanto para el turismo interno como para el internacional, a través de la implementación de estrategias de mejora continua basadas en la calidad de los productos y servicios, tanto para destinos como para la industria.

#### **4.3. Planes y programas. El Plan Nacional de Calidad Turística (PNCT)**

Desde su primer versión, el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable PFETS 2015 (2006) establece la gestión de la calidad como una línea estratégica clave y mejorar la calidad del sector constituye uno de los cuatro campos de acción del PFETS (MINTUR-DNCT, s/f, p. 3), de la que surgirán los planes y programas específicos para el despliegue de la cultura de la calidad en todo el Sistema Turístico Nacional (PNCT (SECTUR, 2008)): el Plan Nacional de Calidad Turística (2008) y los programas que lo integran.

El Plan Nacional de Calidad Turística (PNCT) (SECTUR, 2008) elaborado por la Dirección Nacional de Gestión de la Calidad Turística, que se inspira en las experiencias de España, Francia y Australia, se inicia con un diagnóstico de la calidad turística en el sector, la construcción de consensos con los múltiples actores del turismo, y la determinación de un esquema evolutivo y escalonado para la implementación de herramientas de gestión.

A partir de lo cual se crean los programas y proyectos que integran el PNCT:

|   |
|---|
| <b>Plan Nacional de Calidad Turística (PNCT). Programas:</b> (Goldstein, 2019d, pp. 7-9). |
|---|

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• El <b>Programa Federal de Capacitación</b>, que se instrumenta como un servicio que solicitan las provincias con base en los requerimientos detectados en los municipios priorizados para la formación de los funcionarios públicos, las cámaras y organizaciones sectoriales y los prestadores privados locales (PNCT (SECTUR, 2008)).</li><li>• El <b>Programa de Calidad para la Competitividad</b>, que se instrumenta mediante el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT), mediante un conjunto de herramientas diseñadas por los equipos del SACT y la asistencia para su</li></ul> |
|---|

implementación mediante convenios marco de cooperación entre el Ministerio y las provincias que lo soliciten.

El Programa de Calidad para la competitividad, del que nos ocupamos aquí, se destaca por haber logrado consolidar mecanismos de gobernanza -colaboración, cooperación y coordinación- inter jurisdiccional y multiactoral que han continuado y mejorado a través de los cambios de gestión del período que analizamos en este TFM. En este sentido se destaca la coordinación y colaboración inter jurisdiccional entre la Dirección Nacional de Calidad y los equipos del SACT -a cargo del Programa en el nivel nacional- y las oficinas de turismo de las provincias -que articulan con sus respectivos municipios-, quienes a través de los canales institucionales del Consejo Federal de Turismo (CFT) acuerdan las prioridades y los cronogramas de trabajo, siendo el CFT el organismo que oficialmente organiza y prioriza las necesidades provinciales y locales en todo el territorio y coordina con el nivel nacional la resolución y atención, que luego se implementa coordinando directamente los equipos técnicos del Programa con los responsables provinciales y locales (Goldstein, 2019d, p. 19).

También se destacan los mecanismos de gobernanza para la elaboración de las herramientas del SACT (síntesis de Goldstein, 2019d, pp. 13-22 y 29-30):

- la colaboración intra jurisdiccional con organismos estatales tales como universidades nacionales, el CONICET, el MAyDS, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Energía, la APN, el IRAM;
- la colaboración inter jurisdiccional con provincias y municipios -tales como la Secretaría de Deportes y Turismo de la provincia de Buenos Aires y los Municipios de la Costa, de Mar del Plata, de Villa Gesell y de Necochea; el Ministerio de Turismo de Entre Ríos; los municipios de Los Antiguos y de Malargüe, entre otros-;
- y la cooperación con los actores no estatales -organizaciones sociales, cámaras empresariales, expertos, actores locales del sector turístico, vecinos, entre otros-, incluyendo la CAT, la Cámara de Bodegas de Argentina, la Fundación Vida Silvestre, la AHT y la FEGHRA por mencionar sólo algunos ejemplos- quienes han sido siempre convocados desde el Programa para contribuir en la elaboración participativa y multiactoral de las diversas herramientas que conforman el SACT, en sus distintas etapas y versiones a lo largo del período analizado (2005-2018).

#### **4.4. El Sistema Argentino de Calidad Turística SACT: herramientas de gestión**

¿Qué es el SACT?

- El SACT es un conjunto de herramientas operativas, aplicables a todos los actores de la cadena de valor del sector turístico nacional, para promover la cultura de la calidad y la mejora continua de la gestión.
- Las herramientas operativas, graduales, escalables, incrementales, evolutivas, contienen una serie de opciones metodológicas y procedimientos concretos de aplicación inmediata, que pueden adaptarse y adecuarse a las realidades y características de cada destino y de sus grupos sociales (PNCT (SECTUR, 2008)).
- La implantación del SACT requiere del acuerdo previo de todos los actores involucrados: beneficiarios, intermediarios y facilitadores tanto del micro sistema turístico donde se hará la implantación (un destino, un actor de la cadena de valor) y de los organismos de gobierno en los distintos niveles (MINTUR-DNCT, s/f, pp. 6-7).
- El proceso de implantación prevé una serie de etapas, incluyendo: los acuerdos y compromisos previos (pre-lanzamiento); su lanzamiento (difusión y recabar adhesiones de beneficiarios finales); desarrollo (implantación efectiva de la herramienta, según sus especificaciones); evaluación (validación de cumplimiento de requerimientos para acceder al distintivo correspondiente a la herramienta); distinción (entrega de distinciones al completarse el proceso, en acto público); promoción (campañas de promoción con participación de los destinatarios distinguidos por su compromiso con la calidad) (MINTUR-DNCT, s/f, p. 7).
- Los beneficiarios del SACT pueden ser destinos (espacios geográficos donde ocurre el pernocte), sectores (agrupamiento de actividades productivas por rubro) y productos (conjunto de atributos, valores, símbolos y/o contenidos ofrecidos en el mercado para satisfacer una experiencia del cliente) del sistema turístico argentino, en forma individual o colectiva (MINTUR-DNCT, s/f, p. 8).
- El SACT establece niveles de calidad, y las herramientas recomendables para cada nivel. El nivel se evalúa en un pre-diagnóstico para establecer qué herramienta se recomienda a cada beneficiario (MINTUR-DNCT, s/f, p. 9).
- Por sobre el sistema nacional podemos encontrar las normas ISO internacionales, que cuentan también con un sistema gradual progresivo basado en normas, estándares y recomendaciones.
- Tanto para el SACT como para el sistema ISO, y básicamente para los sistemas de calidad, el criterio es que se inicie un programa de Calidad a partir de las Buenas Prácticas, luego se avance con las Recomendaciones, y finalmente se profundice para alcanzar la certificación de una Norma.
- Las Buenas Prácticas, las Recomendaciones y las Directrices no son rígidas, sino que se adaptan y son optativas, en su definición se utilizan terminologías tales como “deberían, podrían”, son sugerencias (fuente: entrevistas), en cambio las Normas son taxativas, deben cumplirse para conquistar la certificación correspondiente, y se utiliza un lenguaje tal como “se debe, se deberá” (fuente: entrevistas).

### Proceso evolutivo

Durante el período analizado (2005-2018) el SACT evolucionó de un modelo piramidal basado en tres niveles -inicial, avanzado y excelencia-, cada uno gestionado desde un programa específico y con herramientas y metodologías propias (ver detalle en Goldstein, 2019d, pp. 12-22). Con base en la experiencia acumulada en SACT incorpora nuevos programas y herramientas y evoluciona hacia un modelo de dos niveles, además de actualizarse e incorporar nuevas demandas, especialmente las vinculadas a la necesidad de contribuir al cumplimiento de las metas comprometidas relativas al Cambio Climático (Acuerdo de París de 2015 al que Argentina adhiere y que a partir de 2016 el gobierno nacional fija como prioridad).

La SECTUR encara además la elaboración de Normas Internacionales basadas en Normas ISO 9001 para Sistemas de Gestión de Calidad e ISO 14001 para Sistemas de Gestión de Calidad Ambiental (ver detalles en Goldstein, 2019d, p. 22).

En síntesis, hoy contamos con el SACT y las Normas Internacionales organizadas de la siguiente forma:

|  |
|--|
| <b>SACT y Normas Internacionales. Herramientas e instrumentos de gestión. Productos del programa de Calidad Turística.</b> |
|--|

|   |
|---|
| <b>Programas SIGO y BBPP</b> bajo la gestión actualmente del ICTA (no del MINTUR/SECTUR). |
|---|

|  |
|--|
| Anteriormente conformaban el nivel inicial de SACT, actualmente no se trabajan estos programas desde el SACT sino desde el organismo mixto público-privado (MINTUR/SECTUR-CAT) ICTA Instituto de Calidad Turística de Argentina. |
|--|

### **Directrices de Gestión** (listadas en Anexo II de Goldstein (2019d))

Son voluntarias. Se conforman con criterios sugeridos, recomendaciones, voluntarios no taxativos, se pactan metas y compromisos y se espera su cumplimiento en un cierto plazo entre 3-4 meses. Se distingue por su cumplimiento. Constituyen el nivel inicial del actual SACT, anteriormente conformaba en nivel intermedio o segundo nivel del SACT):

- a) **Directrices de Gestión turística para municipios;**
- b) **por producto turístico (para prestadores públicos y privados):** son directrices específicas para cada producto;
- c) **transversales (para organizaciones y prestadores tanto públicos como privados):** son directrices temáticas aplicables a todos los productos turísticos, incluyen:
  - i) **DGA Directrices de Gestión Ambiental;**
  - ii) **Directrices de Accesibilidad;**
  - III) **Directrices de Competitividad.**

**Actualmente se está enfocando en el desarrollo de DGA para productos específicos, como son los casos de:**

- **las DGA para Playas y Balnearios,** desarrollada junto con el Programa Ciudades Sostenibles de la SAyDS, recientemente lanzada en la FIT 2019, y
- **las DGA para Áreas Protegidas,** actualmente en desarrollo junto con la SAyDS y APN.

### **Normas**

Son voluntarias, aunque los criterios que incluyen son taxativos de cumplimiento obligatorio. Las Normas requieren Certificación a través de los organismos de certificación debidamente acreditados. Actualmente constituyen el nivel avanzado del SACT -nivel 2-, anteriormente conformaba el nivel 3 del SACT. Incluyendo:

- **Normas de alcance nacional (conjunto de 24 Normas IRAM-SECTUR 2008-2009-2010,** lista completa en Anexo I en Goldstein (2019d)), En el marco del SACT se acompaña en la implantación de programas de mejora continua que acerquen a la conquista de la certificación en estas Normas. La Certificación se efectiviza a través del IRAM.
- **Normas Internacionales ISO.** Incluyen un programa de acompañamiento para alcanzar la certificación en las normas ISO 9001 Sistemas de Gestión de Calidad e ISO 14001 Gestión Ambiental. La certificación se efectiviza a través de la ISO.
- **Norma ISO 18065:2015 para Servicios Turísticos en Áreas Protegidas,** la DN de Calidad Turística integra el Comité de Turismo de ISO TC228 y ha participado activamente en la elaboración de esta Norma.

### **Premios de Excelencia.**

**Premio Nacional de Calidad Turística (PNC)** (anteriormente se contaba con el PNC del que éste es una continuación con mejoras, y los Premios de Excelencia y los Clubes de Excelencia, hoy ambos discontinuados). El Premio Nacional a la Calidad Turística se gestiona desde el Ministerio de Modernización, quien otorga el premio a aquellos organismos que acompañados por el MINTUR han logrado las tres Distinciones progresivas que el MINTUR otorga durante el progreso de su implementación.

#### 4.5. Directrices y Normas (SACT) e ISO (Internacionales) aplicables al turismo en Áreas Protegidas

a) Directrices aplicables a servicios turísticos en Áreas Protegidas.

En el marco del Programa de Directrices de Calidad, se decide avanzar en la elaboración de las Directrices para Servicios Turísticos en Áreas Protegidas dado que al no existir una Directriz específica hasta el momento se utiliza la DG para municipios o las DG para prestadores (para la competitividad) o las DGA correspondientes, según se considere conveniente en cada caso en particular. El proceso de elaboración de DGA para AP se encuentra en marcha (a diciembre de 2018) (fuente: entrevistas).

Síntesis de DG (competitividad) y DGA disponibles actualmente, aplicables al turismo en Áreas Protegidas:

| <b>DG Turística de Municipios (competitividad)</b><br><u>Documento: Manual Directrices.</u><br><a href="http://www.mininterior.gov.ar/prensa/Publicaciones/asuntos/Municipales/manualDirectrices.pdf">http://www.mininterior.gov.ar/prensa/Publicaciones/asuntos/Municipales/manualDirectrices.pdf</a>  | <b>Directrices de Competitividad (DC) para Organizaciones Turísticas. (competitividad).</b><br><a href="http://repotur.yvera.gov.ar/bitstream/handle/123456789/14490/Directrices%20de%20Competitividad%20%20Actividades%20Generales.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y">repotur.yvera.gov.ar/bitstream/handle/123456789/14490/Directrices%20de%20Competitividad%20%20Actividades%20Generales.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y</a> | <b>DGA para Municipios Turísticos (DG Ambiental).</b><br><a href="http://www.turismo.gov.ar/sites/default/files/1_manual_dga_municipios.pdf">http://www.turismo.gov.ar/sites/default/files/1_manual_dga_municipios.pdf</a>  | <b>DGA para prestadores (públicos y privados) (DG Ambiental).</b><br><a href="http://repotur.yvera.gov.ar/bitstream/handle/123456789/10495/MANUAL%20DE%20DIRECTRICES%20DE%20GESTION%20AMBIENTAL%20DGA.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y">http://repotur.yvera.gov.ar/bitstream/handle/123456789/10495/MANUAL%20DE%20DIRECTRICES%20DE%20GESTION%20AMBIENTAL%20DGA.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y</a> |
|---|---|---|--|
| <b>Ejes (Síntesis. Puede consultarse el detalle completo en Goldstein (2019d, pp. 28-29))</b>   |   |   |  |
| 1. Directrices Referidas al Liderazgo del Organismo Local de Turismo en el Destino<br>2. Directrices Referidas a las Relaciones del Organismo Local de Turismo<br>3. Directrices Referidas a la Comunicación del Destino<br>4. Directrices Referidas a la Gestión Ambiental<br>5. Directrices Referidas a la Gestión de la Calidad<br>6. Directrices Referidas a la Gestión de los Recursos Humanos<br>7. Directrices Referidas a | 1. Directrices referidas a la Planificación Estratégica<br>2. Directrices referidas a la Organización de la Empresa<br>3. Directrices referidas a la Planificación Operativa<br>4. Directrices referidas a la Planificación Económico-Financiera<br>5. Directrices referidas a  | 1. Directrices referidas a la Definición de una Política Ambiental<br>2. Directrices referidas a la Planificación Estratégica<br>3. Directrices Referidas a la Gestión de los Recursos<br>4. Directrices referidas al Desarrollo<br>5. Directrices referidas a Visitas y Uso de | 1. Directrices referidas a la definición del Concepto Ambiental para la Organización<br>2. Directrices referidas a la Gestión de los Recursos<br>3. Directrices referidas a Infraestructura, Instalaciones y Equipamiento<br>4. Directrices referidas a la Responsabilidad Social<br>5. Directrices referidas a la Gestión de Calidad  |

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| la Gestión del Conocimiento del Destino<br>8. Directrices Referidas a la Tecnología de Soporte a la Gestión | Marketing y Responsabilidad Social Empresaria (RSE)<br>6. Directrices referidas a la Atención y Cuidados del Usuario | los Espacios<br>6. Directrices referidas a la Participación y Cooperación |  |
|---|--|---|--|

SACT. Principales Directrices de Gestión, Competitividad, Gestión Ambiental, para municipios y prestadores (sector público y privado). Elaboración propia. Fuente: YVERA. (Detalle completo en Goldstein, 2019d, pp. 28-29).

b) Normas IRAM-SECTUR: análisis las normas vinculadas a AP y a prestadores de turismo en la naturaleza.

El objetivo de estas normas es fundamentalmente dar lineamientos uniformes para su aplicación en todo el país, dado que no existían previamente directrices o instrumentos para orientar bajo las mismas premisas el despliegue del turismo y las actividades vinculadas a éste en las AP de todo el territorio -AP nacionales, provinciales, municipales, de gestión pública o privada, o mixta, entre otros posibles.

Las Normas, especialmente la Norma para AP, a través de la aplicación de los principios que la integran, busca facilitar la implementación de programas de mejora continua en las organizaciones destinatarias, de manera de que éstas identifiquen oportunidades de mejora en las dimensiones de calidad, seguridad y ambiente -que son las dimensiones abarcadas en estas Normas IRAM-SECTUR-. El objetivo es lograr organizaciones sustentables y rentables, produciendo beneficios para los visitantes y turistas, los prestadores y la sociedad en su conjunto.

Herramientas.

Enumeramos aquí las Normas IRAM aplicables a AP y a los servicios y prestadores vinculados al turismo en la naturaleza/turismo activo, de las que puede consultarse un detalle ampliado en Goldstein (2019d, pp. 31-37).

**NORMA IRAM SECTUR para AP** (Ver detalle completo de cada Norma en Goldstein (2019d, pp. 31-37)).

**NORMA IRAM-SECTUR ARGENTINA 42300-2008.**

**Servicios turísticos en áreas naturales protegidas.**

**Gestión de la calidad, y el ambiente para un área natural protegida.**

[http://aplicaciones.iram.org.ar/UserFiles/images/IRAM\\_SECTUR/normas%20completas/42300R.pdf](http://aplicaciones.iram.org.ar/UserFiles/images/IRAM_SECTUR/normas%20completas/42300R.pdf).

Se basa en el modelo del ciclo Planificar-Hacer-Verificar-Actuar (P-H-V-A).

**Normas IRAM SECTUR para Servicios turísticos de turismo activo/en la naturaleza**

**Normas IRAM SECTUR para prestadores de**

| (links completos en Anexo I en Goldstein (2019d))  | <b>servicios de turismo activo/en la naturaleza.</b><br>(links completos en Anexo I)  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>NORMA IRAM-SECTUR ARGENTINA 42500-2008.</b> Servicios turísticos de senderismo y travesías. Gestión de la calidad, la seguridad y el ambiente.</li> <li>• <b>NORMA IRAM-SECTUR ARGENTINA 42510-2008.</b> Servicios turísticos de montañismo. Gestión de la calidad, la seguridad y el ambiente.</li> <li>• <b>NORMA IRAM-SECTUR ARGENTINA 42520-2008.</b> Servicios turísticos de cabalgata. Gestión de la calidad, la seguridad y el ambiente.</li> <li>• <b>NORMA IRAM-SECTUR ARGENTINA 42530-2008.</b> Servicios turísticos de cicloturismo. Gestión de la calidad, la seguridad y el ambiente.</li> <li>• <b>NORMA IRAM-SECTUR ARGENTINA 42540-2008.</b> Servicios turísticos de “rafting”. Gestión de la calidad, la seguridad y el ambiente.</li> <li>• <b>NORMA IRAM-SECTUR ARGENTINA 42550-2008.</b> Servicios turísticos de canotaje. Gestión de la calidad, la seguridad y el ambiente.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>NORMA IRAM-SECTUR ARGENTINA 42701-2009. Especialista en “rafting”.</b></li> <li>• <b>NORMA IRAM-SECTUR ARGENTINA 42702-2009. Especialista en canotaje.</b></li> <li>• <b>NORMA IRAM-SECTUR ARGENTINA 42703-2009. Especialista en cabalgata.</b></li> <li>• <b>NORMA IRAM-SECTUR ARGENTINA 42704-2009. Especialista en cicloturismo</b></li> </ul> |

c) Normas ISO para turismo.

En el marco del TC/228, se han creado un conjunto muy significativo de normas internacionales para el turismo. En lo específico vinculado a las AP, como ya se ha mencionado, el grupo de trabajo estuvo liderado por el grupo de Argentina, y generaron la norma ISO 18065:2015 para Servicios Turísticos en Áreas Protegidas.

Cabe mencionar que ISO cuenta además con tres normas internacionales para turismo activo/turismo aventura: ISO 21101: 2014<sup>38</sup> centrada en la seguridad de los servicios; ISO 21102:2014<sup>39</sup> centrada en las capacidades de los prestadores, e ISO 21103:2014<sup>40</sup> centrada en la información a proveer antes, durante y después del servicio para la seguridad de los participantes.

#### 4.6. Resultados del PNCT

<sup>38</sup> Norma ISO 21101:2014 Adventure tourism - Safety management systems - Requirements.  
<https://www.iso.org/standard/54857.html>.

<sup>39</sup> Norma ISO 21102:2014 Adventure tourism - Leaders - Personnel competence.  
<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:tr:21102:ed-1:v1:en>.

<sup>40</sup> Norma ISO 21103:2014 Adventure tourism – Information  
<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:21103:en>.

