

TESINA DE GRADO

Tema: Políticas Públicas y Turismo Sustentable

***Las políticas públicas de turismo sustentable
tendientes a fortalecer el principio de sustentabilidad
ambiental. Caso: Cerro de la Gloria, Mendoza,
Argentina. Periodo: 2016 – 2019***

Tesista: Amalia Esther Manrique

Directora: Mgter. Ana Da Viá

Co-directora: Dra. Laura Lorena Ortega



Mendoza, Noviembre 2021

...la literatura, una forma de acción, no tiene poderes sobrenaturales, pero el escritor puede ser un poquito mago cuando consigue que sobrevivan, a través de su obra, personas y experiencias que valen la pena.

Eduardo Galeano (1989)



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I: ENFOQUE TEÓRICO DEL PRINCIPIO DE SUSTENTABILIDAD	14
1.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE SUSTENTABILIDAD	14
1.1.1. Antecedentes y concepto de sustentabilidad.....	14
A. Reflexiones sobre las Tres Cumbres Internacionales.....	14
B. Historia ambiental de la República Argentina y la Provincia de Mendoza..	19
a. Historia de la problemática ambiental en la Argentina.....	19
b. La Provincia de Mendoza y los problemas ambientales más relevantes.....	23
C. Desarrollo del concepto moderno de sustentabilidad.....	26
1.1.2. El paradigma teórico de la sustentabilidad “Débil” y “Fuerte”.....	28
A. Marco de criterios de sostenibilidad débil y fuerte para su aplicación.....	28
B. Últimas interpretaciones de sostenibilidad débil y fuerte.....	29
1.2. DESARROLLO SOSTENIBLE Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL	33
1.2.1. Desarrollo Sostenible.....	33
A. Concepto de desarrollo sostenible en el Informe Brundtland.....	33
B. Desarrollo sustentable y sustentabilidad.....	34
C. Sostenibilidad Urbana.....	38
a. Concepto de sostenibilidad urbana.....	38
b. Pilares claves de la sostenibilidad urbana.....	40
1.2.2. Sustentabilidad Ambiental.....	41
A. Conceptualización de sustentabilidad ambiental.....	41
B. Sustentabilidad de los recursos naturales de zonas áridas.....	42
a. La Argentina árida.....	43
C. Importancia del Recurso Hídrico en zonas áridas.....	44
CAPITULO II: ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA TURISMO SUSTENTABLE	47
2.1. LA POLÍTICA PÚBLICA	47
2.1.1. Conceptualización de política pública.....	47
A. Abordaje de las políticas públicas desde la Ciencia Política.....	47
B. Análisis de políticas públicas como enfoque de estudio.....	49
C. La política pública como objeto de investigación.....	51

D. El ciclo de la política pública.....	53
2.1.2. El turismo como política pública.....	57
A. Antecedentes históricos de la práctica del ocio.....	57
B. Conceptualización de turismo.....	59
C. El turismo como asunto público.....	61
D. Las finalidades públicas de la política turística.....	64
E. Organismo rector de la política pública de turismo.....	67
2.2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO SUSTENTABLE.....	68
2.2.1. Turismo sustentable.....	68
A. El turismo sustentable y su interpretación.....	68
B. Definición de turismo sustentable.....	70
2.2.2. El turismo sustentable como asunto público.....	71
A. Evolución de las políticas de turismo sustentable.....	71
B. Concepto de la política pública de turismo sustentable.....	77
CAPITULO III: ANÁLISIS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS DE TURISMO TENDIENTES A FORTALECER EL PRINCIPIO DE SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL.....	80
3.1. PRESENTACIÓN DEL CERRO DE LA GLORIA.....	80
3.1.1. Reseña histórica.....	80
A. Historia, origen y evolución.....	80
B. Protección.....	83
3.1.2. Aspectos socio-económicos.....	86
A. Actividades económicas.....	86
a. El turismo y su potencialidad.....	88
b. Situación del turismo en la Ciudad de Mendoza.....	90
3.2. ANÁLISIS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS DE TURISMO SEGÚN LA VISIÓN FUERTE O DÉBIL DE SUSTENTABILIDAD.....	91
3.2.1. Diseño Metodológico.....	91
A. Presentación de los referentes entrevistados.....	91
B. Presentación de los encuestados.....	92
C. Presentación del PPOT – PMOT y UNICIPIO.....	92
3.2.2. Análisis de la Visión Fuerte y la Visión Débil de sustentabilidad.....	95
A. Visión Fuerte y categorías.....	95
a. Concepto ecocéntrico.....	95
b. Capital natural crítico.....	97
c. Concepto sistémico.....	101
B. Visión Débil y categorías.....	105
a. Concepto antropocéntrico.....	105
b. Capital Humano.....	107
c. Concepto mecanicista.....	109
C. Síntesis descriptiva de los resultados.....	110
CONCLUSIONES.....	113
ANEXOS.....	116

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA Y DOCUMENTAL..... 123

INTRODUCCIÓN

Los nuevos paradigmas para considerar el medio ambiente junto con los grandes cambios climáticos que existen en la actualidad y que engloban a todo el planeta tierra, hacen que se tenga en cuenta hoy por hoy una mirada más profunda y consciente del principio de sustentabilidad, previendo de esta forma que la generación humana actual tenga la capacidad de satisfacer sus necesidades, sin perjudicar a las generaciones futuras, para lo cual se tiene en cuenta la diversidad y el equilibrio de cualquier especie en particular con los recursos que se encuentran en su entorno. De ahí su conveniencia.

Por otro lado, el Estado no debe estar ausente en este desafío de incorporar el principio de sustentabilidad en sus políticas y prioriza la problemática social. Por ello todas las políticas referidas al turismo sustentable deben estar presentes dentro de los objetivos de su política económica, prevaleciendo de este modo una justificación social que en estos momentos es más que importante y relevante. Asimismo esto aporta un crecimiento a la provincia de Mendoza en los espacios políticos, sociales y, por sobre todo, en lo económico y cultural donde a la vez, la participación de las organizaciones ambientalistas y ecologistas resulta cada vez más notoria respecto de las demandas al Estado.

Y por último, considerando mi trayectoria laboral en la ex Administración de Parques y Zoológico (1984/1993), y en el cual me relacioné con directores y demás personal del Cerro de la Gloria, surgió la idea de realizar una investigación para conocer cómo se administra y gestiona este paseo público que tiene una gran afluencia de turistas de todo el mundo y que ha ido creciendo año a año. De este modo, a partir del aumento de turistas señalado, surgió el siguiente interrogante: ¿Se podría contar con un mejoramiento constante del lugar bajo el influjo del paradigma de la sustentabilidad ambiental? El análisis de políticas públicas destinadas al turismo resultó una arista

destacada para indagar esta cuestión, a la vez, para ahondar en el análisis se estudiaron el compromiso público del Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana de Mendoza (UNICIPIO), creado por el Decreto Provincial N° 177 en el marco de la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. UNICIPIO surgió como un órgano interjurisdiccional destinado a abordar en forma conjunta, las principales temáticas socio-ambientales del Área Metropolitana de Mendoza con una visión integral del proceso de desarrollo; el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Ley N° 8999) y el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Mendoza. Como también se le dio una mirada a la Ley N° 6045 de Regulación de las Áreas Naturales Provinciales, Ley N° 5961 de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, entre las más relevantes. Esto permitió perfilar y justificar mi área de incumbencia profesional como futura egresada de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública.

Posteriormente se determinó las principales categorías conceptuales que tenían relación con la presente investigación. Así se vió cómo el concepto de **sustentabilidad** había sufrido diferentes transformaciones a lo largo del tiempo hasta llegar al concepto moderno basado en el desarrollo de los sistemas socioecológicos para lograr una nueva configuración en las tres dimensiones centrales del desarrollo sustentable: la económica, la social y la ambiental (Calvente, 2007:1).

Según Arturo Calvente, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano que se dió en Estocolmo, Suecia, 1972, se sembraron las semillas de aquello que más tarde se reconocería como sustentabilidad. Allí se habló, además de la protección sobre el medioambiente, de la búsqueda de relaciones comunes entre aspectos ambientales y temas económicos relacionados con el capital, el crecimiento y el empleo, etc.. Surge así la siguiente definición: *“proveer liderazgo y compromiso mutuo en el cuidado del medioambiente inspirando, informando y posibilitando a las naciones y las personas el mejoramiento de su calidad de vida sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras”* (2007:1-2). Esto derivó en que se considere a Suecia como uno de los países líderes en sustentabilidad.

En este contexto acerca de la observación de los conceptos de sustentabilidad, se deduce por un lado, que la participación del Estado es primordial a través de políticas públicas que tengan en cuenta el mencionado principio de sustentabilidad, que es, a la vez, un proceso a partir del cual una comunidad alcanza una mejor calidad de vida; y

por otro lado la participación social por medio de Organizaciones Ambientalistas y Ecologistas que bregan por un ambiente sostenible aquí y para el futuro.

No obstante, la sustentabilidad es un proyecto a largo plazo, por lo tanto el Estado y las organizaciones sociales en este caso ambientalistas y ecologistas, que si bien con sus políticas están salvando las generaciones futuras también con las mismas se está ingresando en la era de las consecuencias debido a la degradación ambiental durante este último siglo. Y por lo cual, *“no sólo será importante la sostenibilidad de los procesos sino también la robustez, la resiliencia y la evolucionabilidad de nuestro sistema humano”* (Calvente, 2007:7).

En el año 1995 la Organización Mundial de Turismo (OMT) publicó la “Carta de Turismo Sustentable” donde se destacó la importancia de generar un desarrollo turístico basado en los criterios de la sustentabilidad en sus dimensiones ecológica, económica y social. Además, indicó la necesidad de considerar los efectos negativos del turismo sobre el patrimonio y la identidad cultural de las comunidades locales, promoviendo el estímulo a las relaciones y la cooperación entre los actores locales públicos y privados, y promulgando un reparto más equitativo de los beneficios y costes producidos por la actividad (Cruz et al., 2015:71).

A partir de entonces, la OMT definió al **turismo sustentable** como aquel que: *“satisface las necesidades de los turistas actuales y las regiones de destino, al mismo tiempo que protege y garantiza la actividad de cara al futuro. Se concibe como una forma de gestión de todos los recursos de forma que las necesidades económicas, sociales y estéticas puedan ser satisfechas al mismo tiempo que se conserven la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que soportan la vida”* (Cruz et al., 2015:71).

Por otro lado, la categoría **políticas públicas** es conceptualizada como: *“un conjunto de acciones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés y movilización de otros actores de la sociedad”* (Oszlak y O'Donnell, 1982:112). Asimismo, para Brooks (1989) la política pública se refiere al amplio marco de ideas y valores dentro del cual se toman decisiones de acción o inacción y es perseguida por los gobiernos en función a algún asunto o problema. Según Rase (1984) los gobiernos se componen por organizaciones que combinan recursos y los transforman en políticas, programas,

servicios y productos para atender las necesidades de los ciudadanos originando impactos sociales, políticos y ambientales (Cruz et al., 2015:72).

Otro enfoque de políticas públicas es el que toman Subirast et al. (2008) cuando afirman que el análisis de políticas: *“trata de interpretar la política y el Estado desde la perspectiva de los resultados de sus políticas públicas intentando juzgar la pertinencia, la eficacia y eficiencia de las intervenciones estatales con respecto a una situación social que se considera problemática e inaceptable”* (Schenkel, 2015a:34). Como puede apreciarse se evidencia diversas conceptualizaciones sobre este tema.

Considerando lo anterior la **política turística** fue abordada a la vez desde diversos enfoques, donde fue posible identificar algunos elementos comunes que componen los estudios: los objetivos generales o esenciales, principales destinatarios, funciones que cumplen e instrumentos de aplicación. Adicionalmente, existe un consenso en cuanto al carácter holístico de la política turística reconociendo su transversalidad, es decir su capacidad para atravesar diferentes dimensiones sociales y sectores económicos que a su vez influirán en sus resultados (Cruz et al., 2015:72).

Pulido Fernández (2007) identifica los fines de la política turística teniendo en cuenta los estándares que permiten alcanzar una calidad ambiental sustentable, especificando que la política turística debe orientarse al uso eficiente de los recursos naturales dando lugar a su regeneración. Se debe apuntar a desarrollar un turismo con capacidad para generar una dinamización económica y social en el territorio local, a través de una política activa para implementar una distribución del ingreso producido por la actividad y generar los mecanismos de inclusión de todas las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones, tratando de lograr así una política consensuada y legitimada por la comunidad local (Cruz et al., 2015:73).

Por lo tanto, la conformación de una **política turística sustentable** implica una reorientación de los modelos de desarrollo turístico basada en la preservación de los recursos, de los espacios en los que se lleve a cabo, que mejore la calidad de vida de sus habitantes y favorezca el uso educativo de los soportes naturales (Cruz et al., 2015:73).

Y es a partir de entonces, que investigadores en turismo se han dado a la tarea de proveer una perspectiva teórica alternativa; así aparece una clara división entre las interpretaciones “débiles” y las “fuertes” acerca de la sustentabilidad (Chávez Dagostino et al., 2006:150).

Las **interpretaciones débiles** se enfocan principalmente en el crecimiento económico continuo del sector de turismo y el mantenimiento suficiente de la calidad ambiental del destino, para asegurar a su vez la continuidad en la existencia de los productos turísticos y el desarrollo de recientes productos en nuevos sitios como son por ejemplo las acciones del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur). Fonatur es la institución responsable de la planeación y desarrollo de proyectos turísticos sustentables de impacto en México y un órgano de fomento a la inversión. Esta interpretación de la sustentabilidad es utilizada como medio para proveer de nuevas oportunidades al mercado turístico basado en la naturaleza (Chávez Dagostino et al., 2006:150-151).

En el otro extremo las **interpretaciones fuertes** apelan al *principio precautorio*. Este principio precautorio o de precaución se adoptó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo llevada a cabo en Río de Janeiro en el año 1992. El mismo se refiere a que: *“cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”*.

También estas interpretaciones fuertes tienen en cuenta la *planeación proactiva* del desarrollo turístico y el *monitoreo sistemático* de cambios en el ambiente natural (capital natural). El énfasis se hace en la protección de recursos naturales que soportan la actividad turística, donde el capital natural debe ser constante (Driml y Common, 1996) y considerarse como capital crítico (Claude, 2004) (Chávez Dagostino et al., 2006:151).

A partir del análisis de las distintas interpretaciones que se pudo dar al principio de sustentabilidad, y entre las cuales una de ellas establece una división entre lo “fuerte o débil” de tal principio, se observó que también esta última es aplicable al turismo sustentable.

Sin embargo, surge la pregunta fundamental que han señalado varios autores como Hunter (1995) y Buttler (1999), sobre el propósito básico relacionado con el turismo sustentable: ¿Debe el turismo sustentable crear las condiciones a fin de que la actividad turística pueda sobrevivir a largo plazo por su propio bien o debe ser la forma en que la actividad turística contribuya a los objetivos generales del desarrollo sustentable? (Chávez Dagostino et al., 2006:151).

Según Chávez Dagostino et al., el desarrollo sustentable no puede sectorizarse como sería por ejemplo en “turismo” porque pierde su sentido esencial. Esto puede considerarse como la esencia fundamental de las diferencias entre los enfoques. La divisiones sobre el desarrollo sustentable muestran el pluralismo emergente en el pensamiento académico, pero además la **huella ecológica del turismo** está relacionada en varios aspectos con estas ideas (2006:151).

Entonces, en un intento de profundizar esta temática a partir de las políticas públicas de turismo, es que se planteó el **problema** a investigar, realizando el siguiente interrogante: *¿De qué forma las políticas públicas de turismo tienden a fortalecer el principio de sustentabilidad ambiental?*. Cuya respuesta inmediata fue el **supuesto** de la presente investigación **Las políticas públicas de turismo tienden a fortalecer el principio de sustentabilidad ambiental a partir de la visión fuerte o débil que se tenga de tal principio**. Y a partir del cual, se delinearon los siguientes objetivos:

- **objetivo general:** *analizar las políticas públicas de turismo tendientes a fortalecer el principio de sustentabilidad ambiental.*
- **objetivos específicos:**
 - 1- *Conceptualizar y describir los antecedentes del principio de sustentabilidad ambiental.*
 - 2- *Definir y caracterizar las políticas públicas de turismo sustentable.*
 - 3- *Analizar las políticas públicas de turismo tendientes a fortalecer el principio de sustentabilidad ambiental a partir del caso del Cerro de la Gloria de la Ciudad de Mendoza, Argentina, durante el período 2016-2019.*

Siguiendo a Erica Schenkel se optó por un enfoque teórico sustentado en técnicas y categorías de investigación específicas, que permitieron un estudio riguroso del objeto de estudio siendo en este caso “*las políticas públicas de turismo sustentable*”, y que al mismo tiempo, fue contextualizado, complejo y dinámico (2015a:69-70).

El diseño de la investigación se realizó teniendo en cuenta lo siguiente:

- Respecto al tipo de tesina:
 - -por su **amplitud** fue **monográfica** por tener una introducción, desarrollo (capítulos) y conclusión;
 - -por su **alcance temporal** fue **actual** porque se tiene en cuenta el período de gestión gubernamental de la provincia de Mendoza comprendida entre los

años 2016-2019 para el análisis de sus políticas destinadas a turismo sustentable;

- -por su **relación con la práctica** fue **básica** porque la investigación tuvo como finalidad la obtención y recolección de información sobre la visión fuerte o débil del principio de sustentabilidad que pudo estar presente en las políticas públicas de turismo referidas al Cerro de la Gloria de la provincia de Mendoza;
- -por su **naturaleza** fue **empírica, metodológica y crítica evaluativa** porque se recolectaron datos en el campo de estudio con los cuales se pudo justificar en forma metodológica y social la investigación.
- En cuanto al tratamiento de la información se utilizaron **técnicas e instrumentos** de recolección, recopilación, procesamiento y análisis de los datos para luego comprobar el supuesto.
- Teniendo en cuenta los métodos de construcción y habiendo partido de un paradigma interpretativo, el **método** a utilizar fue el **cualitativo inductivo** por tratarse de fenómenos del medio ambiente que ante una política pública de turismo sustentable se tuvo que explorar y describir el terreno, en este caso el Cerro de la Gloria, para luego aproximarse al sentido y significado de los fenómenos y acciones sociales.
- Las **técnicas** que se usaron fueron las de **observación y entrevistas**. Dichas técnicas permiten la construcción de la información y siguiendo su clasificación se tuvieron en cuenta las:
 - **-observacionales** que en este caso se trató en una primera instancia de una **observación simple** a fin de conocer el contexto natural como también el movimiento y los intereses de los turistas;
 - **-conversacionales** considerando las **entrevistas individuales** que fueron de forma **oral** como las que se realizaron al Director de Parques y Paseos Públicos, a la autoridad del Ente Mendoza Turismo (EMETUR), a un empleado de la Secretaría de Turismo y Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza y a la secretaria de Transporte de Viajes y Turismo “El Oro Negro”; y también **escrita** respondiendo a un cuestionario que se les realizó a turistas locales, nacionales e internacionales que visitaron el Cerro de la Gloria; y
 - **-documentales** como fueron los **documentos oficiales** que comprendían la parte normativa que en forma directa o indirecta se referían al caso y la **documentación audiovisual** existente en el Archivo General de la Provincia

de Mendoza, en la Junta de Estudios Históricos de Mendoza y en Bibliotecas Populares y Universitarias Públicas referida al Cerro de la Gloria.

CAPÍTULO I

ENFOQUE TEÓRICO DEL PRINCIPIO DE SUSTENTABILIDAD

“Si sirves a la Naturaleza, ella te servirá a ti”, Confucio

1.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE SUSTENTABILIDAD

1.1.1. *Antecedentes y concepto de sustentabilidad*

A. Reflexiones sobre las Tres Cumbres Internacionales

En el año 1962, la bióloga marina y conservacionista estadounidense Rachel Carson escribe el libro “Primavera Silenciosa” (*Silent Spring*). En dicho libro se detalla un escenario de un futuro silencioso sin el canto de los pájaros y con otras terribles consecuencias si se continúa con el proceso degradativo producido por la contaminación ambiental. Especialmente en aquella época estaba en pleno uso el pesticida conocido como DDT, el cual hace estragos sobre la población del ave emblemática de los Estados Unidos, el águila calva. El libro es una revolución en sí misma. Pronto se unen diferentes voces y se comienzan a formar asociaciones defendiendo los derechos por un ambiente sano y limpio. Así nace el **movimiento ambientalista moderno de los años 60**. Este movimiento tiene un éxito tan rotundo que el Congreso de los Estados Unidos establece en el año 1970 la primera agencia gubernamental dedicada exclusivamente al cuidado del medio ambiente, la EPA (*Environmental Protection Agency*) (Calvente, 2007:1).

A partir de entonces comienza a aparecer una débil conciencia para el cuidado del medio ambiente que a medida que transcurre el tiempo va tomando más fuerza y esto

lo podemos ver a partir de tres grandes conferencias mundiales ambientalistas, convocadas en primera instancia por las Naciones Unidas que se conocen como:

1- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972) con sede en Estocolmo y en la cual participan jefes y representantes de Estado y ONG, quienes después de haber realizado un amplio proceso de reflexión teórica a cerca del medio ambiente, escriben lo siguiente: por un lado, se escribe el informe del Club de Roma **Los límites del crecimiento** (1972) de Dennis Meadows y otros, todos ellos pertenecen al Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT), dicho informe resulta ser uno de los argumentos impulsores centrales para promover un mejoramiento en la cuestión ambiental. En este informe es la primera vez que se reconoce que los recursos naturales no son ilimitados y que, por lo tanto, la economía los debe manejar de manera más cuidadosa. Por otro lado, la UNESCO funda el proyecto *Man and Biosphere* (MAB), con el objetivo de: *“Proporcionar los conocimientos fundamentales de ciencias naturales y de ciencias sociales necesarios para la utilización racional y la conservación de los recursos de la biosfera y para el mejoramiento de la relación global entre el hombre y el medio, así como para predecir las consecuencias de las acciones de hoy sobre el mundo del mañana, aumentando así la capacidad del hombre para ordenar eficazmente los recursos naturales de la biosfera”* (Eschenhagen, 2007:41).

Aquí Estocolmo se centra en lo humano y está bajo el “shock” de tener que aceptar por primera vez en la historia, que el progreso no es solamente beneficioso y que el crecimiento económico sí tiene límites y debe enfrentarse seriamente a los problemas ambientales que el ser humano ha provocado. Además, se encuentra también bajo la influencia crítica que se hizo a todo el sistema, tanto económico como educativo, en los sesenta, a través de los movimientos estudiantiles. Es así como en los resultados se percibe una clara preocupación por lo ambiental con lineamientos precisos de acción, el **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)** y el **Programa Internacional para la Educación Ambiental (PIEA)**, son un claro llamado a revisar la planeación del desarrollo económico y un fuerte llamado al papel de la educación ambiental, así como la necesidad de un pensamiento crítico y un trabajo interdisciplinario (Eschenhagen, 2007:59).

2- Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible (1992) con sede en Río de Janeiro.

En principio, es necesario destacar un importante acontecimiento ocurrido en 1983 cuando las Naciones Unidas crean la Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo (*WCED, World Comisión of Environment and Development*) presidida por Gro Harlem Brundtland, primer ministro de Noruega en aquel momento. Uno de los resultados más significativos que salen de los informes emitidos por esta comisión es la de identificar por primera vez la importancia de evaluar cualquier acción o iniciativa desde tres enfoques: el **económico**, el **ambiental** y el **social** (Calvente, 2007:2).

A partir de entonces, Río de Janeiro está fuertemente influenciada por el Informe Brundtland que se refleja ya en el título de la Cumbre, como también por la caída del muro de Berlín en 1989 y la incertidumbre y a la vez por la esperanza de cómo se conformará el nuevo orden internacional. Pero claro está que este nuevo orden tendrá que organizarse bajo la racionalidad del capitalismo que ganó. Por esta razón el **desarrollo sostenible** tiene que ser implementado a lo largo y ancho del planeta y se comienza a hablar oficialmente de la **educación para el desarrollo sostenible**, eliminando el concepto de educación ambiental. Es aquí, donde el desarrollo sostenible comienza a cooptar en su discurso al ambiente despojándolo de su capacidad crítica e innovadora. Pero la sociedad civil se distancia de esta posición, y sigue la idea de la **educación ambiental** y mantiene una crítica al desarrollo, sobre todo por haber visto y vivido los resultados nefastos de las ayudas al desarrollo en los países de Sudamérica de los años setenta y ochenta. El resultado concreto de Río de Janeiro es la **Agenda 21**, que se ha venido discutiendo, adaptando e implementando, más o menos, en muchos lugares del mundo. Pero los incentivos para un pensamiento crítico o la interdisciplinariedad más bien se van perdiendo. Se comienza a observar cómo el discurso dominante del desarrollo es capaz de incorporar la dimensión ambiental como algo propio (Eschenhagen, 2007:60).

3- Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002) con sede en Johannesburgo.

Johannesburgo se realiza en un ambiente de tensión: Sur África restringe el Foro civil paralelo, el mundo comienza a estar sometido al discurso del terrorismo que justifica cualquier medida represiva aunque atente contra los derechos civiles y humanos, Estados Unidos se perfila cada vez más como un nuevo poder imperial, que necesita

asegurarse la materia prima más importante, el **petróleo**. Preocupaciones como las críticas al sistema o un nuevo orden económico internacional, búsquedas de nuevos conocimientos por la vía interdisciplinaria o esperanzas de un nuevo orden político más justo y equilibrado a nivel internacional desaparecen por completo y si existen son totalmente marginalizadas y discriminadas. Es así como la Cumbre se centra completamente en el discurso del **desarrollo sostenible** y se tiene la impresión que lo ambiental juega sólo un papel marginal. Si en los setenta se hablaba de incluir el factor ambiental en la educación, ahora sólo se habla de incluir el factor de desarrollo sostenible a la educación. En síntesis, todo está dirigido a lograr un **desarrollo sostenible** sin cuestionarlo de forma alguna y además se señala abierta y explícitamente el papel precursor y dominante que deberá jugar el Norte, es decir, los países desarrollados, para que ellos puedan mantener su *statu quo*. Si en Río de Janeiro una posición crítica se hizo incipiente, en Johannesburgo parece haber desaparecido, quedando todo inmerso en el discurso del desarrollo, ahora, supuestamente sostenible. En este contexto, para la educación ambiental comienzan tiempos difíciles. Al ser desplazada por la **educación para el desarrollo sostenible**, tiene que afirmarse desde la periferia y enfrentarse al poderoso discurso del desarrollo sostenible, hegemónico (Eschenhagen, 2007:61).

También es necesario ver que, a pesar de ser cumbres mundiales, los intereses que se perfilan y exponen en ellas, terminan siendo principalmente los de los países desarrollados, hegemónicos, lo cual se refleja, por ejemplo, al destacar en sus discusiones más la pobreza como problema que el sobreconsumo, el sobredesarrollo o al acentuar más las soluciones instrumentalistas que aquellas que implican transformaciones de las condiciones socioeconómicas. Las iniciativas críticas e interdisciplinarias de los setentas se perdieron en el camino (Eschenhagen, 2007:61).

Ahora, es importante destacar que en el transcurso de estas tres grandes conferencias mundiales ambientalistas se realizan tres conferencias intergubernamentales enfocadas en la **educación ambiental** que son mencionadas en un 4º punto.

4- Conferencias focalizadas en la educación ambiental

Las conferencias intergubernamentales focalizadas específicamente en la educación ambiental son principalmente tres:

- A. La Conferencia Intergubernamental sobre Educación relativa al Medio Ambiente** en Tbilissi Georgia, ex URSS en 1977;

B. El Congreso Internacional de Educación y Formación sobre el Medio Ambiente en Moscú ex URSS en 1987; y

C. La Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente y Sociedad: Educación y Sensibilización para la Sostenibilidad en Thesaloniki Grecia, en 1997.

Estas conferencias son presididas por reuniones preparatorias y seguidas por reuniones regionales para su difusión.

Cabe destacar que antes de la Conferencia de Tbilisi, se realiza primero el **Seminario Internacional de Educación Ambiental**, entre otros, en Belgrado (Serbia) **1975**, en el cual participan 65 países con 120 representantes. En este seminario se definen las metas y los fines básicos de la educación ambiental como es: *“Lograr que la población mundial tenga conciencia del medio ambiente y se interese por él y por sus problemas conexos y que cuente con los conocimientos, aptitudes, actitudes, motivaciones y deseos necesarios para trabajar individual y colectivamente en la búsqueda de soluciones a los problemas actuales y para prevenir los que pudieran aparecer en lo sucesivo”* (Eschenhagen, 2007:61-62).

En síntesis, resulta importante mencionar las conclusiones de los seis temas centrales que se discutieron en la última conferencia en Thesaloniki, Grecia 1997, que son:

- Educar para un futuro sostenible: consenso internacional como un ímpetu para la acción.
- Reorientar la educación formal hacia la sostenibilidad.
- Conciencia pública y entendimiento.
- Cambio hacia estilos de vida sostenible: cambio de patrones de producción y de consumo.
- Invertir en educación: contribuir a un futuro sostenible.
- Ética, cultura y equidad en el logro de la sostenibilidad (Eschenhagen, 2007:72-73).

Estas conclusiones dejan en claro cuáles serán las estrategias para impulsar el llamado **desarrollo sostenible**. Pero como dice Caride (2001:161) *“... bajo un discurso aparentemente comprometido con el cambio social... se puede estar salvaguardando el mismo enfoque de desarrollo, de cultura y de política económica que han generado los problemas socioecológicos existentes”* (Eschenhagen, 2007:73).

