

ABORDAJE TEÓRICO: GOBERNANZA TURÍSTICA Y ÁREAS PROTEGIDAS - ENSAYO -

Victoria Salvadeo*

CONICET
Museo de Ciencias Antropológicas y
Naturales
Universidad Nacional de La Rioja,
Argentina

CONTACTO

*  0000-0002-4638-9942

 victoriasalvadeo@hotmail.com

Cita recomendada

Salvadeo, Victoria (2022). Abordaje teórico:
gobernanza turística y áreas
protegidas - Ensayo. *Realidad,
Tendencias y Desafíos en
Turismo*, 20 (2) 23-32.

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s25456199/f0zvns9a>

Recibido: 30/08/2022.

Aceptado: 28/11/2022.

RESUMEN

El objetivo es reflexionar y contribuir a las discusiones existentes en relación al turismo y la gobernanza en áreas naturales protegidas. El estudio estuvo guiado por la interrogante: ¿podría la gobernanza ser una forma de gestionar la actividad turística en los espacios naturales protegidos? Método: revisión de artículos científicos de forma analítica y crítica. Se concluye que este concepto visibiliza la importancia del vínculo entre actores públicos, privados y colectivos para que el desarrollo de un destino sea sostenible, por lo tanto, la aplicación de la gobernanza requiere la consideración de estas áreas naturales protegidas en un contexto territorial más amplio.

PALABRAS CLAVE

turismo – gobernanza – áreas protegidas.

THEORETICAL APPROACH: TOURISM GOVERNANCE AND PROTECTED AREAS - ESSAY-

Victoria Salvadeo*

CONICET
Museum of Anthropological and Natural
Sciences
National University of La Rioja
Argentina

CONTACT

*  0000-0002-4638-9942
 victoriasalvadeo@hotmail.com

Recommended citation

Salvadeo, Victoria (2022). Theoretical approach: tourism governance and protected areas - Essay. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 20 (2) 23-32.

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s25456199/f0zvns9a>

Received: 30/08/2022.

Accepted: 28/11/2022.

ABSTRACT

The objective is to reflect and contribute to the existing discussions in relation to tourism and governance in protected natural areas. The study was guided by the question: could governance be a way of managing tourism activity in protected natural areas? Method: review of scientific articles in an analytical and critical way. It is concluded that this concept makes visible the importance of the link between public, private and collective actors so that the development of a destination is sustainable, therefore, the application of governance requires the consideration of these protected natural areas in a broader territorial context.

KEYWORDS

tourism – governance – protected areas.

INTRODUCCIÓN

En lo referido a la gobernanza de las áreas naturales protegidas (ANPs) se evidencia que existe una gran cantidad de sectores y actores sociales con intereses directos e indirectos sobre estas áreas, lo cual en variados casos deriva en una incompatibilidad de usos de la tierra perjudicando los objetivos de conservación (Borrini-Feyerabend, Dudley, Jaeger, Lassen, Pathak Broome, Phillips y Sandwith, 2014).

Generalmente, las instituciones oficiales dedicadas a la conservación se encuentran sectorizadas en diferentes áreas (natural/ambiente, cultural, patrimonio, turismo, entre otras), situación que dificulta un aprovechamiento integrado para desarrollar una política, atentando contra el mantenimiento de la biodiversidad (Boschi de Bergallo, 2007; Balboa, 2017). Por su parte, la gestión turística enfrenta el problema de la distribución de competencias entre los tres niveles del Estado, como sucede en la Argentina, lo que genera, según Del Busto (2014) que el marco jurídico turístico se vuelva complejo, disperso y a veces contradictorio, generando conflictos entre los interesados. A continuación, se exponen conceptos de gobernanza con el objetivo del reflexionar y contribuir a las discusiones existentes en relación al turismo y la gobernanza en áreas naturales protegidas.