## Resultados a 2018 de organizaciones Distinguidas en el SACT<sup>41</sup>:

Los datos provistos por la DN de Calidad Turística, actualizados al 21 de agosto de 2018 (planilla Excel), nos muestran, en síntesis, que bajo el paraguas del Sistema Argentino de Calidad Turística, sólo 2.612 organizaciones -incluyendo toda la cadena de valor del sector turístico definido por la OMT- han obtenido algún tipo de Distinción o Certificación, con motivo de haber completado al menos uno de los Programas del SACT: Buenas Prácticas en Destinos (BBPP en Destinos); Sistema de Gestión Organizacional (SIGO); Directrices; Normas IRAM-SECTUR).

Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Calidad Turística. Datos Abiertos, Planilla Excel de Organizaciones Distinguidas y Certificadas, a 21/08/2018 (Ver detalles en nota al pie 41).

Analizamos a continuación los datos en detalle, para vincularlos con nuestro objetivo de investigación: la sostenibilidad del turismo y las Áreas Protegidas.

Total de Distinguidos y Certificadas por programa, en Argentina (algunos programas se aplicaron y otorgaron distinciones y certificaciones en otros países entre ellos Paraguay, Chile, Uruguay) (con base en la misma fuente, ver detalle en nota al pie 41):

- BBPP en Destinos: 799, entre 2008 y 2015 (inicio y discontinuación del Programa).
- Sistema Inicial de Gestión Organizacional (SIGO): 743, entre 2008 y 2016 (inicio y discontinuación del Programa bajo la órbita de la DN), en todas las provincias, y en todo el espectro de la cadena de valor del sector.

Particularmente en Áreas Protegidas:

a) Resultados del Programa BBPP en Destinos, en Áreas Protegidas se encuentran 16 organismos:

| <b>Organización hija</b> | <b>Rubro ANP. Sub-rubro</b> | <b>Provincia</b> | <b>Ciudad</b>               | <b>Fecha de Distinción</b> |
|--------------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------------|----------------------------|
| PN Lago Puelo            | Parque Nacional             | CHUBUT           | LAGO PUELO                  | 23/11/2009                 |
| PN Los Alerces           | Parque Nacional             | CHUBUT           | PARQUE NACIONAL LOS ALERCES | 04/07/2009                 |
| ANP Península Valdés     | Parque Nacional             | CHUBUT           | PUERTO MADRYN               | 15/10/2007                 |
| ANP NANT Y FALL          | Reserva Natural             | CHUBUT           | ESQUEL                      | 04/07/2009                 |

<sup>41</sup> Datos al 21 de agosto de 2018, que fueron entregados en el marco de las entrevistas para el TFM. En Datos Abiertos del gobierno Argentino se encuentra disponible planilla Excel con datos a 28/05/2018, al día 10/01/2019, disponible en [https://datos.gob.ar/dataset/turismo-organizaciones-distinguidas-sistema-argentino-calidad-turistica-sact/archivo/turismo\\_5dee046c-5505-4c97-a4e5-e0ad0c3bb127](https://datos.gob.ar/dataset/turismo-organizaciones-distinguidas-sistema-argentino-calidad-turistica-sact/archivo/turismo_5dee046c-5505-4c97-a4e5-e0ad0c3bb127) (consultado 10/01/2019).

|  |                 |            |                      |            |
|--|-----------------|------------|----------------------|------------|
| PN Quebrada del Condorito                                | Parque Nacional | CORDOBA    | VILLA CARLOS PAZ     | 12/12/2014 |
| Parque Nacional Mburucuyá                                | Parque Nacional | CORRIENTES |                      | 19/11/2015 |
| PN Calilegua   | Parque Nacional | JUJUY      | CALILEGUA            | 19/11/2010 |
| Parque Provincial Salto Encantado del Valle de Cuña Pirú | Parque Nacional | MISIONES   | ARISTOBULO DEL VALLE | 10/08/2012 |
| PN Iguazú  | Parque Nacional | MISIONES   | CATARATAS DEL IGUAZU | 10/08/2012 |
| Centro de Visitantes Puerto Canoas                       | Parque Nacional | NEUQUEN    | JUNIN DE LOS ANDES   | 05/06/2015 |
| Centro de Visitantes Tromen                              | Parque Nacional | NEUQUEN    | JUNIN DE LOS ANDES   | 05/06/2015 |
| PN Baritú  | Parque Nacional | SALTA      | LOS TOLDOS           | 28/11/2014 |
| PN Los Cardones  | Parque Nacional | SALTA      | PAYOGASTA            | 25/11/2011 |
| PN El Rey  | Parque Nacional | SALTA      | SALTA                | 09/08/2010 |
| PN Patagonia   | Parque Nacional | SANTA CRUZ | LOS ANTIGUOS         | 06/06/2016 |
| Reserva Urbano Municipal                                 | Reserva Natural | SANTA CRUZ | LOS ANTIGUOS         | 06/06/2016 |

AP Distinguidas en el Programa BBPP en Destinos, en Argentina. Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Calidad Turística. Datos Abiertos, Planilla Excel de Organizaciones Distinguidas y Certificadas, a 21/08/2018 (ver detalle en nota al pie 41).

Y en cuanto a la Industria, el alcance del Programa BB en Destinos llegó a:

- 351 organizaciones dedicadas al rubro Actividad Recreativa o Deportiva (incluyendo todos los sub-rubros), y
- 774 Alojamientos (incluyendo todos los sub-rubros), distribuidos en todo el territorio.

Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Calidad Turística. Datos Abiertos, Planilla Excel de Organizaciones Distinguidas y Certificadas, a 21/08/2018 (Ver detalles en nota al pie 41).

#### b) Resultados del Programa SIGO:

- Reserva Municipal El Calafate, Reserva Natural en la provincia de Santa Cruz, localidad El Calafate.
- Organizaciones de Actividades Recreativas y Deportivas (que podrían integrar la cadena de valor del turismo en la naturaleza y en particular en AP, aunque no se discrimina aquí por su cercanía o desplegar sus actividades en un AP): 20. En las

provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Río Negro, Salta y San Luis.

- Alojamiento: 319 establecimientos, incluyendo todas las categorías y subtipos, en todo el territorio (con este dato no se discrimina aquí por ubicación respecto a un AP, pero indica un número bajo de establecimientos alcanzados por el Programa).

(Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Calidad Turística. Datos Abiertos, Planilla Excel de Organizaciones Distinguidas y Certificadas, a 21/08/2018. Ver detalle en nota al pie 41).

c) Resultados del Programa Directrices de Gestión.

| Organización   | Rubro ANP. Sub-rubro | Provincia        | Ciudad                          | Subprograma                      | Fecha de Distinción |
|--|----------------------|------------------|---------------------------------|----------------------------------|---------------------|
| PN Los Alerces   | Parque Nacional      | CHUBUT           | VILLA FUTALAUQUEN               | Directrices de Accesibilidad     | 13/11/2015          |
| PN Talampaya   | Parque Nacional      | LA RIOJA         | VILLA UNION                     | Directrices de Accesibilidad     | 29/08/2014          |
| PN Iguazú  | Parque Nacional      | MISIONES         | CATARATAS DEL IGUAZU            | Directrices de Accesibilidad     | 27/03/2013          |
| PN Tierra del Fuego – Bahía Lapataia y sendero Castorera | Parque Nacional      | TIERRA DEL FUEGO | USHUAIA                         | Directrices de Accesibilidad     | 08/06/2012          |
| ANP Protegida El Doradillo                               | Reserva Natural      | CHUBUT           | PUERTO MADRYN                   | Directrices de Accesibilidad     | 11/04/2014          |
| Administración Península Valdés                          | Reserva Natural      | CHUBUT           | PUERTO MADRYN                   | Directrices de Accesibilidad     | 14/12/2012          |
| PN Los Alerces   | Parque Nacional      | CHUBUT           | VILLA FUTALAUQUEN               | Directrices de Gestión Ambiental | 30/09/2014          |
| PN Lago Puelo  | Parque Nacional      | RIO NEGRO        | SAN CARLOS DE BARILOCHE         | Directrices de Gestión Ambiental | 23/05/2014          |
| Reserva Ecológica Costanera Sur                          | Reserva Natural      | CAPITAL FEDERAL  | CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES | Directrices de Gestión Ambiental | 05/07/2016          |
| Administración Península Valdés                          | Reserva Natural      | CHUBUT           | PUERTO MADRYN                   | Directrices de Gestión Ambiental | 19/12/2013          |
| Reserva YVYTU  | Reserva Natural      | MISIONES         | COMANDANTE ANDRESITO            | Directrices de Gestión Ambiental | 20/09/2013          |
| Reserva Yasi Yatere                                      | Reserva Natural      | MISIONES         | EL SOBERBIO                     | Directrices de Gestión Ambiental | 20/09/2013          |

AP Distinguidas en el Programa Directrices de Gestión, en Argentina. Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Calidad Turística. Datos Abiertos, Planilla Excel de Organizaciones Distinguidas y Certificadas, a 21/08/2018. (Ver detalles en nota al pie 41).

Y en la Industria, encontramos:

- 44 organizaciones Distinguidas, del rubro Actividad Recreativa y Deportiva - incluyendo todos los sub-rubros-, en todo el territorio, las que han aplicado en algunos de los subprogramas: Directrices de Gestión, Directrices de Gestión Ambiental, Directrices para Turismo Familiar (actualmente discontinuada) y Directrices de Gestión para Termas.
- Alojamientos (de todos los sub-rubros), en todo el territorio, que aplicaron a algunos de los siguientes sub-programas de Directrices: de Gestión; de Accesibilidad; de Calidad Turística para Termas; de Gestión Turística de SPA; de Gestión Ambiental y para Turismo Familiar (actualmente discontinuada).

Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Calidad Turística. Datos Abiertos, Planilla Excel de Organizaciones Distinguidas y Certificadas, a 21/08/2018 (ver detalle en nota al pie 41).

#### d) Certificaciones. Normas IRAM-SECTUR.

Encontramos 131 organizaciones que fueron alcanzadas por el Programa, de las cuales 13 han alcanzado la Certificación a través del IRAM o de otros organismos (como TÜV Nord Argentina S.A. o TÜV Rheinland Argentina S.A.). La mayor parte de estos certificados corresponden a Alojamientos, correspondiendo a las Norma IRAM-SECTUR: (a) 42200 de Hotelería (12 establecimientos); (b) 42210 de Cabañas (6 establecimientos); y (c) 42250 de Alojamiento Rural (1 establecimiento).

En cuanto a las Normas IRAM-SECTUR 42300 de Servicios Turísticos en Áreas Protegidas solo dos organizaciones alcanzaron la certificación, una en Puerto Pirámides y otra en El Palmar. Y en lo relativo a las Normas IRAM-SECTUR para actividades vinculadas al turismo activo/en la naturaleza: 42510 de Servicios Turísticos de Montañismo; 42530 de Servicios de Cicloturismo; 42540 de Servicios de Rafting; 42560 de Navegación Turística en Embarcaciones a Motor, encontramos 11 organizaciones certificadas en todo el territorio.

(Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Calidad Turística. Datos Abiertos, Planilla Excel de Organizaciones Distinguidas y Certificadas, a 21/08/2018. Ver detalle en nota al pie 41).

#### e) Programas de Excelencia. Clubes de Excelencia.

Programa Club de Excelencia: cuenta con 67 Distinguidos en 2010 o en 2014, distribuidos en las provincias de Buenos Aires (16, en diversos municipios del interior de la provincia), Jujuy (1, en Tilcara), Misiones (13, en Cataratas del Iguazú y Puerto Iguazú) y Salta (6, en Cafayate, Payogasta, Cachi y Molinos). De estos Distinguidos 38 son del rubro Alojamiento, y 3 en los rubros Actividad Cultural y Actividad Recreativa y Deportiva en Puerto Iguazú o Cataratas del Iguazú (es decir en vinculación con el PN Iguazú).

(Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Calidad Turística. Datos Abiertos, Planilla Excel de Organizaciones Distinguidas y Certificadas, a 21/08/2018. Ver detalle en nota al pie 41).

Programa de Excelencia en Gestión: se encuentran 57 distinciones otorgadas, Distinguidas entre 2006 y 2013, distribuidas en 11 provincias y CABA. De las cuales 27 corresponden al rubro Alojamiento. Y tres distinciones: a la Asociación de Agencias de Viajes de

Buenos Aires (2006 y 2012) y a la Cámara de Comercio e Industria de Calafate, Santa Cruz (2006).

(Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Calidad Turística. Datos Abiertos, Planilla Excel de Organizaciones Distinguidas y Certificadas, a 21/08/2018. Ver detalle en nota al pie 41).

Solo una organización pertenece al rubro Áreas Protegidas, y es la Concesionaria del Área Cataratas, en el PN Iguazú (en 2008 y 2009), y en Puerto Iguazú encontramos una organización privada (sub-rubro Centro de Interpretación) en el rubro Actividad Cultural en Puerto Iguazú (distinguida en 2008 y 2009).

(Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Calidad Turística. Datos Abiertos, Planilla Excel de Organizaciones Distinguidas y Certificadas, a 21/08/2018. Ver detalle en nota al pie 41).

Programa de Gestión alineado a las bases del Premio Nacional a la Calidad: 66 organizaciones (todas entre 2010 y 2015), de las cuales 65 son oficinas públicas distribuidas en 17 provincias, y 1 alojamiento.

(Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Calidad Turística. Datos Abiertos, Planilla Excel de Organizaciones Distinguidas y Certificadas, a 21/08/2018. Ver detalle en nota al pie 41).

#### f) Normas Internacionales de Calidad Turística. Su alcance en Argentina.

Además en Argentina se cuenta con el sello internacional basado en el estándar “Hoteles más Verdes” (HMV), reconocido por el Comité Mundial para el Turismo Sostenible (en inglés: *GSTC - Global Sustainable Tourism Council*), y administrado por la Asociación de Hoteles Turísticos de Argentina (AHT). Dicho estándar se complementa con un proceso de certificación validado y aplicado por el IRAM (Instituto Argentino de Certificación), que cumple el rol de Organismo Certificador del estándar “Hoteles más Verdes” en Argentina. Bajo el sello de calidad “Hoteles más Verdes” (HMV) se han certificado 101 organizaciones en el país -en total considerando los tres niveles de certificación que HMV propone (Fuente: Sitio Web de Hoteles más Verdes,

<http://www.hotelesmasverdes.com.ar/hoteles-certificados/>, consultado 23/01/2019).

Bajo las Normas Internacionales ISO 9001-2000 e ISO 9000-2008 se han certificado a la fecha 125 organizaciones turísticas (Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Calidad Turística. Planilla Excel de Organizaciones Distinguidas y Certificadas, a 21/08/2018).

Específicamente vinculado a Áreas Protegidas, la Dirección Nacional de Calidad Turística es miembro del Comité de Turismo de la ISO TC228, y ha trabajado intensamente en la elaboración de la Norma ISO 18065:2015 Norma Internacional para la Calidad Turística en Áreas Protegidas (fuente: entrevistas).

A 2018, en cuanto a los tres PN que son PNyCH UNESCO:

- la empresa concesionaria del PN Iguazú cuenta con la Certificación ISO 9001:2015 de Gestión de Calidad y Certificación ISO 14001:2015 de Gestión Ambiental (fuente: <https://iguazuargentina.com/es/nosotros>, consultado 18/02/2019);
- la empresa concesionaria del PN Talampaya cuenta con Certificación ISO 9001:2008 e ISO 14001:2004 y se trabaja en su re-certificación a 2015 (fuente: <https://www.talampaya.com/contacto>).

#### **4.7. Conclusiones preliminares relativas a la Calidad Turística**

Es claro que desde el comienzo del proceso que se inicia con la sanción de la LFT en 2005, el sector turístico y los equipos de gestión político-técnicos son conscientes de la importancia de la Calidad de los servicios turísticos para generar destinos de valor. La mejora de la Calidad enfocada tanto desde los destinos -gestión política- como desde el sector privado -prestadores-, y mediante programas de participación multiactoral, es un eje fundamental de trabajo en todo el período analizado.

Es de notar la evolución del propio SACT y sus herramientas, mediante un proceso de permanente mejora que implementa el propio equipo desde la Subsecretaría a su cargo. Por su parte, los resultados alcanzados en cuanto a establecimientos, destinos u organismos certificados y distinguidos en algunos de los programas del SACT evidencia porcentajes bajos de participación en el SACT.

Es sabido también que los procesos de certificación son parte de los costos y en ciertos segmentos de la oferta de prestadores no son accesibles si no son facilitados desde las instancias de gobierno.

Por su parte, los destinos internacionales tales como el PN Iguazú, cuya demanda está muy asociada al ecoturismo y la valoración del patrimonio natural y su conservación, alienta a los prestadores allí localizados -tanto nacionales como internacionales- a introducirse en programas de certificación apreciados internacionalmente ligados a estos valores, los que son costosos y difícilmente alcanzables para los prestadores nacionales pequeños y medianos (MIPyMES).

Además, debe destacarse que la mejora de la calidad a través del progreso dentro del SACT y más allá mediante normas internacionales debe ser un programa continuo, que encaren los organismos y prestadores del sector con la suficiente madurez como para concebirlos no como un gasto y una meta o punto de llegada, sino como una estrategia continua que haga a su propia forma de hacer, de desplegar su actividad, incorporando la calidad como parte de su esencia empresarial, como “una inversión para mejorar los

procesos” (fuente: entrevistas), como un camino continuo en el que se plantean siempre nuevas metas de mejora (fuente: entrevistas).

Estos procesos de mejora, encarados desde los destinos -municipios- implican procesos que requieren amplia participación e involucramiento de todos los sectores, y continuidad en el mediano y largo plazo, más allá de los cambios de gestión (fuente: entrevistas).

Específicamente en cuanto a la certificación internacional de las AP, sólo dos PN -Iguazú y Talampaya, ambos PNyCH de UNESCO- cuentan con programas de mejora continua para la certificación y re-certificación de las normas ISO 9001 de Gestión de Calidad e ISO 14001 de Gestión Ambiental, mientras que el PN Los Glaciares -también PNyCH UNESCO- aún no cuenta con estas certificaciones internacionales.

## **CAPÍTULO 5. PROGRAMAS DESTACADOS. HACIA DESTINOS INTEGRALES DE TURISMO SOSTENIBLE EN LAS AP Y SUS ENTORNOS**

En el período estudiado en esta investigación (2005-2018), diversos programas gestionados desde el MINTUR/SECTUR<sup>42</sup> o desde el MAyDS/SAyDS<sup>43</sup> se destacan por la visión integral sobre la que se basan, o por construir una senda progresiva en materia de gestión pública vinculada al Turismo Sostenible en las Áreas Protegidas y sus entornos.

En el Informe Preliminar Programas destacados de Turismo Sostenible y Áreas Protegidas (2005-2018) -en Goldstein (2019e)- se presentan los programas destacados identificados y que representan experiencias de gestión a partir de las cuales se pueden extraer aprendizajes y rescatar sus aspectos innovadores para nutrir la gestión pública en la temática que nos incumbe.

En el mencionado Informe Preliminar dividimos la presentación de los programas destacados en dos partes, en relación con el período en el cuál se los crea y lanza: período 2016-2018 correspondiente a la actual gestión de gobierno nacional; período 2005-2015 correspondiente a la anterior gestión de gobierno nacional.

Por un lado, identificamos Programas que se orientan a desarrollar productos turísticos basados en experiencias en la naturaleza valiosa y extraordinaria de las AP.

Además, desde la perspectiva que nos interesa en esta investigación, otros programas también contribuyen a la visión de construir destinos turísticos sostenibles y promueven el fortalecimiento de la gestión ambiental incluyendo entre sus prioridades a municipios estratégicamente vinculados a AP -pueden ser portales de entrada a las AP, municipios dentro de AP o municipios cercanos donde los turistas que visitan el AP pernoctan.

En el Informe Preliminar Goldstein (2019e) identificamos y analizamos estos programas que de manera conjunta contribuyen a consolidar destinos turísticos sostenibles basados en las AP y sus entornos. En el análisis enfocamos aspectos relativos a su gobernanza, herramientas de gestión, resultados y logros, situación actual y lecciones aprendidas.

---

<sup>42</sup> Se usan de manera indistinta SECTUR, MINTUR, SECTUR/MINTUR, MINTUR/SECTUR para nombrar al Ministerio o Secretaría de Gobierno de Turismo. Debido a que durante el período analizado el organismo pasó en repetidas oportunidades de Secretaría de Gobierno a Ministerio de Gobierno y viceversa.

<sup>43</sup> Se usan de manera indistinta MAyDS, SAyDS, MAyDS/SAyDS, SAyDS/MAyDS, para nombrar al Ministerio o Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Debido a que durante el período analizado el organismo pasó en repetidas oportunidades de Secretaría de Gobierno a Ministerio de Gobierno y viceversa.

En esta sección del Trabajo Final de Maestría presentamos los principales hallazgos de dicho Informe Preliminar.

