

Áreas Protegidas: fortalezas y debilidades en la gobernanza territorial



Marcelo Daniel Almirón

Licenciado en Biología, actual Intendente del Parque Nacional Tierra del Fuego, en la Administración de Parques Nacionales (APN). Fue director nacional de Conservación, director de Operaciones y director de Interpretación dentro de esa institución. Es editor de dos libros sobre áreas protegidas (AP) y autor de artículos sobre gobernanza y gestión de esos territorios.



Guillermo Martín

Máster en Gestión Ambiental, ingeniero forestal. Trabajó más de tres décadas en la Administración de Parques Nacionales. Fue intendente del Parque Nacional (PN) Los Alerces, director de Aprovechamiento de Recursos y director nacional de Interior. Actualmente es investigador y consultor independiente, sus estudios y publicaciones se enfocan en gobernanza y financiamiento de AP.

Introducción

La naturaleza, cada vez a mayor ritmo, se ha ido modelando a causa de acciones u omisiones humanas, ocasionales o reiteradas, desde los usos y tabúes tradicionales a las modalidades contemporáneas de gobierno.¹

Al no considerarse debidamente la dimensión ambiental en los procesos de desarrollo de las sociedades, el incremento demográfico tiende a devastar los recursos y el planeta a volverse insostenible. Para evitar situaciones catastróficas, últimamente se han formulado compromisos internacionales como el Convenio de Diversidad Biológica (CBD) y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas (ONU). En 2022, el CBD aprobó el Marco Global para la Diversidad Biológica (GBF) de Kunming-Montreal que lleva a 30% la meta de cobertura con Áreas Protegidas (AP) para 2030, creando así un modelo de distribución planetaria en proporción 70/30 entre tierras y mares no protegidos respecto de los conservados en AP.

Cantidad no es sinónimo de calidad, debería pensarse en cómo manejar esos territorios porque designar AP parece insuficiente.² Recientes estudios identifican principios y valores para conformar buenos sistemas de gobernanza, asociarlos a la gestión y lograr impactos socio-ecosistémicos positivos. Según Grazia Borrini-Feyerabend *et al*, la gobernanza expresa cómo se gobierna, con quién,

¹ Bajo el título "Crisis de gobernanza y conservación en el sistema de áreas protegidas de Argentina", esta investigación fue publicada en su versión integral y extensa en *Brazilian Journal of Animal and Environmental Research* 7(1), 2024. DOI: <https://doi.org/10.34188/bjaerv7n1-004> Se ha comunicado a la editorial la participación y consiguiente publicación en la Universidad de Quilmes.

² de la Maza, E., Cadena González, R. y Piquerón Wirz, C. *Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas de América Latina y el Caribe*. México - PNUMA., Quercus, 2003. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3477/347753792011.pdf>

con qué procesos, dónde se afirma una autoridad formal para crear y ejercer su poder, y es la variable más determinante para la gestión.³ Ofrecer transparencia, asumir las culturas locales, dar participación, empoderar sociedades, arbitrar intereses, fomentar equidad, retroalimentar modelos adaptativos y promover visiones comunes son criterios ideales para el objetivo de sostener el patrimonio natural, su biodiversidad y sus servicios ecosistémicos,⁴ aunque en la realidad los logros suelen ser parciales y atraer críticas.⁵

Antecedentes sobre la gobernanza de las AP

La creciente relevancia de la gobernanza en AP y territorio

Para los griegos antiguos, la *gobernanza* era el arte de gobernar, su acción y su efecto. Hoy se emplea aludiendo a procesos que tienden a equilibrar Estado, sociedad y economía, asumiendo que el gobierno es un agente necesario e insuficiente, incluso en condiciones ideales, que debe descender de su trono jerárquico para dedicarse a coordinar sistemas colectivos. Según Enrique Leff, gobiernos, personas y ecosistemas interactúan dentro de socio ecosistemas complejos, inciertos e influenciados por políticas cuya formulación involucra a muchos actores públicos y privados, heterogéneamente informa-

³ Borrini-Feyerabend, G.; Dudley, N.; Jaeger T.; Lassen B.; Pathak Broome N.; Phillips A. y Sandwith T. Anexo. En *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción* 20, UICN, Gland, Suiza, 2014. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-020-Es-ann.pdf>

⁴ UNEP-WCMC, IUCN and NGS. *Protected Planet Report 2018*. UNEP-WCMC, IUCN and NGS: Cambridge UK; Gland, Switzerland; and Washington, D.C., USA, 2018. Recuperado de: https://livereport.protectedplanet.net/pdf/Protected_Planet_Report_2018.pdf