ANTECEDENTES

Los autores Su, Wall & Eagle (2007) investigaron sobre la gestión turística de las ANPs en China y se centraron en tres modelos de asociaciones entre sectores públicos y privados: el de arrendamiento, el de participación no cotizada y el modelo de participación cotizada en la bolsa. En todos, el propietario de los recursos escénicos naturales es el Estado y los operadores de turismo, en el primer caso corresponden a una empresa de turismo autorizada, aunque la autoridad local no tiene acciones en la misma, y en los dos modelos restantes el operador turístico podría ser una empresa de propiedad estatal, un inversionista público/privado y/o empleado, en ambos casos las autoridades gubernamentales tiene agentes en los directorios de la coparticipación turística, ya que el mismo actúa como supervisor de las operaciones de turismo y como accionista con parte de los derechos de gestión del ANPs. Por el contrario, en países como Sudáfrica la conservación de la naturaleza está dirigida por organizaciones gubernamentales o no gubernamentales (ONG) es decir, no pueden ser dirigidas por el sector privado (Varghese, 2012).

El estudio realizado por Shields, Moore & Eagles (2013) sobre una muestra de ANPs en el Occidente de Australia, revela los diversos modelos de gobernanza que existen en este país. Estos investigadores destacan la gran dependencia de los fondos del Estado para el manejo de las ANPs como también para

la toma de decisiones. Asimismo identificaron, aparentemente exclusivo del Oeste de Australia, el modelo de parque regional, que se refiere a los aspectos geográficos e incluye varios departamentos gubernamentales, incorporando además una cantidad de propietarios de tierras, diferentes recursos y varios administradores, y en donde la mayoría de los fondos también son provistos por el Estado.

Para el caso de América Latina y el Caribe, un estudio de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas (SNAP) de 22 países (Elbers, 2011), enfocado en ANPs terrestres y marinas de jurisdicción nacional, como así también áreas bajo jurisdicción subnacional, municipal, privadas, y con otros tipos de gobernanza, concluye que de la diversidad de SNAP identificados sólo algunos países han avanzado en la construcción de los mismos, otros carecen de un sistema formal y algunos lo tienen en construcción o en proceso de reforma. Asimismo, las ANPs nacionales no siempre están administradas por una sola institución gubernamental sino por diversos actores. Sin embargo, en los últimos veinte años las ANPs bajo jurisdicción nacional reciben mayor atención y cantidad de recursos, y gran parte de su crecimiento deriva del fortalecimiento en el plano provincial y municipal, con gobernanzas privadas de los pueblos indígenas y comunidades locales (Elbers, 2011).

GOBERNANZA TURÍSTICA

Uno de los motivos del interés puesto en el concepto de gobernanza en el presente estudio, deriva de las reflexiones de Prat Catalá (2005) quién señala que la globalización está convirtiendo a las sociedades en más complejas, diversas, dinámicas e interdependientes, con lo cual está impactando de diverso modo en las políticas y en la gestión pública. Este autor, considera que la gobernanza es “multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error” (Prats Catalá 2005, 13).

El concepto de gobernanza surgió con el objeto de facilitar la toma de decisiones y los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos, por lo tanto, acepta la existencia de la emergencia de un sistema de relaciones más complejo, que incluye la incorporación de nuevos actores emergentes externos (hasta ahora) a la arena política, por lo tanto, este concepto es un modelo alternativo de gestión de los asuntos públicos (Dasí, 2008).

A lo que se suma lo de Bustos Cara (2008), que toma este concepto como una forma de articulación de la acción pública, la acción privada y la acción colectiva, considerando que la gobernanza permite un equilibrio en la interacción de las esferas de acción, pudiendo existir disfuncionalidades en cada uno de

los campos de acción (corrupción, clientelismo, autoritarismo, violencia, entre otros conflictos o consensos). Mayntz (2001), menciona que actualmente la gobernanza indica un nuevo modo de gobernar que implica mayor cooperación, diferente de un modelo jerárquico en el que las autoridades ejercían poder soberano sobre la sociedad civil, por lo tanto, la gobernanza tiene relación con la solución de problemas colectivos. Graham, Amos, Plumptre (2003) definen gobernanza "como las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo los ciudadanos u otras partes interesadas tienen su opinión"(3).