### 5.1. Programas vinculados al turismo en AP

Incluimos aquí tres Programas identificados en el período 2005-2018 (uno en la etapa 2016-2018 y dos en la etapa 2005-2015)

#### (i) Programa de Turismo Activo Natural. Turismo aventura en AP (etapa 2016-2018)

Destacamos aquí este programa por su actualidad y los problemas clave en materia de gestión pública que presenta.

| <b>Características del Programa</b>  |
|--|
| <p><u>Visión.</u> Contar con una propuesta de experiencias de turismo natural activo/de aventura<sup>44</sup> enriquecida y de calidad para responder a la demanda creciente tanto interna como externa de estas experiencias. “Naturaleza + 1”, es decir, experiencias de naturaleza más experiencias diferenciadas y únicas, que sumen valor -culturales, gastronómicas, entre otras posibles- (fuente: entrevistas).</p>  |
| <p><u>Objetivo general:</u> Desarrollar el producto de turismo activo natural en Argentina. Fortalecer la cadena de valor, especialmente a los prestadores de actividades de turismo activo natural, en todo el país.</p>  |
| <p><u>Etapas. Antecedentes. Comienzos y situación actual.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2016 se firma con la Asociación Argentina de Ecoturismo y Turismo Aventura (AAETAV) un Convenio de Cooperación (MINTUR, 2016c), a partir del cual se hizo un diagnóstico de la actividad del ecoturismo y el turismo aventura en el país (MINTUR-AAETAV, 2017) que permitió identificar actores clave de la cadena de valor; conocer la distribución de la actividad en el territorio; analizar la demanda de turismo aventura en Argentina, e identificar nudos problemáticos para el despliegue del turismo aventura en las distintas provincias del país (MINTUR-AAETAV, 2017). Además se realizó un relevamiento de normativas de turismo aventura en las diferentes provincias de Argentina, con el fin de avanzar hacia una normativa más amplia de turismo activo, con una cierta uniformidad para todo el territorio nacional.</li> <li>• El diagnóstico del turismo aventura reveló que la actividad está escasamente formalizada, la cadena de valor incluye prestadores/guías en su mayor medida, con escasa organización comercial/operativa y de calidad de servicios, con alta concentración en la Patagonia, con preponderancia del senderismo por sobre otras actividades de aventura (MINTUR-AAETAV, 2017, pp. 4-5). Se identificaron un total de 2.511 prestadores vinculados al turismo aventura (guías independientes, empresas prestadoras, alojamientos que prestan estas actividades, agencias de viajes que ofrecen estas actividades, entre otros), conformando un universo estimado de 13.000 puestos de trabajo. De las 2.511 sólo 63 actores contaban con alguna Certificación vinculada al turismo, ya sea en las Normas IRAM-SECTUR</li> </ul> |

<sup>44</sup> El turismo activo en la naturaleza, que engloba tanto actividades de escaso riesgo y esfuerzo como aquellas más exigentes o extremas, es presentado en el Informe UNWTO-ATTA (2014) bajo el concepto de “turismo aventura” que define la propia ATTA, como: un viaje que incluye al menos dos de los siguientes elementos: actividad física, entorno natural, e inmersión cultural (p. 10) (traducción propia), considerando que los viajes que incluyen los tres elementos le dan al turista la más completa experiencia turística (UNWTO-ATTA, 2014, p. 10).

(nacionales) o en las Normas ISO (internacionales), activa a 2017 (MINTUR-AAETAV, 2017, pp. 4-5).

- El diagnóstico permitió identificar como principales problemas: la falta de normativa y armonización, la excesiva burocracia, la falta de personal calificado, la informalidad, la falta de estadísticas para la toma de decisiones, la falta de estrategias para la seguridad, falta de planes de gestión de riesgo, escasez de prestadores certificados o con programas de calidad de servicios en marcha, la falta de recursos para la promoción, problemas con los seguros que la actividad requiere, y además la falta de infraestructuras adecuadas en las AP: senderos, señalización, miradores, instalaciones de servicios públicos, falta de planes de ordenamiento territorial y de manejo en las AP para garantizar condiciones y recursos para que la actividad sea sustentable (MINTUR-AAETAV, 2017, p. 5).
- Con base en este diagnóstico inicial, se comenzó a trabajar en el Programa en 2017.
- En ese mismo año se suma otro convenio de cooperación con Aves Argentinas (MINTUR, 2017), para la elaboración de una aplicación (app para móviles) en conjunto con APN y un Libro Blanco del turismo en la naturaleza (en elaboración y posible lanzamiento en 2018/19), y la realización de talleres en las provincias (fuente: entrevistas).
- Desde 2018 se está trabajando desde el MINTUR/SECTUR junto con APN en la identificación de oportunidades de inversión privada vinculadas a alojamiento en los PN y para el desarrollo del turismo activo. Se prevé el lanzamiento de esta iniciativa para 2019 en principio para 22 PN priorizados en una primera etapa, distribuidos en todo el país, incluyendo los PN de atractivo turístico intermedio que se intenta promover y los más visitados e ineludibles Nahuel Huapi e Iguazú (fuente: entrevistas). Dos aspectos clave en este sentido son:
  - (i) la posibilidad de que estas inversiones lleguen a las zonas de amortiguamiento - Parques Provinciales, Reservas Municipales- o a las propias ciudades portales de los PN (fuente: entrevistas).
  - (ii) El procedimiento para implementar estas inversiones, que a la fecha de relevamiento está en estudio. Se analiza el formato de Concursos que simplifiquen el proceso y establezcan las características de lo que se intenta atraer (básicamente alojamientos de bajo impacto y actividades que enriquezcan el producto y sean sostenibles) o de Concesiones -esta es la modalidad habitual en la que se trabaja en APN pero es más compleja-.
- Seguros para la actividad. Se está gestionando un seguro para los prestadores de las actividades de turismo aventura con el Banco Provincia. Son seguros optativos, pero por el tipo de actividad es muy importante contar con ellos, y serán un requisito para registrarse en los registros provinciales de prestadores o los nacionales para oferta de los servicios -en los que sí es un requisito- (fuente: entrevistas).

#### Principales nudos problemáticos de gestión pública

Normativa para el desarrollo de la actividad de prestadores de turismo aventura: falta de normativa en la mayoría de las provincias, normativa existente no armonizada a nivel nacional o para todo el territorio. Requerimiento de registración de los prestadores lo que complejiza la operación del prestador (múltiples registraciones) y no existen recursos suficientes en las administraciones públicas de los tres niveles para gestionar los sistemas de registros.

#### Inversión privada para alojamiento y prestación de actividades en PN.

APN tiene como política en PN incorporar los mínimos servicios ya que lo que se pretende es no afectar el ecosistema o el capital natural que se intenta preservar. De tal

manera, las concesiones deben pasar por un procedimiento complejo y completo para ser aprobadas, según la normativa y reglamentación de APN, existiendo también un procedimiento específico para prestadores de servicios de pequeños emprendimientos. En este sentido, el objetivo de atraer inversiones privadas para alojamiento y actividades en PN bajo modalidades de Concursos u otros tipos de habilitaciones que puedan colisionar con la preservación de la naturaleza a proteger, es un riesgo que aumenta si la prioridad es atraer inversiones sin una contrapartida de aporte a la preservación del capital natural a proteger y una contribución a las funciones específicas del PN y APN, y fundamentalmente respetando la zonificación preexistente en las AP (particularmente las zonas intangibles). Además, desde el punto de vista del turismo sostenible y sus premisas, debería contemplarse el aporte e impacto de estas inversiones en la sostenibilidad ambiental, social y económica del entorno y las poblaciones locales, priorizándose iniciativas locales, disminuyendo en la medida de lo posible las “fugas” características del circuito económico del turismo en AP, mediante las cuales una proporción importante de los ingresos por turismo no quedan en la comunidad local. El objetivo debería incluir una mirada integral de toda el corredor/área, incluyendo las AP provinciales y municipales, interactuando no sólo con APN sino también con el SIFAP, que presenta muchas complejidades y particularidades en cada provincia con sus normativas y reglamentaciones propias.

Gobernanza. Coordinación y cooperación interinstitucional, intergubernamental, convenios con organizaciones.

Este programa cuenta con la participación del MINTUR/SECTUR y APN, hoy bajo la SAyDS. Además participan mediante convenios de cooperación organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática. A partir de la estrategia establecida desde el nivel nacional de gobierno en este Programa, se articulan acciones con las provincias y desde ellas con los municipios y prestadores locales. El programa prevé la participación privada en la prestación de servicios dentro de las AP mediante concesiones promovidas a partir de líneas de estímulo a la inversión para alojamiento y actividades eco-amigables que podrían formularse a través de convocatorias específicas y luego requerirán cumplimentar los circuitos de habilitación de servicios propios de la operatoria normada para los PN.

Financiamiento.

El Programa no cuenta con un presupuesto diferenciado asignado dentro del Ministerio/Secretaría de Turismo.

Con el cambio del MINTUR a Secretaría no se puede saber si durante 2019 se mantendrán las prioridades, que de hecho durante la gestión iniciada en 2016 han sido muy variables, con subas y bajas de prioridades (fuente: entrevistas).

Desafíos, debilidades, oportunidades, fortalezas.

a) Debilidades:

- Falta de recursos para la gestión en todos los niveles de gobierno. Faltan recursos capacitados y disponibles para el control de los Registros, la fiscalización de las condiciones para habilitar a los prestadores. Este es un motivo, la falta de recursos financieros y presupuestales a nivel nacional, por el que no se opta por crear un Registro Nacional, sino que se deja a cargo de cada provincia (fuente: entrevistas). Pero a su vez las provincias enfrentan la misma dificultad, no cuentan con recursos humanos dedicados a esta tarea o disponibles para ejecutar esta fiscalización y la burocracia requerida.
- Falta de normativa, regulación y protocolos para desarrollos digitales de propiedad intelectual compartida entre agencias gubernamentales y/o privados, como en el caso de la App móvil para turismo activo en PN; o el caso de producciones audiovisuales

para promoción del Programa incluyendo actividades y lugares (banco de imágenes, desarrollado con una agencia privada), que luego no se sabe a quién pertenecen y quienes tienen derecho a su explotación y uso (de las imágenes, de los videos, de los productos y contenidos audiovisuales), al igual que con las imágenes que los prestadores ceden para su promoción en la plataforma ViajAR que desarrolló y gestiona el propio MINTUR (fuente: entrevistas). En estos casos la visión es que el producto digital “Argentina Natural” como plataforma con la App, el banco de imágenes, etc. ya no sea del Ministerio sino de Argentina -que todos puedan usarla y participar, niveles de gobierno, privados, prestadores-, y esto no tiene aún un marco legal claro ni hay una posición definida sobre cómo abordar esta complejidad (fuente: entrevistas). En principio en el Ministerio de Modernización se estarían analizando estas situaciones, donde por ejemplo se plantearon soluciones digitales del tipo de sitios web ya no por Ministerio sino de manera centralizada, aunque el paradigma va también más por las redes sociales y cada Ministerio necesita tener autonomía para gestionar sus redes, es decir, es un tema complejo que todavía no está claro cómo abordar (fuente: entrevistas).

#### b) Fortalezas

- Los prestadores de actividades de turismo aventura aman el lugar donde prestan sus servicios, aman su actividad, son muy conscientes de los riesgos, conocen la práctica de la actividad que ofrecen como servicio (fuente: entrevistas).

#### Oportunidades de mejora de la gestión identificadas en relación a su vinculación con las AP.

- Contar con una normativa en los niveles provinciales para la actividad de turismo aventura, a su vez armonizada para todo el país, de manera de asegurar mínimos para la prestación de la actividad y a su vez facilitar su cumplimiento y la adhesión de los prestadores al cumplimiento de la normativa (especialmente facilitando los procesos para su registración).
- La unificación de registración para prestadores de turismo aventura en todo el país, para todos los niveles de gobierno y de gestión. Esto es claramente un problema a resolver, ya que es parte importante de la cadena de valor que se quiere promover. Facilitar el registro a los prestadores favorecería el enriquecimiento de la oferta y de los productos turísticos en esta línea de trabajo.

#### (ii) Programa Senderos de Largo Recorrido PFETS/MINTUR (período 2005-2015)

En el marco del PFETS se llevó a cabo, aunque no llegó a concretar todos sus objetivos, el Programa Senderos de Argentina, cuyo objetivo fue impulsar el desarrollo de senderos de largo recorrido (SLR) en las diferentes regiones turísticas, creando un diseño y protocolos de operativización comunes bajo los mismos criterios y principios, a partir de las características propias de cada región y zona a incluir, y destacando las riquezas naturales y culturales de cada recorrido y promoviendo la visita a los PN, dando al turismo un nuevo producto sustentable (PFETS 2025 (MINTUR, 2015b, p. 141)). Este programa fue discontinuado en 2016, cuando APN pasa a la órbita del MAyDS, y los senderos en

desarrollo quedaron bajo la gestión de los respectivos PN y jurisdicciones vinculadas en los niveles provinciales y municipales.

Un análisis ampliado de este Programa puede consultarse en Goldstein (2019e, pp. 22-24). En el que se destaca la visión y significación que el programa tuvo desde el punto de vista del turismo sostenible y para el impacto positivo en el desarrollo de las comunidades locales en torno a las AP clave en el territorio nacional. Los SLR previstos fueron: SLR Huella Andina Patagonia; SLR Huella Guaraní; SLR Huella Andina Norte entre la Quebrada y las Yungas; SLR Huella Entrerriana del Litoral; SLR Sendero del Fin del Mundo.

(iii) Programa de Turismo Sustentable de la SAyDS (creado en 2005). En Reservas de Biósfera y Sitios Ramsar.

El Programa de Turismo Sustentable dirigido desde la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible en 2005 fue pionero en su tipo en Argentina. Surge de la firma de un Convenio Marco de cooperación entre la SECTUR y la SAyDS en 2004 con el objetivo de fortalecer los lazos de cooperación inter e intra institucional entre el sector de Turismo y el de Ambiente (PNUD-SAyDS, 2008, p. 32) mediante la instrumentación y ejecución de políticas integradas de turismo y conservación, y para lo cual se crea la Unidad de Turismo Sustentable y Ambiente en la Subsecretaría de Desarrollo Sustentable de la SAyDS (Resolución 1044/05)<sup>45</sup> (p. 32), una de cuyas líneas de trabajo fue la Promoción del turismo sustentable en Áreas Protegidas (p. 33).

|   |
|---|
| <b>Aspectos destacados. Síntesis.</b> (Un análisis detallado se puede consultar en Goldstein (2019e, pp. 24-27).  |
| El proyecto se basó en la ejecución de dos experiencias piloto: en la Reserva de Biósfera Laguna Blanca en la provincia de Catamarca, y en el Sitio Ramsar Laguna Brava en la provincia de La Rioja.  |
| El propósito del Proyecto fue “promover el desarrollo sostenible en el sistema de Áreas Protegidas, en especial las Reservas de Biósfera y los Sitios Ramsar, mediante transferencia de tecnologías apropiadas que permitan conjugar las acciones de protección del ambiente con el desarrollo sostenible local” (p. 35). |
| El Programa recibió financiamiento externo mediante el proyecto PNUD ARG/05/015 “Apoyo para la formulación de una Estrategia de Turismo Sustentable en Reservas de Biósfera y Sitios Ramsar de la Argentina” entre 2005 y 2008 (155.000 U\$S en total, no reembolsables) (p. 33),   |
| Participaron en su desarrollo la SECTUR, la Unidad de Turismo Sustentable y Ambiente de la SAyDS, la Unidad de Coordinación del Programa MAB de UNESCO y el Grupo de trabajo de Recursos Acuáticos a cargo de Humedales y Sitios Ramsar (p.   |

<sup>45</sup> Resolución N° 1044 de fecha 3 de noviembre de 2005 de la ex SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE. (no está disponible en línea).

|   |
|---|
| 38), y se coordinó el proyecto con provincias y municipios a través del COFEMA y en articulación con las prioridades establecidas en el PFETS (2005) (p. 38).   |
| En cada caso seleccionado se firmaron acuerdos con las áreas de gobierno provincial clave tales como los ministerios/secretarías provinciales de Agricultura y Ganadería, de Ambiente, de Turismo, gobiernos municipales, como también se contó con la participación de las autoridades de APN, Delegaciones Regionales y de los PN involucrados (pp. 45-46). |
| Se trabajó estrechamente con las comunidades locales y los actores sociales en ambas experiencias (p. 50; p. 75).   |
| Entre los principales logros se puede citar la reconversión de las actividades de los pobladores locales que facilitaron la recuperación de los ecosistemas y la implantación de actividades de turismo sostenible dentro de las AP seleccionadas.  |

## 5.2. Programas de turismo y ciudades sostenibles (período 2016-2018)

Destacamos en este punto dos Programas de importancia para el desarrollo del turismo y de la sostenibilidad de las ciudades, aunque cabe aclarar que no han sido concebidos pensando en el turismo y las AP. Sin embargo resultan destacables desde el enfoque de este TFM en el que se intenta aportar elementos para una concepción integral del turismo sostenible en las AP y sus entornos.

Estos Programas se destacan por presentar aspectos novedosos y relevantes desde el punto de vista de su concepción, su planificación y su implementación, aunque aún no se cuenta con suficiente información en cuanto a sus resultados e impactos debido a su relativamente corta vigencia.

Un análisis detallado de dichos Programas puede consultarse en Goldstein (2019e, pp. 10-20). Sintetizamos a continuación los principales hallazgos, con base en las entrevistas y documentación consultada.

### (i) Programa Pueblos Auténticos (PPA) del MINTUR.

Se inicia en 2016. Con fondos del Ministerio y cada Ministerio pone sus recursos para sus correspondientes intervenciones. Hay un fondo de 12 M de \$arg. (2018) para financiar microemprendimientos en los pueblos.

#### Aspectos destacados

- Retoma los aprendizajes del Programa de fomento a pueblos emergentes (PROFODE) de la etapa anterior (hasta 2015).
- Se plantea con una visión holística, multidimensional, participativa, integral y progresiva. Todas las áreas del MINTUR y de los demás Ministerios nacionales desembarcan conjuntamente y en forma articulada en los pueblos: calidad, infraestructura, tecnología, desarrollo local -endógeno-. Se concentran esfuerzos en un mismo punto focal para generar sinergias, en vez de realizar pequeñas acciones dispersas en todo el territorio.
- El objetivo es el desarrollo sostenible integral de los pueblos: la puesta en valor de los tangibles e intangibles del turismo.

- El impacto social, allí donde el turismo puede ser una fuente de empleo y arraigo. El país tiene perfiles productivos muy diversos, algunos pueblos son netamente turísticos, otros en proceso de reconversión productiva, y otros emergentes donde generar condiciones para su despliegue. Lograr que, como en el caso de Concepción del Yaguareté Corá, *“la señora que todos los años se iba a la Costa a vender empanadas hoy se queda en su pueblo para trabajar y este año se pudo ir a la Costa como turista”*, y que los pueblos sean un lugar de orgullo donde los jóvenes decidan quedarse (fuente: entrevistas).
- El proceso de planificación de turismo se plantea en varias fases en dos etapas: (i) Plan de desarrollo: identificación de requerimientos, mapa de actores clave, identificación de oportunidades turísticas y definición de un eje temático; (ii) plan de marketing (del producto a la oferta).

#### Desafíos

La coordinación inter en intra jurisdiccional -todos los ministerios a nivel nacional, y las áreas de gobierno locales-, la planificación participativa, el empoderamiento local, la gestión para concretar los planes.

- El gobierno tiene que generar condiciones para favorecer la acción del mercado - caminos, infraestructura básica -agua, electricidad, cloacas, tratamiento de residuos-, recursos humanos capacitados, servicios de calidad, atractivos puestos en valor-, *“un territorio suficientemente consolidado para que la actividad turística se desarrolle”* (fuente: entrevistas).
- *“La clave es la transferencia y encuadramiento en los líderes locales clave, ya que más allá de un funcionario de turno, para que una propuesta de desarrollo o intervención desde el nivel nacional prospere en el mediano o largo plazo, si el proyecto está anclado a la comunidad es la propia comunidad la que va a dar batalla para que no se caiga”* (fuente: entrevistas).
- La formalización del proceso de planificación y ejecución del modelo de trabajo, mediante resoluciones y el diseño de herramientas -manuales, guías- autoaplicativos para los pueblos que decidan aplicar al programa en una segunda etapa con base en los aprendizajes de esta primera etapa del programa que incluye 18 pueblos. Se apunta a un modelo de autogestión.
- El diseño de indicadores de avance, para monitorear y evaluar los resultados e impactos del programa en los pueblos. *“Es fundamental tener en claro qué se quiere medir”* (fuente: entrevistas).

Entre los pueblos vinculados a AP que ya se encuentran dentro de los 18 primeros seleccionados en la primera etapa del programa, encontramos: **El Chaltén (Santa Cruz); Villa Traful (Neuquén); Camarones (Chubut); Concepción del Yaguareté Corá (Corrientes); Cachi (Salta); Puerto Almansa (Tierra del Fuego)**, todos cercanos, portales o dentro de AP nacionales.

#### (ii) PGM 100 Ciudades Sustentables (P100CS), de la SAyDS.

Coordinado desde la Unidad de Ciudades Sustentables de la SAyDS.