⁵ Holmes, G. y Cavanagh C. J. Una revisión de los impactos sociales de la conservación neoliberal: formaciones, desigualdades, impugnaciones. *Geoforum* (75), pp. 199-209, 2016. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.07.014>

Tabla 1. Cualidades y recomendaciones para aplicar la Meta 11 de Aichi

CUALIDADES	RECOMENDACIONES
Cobertura global de AP	Expandir redes, designar al menos 17% de las tierras y aguas continentales nacionales y 10% de sus zonas marinas y costeras. Conectar e integrar en el paisaje. Mejorar implementación.
Importancia para biodiversidad y servicios ecosistémicos	Crear nuevas AP sobre áreas valiosas para biodiversidad. Mejorar protección de especies amenazadas y raras. Identificar y proteger servicios ecosistémicos. Reconocer OMEC.
Representatividad ecológica	Orientar la expansión de la red de AP a representar mejor las áreas biogeográficas, sean terrestres o marinas
Manejo efectivo	
Manejo equitativo	Evaluar mejor la eficacia de la gestión. Estudiar y comprender los vínculos entre gestión y resultados de la biodiversidad.
Bien conectadas	Recientes estudios sobre equidad muestran avances, pero faltan evaluaciones sistemáticas sobre gestión equitativa. Desarrollar indicadores globalmente mensurables.
Otras medidas de conservación basadas en áreas (OMEC)	Integrar iniciativas de conectividad en redes de AP en los marcos institucionales, legales, y en programas nacionales de planificación espacial y adaptación al cambio climático (CC). Mejorar conectividad
Integración en amplios paisajes terrestres y marinos	Identificar y reconocer (OMEC) para aumentar cobertura y representatividad ecológica. Mejorar su gobernanza y gestión eficaces y equitativas. Armonizar planificación de AP y gestión general nacional, ante amenazas como CC, inseguridad alimentaria, pérdida de biodiversidad y calidad de vida, déficit hídrico, etc.

Fuente: reelaborado desde UNEP-WCMC, IUCN and NGS (2018, tabla 4, p. 49).

dos, y con distintas percepciones.⁶ Grazia Borrini-Feyerabend *et al* definen a la gobernanza así:

[...] interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo son ejercidos el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones, y cómo tienen voz los ciudadanos u otros interesados.⁷

Durante la 10ª Conferencia de las Partes (COP 10) del CBD, en Aichi (Japón) se adoptó el “Plan Estratégico para

⁶ Leff, E. *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. Siglo XXI (1ª ed.), México, 2004. Recuperado de: http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4937/1/Racionalidad_ambiental.pdf

⁷ Borrini-Feyerabend, *op. cit.*, p. 10.

la Diversidad Biológica 2011-2020”, con 5 objetivos estratégicos y 20 metas.⁸ La Meta 11 de Aichi incluyó los criterios que se exponen en la tabla 1.

Según el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP-WCMC), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) y National Geographic Society (NGS) (2018), la Meta 11 de Aichi fue exitosa al aumentar la cobertura con AP, no así las 19 metas restantes, especialmente las 10 (presiones sobre ecosistemas vulnerables) y 14 (ecosistemas y servicios esenciales). Los

⁸ Convenio de Diversidad Biológica. *Texto de la Convención*. 2020. Recuperado de: <https://www.cbd.int/convention/text/>

ODS de la ONU demandan aportes de los gobiernos en los ODS1 (ingresos), ODS3 (salud), ODS6 (agua potable), ODS8 (economía), ODS13 (Cambio Climático), ODS14 (océanos y sus recursos) y ODS15 (biodiversidad). Y en el marco del cambio climático se espera que las AP provean infraestructuras ecológicas y faciliten las estrategias de mitigación y adaptación.

Echeverri Rubio y Vieira Salazar distinguen 4 componentes en la gobernanza ambiental: comprender la dinámica de los ecosistemas, gestionar combinando distintos conocimientos ecológicos, crear capacidades de adaptación ante la incertidumbre y fomentar instituciones flexibles y redes sociales multinivel.⁹

Nigel Dudley señala 9 principios de gobernanza para AP: legitimidad y voz, equidad y acceso a la justicia, subsidiariedad, no agravar los impactos sociales, direccionar a largo plazo, responsabilidad, transparencia, derechos humanos y eficiencia/eficacia.¹⁰

Para Enrique Aliste Almuna en un territorio se debe “comprender el rol que la sociedad y sus diversas formas de conocimiento le imprimen a este concepto de espacio, en tanto medio y forma para materializar representaciones”.¹¹ Las sociedades exteriorizan los efectos del poder, dominio, habilidades y usos marcando visible e invisible el paisaje.