B. Historia ambiental de la República Argentina y la Provincia de Mendoza

a. Historia de la problemática ambiental en la Argentina

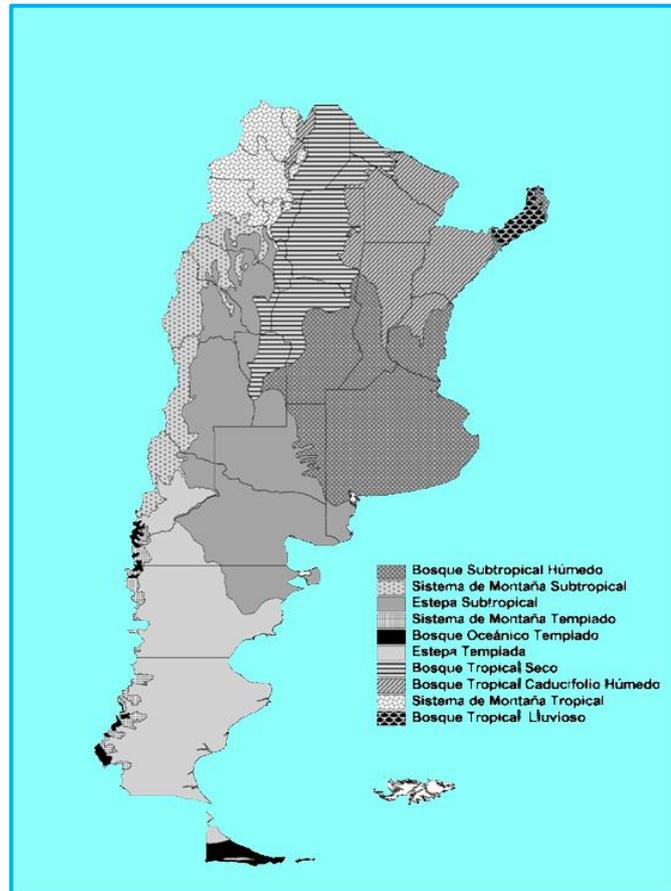
La República Argentina, ubicada en el Cono Sur de Sudamérica, contiene dentro de sus 3 millones de kilómetros cuadrados un conjunto de recursos naturales y una variedad de climas que incluyen el rango desde tropical hasta frío. El mapa 1 muestra las grandes zonas ecológicas representadas en el país según la categorización de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO 2001) (Gallopín, 2004:11).

Las interacciones históricas entre la naturaleza y los sistemas sociales han tenido en Argentina consecuencias sobre la utilización actual de los recursos naturales, su sostenibilidad o deterioro, así como en la distribución del poder y la riqueza entre los grupos sociales (Gallopín, 2004:14).

En la actualidad, los problemas ambientales más agudos en relación a los recursos naturales están asociados al deterioro de los suelos, la degradación de pasturas, la destrucción de los bosques y la pérdida de biodiversidad genética y ecosistémica. Las sequías constituyen la principal causa de pérdidas de cultivos en el país. Las inundaciones afectan a la población de un modo directo tanto en las áreas urbanas como rurales y han sido las catástrofes ambientales más reconocidas por la población durante la década del 80. Los problemas más graves de contaminación se concentran en el complejo fluvial industrial que une las ciudades de Rosario, Buenos Aires y La Plata y en varios centros urbanos del país (Gallopín, 2004:14).

Mapa 1

LAS PRINCIPALES ZONAS ECOLÓGICAS DE ARGENTINA



Fuente: Elaboración en base a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (Gallopín, 2004:12).

De acuerdo a un análisis de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina, los grandes problemas ambientales que configuran el pasivo ambiental nacional y que se mantienen en la actualidad son:

- Degradación de suelos y avance de la desertificación; continua degradación y pérdida de los ecosistemas boscosos y los humedales.
- Degradación de los ecosistemas marinos y costeros.
- Pérdida de la diversidad biológica.
- Incremento del nivel de vulnerabilidad ante eventos naturales extremos.
- Altos índices de contaminación hídrica, por la disposición sin tratamiento de residuos líquidos domiciliarios e industriales. Agravamiento del stress hídrico.
- Inadecuado uso del espacio, desequilibrio territorial y crecimiento urbano desbalanceado.

- Inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos, domésticos e industriales. Esto es particularmente importante en el caso de los residuos peligrosos y patógenos, lo que hace de este tema uno de los desafíos principales de la gestión ambiental.
- Deterioro de la calidad de aire por contaminación atmosférica asociada a las áreas urbanas, a la industria, a la minería y a la generación de energía.
- Deficiente gestión de sustancias y productos químicos peligrosos. Su uso creciente, sin la existencia de medidas integrales para prevenir la contaminación, hace que los riesgos para la salud humana y las emergencias ambientales puedan presentarse en forma catastrófica.

Las presiones y políticas de corto plazo dominan el escenario, dejando poco espacio para las preocupaciones de más largo plazo. La inversión tanto pública como privada es baja y, en referencia a los recursos naturales, principalmente concentrada en la energía. A pesar de tener buenos antecedentes en cuanto a la capacidad técnica e institucional, la gestión ambiental ha estado perdiendo terreno en la administración pública, ya que existe fragmentación y falta de continuidad en la implementación de acciones y programas relacionados con la sostenibilidad ambiental. Tal es el caso de los bosques donde el Instituto Forestal Nacional (IFONA) ha sido disuelto hace tiempo y sus funciones de protección del bosque nativo y de sus servicios ambientales no las han retomado otros organismos (Gallopín, 2004:14-15).

No obstante, Argentina, en la parte normativa, siempre ha respondido al contexto mundial sobre el medio ambiente, tomando conciencia de éste. Y es así como en la reforma de la **Constitución de la Nación Argentina** del año **1994** incorpora el **artículo 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.*

Y siguiendo, en el año 2002 se aprueba la **Ley General del Ambiente, N° 25675** cuyo artículo 1° establece que: *La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.*

En noviembre del 2003 se sanciona la **Ley N° 25831 de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental** estableciendo en su artículo 1°: *Objeto. La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado,*

tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

Sin embargo, la Argentina es uno de los países que más rápidamente adopta el uso de cultivos transgénicos. Esta rápida adopción de un cambio tecnológico tan significativo con posibles impactos ambientales y sobre la salud humana, hace necesario desarrollar un análisis crítico permanente de la situación y, también, el desarrollo y la implementación de sistemas de monitoreo (Gallopín, 2004:19).

Ante este panorama el Ingeniero Carlos Merenson, cuando ocupa el cargo de Secretario de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la República Argentina, sostiene que: *“lo cierto es que alcanzar una adecuada calidad ambiental sin desarrollo económico resulta utópico y que alcanzar un desarrollo económico sin calidad ambiental resulta efímero...”*. (Merenson, s/f).

Es por ello que hoy, más que nunca, resulta indispensable promover la sustentabilidad del proceso de desarrollo de nuestro país. Nuestro sistema científico y tecnológico, el sector empresario y las políticas públicas, deberán concentrar recursos y esfuerzos en el desarrollo del incipiente mercado ambiental, tendientes a encarar la tarea de proteger y restaurar nuestros ecosistemas degradados (Merenson, s/f).

Una **Argentina Sustentable** no será solo el fruto de una armónica y virtuosa relación entre lo político, lo económico y lo social. También se deben agregar las dimensiones: ecológica, cultural y espiritual del bienestar humano sin lo cual los éxitos serán efímeros (Merenson, s/f).

Según Carlos Merenson, urge establecer una verdadera Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable, basada en algunos objetivos básicos, tales como:

- Promover la incorporación de la dimensión ambiental en los ámbitos micro y macroeconómico.
- Promover la conservación y el aprovechamiento sustentable de la diversidad biológica y sus componentes; y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.
- Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- Promover el Ordenamiento Territorial como instrumento de sustentabilidad.
- Promover el uso de tecnologías limpias y apropiadas, como así también la prevención y control de la contaminación.
- Considerar al agua como recurso estratégico y en consecuencia motorizar estrategias dirigidas a un manejo integrado de las cuencas hídricas, el

conocimiento de los recursos hídricos y la fijación y aplicación de normas dirigidas al uso, aprovechamiento, conservación y protección de los recursos hídricos.

- Promover la educación ambiental y facilitar el flujo de información y conocimientos a todos los niveles.
- Perfeccionar la legislación ambiental.
- Facilitar e incrementar el involucramiento social en la temática ambiental, promoviendo un proceso de participación democrático ligado al mejoramiento de la administración.
- Consolidar un federalismo de consenso en la gestión ambiental para el desarrollo sustentable.
- Fortalecer la institucionalidad ambiental (Merenson, s/f).

b- La Provincia de Mendoza y los problemas ambientales más relevantes

Mendoza posee distintivas cualidades ambientales, por lo que, una atenta mirada a los diferentes problemas que amenazan o afectan en mayor o menor medida sus recursos, es indispensable para la conservación de los distintos ecosistemas y para la planificación del desarrollo con los más altos niveles de sustentabilidad (Abraham y Rodríguez Salas, 1999:1).

El origen de casi todos los problemas ambientales se encuentra en los desequilibrios territoriales de Mendoza, manifestados en una concentración económica y demográfica. Esta concentración es típica de los asentamientos de las zonas áridas y semiáridas, con recursos limitados de agua y suelo. En la medida en que el desarrollo provincial tuvo una cierta escala, esta situación no era conflictiva. Sin embargo, en los últimos años, el crecimiento acelerado y, sobre todo, las expectativas que la sociedad provincial tiene en relación con el desarrollo regional, justifican una optimización y un ordenamiento de este modelo hacia un sistema más equilibrado espacialmente y socialmente más equitativo, que conlleve un uso más racional de los recursos (Abraham y Rodríguez Salas, 1999:1).

No obstante, hasta ese momento Mendoza había desarrollado, en los últimos años, una estructura institucional y un marco normativo vinculado a la investigación, a la administración y a la gestión ambiental que brinda las bases para prevenir, controlar y revertir los procesos que atentan contra el mantenimiento de la calidad ambiental. El trabajo conjunto de una suma de expertos, científicos, agentes gubernamentales y responsables políticos constituye un aporte para la consolidación de este proceso. Por

lo que, la asunción de la política ambiental por parte del Estado mendocino no es un fenómeno aislado, fruto de una coyuntura política, sino la consecuencia de un largo proceso cultural que encuentra en la historia provincial sus verdaderas bases (Abraham y Rodríguez Salas, 1999:2).

Así se puede ver cómo la Constitución de Mendoza de 1916 asigna todos los asuntos concernientes a la Irrigación de la Provincia al Departamento General de Irrigación (art. 188). La organización hídrica mendocina emerge de la época precolombina y sus características constituyen el anticipo que sustentará la participación social en las instituciones ambientales. En el artículo 187 de la Carta Magna provincial se otorga a los usuarios de los canales, hijuelas y desagües la facultad de elegir sus autoridades y administrar sus rentas, en una gestión comunitaria del recurso (Abraham y Rodríguez Salas, 1999:2).

Es importante destacar que dos hechos trascendentales y sucesivos, como el retorno a la vida democrática en 1983 y el logro de la estabilidad económica crearon las condiciones propicias para volver a reflexionar sobre el ordenamiento de los problemas ambientales en la provincia de Mendoza (Abraham y Rodríguez Salas, 1999:3).

Con la creación del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda en el año 1989, el Estado asume en su derecho positivo la responsabilidad de preservar el ambiente de los mendocinos en forma global y sistemática.

Acorde al principio 4º de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de **1992**, y en donde la protección del medio ambiente debe constituir parte del proceso de desarrollo sustentable, la política ambiental del gobierno de la Provincia de **Mendoza** se ha basado en la relación dinámica de los conceptos de **Desarrollo, Territorio y Ambiente**, en función del gran objetivo del crecimiento equilibrado y sustentable. El crecimiento económico se apoya, en esta concepción, en la triangulación, por un lado, con el componente social de la equidad y la justicia distributiva y, por el otro, del uso equilibrado de los recursos y del territorio: **la sustentabilidad ambiental** (Abraham y Rodríguez Salas, 1999:3).

La **Ley General de Ambiente N° 5961** que es sancionada por la Legislatura de la Provincia de Mendoza en el año 1992 y su Decreto reglamentario, contienen la más importante norma ambiental vigente, con las instituciones básicas de la política ambiental provincial, y donde se destacan los siguientes principios:

- **Artículo 5 inciso b:** los ecosistemas y sus elementos deben ser utilizados de un modo integral, armónico y equilibrado, teniendo en cuenta la interrelación e

interdependencia de sus factores y asegurando un desarrollo óptimo y sustentable.

- Declara de interés provincial según el **artículo 3 inciso a**: el ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización, poblamiento, industrialización, explotación minera y agrícola ganadera y expansión de las fronteras productivas, en función de los valores del ambiente (Abraham y Rodríguez Salas, 1999:4).
- Fija como objetivo en el **artículo 3 inciso d**: la orientación, fomento y desarrollo de las iniciativas públicas y privadas que estimulen a la participación ciudadana en las cuestiones relacionadas con el ambiente. A tal fin, establece el Consejo Provincial del Ambiente, la Evaluación del Impacto Ambiental incluyendo como etapa obligatoria la realización de una audiencia pública, la protección jurisdiccional de los intereses difusos y la denuncia ambiental. Otorga al Fiscal de Estado el rol de Defensor del Pueblo. Dispone la obligatoriedad de difundir el Informe Ambiental (Abraham y Rodríguez Salas, 1999:4).

Complementando esta normativa, y que contribuyen al impacto ambiental en Mendoza aparecen:

- La **Ley 6045** sancionada en el año 1993, de Áreas Naturales Protegidas que crea un Consejo Asesor en Áreas Naturales Protegidas.
- El **Decreto provincial 2109/94**, que reglamenta el procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental, consagra el principio de transparencia informativa y constituye la primera reglamentación de las audiencias públicas.
- El **Decreto provincial 266/95** que reglamenta el procedimiento de elaboración del Plan y del Informe Ambiental. Sujeta sus etapas al consenso social en el ámbito del Consejo Provincial del Ambiente.
- El **Decreto provincial 605/95** que invita a los municipios a dictar la reglamentación del procedimiento de la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) o a adherir al decreto 2109/94.
- La **Resolución 109/96** del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas (MAyOP) que establece el régimen especializado de las audiencias públicas en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental y es de aplicación supletoria para toda consulta pública sobre temas ambientales. (Abraham y Rodríguez Salas, 1999:4).

Como puede observarse, toda la normativa de la provincia de Mendoza propicia las instancias de participación y queda así alineada con los principios ambientales incorporados a la Constitución Nacional en 1994, a través de los **art. 41 y 75 inciso 19** (Abraham y Rodríguez Salas, 1999:4).

C. Desarrollo del concepto moderno de sustentabilidad

El concepto de la **sustentabilidad** parte de un fundamento básico y comprometedor al afirmar que: *“El desarrollo sustentable hace referencia a la capacidad que haya desarrollado el sistema humano para satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer los recursos y oportunidades para el crecimiento y desarrollo de las generaciones futuras”* (Calvente, 2007:3).

Esta definición se expresa por primera vez, haciendo referencia al desarrollo sustentable, en el informe Brundtland, **Nuestro Futuro Común** (*Our Common Future*), publicado en 1987. Luego de ese informe queda bautizada la definición y es la que más aceptación tiene en toda la comunidad cuando se habla de desarrollo sustentable. En la actualidad la **Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo** (*World Commission on Environment and Development*) de las Naciones Unidas adopta esta definición para desarrollo sustentable.

Ya más cercano a nuestro tiempo se tiene en cuenta a Suecia, uno de los países líderes en sustentabilidad y quien define una sociedad sustentable como: *“Una sociedad en la cual el desarrollo económico, el bienestar social y la integración están unidos con un medioambiente de calidad. Esta sociedad tiene la capacidad de satisfacer sus necesidades actuales sin perjudicar la habilidad de que las generaciones futuras puedan satisfacer las suyas”* (Calvente, 2007:3).

Más detalladamente si se considera la anterior definición desde el punto de vista de la prosperidad económica se obtiene la siguiente especificación: *“Sustentabilidad es la habilidad de lograr una prosperidad económica sostenida en el tiempo protegiendo al mismo tiempo los sistemas naturales del planeta y proveyendo una alta calidad de vida para las personas”* (Calvente, 2007:3).

Esta última definición representa el concepto **moderno de sustentabilidad**. Sin embargo, actualmente una gran parte de los seres humanos piensa que estar en **armonía con la naturaleza** significa que la sustentabilidad y progreso no van en la misma dirección. Lo que es importante entender, según Arturo Calvente es que: *“lo que se busca a partir de la sustentabilidad es avanzar hacia una relación diferente*

entre la economía, el ambiente y la sociedad. No busca frenar el progreso ni volver a estados primitivos. Todo lo contrario. Busca precisamente fomentar un progreso, pero desde un enfoque diferente y más amplio, y ahí es donde reside el verdadero desafío” (2007:4).

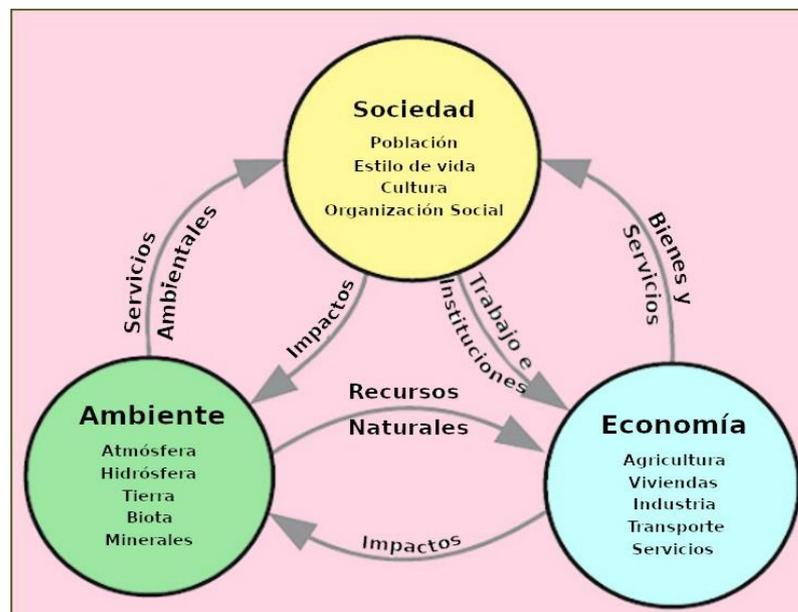
A partir de esta definición surge como un nuevo paradigma acerca de la relación entre nuestra experiencia cotidiana, nuestro entorno y nosotros mismos.

Desde el tema relacionado con el terreno de la toma de decisiones, los emprendimientos humanos, la evaluación y la preparación de programas, se plantea un enfoque moderno de la sustentabilidad estableciendo que “*toda acción decisoria, todo programa relacionado con emprendimientos humanos debería evaluarse desde tres áreas críticas, la económica, la social y la ambiental*” (Calvente, 2007:4).

Finalmente, se llega al **sistema nervioso central de la sustentabilidad**, también conocido como **sistemas socioecológicos** o **sistemas eco-socio-técnicos**. Este sistema contiene los tres componentes esenciales para el desarrollo sustentable de la especie Humana. Además, tienen una relevancia primordial las relaciones que existen entre las partes, ya que, permiten comprender de qué forma estas partes o **agentes** interactúan, se afectan y regulan entre sí (Figura 1) (Calvente, 2007:4).

Figura 1

LOS DESAFÍOS FUTUROS DE LA SUSTENTABILIDAD: ¿UN ENFOQUE AMPLIADO?



Fuente: Elaboración en base a CALVENTE, Arturo M. (2007) El concepto moderno de sustentabilidad. Revista *UAIS Sustentabilidad*, Universidad Abierta Interamericana. Programa de difusión e investigación en desarrollo sustentable. Centro de Altos Estudios Globales. Bs. As., Argentina, 1-7, traducción propia.

1.1.2. *El paradigma teórico de la sustentabilidad “débil” y sustentabilidad “fuerte”*

A. Marco de criterios de sostenibilidad débil y fuerte para su aplicación

En los años noventa la noción de desarrollo sostenible comienza a difundirse siendo hoy un concepto utilizado en el discurso oficial y en el lenguaje común. En política ambiental se adoptan los principios de la Agenda 21 (1992), que favorecen la toma de conciencia de la crisis ambiental y una interpretación globalizadora de la problemática enmarcada en el concepto de sostenibilidad. Pero más allá de esta incorporación, en su aplicación concreta no se alcanza un sentido conceptual y práctico capaz de unificar las vías de transición hacia la sostenibilidad (Bertoni, 2008:157).

La gradación de la noción de sostenibilidad va desde interpretaciones **fuertes** a **débiles** y puede ser caracterizada mediante un enfoque sistémico a partir de puntos de vista alternativos que permiten distinguir tres tipos de sostenibilidad: **del sistema humano únicamente, del sistema ecológico principalmente y del sistema socioecológico** total a largo plazo (Bertoni, 2008:157).

La **sostenibilidad del sistema humano únicamente** se inscribe en la concepción económica neoclásica de la naturaleza, según la cual ésta provee recursos y servicios naturales y es el sumidero de desechos producidos por la actividad humana. La importancia de la sostenibilidad depende de en qué medida sea necesaria para la sustentabilidad del componente humano. Se define como una posición antropocéntrica a ultranza que se vincula a un concepto de sostenibilidad **muy débil** y que se plantea a partir de la sustentabilidad (Bertoni, 2008:157).

La **sostenibilidad del sistema ecológico** entiende que el valor supremo es la sostenibilidad ecológica, que no puede ser equiparada, pero tampoco subordinada, a la sostenibilidad económica y social. Representa una posición biocéntrica a ultranza que es consistente con un concepto de sostenibilidad **muy fuerte** y compatible únicamente con una economía de estado estacionario (Bertoni, 2008:157)

La **sostenibilidad del sistema socioecológico** total a largo plazo establece que la única opción es procurar alcanzar la sostenibilidad del sistema socioecológico completo; esto implica tener en cuenta el sistema como un todo y considerar la existencia de importantes vinculaciones entre sociedad y naturaleza. En esta definición

el desarrollo se plantea desde una posición antropocentrista que muta hacia un biopluralismo, entendido como una sostenibilidad ecoambiental del desarrollo. La finalidad es considerar la base física del proceso de crecimiento, objetivar la conservación de los bienes y servicios ambientales e incorporar estos aspectos a las actividades productivas, para preservar la capacidad de sustento de los ecosistemas y mantener el potencial de la naturaleza de producción de bienes y servicios ambientales (Bertoni, 2008:157-158).

El carácter contradictorio de estas interpretaciones en la actividad turística, se evidencia en la apropiación diferencial (material o simbólica) de los recursos naturales como generadores del principio de equidad intra e intergeneracional del desarrollo sostenible (Bertoni, 2008:158).

B. Últimas interpretaciones de sostenibilidad débil y fuerte

La importancia en la distinción entre estas dos interpretaciones de la sostenibilidad, ya sea débil o fuerte, radica en la operatividad que aporta al concepto como método útil para evaluar el grado de compromiso de las estrategias, modelos o políticas en materia de sostenibilidad y, en particular, en lo que a la conservación medioambiental se refiere. Pero asimismo, la importancia recae en su aportación teórica o reflexiva, por su contribución sobre el marco de análisis, en especial, en la cuestión sobre en qué consiste la integración entre la economía y el medio ambiente, y la viabilidad del sistema socio-económico con el **equilibrio** de los ecosistemas, ambos como sistemas dinámicos que son (López Pardo, 2012: 265-266).

El punto de inflexión esencial entre las orientaciones **débiles** y **fuertes** de la sostenibilidad se sitúa en el grado de transformación social que implica cada una de ellas, el tipo y alcance de las acciones y medidas específicas que incorporan en el horizonte de la transición hacia las sociedades sostenibles, que es limitado en el primer caso y profundo en el segundo. En esa distinción adquieren un papel central conceptos específicos como son el principio de subsidiariedad o de participación, el de la identificación en el origen de los conflictos socio-ambientales, el de sostenibilidad ambiental y social, o los de mitigación y adaptación (López Pardo, 2012: 266).

Ante esta realidad han aparecido varios modelos que llevan a interpretar estos dos tipos de sostenibilidad débil o fuerte entre los cuales están:

1- La propuesta del Banco Mundial que viene a ser una medida intermedia entre los extremos **fuerte** y **débil** y que responde a un modelo con categorías a su vez intermedias de la sostenibilidad. Aquí R. Kerry Turner (1993) lleva a cabo dicho intento

de precisar más los componentes de estas dos grandes categorías (débil y fuerte), añadiendo a la escala las categorías de sostenibilidad **muy débil** y sostenibilidad **muy fuerte** (Figura 2) (López Pardo, 2012: 269).

Figura 2

El espectro del desarrollo sostenible

GRADO	CARACTERIZACIÓN
Sostenibilidad Muy Débil	Todo el stock de activos de capital se mantiene estable en el tiempo; completa sustitución entre capital humano y natural. Vínculo esencial entre la voluntad de pagar y el desarrollo sostenible.
Sostenibilidad Débil	Límites establecidos entre el uso del capital natural. Existe un capital natural que es crítico, y, por tanto insustituible. Relacionado con el principio de precaución o los estándares de seguridad mínima. La compensación es todavía posible.
Sostenibilidad Fuerte	No todas las funciones y servicios de los ecosistemas pueden ser adecuadamente valorados económicamente. La incertidumbre supone que independientemente de los beneficios sociales conocidos, no se debe permitir la pérdida de capital natural crítico.
Sostenibilidad Muy Fuerte	El estado de equilibrio del sistema económico debe estar basado en los límites y restricciones termodinámicos. El movimiento de materias primas y de energía debería ser minimizado.

Fuente: Elaboración en base a TURNER, R. K. (1993) *"Sustainability: principles and practice"*, en *Sustainable Environmental Economics and Management: Principles and Practice*. Londres: Belhaven Press, 3-36, (López Pardo, 2012: 269).

La sostenibilidad **muy débil** asume en este contexto preceptos como que no habría cambio alguno en el agregado de bienes de capital, la capacidad de sustitución infinita entre los recursos naturales y los sustitutos artificiales resultado del ingenio humano, o la capacidad de adaptación humana, mientras que la sostenibilidad **débil** reconoce límites en la utilización del capital natural y que habría capital natural crítico o

insustituible, si bien el intercambio es posible bajo el principio de precaución o de unos estándares mínimos. Al mismo tiempo, admite cierto grado de apoyo de los sistemas de la vida, de los hábitats, sin dejar de dar importancia a los **productos** humanos como son los tecnológicos o institucionales y sociales, y es consciente de la existencia de capital natural crítico que requiere de protección (López Pardo, 2012: 269-270).

Por otra parte, la sostenibilidad **fuerte** implica que todas las funciones o servicios de los ecosistemas son susceptibles de evaluación económica, e incide sobre la incertidumbre, sobre el beneficio social, o el capital natural crítico y sus pérdidas.

Aquí también, Turner R. Kerry diferencia la sostenibilidad **muy fuerte**, propia del ecologismo más extremo o de la comprensión del planeta que hace Gaia de James Lovelock quien acentúa el énfasis en la capacidad de autorregulación del planeta Tierra, y donde se da preferencia al valor intrínseco de los elementos presentes en el entorno natural, así como a la humildad que debe tener la humanidad al gestionar los recursos; se alude a los derechos y valores que tienen la especies no humanas, los sistemas naturales o la biodiversidad en sí misma, tratándose en suma de una aproximación ecocéntrica que defiende un cambio brusco en la relación entre medio ambiente y sociedad, donde el capital natural crítico es intocable, y que apunta a los valores comunitarios y bioéticos (López Pardo, 2012: 270-271).

Es así como, según Turner (1993), **las interpretaciones débiles** de la sostenibilidad se desenvuelven en posiciones antropocéntricas, donde el entorno natural se concibe como un recurso para el dominio y la explotación por parte de los humanos. Aquí, la sostenibilidad se considera casi exclusivamente desde las cuestiones del medio ambiente como espacio proveedor de servicios y recursos para el crecimiento económico del mercado antes que para el desarrollo, ignorando asuntos como la equidad no ya intergeneracional sino intrageneracional o el bienestar de otras especies (López Pardo, 2012:271).

Mientras que en el otro sentido, **las interpretaciones fuertes** de la sostenibilidad tratan como interdependientes el entorno natural y los seres humanos, rechazan considerar estos dos ámbitos como separados y antinómicos, y establecen como posibilidad la reconciliación entre el desarrollo humano y la integridad medioambiental (López Pardo, 2012:271).

2- Otra interpretación de sostenibilidad débil o fuerte es la de Luffiego García et al. (2000) donde centra el foco en la *co-adaptación* como característica de la interacción entre el sistema socio-económico y el sistema ecológico, y las sociedades como proveedoras de recursos y al mismo tiempo generadoras de residuos o desechos. No

obstante, los ecosistemas sufren de estos procesos al igual que se reajustan para en ciertas ocasiones tener efectos de respuesta negativos sobre los seres humanos, como son los problemas ambientales o acontecimientos y episodios naturales. Esto da origen a un escenario que provoca la respuesta social en forma del desarrollo de nuevas tecnologías, o de medidas económicas y sociales (Figura 3) (López Pardo, 2012:272).

Figura 3

Diferencias entre sostenibilidad fuerte y débil

SOSTENIBILIDAD DÉBIL	SOSTENIBILIDAD FUERTE
➤ Concepto más antropocéntrico (tecnocéntrico) que ecocéntrico.	➤ Concepto más ecocéntrico que antropocéntrico.
➤ Concepto mecanicista.	➤ Concepto sistémico.
➤ Sostenibilidad como sinónimo de viabilidad del sistema socioeconómico.	➤ Sostenibilidad como relación viable entre el sistema socioeconómico y el ecosistema.
➤ Sostenibilidad compatible con crecimiento económico.	➤ Sostenibilidad incompatible con crecimiento.
➤ Capital natural sustituible por capital humano. Constancia del capital total.	➤ Capital natural complementario del no sustituible por capital humano. Constancia del capital natural.
➤ La sustituibilidad exige monetarizar el medio natural.	➤ Muchos recursos, procesos y servicios naturales son monetariamente incommensurables.
➤ Creencia en un desarrollo sostenible, que en realidad es sostenido.	➤ Diversas evoluciones sostenibles (históricamente han existido).
➤ Medioambiente local.	➤ Medioambiente global y sistémico.