Inspirado en el Programa BID de Ciudades Sustentables, en vinculación con el ODS 11 (ciudades sostenibles) y la COP21 (Conferencia 21 de las partes para la CMNUCC).

#### Aspectos destacados

- **Objetivo:** brindar asistencia técnica y financiera a municipios de todo el país para

desarrollar acciones que contribuyan a la mejora de la calidad ambiental local.

- Se cuenta con una metodología instrumentada para que los municipios elaboren e implementen planes de sustentabilidad ambiental. Se priorizan 8 metas entre las dimensiones y metas posibles. Se plantean objetivos concretos y se monitorea su ejecución y concreción. Las áreas de intervención posibles, mediante acciones de pequeña escala en el marco de este programa, son: residuos sólidos urbanos, espacios verdes, transporte y movilidad, energía, vivienda, buenas prácticas ambientales, turismo.
- Es un programa de adhesión federal, los municipios se postulan de manera voluntaria y se firma un convenio de adhesión entre Nación y el municipio.
- Los municipios que logren sus metas y avances reciben una distinción según su grado de avance y el que cumpla con todas las etapas de su plan de sustentabilidad recibe una certificación del sello “Ciudad Sustentable”.

#### Eje turismo.

Si bien no es el eje central de este programa, se destaca que la mayoría de los pueblos lo consideran un área de intervención prioritaria.

Se apunta a que los municipios desarrollen modelos de desarrollo turístico sustentable, facilitando el uso inteligente y responsable (sustentable) de los atractivos turísticos y espacios urbanos, contando con indicadores de sustentabilidad y la difusión de mejoras prácticas ambientales (uso del agua, la energía y el reciclado de residuos en establecimientos hoteleros y gastronómicos).

#### Municipios vinculados a AP

A la fecha de relevamiento (8/2018), los municipios incluidos en el P100CS son (fuente: entrevistas):

45 Municipios (información completa en Anexo I en Goldstein (2019e)), de los cuales:

- 16 se encuentran en el Litoral y el Corredor Ecoturístico del Litoral: 7 en Misiones que destacan especialmente por su valor de conservación y atractivo turístico y contando la provincia con una riqueza natural y cultural ligada a la tierra protegida por una extensa red de AP nacionales, provinciales, municipales y privadas; uno en Corrientes; uno en Chaco -provincias iniciales del corredor ecoturístico y cuyos municipios participantes son estratégicos para el ecoturismo- y 7 Entre Ríos y 4 en Santa Fe, que son provincias que se integran posteriormente al corredor Ecoturístico cada una con dos Parques Nacionales en la ribera del Paraná y el PN El Palmar. Los municipios de Entre Ríos tienen valor ecoturístico distribuidos en el territorio provincial y cuentan con reservas naturales y balnearios, mientras que los de la Provincia de Santa Fe se perfilan como municipios con valor cultural o histórico.
- 9 son de la provincia de Buenos Aires, destacando desde la perspectiva de esta investigación el Municipio de Mar Chiquita, que cuenta con la importante Reserva Natural Provincial Mar Chiquita, que es una Reserva de Biósfera Mundial declarada por UNESCO.
- 7 se encuentran en la provincia de Córdoba, destacando el Municipio de Villa General Belgrano en el Valle de Calamuchita, que cuenta con un Área Protegida Municipal y una Coordinación Municipal de Áreas Protegidas.
- 4 en el NOA: 2 en Catamarca, una en Jujuy, una en Tucumán, destacando Yala en Jujuy como municipio ecoturístico puerta de ingreso al PNYCH Quebrada de Humahuaca (Patrimonio Natural y Cultural de la Humanidad UNESCO) y que cuenta con un Parque Provincial de gestión mixta Potrero de Yala.
- Sólo 2 en la Patagonia, 2 en Mendoza y una en La Pampa.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Este TFM tiene como fin contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales para la política pública nacional de turismo como política de desarrollo productivo orientada al desarrollo sostenible -lo que entendemos como turismo sostenible-, enfocada en las AP y sus municipios vinculados.

En síntesis, tal como indica el título de este TFM, se apunta a contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales para el turismo sostenible en las AP y sus entornos, con el fin de impactar en el desarrollo sostenible de las comunidades locales interesadas.

Para encarar este TFM adoptamos una perspectiva socio-político-ecosistémica. Es decir, consideramos las premisas del desarrollo sostenible social, económico y ambiental como enfoque para comprender los impactos posibles en las comunidades interesadas; analizamos las capacidades estatales clave para la gestión del turismo y de las AP y de la convergencia entre conservación y turismo, con el fin de identificar oportunidades de mejora en la gestión pública y en el marco institucional; y adoptamos el enfoque ecosistémico para comprender los lineamientos y premisas que rigen la conservación de la naturaleza para su aprovechamiento y uso sostenible por las comunidades humanas presentes y futuras.

Es importante destacar que el enfoque ecosistémico incluye en sí la dimensión social y cultural de las comunidades que dependen de la naturaleza y de los productos y servicios ecosistémicos, aún cuando los servicios ecosistémicos de recreación y turismo aún están poco explorados.

Sin embargo, los aspectos políticos y en particular los aspectos clave del marco institucional y de gestión pública -que aquí identificamos como capacidades estatales- para lograr la armonización de la conservación y el turismo en las AP y sus entornos, combinando las dimensiones del desarrollo sostenible y del enfoque ecosistémico, han sido menos estudiados de manera conjunta. Y es en este aspecto donde radica el valor diferencial de este TFM.

El enfoque socio-político-ecosistémico que encaramos nos permite construir el siguiente gráfico:



Donde identificamos un conjunto de Convenios Internacionales que establecen compromisos y metas a cumplir en los niveles nacionales para contribuir al logro global, y generan un conjunto de instrumentos y herramientas para la gestión en forma de metodologías, capacitaciones, asistencia técnica y recomendaciones para la implementación de los mecanismos correspondientes -CDB, CMNUCC, Tratado Antártico, ODS 2030- y los fundacionales de DDHH que en la región incluyen la CIDH y el PSS que establecen los derechos humanos civiles y políticos (DCyP) -entre ellos el derecho de acceso a la información pública- y los derechos humanos económicos, sociales y culturales (DESC)-entre ellos el derecho humano a un medio ambiente sano-. También encontramos otros convenios internacionales específicos para la preservación del patrimonio natural y cultural de valor mundial tales como las Reservas de Biósfera, los sitios Patrimonio Mundial Natural y Cultural, los sitios Ramsar (humedales de valor extraordinario), los Geoparques Mundiales, y la Antártida como continente de paz y conservación especialmente para fines científicos. En la gestión y coordinación global y con los niveles nacionales intervienen en estos Convenios organismos tales como las agencias específicas de Naciones Unidas -PNUMA (UNEP por su sigla en inglés) para medio ambiente, OMT (UNWTO por su sigla en inglés) para turismo-, UNESCO, y la

Secretaría del Tratado Antártico (STA), IPBES destacado por ser el panel intergubernamental abocado al estudio de los servicios ecosistémicos e IPCC en tanto panel intergubernamental para el Cambio Climático, y la UICN como organización global multiactoral e independiente y con máximo reconocimiento en materia de conservación de la naturaleza. Asociados a este marco institucional se instrumentan mecanismos de financiamiento internacional para proyectos de desarrollo a partir de los ODS 2030 -por ejemplo a través del Banco Mundial, el BID o la CAF en la región latinoamericana- o específicos para la conservación de la naturaleza y la preservación del medio ambiente como por ejemplo a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM / *Global Environment Facility* o GEF por su sigla en inglés). En el contexto interno encontramos entonces las capacidades estatales para la gestión del turismo, de la conservación de la naturaleza y del desarrollo sostenible, con sus instituciones de gobernanza, sus instrumentos de política y sus herramientas de gestión.

El recorte del análisis al nivel nacional de gobierno, fue decidido por ser Argentina un país federal, presidencialista, regido por un sistema democrático Constitucional y Convencional de Derecho, desigual en cuanto a la distribución de su riqueza y diverso en cuanto a las características de las regiones que la componen.

En este sentido, el Estado Nacional tiene entonces un rol central y potente en la fijación de lineamientos y principios para todo el territorio a través de normas de principios mínimos; en la distribución de recursos presupuestarios a través de la coparticipación; en la fijación de prioridades y metas a través de procesos de planificación participativos y multiactorales de alcance nacional; en la distribución de recursos de financiamiento externo a través de los préstamos acordados; en la promoción y generación de incentivos mediante instrumentos de políticas; en la transferencia de conocimientos y fortalecimiento institucional en los territorios a través de metodologías y herramientas de gestión; en la consolidación de políticas de Estado a través de la transparencia y rendición de cuentas de los resultados e impactos de la gestión, entre otros aspectos cruciales para el desarrollo sostenible.

Por otro lado, el alcance de este TFM acotado para el período 2005-2018, responde a la voluntad de iniciar el análisis a partir de la promulgación de la LNT, y llegar hasta el 2018 -momento de la recolección de información y entrevistas para este TFM-. El período estudiado reconoce dos etapas a priori diferenciadas: entre 2005 y 2015 bajo las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, y entre 2016 y 2018 bajo la presidencia de Mauricio Macri. Lo que supuso una oportunidad para indagar sobre

las rupturas y continuidades que pudieran evidenciarse a la hora de consolidar el turismo como una política de Estado, tal como la propia LNT postula.

La decisión de alinear este TFM con los ODS 15 y 11, prioritariamente -aunque sin perder de vista los ODS 8, 12, 14 y la conciencia de que el turismo puede contribuir a todos los ODS 2030-, se fundamenta en la hipótesis fundacional de este TFM que es que uno de los problemas centrales que dificultan la conciliación del turismo y la conservación en las AP es la débil capacidad estatal para articular la gestión de las AP y los municipios vinculados de manera de concertar estrategias integrales participativas y multiactorales que se orienten al desarrollo sostenible y respeten las premisas del enfoque ecosistémico.

En este sentido, identificamos como hipótesis que un destino atractivo de turismo en la naturaleza debe reunir a las AP y sus municipios vinculados en el marco de unidades de gestión fortalecidas institucionalmente y legitimadas por las propias comunidades y actores interesados, tanto desde la conservación como desde el turismo, y con una visión compartida que fije el horizonte en el desarrollo sostenible social, económico y ambiental de las comunidades locales de manera prioritaria.

El diagnóstico situacional que encaramos en este TFM nos permitió identificar un conjunto de capacidades estatales y sus dimensiones y subdimensiones clave para el enfoque y problemas identificados al inicio de este TFM. Dichas capacidades estatales y sus dimensiones y subdimensiones se plantean en detalle en el marco teórico de este TFM, y a través de la investigación encarada cuyos hallazgos sintetizamos en la sección 5, logramos sintetizar a continuación los principales elementos del diagnóstico y elaborar posibles aportes para la mejora de la gestión del turismo en las AP y sus entornos, como política de desarrollo productivo orientada al desarrollo sostenible de las comunidades interesadas.

Los resultados del turismo en el período analizado muestran, en síntesis:

- Una participación pequeña en el turismo internacional global, y competitiva en el turismo internacional regional, aunque enfrentando desafíos para mantener un crecimiento continuo en la participación de mercado: (i) las variables macroeconómicas y sus efectos sobre el volumen de arribos y salidas internacionales con su consecuente impacto en la balanza de la cuenta Viajes; (ii) las condiciones de desarrollo del mercado interno para sostener un producto bruto sectorial en crecimiento y capaz de neutralizar los ciclos económicos y los ciclos estacionales propios de la industria turística; (iii) la evolución de los competidores directos como ser los países de Latitud Sur Extrema (LSE) entre ellos especialmente Chile, que se

posicionan fuertemente como destinos de turismo en la naturaleza y cuentan con estrategias sólidas en materia de turismo sostenible y Áreas Protegidas.

- Un posicionamiento en el imaginario del turista global que muestra equilibrio entre la apreciación de los activos naturales y culturales que Argentina ofrece, aunque se muestra que aún hay mucho trabajo por hacer para posicionarse competitivamente frente a los restantes países de LSE.
- Una evaluación en materia de sostenibilidad ambiental y de conservación de la naturaleza que es aún deficitaria, como en toda la región sudamericana, aspecto que hoy resulta clave y estratégico para atraer a los exigentes mercados internacionales de turismo en la naturaleza.
- Una fuerte concentración regional y estacional, que no ha logrado aún revertirse aunque existen señales promisorias en zonas como el Litoral y destinos emergentes.
- Una amplia capacidad hotelera ociosa, que muestra un crecimiento de la oferta (plazas disponibles) significativo en zonas donde se ha incentivado la inversión pero que en general no ha sido acompañada por el crecimiento de la demanda (plazas ocupadas).
- La importancia relativa indiscutible del turismo interno, tanto para las Áreas Protegidas en sí como para los destinos vinculados, inclusive para aquellos Parques Nacionales con mayor afluencia de turistas internacionales.
- La alta concentración de visitas en pocos Parques Nacionales, y escasos resultados aún visibles en cuanto a la desconcentración hacia nuevos Parques Nacionales o hacia otros Parques Nacionales con alto potencial aún no suficientemente explotado.
- La necesidad de fortalecer la cadena de valor del turismo en los territorios, con los actores locales, priorizando la provisión de productos y servicios locales y sostenibles, de manera de evitar las fugas de recursos hacia otras economías, de generar impactos en la sostenibilidad en las tres dimensiones -social, económica y ambiental-, y de fortalecer la imagen de “destinos sostenibles” para las AP y sus entornos.

Avanzamos a continuación en presentar el conjunto de fortalezas y debilidades de la gestión estatal a través de la forma y evolución de las capacidades estatales clave durante el período analizado en este TFM (2005-2018), y que han contribuido a producir los resultados señalados. Aportamos también sugerencias de mejora para el fortalecimiento institucional a través de sus capacidades estatales para la gestión de las políticas de turismo sostenible como política de desarrollo productivo y con perspectiva de política de Estado, en el nivel nacional de gobierno.

## 1. Gobernanza

- a) En cuanto a la normativa internacional, Argentina presenta una sólida participación en los Tratados, Pactos y Convenios internacionales, consistente y progresivo compromiso con las metas internacionales y la implementación de mecanismos internos para su seguimiento: CDB, ODS 2030, CMNUCC, Pactos DSyP y PIDESC y sus versiones regionales CIDH y PSS, el Tratado Antártico, y la participación en los convenios específicos para la preservación de Áreas Protegidas de valor extraordinario tales como las Reservas de Biósfera, los Sitios de Patrimonio Mundial Natural y Cultural, los Sitios Ramsar, entre los más destacados. En este sentido se evidencia una continuidad entre las etapas analizadas en el período estudiado.
- b) En cuanto a la normativa interna, Argentina cuenta con un amplio abanico de leyes que regulan la gestión de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente: Ley nacional de medio ambiente, leyes de bosques, de glaciares, de aguas. Las leyes de presupuestos mínimos en materia de gestión de recursos naturales -cuya gestión por ser nuestra CN federal corresponde a los gobiernos provinciales- son instrumentos necesarios y útiles para fijar pautas mínimas que garanticen la igual protección a todos los habitantes en todo el territorio y a los recursos naturales en todo el territorio, y dejan a las provincias la libertad de legislar sobre sus recursos y áreas de incumbencia siempre a partir de dichos presupuestos mínimos. En este sentido, no se cuenta aún con una Ley de Presupuestos Mínimos en materia de Áreas Protegidas, lo que resulta necesario para establecer presupuestos mínimos y armonizar la gestión de la conservación en todo el espacio que conforman los ecosistemas, sobre los que se apoyan estructuras de gobierno diversas e insuficientes para proteger adecuadamente los ecosistemas y para garantizar la continuidad de los productos y servicios ecosistémicos vitales.
- c) Las AP de Argentina se encuentran bajo un régimen de gobernanza complejo, anidado, difuso y débil en cuanto a su efectividad para proteger la naturaleza que albergan. Esto es especialmente notorio en cuanto a la dificultad de implementar mecanismos de gestión y uso público de los ecosistemas bajo las premisas del enfoque ecosistémico cuando éstos están gobernados por diversos organismos en diversos niveles de gobierno o inclusive bajo la órbita privada. Esta compleja trama difusa no siempre completamente instrumentalizada y difícilmente operativa en cuanto a la efectividad del control de cumplimiento de las obligaciones y deberes de los actores participantes en la

explotación de concesiones o servicios, e inclusive de visitantes y turistas, dan como resultado una pobre conservación y una pobre experiencia para visitantes y turistas. En definitiva, escasos resultados en materia de conservación y de desarrollo sostenible para las comunidades locales, pero también escaso aprovechamiento de las riquezas naturales y de sus beneficios para el conjunto de la población nacional.

- d) Este sistema de gobernanza también dificulta la toma de decisiones participativas e informadas en los niveles locales y territoriales, ya que el núcleo de los ecosistemas queda protegido bajo el SNAP y pasa a la órbita nacional, escindiéndose del resto del ecosistema que queda bajo regímenes provinciales y municipales no siempre suficientemente maduros o dotados de recursos tanto institucionales como financieros, humanos y materiales. La escisión del núcleo de los ecosistemas en manos del Estado Nacional, lo que en principio podría significar una mayor garantía de protección, puede resultar por el contrario en un mayor riesgo, si es que las decisiones estratégicas se terminan concentrando en el vértice del Estado en vez de abrirse a la participación de las poblaciones locales con prioridad y de todos los interesados, mediante mecanismos participativos multiactorales y desconcentrados en los territorios. Que es lo que se busca instrumentar a través de los Planes de Gestión de los PN, los Planes de Uso Público de los PN, y es deseable que se instrumente a partir de Planes de Gestión de las RB, Sitios Ramsar, Sitios de PMHNYC, o planificaciones regionales incluyendo a todos los países que integran los ecosistemas.
- e) Es decir, divisiones políticas nacionales y subnacionales que generalmente no coinciden con los límites de los ecosistemas y afectan la conectividad natural, sumando a esto visiones de desarrollo productivo que chocan con las premisas de la conservación y la sustentabilidad medioambiental, plantean un escenario en el que se hace necesario revisar lo que se está haciendo, con qué instrumentos, para qué fines, y con quienes se cuenta para idear nuevos modelos de desarrollo productivo que favorezcan el logro de las metas comprometidas en la CBD, en la CMNUCC y con las propias comunidades locales.
- f) Información para la participación y para la toma de decisiones informada. En el nivel nacional, se cuenta con un sistema progresivo de información en materia de conservación, pero se carece de información adecuada y accesible para la ciudadanía relativa al seguimiento y evaluación de las políticas públicas tanto en materia ambiental como turística, y en general de la gestión y planes de gobierno. No se ha logrado institucionalizar un sistema de planificación y de evaluación de los planes de gobierno

nacionales y sectoriales, si bien en la primer etapa analizada en este TFM se avanzó en la planificación sectorial participativa y multiactoral, incluyendo en este sentido al propio plan de turismo PFETS con sus correspondientes avances periódicos. Se avanzó además en su institucionalización mediante los correspondientes Planes Operativos Anuales (POA) que se formalizaron mediante sendos decretos en 2014 y 2015. Esta práctica no continuó en la etapa siguiente, perdiéndose el capital humano y de conocimiento e institucional logrado.

- g) En cuanto al turismo como política de desarrollo productivo sectorial vertical que requiere de intervenciones transversales a toda la Administración Pública, ya que requiere de la participación de múltiples agencias de gobierno para alcanzar niveles de desarrollo de infraestructura básica suficientes como para considerar a un municipio como destino turístico con potencial para desplegar sus cualidades diferenciales y convertirse en un destino turístico atractivo sumando infraestructura turística, observamos que los organismos de coordinación/cooperación/colaboración interjurisdiccionales e intra jurisdiccionales -CIFAT, CFT- juegan un rol fundamental, junto con la institucionalización de redes federales en los niveles subnacionales. El CIFAT recién logró su puesta en marcha en 2016, aunque se destaca que la toma de decisiones estratégicas que durante la primer etapa estuvo basada en la articulación entre el Plan Estratégico Territorial (PET) y el PFETS, durante la segunda etapa se centró en el Plan Belgrano y el PIG, siendo ambos planes e instrumentación más dependientes de las decisiones tomadas en la Jefatura de Gabinete y por lo tanto en el vértice del Estado Nacional, si bien con involucramiento de los gobiernos provinciales y ministerios/secretarías de gobierno, quizás de una manera menos institucionalizada formalmente y con menos información disponible para el conocimiento de los procesos por parte del conjunto de la sociedad.
- h) En cuanto a la articulación de intervenciones verticales de turismo y horizontales de bienes públicos básicos para el desarrollo -siguiendo la descripción de Crespi y otros (2014) y señalado en el marco conceptual de este TFM-, analizamos el rol del financiamiento externo -específicamente los préstamos BID para el desarrollo de corredores turísticos y para el desarrollo de infraestructuras para la gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU)-.
- En la primer etapa del período analizado (2005-2015), se articuló el Plan Estratégico Territorial (PET) con el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) de manera de priorizar inversiones en las AP y sus municipios vinculados, con una

priorización equilibrada en todo el territorio. Se realizaron inversiones en todas las provincias y se promovieron mejoras en los destinos turísticos dentro de los corredores priorizados contemplando tanto su patrimonio natural y cultural como la necesidad de potenciar su desarrollo sostenible local especialmente en la gestión de residuos mediante diversas estrategias y buscando soluciones regionales capaces de lograr la viabilidad a largo plazo y un impacto positivo en la sostenibilidad ambiental y social de las regiones. Se avanzó además en la consolidación de los procesos de gestión de las AP y en los procesos de creación de nuevas AP nacionales y en su inserción en los sistemas internacionales de protección de los activos naturales y culturales extraordinarios -sitios de Patrimonio Mundial, sitios Ramsar, Reservas de Biósfera, entre otros-.