Las AP son fragmentos de los territorios que portan diversos imaginarios desde donde se construyen y son

⁹ Echeverry y Vieira, *op. cit.*

¹⁰ Dudley, N. (Editor). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Including IUCN WCPA Best Practice Guidance on Recognising Protected Areas and Assigning Management Categories and Governance Types*. IUCN, Gland, Switzerland, 2008.

¹¹ Aliste Almuna, E. Territorio y Ciencias Sociales: Trayectorias espaciales y ambientales en debate. En Aliste Almuna, E. y Urquiza, A. (Comps): *Medio Ambiente y Sociedad: conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas*. RIL Ed, Santiago, Chile, pp. 55-76, 2010.

cuestionadas, donde los comportamientos humanos, sus preferencias y oportunidades intentan crear realidades. Para superar contradicciones, Leff propone amalgamar diversos códigos culturales y no solo concertar intereses encontrados.¹² En la gestión de AP hay consenso en que los resultados dependen de su gobernanza adaptativa, compromiso social, procedimientos para repartir equitativamente beneficios, financiamiento sostenido, monitoreo y regulación.

Alcance de la gobernanza en AP del mundo y Argentina

En el mundo, según Protected Planet,¹³ las 261.070 AP declaradas cubrían el 15% terrestre y 7,6% de espacios marinos nacionales, atribuyendo buena gobernanza a sólo un tercio terrestre y un octavo marino. En Latinoamérica y Caribe, según Álvarez Malvido (*et. al.*),¹⁴ las 9.154 AP designadas cubrían en los 51 países evaluados 24% del área terrestre y 18,9% de zonas marinas. En Argentina, según la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS, 2019),¹⁵ las 493 AP (sumando nacionales y subnacionales), al 2019 se cubría 13,06% de la superficie terrestre continental nacional y 9,74% de la marina (en zona económica exclusiva sin Antártida).¹⁶

¹² Leff, *op. cit.*

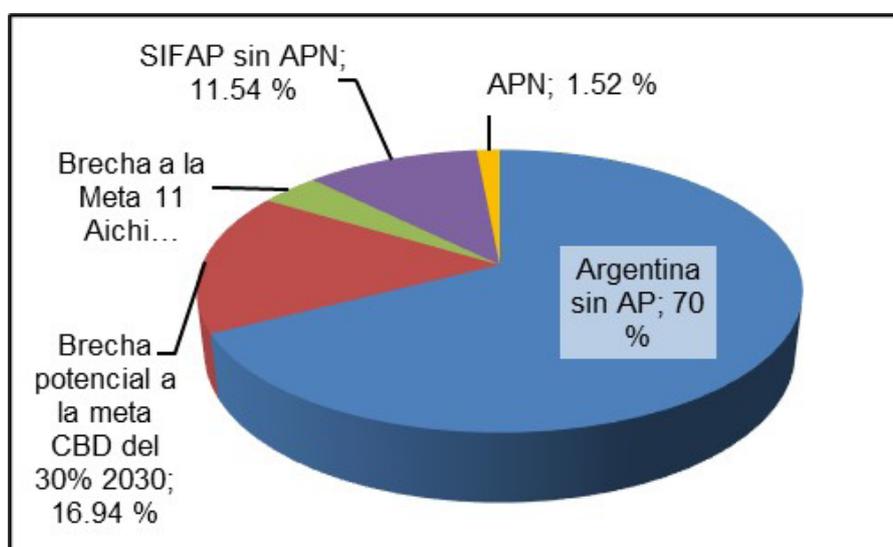
¹³ Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios de Ecosistemas Protected Planet (2020, 20 de octubre). *Base de datos mundial sobre áreas protegidas* (WDPA). UNEP-WCMC. Recuperado de: <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/wdpa>

¹⁴ Álvarez Malvido, M., Lázaro, C., De Lamo, X., Juffe-Bignoli, D., Cao, R., Bueno, P., Sofrony, C., Maretti, C. y Guerra, F. (Editores). *Informe Planeta Protegido 2020: Latinoamérica y el Caribe*. Ciudad de México, México; Cambridge UK; Gland, Switzerland; Bogotá, Colombia, 2021.

¹⁵ Por disponer de mayor desagregación, el análisis se hará con estos datos. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). *Informe Nacional Ambiente y Áreas Protegidas de la Argentina 2008-2018*. Secretaría de Ambiente, Buenos Aires, 2019.

¹⁶ Al 2022, el SIFAP crecía a 530 AP (nacionales y subnacionales) sobre el 14.45 % del territorio nacional continental.