Fuente: Elaboración en base a LUFFIEGO GARCÍA, M. & RABADÁN VERGARA, J.M. (2000). “La evolución del concepto de sostenibilidad y su introducción en la enseñanza”, en *Enseñanza de las Ciencias*, 18(3):473-486, (López Pardo, 2012:272).

En síntesis, de acuerdo a lo analizado es evidente que las interpretaciones acerca de la sostenibilidad débil y fuerte evidencian que el turismo sustentable debe entenderse como un paradigma con capacidad de adaptarse a situaciones y condiciones diversas

y con posibilidad de articular distintos objetivos en términos de utilización de los recursos naturales (Bertoni, 2008:160).

1.2. DESARROLLO SOSTENIBLE Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

1.2.1. *Desarrollo Sostenible*

A. Concepto de desarrollo sostenible en el Informe Brundtland

El Informe Brundtland constituye una de las declaraciones más extensas relativas a la cuestión ambiental adoptadas por Naciones Unidas hasta la fecha. Con más de 410 páginas, se compone de una introducción y doce capítulos agrupados en tres secciones y dos anexos finales. Dicho informe presenta al concepto de **desarrollo sostenible** como *“el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”* (ONU, 1987: 59) (Seoane, 2017:152).

Presentado como novedad, diferentes elementos de esta conceptualización de la cuestión ambiental ya están presentes en documentos anteriores, por lo menos desde la Declaración de Estocolmo 1972. En este sentido, el principio de solidaridad intergeneracional ya se encuentra referido en dicha declaración de 1972, así como el principio de no alterar la capacidad de renovación de los recursos naturales.

Ahora bien, sobre la definición del desarrollo sostenible, el Informe Brundtland presenta dos precisiones. Por una parte, cuando se habla de la noción de **necesidades** se refiere en particular a las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debe otorgar prioridad preponderante. Esta consideración en particular de las necesidades de los pobres implica una modificación respecto de la afirmación de que el abordaje de la cuestión ambiental supone resolver la problemática de la pobreza que figura en la Declaración de Estocolmo (ONU, 1987:59) (Seoane, 2017:154).

Por otra parte, el Informe Brundtland reconoce **la idea de limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras** (ONU, 1987: 59). En este sentido, esta conceptualización de la cuestión ambiental en términos de los límites que el ambiente impone al proceso socioeconómico implica inscribir la misma en **la matriz de la dualización sociedad-naturaleza**, lo que supone a su vez la naturalización de la noción de ambiente que, en

mayor medida en el informe, aparece asociado al mundo natural. Pero, dicho reconocimiento a su vez aparece relativizado con el señalamiento de que ello no implica “...límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas... pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico” (ONU, 1987: 23) (Seoane, 2017:154).

De esta manera, el carácter social de los límites es entendido en términos tecnológicos u organizacionales y la resolución de los mismos asegura el objetivo del crecimiento económico. Estos señalamientos han llevado a marcar, desde el pensamiento de la **ecología crítica y económica, las profundas ambigüedades y tensiones** que encierra el término desarrollo sostenible así como a señalar los vínculos que plantea entre la protección ambiental y el crecimiento económico. El tratamiento de la cuestión ambiental adopta crecientemente **la forma sistémica de un campo de contraposiciones entre las perspectivas de abundancia y prosperidad de todos los bienes y riqueza y la de los límites físico-naturales** (Seoane, 2017:154).

En las significaciones del desarrollo sostenible propuestas por el Informe Brundtland también se plantea una perspectiva donde crecimiento económico y cuestión ambiental no resultan ya contradictorios sino complementarios. O más aún, el crecimiento económico es considerado como parte del tratamiento de la cuestión ambiental señalando que para evitar “...las catástrofes económicas, sociales y ambientales, es indispensable que se revitalice el crecimiento económico mundial. En la práctica, esto significa crecimiento económico más rápido en los países industriales y en los países en desarrollo” (ONU, 1987: 113) (Seoane, 2017:155).

B. Desarrollo sustentable y sustentabilidad

El **Desarrollo Sustentable (DS)** se ha convertido en un concepto aceptado a nivel mundial, para guiar las interacciones entre la naturaleza y la sociedad, con el fin de dominar los cambios locales y globales como cambio climático, inequidad social, pobreza, pérdida de biodiversidad, sobrepoblación y falta de recursos.

En tal sentido, se hace un llamado a un cambio de paradigma en todos los niveles, incluida la educación. No obstante, algunos estudiosos reconocen que por sus vagas características, el concepto de DS permite que coexistan varias definiciones e interpretaciones (Cortés Mura & Peña Reyes; 2015:42).

La noción de **sustentabilidad** tiene su origen en el ideal del desarrollo sustentable. Desarrollo no es sinónimo de crecimiento económico; éste es sólo uno de los medios para lograr el desarrollo. De modo tal, la implicación lógica del desarrollo sustentable es una economía material de crecimiento cero, combinada con una economía no material de crecimiento positivo. Mientras que el crecimiento demográfico y el crecimiento económico material, deberán estabilizarse con el tiempo. El crecimiento cultural, psicológico y espiritual no tiene límites físicos. Por lo tanto, el desarrollo sustentable es el que va del no desarrollo al desarrollo con crecimiento económico material, y luego, al desarrollo sin crecimiento económico material. En conclusión, este último es un proceso cualitativo de concretización de potencialidades que puede o no entrañar crecimiento económico (incremento cuantitativo de la riqueza) (Cortés Mura & Peña Reyes; 2015:43).

No obstante, es necesario establecer las diferencias en los términos **sustentabilidad** y **sostenibilidad**, a partir de lo que dice el diccionario de la Real Academia Española (RAE), quien define **sustentable** como: *“que se puede sustentar o defender con razones”*; y **sostenible** como *“dicho de un proceso que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace”*. Desde este punto de vista, Villamizar (s/f.) señala que el **desarrollo sostenible** es el término que se le da al equilibrio del manejo del Planeta en tres ámbitos: ambiental, social y económico. Teniendo en cuenta que ningún recurso renovable deberá utilizarse a un ritmo superior al de su generación, ningún contaminante deberá producirse a un ritmo superior al que pueda ser reciclado, neutralizado o absorbido por el medio ambiente, ningún recurso no renovable deberá aprovecharse a mayor velocidad de lo necesario para sustituirlo por uno renovable utilizado de manera sostenible.

En tanto, se refiere al **desarrollo sustentable** como un proceso integral que exige a los distintos actores de la sociedad, compromisos y responsabilidades al aplicar mecanismos económicos, políticos, ambientales y sociales, así como en los patrones de consumo que determinan la calidad de vida. Requiere el manejo de recursos naturales, humanos, sociales, económicos y tecnológicos, con el fin de alcanzar una mejor calidad de vida para la población, y al mismo tiempo, velar porque los patrones de consumo actual no afecten el bienestar de las generaciones futuras (Cortés Mura & Peña Reyes; 2015:44).

También cabe destacar que **sustentabilidad** y **desarrollo sustentable** han sido utilizados en la creciente literatura y en el debate sobre políticas con diferentes significados e interpretaciones. Hablar de sustentabilidad es, por lo tanto, hablar de

desarrollo sustentable. La noción de desarrollo sustentable puede tener sus inicios en 1980, no obstante, la fecha que ha quedado registrada en la mayoría de los libros es el otoño de 1983, momento en el que la Organización de las Naciones Unidas crea la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) (Cortés Mura & Peña Reyes; 2015:44).

Y a partir de entonces, para avanzar hacia el **desarrollo sustentable** se necesita:

- Eliminar las rigideces y obstáculos acumulados.
- Identificar y proteger la base de conocimientos y experiencias acumulados que son importantes como los cimientos para avanzar.
- Sostener las bases sociales y naturales de adaptación y renovación, e identificar y acrecentar la capacidad necesaria de renovación que se ha perdido.
- Estimular la innovación, la experimentación y la creatividad social (Cortés Mura & Peña Reyes; 2015:45).

En otro punto, se puede entender la **sustentabilidad** como un paradigma para pensar en un futuro en el que las consideraciones **ambientales, sociales y económicas** se balanceen en la búsqueda del desarrollo y una mejor calidad de vida. Finalmente, se enfatiza en que el concepto de desarrollo sustentable debe tener unas bases éticas, como pueden ser la justicia intergeneracional, la equidad intrageneracional o la preocupación ecocéntrica de preservación de la diversidad biológica (Cortés Mura & Peña Reyes; 2015:45).

La sustentabilidad es un proceso de manejo adaptativo y pensamiento sistémico, que requiere creatividad, flexibilidad y reflexión crítica (Cortés Mura & Peña Reyes; 2015:45).

Y es así como el **Desarrollo sustentable** abarca tres categorías: **medioambiental** (medio ambiente, herramientas de evaluación, recursos, tecnologías verdes), **social** (valores e impactos sociales) y **económica** (aspectos económicos, la gestión, las partes interesadas, la política y las políticas). Martins et al. (2006), presentan este modelo general aceptado para la sustentabilidad (Cortés Mura & Peña Reyes; 2015:45).

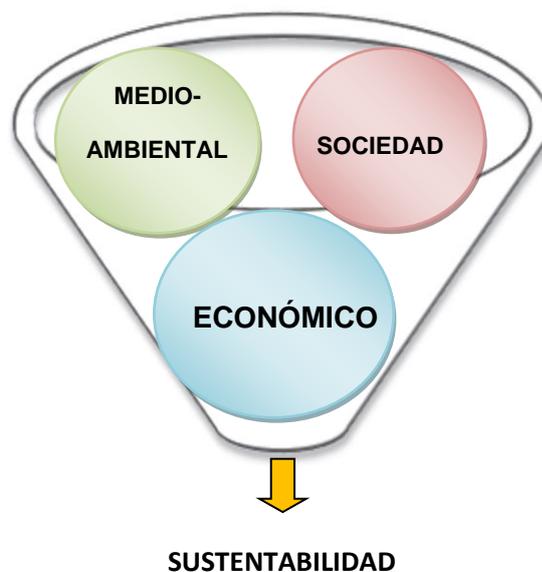
Es importante entender todos estos conceptos que hacen al desarrollo sustentable para comprender el modelo propuesto por Cortés Mura et al. (2015) con el fin de aportar en la discusión académica la utilización de los términos, y pretender plasmar de manera concreta las dimensiones y modalidades que se deben tener en cuenta para involucrar el **DS** en la ejecución de un proyecto, planteamiento de políticas o

procesos de gestión mismos de una organización (Cortés Mura & Peña Reyes; 2015:50).

Por lo que es necesario entender el **desarrollo sustentable**, como aquel que va del no-desarrollo al desarrollo con crecimiento económico material, y luego, al desarrollo sin crecimiento económico material. Implica el manejo de recursos naturales, humanos, sociales, económicos y tecnológicos, con el fin de alcanzar una mejor calidad de vida para la población, y al mismo tiempo, velar porque los patrones de consumo actual no afecten el bienestar de las generaciones futuras. Es buscar el equilibrio entre la **dimensión social, económica y medioambiental** (Figura 4), teniendo en cuenta la variable tiempo en su concepción, de modo tal que no se comprometa la posibilidad de satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones. (Cortés Mura & Peña Reyes; 2015:50-51).

Figura 4

Equilibrio entre las dimensiones del desarrollo sustentable

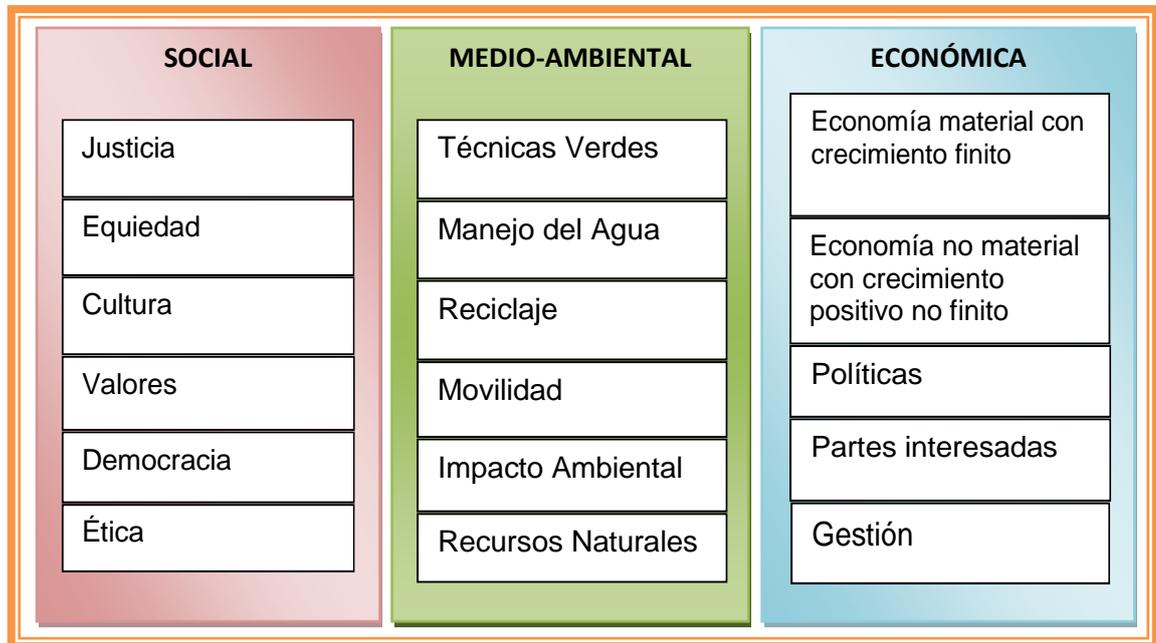


Fuente: Elaboración en base a CORTÉS MURA, H. G. & PEÑA REYES, J. I. (2015) De la sostenibilidad a la sustentabilidad. Modelo de desarrollo sustentable para su implementación en políticas y proyectos. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (78), 51.

Cada una de las dimensiones contiene **modalidades** que son las que van a reflejar las políticas o a concretar el desarrollo sustentable en un proyecto. Sugiere determinar qué temas se van a trabajar, dependiendo de las condiciones objetivas de la organización y la posibilidad de incorporar las modalidades en cada una de las dimensiones, de acuerdo con la naturaleza y fines de la organización (Figura 5) (Cortés Mura & Peña Reyes; 2015:50).

Figura 5

Modalidades y dimensiones del desarrollo sustentable



Fuente: Elaboración en base a CORTÉS MURA, H. G. & PEÑA REYES, J. I. (2015) De la sostenibilidad a la sustentabilidad. Modelo de desarrollo sustentable para su implementación en políticas y proyectos. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (78), 52.

C. Sostenibilidad Urbana

La presente investigación se aplica sobre el entorno urbano de la ciudad de Mendoza, más precisamente en la zona Oeste del piedemonte, por lo tanto, es necesario introducir algunas cuestiones propias de la **sostenibilidad urbana** que las diferencian de la sostenibilidad aplicada a, por ejemplo, las zonas rurales o a la dimensión global del desarrollo sostenible.

a. Concepto de sostenibilidad urbana

En las ciudades viven ya más del 50% de los habitantes del mundo (frente al 13% que lo hacía en 1900 y sólo el 3% en 1800), cifra que en Europa representa 75% de la población. Junto al factor demográfico, las ciudades son las principales generadoras de capital humano, tecnología y desarrollo económico de la mayor parte de la producción y el consumo de los países, son los principales centros del desarrollo económico y de la innovación, fuente de los movimientos sociales y de los cambios democráticos, sociales y culturales, los espacios que lideran y dominan la economía global y la influencia política e intelectual y en definitiva donde se genera y crea riqueza y oportunidades, diversidad social y cultural (López Pardo, 2012:253).

No obstante, las ciudades representan la principal fuente de contaminación ambiental y la producción de residuos, de contagio de enfermedades, de delincuencia, de pobreza, de marginación y de concentración de suburbios. Son las principales consumidoras de energía y productoras de gases de efecto invernadero. En definitiva, las ciudades devienen en las mayores productoras de impacto medioambiental y social, de injusticias y desigualdades humanas (López Pardo, 2012:254).

Ante este contexto Naciones Unidas define **ciudad sostenible** como *“la ciudad donde los logros en el desarrollo social, económico y físico están hechos para durar. Una ciudad sostenible tiene una fuente duradera de los recursos naturales de los que depende su desarrollo (su utilización sólo en un nivel de rendimiento sostenible). Una ciudad sostenible mantiene una seguridad duradera sobre los peligros ambientales que pueden poner en peligro los logros del desarrollo (permitiendo sólo por el riesgo aceptable)”* (López Pardo, 2012:254).

Se ve entonces que la sostenibilidad urbana se encuentra en estrecha relación con dos ámbitos de enorme complejidad de compaginar, como son la **urbanización** y la **sostenibilidad**, y el desarrollo urbano se dirige a conseguir buenos parámetros de calidad urbana de los ciudadanos, al mismo tiempo preservando el entorno natural como por ejemplo el control de la expansión urbana, del urbanismo, o la continua recuperación o rehabilitación y generación de la ciudad, entre otros López Pardo, 2012:255).

Además la sostenibilidad urbana incluye a su vez aspectos como la protección del patrimonio, ya sea natural o cultural, la mejora del transporte, el transporte sostenible a partir del desarrollo de fuentes alternativas de energía, la sustitución de los hidrocarburos como combustibles y la extensión del uso del transporte público, el reciclado de materiales, la conservación del agua, y el crecimiento urbanístico planificado y ordenado, entre otros López Pardo, 2012:255).

También cabe destacar dos conceptos amplios como los de **seguridad y resiliencia**, dado el crecimiento poblacional de las ciudades a la vez que de su huella ecológica, su crecimiento desordenado sobre el territorio con llanuras de fácil inundación, o cerca de costas o fallas geológicas, siendo cada vez más vulnerables a los desastres naturales (López Pardo, 2012:255-256).

Y siguiendo, si se tiene en cuenta la **región de América Latina y el Caribe** (ALC) se observa que ha alcanzado en los últimos treinta años el mayor grado de urbanización del planeta. Siendo una región en desarrollo, presenta a nivel mundial el mayor porcentaje de población residiendo en áreas urbanas. Así, las tasas de crecimiento

fueron del 41% en 1950 y crecieron a un 80% en la actualidad. Se espera que para el año 2050 el porcentaje alcance a casi el 89% de población de la región representando un gran desafío en materia de planificación urbana y ambiental, mejoras en el sistema de transporte público y acceso a servicios básicos (UNICIPIO, 2016:39)

Para hacer frente a estos desafíos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) consideró primordial apoyar a las ciudades emergentes en su **desarrollo urbano** promoviendo un abordaje sistémico e interdisciplinario del territorio. Para ello, puso en marcha la **Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES)** que permite a los gobiernos locales y tomadores de decisiones identificar, organizar y planificar proyectos y propuestas necesarios para alcanzar la sostenibilidad de la ciudad. La metodología ICES se compone de seis fases organizadas en dos etapas. La primera consta de un **diagnóstico integral** de los aspectos ambientales, sociales, urbanos, de finanza y gobernabilidad de la ciudad; la priorización de temas críticos y proyectos clave; concluyendo con la elaboración de la hoja de ruta o **Plan de Acción**. La segunda etapa se orienta a **la ejecución** o puesta en marcha del Plan de Acción acompañada del monitoreo ciudadano (UNICIPIO, 2016:39)

Entonces a partir de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles es importante tener en cuenta el concepto de **ciudad sostenible**, desarrollado por el Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana de Mendoza (UNICIPIO), sosteniendo que: *“Una ciudad sostenible es aquella que ofrece una buena calidad de vida a sus habitantes, minimiza sus impactos al medio natural, preserva sus activos ambientales y físicos para generaciones futuras, y a través de ellos promueve su competitividad. De la misma manera, cuenta con un gobierno local con capacidad fiscal y administrativa para mantener su crecimiento económico y para llevar a cabo sus funciones urbanas con la participación activa de la ciudadanía”* (UNICIPIO, 2016:43)

b. Pilares claves de la sostenibilidad urbana

La caracterización de las ciudades sostenibles varía atendiendo a los distintos modelos de organización social. No obstante, una ciudad es sostenible si tiene en cuenta los tres pilares de la sostenibilidad. Así lo declara la Conferencia sobre Estrategias para las Ciudades Sostenibles, al afirmar que **la Economía, la Ecología y la Cohesión Social** son los pilares de una ciudad sostenible, y donde los tres deben estar en equilibrio y, por tanto, se requiere un enfoque integrado. El diálogo entre estos

tres pilares, es el principio básico para conseguir dicho enfoque integrado en las Agendas 21 Locales (López Pardo, 2012:262).

El grado de conciencia de las ciudades, esto es el de sus actores sociales comenzando por los políticos, sobre su modelo de consumo, el rendimiento de cuentas y la responsabilidad sobre el impacto que sus pautas de consumo tienen en otras regiones o ecosistemas, las políticas de adaptación y de mitigación de cara a la reducción, reciclaje y reutilización de los productos de consumo, o la aplicación de tasas o impuestos en esta materia, todas ellas son relevantes para el **desarrollo urbano sostenible** (López Pardo, 2012:262).

1.2.2. Sustentabilidad Ambiental

A. Conceptualización de sustentabilidad ambiental

Como se menciona anteriormente y siguiendo a Arturo Calvente, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano que se da en Estocolmo, Suecia (1972) es donde aparece el concepto **sustentabilidad**, y se habla, de la protección del medioambiente, de la búsqueda de relaciones comunes entre aspectos ambientales y temas económicos relacionados con el capital, el crecimiento y el empleo, (2007:1-2). Este concepto de sustentabilidad se afianza más tarde en el año 1992 cuando se celebra en Río de Janeiro la Cumbre de la Tierra (*Earth Summit*) donde se consolida la acción de las Naciones Unidas en cuanto a la relación que existe entre los conceptos del medioambiente y el desarrollo sustentable. En la conferencia se acuerdan 27 principios relacionados con la **sustentabilidad** que se materializan en un programa mundial conocido como **Agenda 21**. Los temas y objetivos de la Agenda en cuanto a medioambiente son entre otros:

- La protección de la atmósfera.
- La planificación y la ordenación de los recursos de tierras.
- La lucha contra la deforestación.
- La lucha contra la desertificación y la sequía.
- El desarrollo sostenible de las zonas de montaña.

Luego de estas acciones concretas comienza a explotar una conciencia global acerca de la importancia de esta temática y así se crean decenas de consejos consultivos, organismos, asociaciones e investigaciones relacionadas con la sustentabilidad (Calvente, 2007:2).

Por otro lado, en el año 2010 el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación Argentina en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo acuerdan implementar la metodología de **Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES)** en ciudades de Argentina. En este marco, se incorpora en el año 2016 al **Área Metropolitana de Mendoza (AMM)**, trabajando de manera coordinada con el gobierno provincial y los gobiernos municipales para encauzar el futuro de la ciudad hacia su desarrollo sostenible (UNICIPIO, 2016:15)

El plan de acción **CES** se estructura bajo **tres ejes de desarrollo**:

- Eje I Desarrollo Ambiental Sostenible,
- Eje II Desarrollo Socioeconómico Integrado y
- Eje III Desarrollo Urbano Funcional Equilibrado.

Todos se orientan a alcanzar estándares de sostenibilidad deseables para el **AMM**. En cada eje se presenta una serie de acciones de corto, mediano y largo plazo, que contribuye sustancialmente a los objetivos de la **Ley Nº 8999 del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT)** y responde a los programas y subprogramas definidos en él (UNICIPIO, 2016:28)

Entonces, si se habla de **sustentabilidad ambiental** el eje I titulado **Desarrollo Ambiental Sostenible** plantea promover el uso **sostenible y sustentable** de los **recursos** con la incorporación de criterios de sostenibilidad en las actividades que se valen del medio físico natural para de esta manera garantizar la adecuada gestión de los recursos naturales sin comprometer las generaciones futuras (UNICIPIO, 2016:30). Los temas críticos vinculados a este eje son la vulnerabilidad ante amenazas naturales y gestión de residuos sólidos urbanos. Como temas complementarios se encuentran mitigación al cambio climático, drenaje, agua y energía. (UNICIPIO, 2016:30).

B. Sustentabilidad de los recursos naturales de zonas áridas

Según un artículo publicado por el Instituto **Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA**, científicos de 16 países determinan que la diversidad e interacción de las especies vegetales es crucial para amortiguar los efectos del cambio climático y la desertificación en las tierras más secas del planeta. *“La vida en la Tierra se basa en múltiples flujos de materia y energía, canalizados por las interacciones entre innumerables formas de vida”*, explican Donaldo Bran y Juan Gaitán, ambos investigadores del INTA Bariloche, y quienes forman parte del equipo de trabajo. Los especialistas argentinos, indican que estudiaron esas complejas relaciones mediante 14 variables relacionadas con el ciclo de elementos esenciales para la vida (carbono,

nitrógeno y fósforo, por ejemplo) puesto que son **buenos indicadores** del funcionamiento de los ecosistemas y de los servicios que prestan (Bran, 7 de mayo 2014).

En este primer estudio Bran y Gaitán, destacan que, a escala mundial, al evaluar de forma explícita las relaciones entre funcionalidad del ecosistema y la biodiversidad bajo condiciones áridas y semiáridas, se observa que *“el número de especies de plantas está directamente relacionado con el funcionamiento del ecosistema y éste, a su vez, con la temperatura anual en las zonas áridas”* (Bran, 7 de mayo 2014).

Las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas ocupan el 41% de la superficie terrestre y mantienen a más del 38% de la población humana. Allí se encuentran el 20% de los principales centros de diversidad vegetal y más del 30% de las áreas protegidas para aves. En este sentido, los investigadores advierten sobre la **elevada vulnerabilidad** de estos sistemas ante cambios ambientales y la desertificación (Bran, 7 de mayo 2014).

Según concuerdan los investigadores, *“los modelos de cambio climático predicen un aumento de la temperatura media anual de cuatro grados centígrados en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas para fines del siglo XXI”*. Sin embargo, estas posibilidades son inciertas, ya que la biodiversidad vegetal también podría jugar un rol importante en estos acontecimientos. *“Debido a que la cantidad y calidad de los servicios ecosistémicos dependen en gran medida de la funcionalidad de esos ecosistemas, el aumento de las especies vegetales podría mejorar aquellos servicios en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas”*, consideran los investigadores (Bran, 7 de mayo 2014).

Así, la biodiversidad vegetal en esos particulares ambientes podría ser fundamental para mantener el carbono, el nitrógeno y el fósforo a la vez que promovería la resistencia a la desertificación al conservar la fertilidad de los suelos.

a. La Argentina árida

Más de la mitad del territorio argentino, esto es el 51,5 % se encuentra bajo condiciones áridas, mientras que un 27,5 % de tierras se ubican en regiones subhúmedas y semiáridas. Para los especialistas del INTA Bariloche, este es el motivo fundamental por el cual es necesario *“conservar la biodiversidad de esas tierras y, de esta manera, asegurar el mantenimiento de la funcionalidad de sus ecosistemas”* (Bran, 7 de mayo 2014).

Debido a que este país se caracteriza por su producción agropecuaria, las tierras que se encuentran a disposición deben ser aprovechadas en forma sustentable. Según la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), *“las tierras secas producen el 50 % del valor de la producción agrícola y el 47% de la ganadera, y concentran aproximadamente el 30 % de la población nacional. Las más importantes actividades productivas se desarrollan en los oasis de riego, que totalizan alrededor de 1,5 millones de hectáreas”*. Las tierras secas concentran a la totalidad de los caprinos y camélidos del país, el 80 % de los ovinos y el 40 % de los bovinos (Bran, 7 de mayo 2014).

Asimismo, el director del Centro de Investigación en Recursos Naturales del INTA, Roberto Casas, advierte que *“los ecosistemas producen servicios que resultan imprescindibles para la vida. Por eso, la transferencia de nutrientes, el control de la erosión, la preservación del hábitat y la provisión del agua dulce se ponen en peligro a causa de la intervención del hombre en estos frágiles ambientes”*. Y siguiendo por este camino, dicho director, indica que *“cuando se producen estas alteraciones del hábitat, se afectan las poblaciones de flora y fauna, con su consiguiente reducción o desaparición de especies”* y agrega que *“la ganadería ovina en la Patagonia es un claro ejemplo de una actividad que produce cambios en la vegetación y en el suelo, y que incrementa los procesos de erosión eólica y desertificación”*. En este sentido, los investigadores del INTA Bariloche advierten que *“es sumamente difícil cuantificar la pérdida de biodiversidad que provocan estos procesos”* (Bran, 7 de mayo 2014).

C. La importancia del recurso hídrico en zonas áridas

Para el desarrollo del Recurso Hídrico en zonas áridas, se ha tenido en cuenta el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT), primero por presentar un diagnóstico actualizado de la Ciudad de Mendoza, y segundo porque el Cerro de la Gloria forma parte de la ciudad y además se encuentra ubicado en el lado Oeste donde está el Piedemonte de la Precordillera.

La Ciudad de Mendoza está emplazada al pie de la Cordillera de los Andes, sobre el Corredor Biocénico. Se extiende en la zona de contacto entre el piedemonte de la precordillera y las extensas llanuras orientales, sobre el gran cono aluvial del río Mendoza. A pesar de las condiciones de aridez (200 mm de precipitación media anual) esta localización aporta una serie de potencialidades entre las que se destacan la disponibilidad de terrenos llanos aptos para el crecimiento urbano, suelos aluviales con

aptitud agrícola y la posibilidad de captación y **aprovechamiento de recursos hídricos superficiales y subterráneos**.

No obstante, en la Ciudad de Mendoza se ha producido un conjunto de transformaciones y dinámicas urbanas en las últimas décadas que, en constante interacción, ha establecido y modificado la morfología urbana (PMOT, 2019:3).