Se considera interesante lo planteado por Hufty, Báscolo y Bazzani (2006) que mencionan que la gobernanza puede ser abordada por dimensiones observables, tales como los actores (interesados, pero sin poder para determinar el cambio, y los estratégicos que cuentan con recursos de poder influir favorable o desfavorablemente), las normas sociales (las reglas del juego), los puntos nodales (interfase social donde convergen los procesos, actores y normas) y la dimensión de procesos que tiene un carácter de historicidad y busca patrones de la evolución de los puntos nodales.

También Queiroz y Rastrollo-Horrillo (2015) mencionan que la gobernanza se materializa en instrumentos normativos, estructurales y organizativos, estos relacionados con la capacidad de gestión, como redes y coordinación multinivel (nacional, regional, local), DMO (*Destination Management*); comunicación coordinación- concertación (*web site*, foros, consejos, juntas, planificación, incentivo) y "los instrumentos de responsabilidad social, consultas populares, voto y calendario anual de actividades; agencias de control y efectividad de los aspectos normativos"(53). Estos autores concluyen que la gobernanza es útil para poner en práctica un ejercicio efectivo de sostenibilidad en los destinos turísticos.

Para el caso particular de las ANPs, Lockwood (2010) menciona que existen factores que llevaron a cambiar la perspectiva del enfoque de gobernanza en estas áreas a uno más amplio: la demanda de las comunidades locales por el reconocimiento de sus derechos; la extracción insostenible de los recursos, debido a los déficits de la formación de la población provocando disminución de la biodiversidad y falta de justicia social por tener un modelo de gobernanza basados en el Estado; además, la comunicación y la movilidad, la ciudadanía está más informada y presiona para formar parte en la toma de decisiones que afectan a sus vidas; los organismos gubernamentales insta al traspaso de responsabilidad o competencia de la gestión a iniciativas privadas y; existen problemáticas de las áreas protegidas que necesitan respuesta de una escala territorial mayor, es decir tener en cuenta aspectos como la gestión forestal, agrícola, urbana entre otras.

En el ámbito del turismo la Organización Mundial del Turismo (OMT) plantea en el año 2010 la necesidad de reconocer los componentes básicos para indagar el concepto gobernanza y propone que la "gobernanza turística es una práctica de gobierno susceptible de medición, orientada a dirigir eficientemente al sector turístico en los distintos niveles de gobierno, mediante formas de coordinación y colaboración entre ellos (...)" (Organización Mundial del Turismo, 2010, 22). Algunas de las principales aportaciones de la producción teórica propone que es necesario fortalecer las capacidades institucionales de las Administraciones Públicas de Turismo para poder coordinar los diferentes intereses de actores y sectores (Duran 2013). Es así como, Romagosa, Eagle y Duitschaeffer (2012) señalan que se incorporan varios agentes aparte del estado (o de los distintos niveles de gobierno), tales como los propietarios de las tierras, la población que vive dentro o cerca del ANPs.

Velasco González (2014) señala que en la gobernanza del turismo se debe reflexionar sobre: la función del gobierno (como proceso social), distinguir que la gobernanza turística no es un proceso de cooperación con el sector privado; las relaciones abordan las decisiones de forma colectiva; además, el punto de partida es una estructura institucional pública y funciona como actividad de orientación y cauces que permiten el trabajo conjunto entre una pluralidad de actores y diseños de nuevos procesos de gestión.

Palomeque (2014) menciona que la gobernanza desde lo estructural se trata de la relación entre sociedad, territorio e instituciones de gobierno, y desde lo funcional, de los procesos de toma de decisiones. El autor destaca tres claves para el análisis de la gobernanza relacionado a la escala de análisis, el ámbito territorial y su modelo de Estado, así como el enfoque de análisis. A lo que se puede sumar los aportes por Cruz y Velazquez (2020) que mencionan que la gobernanza cobra importancia en las ANPs, porque cumplen al menos dos funciones importantes: permiten la creación articulada de productos y servicios turísticos que satisfagan las necesidades de los mercados turísticos a pesar de la fragilidad de estos ecosistemas y, facilitan la implementación de estrategias de conservación que garanticen la gestión democrática y sustentable de los recursos naturales a partir de su aprovechamiento turístico. Los autores señalan que las redes de colaboración son un medio para generar nuevos conocimientos con relación al manejo de los recursos turísticos y no turísticos, a la creación de productos y servicios turísticos, a la gestión del entorno natural como destinos turísticos, a la promoción y comercialización, entre otros.