Figura 1. Cobertura de AP y brechas a Metas CBD



El total continental nacional estaba cerca de la Meta 11 de Aichi del 17%, con 2 inconsistencias:

- 1) alta cobertura en pocas ecorregiones e ínfima en otras (48,64% en Bosques Andino Patagónicos contra 0,11% para Campos y Malezales),
- 2) muchas unidades de conservación sin mínima gobernanza. La brecha de cobertura para 2020 era del 3,94% y para el 2030 de 16.94% (figura 1).

El sistema Federal de AP (SIFAP) integra 25 subsistemas de AP (del gobierno nacional, de 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Al 2019, la APN gestionaba 48 unidades (45 terrestres y 3 marinas) con el 1,52% de la superficie continental y 6.5% marina). La APN mantiene organización y presencia de personal en todas sus AP. En el SIFAP no alcanza al 50% de las unidades.¹⁷ Para Joaquín

¹⁷ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS). Resolución 151/2017 - Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad. Plan de Acción 2016-2020. Buenos Aires, 2017. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-356-2022-369811>

Páez *et. al.*, en la provincia de Córdoba era del 5%.¹⁸

Valores deseables para gestionar las AP

Para Borrini-Feyerabend *et. al.*, los recomendados serían: participación, innovación, respeto a derechos y necesidades, distribución de beneficios, consentimiento previo, promoción del diálogo constructivo y resolución de conflictos.¹⁹ Señalan 5 principios de buena gobernanza de la UICN:

- 1) Legitimidad y Voz,
- 2) Dirección,
- 3) Desempeño,
- 4) Responsabilidad y rendición de Cuentas,
- 5) Justicia y Derechos.

¹⁸ Páez, J., Deón, U. y Camacho C. Análisis de la gobernanza en las áreas protegidas de la provincia de Córdoba, Argentina. *Cardinalis* 9 (2), pp. 4-41, 2017. Recuperado de: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/index>

¹⁹ Borrini-Feyerabend, *op. cit.*

Tabla 2. Valores y criterios de equidad para la gobernanza

	Valores y criterios	Indicadores
Reconocimiento	1. Respeto hacia identidades y culturas 2. Incorporación de conocimientos tradicionales 3. Consideración hacia los derechos legales, escritos o transmitidos	Reconocimiento de diversidad e identidades culturales a grupos de actores locales. Conocimientos locales o ancestrales internalizados en el manejo. Asunción de sistemas de conocimientos tradicionales. Respeto de derechos legales y consuetudinarios preestablecidos.
Distribución	4. Distribución de Beneficios 5. Distribución de Costos	Actores locales suman ingresos o son liberados de costos y obligaciones. Derechos consuetudinarios y/o locales, ganados, perdidos o compensados.
Procedimientos	6. Procedimientos participativos y equitativos para la decisión 7. Transparencia 8. Acceso al reclamo, tratamiento justo y justicia 9. Responsabilidad y rendición de cuentas 10. Consentimiento previo e informado (si aplica)	Modos de participación local y pública en procesos de decisión, sistemas reconocidos y acordados. Satisfacción de actores internos y locales Acceso a la información (Ley 27275 y otras formas) para garantizar provisión de datos y actos de gestión. Derecho al reclamo administrativo y judicial. Acceso de actores a mecanismos de solución de conflictos y a ser oídos dentro del sistema. Existencia de planificación y criterios predecibles. Publicidad de tareas y resultados. Obligación insoslayable según los derechos de pueblos originarios.
Finalidad	11. Eficiencia y eficacia 12. Flexibilidad e Innovación 13. Institucionalidad	Logro de objetivos de conservación y en consecuencia, sociales, enfocando indicadores de impacto y resultados. Ampliación a nuevos mecanismos de gestión fuera del tradicional vertical o central. Nuevos arreglos interinstitucionales territoriales. Consistencia entre objetivos mediatos del AP, organización y orientación de la gestión. Capacidades/aptitudes de los agentes.

Fuente: reelaborado a partir de Borrini-Feyerabend *et. al.* (2014) y Zafra-Calvo *et. al.* (2017)

Mauricio Folchi los reúne como *Justicia ambiental*, interrelacionando 3 elementos: distribución, reconocimiento y participación.²⁰ *Protected Planet* es la Base Mundial de AP, que registra y analiza 9 áreas temáticas, entre ellas

Gobernanza Equitativa, Manejo Efectivo y Lista Verde de UICN de AP y conservadas.²¹ Equivalen respectivamente a buena gobernanza, logros y a un estándar que evalúa 4 componentes (respeto hacia comunidades locales; diseño y planificación, gestión eficaz y resultados de conservación exitosos; mitigación y adaptación al CC; salud y bienestar humanos).