En la segunda etapa (2016-2018) se articuló el Plan Belgrano con el Plan Integral de Gestión del turismo (PIG 2016-2019), con la intención de orientar los esfuerzos y las inversiones hacia las diez provincias del Norte del país, consideradas desaventajadas en cuanto a su potencial para generar empleo. La estrategia turística planteada consistió en desarrollar ejes temáticos vinculados a la naturaleza y la cultura en dos grandes corredores: el Litoral con un perfil de ecoturismo, y el Centro y Noroeste con base en los activos culturales jesuíticos, también presentes en la región Litoral. En esta etapa la región Patagónica quedó relegada, aunque se trabajó fuertemente en la culminación de los procesos de creación de los Parques Interjurisdiccionales Marinos y Marino Costeros. En este sentido, en todo el territorio se avanzó y completó el proceso de creación de nuevas Áreas Protegidas nacionales, avanzando hacia el cumplimiento de las metas internacionales comprometidas.

- i) En cuanto a la APN, en tanto autoridad de aplicación de la Ley 22.351 de PN y responsable del SNAP y del SNAMP, y organismo fundamental en la gestión del uso público y en particular del turismo en las AP nacionales, que se crea como ente autárquico de la Administración Pública Nacional, se observa que a lo largo del período analizado ha estado subordinado tanto a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) -entre 2005 y 2010 y a partir de 2016-, y al Ministerio de Turismo (MINTUR) entre 2010 y 2015. Indagamos en este TFM respecto a las diferencias que los actores involucrados percibieron en ambos casos, especialmente con aquellos funcionarios y servidores estatales que participaron en la gestión durante ambas etapas. Fundamentalmente, nos importó entender si la pertenencia de la APN a una u otra Secretaría/Ministerio favoreció o no el acercamiento entre los universos conceptuales y operativos que a priori percibimos entre “conservación” y turismo, es decir, si una u otra

situación favorece más a la conciliación entre ambos campos de intervención. Nuestra conclusión a la luz de las indagaciones realizadas en el marco de este TFM es que no hay evidencias significativas de diferencias entre una u otra situación. En ambas etapas las funciones de gestión y operativas del turismo y del uso público se han articulado con base en la iniciativa individual de los funcionarios y servidores públicos, y el contacto ha sido escaso. En cambio, sí ha habido participación institucional de la APN en la planificación del PFETS en sus diversas instancias y especialmente en las dos primeras (PFETS 2015 y PFETS 2020). Durante la etapa iniciada en 2016 se evidencia una colaboración creciente en las áreas de decisión del MINTUR y de APN (desde los niveles de Dirección hacia la cúspide del gobierno), y la mayor participación de organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de proyectos y su instrumentación (Convenios con Aves Argentinas y con la AAETAV), que se han puesto en marcha y ejecutado junto con personal del MINTUR, con escaso involucramiento del personal de la APN Central (donde se concentran las acciones relativas a autorización y evaluación de impacto para concesiones y prestadores de servicios dentro de los PN). En nuestra opinión es necesario instrumentar mecanismos institucionalizados de colaboración y cooperación estratégica y operativa participativa y amplia entre el Ministerio/Secretaría de Turismo y la APN, no sólo en los niveles directivos de toma de decisiones, sino con la participación de los expertos sólidamente formados y experimentados con los que la APN cuenta. Procesos de esta naturaleza deberían instrumentarse a través de la actualización del Plan de Gestión Institucional de la APN, siguiendo la línea iniciada en 2001 y ampliando la participación a toda la estructura de APN y a los ministerios/secretarías de gobierno necesarias para articular estrategias y acciones que converjan para alcanzar las metas y objetivos que se establezcan dando continuidad a los compromisos internacionales asumidos y al desarrollo sostenible de las comunidades locales y la sociedad argentina en su conjunto.

- j) En cuanto a la conciliación entre conservación y turismo, se reconoce la existencia de tensiones no resueltas, y la dificultad de conciliar procesos de largo plazo y basados en metodologías complejas y que requieren alto nivel de capacitación experta y experticia práctica con las demandas de corto plazo vinculadas a los resultados esperados por la industria turística. En este sentido, varias dimensiones clave de la gobernanza juegan un rol central:
  - a. Los organismos institucionales para la colaboración/cooperación y coordinación inter e intra jurisdiccional, donde se toman las decisiones y se fijan las prioridades,

como también los procesos y mecanismos operativos para el trabajo en equipo dentro de la propia APN -entre expertos y operativos en campo, entre Casa Central y las Delegaciones Regionales, entre las diversas Direcciones Nacionales-, e intra e inter jurisdiccional. En ambos casos abogamos por la formalización de los procesos y asignación de responsabilidades, y por la implementación de mecanismos de transparencia y acceso a la información pública para facilitar la participación informada de todos los actores interesados y para la continuidad de los procesos.

- b. Los recursos humanos juegan un rol fundamental, y los procesos de ajuste en la Administración Pública acompañada de retiros y jubilaciones anticipadas de los expertos más reconocidos y valiosos especialmente en el ámbito de la conservación, junto con la incorporación en los espacios de decisión de funcionarios alejados de este campo de conocimiento y experticia, genera situaciones donde la sostenibilidad del turismo se pone en duda y su conciliación con la conservación dentro de las AP se aleja del horizonte de posibilidades. Abogamos por la desconcentración hacia los territorios de los procesos de construcción de consensos estratégicos, mediante procesos multiactorales, abiertos, informados y transparentes. En este sentido los instrumentos de política y las herramientas de gestión juegan un rol central, en la medida en que se instrumente su implementación de acuerdo a lo previsto en las normativas que los instituyen, y se provea a los organismos competentes en cada caso de los recursos humanos, financieros, de conocimientos y capacidades estatales adecuadas para alcanzar los resultados esperados e impactar en la sostenibilidad de las comunidades interesadas.
- c. En relación al punto anterior, especial mención hacemos aquí al incumplido objetivo de contar con recursos humanos capacitados para la aplicación de metodologías de evaluación de carga turística, y de contar con mediciones basadas en evidencia científica para la determinación de la carga turística en los puntos críticos de los PN más visitados y que resultan a su vez los más conflictivos.

## **2. Instrumentos de política**

Analizamos específicamente dos programas considerados estratégicos y que se crean como instrumentos de política a partir de la LNT: el Plan Nacional de Inversión en Turismo (PNIT) y el Plan Nacional de Calidad para la Competitividad que produce un conjunto de herramientas de gestión reunidas en el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT).

Ambos programas presentan una continuidad a lo largo del período analizado en este TFM, aunque con variantes entre ambas etapas (2005-2015/2016-2018), producto de aprendizajes, reorientación de prioridades, una evolución de las estrategias en turismo, la madurez de ciertos destinos y la aparición de nuevos destinos emergentes, y nuevos compromisos internacionales en materia de sostenibilidad ambiental -específicamente los relativos a la adaptación al Cambio Climático-.

En el caso del PNIT, la propia LNT lo crea como instrumento de política estratégico para el cumplimiento de los lineamientos de federalismo, facilitación para la promoción del sector, e institucionalización de una política de Estado. La instrumentación del PNIT se establece mediante un mecanismo formalmente instituido y que articula tanto con el propio PFETS como con los sistemas de presupuestación y de Inversión Pública del aparato estatal Nacional. Esto es así en tanto el PNIT establece categorías de infraestructuras a financiar que pueden quedar dentro de la órbita del MINTUR/SECTUR o pueden excederlo implicando otras áreas de gobierno. Además implican la articulación con las jurisdicciones subnacionales a través de los mecanismos correspondientes tanto para la priorización de los proyectos a través del Consejo Federal de Turismo (CFT) como para la transferencia de recursos hacia los destinos beneficiarios.

Entre 2003 y 2014 el PNIT financió obras en todas las provincias y regiones del territorio argentino, por un total estimado de 9,5 M de U\$S.

En la segunda etapa iniciada en 2016, el PNIT se reorienta, junto con las prioridades establecidas para todo el flujo de fondos -tanto presupuestarios como del financiamiento externo- hacia las establecidas en el Plan Belgrano. Y paralelamente se diversifican los productos turísticos a beneficiar, incluyendo activos culturales y turísticos si bien vinculados a Áreas Protegidas no necesariamente vinculados al turismo en la naturaleza exclusivamente.

En cuanto al Programa de Calidad para la Competitividad y el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT), es una línea estratégica de gestión que ha mantenido la calidad y la productividad a lo largo de todo el período analizado. Fundamentalmente se ha robustecido con la producción de herramientas de gestión tanto para destinos como para la industria, conformando un sistema que evoluciona y mejora junto con la aparición de nuevos requerimientos.

Este éxito consideramos que se sustenta en la estrategia multiactoral, abierta y participativa para la elaboración de las herramientas del SACT, al aprendizaje y la mejora continua que practica la propia Dirección a la vez que propone esto a sus beneficiarios, y a la

articulación federal inter jurisdiccional mediante convenios entre la Dirección y las provincias, las que a su vez priorizan sus requerimientos y los municipios a beneficiar con los programas nacionales.

Si bien es de notarse que los escasos recursos del gobierno nacional no son suficientes como para abastecer los requerimientos de todos los destinos del territorio y de todos los prestadores de la industria, lo cual ralentiza los resultados y la forma en que la calidad turística se instala como meta en el sector. En este sentido destacamos la necesidad de ampliar los recursos y poder llegar a más destinatarios de este programa, necesario sin dudas para lograr posicionar al turismo argentino en el imaginario internacional como destinos de calidad basados en los criterios de sostenibilidad promovidos por el SACT.

### **3. Herramientas de gestión**

Desde el punto de vista planteado en este TFM, que es el de articular de manera conjunta estrategias de turismo sostenible en destinos considerando las AP y sus entornos (ODS 15 y ODS 11), vemos que se cuenta con una sólida batería de herramientas, aplicables tanto en las AP como en los municipios vecinos, para la planificación del desarrollo sostenible, del turismo sostenible, y de la conservación de la biodiversidad y el uso público del patrimonio natural protegido. Estas herramientas incluyen Guías de Planificación de AP, Guías de Uso Público de AP, Guías de Directrices de Calidad, Normas de Calidad Nacionales e Internacionales, tanto para destinos como para prestadores de la industria turística y metodologías aún en desarrollo para la planificación del desarrollo sostenible y para la planificación del Turismo desde una perspectiva integral y sostenible. Aunque como ya señalamos se carece de una metodología institucionalizada y del personal idóneo debidamente capacitado para su aplicación para la medición de la carga turística en los puntos críticos de los PN más visitados y de mayor conflictividad.

Sin embargo, retomando el hecho de contar con un amplio abanico de herramientas, señalamos que la proliferación de programas diversos y gestionados desde diversas áreas hacen necesaria la articulación intra jurisdiccional e inter jurisdiccional a través de los organismos previstos para tales fines: CFT, CIFAT para turismo, SNAP y SIFAP para conservación, y COFEMA en general para sostenibilidad ambiental, evidenciándose aún un sistema inmaduro y complejo para la articulación institucionalmente fortalecida en este sentido. Dado que existe una proliferación de organismos de gobernanza inter e intra jurisdiccional en el nivel nacional, pero a su vez se replica el mismo problema en los

niveles subnacionales, lo cual redundaría en un sistema de gobernanza excesivamente complejo y de difícil instrumentación concreta, con la consecuente insuficiente concreción de resultados y superación de problemas sistemáticos y repetitivos -por falta de recursos humanos, físicos, materiales y financieros en las AP; por falta de enfoque ecosistémico y articulación entre PN y AP provinciales y subnacionales; por falta de una visión del desarrollo sostenible compartida entre AP y municipios; por falta de mecanismos de control y fiscalización adecuados; por falta de normativas de presupuestos mínimos en materia de Áreas Protegidas, entre otros motivos posibles-.

Programas como el de Pueblos Auténticos gestionado desde el MINTUR/SECTUR, el de Ciudades Sustentables gestionado desde el MAyDS/SAyDS, son novedosos y cuentan con metodologías de planificación participativas y basadas en el anclaje en los territorios con una visión de empoderamiento de los actores locales. A su vez, será necesario consolidar los procesos de instrumentación, seguimiento y evaluación, para poder identificar claramente metas y logros, y actualizar los ciclos de planificación con una periodicidad adecuada como para capitalizar los aprendizajes y consolidar procesos de mejora continua, que acumulen logros a través de los sucesivos gobiernos.

#### **4. Propuestas**

- 1) Hacia organizaciones de gestión de destinos sostenibles, ancladas en los territorios, que permitan construir consensos para el mediano y largo plazo con una visión sostenible basada en la conjunción de los ODS 15 y ODS 11.

Estas organizaciones deberán ser institucionalizadas, formalizadas, con participación de todos los actores del turismo, del ambiente, de las AP, de la infraestructura básica y la cultura, del trabajo y del desarrollo productivo, de todos los niveles de gobierno involucrados -mediante los organismos de coordinación, cooperación y colaboración correspondientes-, con visiones y planes estratégicos orientados por las premisas del turismo sostenible en el marco de planes de desarrollo sostenible, con sistemas de evaluación basados en los resultados e impactos en los ODS 2030, y con sistemas de información para la participación pública y la toma de decisiones informada.

Considerando como prioridades:

- Fortalecer los procesos de planificación multiactoral, multisectorial, participativos y orientados a la sostenibilidad social, económica y ambiental.
- Fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación, con base en los ODS 2030.

- Fortalecer los procesos y mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación inter e intra jurisdiccionales, público-privadas, especialmente en la articulación y el trabajo conjunto entre los sectores de ambiente, turismo y Áreas Protegidas, con un enfoque ecosistémico y sostenible.
- Fortalecer los mecanismos y sistemas de información pública, orientados a la transparencia de los procesos, la rendición de cuentas y la evaluación participativa para asegurar la apropiación de los procesos locales por parte de los actores interesados en los territorios, quienes deben ser los beneficiarios prioritarios de todas las políticas.

2) Hacia un observatorio de turismo sostenible para las AP y sus entornos.

Surge como evidencia a partir de este TFM de que no se cuenta con sistemas de información y estadísticas suficientemente desarrollados como para nutrir la toma de decisiones de políticas públicas y de desarrollo del sector turístico. En este sentido, con base en los compromisos internacionales adoptados en materia de Desarrollo Sostenible, de Adaptación al Cambio Climático y de Conservación de la Naturaleza, consideramos adecuado avanzar hacia la instrumentación de observatorios de turismo sostenible en las Áreas Protegidas y sus entornos contemplando de manera integrada las Áreas Protegidas en los corredores y los municipios vinculados a éstos, con un enfoque ecosistémico y basado en la sostenibilidad social, económica y medioambiental.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Informes Preliminares realizados para este TFM:**

Goldstein, Roxana (2018a) Informe Preliminar: capacidades estatales para el turismo como política de desarrollo productivo orientada al desarrollo sostenible. Para el Trabajo Final de Maestría *Turismo y Áreas Protegidas: capacidades estatales para el desarrollo sostenible (Argentina, 2005-2018)*. Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental. Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Disponible en <https://turismosostenible.com.ar/project/tfm-ip-capacidades-estatales-para-el-turismo-sostenible/> (acceso restringido, sólo con clave de acceso).

Goldstein, Roxana (2018b) Informe Preliminar: Marco conceptual para el análisis. Política de Estado, Capacidades Estatales, Gobernanza del Turismo y Gobernanza de la Naturaleza. Para el Trabajo Final de Maestría *Turismo y Áreas Protegidas: capacidades estatales para el desarrollo sostenible (Argentina, 2005-2018)*. Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental. Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Disponible en <https://turismosostenible.com.ar/project/tfm-ip-politica-de-estado-capacidades-estatales-gobernanza/> (acceso restringido, sólo con clave de acceso).

Goldstein, Roxana (2019a) Informe preliminar: Las Áreas Protegidas en Argentina. Situación, problemas, gobernanza y capacidades estatales. Para el Trabajo Final de Maestría *Turismo y Áreas Protegidas: capacidades estatales para el desarrollo sostenible (Argentina, 2005-2018)*. Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental. Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Disponible en <https://turismosostenible.com.ar/project/tfm-ip-ap-y-turismo-gobernanza-y-capacidades-estatales-2005-2018/> (acceso restringido, sólo con clave de acceso).

Goldstein, Roxana (2019b) Informe Preliminar: Estado de situación del turismo en las Áreas Protegidas y sus entornos. Resultados de políticas (2005-2018). Para el Trabajo Final de Maestría *Turismo y Áreas Protegidas: capacidades estatales para el desarrollo sostenible (Argentina, 2005-2018)*. Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental. Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Disponible en <https://turismosostenible.com.ar/project/tfm-ip-resultado-de-politicas-de-turismo-en-las-ap-y-sus-entornos-2005-2018/> (acceso restringido, sólo con clave de acceso).

Goldstein, Roxana (2019c) Informe Preliminar: La inversión en infraestructura para el turismo sostenible. Mecanismos de financiamiento externo, recursos propios e inversión privada (2005-2018). Para el Trabajo Final de Maestría *Turismo y Áreas Protegidas: capacidades estatales para el desarrollo sostenible (Argentina, 2005-2018)*. Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental. Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Disponible en <https://turismosostenible.com.ar/project/tfm-ip-inversion-en-infraestructura-turismo-sostenible-2005-2018/> (acceso restringido, sólo con clave de acceso).

Goldstein, Roxana (2019d) Informe Preliminar: Análisis del Sistema Argentino de Calidad Turística - SACT (2005-2018). Para el Trabajo Final de Maestría *Turismo y Áreas Protegidas: capacidades estatales para el desarrollo sostenible (Argentina, 2005-2018)*. Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental. Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Disponible en <https://turismosostenible.com.ar/project/tfm-ip-sistema->

[argentino-de-calidad-turistica-SACT-2005-2018/](#) (acceso restringido, sólo con clave de acceso).

Goldstein, Roxana (2019e) Informe Preliminar: Programas destacados de Turismo Sostenible y Áreas Protegidas (2005-2018). Para el Trabajo Final de Maestría *Turismo y Áreas Protegidas: capacidades estatales para el desarrollo sostenible (Argentina, 2005-2018)*. Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental. Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Disponible en <https://turismosostenible.com.ar/project/tfm-ip-programas-destacados-turismo-sostenible-y-areas-protegidas-2005-2018/> (acceso restringido, sólo con clave de acceso).

- **Investigaciones académicas y libros**

Almirón, Analía; Bertonecello, Rodolfo; Troncoso, Claudia Alejandra (2006) Turismo, patrimonio y territorio. Una discusión de sus relaciones a partir de casos de Argentina. *Estudios y Perspectivas en Turismo* V16. N.2, CA de Buenos Aires, Abril/Junio 2006. (versión online). [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-17322006000200001&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-17322006000200001&script=sci_arttext&tlng=en).

Andrade A., Aguedas Mora S. y R. Vides R. (2011) Guía para la aplicación y monitoreo del Enfoque Ecosistémico. Publicación CEM-UICN, UNESCO-Programa MAB, CI Colombia, ELAP-UCI, FCBC. [http://www.unesco.org.uy/ci/fileadmin/ciencias%20naturales/mab/2011/Guia\\_para\\_implemantar\\_y\\_monitorear\\_el\\_EE\\_2011.pdf](http://www.unesco.org.uy/ci/fileadmin/ciencias%20naturales/mab/2011/Guia_para_implemantar_y_monitorear_el_EE_2011.pdf) (consultado 28/07/2018).

Bertranou, Julián (2015) Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. En Revista *Estado y Políticas Públicas* Nro.4 Año 2015. FLACSO Argentina. (pp. 37-59). Disponible en [http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077\\_dossier-2.pdf](http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf) (consultado 10/11/2018).

Borrini-Feyerabend, Grazia; Hill, Rosemary (2015). Governance for the Conservation of Nature. En G. L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, S. Feary and I. Pulsford (eds) *Protected Area Governance and Management*, pp. 169–206, ANU Press, Canberra. Disponible en [https://www.jstor.org/stable/j.ctt1657v5d.14?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/j.ctt1657v5d.14?seq=1#metadata_info_tab_contents) (consultado 12/09/2018).

Crespi, G.; Fernández Arias E.; Stein, E. (2014) ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6634/%C2%BFC%C3%B3mo%20repensar%20el%20desarrollo%20productivo%3F%20Pol%C3%ADticas%20e%20instituciones%20s%C3%B3lidas%20para%20la%20transformaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica.pdf;jsessionid=57AC960811CDE486A30ED5790C71F1DF?sequence=1> (consultado 11/11/2018).