CRITERIOS DE ANÁLISIS

Graham *et al.* (2003) sugieren cinco principios clave de buena gobernanza en ANPs: legitimación y voz, dirección, funcionamiento, responsabilidad y justicia,

basados en la lista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y proponen tres pasos para su aplicación: 1) Comprender los medios y los fines de la gobernanza en las áreas protegidas, es decir los responsables de las ANPs deben tener conocimiento de los medios, poderes regulatorios reglamentarios y planificación en torno al uso de la tierra y los recursos; además de cumplir con los fines de las misma resumidos en conservación de la naturaleza, ciencia, oportunidades para los visitantes y necesidades locales e indígenas; 2) Desarrollar criterios para cada principio, que sean aplicables a una amplia gama de formas de gestión tradicional (por parte del gobierno), colaborativa (pueblos indígenas, ONG, sector privado, entre otras), y por último 3) Aplicar los principios y criterios.

Por su parte, y en similitud Eagles (2008, 2009) desarrolla una combinación de criterios para determinar el modelo de gobernanza en ANPs y plantea investigar la gobernanza, separando inicialmente las funciones de la administración. Tres de los criterios propuestos por Eagle han sido ampliamente empleados: propiedad de los recursos, fuente de ingresos y cuerpo de gestión, que le permitieron concluir que el modelo de gobernanza más utilizado es el de parque nacional, donde la propiedad de los recursos y la gestión es del gobierno y la financiación proviene del impuesto de la sociedad (Shield *et al.*, 2013). Tanto la UICN como el Código de Diversidad Biológica (CDB), reconocen la legitimidad de una gran variedad de actores sociales para el manejo de un área protegida y en función de sobre quién recaiga la toma de decisiones, autoridad y responsabilidad, estos organismos han diferenciado cuatro tipos de gobernanza generales que combinan luego con las categorías de manejo propuesto por UICN: gobernanza por parte del gobierno, gobernanza compartida, gobernanza privada y gobernanza por parte de los pueblos indígenas y comunidades locales. Las primeras son establecidas y gestionadas por agencias gubernamentales, solas o asociadas con otras; las dos restantes pueden funcionar independientemente de que el gobierno las reconozca y apoye. Estos tipos de gobernanza a su vez se definen sobre la base de quien detenta la autoridad y cómo toman las decisiones en la vida real, es decir en la práctica (Borrini- Feyerabend *et al.*, 2014).

CONCLUSIÓN

La aplicación del concepto de gobernanza en las áreas naturales protegidas aporta la posibilidad de no encapsularse en las formas de manejo difundidas y estandarizadas mundialmente, generando la oportunidad de innovar para la conservación en la compleja trama que se generan dentro y fuera de las ANPs, asociadas en este caso a la gestión turística. La gobernanza permite incorporar diversidad de actores en la toma de decisiones, claves en el campo del turismo, donde es mayormente visible la importancia del vínculo de los