²⁰ Folchi, M. Ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y justicia ambiental. November 2019. In book: *Social-ecological Systems of Latin America: Complexities and Challenges*. Springer Nature Switzerland AG, Switzerland, pp. 95-115, noviembre, 2019.

²¹ UNEP-WCMC, *op. cit.*

Para valorar *Gobernanza Equitativa, Protected Planet* adoptó el criterio de Zafra-Calvo *et. al.* (2017) que propusieron combinar 3 dimensiones:

- 1) Equidad de reconocimiento sobre el reconocimiento y respeto hacia interesados directos, diversidad social y cultural, valores, derechos y creencias.
- 2) Equidad de procedimiento sobre cómo se toman las decisiones y cuánto participan los interesados directos.
- 3) Equidad distributiva sobre distribución de beneficios y costos sociales. Parece oportuno asociar la dimensión *Finalidad* (tabla 2).

Metodología

El objetivo de este estudio fue caracterizar la gobernanza reciente de la jurisdicción terrestre del sistema argentino de AP de la Administración Pública Nacional (APN), una estructura estatal octogenaria integrada al 2019 por 48 AP para evaluar las perspectivas de éxito en su finalidad ante la expansión territorial de las AP.

Al considerar el consenso académico sobre valores deseables, principios y criterios de práctica habitual se sintetizaron 33 proposiciones potencialmente explicativas de la relación socio-territorial distribuidas en 2 formularios (*Fortalezas* con 18, *Debilidades* con 15). Las proposiciones serían hipótesis que los consultados valorarían de 1 (menos relevante) a 5 (más relevante), teniendo en cuenta las Zonas de Amortiguación (ZAM) que rodean a las AP analizadas y otros sistemas de AP. Un tercer formulario (*Actores y Alcances*) intentó identificar grupos de actores que suelen intervenir en los procesos asociados a las AP y estimar su incidencia crítica, crónica, temporal y territorial. Además, se hicieron entrevistas semiestructuradas basadas en la tabla 2 para permitir expresarse libremente a los consultados. Se asumió al

2019 como escenario límite más reciente para considerar opiniones, excluyendo debates circunstanciales aún abiertos.²²

Se consultó a los agentes de la APN que:

- 1) hubieran sido responsables regionales más de 2 años,
- 2) hubieran estado a cargo de más de 1 AP, o 1 AP y 1 instancia regional,
- 3) no pertenecieran al *staff* político.

Bajo estos criterios resultó un universo de 26 agentes, cuyas respuestas identificaron visiones y problemas predominantes en la gobernanza institucional del sistema. Adicionalmente, se calculó la brecha combinada cobertura-gobernanza para evaluar la magnitud del esfuerzo necesario para superar al desafío y trazar hipótesis sobre las perspectivas futuras.

Resultados

Formularios de Fortalezas y Debilidades

Tuvo 16 respuestas. La tabla 3 reúne las ideas que los consultados calificaron con 4 y 5, ordenadas por moda estadística y orden descendente, describiendo el paradigma predominante en la APN.

En el formulario de *Fortalezas*, el aserto menos avalado fue: Se gestionan con mayor sensibilidad social respecto de otros sistemas de AP. En el de *Debilidades* fue: Las gestiones institucionales del sistema tienden a parecerse cada vez más a las externas a su territorio, con menos prioridad ambiental.

²² El estudio se hizo durante el año 2020 y se extendió al 2021 y se pretendió eludir la incidencia de los cambios ocurridos debido a la declaración de pandemia COVID-19 en marzo de 2020 y al drástico cambio de gobierno y políticas desde fines de 2019.

Tabla 3. Respuestas a la consulta sobre capacidades y disfunciones institucionales

Debilidades	Fortalezas
Se reconoce poca visión práctica a las últimas cúpulas políticas de la APN para diagnosticar e intervenir sobre desafíos actuales, reaccionan ante hechos consumados	Hay mayor presencia real de personal y de la institución en el terreno que en otros sistemas subnacionales
Las demandas sociales internas y externas mutaron en pocos años (pueblos originarios, pobladores criollos, turistas, actores inmobiliarios rurales y urbanos, etc.) en territorios de AP, se asumen muchas responsabilidades y se dan pocas soluciones	Las competencias ambientales de la ley 22.351 están unificadas bajo una misma autoridad de aplicación y es más difusa en los demás territorios protegidos del país
En los últimos años disminuyó la participación y peso de las áreas de conservación dentro de la APN, tendiendo su gobernanza a parecerse a la de otros territorios	Se dispone de un cuerpo de reglas ambientales consistentes y específicas
Es poca la capacidad actual de inversión en mejoras en las AP, acumulándose demandas crecientes	Se protegen los atractivos (naturales y culturales), pocos se disponen como oportunidades turísticas
La gestión de la APN no ha cambiado los paradigmas semiobsoletos tradicionales de conservación	Hay más continuidad en los proyectos y se enfoca a metas de largo plazo que en otros territorios

Por otra parte, en la Tabla 4 se ha indicado un resumen de los comentarios personales de los consultados.