El control de la expansión urbana en el piedemonte, la compactación de la ciudad junto a un diseño urbano más eficiente, son elementos fundamentales para el desarrollo sustentable del territorio. También cabe resaltar el hecho de que el crecimiento del espacio urbano de forma desordenada ha transformado los ecosistemas naturales. Estos procesos han llevado a la necesidad de incorporar estrategias que eviten el continuo deterioro ambiental y, a su vez, promuevan mayor confort a la población, a través de proyectos implementados a escala municipal (PMOT, 2019:3).

Proyectar el ordenamiento del territorio en el **departamento de la Ciudad de Mendoza** implica el desarrollo de estrategias que respondan a la adaptación y mitigación del cambio climático, principalmente en lo que respecta a la **gestión integrada del recurso hídrico**, gestión eficiente de residuos sólidos urbanos y la reducción de gases de efecto invernadero (PMOT, 2019:3-4).

Como vemos en dicho Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Mendoza se prevé y considera una **Gestión integrada del Recurso Hídrico** entre otras acciones, más si se tiene en cuenta el grado de significación del **agua** en la historia de Mendoza.

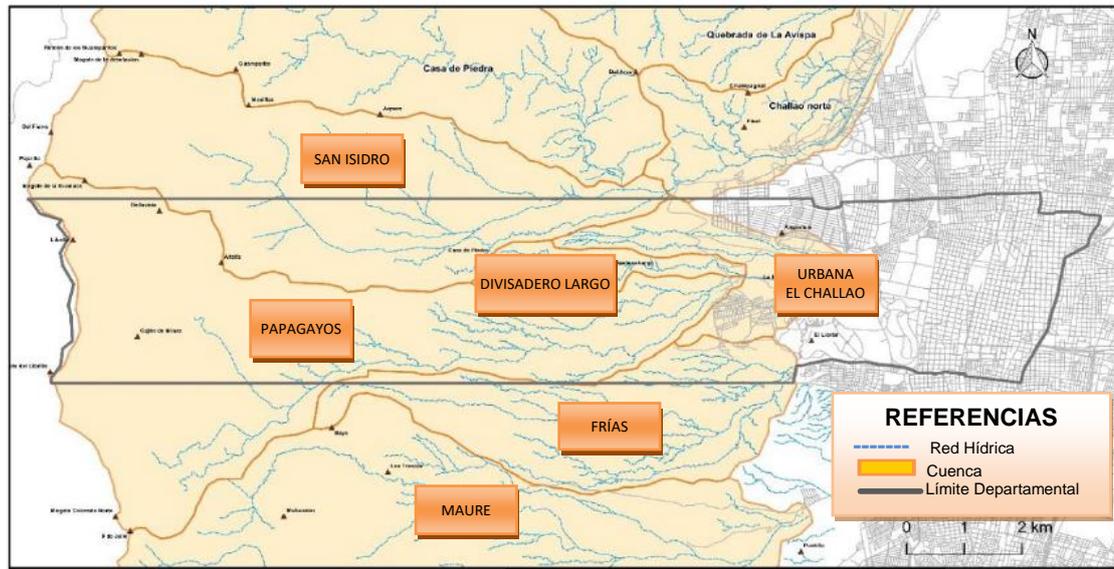
A partir de esto se dice que la Ciudad de Mendoza se encuentra comprendida dentro de la **cuenca hidrográfica del Río Mendoza**, la cual nace en la Cordillera de Los Andes, en el noroeste provincial, y su punto de cierre se encuentra en las Lagunas del Rosario. El Río Mendoza no recibe el aporte de ningún río o arroyo de régimen permanente. Las cuencas del área aluvional del Gran Mendoza son del tipo esporádico, cuyos cauces principales culminan en una obra de control y los excedentes son conducidos por medio de zanjones naturales y artificiales a través de la zona urbanizada hasta el colector principal del Gran Mendoza, el canal matriz Cacique Guaymallén (PMOT, 2019:31).

Las principales cuencas aluvionales existentes en el departamento de Ciudad de Mendoza son: **Cuenca Papagayos, Cuenca Divisadero Largo, Cuenca Frías y Cuenca San Isidro**. También se identifica la **Cuenca Urbana El Challao**. La misma cuenta con 9,7 km² de superficie y su altura máxima se encuentra a los 1.236 msnm

(INA, 2018). Esta cuenca incluye al circuito turístico El Challoo, condominios privados, entre ellos el Barrio Dalvian, así como a la zona de La Favorita (Mapa 2) (PMOT, 2019:31-33).

Mapa 2

Cuencas y Redes Hidrográficas, Ciudad de Mendoza



Fuente: Elaboración en base al Instituto Nacional del Agua (INA) y Sistema de Información Territorial y Ambiental (SIAT) por el PMOT, 2017:33.

Las mencionadas cuencas hidrográficas son compartidas en diferentes proporciones con otras jurisdicciones municipales lindantes, sin embargo, todas ellas intervienen en la dinámica del territorio de Ciudad de Mendoza (PMOT, 2019:31-33).

Y para terminar, es importante describir en términos generales que la infraestructura aluvional en el piedemonte, comprende básicamente obras de corrección como el Colector Escudo Blanco Encalada, Sosa, Liniers, Tejo-Viamonte, Maure, Frías, Papagayos, San Isidro, el Colector Las Heras, Boulogne Sur Mer. En tanto las obras de control existentes que corresponden a pequeñas presas como las del Maure, Frías y Papagayos son proyectadas en la década del '40 y acondicionadas en los años '70. Esta infraestructura no permite contrarrestar la problemática aluvional, ya que no existen obras de control integrales ni se ha dado tratamiento adecuado al agua torrencial en la mayoría de los asentamientos existentes. Además debe destacarse que, al no existir obras que regulen los caudales generados, son cada vez más significativos los efectos aluvionales sobre la planicie aluvial y Canal Cacique Guaymallén (Abraham et al.; 2002:11-12).

CAPITULO II

ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA TURISMO SUSTENTABLE

“El turismo al final tiene como objetivo la construcción de mejores personas y no de mejores fortunas”, Sergio Rodríguez Abitia.

“El problema (con el turismo) no es crecer económicamente, sino hacerlo sin tomar en cuenta el enorme impacto que tienen nuestras actividades en el ecosistema que nos rodea”, Alejandro Legorreta González.

2.1. LA POLÍTICA PÚBLICA

2.1.1. Conceptualización de política pública

A. Abordaje de las políticas públicas desde la Ciencia Política

El análisis de políticas públicas como campo de estudio autónomo, se inicia en Estados Unidos, ante las nuevas estructuras que consagra el *Welfare State* a mediados del siglo XX. El Estado de Bienestar interviene en un sistema hasta entonces autorregulado, con el objetivo de que la igualdad ante la ley sea efectiva en las esferas social y económica, mediante el impulso de una equitativa distribución de los bienes económicos y culturales. Esta transformación del Estado en su aspecto económico como político-constitucional modifica sustancialmente el estudio de lo político: los análisis dejan de hacer hincapié en la legalidad de los procedimientos, ante un posible abuso de poder, para centrarse en los resultados concretos de la acción estatal. Pasan de la **preocupación por el procedimiento**, que estudia el proceder estatal en función de las reglas establecidas –elecciones, legislación,

procesos, judiciales, procedimientos administrativos-, a la **preocupación por el resultado** (Subirats, 1989) (Schenkel, 2015a: 31).

El crecimiento de la intervención estatal y la implementación de diferentes programas sociales, requirió del análisis de expertos comprometidos con la realidad, que progresivamente comienzan a incorporarlos a la administración del Estado. Esta cuestión originó una discusión acerca del rol histórico de la **Ciencia Política**, preocupada por la formación, legitimación y estructura del poder, pero no por su impacto en la estructura social. Harold Lasswell concibió a las Ciencias de las Políticas (*Policy Sciences*), en la década de 1950, como un campo de estudio autónomo que separado de los abordajes tradicionales, se comprometiera con las estructuras sociales. La interdisciplinariedad que defendía Lasswell, pretendía articular elementos conceptuales y metodológicos de diversas ciencias, como la Ciencia Política, la Economía, la Sociología y la Psicología, para finalmente poder constituir una nueva disciplina. Concebía un área de acción transdisciplinar en torno al análisis científico de las políticas públicas, que permitiera conocer la formación y ejecución de las políticas y mejorar su contenido (Schenkel, 2015a: 32).

Las dificultades en constituirse como una disciplina autónoma, ocasiona que la Ciencia Política incorpore progresivamente este campo de estudio como uno de sus objetos de trabajo. A partir de la década del 1970, el análisis de políticas aparece como una subdisciplina de la Ciencia Política. Aquella ciencia eminentemente abstracta que tiene su origen y sustento en la filosofía política, comienza a adquirir abordajes empíricos. Valencia & Álvarez (2008) afirman que: *“pasó de ser una disciplina interesada en explicar a una que busca mejorar las condiciones de vida de la sociedad a través del saber (...) pasó de ser una ciencia que describe y analiza de forma positiva a una que, paralelamente, prescribe y evalúa en el ámbito de lo normativo”* (Schenkel, 2015a: 32). Este giro hacia las políticas implica un cambio en el **rol del politólogo**, que pasa de una posición de neutralidad a otra de experto, que además de analizar alternativas, interviene directamente en el problema e incluso asume una orientación determinada para tratarlo (Losada, 2003) (Schenkel, 2015a: 33).

En cuanto al análisis de políticas en América Latina, Valencia & Álvarez (2008) señalan que los primeros estudios comenzaron en la década de 1960, cuando se busca indagar acerca de la implementación de las decisiones y las dificultades del Estado de Bienestar en tanto resultados obtenidos. A partir de los setenta, con las corrientes críticas sobre la capacidad de los Estados para formular políticas autónomas, se impulsan análisis comparativos de los modelos de Estados de

Bienestar, que pretenden resaltar similitudes y diferencias. Con la progresiva descentralización del poder estatal iniciada en los años ochenta, la atención pasa a cuestiones asociadas a la definición de la agenda gubernamental y al análisis de los diferentes actores que inciden en la política. Finalmente, el giro de una democracia representativa hacia otra participativa, centrada en el ciudadano y el pasaje de un modelo intervencionista a otro neoliberal, basado en la reducción del poder del Estado, transforman el análisis de políticas públicas a finales del Siglo XX (Schenkel, 2015a: 33).

B. Análisis de políticas públicas como enfoque de estudio

El estudio de **las políticas** presenta una orientación fundamentalmente práctica, es parte de la **ciencia de la acción** tendiente a contribuir a la solución de problemas sociales y a la toma de decisiones en el ámbito público. El conocimiento es un instrumento para emprender el análisis, más que un fin en sí mismo. Gelambí (2006) define el análisis de políticas públicas como una metodología propia de la Ciencia Política que permite *“aproximarse a la realidad de forma práctica y objetiva mediante el estudio del diseño de sus productos políticos”* (Schenkel, 2015a: 34).

Subirats, Knoepfel & Varone (2008) afirman que el análisis de políticas: *“trata de interpretar la política y el Estado desde la perspectiva de (los resultados de) sus políticas públicas (intenta) juzgar la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de las intervenciones estatales con respecto a una situación social que se considera problemática e inaceptable”* (Schenkel, 2015a: 34).

Aquí los autores pretenden explicar los productos o prestaciones de la administración pública (*outputs*) y los efectos que éstos tienen en los grupos sociales implicados (*outcomes*), a partir de la reconstrucción de la relación causal propuesta por el Estado para la solución del problema colectivo. El estudio de políticas hace necesario el análisis del proceso, considerando a la política como un conjunto de decisiones tomadas y acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados, orientada hacia la solución de un problema público claramente delimitado (Schenkel, 2015a: 34).

En tanto que Oszlak & O'Donnell (1995) destacan que el estudio de políticas propone análisis contextualizados que buscan situarlas respecto del conjunto de factores extrínsecos indispensables para comprender, describir y explicar aquel objeto de estudio y sus efectos. Debe considerar diferentes niveles de abordaje: el nivel de la **cuestión**, que incluye la problematización y el conjunto de posiciones estatales y

privadas a lo largo del tiempo; el de la **agenda de cuestiones** que intervienen en la selección y definición de la problemática mediante conflictos y coaliciones; y el de la **estructura social**, que refiere a los actores potenciales, los recursos que pueden movilizar, los significados y los patrones de emergencia, de tratamiento y de resolución de dicho problema. Mientras que la política estatal y la **cuestión** constituyen el tema propio de investigación, la **agenda de cuestiones** y la **estructura social** no forman parte del objeto de investigación, pero permiten alcanzar una mayor comprensión de la temática estudiada (Schenkel, 2015a: 34-35).

Subirats et al. (2008) en tanto, agrupan las tipologías en tres corrientes de análisis que, sin ser excluyentes, difieren en sus finalidades. La primera escuela de pensamiento relaciona el estudio de políticas públicas y la Teoría del Estado, pretendiendo asociar el análisis a la filosofía política; la segunda aborda el funcionamiento de los poderes públicos, intentando comprender la operatividad de la acción pública; y la tercera, se preocupa por la evaluación de las políticas, buscando explicar los resultados y sus efectos en la sociedad (Schenkel, 2015a: 36).

La presente investigación trata de ubicarse en la última corriente, interesada en indagar las contribuciones de las acciones estatales a las distintas demandas sociales definidas como problemas públicos. En una primera etapa, la evaluación circunscribe mayormente un proceso cuantitativo, tendiente a medir el grado de cumplimiento de los objetivos formulados a partir de abordajes puntuales en torno a los impactos. Sin embargo, las críticas recibidas a este tipo de análisis, ocasionan su reemplazo progresivo por estudios de evaluación más amplios, extendidos a todo el ciclo de la política pública, a los procedimientos y a las metodologías utilizadas, incluyendo técnicas cualitativas de indagación (Martínez, 2006) (Schenkel, 2015a: 36).

Cabe señalar que las dificultades planteadas no justifican la omisión de un problema tan importante como es detectar las principales consecuencias sociales de una política determinada. Oszlak y O'Donnell argumentan que los impactos deber ser considerados contribuciones del Estado a complejos patrones de cambio de la sociedad que *"no pueden ser ignorados pero, también por esto mismo, no pueden ser estudiados ni evaluados con criterios mecanicistas que cercenan tanto esta complejidad como el carácter intrínsecamente histórico de aquellos procesos"*. Las políticas estatales se deben considerar en el marco de un proceso social necesariamente histórico, por tanto la medición exacta del impacto en un punto específico, pierde trascendencia (Schenkel, 2015a: 37).

C. La política pública como objeto de investigación

La multiplicidad de ciencias que abordan el estudio de las políticas públicas dificulta un consenso en torno a la definición. No obstante, si se analizan las principales concepciones, se destacan elementos coincidentes que permiten caracterizar la esencia de las mismas. Pérez Sánchez (2006) señala:

- el componente **institucional**, por emanar de una autoridad formal legalmente constituida;
- el **decisorio**, por entrañar un proceso decisional;
- el **comportamental**, por implicar la acción o inacción acerca de una problemática determinada y
- el **causal**, por constituir productos con efectos en la sociedad (Schenkel, 2015a: 42).

Desde una misma perspectiva, Valencia & Álvarez (2008) refieren a tres elementos clave:

- el **Estado**, por ser parte de sus competencias ineludibles y por tanto emanar principalmente de éste;
- la **acción**, al trascender la simple intención para convertirse en un acto concreto; y
- la **intervención**, por implicar una actuación en la sociedad para transformar un estado de situaciones (Schenkel, 2015a: 43).

Subirats et al. (2008) en tanto, propone un enfoque operativo, del cual se desprenden ocho componentes clave:

- **solución de un problema público**, la política surge para resolver una demanda social reconocida políticamente como un problema gubernamental;
- **existencia de grupos-objetivo en el origen del problema**, busca modificar u orientar la conducta de grupos sociales cuyo comportamiento origina el problema que se pretende resolver;
- **una coherencia institucional**, requiere que las decisiones y acciones que se lleven a cabo estén relacionadas entre sí;
- **existencia de diversas decisiones y actividades**, constituyen un conjunto de acciones que van más allá de la mera decisión única y específica;
- **un programa de intervenciones**, el conjunto de acciones debe incluir decisiones concretas que refieran a la actuación a implementar;

- **papel clave de los actores públicos**, el conjunto de acciones y decisiones sólo se consideran políticas públicas cuando quienes las emprenden o toman son actores públicos;
- **existencia de actos formales**, los mismos pretenden orientar el comportamiento de grupos sociales; y finalmente,
- **naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades**, debido a que las formas de acción son tanto coercitivas como incentivadoras (Schenkel, 2015a: 43).

Desde este marco conceptual, los autores proponen una definición operativa de **política pública** de gran utilidad para los análisis empíricos: “(...) *una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían-, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales*”. (Subirats et al., 2008) (Schenkel, 2015a: 43-44).

Teniendo en cuenta lo anterior, la implementación de una política pública busca resolver un problema reconocido en la agenda gubernamental. Es la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable. El proceso se inicia con la toma de conciencia ante ciertos síntomas del entorno e incluye cada una de las decisiones o acciones correspondientes a la acción pública, tanto reglas formales (leyes, decretos, órdenes, entre otras), como actos individuales (decisiones administrativas, autorizaciones, subvenciones, entre otras). Es importante considerar estas declaraciones gubernamentales, ya sea por su valor simbólico o por permitir vislumbrar las intenciones del gobierno (Schenkel, 2015a: 44).

A su vez, Oszlak y O'Donnell (1995) definen la política estatal como un “*un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil*”. La omisión es parte de las respuestas del Estado, puede implicar la espera de una mayor definición del problema, la resolución por parte de los privados, el esclarecimiento de la posición de los otros actores o

considerar que la inacción contribuye a preservar o aumentar los recursos políticos del gobierno (Schenkel, 2015a: 45).

En cuanto a la clasificación, entre las diversas tipologías de políticas públicas, se destaca la tradicional de Lowi (1964), que parte de los impactos de costes y beneficios que los distintos grupos de interés esperan de una política y que pueden ser:

- **regulatorias o reglamentarias** porque fijan reglas de comportamiento principalmente mediante legislación;
- **distributivas** ya que tienden a garantizar la igualdad de acceso a los recursos;
- **redistributivas** porque se llevan a cabo mediante instrumentos fiscales canalizados en programas de asistencia, clasificando a las personas como destinatarios o no de las ventajas asociadas; y el autor agrega una nueva categoría,
- las **políticas constitutivas** que definen las reglas sobre reglas (Schenkel, 2015a: 45-46).

De ahí que Subirats (2010), tiene en cuenta la primera clasificación de Lowi (1964), y define las tipologías de acuerdo a los costes y beneficios. Afirma que:

- las **políticas regulativas**, presentan costes concentrados y beneficios difusos;
- las **políticas redistributivas**, costes y beneficios concentrados; y
- las **políticas distributivas**, costes difusos y beneficios concentrados.

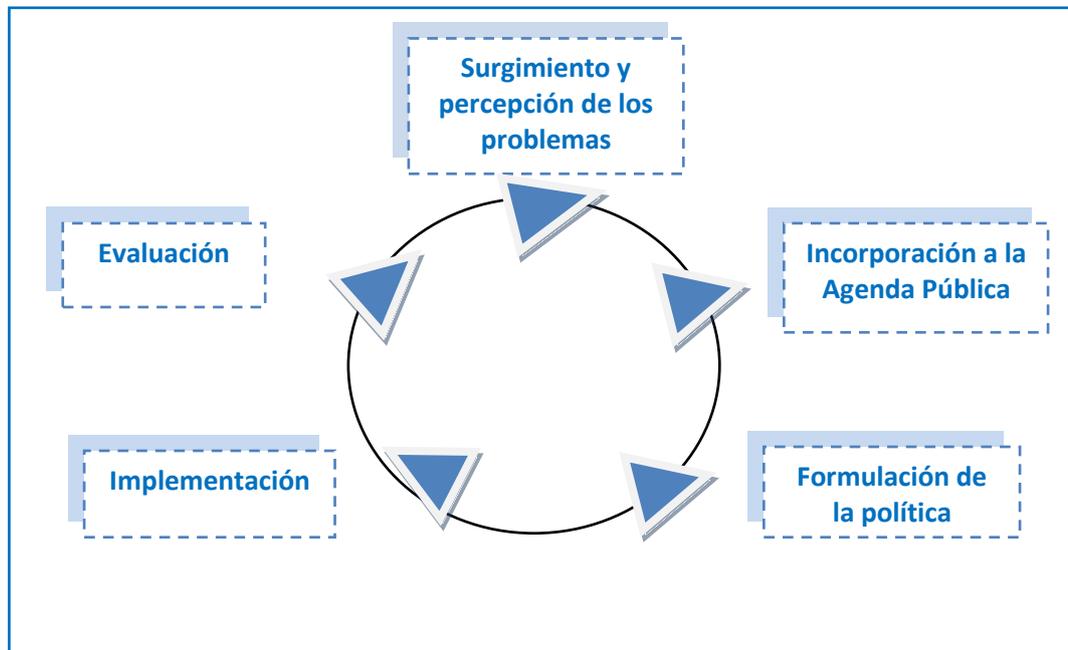
El autor afirma que los gestores de la política prefieren la implementación de **políticas distributivas**, debido que no suelen existir resistencias manifiestas a la medida y reciben a cambio el agradecimiento directo de aquellos beneficiados con el servicio o la infraestructura provista (Schenkel, 2015a: 46).

D. El ciclo de la política pública

Desde Lasswell el análisis de políticas públicas presenta un concepto unificador en torno al proceso, es decir, el ciclo de etapas por las cuales atraviesa una política para poder ser operativa. Subirats et al. (2008) señalan que es el proceso de decisión e implementación, que se inicia con el surgimiento de los problemas, se prolonga con la incorporación en la agenda pública, la formulación de la política, la implementación y, finalmente, la evaluación de los resultados obtenidos (Figura 1) (Schenkel, 2015a: 47).

Figura 1

El ciclo de las políticas públicas: Análisis longitudinal.



Fuente: Elaboración en base a Subirats et al. (2008) por SCHENKEL, Érica (2015a) El turismo social como política pública en Argentina. [Tesis Doctoral]. Universidad Nacional de Cuyo, FCPYS, p. 47.

El abordaje dinámico del ciclo de políticas contrasta con la perspectiva estática del enfoque jurídico tradicional. Permite contemplar la interacción a lo largo del proceso, adoptar nuevos conocimientos en el esquema original, identificar los retos y actores involucrados en cada una de las etapas, considerar su retroalimentación, captar vacíos, errores y evidenciar fenómenos de filtro y selección. Estas ventajas han ocasionado que sea la perspectiva más utilizada al momento de abordar el análisis de políticas (Schenkel, 2015a: 47).

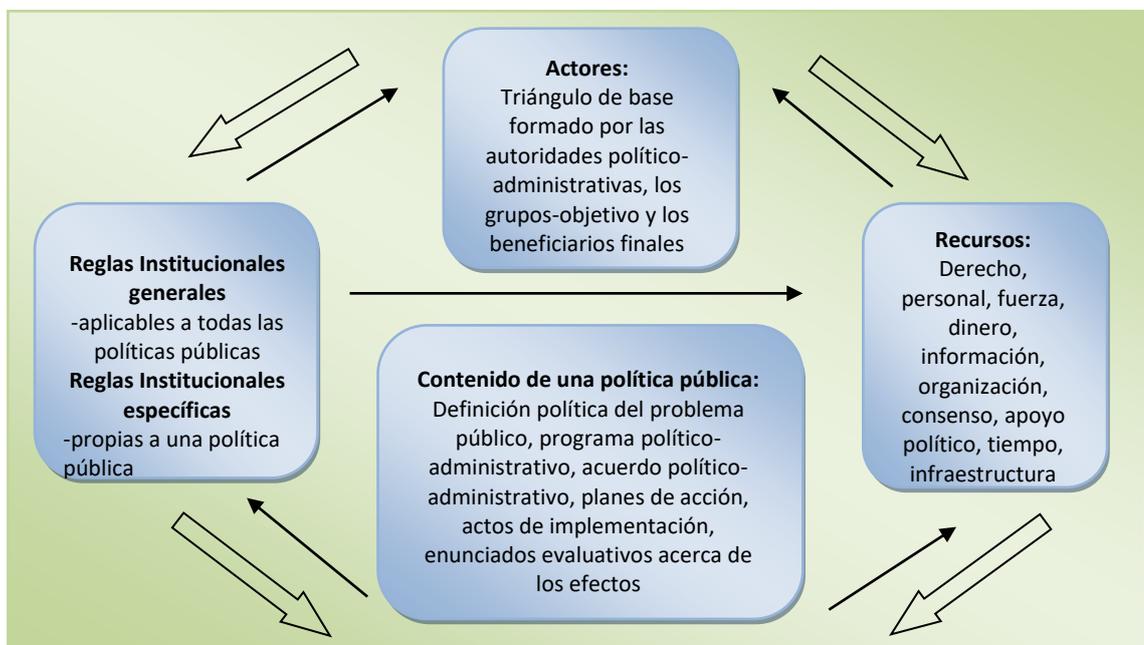
El ciclo de políticas constituye una valiosa alternativa para el análisis, si se consideran sus ventajas y limitaciones. El enfoque no debe verse como un esquema rígido secuencial, sino como una herramienta pedagógica que guía el estudio. Pérez Sánchez (2010) afirma que a pesar de los peligros que implica, *“la experiencia ha demostrado que el uso de este esquema de proceso ha sido una de las formas más eficaces de aproximarse al análisis de políticas (...) permitiéndonos poder usar distintos métodos y clases de información en cada etapa”*. Deleon (2011) señala que ninguna de las críticas constituye *“un argumento decisivo o siquiera fuerte para abandonar el esquema del proceso de las políticas”*. Antes de desechar el abordaje debe haber seguridad de que es parte de los paradigmas abandonados, existir un

enfoque superador y entender que la búsqueda teórica desmerece la práctica. En este punto el autor destaca la categorización heurística del proceso, como una simple forma de ver y clasificar actores y acciones que contribuye a dilucidar determinadas políticas (Schenkel, 2015a: 49).

Knoepfel et al. (2007) y Subirats et al. (2008) argumentan la necesidad de complementar el abordaje del proceso con un análisis transversal de las etapas, que considere la **dimensión sustantiva**, vinculada al contenido, y la **dimensión institucional**, que refiere a los elementos clave: **actores, recursos y reglas institucionales** (Figura 2).

Figura 2

Elementos de la política pública: Análisis transversal



Fuente: Elaboración en base a Subirats et al. (2008) por SCHENKEL, Érica (2015a) El turismo social como política pública en Argentina. [Tesis Doctoral]. Universidad Nacional de Cuyo, FCPYS, p. 50.

La **dimensión sustantiva** alude a cómo resolver el problema público, contestando empíricamente en cada una de las etapas la especificación y gradual concreción del contenido de la acción gubernamental; y la **dimensión institucional**, analiza qué actores intervienen para resolver el problema, en base a qué reglas institucionales y con qué recursos. En este marco, los autores proponen seis categorías de análisis o productos:

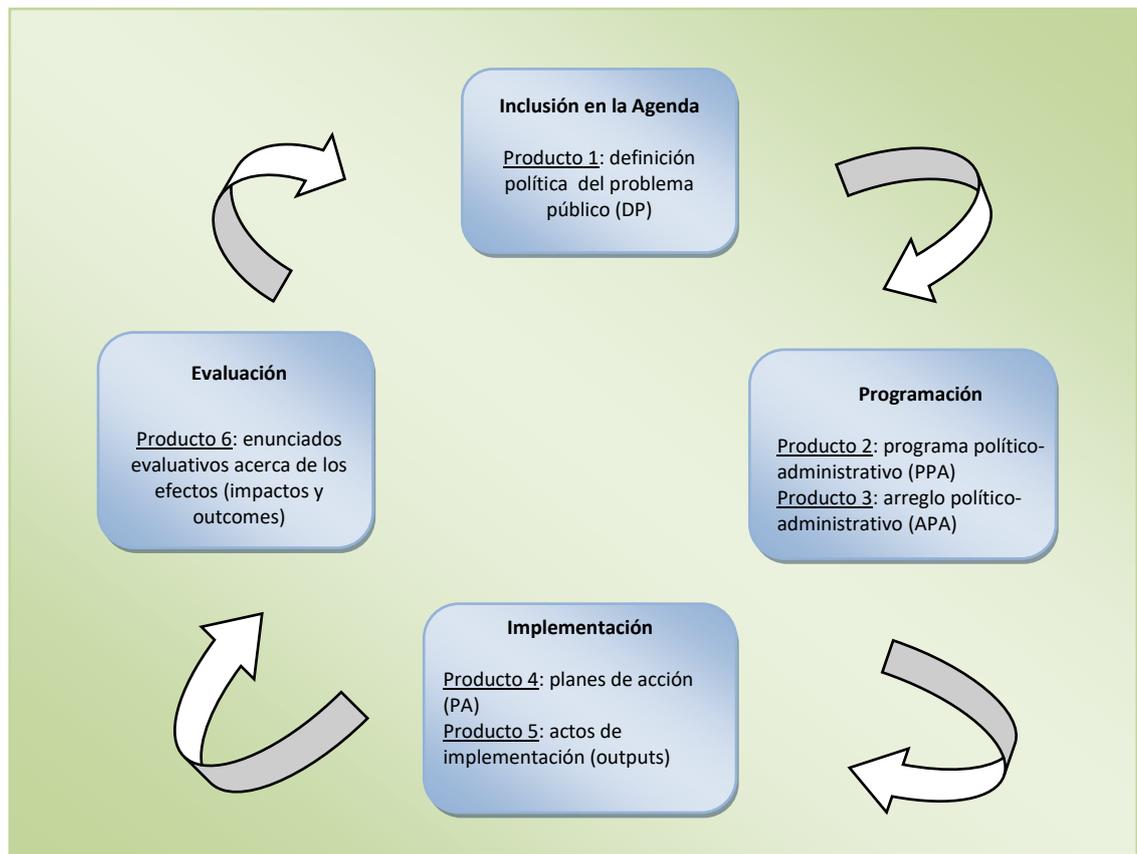
- la definición política del problema a resolver (DP),
- el programa de actuación político administrativo (PPA),

- el acuerdo de actuación político administrativo (APA),
- los planes de acción (PA),
- los actos de implementación (*outputs*) y
- los enunciados evaluativos acerca de los efectos (impactos y *outcomes*) (Schenkel, 2015a: 49).