actores públicos, privados y colectivos para que el desarrollo de un destino turístico sea sostenible. Es decir, este concepto tiene un alcance territorial mayor que excede al área natural protegida involucrada, no limitándose solo a una técnica de manejo hacia el interior de las mismas. Teniendo en cuenta la gran dependencia de financiamiento público de las ANPs bajo gobernanza estatal analizado, sería recomendable generar acuerdos con operadores de servicios turísticos que, además de ingresos generados por cánones y habilitaciones de servicios, logren una retribución (de índole económica o con tareas colaborativas) para acciones de mantenimiento y puesta en valor del patrimonio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balboa, C. F. (2017). La Vinculación entre el Patrimonio Natural y Cultural para su Gestión y Conservación. En Bala (Ed.) compilación M., Castex. *Conservación del Patrimonio Natural y Cultural, conceptos básicos y definiciones*, (13-30). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Academia Nacional de Buenos Aires.
- Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak Broome, N., Phillips, A. y Sandwith, T. (2014). Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. Serie *Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas*, 20, Gland, Suiza: UICN.
- Boschi de Bergallo A. (2007). Patrimonio Natural. En Boschi de Bergallo *Las Áreas Naturales y el Turismo*. Universidad Nacional del Comahue: Editorial educo. Neuquén, (3-25).
- Bustos Cara, R. (2008). Teoría de la acción territorial. Acción turística y desarrollo. *Aportes y Transferencias*, 12 (1), 87-104.
- Cruz, E., y Velazquez, J. A. (2020). Gobernanza, turismo y redes de colaboración. El Parque Nacional El Chico, México. *Revista Espacios*, 41(05), 1-13.
- Dasi F. J. (2008). Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E*, 46, 11-32.
- Del Busto, E. (2014). El rol del derecho en el desarrollo del turismo. En Wallingre et al. *Gestión de Municipios turísticos: instrumentos básicos de acción* (pp. 57-91). Bernal, Provincia de Buenos Aires Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Duran, C. (2013). Governance for the tourism sector and its measurement. UNWTO Statistics and TSA. Issue Paper Series STSA/IP/2013/01,1-42.

- Eagles, P. F. (2008). Investigating governance within the management models used in park tourism. In *Tourism and Travel Research Association Canada Conference*, 1-11.
- Eagles, P. F. J. (2009). Governance of Recreation and Tourism Partnerships in Parks and Protected Areas. *Journal of Sustainable Tourism*, 17 (2), 231-248.
- Elbers, J. (2011). Las Áreas Protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro. Quito, Ecuador. UICN, 1-227.
- Graham, J., Amos, B., y Plumptre, T. W. (2003). Governance principles for protected areas in the 21st century. *Policy Brief*, 15 Ottawa, Ontario: Institute on Governance.
- Hufty M., Báscolo E. y Bazzani R. (2006). Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 22 Sup: S35-S45.
- Lockwood, M. (2010). Good governance for terrestrial protected areas: A framework, principles and performance outcomes. *Journal of Environmental Management*, 91, 754-766.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la Sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*, 21, 7-22.
- Palomeque, F. L. (2014) Turismo y gobernanza: reflexiones en torno a la evolución de la gestión territorial del turismo. En Guadarrama García, Delgadillo Macías y o Fonseca Figueiredo(Coord). *Territorios y sociedades en un mundo en cambio. Miradas desde Iberoamérica*. El Colegio de Tlaxcala, A.C.; Universidad Nacional Autónoma de México: CRIM, 447-464.
- Prats Catalá J., (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En Cerrillo y Martínez (Coord). *La Gobernanza Hoy: Introducción: 10 textos de Referencia*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Queiroz F. y Rastrollo-Horrillo M. Á. (2015). El estado del arte en gobernanza de destinos turísticos. *Tourism & Management Studies*, 11(2), 47-55. DOI: 10.18089/tms.2015.11206
- Romagosa, F., Eagles, P. F., y Duitschaeffer, W. B. (2012). Evaluación de la gobernanza en los espacios naturales protegidos. El caso de la Columbia Británica y Ontario (Canadá) 1. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 32 (1), 133-151.

- Shields, B.P., Moore, S.A. & Eagles, P.F.J. (2013). Governance Models for Protected Areas in Western Australia. Technical Report. School of Veterinary and Life Sciences, Murdoch University, Murdoch, WA, 1-30.
- Su, D., Wall, G. y Eagles P.F. J. (2007). Emerging Governance Approaches for Tourism in the Protected Area of China. *Environmental Management* (39), 749-759.
- Varghese, G. (2012). Public-private partnerships in South African national parks: The rationale, benefits and lessons learned. In Spenceley (Ed) *Responsible Tourism. Critical Issues for Conservation and Development*. London: Routledge, 97-112.
- Velasco González M. (2014). Gobernanza Turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal? *Cuaderno Virtual de Turismo*, 14 (1), 9-22.