Formulario de Actores y Alcances

Este formulario tuvo 11 respuestas. Se observó que la actividad en las AP se concentraba sobre pocos agentes institucionales incidiendo sobre toda la superficie del AP, mientras otros actores aparecen más acotados, como los turísticos, pobladores, cazadores (autorizados o furtivos) e investigadores. La principal preocupación de los responsables de AP sería responder a sus autoridades y personal, los demás actores concitan mucha menor dedicación. Semejante entropía merece ser investigada.

Entrevistas

Se obtuvo información por medio de 11 entrevistas (ver tabla 5).

Las respuestas pueden agruparse en cuatro ejes:

- 1) Disociación entre autoridades políticas e instancias técnicas,
- 2) Falta de vínculo efectivo entre políticas y práctica sobre el territorio,
- 3) Dificultosa cooperación entre áreas internas institucionales,
- 4) Escasa dinámica de integración hacia los entornos institucionales y socio ambientales.

Tabla 4. Comentarios de los consultados agregados en los formularios en el ítem: *Otros*

<p>Sobre los cargos:</p> <p>Los cargos directivos o jerárquicos se seleccionan discrecionalmente y no mediante concursos, privilegiándose vínculos sociales o crecientemente la adscripción político-partidaria, afectando cada vez más abajo a la organización. Se suma la "endogamia", que resiste incorporar personal externo ante las arbitrariedades en la selección.</p>	<p>Sobre las condiciones sociales:</p> <p>Hay reconocimiento social sobre la importancia de la existencia de la APN, aunque se cuestione su gestión.</p> <p>Hay gran vulnerabilidad ante ocupaciones ilegales. De insistirse (hubo casos manejados), diversas razones impedirían controlarlas</p>
<p>Sobre la ley, competencias y paradigmas:</p> <p>Crear un PN automáticamente impone un estándar alto y miradas internacionales y nacionales más atentas. Y la APN aporta una larga historia y tradición institucional.</p> <p>La mayor fortaleza es posibilitar la gestión territorial al Estado Nacional. Desde la Constitución de 1994, la Nación tiene limitado el territorio donde hacer efectivas políticas públicas para gestionar recursos naturales, cuyo dominio originario es de las Provincias.</p> <p>De repartirse los recursos (financieros y humanos) de la APN en las provincias donde hay AP, lo que quedaría por provincia no permitiría mucho. Concentrar recursos sobre un solo objetivo da a la APN enorme ventaja.</p> <p>Hace mucho tiempo que la APN no genera paradigmas de conservación propios. Adopta acríticamente modelos externos, generalmente impuestos por las fuentes de financiamiento o fundaciones privadas.</p> <p>Es inadmisibles tener vigente una ley firmada por Videla, Harguindeguy y Martínez de Hoz.^aUna nueva ley es necesaria, que conserve lo bueno de la ley actual.</p>	<p>Sobre la organización y procedimientos:</p> <p>La principal debilidad es la estructura centralizada. APN creció en superficie y N° de AP para administrar manteniendo una estructura obsoleta. Centralizar genera circuitos paralelos emergentes y sin control.</p> <p>El tamaño (demasiado grande) y el aislamiento de algunas AP, generan feudos enfocados más a poder político local que a gestión ambiental.</p> <p>Los indicadores para monitorear las AP no informan sobre resultados o impacto (no evalúan si mejoran o empeoran), ni retroalimentan nuevas acciones.</p> <p>Los procedimientos de gestión están desbalanceados, algunas competencias están concentradas innecesariamente mientras hay grandes descentralizaciones (implican ventajas y riesgos).</p> <p>El régimen especial del cuerpo de guardaparques (Decreto N° 1.455) no coincide con las necesidades actuales, menos con paradigmas inclusivos.</p> <p>En ciertas AP la normativa nacional es inaplicable ante problemas locales (clima, falta de títulos de propiedad, conectividad, proveedores, reglas contables, accesibilidad física, etc.).^b</p>
<p>Notas: a) Videla, Harguindeguy y Martínez de Hoz fueron autoridades del último período de gobierno militar y b) algunas AP poseen acceso restringido como Baritú y Nogalar de los Toldos a los que se llega transitando por Bolivia</p>	