El contenido sustancial y las características institucionales de los productos de cada etapa, esto es, las **variables a explicar**, constituyen el resultado de la interacción entre actores implicados a partir del intercambio de recursos en un contexto institucional pasando a ser las **variables explicativas**. Esta relación causal permite describir, comprender y explicar el conjunto del ciclo de la política pública (Figura 3).

Figura 3

Etapas y productos de la política: Variables a explicar



Fuente: Elaboración en base a Knoepfel et al. (2007) por SCHENKEL, Érica (2015a) El turismo social como política pública en Argentina. [Tesis Doctoral]. Universidad Nacional de Cuyo, FCPYS, p. 51.

Los resultados de una etapa influyen directamente en la etapa siguiente a su vez que las interacciones entre los elementos ajustan, modifican o anulan las definiciones de las fases precedentes. Estas interacciones están definidas por el modelo en el cual se sustenta la política, constituido por la **hipótesis causal** y la **hipótesis de**

intervención. La hipótesis causal establece la respuesta política a qué o quién es responsable del problema a responder, mientras que la hipótesis de intervención dispone cómo puede atenuarse esa situación problemática mediante el impulso de una política pública (Schenkel, 2015a: 50).

2.1.2. *El turismo como política pública*

A. Antecedentes históricos de la práctica del ocio

La forma de entender al **ocio** y al **tiempo libre** ha evolucionado en relación al contexto social y político de cada momento histórico y, especialmente, a los intereses de los grupos dominantes. En la antigüedad el ocio tenía una connotación positiva, se asociaba a la libertad de las personas, a un tiempo de no esclavitud, que según expresa Arendt (1997): para ser libre, el hombre debía ser liberado o liberarse él mismo y éste estar libre de las obligaciones necesarias para vivir era el sentido propio del griego *schole* o del romano *otium*, el ocio, como decimos hoy. En la Antigua Grecia, el ocio se asociaba a la libertad de los individuos (*skolé*), a un tiempo disponible para la instrucción, para la práctica de las buenas reglas morales y el conocimiento del arte, disponible sólo para las clases privilegiadas. En la Antigua Roma en tanto, se refería a un ocio popular promovido por el Estado, un tiempo libre del trabajo destinado al descanso y la diversión del pueblo; opuesto al *negotium* (*necotium*) que se consideraba ocupación, trabajo (Schenkel, 2015a: 71).

Ya en la edad moderna, el puritanismo inglés del Siglo XVIII, confiere un valor ético-religioso al trabajo, mientras que considera al ocio algo negativo, como la ausencia de ocupación productiva. Esta concepción se enclava en la burguesía industrial, extendiéndose durante los Siglos XVIII y XIX. El sistema capitalista tiene en el centro de sus preocupaciones la producción, la necesaria acumulación de riqueza, por lo cual se promueven sociedades basadas en el trabajo, mientras que el descanso se considera una cuestión negativa, que disminuye la productividad (Schenkel, 2015a: 71).

Las **prácticas del ocio, recreativas o turísticas**, surgieron como contracara del tiempo de trabajo. Según Urry (2004) el turismo *“presupone su opuesto, a saber, el trabajo organizado y regulado. Es una manifestación de cómo el trabajo y el descanso están organizados, en las sociedades modernas, como esferas separadas y reguladas de la práctica social”*. Y siguiendo la misma línea argumental, Bertonecello (2002) explica que el: *“tiempo y lugar de trabajo se separan nítidamente de los del no trabajo,*

y por mucho tiempo la condición de la disciplina fabril estará asociada, para estos trabajadores, con la falta de tiempo libre, y con el desplazamiento del ocio a la esfera de la vagancia e incluso del vicio” (Schenkel, 2015a: 71-72).

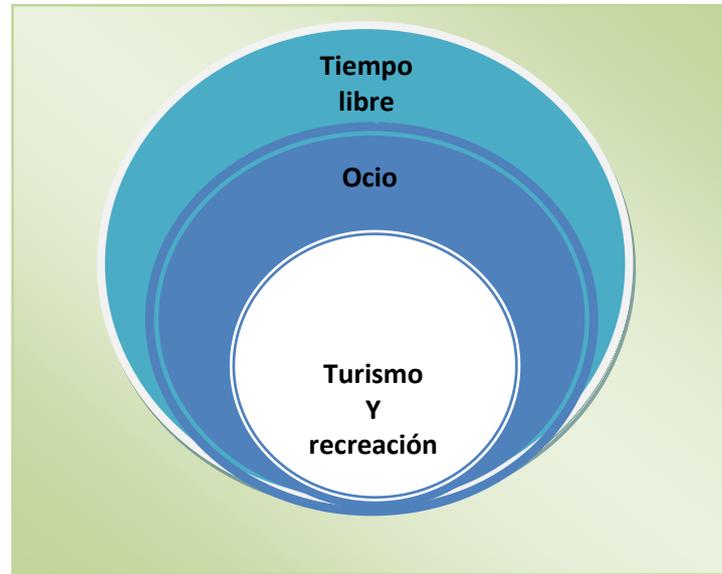
Las progresivas conquistas laborales que logra la clase trabajadora en el Siglo XX, permiten desmitificar el trabajo a favor de la calidad de vida, imponiendo una nueva connotación al tiempo de ocio. La reducción de la jornada laboral, las vacaciones pagadas y el adelanto de la edad de jubilación, sientan las bases para la **civilización del ocio** que instituye el turismo como fenómeno social. El turismo moderno surge como una práctica de “recompensa” y “restauración”, en beneficio de los sectores obreros (Schenkel, 2015a: 72).

La cantidad de tiempo libre de las mayorías se ha ampliado a lo largo de los años, sin embargo esto no se traduce necesariamente en un aumento proporcional de los viajes turísticos. El tiempo libre es una condición necesaria para la realización de prácticas turísticas, pero no por esto deben confundirse. El **tiempo libre** según Boullón (1990) es el tiempo restante al obligado, es decir, aquel a disposición del individuo luego de realizar las obligaciones primarias (trabajo o estudio), las secundarias (higienizarse, tareas domésticas) y las fisiológicas (dormir, alimentarse). Por lo tanto, éste puede conllevar una actitud de ocio, que implica utilizar este periodo para satisfacer necesidades de descanso, diversión y desarrollo personal de una manera activa, o una actitud de evasión, un tiempo pasivo, que supone destinarlo a cuestiones que no satisfacen estas necesidades (Schenkel, 2015a: 72).

La actitud de ocio permite a las personas hacer diferentes prácticas, como realizar deportes, actividades sociales y culturales, asistir a espectáculos, leer, mirar televisión. Cuando estas actividades se desarrollan dentro del entorno habitual por un tiempo menor a 24 horas, forman parte de la **recreación**; cuando se realizan fuera del lugar de residencia por un lapso de tiempo mayor a las 24 horas, se incluyen dentro del **turismo**. Por tanto, el **turismo** y la **recreación** son prácticas de ocio, que se diferencian en la dimensión espacio-temporal (Figura 4) (Schenkel, 2015a: 72-73).

Figura 4

El turismo y la recreación como actividades de ocio dentro del tiempo libre



Fuente: Elaboración en base a SCHENKEL, Érica (2015a) El turismo social como política pública en Argentina. [Tesis Doctoral]. Universidad Nacional de Cuyo, FCPYS, p. 73.

Desde esta perspectiva, Acerenza (1991) define al turismo como: *“una actividad que tiene lugar dentro del tiempo libre y, por otro, que constituye una actividad más, dentro de las tantas integradas por las denominadas actividades de ocio, entre las cuales, además del turismo, se encuentran el deporte, las actividades recreativas, las actividades relacionadas con el desarrollo cultural, los hobbies, los trabajos de aficionados, etcétera”* (Schenkel, 2015a: 73).

En síntesis, como el conjunto de las actividades de ocio, el turismo contribuye a la mejora de la calidad de vida de la población, una vez que ésta ha logrado satisfacer sus necesidades mínimas de subsistencia y alcanzado buenos niveles de salud, vivienda y educación. El lugar de prioridad que ocupe dentro del conjunto de estas prácticas, va a depender del grado de desarrollo alcanzado por las sociedades (Schenkel, 2015a: 73).

B. Conceptualización de turismo

El turismo por su propia naturaleza es un fenómeno amplio, complejo y multidisciplinar, que se relaciona con fuerzas económicas, psicológicas, sociales, naturales, culturales, tecnológicas, legales y políticas. Conformar un conglomerado de diversos campos de estudio, que son abordados desde diferentes disciplinas con objetivos singulares, como la geografía, la economía, la sociología, el derecho, la historia, la ciencia política,

el marketing, la psicología; esta particularidad hace difícil comprender el fenómeno en su conjunto (Schenkel, 2015a: 74).

En efecto, existe un amplio debate académico e institucional acerca de qué se considera **turismo**. El concepto mayormente utilizado es el que aprueba en 1993 la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas, publicado finalmente dos años después por la Organización Mundial del Turismo (OMT) y señala que el turismo constituye: *“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 o por otros motivos”* (Schenkel, 2015a: 75).

Esta definición continúa siendo la de mayor aceptación hasta nuestros días, por considerarse una **definición amplia y flexible** que incluye las principales características de la actividad, como las motivaciones del viaje, la restricción temporal, las actividades que comprende y la ubicación donde se desarrolla. Sin embargo, si se analiza en profundidad al turismo, esta definición reduce la actividad a “aquello” que hacen los turistas, preocupándose más por identificar al sujeto que realiza estas prácticas que por definir el hecho en sí, vaciándolo de sus contenidos cualitativos y discusión teórica (Schenkel, 2015a: 75).

Por otro lado, Bertoncetto (2002) argumenta que esta forma estadística de plantear el turismo, esto es, que reconoce únicamente al turista como actor y lo independiza del contexto social en que se desarrolla, constituye un bloqueo a la reflexión teórica. Si bien el turismo es una práctica protagonizada por los turistas, incluye otros actores participantes, como los agentes económicos y las comunidades de origen y destino, que se insertan en una sociedad en la que ocupan roles específicos, a partir de intereses y lugares de poder diversos (Schenkel, 2015a: 76).

Otro autor como Getino (1987, 2003) señala que las definiciones economicistas, en vez de referir al fenómeno como tal, hacen hincapié en las actividades que desarrolla o en las características de los usuarios: *“el turismo no puede ser reducido a mera actividad o servicio”*. Dicho autor, sostiene que es un *“recurso –medio, bien sociocultural, mercancía- conformado por la organización y planificación de distintos recursos patrimoniales interrelacionados y complementarios –recurso de recursos- para incentivar y satisfacer la demanda de contenidos simbólicos que es inherente a los servicios y actividades turísticas”* (Schenkel, 2015a: 76).

Desde una perspectiva politológica, Goeldner & Ritchie (2012) conceptualizan el turismo: *“como los procesos, actividades y resultados que surgen de las relaciones y*

las interacciones entre los turistas, los proveedores de servicios turísticos, los gobiernos anfitriones, las comunidades de acogida y los ambientes circundantes que están involucrados en la atracción y acogida de visitantes” (Schenkel, 2015a: 77).

Y siguiendo, Velasco (2004) señala que es *“una actividad social y una actividad económica, producidas ambas por el sector público y el sector privado, y que genera impactos socio-culturales y económicos”*. Aquí por un lado, el turismo se considera una actividad social que genera vínculos peculiares en los destinos turísticos; una actividad individual que responde a motivaciones singulares del propio sujeto, estructuradas en cánones culturales y sociales colectivos; y una actividad sustentada en un sector económico en el que participan de manera directa e indirecta casi todos los sectores productivos de un país (Schenkel, 2015a: 77-78).

Y por otro lado, si bien el turismo se abastece principalmente del sector privado (empresas de alojamiento, alimentación, agencias de viaje, turoperadores, transporte u otras complementarias que sirven a las necesidades y deseos de los viajeros), su oferta principal, los elementos naturales o culturales convertidos en atractivos turísticos, son de propiedad pública, como así también la infraestructura, equipamiento y servicios que complementan estos recursos y les confieren accesibilidad. Los vínculos relacionados entre los turistas y residentes de un destino turístico emergen y son sostenidos por esta estructura de naturaleza pública y privada que es determinante en la experiencia de viaje (Schenkel, 2015a: 78).

C. El turismo como asunto público

El turismo se inicia en occidente como una práctica privada, exclusiva de círculos de élite, que va adquiriendo **significancia pública** con su progresiva masificación. Los primeros antecedentes del turismo moderno, se encuentran en los Siglos XVII y XVIII, en los viajes de la nobleza primero y de la alta burguesía después, que buscan la **naturaleza como fuente de salud y el conocimiento directo de monumentos culturales**. La ampliación social de estas prácticas es consecuencia especialmente de las nuevas estructuras sociales que emergen a partir de la industrialización. Es producto del conflicto, de la puja entre las clases, de la proclamación del derecho a las vacaciones anuales pagadas, conquistado por el movimiento obrero luego de importantes luchas políticas. Aquí también se destaca la mayor renta disponible de amplios sectores populares, el desarrollo de las comunicaciones y de los medios de transporte, especialmente el avión y el automóvil, el bajo precio del petróleo, así como los cambios demográficos y culturales (Schenkel, 2015a: 79-80).

El turismo como hecho masivo se cristaliza a mediados del Siglo XX, asociado al impulso de políticas sociales que surgen del Estado Benefactor, destinadas a la fijación de salarios justos, seguros de enfermedad, protección, descanso y vacaciones anuales pagadas. Estas reglamentaciones contribuyeron a la participación turística, primero, de una minoría de empleados de alta jerarquía y personas de recursos medios, para finalmente ampliarse a parte de los sectores obreros, dando origen al proceso de **democratización del turismo**, que refiere al acceso de amplios estratos de la población a las prácticas de ocio (Schenkel, 2015a: 80).

La Organización Mundial del Turismo (1983) destaca que es sólo el Estado, en el marco de la política de turismo, quien puede orientar los intereses primordiales de toda la población, por lo cual: *“debe conceder al turismo el lugar y la prioridad que merece el conjunto de la actividad económica y social”*. En tanto la Organización de los Estados Americanos (OEA), en la Declaración de Río de Janeiro (1972), destaca la necesaria acción estatal en la promoción del turismo debido a los diversos beneficios que éste trae aparejado. Y señala *“la gran importancia económica, social y cultural que tiene el turismo para el desarrollo global y equilibrado del Continente Americano”*, por lo cual los Estados miembros *“emprenden una acción conjunta con el objeto de asegurar un desarrollo rápido, vigoroso y continuado del turismo en la región”* (Schenkel, 2015a: 81).

Sin embargo, el progresivo crecimiento de la actividad, especialmente en términos económicos, explica que en pleno Siglo XXI la discusión política no se centre en la intervención de los Estados en el sector, sino en sus propósitos. Además, se sostiene que la cuestión ideológica ya no responde a la injerencia de los gobiernos en el área turística, porque todos deciden intervenir, sino a quienes se benefician con la política gubernamental (Schenkel, 2015a: 81).

Por lo tanto, la participación del gobierno en el sector turístico, vinculado en sus inicios a la democratización de las vacaciones, ha presentado un cambio radical en los últimos 30 años. El pasaje del Estado de Bienestar al Neoliberal, generó nuevas relaciones público-privadas que transformaron sustancialmente la gestión turística. De un modelo tradicional de administración pública que implementaba la política turística en relación al bien público, se pasa a un modelo **corporativista** que hace hincapié en la eficacia, el rendimiento de las inversiones, en el funcionamiento del mercado y la relación con los sectores privados. Las organizaciones turísticas nacionales y regionales reducen sus funciones de desarrollo y planificación, a favor de la comercialización y promoción. La centralización estatal se diluye a favor de una mayor

participación de las asociaciones profesionales, redes y relaciones de colaboración entre los sectores involucrados (Schenkel, 2015a: 82).

En conclusión, la evolución del turismo como asunto público pareciera conformar momentos esenciales. Un inicio, vinculado a la corriente social del turismo, que entiende a éste como un hecho social y destaca al Estado como actor clave de la gestión; un segundo momento, de esencia económica, que limita la participación estatal en el área y considera al turismo como alternativa económica. El interés público pasa de centrarse en objetos vinculados al derecho a las vacaciones, al bienestar de los pueblos, la equidad, la igualdad soberana, la calidad de vida, la educación de los nuevos viajeros, la **protección del ambiente**; a cuestiones como el crecimiento económico, la creación de empleo, la calidad, la competitividad, la participación privada, la eficiencia (Figura 5) (Schenkel, 2015a: 83-84).

Figura 5

El turismo como asunto público. Objetos de interés



Fuente: Elaboración en base a SCHENKEL, Érica (2015a) El turismo social como política pública en Argentina. [Tesis Doctoral]. Universidad Nacional de Cuyo, FCPYS, p. 84.

Teniendo en cuenta este análisis del turismo como asunto público, es como se llega a afirmar que el Estado puede influir en el sector turístico indirectamente, a partir de acciones gubernamentales en áreas relacionadas, o directamente, interviniendo en el

sector como una política pública específica. Así como se explicó anteriormente, los beneficios crecientes de la actividad desde mediados de Siglo XX, ocasionaron que la mayoría de los Estados asumieran una posición activa en el sector, disponiendo de un órgano y de una política específica. En principio se señala que la **política turística** es *la actuación de la acción pública en relación con el turismo; implica aquello que el gobierno decide hacer o no hacer en relación concreta con el sector*. Hace hincapié en el término **específica** para diferenciar la política turística de otras, que pueden tener un impacto en el turismo, pero no se desarrollan como política turística en sí misma (Schenkel, 2015a: 85-86).

Autores como Goeldner y Ritchie (2012) definen la política turística como *“un conjunto de regulaciones, normas, pautas, directivas, objetivos y estrategias de desarrollo/promoción que proveen un marco dentro del cual son tomadas las decisiones colectivas e individuales, concierne al desarrollo turístico a largo plazo y las actividades cotidianas dentro de un destino”*. Más específicamente, González Reverté e Izard (2010) afirman que es *“una especialización o micropolítica que la administración pública usa para establecer una serie de directrices de ordenación, planificación, promoción y regulación de la actividad turística”* Schenkel, 2015a: 88-89). Y desde un enfoque de análisis de políticas, se destaca la definición de Velasco (2004) quien sostiene que es: *“el conjunto, articulado y coherente, de decisiones y actuaciones que llevan a cabo los gobiernos en el ámbito territorial de su competencia, con la intención de alcanzar unos objetivos determinados, en relación con los hechos de distinta naturaleza que genera el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos”* (Schenkel, 2015a: 89).

Por lo tanto no alcanza con la intención de un decisor público de implementar una política en el área, sino que, según Velasco (2011), se debe contemplar una serie de elementos necesarios: integrar un conjunto coherente de decisiones intencionales, tener asociado un presupuesto suficiente y que éste se ejecute, ser impulsada por actores gubernamentales legítimos, presentar objetivos y acciones concretas para un plazo determinado y tener una vocación de intervención global en el turismo. De no darse esta serie de elementos constitutivos, la política turística queda en una mera intención pública (Schenkel, 2015a: 89).

D. Las finalidades públicas de la política turística

La política turística como campo multidisciplinar promueve su abordaje desde diversos enfoques públicos en función de las preferencias gubernamentales. Cuestiones

vinculadas al desarrollo económico, la ideología imperante, el sistema político, la capacidad del Estado y la estructura del sector turístico, condicionan la finalidad de la política a implementar. De ahí que países como Suecia, promueven el turismo como cualquier otro sector industrial; Estados Unidos donde el gobierno federal delega competencias a los estados; Japón que impulsa el turismo internacional entre los residentes para compensar el superávit de su balanza de pagos: o el caso inverso, Argentina que desalienta el **turismo emisor**, esto es, las prácticas turísticas de los residentes fuera del país de origen, y promueve el **receptor**, es decir, el arribo de no residentes al país, para contrarrestar la deficitaria balanza de pagos (Schenkel, 2015a: 89-90).

Las finalidades asumidas por los gobiernos en el sector han variado sustancialmente en el Siglo XX, vinculadas a la evaluación del hecho turístico. De una primera política marcadamente **cuantitativa o fordista**, con énfasis en el aumento del número de visitantes a partir de la promoción y desarrollo de productos turísticos estandarizados a bajo costo; se pasa a otra, **cualitativa o posfordista**, que sujeta a la multisectorialidad, prioriza la calidad y conservación de los recursos turísticos, en el marco de un **turismo sustentable, heterogéneo y personalizado** (Schenkel, 2015a: 90).

Y se llega a que, la evolución de la acción pública en el sector ha consolidado diferentes funciones de la política turística nacional que se pueden agrupar en seis áreas clave interdependientes (Figura 6):

- **1. Coordinación:** refiere a los vínculos de relación con otros ministerios o secretarías de Estado, con gobiernos provinciales y municipales, y con organismos privados que directa o indirectamente influyen en la actividad.
- **2. Regulación:** alude a la sanción de normativa específica en lo que concierne a los factores que determinan el desarrollo del turismo, así como aquella destinada a aspectos orgánicos funcionales del ente ejecutor.
- **3- Planificación:** agrupa lineamientos, planes y programas tendientes a la organización entre la producción turística y las posibilidades y necesidades sociales para pautar estrategias de desarrollo.
- **4- Promoción:** apunta al fomento de destinos nacionales dentro y fuera del país y de las prácticas turísticas entre los residentes.
- **5- Información:** explica acerca de la provisión de estadísticas e información específica para los actores interesados.

- **6- Financiación:** alude al estímulo directo o indirecto de la actividad a través de inversiones públicas en servicios, equipamiento e infraestructura, subvenciones, préstamos, contratos de garantía, exoneración o reducción fiscal (Schenkel, 2015a: 91-92).

Figura 6
Funciones de la política turística



Fuente: Elaboración en base a SCHENKEL, Érica (2015a) El turismo social como política pública en Argentina. [Tesis Doctoral]. Universidad Nacional de Cuyo, FCPYS, p. 92.

Estas acciones públicas en turismo se impulsan desde distintos niveles de gobierno. Schulte (2003) destaca un **nivel estratégico de desarrollo turístico** a cargo del Estado Nacional, que define la política turística y otras áreas relacionadas, especificando la importancia del sector dentro del conjunto de políticas, los objetivos perseguidos y los medios para alcanzarlos; un **nivel programático y de planificación**, centralizado en la institucionalidad del turismo que, en cooperación con los organismos privados específicos, diseñan los programas, planes y proyectos en base a la política turística implementada; finalmente, un **nivel operativo de proyectos**, que implementa las decisiones a nivel territorial. Estos distintos niveles suelen presentar áreas de conflicto, por tanto es fundamental la coordinación y aproximación entre los organismos participantes (Schenkel, 2015a: 92-93).

E. Organismo rector de la política pública de turismo

Desde el año 2003, la Organización Mundial del Turismo (OMT) es el organismo especializado de Naciones Unidas dedicado al **desarrollo sostenible del turismo**. Se concibe en el año 1964 como órgano no gubernamental, con el nombre de Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT), para en 1970 adquirir la denominación actual y convertirse en un organismo intergubernamental. Hoy día cuenta con 159 Estados miembros (Schenkel, 2015a: 75).

Según la OMT, *“durante décadas, el turismo ha experimentado un continuo crecimiento y una profunda diversificación, hasta convertirse en uno de los sectores económicos que crecen con mayor rapidez en el mundo. El turismo mundial guarda una estrecha relación con el desarrollo y se inscriben en él un número creciente de nuevos destinos. Esta dinámica ha convertido al turismo en un motor clave del progreso socioeconómico”* (OMT, s/f).

La OMT sostiene que la institucionalidad que gestiona la política turística, es la **Administración Nacional del Turismo (ANT)**, definida como el *“órgano del gobierno central o federal que tiene la responsabilidad al más alto nivel en materia de turismo”*. Puede estar **exclusivamente** dedicada a la materia turística o estar **incorporada** a otros sectores conformando una estructura multisectorial. En este último caso, existe un órgano de rango inferior, ejecutivo en la materia turística, que se incluye dentro de la estructura de la ANT (Schenkel, 2015a: 93).

En la actualidad la mayoría de los países no dispone de un órgano exclusivo, sino que se han establecido actividades ministeriales asociadas a otros sectores de diversa naturaleza, como la cultura, el deporte, el medio ambiente, el transporte, la economía; siendo esta última la asociación más recurrente en Europa y América (OMT, 2005). Sin embargo, no es el caso de Argentina que desde el año 2010 dispone de un **Ministerio Nacional de Turismo**, y que hoy toma el nombre de **Ministerio de Turismo y Deportes**, formando parte de la estructura jerárquica del Gobierno Argentino (Schenkel, 2015a: 93).

La complejidad de la ANT va a depender de las especificidades de cada país, como el carácter centralizado o federal, que determina la cantidad de niveles y el reparto de funciones; la importancia del turismo en la economía nacional, que genera estructuras complejas de organización ante desarrollos turísticos consolidados; y la cultura liberal o intervencionista, que influye en el impulso de estructuras flexibles o complejas, respectivamente. Por lo que, la **jerarquía** que disponga el máximo órgano

administrativo con competencias en la materia, así como la **adscripción** a un determinado departamento ministerial, son cuestiones clave a considerar en los análisis de políticas turísticas. El primer aspecto, esto es, la jerarquía del máximo órgano institucional de turismo, está íntimamente relacionado a la importancia que el Gobierno le otorga al sector en relación a los demás sectores, la posición en la pirámide administrativa supone mayores o menores recursos humanos, técnicos y económicos a disposición del área. En cuanto a su adscripción a uno u otro departamento, da cuenta de la variedad de opciones que presenta el turismo dentro de la Administración Pública, reflejando la función que el gobierno le asigna a la actividad en el campo económico, social, cultural y político (Schenkel, 2015a: 93-95).

2.2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO SUSTENTABLE

2.2.1. Turismo sustentable

A. El turismo sustentable y su interpretación

Al igual que el vocablo parental de desarrollo sustentable (DS), la noción de **turismo sustentable (TS)** permanece evasiva a una definición universalmente aceptada. Las discusiones donde se abordan interpretaciones sobre TS son más bien superficiales, sobre todo en los documentos donde se establecen políticas, pero también en muchos trabajos académicos (Chávez Dagostino et al., 2006:149).

Frecuentemente, el TS es explicado en términos de **encontrar un balance apropiado** entre la actividad turística, desarrollo económico, protección ambiental y la satisfacción de necesidades de turistas y habitantes locales. Con respecto a los impactos sobre el medio natural, por ejemplo, es confuso el grado de protección ambiental por el que se abogará, por ejemplo, la protección o la conservación de los recursos naturales para cumplir con el precepto de sustentabilidad, por lo que pueden encontrarse empresas que presuman de sustentables cuando participan en acciones de colecta de basura en las playas (Chávez Dagostino et al., 2006:149-150).

Hunter (1997) analizó los mayores puntos de debate sobre el TS, que dependen principalmente de cómo se interpretan los puntos centrales de la discusión acerca del Desarrollo Sustentable (DS): el rol del crecimiento económico en la promoción del bienestar humano, el impacto e importancia del crecimiento de la población humana, la existencia efectiva de límites ambientales para el crecimiento, la sustitución del capital

natural por capital creado por el humano a través del crecimiento económico e innovación tecnológica, la interpretación diferencial sobre el estado crítico de los recursos naturales en general, la capacidad de las tecnologías para desacoplar el crecimiento económico y los efectos ambientales asociados no deseados, y el sentido de valor atribuido al mundo natural y los derechos de las especies no humanas, entre otros (Chávez Dagostino et al., 2006:150).

Teniendo en cuenta los anterior, los investigadores han desarrollado una perspectiva teórica alternativa; así, ha aparecido una clara división entre las interpretaciones **débiles** y las **fuertes** acerca de la sustentabilidad cuyas diferencias fueron explicadas en la introducción y considerando a Chávez Dagostino et al. (2006).

Las visiones sobre el desarrollo sustentable (DS) muestran el pluralismo emergente en el pensamiento académico, pero además la **huella ecológica del turismo (HET)** está relacionada en varios aspectos con estas ideas (Chávez Dagostino et al., 2006:151).

Si se elige otra forma de interpretación rígida, como son las técnicas desarrolladas para medir la **huella ecológica (HE)** y su análisis, podría darse una nueva visión sobre las demandas ambientales de la actividad turística, anticipada o retrospectivamente y compararla con otras actividades. Incluso podrían establecerse los impactos causados por distintos productos turísticos y los impactos diferenciales de los distintos segmentos de turismo o más aún, de los tipos de turistas que son atraídos a los destinos turísticos (Chávez Dagostino et al., 2006:151).

Con todas estas nuevas aplicaciones de HE la contribución principal sería la capacidad para formular actividades turísticas, actuales o potenciales en términos de la demanda ecológica, más allá de la capacidad de carga, a veces utilizada en estudios relacionados con el turismo. Casi todas las formas en que se miden los impactos en turismo están limitadas a aspectos de calidad ambiental de relevancia directa, tangible o inmediata para la existencia del producto turístico local. Otro tipo de demandas sobre los recursos naturales no se miden como las implicaciones energéticas, de agua, suelo, entre otros. Aún en el campo del Ecoturismo donde, al menos en teoría, es importante la integridad funcional de los ecosistemas, los cuestionamientos académicos ignoran el estrés impuesto por este tipo de experiencias sobre la biosfera (Chávez Dagostino et al., 2006:151-152).

La **Huella Ecológica del Turismo (HET)** puede ser conceptualizada de varias formas: como un sector completo, como un componente sectorial, como un producto, como un destino o de acuerdo con el tiempo. En teoría, los cálculos de la HE deberían ser para la industria turística como un todo, es decir, **la suma de la demanda de la**

actividad turística sobre los recursos naturales en el planeta. Este trabajo a nivel mundial no se ha desarrollado para ningún sector. A otras escalas hay muy pocos esfuerzos relacionados con la actividad turística (Chávez Dagostino et al., 2006:152-153).