Chudnovsky, Mariana (2015) Introducción. Por qué “capacidades estatales” y esta selección para comprenderlas. En *Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales*.

- CAF Corporación Andina de Fomento, Buenos Aires, Argentina. (pp. 15-23). Disponible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715> (consultado 10/10/2018).
- Dudley, Nigel (ed) (2008) Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. IUCN. Gland, Suiza. Disponible en <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf> (consultado 20/04/2018).
- Duran, C. (2013) Gobernanza para el sector turismo y su medición, Programa de Estadísticas y CST de la OMT Serie de Documentos Temáticos STSA/IP/2013/01 (en línea), disponible en: <http://statistics.unwto.org/es/content/documentos> (consultado 10/11/2018). Disponible en <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/ipgovernancepapersp.pdf>
- Gordillo, Agustín (2017) Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas: Parte general. (Reimpresión). Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2017. Disponible en [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo1/tomo1.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf) (consultado 10/10/2018). Capítulo XIV Clasificación de los Entes Públicos (Disponible en [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo1/capituloXIV.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXIV.pdf)) (consultado 10/10/2018).
- Graham, J., Amos, B. and Plumpre, T. (2003) Governance principles for protected areas in the 21st century, Discussion Paper, Institute on Governance in collaboration with Parks Canada and Canadian International Development Agency, Ottawa.
- Guerrero, Eduardo; Sguerra, Sandra (Eds) (2009). Cita oficial: Guerrero, E. & S. Sguerra (editors). 2009. Protected Areas and Development in Latin America - From Santa Marta 1997 to Bariloche 2007 and Perspectives for a New Decade, IUCN Colombian Committee, Parques Nacionales Naturales Colombia and Fundación Natura. Bogotá, 64 pp. Disponible en [http://cmsdata.iucn.org/downloads/protected\\_areas\\_and\\_development\\_in\\_latin\\_america\\_2\\_.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/protected_areas_and_development_in_latin_america_2_.pdf) (consultado 30/11/2018).
- Hockings, M., Stolton, S. y N. Dudley (2002) Evaluación de la Efectividad. University of Queensland, Australia, WWF e IUCN.
- Leverington, F., Costa, K., Pavese, H., Lisle, A. and Hockings, M. (2010) A global analysis of protected area management effectiveness. *Environmental Management* 46: 685–98.
- MINTUR (2015a) El Caso Argentino. El Turismo como Política de Estado. Manual Didáctico. Ministerio de Turismo de la Nación, Argentina.
- O'Donnell, Guillermo (2015) Estado, democratización y ciudadanía. En *Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales*. CAF Corporación Andina de Fomento, Buenos Aires, Argentina. (pp. 25-58). Disponible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715> (consultado 10/10/2018).
- Otero, Adriana M. (2008) Hacia un Manejo Sustentable de los Atractivos Turísticos en las Áreas Protegidas. En *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 2008. <http://condet.edu.ar/cndt/revistas/Condet%206.pdf#page=39>. (pp. 39-62).

PNUD-SAyDS (2008) Estrategia de Turismo Sustentable en Reservas de Biósfera y Sitios Ramsar de Argentina. Programa de Turismo Sustentable, SAyDS. PNUD Argentina.

Morea, Juan Pablo (2014) Situación actual de la gestión de las áreas protegidas de la Argentina. Problemáticas actuales y tendencias futuras. Revista Universitaria de Geografía, Vol. 23 Nro. 1, Bahía Blanca, Junio de 2014, Argentina. (versión online).  
[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-42652014000100003](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42652014000100003).

Román, Fabián (2008) *Turismo y Sostenibilidad: Una relación compleja*. 1ra. Edición - Ediciones de la UNLa. Universidad Nacional de Lanús, Remedios de Escalada, Provincia de Buenos Aires. Disponible en  
[http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/MON/Roman\\_Turismo\\_2008.pdf](http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/MON/Roman_Turismo_2008.pdf)  
(consultado 20/06/2018).

- **Informes de Organismos**

APN (2015a) Informe sobre la Medición de la Efectividad de la Gestión en la Administración de Parques Nacionales (APN). Dirección Nacional de Conservación de AP de la Administración de Parques Nacionales (APN). Autoras: Marcela Lunazzi, Virginia Gassibe, Mariana Méndez. Congreso Nacional de Áreas Protegidas, Poster presentado en el Congreso Nacional de Áreas Protegidas, 2015.

APN-FVSA (2007) Las Áreas Protegidas de Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural. Administración de Parques Nacionales (APN) y Fundación Vida Silvestre Argentina (FVS). Buenos Aires, Septiembre 2007. Disponible en [https://sib.gob.ar/archivos/APs\\_Argentina\\_APN2007.pdf](https://sib.gob.ar/archivos/APs_Argentina_APN2007.pdf) (consultado 22/05/2018).

FutureBrands (2018) Country Brand Report Latin America 2017-2018. Disponible en <https://www.futurebrand.com/country-brand-report-latin-america>, <http://cbramericalatina.com/> (consultado el 10/10/2018).

IPBES (2018) Resumen para los responsables de la formulación de políticas del informe de evaluación regional sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas de las Américas de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas. J. Rice, C.S. Seixas, M.E. Zaccagnini, M. Bedoya-Gaitán, N. Valderrama, C.B. Anderson, M.T.K. Arroyo, M. Bustamante, J. Cavender-Bares, A. Díaz-de-León, S. Fennessy, J.R. García Marquez, K. Garcia, E.H. Helmer, B. Herrera, B. Klatt, J.P. Omoto, V. Rodríguez Osuna, F.R. Scarano, S. Schill y J. S. Farinaci (eds.). Secretaría de la IPBES, Bonn (Alemania). [ ] páginas. (Documento IPBES/6/15/Add.2. Distribución general 23 de Abril de 2018. Plenario de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas. Sexto período de sesiones, Medellín Colombia, 18-24 de marzo de 2018.) Disponible en [https://www.ipbes.net/system/tdf/ipbes\\_6\\_15\\_add.2\\_spm\\_americas\\_spanish.pdf?file=1&type=node&id=28521](https://www.ipbes.net/system/tdf/ipbes_6_15_add.2_spm_americas_spanish.pdf?file=1&type=node&id=28521) (consultado 17/10/2018).

MAyDS (2016) Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas. Bases para su puesta en funcionamiento. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Buenos Aires, 2016.

Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ambiente-sistema-nacional-areas-marinas-protegidas.pdf> (consultado 20/04/2019).

MINTUR-AAETAV (2017) Diagnóstico Nacional de Turismo Aventura 2016. Ministerio de Turismo y Asociación Argentina de Ecoturismo y Turismo Aventura (AAETAV). Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/institucional/2018-diagnostico-nacional-de-turismo-activo.pdf> (consultado 10/12/2018).

- **Documentos**

AGN (2010) Administración de Parques Nacionales (APN). Plan de Gestión Institucional (PGI). Auditoría de Gestión.

Presentación Completa: <https://www.agn.gov.ar/informes/plan-de-gestion-institucional>.

Informes:

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2010\\_242reso.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2010_242reso.pdf),

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2010\\_242info.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2010_242info.pdf),

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/f\\_242\\_10\\_05\\_04.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/f_242_10_05_04.pdf) (consultado 15/05/2018).

AGN (2014) Administración de Parques Nacionales (APN). Planes de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas. Eco-región Bosque Patagónico-Patagonia Norte. Auditoría de Gestión Ambiental.

Presentación completa: <https://www.agn.gov.ar/informes/control-de-gestion-ambiental-realizado-en-la-administracion-de-parques-nacionales-apn>.

Informes:

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2014\\_029reso.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2014_029reso.pdf),

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2014\\_029info.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2014_029info.pdf),

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/f\\_029\\_14\\_05\\_04.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/f_029_14_05_04.pdf) (consultado 15/05/2018).

AGN (2015) Ministerio de Turismo. Administración de Parques Nacionales (APN). Implementación de los Planes de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas (AP) de la Eco-región Bosque Patagónico-Patagonia Sur. Auditoría de Gestión.

Presentación de la Auditoría completa: <https://www.agn.gov.ar/informes/informe-de-auditoria-de-control-de-gestion-ambiental-en-la-administracion-de-parques>.

Informes:

[http://www.agn.gov.ar/files/informes/2015\\_030info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2015_030info.pdf),

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2015\\_030reso.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2015_030reso.pdf),

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/f\\_030\\_15\\_05\\_04.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/f_030_15_05_04.pdf) (consultado 15/05/2018).

AGN (2016a) Administración de Parques Nacionales (APN) Programa 17 “Conservación y Administración de Áreas Naturales Protegidas”. Auditoría de Gestión.

Presentación completa: <https://www.agn.gov.ar/informes/programa-17-conservacion-y-administracion-de-areas-naturales-protegidas>.

Informes:

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2016\\_227reso.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2016_227reso.pdf),

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2016\\_227info.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2016_227info.pdf),

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/f\\_227\\_16\\_01\\_07.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/f_227_16_01_07.pdf) (consultado 15/05/2018).

AGN (2016b) MAyDS Políticas de Biodiversidad relacionadas con la Gestión de Áreas Protegidas (AP) en el Nivel Nacional.

Presentación completa:

<https://www.agn.gov.ar/informes/auditoria-de-control-de-gestion-ambiental-1>.

Informes:

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2016\\_169reso.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2016_169reso.pdf),

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2016\\_169info.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2016_169info.pdf),

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/f\\_169\\_16\\_05\\_04\\_0.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/f_169_16_05_04_0.pdf) (consultado 15/05/2018).

AGN (2017a) Administración de Parques Nacionales (APN). Gestión Ambiental del Yacimiento de Petróleo Caimancito en el Parque Nacional Calilegua (PNC).

Presentación completa: <https://www.agn.gov.ar/informes/gestion-ambiental-del-yacimiento-petrolero-caimancito-en-el-parque-nacional-calilegua>.

Informes:

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017\\_130reso.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017_130reso.pdf),

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017\\_130info.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017_130info.pdf),

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/f\\_130\\_17\\_05\\_04.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/f_130_17_05_04.pdf) (consultado 15/05/2018).

AGN (2017b) Administración de Parques Nacionales (APN). Gestión Ambiental de la Reserva de Biósfera San Guillermo (RBSG) y el Parque Nacional San Guillermo (PNSG).

Presentación completa: <https://www.agn.gov.ar/informes/examen-de-la-gestion-ambiental-de-la-reserva-de-biosfera-san-guillermo-rbsg-y-del-parque>.

Informes:

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017\\_168reso.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017_168reso.pdf),

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017\\_168info.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017_168info.pdf),

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/f\\_168\\_17\\_05\\_04.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/f_168_17_05_04.pdf) (consultado 15/05/2018).

AGN (2018) Informe de Auditoría Independiente sobre los Estados Financieros del “Programa de Desarrollo Vial – Fase II- Ruta Nacional Nro. 40 en la República Argentina” Contrato de Préstamo Nro. 7970-CAF (Ejercicio Nro 4 finalizado el 31 de diciembre de 2017). CA de Buenos Aires, 11 de Abril de 2018. Disponible en

[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2018\\_054info.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2018_054info.pdf) (consultado 20/02/2019).

APN (2001) Plan de Gestión Institucional para los Parques Nacionales. Administración de Parques Nacionales - APN Argentina. Buenos Aires, Diciembre de 2001. Disponible en <https://es.scribd.com/document/3313895/Plan-de-gestion-institucional-Administracion-de-Parques-Nacionales-Argentina> (consultado 15/07/2018).

APN (2010) Guía para la Elaboración de Planes de Gestión de Áreas Protegidas.

Administración de Parques Nacionales (APN), Marzo 2010. Disponible en

<http://unrn.edu.ar/blogs/maydt/files/2013/08/Guia-Plan-Gesti%C3%B3n-APN-Arg-2010.pdf> (consultado 10/10/2018).

APN (2017) Guía para la Clasificación de Senderos Pedestres en Áreas Protegidas bajo jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales”. Administración de Parques Nacionales Dirección Nacional de Conservación de Áreas Protegidas. Autoras: Catalfo, Valeria; Manzur, Claudia. Disponible en

[https://sib.gob.ar/archivos/GUIA\\_SENDEROS\\_APN\\_2017.pdf](https://sib.gob.ar/archivos/GUIA_SENDEROS_APN_2017.pdf) (consultado 07/08/2018).

BID (2011) Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos (AR-L1071). Propuesta de Préstamo. BID, 19 de Octubre de 2011. Disponible en

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36475819> (consultado 20/02/2019).

BID (2012) Contrato de Préstamo Nro. 2606/OC-AR entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos. 30 de Octubre de 2012. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39940227> (consultado 20/02/2019).

BID (2014a) Contrato de Préstamo Nro. 3249/OC-AR entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo. Programa Integral de Residuos Sólidos Urbanos. 9 de Diciembre de 2014. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39609549> (consultado 20/02/2019).

BID (2014b) Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (AR-L1151). Propuesta de Préstamo. BID, 2014. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38896763> (consultado 20/02/2019).

BID (s/f) Préstamo Nro. 3249/OC-AR Programa Integral de Residuos Sólidos Urbanos (AR-L1151) Portafolio de Proyectos. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38036606> (consultado 20/02/2019)

BID (2018a) Programa de Gestión de Residuos Sólidos en Municipios Turísticos. Informe de Terminación del Proyecto. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1194485489-10> (consultado 12/02/2019).

BID (2018b) PMR Operational Report. Proyecto BID 2606/OC-AR (L1071). First Period JAN-JUN 2018. 10 de Diciembre de 2018. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-522669563-30916> (consultado 20/02/2019).

BID (2018c) PMR Operational Report. Préstamo BID 3249/OC-AR (AR-L1151). Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38896763> (consultado 20/02/2019).

MinHac-SPE (2018) Informes de Cadenas de Valor. Sector Turismo 2018. Secretaría de Política Económica Subsecretaría de Programación Microeconómica Ministerio de Hacienda, Argentina. Año 3 Nro. 11. Febrero de 2018. Disponible en [https://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/2018/SSPMicro\\_Cadenas%20de%20valor\\_Turismo.pdf](https://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/2018/SSPMicro_Cadenas%20de%20valor_Turismo.pdf) (consultado 14/07/2018).

MINTUR (2013) Programa de Mejora de la Competitividad Turística en el Corredor de los Lagos y Alto Paraná. Préstamo BID 1648/OC-AR. Ministerio de Turismo de la Nación. Disponible en <http://www.turismo.gob.ar/sites/default/files/Prestamo%20BID%201648%20OC-AR.pdf> (consultado 20/02/2019).

MINTUR (2015b) Informe Semestral de Progreso (ISP) 31-Diciembre-2014 Desarrollo de Corredores Turísticos 2606/OC-ARA (AR-L1071). Ministerio de Turismo. Disponible en <http://www.turismo.gov.ar/sites/default/files/ISP-2do-semester-2015.pdf> (consultado 20/02/2019).

MINTUR (2015c) Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2025 (PFETS 2025). Ministerio de Turismo, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 2015. <https://www.mininterior.gob.ar/planificacion/pdf/Plan-Federal-Estrategico-Turismo-Sustentable-2025.pdf> (20/03/2017).

MINTUR (2016b) AET 2015 - Anuario Estadístico de Turismo. Dirección de Mercados y Estadística - Subsecretaría de Desarrollo Turístico - Ministerio de Turismo, Presidencia de la Nación Argentina. Disponible en <http://www.yvera.gob.ar/estadistica/documentos/descarga/59f0080a467fb.pdf> (consultado 20/09/2018).

MINTUR (2016c) Convenio MINTUR-AAETAV junto con la CAT. RESOL-2016-371-E-APN-MTU, Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Turismo de la Nación, la Cámara Argentina de Turismo y la Asociación de Ecoturismo y Turismo Aventura. CA de Buenos Aires, 7 de Octubre de 2016. (Nota: no está disponible en línea).

MINTUR (2016d) Plan Integral de Gestión (PIG) 2016-2019. Ministerio de Turismo, Presidencia de la Nación, Argentina. [http://www.turismo.gov.ar/sites/default/files/archivos/plan\\_integral\\_de\\_gestion\\_2016-19-vf.pdf](http://www.turismo.gov.ar/sites/default/files/archivos/plan_integral_de_gestion_2016-19-vf.pdf) (03/03/2017).

MINTUR (2017) Convenio MINTUR-Aves Argentinas. CONVE-2017-23255401-APN-DDYME#MTU. Convenio de Cooperación Institucional y Técnica para el Desarrollo del Turismo Activo Natural entre el Ministerio de Turismo de la Nación y la Asociación Ornitológica del Plata (Aves Argentinas). CA de Buenos Aires, 3 de Octubre de 2017. (Nota: no está disponible en línea).

MINTUR (2018) Evolución de la Inversión Pública en Infraestructura Turística 2015-2018. Sin publicar.

MINTUR-DNCT (s/f) Explicativo del Sistema Argentino de Calidad Turística. Dirección Nacional de Calidad Turística, Sistema Argentino de Calidad Turística, Programa de Calidad Turística de la Dirección Nacional de Calidad Turística, Ministerio de Turismo de la Nación. Disponible en [https://issuu.com/mauricioalvez/docs/explicativo\\_del\\_sact\\_sistema\\_argen](https://issuu.com/mauricioalvez/docs/explicativo_del_sact_sistema_argen). (consultado 12/05/2018).

SECTUR-UEPFI (s/f) Manual Operativo y de Procedimientos – Subprograma 1. Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos. SECTUR – Unidad Ejecutora de Préstamos con Financiamiento Internacional, Argentina. Disponible en [http://www.turismo.gov.ar/sites/default/files/manual\\_operativo\\_y\\_de\\_procedimientos\\_pres\\_tamo\\_bid\\_1868.pdf](http://www.turismo.gov.ar/sites/default/files/manual_operativo_y_de_procedimientos_pres_tamo_bid_1868.pdf) (consultado 18/02/2019).

Declaración de Bariloche (2007) Conservación, integración y bienestar para los pueblos de América Latina. II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. 30 de Septiembre – 6 de Octubre de 2007, San Carlos de Bariloche, Parque Nacional Nahuel Huapi, Patagonia Argentina. Disponible en <https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/declaracionbariloche.pdf> (consultado 30/11/2018).

Europarc (2015) European Charter on Sustainable Tourism in Protected Areas. <http://www.europarc.org/nature/european-charter-sustainable-tourism/> (26/03/2017). [http://www.europarc.org/wp-content/uploads/2015/12/ECST\\_2015.pdf](http://www.europarc.org/wp-content/uploads/2015/12/ECST_2015.pdf).

MAYDS-Informe CBD Argentina (2017) Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad. Plan de Acción 2016-2020, República Argentina. MAYDS, Argentina. <https://www.cbd.int/doc/world/ar/ar-nbsap-v2-es.pdf> (consultado 08/10/2018).

OMT (1995) Carta del Turismo Sostenible. Conferencia Mundial del Turismo Sostenible, Lanzarote, 1995. Disponible en <http://www.icomoscr.org/doc/teoria/VARIOS.1995.carta.lanzarote.turismo.sostenible.pdf> (consultado 12/05/2018).

OMT (2016a) Press Release Nro. 16052, “La gestión de la calidad, esencial para la competitividad de los destinos turísticos”. 27 de Junio de 2016. Disponible en <http://media.unwto.org/es/press-release/2016-07-01/la-gestion-de-la-calidad-esencial-para-la-competitividad-de-los-destinos-tu> (consultado 19/08/2018).

OMT/UNWTO (2017) Declaración de Chengdu sobre “El turismo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, Vigésima segunda reunión de la Asamblea General de la OMT, Chengdu, China, 13 al 16 de Septiembre de 2017. Disponible en [http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/12898\\_chengu\\_declaration\\_ga22\\_final\\_sp\\_clean.pdf](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/12898_chengu_declaration_ga22_final_sp_clean.pdf) (consultado 24/11/2018).

OMT/UNWTO (2018a) La contribución del turismo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica. OMT, Madrid. Disponible en DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284420018> (consultado 24/11/2018).

SECTUR (2008) Plan Nacional de Calidad Turística (PNCT). Secretaría de Turismo de la Nación, Argentina. Actos de gobierno, Infoleg. Disponible en [http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos\\_gobierno/actosdegobierno29-12-2008-1.htm](http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno29-12-2008-1.htm) (consultado 12/11/2018).

SEGIB (2018) Declaración de Guatemala: Compromiso Iberoamericano por el Desarrollo. Secretaría General Iberoamericana. XXVI Cumbre Iberoamericana, 16 de noviembre 2018, La Antigua, Guatemala. Disponible en <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DECLARACION-DE-GUATEMALA.pdf> (consultado 23/11/2018).

UN-CMMAyD (1987) Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe “Nuestro futuro común”), Resolución Asamblea General ONU A/42/427, 4 de Agosto de 1987, Anexo. Disponible en [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=S) (consultado 10/10/2018).

UNEP y UNWTO (2005) Making tourism more sustainable. A guide for policy makers. UN Environment Programme-UNEP, UN World Tourism Organization-UNWTO.