Tabla 5. Síntesis de respuestas obtenidas en las entrevistas

¿Qué afecta más a la gobernanza en los últimos años?	
<p>Divorcio e/conducción política y actores técnicos en sus criterios</p> <p>Discurso y realidad no se acoplan</p> <p>Hay estructuras internas estancas enfrentadas</p> <p>Se mantienen regímenes especiales y de excepción faltando procesos internos adecuados</p>	<p>ZAM y AP subnacionales abandonadas, sin Estado y con pocos acuerdos sociales</p> <p>Los planteles son insuficientes</p> <p>Gran asimetría entre AP del sistema para asignar recursos</p> <p>El presupuesto de las AP es bajo y salvo funcionar no queda nada para conservación</p>
¿Hay un vínculo positivo con pobladores internos o externos del AP? ¿Reciben beneficios? ¿Participan?	
<p>No hay un trato equilibrado hacia propietarios, pobladores y comunidades</p> <p>Surge desde lo personal y subjetivo local, depende del gestor, la APN no parece valorarlo</p> <p>Salvo excepciones, no</p>	<p>No se han resuelto las incompatibilidades entre ocupaciones humanas y categorías de la ley*</p> <p>Hay poca interacción, APN ha sido poco efectiva sobre los entornos, para evitar conflictos. No hubo buenas políticas.</p>
Mencione alguna propuesta personal para la mejora de la gobernanza	
<p>Promover reuniones a nivel político con autoridades subnacionales para facilitar agendas comunes</p> <p>Promover consensos internos de largo plazo.</p> <p>Tomar a cada AP como un proyecto de conservación especial</p> <p>Mejorar procedimientos administrativo-financieros</p>	<p>Hay indicadores que no mejoran nunca, pero no disparan acciones para revertir la situación</p> <p>Debe cambiar e integrarse mejor la estructura interna</p> <p>Falta política sobre investigación aplicada</p> <p>Coordinar acciones intraestado nacional</p>
¿Son transparentes y previsibles los procesos internos para dar confianza?	
<p>No</p>	<p>Mucho control contable y poco hacia objetivos centrales y a resolver problemas</p>
¿Hay mecanismos apropiados para resolver conflictos con terceros?	
<p>Dudoso</p>	<p>Hay poco trabajo interinstitucional</p>
¿Considera que en la APN se evalúan y aplican procesos innovadores?	
<p>Pocas técnicas modernas, el patrón es anticuado</p>	<p>Poco monitoreo</p>
<p>Nota: * muchas ocupaciones históricas se superponen sobre zonas de categoría "Parque Nacional" (estricta).</p>	

Discusión

Las respuestas muestran la sensibilidad socio-ambiental de los agentes consultados como protagonistas de los procesos y su frustración profesional al carecer de instrumentos adecuados para revertirlos. Comprenden los nuevos paradigmas, perciben expectativas sociales y territoriales y no alcanzan los objetivos deseables. Considerando a Aliste Almuna²³ la materialización de las representaciones sociales demanda a los agentes procesos poco facilitados institucionalmente.

La *complejidad* aludida por Leff describe el ánimo de los consultados ante las sucesivas incertezas políticas del ocaso de viejos paradigmas de gobernanza.²⁴ Las respuestas recogidas denotan un pasado institucional sólido con un presente debilitado, dan aproximaciones sobre el paradigma predominante y pocas evidencias de cambios. Los compromisos de la Meta 11 (tabla 1), los criterios de la tabla 2 y los consensos académicos sólo se cumplirían parcialmente.²⁵ Las nuevas demandas sociales muestran agentes públicos insatisfechos y crisis institucional, lo que debería dar lugar a rediseñar las políticas.

La profusión de Planes de Gestión, Planes Operativos Anuales, auditorías periódicas, informes circunstanciados, planes temáticos, procedimientos, etc., que edificaron la gobernanza de la APN son herramientas formales que por el momento parecen ineficaces para mejorarla. Si una fortaleza de la APN ha sido te-

ner “más continuidad en los proyectos y enfoque [...] hacer metas de largo plazo” podría ser debilidad si su gobernanza se asienta en el voluntarismo de actores territoriales y metas inestables. La Tabla 6 semaforiza la gobernanza actual con los datos del estudio. Pese a ser difícil evaluar la concreción de lo deseable, la metodología permitió hacer un diagnóstico.²⁶ Algunas fortalezas comparativas que han sido pilares de la APN aparecen cuestionadas. Las políticas y los recursos no alcanzan ante los nuevos desafíos, aunque la sostenida presencia institucional en las AP aunando competencias y priorizando al ambiente establece diferencias con otros territorios subnacionales en los que se verificarían carencias de ejecución y personal, mínimo requisito de gobernanza.