Como consecuencia se puede decir que, un cálculo de este tipo puede ser una pérdida de tiempo, debido a que es una industria muy diversa. Está caracterizado por una amalgama de intercambios fragmentados, organizaciones y actividades, que involucra desde las fuentes emisoras, el evento de tránsito de turistas y los eventos en los destinos (Chávez Dagostino et al., 2006:153).

En síntesis, el concepto y técnicas de HE, que han sido mejoradas y aplicadas en distintos contextos y niveles, permiten hacer aproximaciones diferentes en términos de demanda ecológica global, local o regional. Provee también un medio para retomar el análisis teórico y práctico del turismo sustentable y da la oportunidad de extender nuestro entendimiento del turismo en el campo del impacto ambiental (Chávez Dagostino et al., 2006:155).

B. Definición de turismo sustentable

Como se ha venido analizando, el concepto de turismo sostenible o sustentable sigue la misma línea del tiempo que el desarrollo del concepto sostenible o sustentable. Por lo tanto, en la presente investigación se utiliza el concepto de **turismo sostenible o sustentable** como sinónimo. Y es así, como en 1991, la Asociación Internacional de Expertos Científicos del Turismo (AIEST) define al **turismo sostenible** como “*un turismo que mantiene un equilibrio entre los intereses sociales, económicos y ecológicos, integrando las actividades económicas y recreativas con el objeto de buscar la conservación de los valores naturales y culturales*” (Ciancaglini, 2015:16)

En Río de Janeiro, año 1992, se adopta la Agenda 21 en donde se refuerza el concepto de desarrollo sostenible, que tiene incidencia en la definición de un turismo sostenible, y además ayuda a la comunidad local a llevar una vida amigable con la naturaleza - conservándola, protegiéndola y restaurándola-, y donde el turismo debe aportar empleo a los pueblos indígenas teniendo en cuenta su identidad, cultura e intereses (Ciancaglini, 2015:16).

Como consecuencia de este concepto de sustentabilidad definido en la Cumbre de Río de 1992 y donde se hace referencia a la consideración de las dimensiones ecológica, económica y social es como Gallopín (2003) destaca el carácter sistémico y no sectorial del desarrollo sustentable dando importancia equitativa a estos tres factores e

incorporando la dimensión institucional desde el punto de vista operativo teniendo en cuenta el valor de las estructuras y procesos que posibilitan a una sociedad regular sus acciones en función de los objetivos establecidos (Cruz et al., 2015:70).

Por lo que, en el año 1995, la OMT publicó la **Carta de Turismo Sustentable** donde se destaca la importancia de generar un desarrollo turístico basado en los criterios de la sustentabilidad en sus dimensiones ecológica, económica y social (Cruz et al., 2015:71).

En este sentido, la Organización Mundial del Turismo (OMT) define al **turismo sustentable** como aquel que: *“satisface las necesidades de los turistas actuales y las regiones de destino, al mismo tiempo que protege y garantiza la actividad de cara al futuro. Se concibe como una forma de gestión de todos los recursos de forma que las necesidades económicas, sociales y estéticas puedan ser satisfechas al mismo tiempo que se conservan la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que soportan la vida”* (Cruz et al., 2015:71).

Chávez y Osorio (2006) refuerzan esta idea dada por la OMT argumentando a propósito de la importancia que conlleva la adopción de tales lineamientos, tanto en destinos de ecoturismo o de prácticas alternativas como en aquellos en los que se desarrolla un turismo de carácter masivo (Cruz et al., 2015:71).

Kousis (2000) propone cuatro posibles marcos alternativos para la puesta en práctica del turismo sustentable:

- El primero de carácter **regresivo** en el cual los recursos naturales se encuentran a plena disposición de la explotación económica;
- El segundo implica un enfoque **débil** con ajustes mínimos en las instituciones;
- El tercero plantea un enfoque **fuerte** en el que se cambian los patrones de consumo y producción; y
- Un cuarto enfoque **ideal** que apunta hacia cambios profundos a nivel socio-económico (Cruz et al., 2015:71).

2.2.2. *El turismo sustentable como asunto público*

A. Evolución de las políticas de turismo sustentable

La idea de **turismo sustentable** se acepta al ver que los recursos naturales y medioambientales se van agotando por lo que se deberían de proteger, y a su vez conciliar con los intereses económicos, sociales y culturales de la sociedad. De ahí,

que los Estados en el mundo toman conciencia y comienza a aparecer en su agenda pública para luego dar como resultado **políticas de turismo sustentable**. Criterios que fueron considerados para la elaboración de políticas públicas de TS.

Como fue en su momento, la **Carta de Turismo Sostenible** realizada en la Convención Mundial de Turismo Sostenible en Lanzarote, España, en 1995. Aquí, se declara que el turismo debe fundamentarse bajo criterios de sustentabilidad, contribuir al desarrollo sostenible, considerar los efectos que puedan causar en el patrimonio cultural y natural, respetar el equilibrio entre los entornos natural, cultural y humano, contribuir a la solidaridad, respeto mutuo y participación de todos los actores implicados en este proceso, cooperar en la conservación, protección y puesta en valor del patrimonio natural y cultural, preservar la calidad del destino así como la capacidad de satisfacción del turista, mejorar la calidad de vida de la población local y el enriquecimiento sociocultural del destino por medio de la actividad turística, entre otras (Ciancaglini, 2015:17).

Y la **Ley N° 24375 de Convenio sobre la Diversidad Biológica** del año 1994 en Argentina, que promueve la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación adecuada (Ciancaglini, 2015:17).

En los siguientes años se van dando definiciones que llegan a la conclusión de que el **turismo sostenible** es un modelo económico basado en recursos naturales y culturales, y es en base a éstos que deben tomarse decisiones y planificar la actividad turística, teniendo en cuenta a la comunidad local, los turistas, las empresas y la **administración pública**. En el año 2002, la Secretaría de Turismo (SECTUR) del Gobierno de México, con el objetivo de promover el desarrollo del turismo sustentable afirma que éste debe *“conciliar, equilibrar y fomentar la equidad social, la sustentabilidad natural y la rentabilidad de la inversión pública, privada y social con el objeto de satisfacer las necesidades actuales de las regiones anfitrionas, de los inversionistas turísticos, de los prestadores de servicios y de los turistas, con el fin de proteger, fortalecer y garantizar las oportunidades de desarrollo en el futuro”*, esta concepción reconoce los intereses económicos de los actores involucrados remarcando que los beneficios económicos a futuro se basan en los aspectos naturales y culturales de los cuales dependen para la realización de la actividad

turística a largo plazo. En el mismo año, la Organización Mundial de Turismo (OMT) dice que *“el desarrollo sostenible consiste en lograr el equilibrio entre los objetivos sociales, económicos y ambientales”* contemplando las problemáticas sociales, en especial la pobreza de los pueblos receptores de turismo (Ciancaglini, 2015:16).

Sin embargo, en la definición actual de la OMT, el turismo sustentable o sostenible es aquel *“que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas”* (Ciancaglini, 2015:17).

También es importante mencionar en este contexto, la sanción de la **Ley Nacional de Turismo Nº 25997** del año 2005 en Argentina, que declara al turismo de interés nacional como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país, así como que *“El turismo se desarrolla en armonía con los recursos naturales y culturales a fin de garantizar sus beneficios a las futuras generaciones. El desarrollo sustentable se aplica en tres ejes básicos: ambiente, sociedad y economía”* (Ciancaglini, 2015:17).

Y siguiendo, en Argentina un instrumento más actual es el **Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 (PFETS)** publicado en el año 2005. El mismo se basa en cuatro premisas:

1. la **consolidación institucional del turismo**, para aumentar el nivel de desempeño en el sector turístico;
2. la **sustentabilidad**, como equilibrio entre el crecimiento económico compatible con la conservación de los recursos naturales y culturales;
3. el **desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional** atiende para consolidar y promover destinos actuales y emergentes mediante una planificación integrada y descentralizada; y
4. la **implantación de un sistema de incentivos y estímulos para el desarrollo turístico regional** destinado a estimular las obras públicas en todos sus niveles y la participación privada para el desarrollo sustentable del turismo (Ciancaglini, 2015:17-18).

Dicho plan es actualizado en el 2014, pasando a ser el **Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2025 (PFETS)** y convirtiéndose como herramienta sustantiva de una **política de Estado** que garantiza la conservación del patrimonio turístico nacional y un desarrollo turístico sustentable, de carácter federal e inclusivo (PFETS 2025, 2014:17)

Sin embargo los escasos éxitos alcanzados en relación al **desarrollo sostenible** y la preocupación ante el aumento de las inequidades sociales y económicas, el creciente deterioro ambiental y el incremento de las amenazas naturales, llevan a que en el año **2015**, en las Naciones Unidas, se apruebe la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, estrategia basada en la propuesta de acciones efectivas a partir de la formulación de **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs)** y metas específicas (Gudiño; 2018:306).

El logro de las metas propuestas para alcanzar los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs)**, depende del conocimiento que se tenga del paradigma de la complejidad y su relación con el desarrollo sostenible, la seguridad humana y el desarrollo territorial, como también de la forma de gestión necesaria para hacer efectivas las acciones propuestas (Gudiño; 2018:306)

Esta afirmación se sustenta en los resultados alcanzados en una serie de trabajos elaborados sobre desarrollo, complejidad, políticas públicas e instrumentos normativos y de gestión aplicados al Ordenamiento Territorial.

En este contexto es como en la provincia de Mendoza se planifican tres importantes políticas públicas que tienen en cuenta el ordenamiento territorial y el turismo sustentable, entre otros aspectos, y son las siguientes:

1- El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT), el cual es considerado como el primero en la historia de **Mendoza** y del resto de las provincias argentinas. El mismo fue promulgado el 31 de **agosto de 2017** bajo la **Ley N° 8999**.

La Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial (**SAyOT**), como sujeto responsable de la implementación de la Ley N° 8051, con el desarrollo del PPOT, marca el inicio de los procesos de **ordenamiento territorial** que tendrán que desarrollarse en Mendoza a partir de planes municipales, planes de áreas especiales, planes sectoriales, entre otros. Dicho Plan pone en relieve al Ordenamiento Territorial como **política de estado** (PPOT, 2017:11). El Plan tiene una vigencia de treinta (30) años y desde la fecha de su aprobación se distinguen tres instancias para poner en marcha sus acciones: el **corto plazo a 6 años**, el **mediano plazo a 18 años** y el **largo plazo a 30 años**.

Considerando su principal finalidad, en la presente investigación se analiza el PPOT de la Provincia de Mendoza con el fin de observar las propuestas y lineamientos que efectúa en temas de desarrollo sostenible y las posibles políticas públicas que puedan

llegar a surgir a futuro en el tema de turismo sustentable, todo esto a partir de un ordenamiento del territorial.

2- El Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT), el cual dentro del ámbito de la Dirección de Planificación Urbanística perteneciente a la Secretaría de Planificación, Infraestructura y Ambiente de la Municipalidad de **Ciudad de Mendoza**, se desarrolla la coordinación y elaboración del **Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT)**. Esta propuesta se presenta, de conformidad a la normativa, el 2 de **mayo de 2019** en Audiencia Pública en la sede municipal.

Para esto, en cumplimiento con la Ley provincial **8999/17** se replica y profundiza la metodología propuesta por el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT). Además, se establece una instancia de coordinación técnica y trabajo complementario intramunicipal como herramienta para el logro de los objetivos de un modo integral y consensuado, con participación continua y comprometida de las distintas áreas municipales. (PMOT, 2019:3).

El Plan Municipal de Ordenamiento Territorial busca establecer objetivos de **desarrollo sustentable del territorio**. Estos objetivos, agrupados en **once ejes principales**, son especificados y operativizados a través de la creación de **programas, lineamientos y proyectos** que sirven como instrumentos y estrategias para la concreción de los objetivos. En este sentido, la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza se propone avanzar en conjunto con la comunidad mendocina teniendo como finalidad la concreción de estos objetivos (PMOT, 2019:3).

Por otro lado, el PMOT considera que es de gran importancia para la Ciudad de Mendoza como **centro regional y turístico** la promoción de actividades diversas y la reactivación del microcentro como espacio de encuentro, diversidad y cultura, y sumando a esto, el incentivo para la conservación y restauración de bienes patrimoniales (PMOT, 2019:4).

3- Plan de Acción, UNICIPIO, el cual por decreto N° 177/16 artículo 1 se crea en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial el **Consejo de Coordinación de Políticas Públicas Socio-Ambientales para el Gran Mendoza**, "UNICIPIO" con las siguientes funciones:

- Sugerir al Poder Ejecutivo Provincial y Municipal medidas destinadas a la preservación y el desarrollo sustentable de los Municipios.

- Coordinar las acciones destinadas al desarrollo de proyectos para una gestión sustentable de las problemáticas de carácter interjurisdiccional.
- Darle tratamiento a problemáticas específicas a partir del trabajo de técnicas de apoyo.
- Coordinar los esfuerzos presupuestarios provinciales y de los municipios para incrementar el impacto positivo de las obras y programas a ejecutarse.

Para entender el proceso que lleva a la creación de UNICIPIO, es necesario retrotraerse en el tiempo y describir acontecimientos que llevan a pensar en ciudades sustentables en un futuro. Empezando por la región de América Latina y el Caribe (ALC) que ha alcanzado en los últimos treinta años el mayor grado de urbanización del planeta, presentando a nivel mundial el mayor porcentaje de población residiendo en áreas urbanas. Se espera que para el año 2050 el porcentaje alcance a casi el 89% de población de la región, representando un gran desafío en materia de planificación urbana y ambiental, mejoras en el sistema de transporte público y acceso a servicios básicos (UNICIPIO; 2016:14).

Por esto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera que para enfrentar los desafíos de sostenibilidad del crecimiento de la región, se requiere promover un enfoque integral basado en una visión de desarrollo urbano estratégico. Para ello, en el año 2010 se pone en marcha la **Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES)**. Esta iniciativa de asistencia técnica a los gobiernos de ciudades intermedias de ALC permite por medio de una rápida evaluación la identificación, organización y priorización de acciones de corto, mediano y largo plazo que permiten mejorar la calidad de vida de las ciudades latinoamericanas y alcanzar una **mayor sostenibilidad** (UNICIPIO; 2016:14).

El **Área Metropolitana de Mendoza (AMM)** se posiciona como el principal conglomerado urbano del oeste argentino, por lo que, en el año 2010 el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo acuerdan implementar la metodología de **Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES)** en ciudades de Argentina. En este marco, se incorpora en el año 2016 al AMM, trabajando de manera coordinada con el gobierno provincial y los gobiernos municipales para encauzar el futuro de la ciudad hacia su desarrollo sostenible (UNICIPIO; 2016:14-15).

Los **municipios de Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján y Maipú** que conforman el AMM se encuentran asociados a través de la figura del **UNICIPIO**, convirtiéndose en una herramienta imprescindible para el perfil competitivo

de la metrópoli y su desarrollo económico y social. El UNICIPIO como Consejo de coordinación favorece la aplicación de políticas públicas de alcance regional potenciando el papel que el AMM cumple en la red de ciudades y fortaleciendo la integración tanto a nivel nacional como internacional (UNICIPIO; 2016:16).

Por lo tanto, *el desafío del AMM es convertirse en una ciudad innovadora, funcional y ambientalmente sostenible para sus ciudadanos. Por ello, es indispensable contar con el compromiso y la voluntad política a largo plazo por parte del gobierno provincial, los gobiernos municipales y la sociedad civil para alcanzar estos objetivos* (UNICIPIO; 2016:16).

En cuanto a su concreción, a nivel institucional, el UNICIPIO tiene como meta unificar políticas públicas de los siete municipios del Área Metropolitana de la Provincia de Mendoza, según lo previsto en la Ley Provincial N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.

Y para terminar, el Plan de Acción, UNICIPIO se estructura bajo tres **ejes de desarrollo**, que se orientan a alcanzar estándares de sostenibilidad deseables para el AMM. Bajo cada eje se presentan una serie de **acciones de corto (5 años), mediano (10 años) y largo plazo (15 años)**, que contribuyen sustancialmente a los **objetivos del PPOT** y responden a los programas y subprogramas definidos en él.

B. Concepto de política pública de turismo sustentable

Las categorías que contiene la expresión **política pública de turismo sustentable** ya han sido explicadas conceptualmente. De ahí que, dando por entendido todos sus significados, se reflexiona acerca de las **políticas públicas** que son impartidas desde el Estado Nacional, y que incluyen al **turismo sustentable**, convirtiéndose las mismas en **política de Estado** y a las cuales tienen adhesión las provincias y los municipios.

Por ello se recurre en primera instancia a la ya mencionada **Ley Nacional de Turismo N° 25997** del año 2005 en Argentina, la cual crea una serie de organismos con el objetivo de coordinar con los niveles gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado, la gestión nacional del turismo. Además, se crea el **Comité Interministerial de Facilitación Turística**, que pretende armonizar la implementación de la política turística entre las diferentes áreas públicas, para lo que se crean:

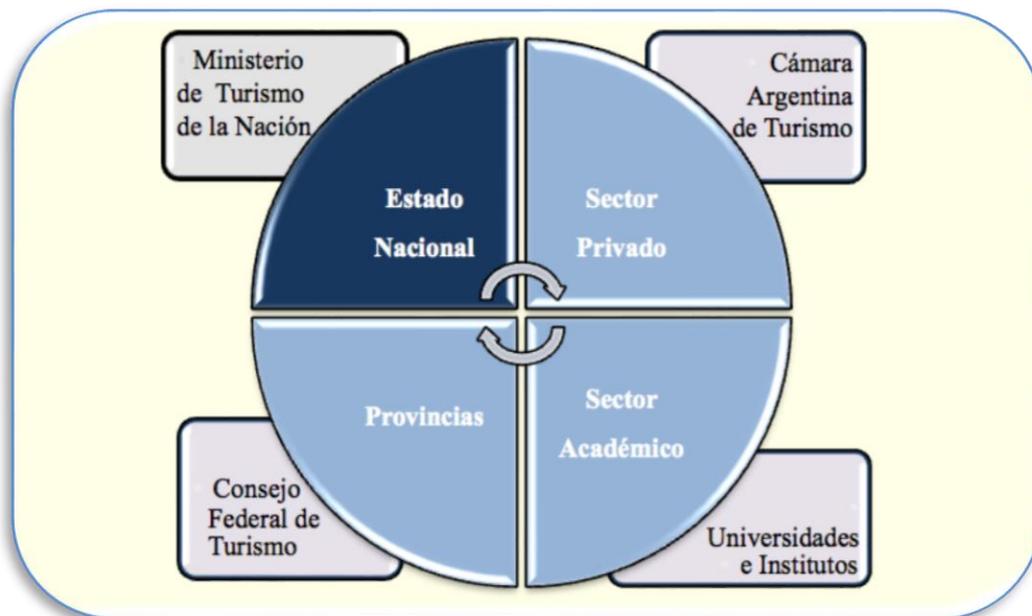
- el **Consejo Federal de Turismo**, integrado por las autoridades de cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y constituye un ente de consulta ante cuestiones específicas que hacen al turismo, tendiente a alcanzar una mayor armonización de la implementación de la política nacional;

- el **Instituto Nacional de Promoción Turística**, como ente de derecho público no estatal, con participación pública y privada, destinado a la promoción del turismo receptivo;
- el **Plan Federal Estratégico de Turismo**, con el objetivo de consensuar un modelo turístico a largo plazo entre los diferentes actores involucrados en la actividad (Schenkel, 2015b: 623).

Por otro lado, el **Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable PFETS** de carácter descentralizado y federal, constituye el principal instrumento del Ministerio de Turismo para el **diseño de las políticas turísticas nacionales**. En principio se desarrolla con un horizonte de planeamiento al año **2016**, y después, a partir de su actualización, al año **2020** y la última al **2025**. A partir de talleres regionales, en los cuales participan los actores públicos de los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y el sector académico, el PFETS consensua los ejes rectores en materia turística nacional a largo plazo, confeccionando un **Mapa Federal de Oportunidades Turísticas**, que permite orientar las estrategias de actuación en el territorio, optimizar el uso de recursos y delimitar horizontes temporales, acordados de manera participativa (Figura 7) (Schenkel, 2015b: 624).

Figura 7

El Estado Nacional como facilitador de la política turística nacional



Fuente: Elaboración en base a SCHENKEL, Érica (2015b) La política turística como alternativa económica en la Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, Vol. 13 (3), p. 624.

Además con la Ley N° 25997 el turismo deja de ser institucionalizado como actividad de ocio y recreación, según lo establecía la anterior Ley N° 14574/1958, para pasar a ser proclamado como una verdadera actividad económica, y en donde en su artículo 1: declara de **interés nacional** al turismo como **actividad socioeconómica, estratégica y esencial**, siendo ésta **prioritaria dentro de las políticas de Estado** (Schenkel, 2015b: 624).

Y para terminar, según Pulido Fernández (2007) sostiene que se debe apuntar a desarrollar un turismo con capacidad para generar una dinamización económica y social en el territorio local; a través de una política activa para implementar una distribución del ingreso producido por la actividad, y generar los mecanismos de inclusión de todas las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones, buscando la generación de una política consensuada y legitimada por la comunidad local (Cruz et al., 2015:73).

Por lo tanto, la conformación de una **política turística sustentable** implica *una reorientación de los modelos de desarrollo turístico basada en la preservación de los recursos, de los espacios en los que se lleve a cabo, que mejore la calidad de vida de sus habitantes y favorezca el uso educativo de los soportes naturales* Cruz et al., 2015:73).

CAPITULO III

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO TENDIENTES A FORTALECER EL PRINCIPIO DE SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

“Es preciso que mañana cuando el extranjero arribe a nuestro suelo, podamos llevarle a contemplar esas titánicas, y decirle con legítimo orgullo: ¡He aquí a los que nos dieron patria!”

Deber del patriótico. En El Diario, Mendoza, 23/5/1897, p.2.

3.1. PRESENTACIÓN DEL CERRO DE LA GLORIA

3.1.1. Reseña histórica

A. Historia, origen y evolución

Con el propósito de erigir un monumento conmemorativo de la campaña del Ejército de los Andes, durante la presidencia de Juárez Celman se dicta en 1888 la Ley Nacional N° 2270. Dicha ley disponía la suma de \$ 100.000 para su creación. Sin embargo, el proyecto no se concreta.

Debieron pasar varios años para que a comienzos de junio de 1902, un periódico local anuncie la intención del gobierno de erigir un monumento al General José de San Martín. Varios factores confluyen para marcar la urgencia de reparación que todavía pesaba en Mendoza. La desgastante polémica surgida de la propuesta de Julio Leónidas Aguirre había tocado fondo hacía pocos días, en el contexto de las pasadas fiestas mayas. Se refleja que ni Aguirre ni el Ateneo no dan ningún impulso al proyecto. Entonces el periodismo local señala la necesidad de no demorar por más tiempo la tarea de levantar un monumento (Favre, 2010:103-104).

Ello explica que la prensa comente con entusiasmo la intención del gobierno de construir tal monumento. Para entonces, era gobernador Elías Villanueva, quien había asumido el mando el 6 de marzo de 1901. Pertenecía a los **gobiernos de familias**, lo que indica que los Villanueva aportaron varios gobernadores. Contaba entre sus ilustres familiares a Nicolás Villanueva, quien había sido el primer gobernador en impulsar un monumento a San Martín en 1870. Ahora, Elías toma entre sus manos la tarea de materializar el anhelado monumento. La iniciativa había surgido de Fray Pacífico Otero, quien en el *tedium* de las fiestas julias, puso de relieve la deuda que aún tenía Mendoza para con el héroe. Señalando en su sermón: *“Invocando entonces la gratitud nacional y el cariño que Mendoza profesa al primero de nuestros héroes, formulo una plegaria republicana, una plegaria argentina –si aún me es lícito expresarme así- para que no tarde en llegar la hora en que podamos contemplar la estatua ecuestre de San Martín, señalando con su dedo los desfiladeros andinos por donde un día bajaron sus legiones para llevar el estandarte de la libertad hasta la línea del Ecuador en la América”* (Favre, 2010:105).

Siguiendo, recién en ocasión de organizarse los actos en celebración del Centenario de la Revolución de Mayo se retoma la idea y se dicta en 1909 la Ley Nacional N° 6286, que disponía en uno de sus artículos: **levantar en la ciudad de Mendoza un monumento al Ejército de Los Andes.**

El conjunto escultórico, de 16 metros de altura y realizado en bronce, es fundido en el Arsenal de Guerra de la Nación. Es obra del escultor uruguayo **Juan Manuel Ferrari** (1874-1916) quien para realizar este trabajo efectuó un minucioso estudio de las costumbres de la época sanmartiniana. Además colaboró con un equipo de artistas argentinos integrados por Juan Carlos Oliva Navarro, Víctor Garino, Víctor Calistri, Víctor Guarini y Víctor Cerini y el ingeniero José García encargado de la fundición del metal de la estatua ecuestre de José de San Martín. Previamente, Juan M. Ferrari elabora dos maquetas que en la propuesta final fusionó en una, bajo los consejos del perito Francisco Moreno, integrante de dicha comisión nacional que impulsó el monumento.

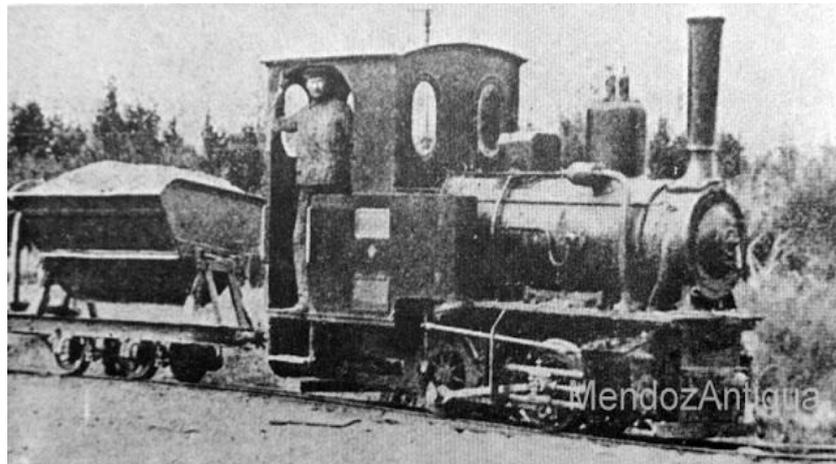
El monumento está emplazado en el actual **Cerro de La Gloria**, sector Oeste del Parque General San Martín, originalmente conocido como **Cerro del Pilar**; sobre un basamento de piedra traído de la Cordillera de los Andes. Y con sitio en la Ciudad de Mendoza, Argentina.

El día 19 de enero de **1912** tiene lugar la ceremonia de **colocación de la piedra fundamental del monumento**, pero la obra recién se inicia en enero de 1913 cuando el Poder Ejecutivo destinó el dinero necesario para su construcción.

Así es como un tren de trocha angosta acarreo los materiales hasta la cumbre del Cerro del Pilar, para construir el monumento. Lo cuenta el portal **Mendoza Antigua** en estos términos: *“Se destinan 120.000 pesos para el consolidado de la base y tratamiento de la superficie del camino de acceso a la cúspide del Cerro de la Gloria, licitándose la construcción de obras de mamposterías para la erección del Monumento al Ejército Libertador. Se tiende un ramal ferroviario de trocha angosta que partiendo desde la Estación Mendoza avanza por la prolongación de Avenida Las Heras (calle Juan B. Justo) y llega al cerro transportando los grandes bloques de la obra escultórica”* (Imagen 1) (Diario Digital Memo, 30 de noviembre 2019).

Imagen 1

Tren de trocha angosta acarrió los materiales hasta la cumbre del Cerro del Pilar



Fuente: Extraída del Portal Mendoza Antigua por Diario Digital Memo, 30 noviembre 2019.

En su base, como un mensaje patriótico-simbólico, se coloca un ladrillo perteneciente a la Pirámide de Mayo que es remitido por el Museo Histórico Nacional (Imagen 2)

Imagen 2

El monumento, en sus primeros tiempos



Fuente: Extraída del Portal Mendoza Antigua por Diario Digital Memo, 30 noviembre 2019.

El monumento es inaugurado durante la gobernación de Rufino Ortega (hijo), el **12 de febrero de 1914**, en el **97° aniversario de la Batalla de Chacabuco**. Ese día es declarado feriado provincial y se realiza una imponente ceremonia repleta de público, con desfile de tropas y sobrevolada por dos aeroplanos, de los pilotos Teodoro Fels y Mario Casale.

En la década de **1940** el Arquitecto **Daniel Ramos Correas** realiza la **remodelación del entorno del monumento** y se construye una amplia escalinata de acceso al mismo, con un **ofrendatorio y plaquetario** en la explanada anterior a la cumbre.

El Monumento del Cerro de la Gloria, su base y su entorno son declarados **Patrimonio Cultural de la Provincia de Mendoza** por Decreto **Nº 552/98**.

Y más recientemente, el Poder Ejecutivo Nacional declara a 124 esculturas de todo el país como **Monumento Histórico Nacional**. Entre ellas, la obra del Monumento al Ejército de los Andes, ubicado en el Cerro de la Gloria. Así lo dispuso mediante decreto **Nº 769/2019**.

B. Protección

A partir del **decreto 769/2019** la valoración que justificó la inclusión radicó en **aspectos histórico-testimoniales, urbano-arquitectónicos y paisajísticos ambientales**, además de reconocer los valores inmateriales que encierra.

Estableciendo en el **artículo 1°**: *Decláranse Monumentos Históricas Nacionales aquellas esculturas emplazadas en los espacios públicos del territorio nacional, que*

merezcan protección en los términos de la **Ley N° 12.665** y sus modificatorias en virtud de su valor patrimonial, conforme el detalle que efectuará la **COMISIÓN NACIONAL DE MONUMENTOS, DE LUGARES Y DE BIENES HISTÓRICOS**, en el marco de las competencias asignadas por la normativa vigente (CAMZA, 2020:2).