UNWTO (2013) Sustainable Tourism for Development Guidebook (2013) UNWTO. <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/devcoengfinal.pdf> (consultado 20/04/2018). Ver: Website Proyecto Sustainable Tourism for Development (2013), disponible todos los recursos en <http://icr.unwto.org/content/guidebook-sustainable-tourism-development>.

UNWTO (2014) Ecoturismo and Protected Areas. Promoción del turismo sostenible, incluido el ecoturismo, para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente. (Promotion of sustainable tourism, including ecotourism, for poverty eradication and environment protection) (A/RES/69/233), [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/233&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/233&referer=/english/&Lang=S).

UNWTO (2016a) UNITED Nations World Tourism Organization (UNWTO) Annual Report 2015. UNWTO, Madrid, España. [http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual\\_report\\_2015\\_lr.pdf](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual_report_2015_lr.pdf), 08/03/2017).

UNWTO (2016b) *Technical Conclusions* de la “*International Conference on Integrated Quality Management in Tourism Destinations: A key to Competitiveness*”, Bucharest, Romania, 23-24 de Junio de 2016, disponible en [http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/technical\\_conclusions.pdf](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/technical_conclusions.pdf) (consultado 19/08/2018). Nota: en esta nota técnica se resumen las principales ideas surgidas de la conferencia.

UNWTO-ATTA (2014) Global Report on Adventure Tourism. UN World Tourism Organization (UNWTO) and Adventure Travel Trade Association (ATTA), UNWTO, Madrid, España. Disponible en <https://www.adventuretravel.biz/research/unwto-global-report-on-adventure-tourism> (consultado 12/01/2019).

UNWTO-WTTC (sin fecha). Carta Abierta de Viajes y Turismo. <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/finalopenlettersp.pdf>.

WEF (2017) Travel and Tourism Competitiveness Report 2017. World Economic Forum. Geneva. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TTCR\\_2017\\_web\\_0401.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2017_web_0401.pdf) (consultado 02/07/2018). <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017>.

WTTC (2015) Environmental and Social Governance, 2015. <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/policy-research/esg-main-report---web.pdf> (Reporte Completo, Inglés) (síntesis, en Inglés: <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/policy-research/esg-short-report-spanish---web.pdf?la=en>).

WTTC (2017a) Economic Impact of Travel and Tourism. Latin America. Marzo, 2017. <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/regions-2017/latinamerica2017.pdf>.

WTTC (2017b) Travel & Tourism Global Economic Impact & Issues 2017. WTTC, London, Uk. Disponible en <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/2017-documents/global-economic-impact-and-issues-2017.pdf> (consultado 15/10/2018).

- **Documentos Convenios Internacionales.**

CDB (1992). Convenio sobre la Diversidad Biológica. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> (consultado 05/06/2018).

CMNUCC (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/6907.pdf> (consultado 10/04/2019).

- **Normativa (principal). CN, Decretos, Resoluciones, Leyes.**

APN (2003) Resolución 92/2003 Guía para la planificación del Uso Público en las Áreas Protegidas de la APN. Disponible en <https://es.scribd.com/document/3139248/Metodologia-para-planificar-el-Uso-Publico-en-Areas-Protegidas-bajo-jurisdiccion-APN> (consultado 15/07/2018).

APN (2015b) Anexo II Protocolo para la Medición de la Efectividad de la Gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas bajo jurisdicción de la APN. APN, Buenos Aires, Octubre de 2015. Disponible en [https://sib.gob.ar/archivos/ANEXO\\_II\\_-\\_Protocolo\\_de\\_medicion\\_2015.pdf](https://sib.gob.ar/archivos/ANEXO_II_-_Protocolo_de_medicion_2015.pdf) (consultado 16/07/2018).

APN (2018) Resolución 476/2018. Resolución Administrativa de Administración de Parques Nacionales (APN) RESFC-2018-476-D#APNAC, y Anexo I IF-2018-41581928-APN-JG#APNAC. (Nota: no se encuentra online)

COFEMA (2003) Resolución 67/2003 de COFEMA de suscripción de Acuerdo Marco SIFAP, <http://cofema.ambiente.gob.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=238&IdSeccion=32> (consultado 10/12/2018).

Constitución Nacional Argentina, 1994, art. 41. Fuente: Constitución de la Nación Argentina, Santa Fe-Paraná, 1994. Ediciones Mawis.

Ley 25.997/2005 Nacional de Turismo. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102724/texact.htm>. Decreto Reglamentario Bs. As., 7/9/2006 <http://www.turismo.gob.ar/sites/default/files/documentos/decreto12972006.pdf>.

Ley 25.675/2002 Política Ambiental Nacional. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>.

Ley 22.351/1980 De Parques, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16299/texact.htm>.

Ley 27.037/2014 Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas  
(<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239542/texact.htm>).

Ley 26.446/2008 Tratado de creación del PIMC Patagonia Austral  
(<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/149238/norma.htm>).

Ley 26.817/2012 Tratado de creación del PI Marino Makenke  
(<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206028/norma.htm>).

Ley 26.818/2012 de creación del PI Marino Isla Pingüino  
(<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206026/norma.htm>).

PEN (2018) Decreto Nacional 802/2018, APN-PTE – Conformación Organizativa, 5 de septiembre de 2018. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314080/norma.htm>.

- **Informes de Estadísticas de Turismo en Argentina:**

1. Totales y diferentes informes disponibles:

<http://www.yvera.gob.ar/estadistica/>

Ministerio de Turismo. Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares (EVyTH), Años 2012 a 2018 (hasta el tercer trimestre), disponibles en <http://www.yvera.gob.ar/estadistica/info/encuesta-de-viajes-y-turismo-de-los-hogares-eyyth> (consultado el 27/02/2019).

MINTUR-EVyTH (2017) Encuesta de Viajes y Turismo a Hogares. Informe Anual 2016. Secretaría de Desarrollo y Promoción Turística – Dirección Nacional de Mercados y Estadística – Ministerio de Turismo. 12 de Mayo de 2017. Disponible en <http://www.yvera.gob.ar/estadistica/documentos/descarga/5c7550c81c224727488263.pdf> (consultado 27/02/2019).

Para 2018 se dispone a la fecha (27/02/2019) de Informes hasta el III trimestre:

MINTUR-EVyTH (2018a) Turismo Interno: Primer Trimestre de 2018. Secretaría de Desarrollo y Promoción Turística – Dirección Nacional de Mercados y Estadística – Ministerio de Turismo. Buenos Aires, 18 de Junio de 2018. Disponible en <http://www.yvera.gob.ar/estadistica/documentos/descarga/5b5f284e1a0ec725574822.pdf> (consultado 27/02/2019).

MINTUR-EVyTH (2018b) Turismo Interno: Primer Trimestre de 2018. Secretaría de Desarrollo y Promoción Turística – Dirección Nacional de Mercados y Estadística – Ministerio de Turismo. Buenos Aires, 18 de Junio de 2018. Disponible en <http://www.yvera.gob.ar/estadistica/documentos/descarga/5b5f284e1a0ec725574822.pdf> (consultado 27/02/2019).

MINTUR-EVyTH (2018c) Turismo Interno: Tercer Trimestre de 2018. Secretaría de Desarrollo y Promoción Turística – Dirección Nacional de Mercados y Estadística –

Ministerio de Turismo. Buenos Aires, 17 de Diciembre de 2018. Disponible en <http://www.yvera.gob.ar/estadistica/documentos/descarga/5c754f468240d936222649.pdf> (consultado 27/02/2019).

MINTUR-EVyTH (s/f) Estimación del Turismo Interno para el Total del país a partir de los datos de la EVyTH, Años 2012-2017. Secretaría de Desarrollo y Promoción Turística – Dirección Nacional de Mercados y Estadística – Ministerio de Turismo. Sin fecha. Disponible en <http://www.yvera.gob.ar/estadistica/documentos/descarga/5ad66590815e6574002378.pdf> (consultado 27/02/2019)

2. En Parques Nacionales, ver <http://www.yvera.gob.ar/estadistica/info/parques-nacionales>

SECTUR-SDPT-DNME (2018) Informe de Parques Nacionales Noviembre de 2018. Disponible en <http://www.yvera.gob.ar/estadistica/documentos/descarga/5c7551b54d11c801371109.pdf> (consultado 25/02/2019).

MINTUR-ST-SsDT –DNME (2017) Informe de Parques Nacionales Enero 2017. Disponible en <http://www.yvera.gob.ar/estadistica/documentos/descarga/5a71bbc420733.pdf> (consultado el 25/02/2019).

3. INDEC. Turismo. Sitio web: WebIndec.  
[https://www.indec.gob.ar/nivel3\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=13](https://www.indec.gob.ar/nivel3_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=13).

Informes INDEC disponible en Turismo, Turismo Internacional, Serie Histórica Total Vía Aérea 2016-2018, disponible en [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/totalviaaerea18\\_cuadros.xls](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/totalviaaerea18_cuadros.xls) (consultado 25/02/2019).

Informes INDEC de Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) disponibles en [https://www.indec.gob.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=13&id\\_tema\\_3=56](https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=13&id_tema_3=56) (informes conformados por planillas EXCEL, consultadas el 27/02/2019).

Metodología de la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH), disponible en <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/EOHmetodologia.pdf> (consultado 27/02/2019).

- **Artículos periodísticos y otras publicaciones**

ACARTUR (2018) OMT tendrá una oficina de innovación en Buenos Aires. Academia Argentina de turismo. Nota sobre el T20 realizado el 18-19/04/2018. Disponible en [http://www.acartur.com.ar/detalle\\_notas.php?id=37](http://www.acartur.com.ar/detalle_notas.php?id=37) (consultado 19/08/2018).

- **Sitios Web**

Argentina, Informe Anual sobre el estado del Ambiente 2017, del MAyDS.  
<http://informe.ambiente.gob.ar/>.

CDB. Convenio sobre la Diversidad Biológica. <https://www.cbd.int/convention/>

CMNUCC, Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.  
<https://unfccc.int/>.

INDEC. Turismo. Turismo Internacional, todos los informes disponibles en  
[https://www.indec.gob.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=13&id\\_tema\\_3=5](https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=13&id_tema_3=5)  
5 (consultado 25/02/2019).

Naciones Unidas (UN). Problemas Globales, Medioambiente (Global Issues, Environment). <http://www.un.org/es/globalissues/environment/>.

Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS 2030:  
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>  
(03/03/2017).

OMT. Organización Mundial del Turismo. Infografías.  
<http://media.unwto.org/content/infographics>.

PET. Plan Estratégico Territorial Avances I, II, III (2008-2011-2015). Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.  
<https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-planificacion-territorial-y-coordinacion-de-obra-publica/plan-estrategico-territorial>. También ver  
<http://www.mininterior.gov.ar/planificacion/modelos.php>.

Plan Belgrano: <https://www.argentina.gob.ar/planbelgrano>.

Portal del Año Internacional del Turismo Sostenible para el Desarrollo:  
<http://www.tourism4development2017.org/es/>.

Protocolo al Tratado Antártico sobre Preservación Medioambiental. Firmado en 1991, entra en vigor en 1998. <https://www.ats.aq/s/ep.htm>.

UICN. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Categorías de Áreas Protegidas. <https://www.iucn.org/es/regiones/am%C3%A9rica-del-sur/nuestro-trabajo/%C3%A1reas-protegidas/categor%C3%ADas-de-manejo-de-%C3%A1reas-protegidas-de-uicn>.

UNEP/PNUMA (UN Environment Programme/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), Biodiversidad, región LAC. <http://web.unep.org/es/rolac/biodiversidad>.

World Bank. Open Data. Indicators:

- <https://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.ARVL>.
- <https://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.DPRT>.

WTTC and ODS: <https://www.wttc.org/agenda/un-sustainable-development-goals/>.

## ANEXOS

### Anexo I.

#### Mapa del Marco institucional del problema de investigación (Turismo Sostenible y Áreas Protegidas):

| <b>Campo: (i) Conservación de la Biodiversidad / Ambiente. (II) Turismo.</b> |   |  |  |   |
|--|---|--|--|---|
| <b>Dimensión/subdimensión</b>  | <b>Organismo</b>                                | <b>Datos formales</b>  | <b>Aspectos clave</b>  | <b>Fuente</b>   |
| Convenciones Internacionales   | Organismo emisor.<br><br>Organismo/s rector/es. | Fecha de creación, fecha de entrada en vigencia.<br>Fechas de modificaciones (si las hubiera). | Fin<br>Objetivos<br>Estructura de gestión<br>Mecanismo de<br>Financiamiento<br>Definiciones/lineamientos/principios.<br>Principales líneas de acción.  | Texto oficial de la norma.<br>Sitio web del organismo.<br>Sitio web de la Convención.   |
|  |   | Fecha de adopción en Argentina.<br>Ley que la introduce en el derecho interno.                 | Se analizan en el marco legal interno.   | Infoleg.  |
| Planes, programas Internacionales  | Organismos rectores y participantes             | Fecha de creación.<br>Fecha de vigencia.   | Fin.<br>Objetivos generales.<br>Líneas de acción para la temática y la región/país.<br>Situación inicial, situación actual.<br>Situación final.<br>Resultados e impactos esperados y logrados.<br>Productos, servicios.<br>Aprendizajes. | Consulta a expertos.<br><br>Documentos oficiales.<br>Sitios web de los organismos.<br>Sitios web de los planes/programas.<br>Diagnósticos previos.<br>Líneas de base, evaluaciones intermedias, evaluaciones finales. |

| <b>Campo: (i) Conservación de la Biodiversidad / Ambiente. (II) Turismo. (III) Ordenamiento Territorial</b>  |                                     |   |   |  |
|--|-------------------------------------|---|---|--|
| <b>Dimensión/su<br/>bdimensión</b>   | <b>Organismo</b>                    | <b>Datos formales</b>   | <b>Aspectos clave</b>   | <b>Fuente</b>  |
| Leyes Nacionales   | Órgano de aplicación                | Fecha de creación, fecha de entrada en vigencia.<br>Fechas de modificaciones.<br>Decreto reglamentario. | Fin<br>Objetivos<br>Estructura de gestión<br>Mecanismo de<br>Financiamiento<br>Definiciones/lineamientos/principios<br>Principales líneas de acción   | Infoleg.<br>Texto oficial de la norma.<br>Sitio web del organismo.   |
| Políticas públicas.<br>Planes/progr<br>amas  | Organismos rectores y participantes | Fecha de creación.<br>Fecha de vigencia.  | Fin.<br>Objetivos generales.<br>Líneas de acción para la temática y la región/país.<br>Situación inicial, situación actual. Situación final.<br>Procesos. Sistemas, dispositivos, instrumentos y herramientas de gestión.<br>Productos, servicios.<br>Resultados e impactos esperados y logrados.<br>Aprendizajes.    | Documentos oficiales.<br>Sitios web de los organismos.<br>Sitios web de los planes/programas.<br>Informes de Auditoría.<br>Evaluaciones. |
| <b>Nota: Ambas líneas de arriba se repiten para la Provincia y Municipio del caso de estudio (en caso de encarar casos de estudio subnacionales).</b>  |                                     |   |   |  |
| <b><u>Para los organismos rectores y participantes clave.</u></b><br>Nivel nacional:<br>• Ministerio de Ambiente.<br>• Ministerio de Turismo.<br>• APN |                                     | Fecha de creación.<br><br>Decretos reglamentarios fundamentales para la temática.                       | Planes Estratégicos Institucionales (PEI),<br>Planes Operativos Anuales (POA).<br>Cargos, funciones y roles, equipos de trabajo.<br>Recursos. Financieros (internos y externos), humanos, infraestructuras, otros.<br>Procesos: procedimientos y sistemas de gestión -operativos; para la toma de decisiones; para la | Documentos oficiales.<br>Sitio web de organismo.<br>Evaluaciones.<br>Informes de Auditoría.  |

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Desarrollo Social (Seguimiento ODS2030)</li> </ul> <p>Para estudios de caso subnacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Regional</li> <li>• PN del caso de estudio.</li> </ul> <p>Nivel provincial y municipal del caso de estudio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismo de turismo</li> <li>• Organismo de ambiente</li> <li>• Organismo de ordenamiento Territorial</li> <li>• PP/PM/privado a cargo de las áreas protegidas del entorno del PN a estudiar.</li> <li>• Organismo de Desarrollo Social (Seguimiento ODS2030)</li> </ul> | <p>Organigrama.</p> <p>Responsables clave: Cargo, Nombre, datos de ubicación.</p> | <p>información pública; para la participación ciudadana; para el monitoreo (auditoría de gestión); para la evaluación de políticas-.<br/>         Productos: instrumentos, productos y servicios internos y externos (para otros procesos de gestión y políticas, para la sociedad).</p> | <p>Entrevistas semi-estructuradas en profundidad.</p> |
|---|---|--|---|

## ANEXO II. Modelo de Guía para Entrevistas semi-estructuradas en profundidad.

Tesis Turismo Sostenible y Áreas Protegidas.

Tesista: Roxana Goldstein.

Guía de Entrevista semi-estructurada en profundidad.

**Entrevistado/a:**

**Cargo:**

**Secretaría/Sub-secretaría/Dirección:**

**Email:**

**Ministerio:**

**Sitio web:**

**TE:**

**Dirección:**

**Fecha:**

Índice

|   |   |
|---|---|
| 1. Presentación de la investigación ..... | 1 |
| 2. Fin y objetivos .....                  | 2 |
| 3. Ejes y preguntas.....                  | 3 |

### 1. Presentación de la investigación

**Maestranda:** Roxana L. Goldstein

<https://www.linkedin.com/in/roxanagoldstein/>

**Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental – FCE/UBA.** Director Dr. Mario Krieger.

**Propuesta de TFM (Trabajo Final de Maestría/Tesis): Tesis de Posgrado sobre Turismo Sostenible y Áreas Protegidas en Argentina.**

**Director de TFM:** Dr. Enrique Amadasi.

**Título tentativo:** Turismo y Áreas protegidas: capacidades estatales para el desarrollo sostenible. (Argentina, 2005-2018)

### 2. Fin y objetivos

El objetivo general de la tesis es contribuir a la mejora de la gestión pública para la convergencia del turismo y la conservación en las Áreas Protegidas (AP) y sus entornos, desde la perspectiva del desarrollo sostenible.

En particular, se busca identificar desafíos y oportunidades que las Administraciones Públicas y sus diversos organismos involucrados enfrentan a la hora de conciliar el turismo y la conservación medioambiental en las Áreas Protegidas y sus entornos, para contribuir al desarrollo sostenible de las comunidades interesadas.

El objetivo específico es realizar un diagnóstico situacional de la gestión pública del turismo en las áreas protegidas y sus entornos, identificando fortalezas y debilidades de las capacidades estatales clave en las distintas fases de la política pública: diagnóstico, planificación, implementación, seguimiento y evaluación.

**A partir de la convergencia de problemáticas que surgen de:**

- la misión prioritaria de las Áreas Protegidas relativa a la conservación de la diversidad biológica bajo su jurisdicción;
- la centralidad de las Áreas Protegidas tanto como destino turístico en sí y como recurso turístico para los municipios y provincias –básicamente el corredor turístico que integran-, y también para la nación, se identifican capacidades estatales clave vinculadas a nudos problemáticos específicos.

**Capacidades estatales clave vinculadas a nudos problemáticos específicos:**

- Los procesos de coordinación inter-intra jurisdiccionales en la planificación y en la gestión de los planes y programas.
- Las herramientas, metodologías, sistemas de gestión del turismo y de la conservación. Incluyendo las fases del ciclo de políticas: diagnóstico, planificación, implementación, seguimiento y evaluación.
- Los procesos, sistemas y metodologías de evaluación del turismo y su relación con el desarrollo sostenible. ODS 2030.
- La participación multiactoral: actores interesados, comunidades locales.

### 3. Ejes y preguntas.

1) Por favor, confirmar el organigrama. Ya que hay varias versiones y hubo cambios recientemente.

#### 2) Temas a tratar:

##### Metodología / herramientas / sistemas de Planificación estratégica integral.

- Del PFETS y sus revisiones.
- Del PIG.
- Vínculo entre PFETS y PIG.
- Enfoques.
- Priorización. Mecanismos.
- Utilidad, validez.
- Fortalezas y debilidades de la herramienta y metodología para su aplicación.

##### Territorios, corredores y APs. APs como destino turístico en sí y como recurso turístico del corredor que integran.

- Centralidad de las AP en la planificación PFETS y PIG.
- Prioridades, ponderación, criterios y mecanismos.
- Articulación nación-provincias-municipios en el proceso de planificación.

##### Metodologías / herramientas / sistemas de Evaluación de la gestión y Evaluación de Resultados de política.

- Fijación de metas, seguimiento de metas. Eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión.
- Presupuesto y financiamiento internacional.
- Evaluación: Evaluación de resultados. Vinculación con los ODS2030.
- Articulación nación-provincias-municipios en el seguimiento y evaluación.