Entonces, si para poder modelar un escenario, a la cobertura de AP del SIFAP con presencia de personal se le asignara un hipotético 20% de déficit de gobernanza,²⁷ se puede estimar una *brecha combinada* (cobertura + gobernanza) a la meta 11.

En la tabla 7, la *brecha combinada* a la Meta 11 (17%) trataría a un 69,29% (11,78% / 17%). Y del total de la cobertura declarada por el SIFAP (13.06%), faltaría buena implementación en el 60% [(6.53+1,31) / 13.06]. Asumir el ambicioso modelo 70/30 para el año 2030 significaría superar brechas de 16,94% en cobertura y 24,78% combinada.

Conclusiones

Gestionar un sistema de AP comprende asumir complejidades y particularidades del territorio, mejorar capacidades de control y ejecución, aprovechar biodiversidad, abordar conflictos sociales, reconocer derechos y frenar presiones. Exige crear escenarios participativos,

²³ Aliste Almuna, *op. cit.*

²⁴ Leff, *op. cit.*

²⁵ Dudley, *op. cit.*; Borrini-Feyerabend, *op. cit.*; Zafra-Calvo, N.; Pascual, U., Brockington, D., Coolsaet, B., Cortes-Vazquez, J., Gross-Camp, I.; Burgess, N.D. Towards an indicator system to assess equitable management in protected areas. *Biological Conservation* 211 (julio, 2017), pp. 134-141, 2017. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2017.05.014>

²⁶ Zafra Calvo *et. al.*, *op. cit.*

²⁷ Supuesto como promedio optimista de AP nacionales y subnacionales sin suficientes condiciones habilitantes.

Tabla 6. Semáforo de situación sobre valores y criterios deseables en APN

Valores y criterios		Valoración
Reconocimiento	Respeto hacia identidades y culturas	Medio/Bajo
	Incorporación de conocimientos tradicionales	Bajo
	Consideración hacia los derechos legales, escritos o transmitidos	Medio
Distribución	Distribución de Beneficios	Medio
	Distribución de Costos	Bajo
Procedimientos	Procedimientos participativos y equitativos para la decisión	Bajo/Medio
	Transparencia	Medio
	Acceso a reclamo, tratamiento justo y a justicia	Medio
	Responsabilidad y rendición de cuentas	Medio/Alto
	Consentimiento previo e informado (CLPI) (si aplica)	Es obligatorio
Finalidad	Eficiencia y eficacia	Medio/Bajo
	Innovación	Bajo
	Institucionalidad	Medio
Nota: Para este semáforo <i>transparencia</i> refiere a acceso a la información y a confianza en los procedimientos.		

Tabla 7. Cálculo de brechas cobertura-gobernanza

$\text{Brecha combinada a Aichi 2020} = \text{Brecha cobertura SIFAP a Meta 11} + \alpha (\text{cobertura SIFAP}) + \beta (\text{cobertura SIFAP})$ $= 3.94 \% + 6.53 \% + 1.31 \% = 11.78 \%$
<p>Donde:</p> <p>α = % de cobertura de AP no implementadas, sin presencia local (13.06 % total x 0.5= 6.53%), y</p> <p>β = % de cobertura del SIFAP implementadas, con déficit de gobernanza (13.06 x 0.5 x 0.2% = 1.31%)</p>

planificar más allá del AP y lograr colaboración de personas, grupos y comunidades. Tal demanda desestabiliza a los agentes públicos intervinientes, conocedores de los nuevos paradigmas, que operan entre cuestionamientos, fluctuaciones políticas y fracasos. Si la gobernanza es una variable sensible para la conservación, no se impregna muy bien en la APN, menos en el SIFAP.

Hay una amplia brecha entre gobernanza predominante y deseable, conformada por estructuras organizativas, procesos y decisiones poco basadas en criterios de la Tabla 2. Este estudio no cuantifica esas brechas, pero la información recopilada, el semáforo cualitativo de Tabla 5 y el escenario cuantificado muestran alto déficit, cuya superación precisaría giros copernicanos.

Adherir a los consensos mundiales sobre ODS, cambio climático y biodiversidad implica mejorar cobertura y gobernanza juntas, si se pretenden impactos socio-ecosistémicos positivos.