Por lo tanto, es motivo de consulta obligada a la **Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos**, tal como queda expresado en la **Ley N° 27.103/2015** (modificatoria de la Ley 12.665) en cuyo **artículo 3°** dice: *Incorpórese, a continuación del artículo 1° de la Ley 12.665, como artículo 1° ter el siguiente:*

Artículo 1° ter: Son atribuciones de la comisión:

- a) *Ejercer la superintendencia inmediata sobre los monumentos, lugares y bienes históricos nacionales y demás bienes protegidos en los términos de la presente ley, en concurrencia con las respectivas autoridades locales, cuando se trate de monumentos, lugares y bienes del dominio provincial o municipal;*
- l) *Intervenir con carácter previo y vinculante, aprobar o rechazar, y supervisar toda intervención material sobre los bienes protegidos;*

Por otro lado, es importante destacar que el conjunto conformado por el **Cerro de la Gloria con el Monumento al Ejército de Los Andes, el Eco Parque y el Teatro Griego Frank Romero Day** constituye un **sitio de valor patrimonial**. Como tal, existen **normas y procedimientos** que constituyen el único instrumento para orientar un modelo de crecimiento y desarrollo, además de una visión de Ciudad a futuro.

En síntesis, el **Cerro de la Gloria** es el lugar donde se encuentra el **Monumento al Ejército de los Andes**. Dicho monumento se encuentra ubicado en el **Parque General San Martín**, el **pulmón verde** más importante de la Ciudad de Mendoza. De ahí que, su legislación y procedimientos toman una mayor relevancia cuando se piensa en **mantener, preservar, conservar y proteger** este lugar tan emblemático. Para tales objetivos las **Leyes y procedimientos** más significativos son:

Provinciales

- **Ley 19** Creación del Parque General San Martín, noviembre de 1896 (Parque del Oeste)
- **Ley 5961/92** Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente.
- **Ley 6394/94** Área Ambiental Urbana Protegida.
- **Ley 6034/96 Modificatoria Ley 6133/99** Protección del Patrimonio Cultural.

- **Ley 552/98** Declaratoria de Patrimonio Cultural de la Provincia del Monumento al Ejército de los Andes, su base y su entorno.
- **Decreto Reglamentario 1882/2009**, artículo 2º: *La Dirección de Patrimonio Cultural dependiente de la Secretaría de Cultura de la Provincia de Mendoza será la autoridad de aplicación de las normas para la gestión del Patrimonio Cultural conforme a los principios de la delegación enunciados en la Ley Nº 3909. Será asimismo autoridad técnica responsable de establecer las “Guías de Procedimientos”, destinadas a facilitar el cumplimiento de las normas para la gestión del patrimonio cultural, actualizarlas y modificarlas conforme lo establece el presente.*
- **Decreto Nº 2307/2017** “Se declara Parque Histórico al actual Parque General San Martín y todos los bienes culturales, materiales e inmateriales, que se relacionan con ese espacio y ambiente”.
- **Prensa Gobierno de Mendoza, 01/08/2019** La **Dirección de Parques y Paseos Públicos** firmó un convenio marco con la **Fundación CO.LO.BA.** (Coordinación los Barrancos), que funciona en el departamento de Godoy Cruz, para dar tratamiento a la clasificación y separación final diferenciada de los residuos sólidos urbanos en el principal pulmón verde de Mendoza. Tiene como objetivo “*generar conciencia, a través de acciones y actividades destinadas a la preservación, conservación y mejoramiento de las distintas áreas del Parque General San Martín y el Cerro de la Gloria*”.

Nacionales

- **Ley 12665/40** Creación de la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos **Modificatoria Ley Nº 27.103/2015** COMISIÓN NACIONAL DE MONUMENTOS, DE LUGARES Y DE BIENES HISTÓRICOS.
- **Decreto 1063/1982** Protección de bienes del Estado de más de 50 años.
- **Ley 25197/99** Régimen del Registro del Patrimonio Cultural de la Nación
- **Decreto 769/2019** Declaración de Monumento Histórico Nacional a la obra del Monumento al Ejército de los Andes, ubicado en el Cerro de la Gloria.

3.1.2. Aspectos socio-económicos

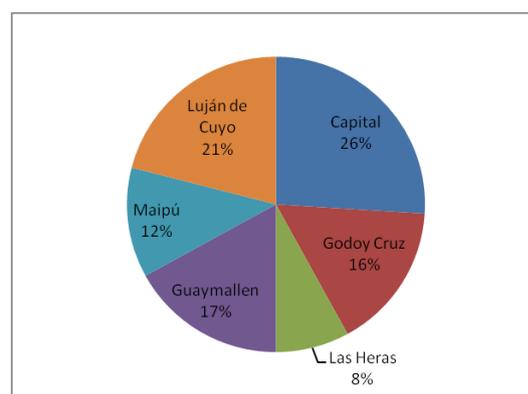
A. Actividades económicas

La presente investigación toma como período de estudio los años 2016 al 2019. Por lo que los datos estadísticos que comprenden los siguientes temas están incluidos en dicha fecha. En tanto, se ha recurrido a años previos con la finalidad de identificar antecedentes o evaluar trayectorias. Además no se continuó el estudio a partir del 2020 debido que el aislamiento social obligatorio provocado por la pandemia Covid-19 alteró profundamente, entre otras actividades, las relacionadas con el turismo.

Hasta entonces, la Ciudad de Mendoza presentaba una importante participación sobre el **Producto Bruto Geográfico (PBG)** de la provincia. El Producto Bruto Geográfico expresa *el valor monetario de la producción de bienes y servicios de una región durante un período determinado de tiempo*, en este caso un año. Por lo que su participación sobre el PBG provincial era del 17%, siendo el departamento con mayor peso relativo a nivel global. Dentro de la zona denominada Gran Mendoza, la participación ascendía al 26%. La tendencia era estable si mirábamos la información disponible desde el 2004 al 2015 (Figura 1). (PMOT, 2019:173).

Figura 1

Participación relativa en PBG del Gran Mendoza - Valor Agregado Bruto por departamento (en miles de pesos de 1993).



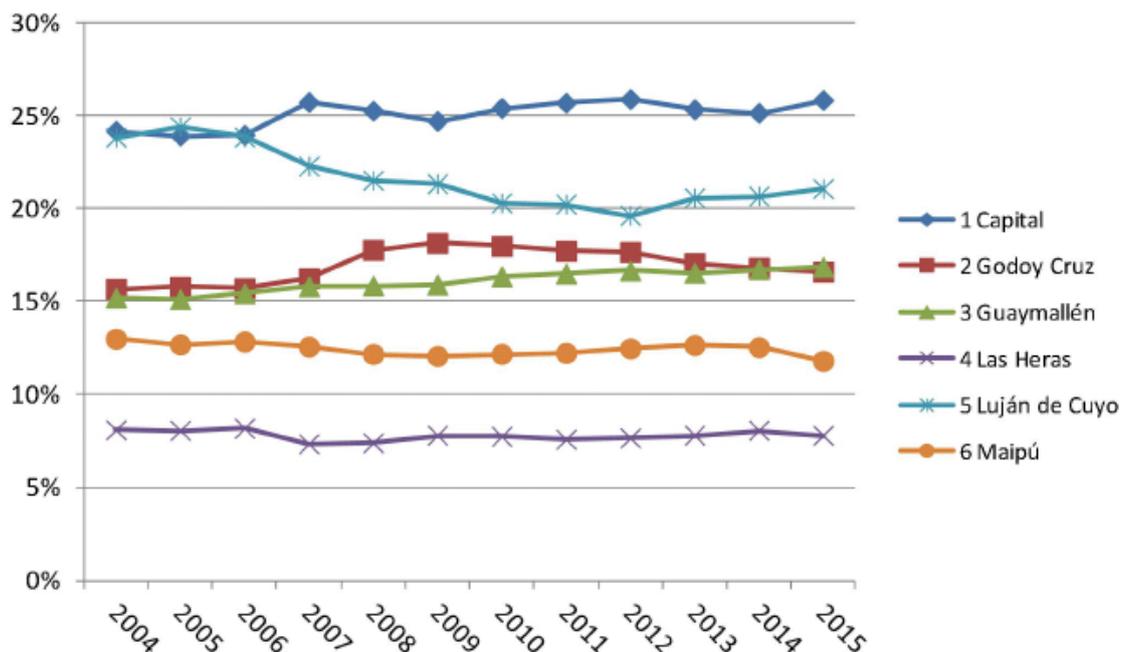
Fuente: Elaborado en base al Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, 2017, (PMOT, 2019:174).

Además, se observó un crecimiento leve de la participación del Gran Mendoza dentro de la economía provincial, pasando del 60% al 65% tomando las puntas de la serie analizada.

Asimismo, **Ciudad de Mendoza** era el centro económico más importante dentro del Gran Mendoza (Figura 2).

Figura 2

Evolución de la participación relativa en PBG del Gran Mendoza – Valor Agregado Bruto por departamento (en miles de pesos de 1993).

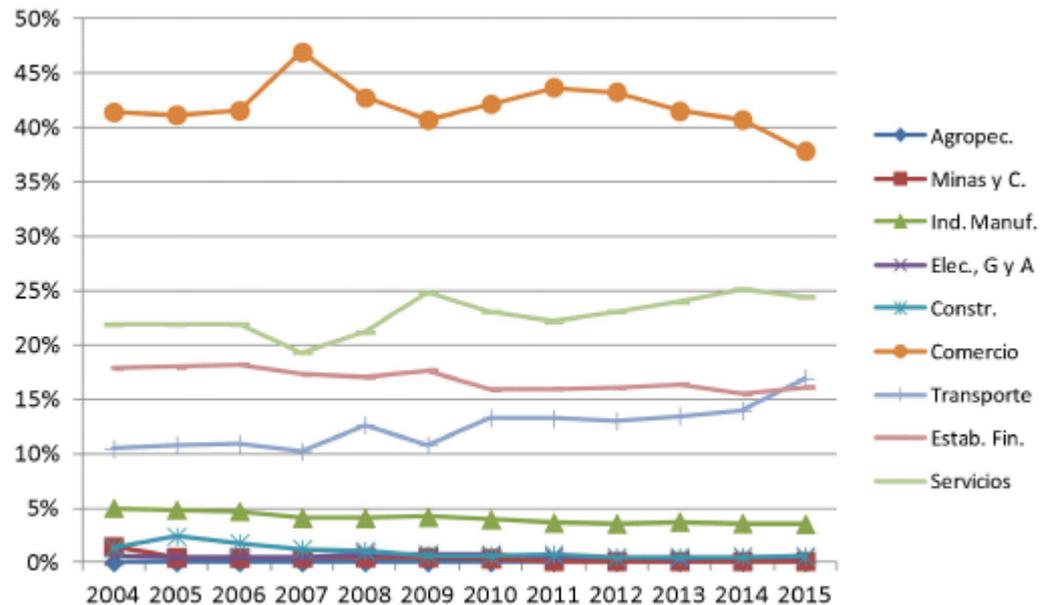


Fuente: Elaborado en base al Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, 2017, (PMOT, 2019:175).

La profundización del análisis según el perfil de la **matriz productiva** del municipio, arrojó como resultados que los componentes de actividades más importantes eran los que estaban relacionados con **el comercio, los servicios y los establecimientos financieros. Transporte** también era un rubro que tiene importancia relevante en la matriz. Todos estos rubros presentaban comportamientos relativamente estables en el periodo 2004-2015. **Comercio**, seguía siendo el que mayor peso relativo tenía, aunque se observaba un leve decrecimiento en su participación relativa, desde 2011 en adelante (Figura 3).

Figura 3

Evolución de la matriz productiva de Ciudad de Mendoza - Valor Agregado Bruto por actividad (en miles de pesos de 1993).



Fuente: Elaborado en base al Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, 2017, (PMOT, 2019:175).

a. El turismo y su potencialidad

El turismo representaba a nivel mundial según datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), una de las actividades económicas con más crecimiento en el último tiempo. Las llegadas de turistas internacionales en el mundo se movieron de cifras del orden de los 25 millones en 1950, a 278 millones en 1960, 674 en 2000 hasta llegar a los 1.235 millones en 2016 con un 3,9% de crecimiento en relación al 2015. A su vez los ingresos crecieron también en el tiempo llegando de 25 millones de dólares en 1950, a 1.220 millones en 2016. La mayoría de los destinos se beneficiaron debido a una mayor demanda de viajes, a una mejora en la conectividad aérea y al abaratamiento de los costos de transporte. En América el aumento fue del 3%, casi en línea con el total a nivel mundial (PMOT, 2019:181).

Dentro de América, América del Sur lideraba los resultados por subregión en llegadas de turistas. El país que más se destacó por su tasa de crecimiento fue Chile, y el de mayor tamaño fue Brasil. Argentina se ubicaba en tercer lugar en cantidad de turistas, luego de Brasil y Chile, recuperando terreno en términos de crecimiento porcentual en el 2016 luego de dos años de caída (PMOT, 2019:183).

Este comportamiento de crecimiento del turismo a nivel mundial registrado hasta el año 2019 también se observó en términos generales en nuestro país. En **Mendoza** y en **Ciudad de Mendoza** la actividad de servicios relacionados al sector turismo tuvo un gran peso relativo entre los sectores que conformaban la actividad económica de la capital, teniendo en cuenta el PBG (PMOT, 2019:186).

Al comparar la composición del PBG provincial en los años 1991 y 2016 se observó que, en esos 25 años, el sector Industrias Manufactureras perdió 9,2 puntos porcentuales o que el sector Construcciones aportó 3,6 puntos porcentuales menos al PBG en 2016. Mientras que entre los sectores que aumentaron su participación dentro del PBG se encontraban el **Comercio, Restaurantes y Hoteles**, el cual ganó 8,2 puntos porcentuales; **Transporte y Comunicaciones** que aportó 5,3 puntos porcentuales más; y **Servicios Comunales, Sociales Personales** que aportó 2,9 puntos porcentuales más (Tabla 1) (PMOT, 2019:186).

Tabla 1

Variación del aporte de cada sector al PBG de la Provincia de Mendoza entre 1991 y 2016

SECTOR DE ACTIVIDAD	PUNTOS PORCENTUALES
Agropecuario	-2,1%
Explotación Minas y Canteras	-1,3%
Industrias Manufactureras	-9,2%
Electricidad, Gas y Agua	-0,8%
Construcciones	-3,6%
Comercio, Restaurantes y Hoteles	8,2%
Transporte y Comunicaciones	5,3%
Establecimientos Financieros	0,6%
Servicios Comunales, Sociales y Personales	2,9%

Fuente: Elaborado en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, DEIE, (PMOT, 2019:186).

Con respecto al crecimiento del PBG, éste creció a una tasa promedio anual de 1,9% entre 1991 y 2016, no tomó en cuenta el crecimiento de los años 2003 y 2004. Los motores del crecimiento de la economía de la Provincia de Mendoza en los últimos 25

años fueron los sectores **Transporte y Comunicaciones, Servicios Comunales, Sociales y Personales y Comercio, Restaurantes y Hoteles.**

b. Situación del turismo en la Ciudad de Mendoza

La Ciudad de Mendoza, **Capital Internacional del Vino**, y como centro regional de actividades era el departamento en donde se concentraba el desarrollo de actividades turísticas de la provincia. Y como tal, existían atractivos turísticos y circuitos que desde los entes oficiales se trataban de promocionar, y otros que tradicionalmente habían sido objeto de atención de los turistas. Entre ellos que se podían señalar el **Centro de Ciudad de Mendoza**, el Valle de Las Leñas, Los Penitentes y la zona de alta montaña en invierno, las bodegas vitivinícolas y el turismo aventura (rafting, cabalgatas, caminatas, ascenso a cerros) en el Valle de Uco, San Rafael, Potrerillos y Uspallata (PMOT, 2019:188).

Para atender a los turistas que llegaban a la ciudad, la municipalidad contaba con un **Centro de Informes** ubicado estratégicamente en la esquina de Calle Garibaldi y Avenida General San Martín, donde por año se registraban más de 50.000 personas. Del mismo se podía obtener la siguiente información:

- Periodo de análisis: **año 2018 de enero a julio.**
- Atención de personas: **más de 20.000 personas.**
- Personas atendidas: **67,67%** eran argentinos principalmente de las provincias de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe; **28,30%** eran extranjeros de Chile, Brasil, entre otros; y el **4,03%** eran mendocinos.
- Motivo de la visita a la Ciudad de Mendoza: **83,6%** de los encuestados era por visita y lo hacían por **recreación y recomendación.**
- Movilidad utilizada: **50,82%** viajaba en **auto propio**; **25,85%** utilizaba **avión**; y **22,19%** lo hacía en **ómnibus.**
- Hospedaje: **25,12%** se hospedaba en **hoteles tres estrellas**; también se observaba un aumento en la elección de otro tipo de alojamientos no registrados, como **CoachSurfing**, donde se trataba de compartir todo al 100% y los anfitriones recibían a los viajantes para ayudarles en su viaje, enseñarles su región y cultura. Mientras que el fin de **Airbnb** era puramente económico, es decir, el host o anfitrión lo hacía con fines de lucro.
- Estadía promedio: entre **3 o 4 noches.**
- Compañeros de viaje: **42,62%** en familia; **30,07%** en pareja; y **12,76%** con amigos.

-
- Visitan por 1º vez Mendoza: 76,66% de los encuestados.

3.2. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO SEGÚN LA VISIÓN FUERTE O DÉBIL DE SUSTENTABILIDAD

3.2.1. Diseño Metodológico

A. Presentación de los referentes entrevistados

En la presente investigación se realizaron entrevistas abiertas a personas que tienen una relación directa con el objeto de estudio, es decir, las políticas públicas de turismo sustentable y que pertenecen a órganos estatales y empresa privada. Dichas entrevistas se llevaron a cabo durante el mes de diciembre del año 2019 (Anexo I), y los principales antecedentes de los entrevistados son:

- Silvia Cristina Mengarelli, actualmente **Directora de Desarrollo Turístico del Ente Mendoza Turismo (EMETUR)**, Gobierno de Mendoza, desde diciembre de 2015. Con experiencia de haber trabajado como **Gerente Bodega El Rosal**, Tanino Argentina S.A., San Rafael-Mendoza durante los años 2004-2006 y haberse desempeñado como **Responsable Área Turismo - Eventos**, Bodegas Valentín Bianchi, San Rafael- Mendoza durante los años 1997-2006, entre los más relevantes.
- Arquitecto Ricardo Mariotti, actualmente **Director de Parques y Paseos Públicos**, dependiente de la Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial, Gobierno de Mendoza. Entre lo más destacable es su participación en la creación de diversas **ordenanzas** siendo la más importante el Código Urbano de Edificación, como así también la de **Ocupación y Uso del Suelo del Departamento de Godoy Cruz**.
- Nicolás Martín Lamacchia, actualmente **empleado administrativo** en la Secretaría de Turismo y Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza. **Político y Dirigente desarrollista** de Mendoza y como tal tiene tres publicaciones cuyos títulos son *“El turismo sin valor agregado equivale a exportar uvas sin hacer el vino”*, *“Acciones para lograr el desarrollo”* y *“Perspectiva de Mendoza hacia el desarrollo”*, disponibles en Visión Desarrollista, página web <https://www.visiondesarrollista.org/author/nlamacchia/>

- Carmen Caballero, **docente** y actualmente **secretaria de la Empresa de Viajes y Turismo “El Oro Negro”**, encargada de la venta de pasajes para realizar circuitos educativos como es el **Circuito Histórico Sanmartiniano** entre los más destacados. Dicho circuito consiste en conocer Sala de la Bandera, Solar y Museo General San Martín, **Monumento al Ejército de los Andes - Cerro de la Gloria** y Campo Histórico El Plumerillo. La empresa se resalta y enmarca con la siguiente idea: *La idea de promover estos circuitos no es sencillamente un viaje escolar más, sino de resaltar nuestra historia, nuestra cultura, nuestra idiosincrasia de manera divertida y dejando un mensaje a nuestros chicos. ¡Remarquemos todo lo bueno que tenemos a nuestro alrededor!*

B. Presentación de los encuestados

Se realizó un total de 20 encuestas a turistas de procedencia local, nacional e internacional que visitaron el Cerro de la Gloria durante el mes de febrero del año 2020.

Las encuestas fueron anónimas y los turistas tenían distintas edades con ocupaciones en diversos sectores. Las mismas constaron de 10 preguntas dicotómicas cuyas respuestas eran SI o NO (Anexo II).

C. Presentación del PPOT - PMOT y UNICIPIO

Este trabajo de Tesina analizó tres políticas públicas que en forma directa o indirecta tienen en cuenta un **turismo sustentable para el Área Metropolitana de Mendoza**. Las mismas son:

1-Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT): se analizaron cuatro programas significativos con sus respectivos subprogramas y proyectos.

Programa 1: Coordinación de la Políticas Públicas vinculadas al Territorio

Subprogramas

SubP1 B: Gestión Integrada del Área Metropolitana de Mendoza

Proyectos

PY3: Gestión del riesgo aluvional y sísmico

PY4: Manejo del piedemonte

PY6: Valoración del patrimonio cultural tangible e intangible

Programa 3: Gestión Integrada del Hábitat

Subprograma

SubP3 B: Áreas Prioritarias de Intervención Socio- Territorial

Proyecto

PY2: Intervención integrada en áreas con deterioro ambiental y/o riesgos

Programa 4: Mitigación de Riesgos ante amenazas Naturales y Antrópicas

Subprograma

SubP4 B.: Conservación de la biodiversidad

Proyectos

PY2: Rescate, conservación, promoción y difusión del patrimonio natural tangible e intangible

PY3: Remediación de pasivos ambientales.

PY4: Promoción de la Forestación urbana y de caminos a partir de especies adaptadas o autóctonas.

PY7: Proyecto educativo y materiales didácticos sobre biodiversidad.

Programa 7: Gestión integrada de los Recursos Hídricos y del Territorio

Subprograma

SubP7 C. Gestión Integrada de Agua para el Sistema Urbano

Proyectos

PY1: Drenaje Urbano

PY2: Mejora de las redes de distribución de agua potable

2-Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT): se analizó en la sección de Modelos territoriales, más precisamente en Modelo Realizable los Ejes:

Eje 4 el Programa de desarrollo y mantenimiento de espacios públicos

Proyectos

70- Espacios públicos en el piedemonte y

71- Parque integrador Ecoparque - La Favorita

Eje 9 el Programa de puesta en valor del patrimonio de Ciudad de Mendoza

Proyecto

187- Circuito Sanmartiniano

Eje 9 el Programa de reactivación de grandes espacios culturales

Proyecto

202- Revitalización del Teatro Griego Frank Romero Day

Eje 10 el Programa de desarrollo turístico del piedemonte

Proyecto

206- Desarrollo económico y turístico del piedemonte

Eje 10 el Programa de mejoras turísticas en la ciudad

Proyecto

211- Modernización y ampliación del centro de informe turístico

3-Plan de Acción UNICIPIO: el mismo se estructura bajo tres Ejes, por lo que a partir de esto se analizaron los siguientes Ejes:

Eje I Desarrollo Ambiental Sostenible

-Línea de acción 1 Gestión de Riesgos y Resiliencia Urbana del Área Metropolitana de Mendoza (AMM)

Proyectos

1.1. Análisis de riesgo en el AMM

1.5. Infraestructura para el riesgo aluvional en el Piedemonte

-Línea de acción 4 Planificación Hídrica Integrada

Proyectos

4.1. Desarrollo de un plan de manejo integral del Recurso Hídrico

4.3. Formulación de Plan Director de Drenajes Pluviales del AMM

Eje II Desarrollo Socioeconómico Integrado

-Línea de acción 5 Desarrollo del Capital Humano

Proyecto

5.2. Formación de Recursos Humanos para el Turismo Sostenible

-Línea de acción 10 Turismo Sostenible

Proyecto

10.4. Promoción de la Ruta Sanmartiniana

Eje III Desarrollo Urbano-Funcional Equilibrado

-Línea de acción 16 Conservación y Desarrollo de la Infraestructura Natural

Proyecto

16.1. Desarrollo de la Infraestructura Verde, Parques Urbanos y Áreas de fragilidad.

3.2.2. Análisis de la Visión Fuerte y la Visión Débil de sustentabilidad

Del supuesto de la presente investigación “Las políticas públicas de turismo tienden a fortalecer el principio de sustentabilidad ambiental a partir de la visión fuerte o débil que se tenga de tal principio” se han operacionalizado las variables visión fuerte y visión débil en tres categorías cada una. A continuación, se muestra un cuadro con las tres categorías elegidas en cada una de las variables:

VISIÓN FUERTE	VISIÓN DÉBIL
a-Concepto Ecocéntrico	a-Concepto Antropocéntrico
b-Capital Natural Crítico	b-Capital Humano
c-Concepto Sistémico	c-Concepto Mecanicista

A. Visión Fuerte (VF): se observa y describe a partir de las siguientes categorías:

a. Concepto Ecocéntrico: sostiene que el entorno natural prevalece y actúa en sí mismo independientemente de la acción del ser humano.

1-Opinión de los entrevistados

La Directora de Desarrollo Turístico del Ente Mendoza Turismo (EMETUR) sostiene que el Cerro de la Gloria forma parte del “**pulmón verde**” que comprende también al Parque General San Martín.

“Ocupa un lugar muy importante porque está vinculado con uno de los pulmones verdes más importantes del país el Parque Gral. San Martín”.

(Silvia Cristina Mengarelli, Directora de Desarrollo Turístico de EMETUR)

Asimismo, destacó el entorno natural al hablar de que existe una preocupación constante por la realización de proyectos que tienen como destino el **área natural** donde está inserto el Cerro de la Gloria y que a la vez satisfaga al turista que lo visita.

“En estos últimos años se ha tratado de intervenir la mayor cantidad de áreas como para mejorar y avanzar en cada una de ellas. El tiempo no alcanza, pero hay proyectos que tienen continuidad, sobre todo en esa zona”.

(Silvia Cristina Mengarelli, Directora de Desarrollo Turístico de EMETUR)

El Director de Parques y Paseos Públicos al referirse al Plan Municipal de Ordenamiento Territorial manifestó que tanto el Parque General San Martín como el Cerro de la Gloria son considerados dentro de la categoría de Parques Públicos por lo que son como una **reserva natural** tomando el carácter de ecocéntrico.

“Sí estamos incorporados en el PMOT de la Ciudad de Mendoza. Si bien es un gran lote dentro del terreno municipal la particularidad es que son Parques Públicos y como tal hay una zona dentro del PMOT y dentro de las zonificaciones propias que es considerada como zona Parque y donde está incluido el Cerro”.

(Arq. Ricardo Mariotti, Director de Parques y Paseos Públicos)

Al mismo Director cuando se le preguntó sobre la existencia de alguna política pública de turismo sustentable dentro de su área de gestión sostuvo que en la década de los '90 el Parque fue declarado como un **Área Ambiental Protegida**, por constituir una reserva natural forestal y con una fauna propia de este parque y como tal tiene una reglamentación para la administración de estos recursos naturales.

“A partir de la década del '90 fue declarada Área Urbano Ambiental Protegida y empezó a tener un turismo sustentable. Por eso es que tenemos una reglamentación donde se establecen determinados parámetros y actividades que se pueden desarrollar. Es lo que le permite jugar dentro de esta franja de sustentabilidad”.

(Arq. Ricardo Mariotti, Director de Parques y Paseos Públicos)

El **City Tour** de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza cuando hace el recorrido al Cerro de la Gloria su audio-guía describe y resalta el **paisaje mendocino** con un alto nivel de ecocentrismo, es decir, el medio natural es el dominante de todo.

“En el bus turístico se puede apreciar todo, desde el audio-guía que tiene el vehículo que comienza a hablar del Cerro sobre su geografía, del Piedemonte y de la montaña,

y de las plantas autóctonas, del Parque General San Martín y cómo éste es artificial; y ya llegando al Cerro se comenta sobre el monumento”.

(Nicolás Martín Lamacchia, empleado de la Secretaría de Turismo y Cultura, Municipalidad de la Ciudad de Mendoza)

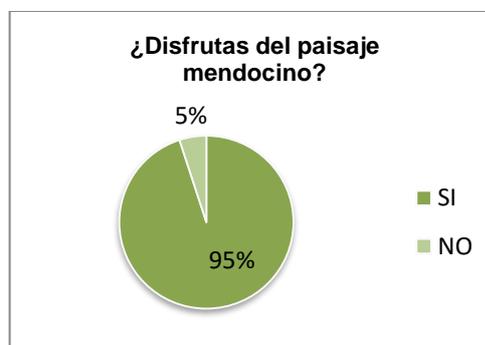
Y por último, la **Batea “El Oro Negro”** también promociona la Ciudad de Mendoza desde sus áreas naturales como son las plazas urbanas, centro cívico, el Parque General San Martín hasta llegar al Cerro de la Gloria, prevaleciendo el ecocentrismo sobre todo en dicho Cerro.

“Primero se va por el paisaje, porque se llega hasta ahí. Se inicia en una plaza en el área urbana, después se visita el barrio cívico, se hace el Parque General San Martín y finalmente se llega al Cerro”.

(Carmen Caballero, Secretaria de la Empresa de Viajes y Turismo)

2-Turistas encuestados

El 95% de los turistas manifestó estar disfrutando del paisaje mendocino demostrando así la valorización de un paisaje natural con predominio del mismo.



Elaboración propia en base a datos extraídos de la Encuesta a turistas, febrero 2020.

b. Capital Natural Crítico: se prioriza la protección de todos los recursos naturales.

1-Opinión de los entrevistados

La Directora de Desarrollo Turístico del Ente Mendoza Turismo (EMETUR) manifestó la importancia que tiene el Plan de Ordenamiento Territorial que lleva a tener en cuenta todo el Piedemonte considerándolo como un área natural crítica y al cual se debe cuidar y habitar con prudencia.

“Primero es potestad del Ordenamiento Territorial, y una vez resuelto eso tener identificado los perfiles de las personas que habitan”.