##### Aspectos de política de turismo y ambiente. Institucionalidad de la coordinación.

- Cómo es la articulación de planes, políticas, programas, acciones con las APs y los organismos APN (Administración de Parques Nacionales) y de ambiente?
  - o En qué organismos formales? (de turismo, de ambiente)(CIFAT, CFT, COFEMA, otras?)

3

- o En qué instancias ad hoc de planificación y gestión? (Planificación territorial, planificación de Manejo de APs, planificación de turismo, planificación de Patrimonio de la Humanidad/RAMSAR/Reservas Biósfera, otras?)

- o En qué instancias no formalizadas? –eventos, otros?

- Como era cuando APN estaba bajo el MINTUR?
- Cómo es ahora?
- Ventajas? –por ejemplo como se hace seguimiento, continuidad, mejora continua, etc.-
- Desventajas?

##### Participación de actores interesados, vinculados a Turismo y APs.

- Qué actores clave participaron en las instancias de planificación? Globales, regionales, nacionales. Organismos rectores en turismo y conservación.
- Cómo participan en las instancias de implementación, seguimiento y evaluación?
- Como se gestiona en los niveles subnacionales? Los destinatarios participan en la planificación? En la coordinación? En la evaluación?

##### Finalmente, en general. Qué aspectos de cambios o continuidad pueden identificarse desde el PFETS hasta ahora?

- o Aspectos de política, de estrategia, de gestión.
- o Qué factores generan dicha situación de cambio o continuidad?
- o Qué ocurre a nivel subnacional?
  - Cómo afecta, influye o incide en las decisiones a nivel nacional?
  - Cómo las decisiones a nivel nacional impactan en los niveles subnacionales?

##### Para Secretarios/Sub-secretarios/Directores de Programas:

- Preguntas específicas sobre los procesos de formulación, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de los Programas a cargo.

4

**Para todos:** Solicitar documentos no disponibles en línea, o información no publicada vinculada al tema de su responsabilidad.

**Para la continuidad de esta investigación, solicitar:**

Referencias, otros posibles entrevistados en relación al tema de Turismo Sostenible y Áreas Protegidas:

- **Marca país** (Temas: rol de APs en la definición de la marca país antes y ahora)
- **Estrategia Digital** (Temas: rol y prioridad de las APs en la estrategia digital, antes y ahora. Aplicaciones, platafor)
- **Promoción turismo interno** (Temas: rol / prioridad / importancia estratégica de las APs, antes y ahora)
- **Promoción turismo internacional** (Temas: rol / prioridad / importancia estratégica de las APs, antes y ahora)
- **Turismo social** (Temas: si existen líneas vinculadas a APs)
- **Ministerio / Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible** (Temas: que articulan con Secretaría (es-ministerio) de Turismo.
- **APN** (Administración de Parques Nacionales) (Temas: articulación con Turismo).

**Anexo III. Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP). Áreas Protegidas Nacionales y Provinciales. Información actualizada al 12 de noviembre de 2018 (última disponible).** Fuente: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumensifap\\_12nov2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumensifap_12nov2018.pdf) (consultado 15/12/2018).

| Resumen de datos - AREAS PROTEGIDAS del SIFAP |            |           |            |   |                                     |                      |                             |                    |             |           |            |           |   |  |
|---|------------|-----------|------------|---|-------------------------------------|----------------------|-----------------------------|--------------------|-------------|-----------|------------|-----------|---|--|
| Jurisdicciones                                | SIFAP      | APN       | APP        | Observaciones   | superficie SIFAP (háa)              | % SIFAP / territorio | superficie territorio (háa) | Roz                | Stiaz Romaz | ResPrlv   | polig      | ptr       |   |  |
| BUENOS AIRES                                  | 46         | 4         | 42         | Se registra como AP adó el Monumento Natural Cerro de la Ventana (680 háa). Existen otros 6 Monumentos Naturales  | 1,801,516                           | 5.11                 | 31,357,100                  | 4                  | 2           | 4         | 31         | 3         |   |  |
| CATAMARCA                                     | 4          |           | 4          | El Sitio Ramsar Laguna Altacondón y Punifize tiene dos subsitios  | 1,861,424                           | 18.14                | 10,280,200                  | 1                  | 1           | 1         | 3          | 1         |   |  |
| CHACO   | 18         | 3         | 15         | La zona delimitada de la Reserva de Recursos del Impenetrable es de adó 220.000 háa. Se incluyó la Reserva Natural Los Chaguans   | 938,414                             | 9.42                 | 9,983,300                   |                    | 1           | 1         | 5          | 7         |   |  |
| CHUBUT  | 33         | 4         | 29         | Se agrega la recientemente creada RdeS Patagonia Azul y 2 Reservas nuevas (Nacientes del Río Tígra, Huemul Hielo y Río Engaño)  | 5,391,817                           | 23.79                | 22,688,800                  | 3                  | 1           |           | 20         | 10        |   |  |
| CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES               | 4          |           | 4          | Reserva Ecológica Costanera Sur 252 háa, Costanera Norte 18 háa y Parque Natural Lago Lugano 36 háa   | 407                                 | 1.92                 | 21,200                      |                    | 1           |           | 2          |           |   |  |
| CÓRDOBA                                       | 13         | 4         | 11         | El Sitio Ramsar y Reserva Provincial de Uru Mitú y Mar Chiquita coinciden en su delimitación. Se agrega el PN Trasladero recientemente creado   | 1,563,450                           | 9.34                 | 16,752,100                  |                    | 1           | 1         | 14         | 3         |   |  |
| CORRIENTES                                    | 14         | 2         | 12         | Registrado el PN Iberá cuya creación está en trámite  | 1,445,928                           | 16.39                | 8,819,900                   |                    | 1           | 2         | 9          |           |   |  |
| ENTRE RÍOS                                    | 26         | 2         | 24         | Los datos provinciales no están actualizados  | 499,296                             | 6.34                 | 7,878,100                   |                    | 1           | 5         | 7          | 15        |   |  |
| FORMOSA                                       | 13         | 2         | 13         | Los datos provinciales no incluyen la ampliación de RdeS Riacho Teguquito. El Sitio Ramsar y el PN Pilcomayo coinciden. Se suman los 2 tipos distintos de gestión pero no sus superficies   | 804,592                             | 8.39                 | 7,208,800                   | 2                  | 1           | 2         | 13         |           |   |  |
| JUJUY   | 17         | 2         | 15         | Se anota en Jujuy adó la Reserva de Bideferra Laguna de Pozuelo, la RdeS Yungor se anota en la provincia de Salta   | 2,148,429                           | 38.18                | 5,621,900                   | 1                  | 2           |           | 13         |           |   |  |
| LA PAMPA                                      | 12         | 1         | 11         | Incluye la ampliación del PN Uñal Colei, ley nacional 25.755. Solitrol Encantado y Cerro Negro en trámite   | 107,903                             | 0.76                 | 14,244,000                  |                    |             |           | 7          | 1         |   |  |
| LA RIOJA                                      | 10         | 1         | 9          | De las 8 APP, hay 4 sin datos de superficie   | 891,500                             | 7.71                 | 8,968,000                   |                    | 1           |           | 3          | 1         |   |  |
| MENDOZA                                       | 22         |           | 22         | La Reserva de Bideferra Riocután está conformada por dos reservas forestales provinciales: Riocután y Cote 2. El Sitio Ramsar Lagunas de Guacocoche se comparte con San Luis y San Juan   | 2,360,776                           | 14.89                | 14,962,700                  | 1                  | 3           | 2         | 19         |           |   |  |
| MISIONES                                      | 75         | 3         | 72         | El Sistema de Áreas Nat. Protegidas creado por Ley N° XVI N° 29 (Antes Ley 2932) agrupa diferentes categorías de conservación, de áreas públicas y privadas. Su administración es realizada por la Direc. de Áreas Nat. Prot. y la Direc. Gral. de Ecología de la Subsec. de Ecología | 488,359                             | 13.71                | 2,989,900                   | 1                  |             | 30        | 57         | 7         |   |  |
| NEUQUÉN                                       | 18         | 4         | 14         | El Sitio Ramsar Laguna Blanca coincide con el PN Laguna Blanca. El Tromen es Sitio Ramsar y Parque Provincial. La Reserva de Bideferra AndinoPatagónica se anota adó en Neuquén   | 2,439,454                           | 25.93                | 9,407,800                   | 1                  | 2           |           | 15         | 1         |   |  |
| RÍO NEGRO                                     | 13         | 1         | 14         | El PN Nahuel Huapi abarca tanto territorio rioplatense como neuquino pero se suma una sola vez (en Neuquén está cubierto el 70 % de su superficie)  | 4,105,840                           | 20.12                | 20,401,300                  | 1                  |             |           | 12         | 2         |   |  |
| SALTA   | 24         | 5         | 19         | Se registra la RdeS Yungor en Salta únicamente. Hubo recientemente un aumento de la superficie protegida de 1,5 millón de háa, todavía no contamos con datos para incluirlo   | 2,739,897                           | 18.08                | 15,148,800                  | 1                  |             |           | 6          | 17        | 3 |  |
| SAN JUAN                                      | 16         | 2         | 14         | El Sitio Ramsar Lagunas de Guacocoche se comparte con San Luis y con Mendoza  | 2,442,942                           | 27.19                | 8,985,100                   | 1                  | 1           | 1         | 13         | 1         |   |  |
| SAN LUIS                                      | 13         | 1         | 14         | Datos actualizados según Ley Nº IX-0209-2004 y su posterior ampliación Ley Nº IX-0252-2012  | 426,109                             | 5.95                 | 7,074,800                   |                    | 1           | 2         | 1          | 7         |   |  |
| SANTA CRUZ                                    | 38         | 8         | 30         | La reserva privada Estancia Rincón (1ra 189) pasó a ser Reserva Natural Silvestre El Rincón administrada por la APN   | 1,895,676                           | 7.74                 | 24,494,300                  |                    |             | 3         | 37         |           |   |  |
| SANTA FE                                      | 27         | 3         | 24         | Incluye el Sitio Ramsar Delta del Paraná. Se registran dos Monumentos Naturales (Venado de los Ropos y Aguard Guazú) que no se suman al total de áreas protegidas de la provincia   | 1,180,110                           | 8.78                 | 13,319,700                  |                    | 3           | 5         | 19         | 1         |   |  |
| SANTO RÍO DEL ESTERO                          | 3          | 1         | 2          | Hay otras 14 AP creadas por Ley Prov 6382/97 que no tienen límites ni se conoce su superficie   | 205,119                             | 1.50                 | 13,635,100                  |                    |             |           | 1          | 1         | 1 |  |
| TERRA DEL FUEGO                               | 9          | 2         | 7          | El Sitio Ramsar y la Reserva Costo Atlántico Tierra del Fuego coinciden en su delimitación  | 257,848                             | 11.55                | 2,230,115                   |                    | 2           |           | 5          | 1         |   |  |
| TUCUMÁN                                       | 14         | 3         | 11         | Datos actualizados con el PN Aconquija; la ley nacional de creación no fue promulgada aun.  | 488,541                             | 21.89                | 2,252,400                   |                    |             |           | 10         | 3         |   |  |
| <b>SIFAP</b>                                  | <b>489</b> | <b>57</b> | <b>432</b> | <b>Superficie Áreas Protegidas Provinciales</b>   | <b>31,081,802</b>                   | <b>11.13</b>         | <b>279,181,000</b>          | <b>15</b>          | <b>23</b>   | <b>66</b> | <b>339</b> | <b>73</b> |   |  |
| <b>PARQUES NACIONALES</b>                     |            | <b>37</b> |            | <b>Superficie Áreas Protegidas de la APN</b>  | <b>4,810,400</b>                    | <b>1.86</b>          | <b>279,181,000</b>          |                    |             |           |            |           |   |  |
| <b>AREAS MARINAS PROTEGIDAS</b>               |            |           | <b>1</b>   |   | <b>2,800,000</b>                    |                      |                             |                    |             |           |            |           |   |  |
| <b>TOTAL</b>                                  |            |           | <b>490</b> |   | <b>SUPERFICIE SIFAP (APP + APN)</b> | <b>35,891,705</b>    | <b>12.78</b>                | <b>279,181,000</b> |             |           |            |           |   |  |

noviembre 2018

Elaboración: Secretaría técnico-administrativa del SIFAP (DIFADAT / SAyDS) - Fuente: Organismos responsables de las AP provinciales y la APN

#### **Anexo IV. Áreas Protegidas Nacionales.**

(Fuente: <https://sib.gob.ar/#!/areas-protegidas>, consultado 25/02/2019) (Nota: Se puede ver la información completa). Aclaración: la información oficial provista en esta página no está actualizada, APN informa que está en proceso de actualización. Informa a la fecha indicada 48 AP.

| <b>REGIÓN</b>  | <b>PROVINCIA</b> | <b>ÁREA PROTEGIDA</b>                     | <b>INSTRUMENTO DE CREACIÓN</b> | <b>AÑO DE CREACIÓN</b> | <b>SUPERFICIE (HA)</b> |
|----------------|------------------|---|--------------------------------|------------------------|------------------------|
| CENTRO         | Córdoba          | Parque Nacional Quebrada del Condorito    | Ley Nacional 24.749/96         | 1996                   | 35396                  |
| CENTRO         | Córdoba          | Parque Nacional Traslasierra              | Ley Nacional 27.435/18         | 2018                   | 105000                 |
| CENTRO         | La Rioja         | Parque Nacional Talampaya                 | Ley Nacional 24.846/97         | 1997                   | 215000                 |
| CENTRO         | San Juan         | Parque Nacional El Leoncito               | Ley Nacional 25.656/02         | 2002                   | 89706                  |
| CENTRO         | San Juan         | Parque Nacional San Guillermo             | Ley Nacional 25.077/99         | 1999                   | 166000                 |
| CENTRO         | San Luis         | Parque Nacional Sierra de las Quijadas    | Ley Nacional 24.015/91         | 1991                   | 73785                  |
| CENTRO<br>ESTE | Buenos Aires     | Parque Nacional Campos del Tuyú           | Ley Nacional 26.499/09         | 2009                   | 3040                   |
| CENTRO<br>ESTE | Buenos Aires     | Parque Nacional Ciervo de los Pantanos    | Ley Nacional 27.456/18         | 2018                   | 5200                   |
| CENTRO<br>ESTE | Entre Ríos       | Parque Nacional El Palmar                 | Ley Nacional 16.802/66         | 1966                   | 8213                   |
| CENTRO<br>ESTE | Entre Ríos       | Parque Nacional Predelta                  | Ley Nacional 24.063/92         | 1992                   | 2608                   |
| CENTRO<br>ESTE | Santa Fe         | Parque Nacional Islas de Santa Fe         | Ley Nacional 26.648/10         | 2010                   | 4096                   |
| NEA            | Chaco            | Parque Nacional Chaco                     | Ley Nacional 14.366/54         | 1954                   | 14981                  |
| NEA            | Chaco            | Parque Nacional El Impenetrable           | Ley Nacional 26.996/14         | 2014                   | 128000                 |
| NEA            | Chaco            | Reserva Natural Educativa Colonia Benítez | Decreto Nacional 2.149/90      | 1990                   | 8                      |
| NEA            | Corrientes       | Parque Nacional Iberá                     | Ley Nacional 27481/18          | 2018                   | 183500                 |
| NEA            | Corrientes       | Parque Nacional Mburucuyá                 | Ley Nacional 25.447/02         | 2002                   | 17086                  |
| NEA            | Formosa          | Parque Nacional Río Pilcomayo             | Ley Nacional 14.073/51         | 1951                   | 51889                  |
| NEA            | Formosa          | Reserva Natural Formosa                   | Ley Nacional 17.916/68         | 1968                   | 9005                   |
| NEA            | Misiones         | Parque Nacional Iguazú                    | Ley Nacional 12.103/34         | 1934                   | 67620                  |
| NEA            | Misiones         | Reserva Natural Estricta San Antonio      | Decreto Nacional 2.149/90      | 1990                   | 480                    |

|            |                     |   |  |      |        |
|------------|---------------------|---|--|------|--------|
| NEA        | Santiago Del Estero | Parque Nacional Copo  | Ley Nacional 25.366/00   | 2000 | 118119 |
| NOA        | Jujuy               | Monumento Natural Laguna de los Pozuelos                    | Ley Provincial 3.749/80  | 1980 | 16000  |
| NOA        | Jujuy               | Parque Nacional Calilegua                                   | Decreto Nacional 1.733/79  | 1979 | 76306  |
| NOA        | Salta               | Parque Nacional Baritú                                      | Ley Nacional 20.656/74   | 1974 | 72439  |
| NOA        | Salta               | Parque Nacional El Rey                                      | Decreto Nacional 18.800/48                                       | 1948 | 44162  |
| NOA        | Salta               | Parque Nacional Los Cardones                                | Ley Nacional 24.737/96   | 1996 | 64117  |
| NOA        | Salta               | Reserva Nacional El Nogalar de los Toldos                   | Ley Nacional 26.129/06   | 2006 | 3275   |
| NOA        | Salta               | Reserva Nacional Pizarro                                    | Ley Nacional 27.093/15   | 2015 | 7837   |
| NOA        | Tucumán             | Parque Nacional Aconquija                                   | Ley Nacional 24.526/95 -<br>26.630/10 - 27.451/18                | 2018 | 74000  |
| PATA NORTE | Chubut              | Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral | Ley Nacional 26.446/09   | 2009 | 104812 |
| PATA NORTE | Chubut              | Parque Nacional Lago Puelo                                  | Decreto Nacional Decreto Nac.<br>105.433/37 - Ley Nac. 19.292/71 | 1937 | 27674  |
| PATA NORTE | Chubut              | Parque Nacional Los Alerces                                 | Decreto Nacional 105.433/37                                      | 1937 | 259822 |
| PATA NORTE | La Pampa            | Parque Nacional Lihué Calel                                 | Decreto Nacional 609/76  | 1976 | 32514  |
| PATA NORTE | Neuquén             | Parque Nacional Laguna Blanca                               | Decreto-Ley Nacional 63.691/40                                   | 1940 | 11250  |
| PATA NORTE | Neuquén             | Parque Nacional Lanín                                       | Decreto Nacional 105.433/37                                      | 1937 | 412003 |
| PATA NORTE | Neuquén             | Parque Nacional Los Arrayanes                               | Ley Nacional 19.292/71   | 1971 | 1796   |
| PATA NORTE | Río Negro           | Parque Nacional Nahuel Huapi                                | Ley Nacional 12.103/34   | 1934 | 717261 |
| PATA SUR   | Santa Cruz          | Parque Interjurisdiccional Marino Isla Pingüino             | Ley Nacional 26.818/12   | 2012 | 159526 |
| PATA SUR   | Santa Cruz          | Parque Interjurisdiccional Marino Makenke                   | Ley Nacional 26.817/12   | 2012 | 72663  |
| PATA SUR   | Santa Cruz          | Parque Nacional Bosques Petrificados de Jaramillo           | Decreto Nacional 7.252/54 - Ley<br>Nacional 26.825/12            | 1954 | 78543  |
| PATA SUR   | Santa Cruz          | Parque Nacional Los Glaciares                               | Decreto Nacional 105.433/37                                      | 1937 | 726927 |
| PATA SUR   | Santa Cruz          | Parque Nacional Monte León                                  | Ley Nacional 25.945/04   | 2004 | 62169  |

|          |                  |   |   |      |         |
|----------|------------------|---|---|------|---------|
| PATA SUR | Santa Cruz       | Parque Nacional Patagonia   | Ley Nacional y Decreto Nacional L.N. 27.081/15, D.N. 838/18 | 2015 | 91598   |
| PATA SUR | Santa Cruz       | Parque Nacional Perito Moreno   | Decreto Nacional 105.433/37                                 | 1937 | 142120  |
| PATA SUR | Tierra Del Fuego | Área Marina Protegida Namuncurá - Banco Burdwood II ( <b>Ver nota aclaratoria (*)</b> ) | Ley Nacional 27.490/18                                      | 2018 | 3233630 |
| PATA SUR | Tierra Del Fuego | Área Marina Protegida Yaganes   | Ley Nacional 27.490/18                                      | 2018 | 6883430 |
| PATA SUR | Tierra Del Fuego | Parque Nacional Tierra del Fuego  | Ley Nacional 15.554/60                                      | 1960 | 68909   |
| PATA SUR | Tierra Del Fuego | Reserva Natural Silvestre Isla de los Estados y Archipiélago de Año Nuevo               | Decreto Nacional 929/16                                     | 2016 | 52736   |

(\*) **Aclaración:** El AMP Namuncurá-Banco Burdwood I fue creado el 1/8/2013 mediante Ley Nacional n.º 26.875, con 28 mil km<sup>2</sup>, y se encuentra en la Plataforma Continental Argentina. En 2018 se crea el AMP Banco Burdwood II que se menciona en el sistema oficial aquí reproducido. Las AMP están reguladas en el derecho interno argentino por la Ley Nacional 27037/2014 modificada en 2018 por la Ley 27.490 que crea las nuevas AMP Yaganes y Banco Burdwood II. La Ley 27037/2014 crea el Sistema Nacional de AMP para áreas fuera de las jurisdicciones provinciales.