(Silvia Cristina Mengarelli, Directora de Desarrollo Turístico de EMETUR)

El Cerro de la Gloria también representa un capital natural crítico y por ello el Director de Parques y Paseos Públicos se expresó sobre los problemas de desmoronamientos y erosiones que se dan ahí, justificando así las publicaciones que salieron en los medios de comunicación donde se mencionó un posible “abandono”.

“Tenemos el tema de las erosiones que son propias y que al no tener buena estabilidad se producen los desmoronamientos”.

(Arq. Ricardo Mariotti, Director de Parques y Paseos Públicos)

Es importante destacar lo anterior porque cuando habló acerca de la Ley del Piedemonte 2020 tenía amplio conocimiento de la misma y más si tiene en cuenta que el Cerro de la Gloria es parte del piedemonte y como tal es un recurso natural que tiene que ser protegido.

“Ley del Piedemonte, la cual establece que más del 70% del mismo no se habilitaría para nuevas urbanizaciones, seguramente se podrán terminar aquellas que se regularicen dado que hay mucha irregularidad dentro de las construcciones que aparecieron sin respetar ningún tipo de desagües aluvionales, además se pobló sectores donde se afectó mucho la parte de flora y fauna. Todo esto ha sido evaluado y a partir de esta nueva ley se va a regularizar en qué sectores se puede construir y en cuáles no”.

(Arq. Ricardo Mariotti, Director de Parques y Paseos Públicos)

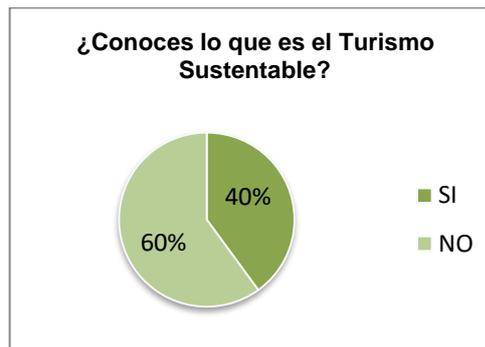
La Secretaría de Turismo y Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza sostuvo que pensar en políticas públicas para un turismo sustentable es trabajar en un entorno natural que se extiende hasta el piedemonte y como oasis tiene que ser administrado desde la sustentabilidad respetando por encima de todo los recursos naturales. Por lo que tiene en cuenta los Planes Estratégicos de Turismo que están a nivel nacional y provincial.

“Mendoza tiene un Plan Estratégico de Turismo, que está abocado a uno sostenible en el tiempo. Que está enmarcado en un Plan Provincial y Federal de Turismo Sostenible”.

(Nicolás Martín Lamacchia, empleado de la Secretaría de Turismo y Cultura,
Municipalidad de la Ciudad de Mendoza)

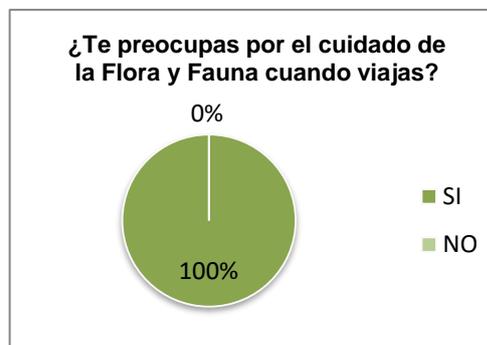
2-Turistas encuestados

Un 60% de los turistas no conoce lo que es Turismo Sustentable, aunque el 40% tiene conciencia de cuidar los recursos naturales y por consiguiente de incrementar el capital natural crítico.



Elaboración propia en base a datos extraídos de la Encuesta a turistas, febrero 2020.

Paralelamente, el 100% de los turistas expresó que sí le preocupa y mucho el cuidado de la Flora y Fauna cuando viaja.



Elaboración propia en base a datos extraídos de la Encuesta a turistas, febrero 2020.

3-Referencias en PPOT, PMOT y/o UNICIPIO

El **Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT)** contiene programas, subprogramas y proyectos en relación con el Cerro de la Gloria y por lo que se observa una estrecha relación con el recurso natural que ahí existe.

Programa: **Coordinación de Políticas Públicas vinculadas al Territorio**

Subprograma: **SubP1 B: Gestión Integrada del Área Metropolitana de Mendoza (AMM)**

Proyectos:

PY3: Gestión del riesgo aluvional y sísmico

PY4: Manejo del piedemonte

PY6: Valoración del patrimonio cultural tangible e intangible

Programa: **Gestión integrada de los Recursos Hídricos y del Territorio**

Subprograma: **SubP7 C: Gestión Integrada de Agua para el Sistema Urbano**

Proyectos:

PY1: Drenaje Urbano y

PY2: Mejora de las redes de distribución de agua potable

Programa: **Mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas**

Subprograma: **SubP4B: Conservación de la biodiversidad.**

Proyectos:

PY2: Rescate, conservación, promoción y difusión del patrimonio natural tangible e intangible;

PY4: Promoción de la Forestación urbana y de caminos a partir de especies adaptadas o autóctonas; y

PY7: Proyecto educativo y materiales didácticos sobre biodiversidad

En el **UNICPIO** se observan líneas de acción donde el Cerro de la Gloria por pertenecer al Área Metropolitana de Mendoza (AMM), se ve alcanzado por las mismas.

Eje I Desarrollo Ambiental Sostenible

Línea de acción 4- Planificación Hídrica Integrada

Proyectos

4.1. Desarrollo de un Plan de Manejo Integral del Recurso Hídrico

Contempla el desarrollo de infraestructura para la recarga de acuíferos en la **zona del piedemonte**; reservorios de agua para brindar al sistema hídrico la posibilidad de flexibilizar el riego en cuanto a cantidad y oportunidad del recurso pudiendo gestionar la entrega fuera del tiempo de turnado establecido por el sistema matriz.

4.3. Formulación de Plan Director de Drenajes Pluviales del AMM

Evalúa los Sistemas de Drenaje Urbano de Bajo Impacto (trincheras de infiltración o micro reservorios de detención) para su incorporación en todo nuevo desarrollo urbano. Como también incorporar las especificaciones necesarias para la ejecución e implementación de los sistemas de bajo impacto en todas las operatorias del Instituto Provincial de la Vivienda.

Eje III Desarrollo Urbano-Funcional Equilibrado

Línea de acción 16- Conservación y Desarrollo de la Infraestructura Natural

Proyecto

16.1. Desarrollo de la Infraestructura Verde, Parques Urbanos y Áreas de fragilidad.

Propone establecer “ámbitos de actuación prioritaria” en los espacios de oportunidad identificados en la huella urbana para la obtención de nuevas zonas verdes, que contribuyan a revertir el déficit de espacios libres y zonas verdes. Ya que el análisis realizado sobre el grado de cobertura de estos espacios de proximidad en la huella urbana del AMM deja en evidencia las zonas no cubiertas por esta dotación en un perímetro menor de 600 m (15-20 minutos caminando).

c. Concepto sistémico: sostiene que la economía, la sociedad y el ambiente constituyen un sistema cuyas partes son interdependientes e interactúan entre sí.

1-Opinión de los entrevistados

La Directora de Desarrollo Turístico del Ente Mendoza Turismo (EMETUR) sostuvo que las personas que habitan en las zonas turísticas forman parte de los proyectos que el organismo elabora para los destinos turísticos y los cuales tienen que estar en armonía con la sustentabilidad económica y ambiental del lugar.

“Preservar nuestro destino tiene que ver primero con la población, con el entorno y con el turismo. Consideramos que, en las regiones, el residente o las comunidades locales tienen que formar parte de los proyectos, así se hacen parte de eso se apropian para cuidarlos, mostrarlos y sostenerlos en el tiempo”.

(Silvia Cristina Mengarelli, Directora de Desarrollo Turístico de EMETUR)

La Batea “El Oro Negro” al iniciar su recorrido por la Ciudad de Mendoza da una explicación teniendo en cuenta el aspecto económico, social y sobre todo el ambiental de la provincia. Todo en pro de un turismo sustentable al que apunta la empresa.

“Se explica la geografía, por supuesto, la ubicación de Mendoza, la diagramación y como se ha ido construyendo la ciudad. Se comienza con la plaza Pedro del Castillo, que nosotros le decimos la ciudad vieja, ahí se explica y se hace un paseo donde se ven las Ruinas de San Francisco y desde ahí se inicia el recorrido hasta la Casa de Gobierno y se pasa por las plazas San Martín, España, etc.”.

(Carmen Caballero, Secretaria de la Empresa de Viajes y Turismo)

Además resaltó el Proyecto Educativo Cultural aprobado por la Dirección General de Escuelas (DGE), destacando la importancia del mismo en el plano social. Afianzando de esta forma la sustentabilidad social, que junto con el económico y ambiental contribuyen a un desarrollo sustentable del Área Metropolitana de Mendoza.

“Tenemos un City-Tour que ha sido declarado de interés Cultural y Educativo porque ha sido muy pedido por las escuelas primarias, secundarias y terciarias. Es un Proyecto y un paseo muy bonito y sumamente educativo, es por eso que tenemos relación con la Dirección General de Escuelas”.

(Carmen Caballero, Secretaria de la Empresa de Viajes y Turismo)

Por último, acerca de las políticas públicas de turismo sustentable en la provincia, manifestó que Mendoza cuenta con todos los recursos económicos, sociales, y ambientales para ofrecerlos desde lo sustentable y con un gobierno totalmente comprometido.

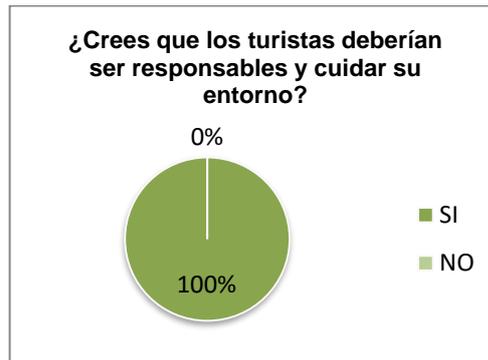
“Creo que Mendoza en cuanto al turismo sustentable tiene todos los recursos en cuanto a lo turístico, lo económico, lo político, lo social. Tenemos muchísimo para explotar. Sé que hay proyectos a largo plazo donde está integrada toda la zona del Piedemonte.

Nosotros lo hacemos, por ejemplo, el circuito productivo por la zona de bodegas que muchos grupos lo hacen cuando vienen de otras provincias, o el de alta montaña, o el Cañón del Atuel, Villavicencio que también muchas escuelas lo toman y el clásico City-Tour”.

(Carmen Caballero, Secretaria de la Empresa de Viajes y Turismo)

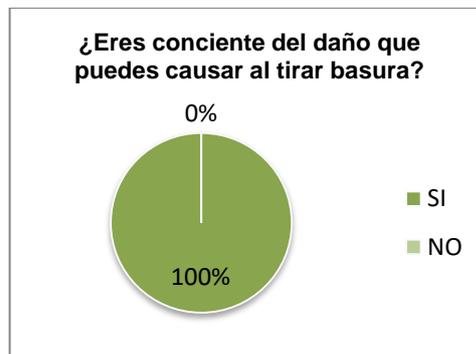
2-Turistas encuestados

El 100% de los turistas creen que deberían ser responsables y cuidar el entorno de todos los lugares que eligen como destino.



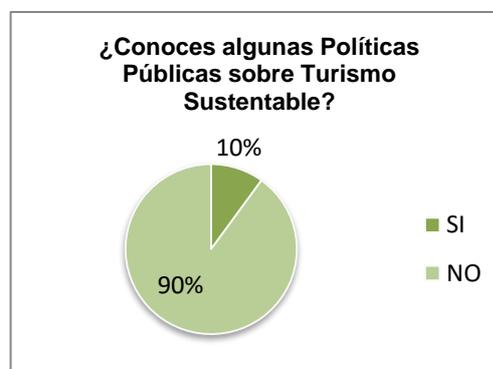
Elaboración propia en base a datos extraídos de la Encuesta a turistas, febrero 2020.

En la misma medida, el 100% de los turistas se mostraron totalmente conscientes del daño que causa arrojar residuo.



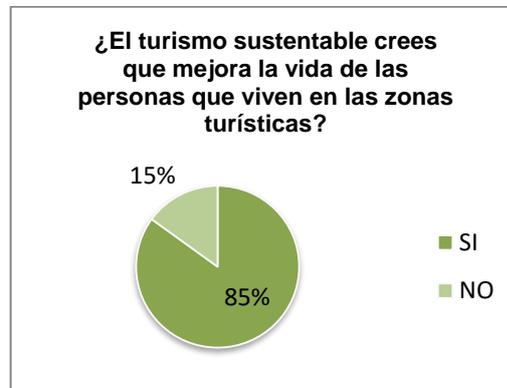
Elaboración propia en base a datos extraídos de la Encuesta a turistas, febrero 2020.

Como contrapartida, sólo el 10% afirma conocer algunas Políticas Públicas de Turismo Sustentable, y el 90% no tiene conocimiento de las mismas.



Elaboración propia en base a datos extraídos de la Encuesta a turistas, febrero 2020.

Igualmente, el 85% sostuvo que el turismo sustentable mejora la vida de las personas que viven en las zonas turísticas.



Elaboración propia en base a datos extraídos de la Encuesta a turistas, febrero 2020.

En síntesis, las encuestas demuestran que un porcentaje muy alto de los turistas que visitaron el Cerro en febrero del 2020, considera que un entorno natural junto con lo económico y social apuntan a un desarrollo sustentable.

3-Referencias en PPOT, PMOT y/o UNICIPIO

En el **Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT)** el programa sostiene que en el piedemonte existe un enorme potencial turístico que actualmente no se ha desarrollado. Para ello se pretende generar economías circulares en el entorno inmediato, ampliar las oportunidades laborales de la población residente en el área y convertirlo en un “aula ambiental al aire libre”.

Eje 10: Programa de desarrollo turístico del piedemonte

Proyectos

206- Desarrollo económico y turístico del piedemonte y

208- Senderos recreativos, deportivos y turísticos en el piedemonte.

En tanto que en el siguiente programa y proyectos apuntan a revalorizar todos los bienes patrimoniales tangibles e intangibles que se encuentran dispersos por el territorio.

Eje 9: Programa de puesta en valor del patrimonio de Ciudad de Mendoza

Proyectos

182- Patrimonio cultural inmaterial

187- Circuito Sanmartiniano

Con **UNICIPIO** en la siguiente línea de acción se toma en cuenta la problemática del Área Metropolitana de Mendoza respecto a la vulnerabilidad ante amenazas naturales.

Eje I Desarrollo Ambiental Sostenible

Línea de acción 1- Gestión de Riesgos y Resiliencia Urbana del Área Metropolitana de Mendoza

Proyecto

1.5. Infraestructura para el riesgo aluvional en el Piedemonte

Dentro de UNICIPIO también está la línea de acción destinada a potenciar el desarrollo de zonas que representan valor histórico, cultural y natural dentro de la misma a fin de ampliar su oferta de atractivos turísticos y generar mayor crecimiento en la economía local.

Eje II Desarrollo Socioeconómico Integrado

Línea de acción 10- Turismo Sostenible,

Proyecto

10.4. Promoción de la Ruta Sanmartiniana

B. Visión Débil (VD)

a. Concepto Antropocéntrico (tecnocéntrico): las acciones de los humanos apuntan al dominio y explotación de los recursos naturales.

1-Opinión de los entrevistados

Cuando se le preguntó a Turismo y Cultura de la Municipalidad de Mendoza sobre su opinión respecto de los Barrios del Oeste que rodean al Cerro, inmediatamente dijo que a pesar de no tenerlos en cuenta, se puede llegar a capacitar a todos los habitantes de esa zona a fin de utilizar el medio natural para ser explotado en beneficio propio y a la vez garantizar un turismo sustentable para la provincia.

“Seguramente la zona tiene alguna característica en potencia como fiestas locales de comidas típicas que no está siendo explotada turísticamente. Como podría ser, llegar a realizar cabalgatas o trekking igual que los mismos puesteros de las zonas lindantes a los barrios del oeste”.

(Nicolás Martín Lamacchia, empleado de la Secretaría de Turismo y Cultura,
Municipalidad de la Ciudad de Mendoza)

También el City Tour de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza tiene la característica de ser un “bus ecológico” ya que el intendente apuesta a la sustentabilidad del departamento.

“Para nosotros el bus es algo nuevo dado que tiene 5 años...Lo primero que buscamos es que fuera rentable, los buses son ecológicos porque tienen bajo consumo para transitar. Se está intentando eliminar el papel, utilizar muchos celulares; lograr conectividad y accesibilidad en el bus”.

(Nicolás Martín Lamacchia, empleado de la Secretaría de Turismo y Cultura, Municipalidad de la Ciudad de Mendoza)

Por su parte EMETUR, pone en conocimiento que en esos días habían inaugurado una *app móvil*, que facilitaría mucho al turista para orientarse dentro del Área Metropolitana de Mendoza y conocerla mejor.

“Sería una aplicación móvil que va guiando al turista para llegar a los diferentes lugares del parque”.

(Silvia Cristina Mengarelli, Directora de Desarrollo Turístico de EMETUR)

3-Referencias en PPOT, PMOT y/o UNICIPIO

En el **Plan Provincial de Ordenamiento Territorial** a través del siguiente programa, subprograma y proyecto se observó que la intervención de las acciones humanas es prioritaria a la hora dirigirse al entorno natural debiendo éste adaptarse a las mismas.

Programa: **Gestión Integrada de Hábitat**

Subprograma: **SubP3 B: Áreas Prioritarias de Intervención Socio- Territorial**

Proyecto

PY2: Intervención integrada en áreas con deterioro ambiental y/o riesgos.

En tanto, que en el **Plan Municipal de Ordenamiento Territorial** se observó en el programa y proyecto cómo se trata de dominar los recursos naturales dados en este contexto como es el del Piedemonte.

Eje 4: Programa de desarrollo y mantenimiento de espacios públicos

Proyectos

70- Espacios públicos en el piedemonte

71- Parque integrador Ecoparque - La Favorita

Y en el siguiente programa y proyecto se observó que tienen en cuenta los eventos de convocatorias masivas como es el caso del Anfiteatro pero predominando la explotación de los recursos naturales de la zona.

Eje 9: Programa de reactivación de grandes espacios culturales

Proyecto

202- Revitalización del Teatro Griego Fray Romero Day.

b. Capital Humano: el capital natural es reemplazado por capital humano.

1-Opinión de los entrevistados

Al Director de Parques y Paseos Públicos cuando se le preguntó a cerca de las funciones y tareas que se llevan a cabo para preservar y conservar el Cerro de la Gloria, no dudo en contestar que es sólo de mantenimiento además en estos últimos años había disminuido mucho el recurso humano.

“Básicamente lo que estamos haciendo es tarea de mantenimiento común”.

(Arq. Ricardo Mariotti, Director de Parques y Paseos Públicos)

Y siguiendo, el Director afirmó que además de no contar con recursos humanos, también los recursos materiales y financieros no eran los óptimos para llevar a cabo estas tareas de mantenimiento.

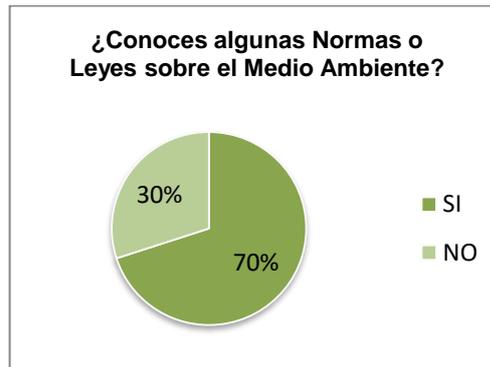
“Tenemos un presupuesto votado por la legislatura al inicio de cada ejercicio.

Indudablemente no son los presupuestos que uno quisiera tener, son acotados por lo que se priorizan algunas obras o cuestiones sobre otras. En cuanto al personal tenemos una disminución muy grande en los últimos años”.

(Arq. Ricardo Mariotti, Director de Parques y Paseos Públicos)

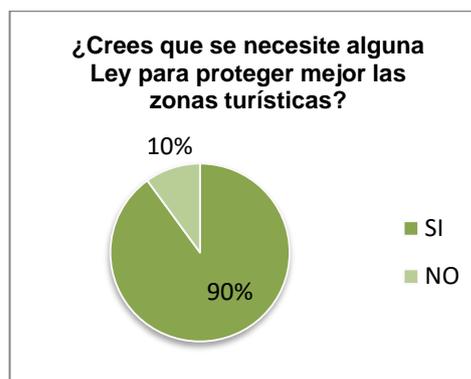
2-Turistas encuestados

El 70% de los turistas afirmaron conocer algunas Leyes y procedimientos sobre el Medio Ambiente sobre el 30% que dijo no.



Elaboración propia en base a datos extraídos de la Encuesta a turistas, febrero 2020.

Así mismo el 90% de los turistas cree que se necesitan más Leyes para proteger las zonas turísticas.



Elaboración propia en base a datos extraídos de la Encuesta a turistas, febrero 2020.

En síntesis, por ser Normas y Leyes que tienen su origen en un contexto de demandas sociales y aprobadas mayoritariamente, es claro ver que el capital humano aquí es esencial para una mejor administración de todos los recursos naturales, sobre todo para la sustentabilidad.

3-Referencias en PPOT, PMOT y/o UNICIPIO

En el **Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT)** se observó que por medio de este proyecto se trata de incrementar y profesionalizar el capital humano para una mejor promoción de la Ciudad de Mendoza por medio de centros de informes ubicados estratégicamente.

Eje 10: Programa de mejoras turísticas en la ciudad

Proyecto

211-Modernización y ampliación del centro de informe turístico.

En el **UNICIBO** las acciones desarrolladas bajo esta línea se enfocan en estrategias que intentan promover el desarrollo del capital humano y la generación de espacios de oportunidad contribuyendo a reducir la brecha que presenta el Área Metropolitana de Mendoza respecto a la desigualdad, el empleo y la competitividad.

Eje II Desarrollo Socioeconómico Integrado

Línea de acción **5- Desarrollo del Capital Humano.**

Proyecto

5.2. Formación de Recursos Humanos para el Turismo Sostenible.

c- Concepto mecanicista: el crecimiento económico está por sobre la conservación de los recursos naturales.

1-Opinión de los entrevistados

Cuando al Director de Parques y Paseos Públicos se le preguntó sobre la coordinación con otras áreas estatales sostuvo que con la Municipalidad de Capital no tenían ninguna relación, aunque con EMETUR sí, ya que estaban elaborando varios proyectos juntos.

“Con el Municipio no tenemos mucha relación, porque el Parque corresponde al Gobierno Provincial. No tenemos políticas que estén ligadas entre los dos enfocadas a una misma temática”.

(Arq. Ricardo Mariotti, Director de Parques y Paseos Públicos)

Sin embargo, dicho Director siempre manifestó la gran importancia del Parque dejando de lado el Cerro de la Gloria. Y no teniendo en cuenta todo el contexto en el cual está inserta su administración que supone estar en coordinación con otras áreas sobre todo en temas referidos a la sustentabilidad ambiental y muy por lo contrario dio prioridad sólo a lo económico. Más si tenemos en cuenta un párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional que dice: *“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano...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...”*

Mientras que entre la Secretaría de Turismo y Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza y EMETUR manifestaron tener una fluida relación y puesta en marcha de distintos proyectos sobre Turismo Sustentable que a su vez responden a Planes Estratégicos de Turismo tanto nacional como local.

“Con el Ente de Turismo EMETUR trabajamos codo a codo, ya que ellos aglutinan a los municipios y los invitan a participar...Esta área lo que logró es que Turismo, Cultura y Desarrollo Económico trabajen muy armónicamente, entonces la Secretaría de Turismo y Cultura de la Municipalidad es más que suficiente para hacer las actividades y poder planificar”.

(Nicolás Martín Lamacchia, empleado de la Secretaría de Turismo y Cultura, Municipalidad de la Ciudad de Mendoza)

C. Síntesis descriptiva de los resultados

A continuación y teniendo en cuenta el cuadro con las variables de visión fuerte y visión débil de sustentabilidad con las tres categorías elegidas para cada una, se procede a analizarlas sintéticamente. A partir de lo siguiente:

VISIÓN FUERTE	VISIÓN DÉBIL
<p align="center">a. Concepto Ecocéntrico</p> <p>-Áreas ambientales manifiestan la existencia de un pulmón verde, una reserva natural, un área ambiental protegida y un paisaje natural.</p> <p>-Apreciación turística así como respeto y cuidado del paisaje natural.</p>	<p align="center">a. Concepto Antropocéntrico</p> <p>-Conciencia de los Bº del Oeste (capacitación), de la puesta en práctica de un bus ecológico y del uso de un <i>app móvil</i> con el fin de garantizar un TS en el lugar.</p> <p>-El PPOT garantiza mediante una Gestión Integrada de Hábitat una intervención integrada en áreas con deterioro ambiental y/o riesgos. Y el PMOT elabora un Programa de desarrollo y mantenimiento de espacios públicos y otro Programa de reactivación de grandes espacios culturales.</p>
<p align="center">b. Capital Natural Crítico</p> <p>-Declaraciones a cerca de los POT (Piedemonte), erosiones naturales y desmoronamientos, de una Ley del Piedemonte 2020 y Turismo sustentable (PET).</p> <p>-Poco conocimiento de los turistas a cerca de TS pero mucha preocupación por el cuidado de la flora y fauna del lugar destino.</p> <p>-Interés del PPOT por PP vinculadas al territorio, de una Gestión integrada de Recursos Hídricos y del Territorio y Mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas. Y del UNICIPIO por una Planificación Hídrica Integrada y Conservación y un Desarrollo de la Infraestructura Natural.</p>	<p align="center">b. Capital Humano</p> <p>-Mantenimiento común del espacio verde a pesar que los recursos humanos, materiales y financieros son escasos.</p> <p>-Escaso conocimiento a cerca de leyes y procedimientos sobre el medio ambiente aunque son muy conscientes que se necesitan más leyes para su protección.</p> <p>-El PMOT profesionaliza e incrementa el capital humano a través del Programa de mejoras turísticas en la ciudad (centro de informes turísticos). Y el UNICIPIO por medio del desarrollo del capital humano manifiesta la formación de Recursos Humanos para el TS .</p>
<p align="center">c. Concepto Sistémico</p> <p>-Explicaciones a cerca de la población, entorno y turismo de la zona, junto con sus aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos (TS) y valoración de un Proyecto Educativo Cultural (DGE).</p> <p>-Turistas muy conscientes y responsables en el cuidado del entorno y arrojo de residuos. A pesar de no conocer PP de TS creen que mejora la vida de las personas que habitan la zona turística.</p> <p>-Valoración del PMOT por el desarrollo económico y turístico del piedemonte y senderos recreativos, deportivos y turísticos en el mismo. Además del patrimonio cultural inmaterial y circuito Sanmartiniano de la Ciudad de Mendoza. Y del UNICIPIO por la Gestión de Riesgos y Resiliencia Urbana del AMM y por el Turismo Sostenible junto al proyecto Promoción de la Ruta Sanmartiniana.</p>	<p align="center">c. Concepto Mecanicista</p> <p>-Prioridad por lo económico (humano, material y financiero) que sólo afecta al Parque y no al Cerro.</p>

Referencias:

TS= Turismo Sustentable

PP= Políticas Públicas

PPOT= Plan Provincial de Ordenamiento Territorial

PMOT= Plan Municipal de Ordenamiento Territorial

UNICIPIO= Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el AMM

PET= Plan Estratégico de Turismo

AMM= Área Metropolitana de Mendoza

DGE= Dirección General de Escuelas

Por lo expuesto, consideramos que ambas concepciones o visiones, Fuerte y Débil, coexisten y, según se suceden políticas y legislaciones, va oscilando el grado de énfasis hacia una u otra.

En general, tanto desde organismos públicos como privados, involucrados en el turismo, entienden que ir por el camino de un turismo sustentable es lo recomendado aunque unos dan prioridad en sus proyectos a una visión fuerte del mismo en tanto que otros demuestran una visión débil sobre todo en el aspecto económico (presupuesto).

En concordancia con lo anterior, los turistas que llegan a Mendoza tienen una visión fuerte de lo sustentable de ahí su elección por la provincia destino a pesar de conocer muy poco sobre TS, en tanto que la visión débil queda manifiesta en el escaso conocimiento de leyes y procedimientos sobre el medio ambiente.

Y finalmente se visualiza en los planes de OT tanto provincial como municipal y UNICIPIO, una orientación y consideración del turismo sustentable entre los programas y líneas de acción orientados hacia el dominio del territorio (piedemonte), la administración del recurso hídrico, desarrollo económico y turístico del piedemonte y patrimonio cultural material e inmaterial observando en las mismas, una visión fuerte de lo sustentable mientras que la visión débil se refleja sobre todo en la intervención del capital humano a pesar de estar capacitado.

CONCLUSIONES

A partir de una inquietud personal y experiencia laboral en el lugar de estudio, esto es, el Cerro de la Gloria con sitio en la Ciudad de Mendoza, surgió la temática de la presente investigación. La misma giró en torno al “**turismo sustentable**” y las “**políticas públicas**” considerando que el Cerro representa para Mendoza una importante fuente turística y económica y donde la sustentabilidad ya sea fuerte o débil siempre está presente. Dicha temática fue analizada teniendo en cuenta los nuevos paradigmas sobre el medio ambiente y los cambios climáticos que se están dando en el mundo, sin perder de vista la labor cada vez más comprometida de las Organizaciones Ambientalistas y Ecologistas que luchan por un ambiente sustentable. El interrogante de la investigación fue ¿De qué forma las políticas públicas de turismo tienden a fortalecer el principio de sustentabilidad ambiental? A la vez, el supuesto construido fue el siguiente: **Las políticas públicas de turismo tienden a fortalecer el principio de sustentabilidad ambiental a partir de la visión fuerte o débil que se tenga de tal principio.**

Para corroborar el supuesto guía se comenzó exponiendo una serie de precisiones teóricas y conceptuales que tuvieron que ver con el principio de sustentabilidad y en donde es importante destacar las tres cumbres internacionales que se dieron a cerca del medio ambiente y cómo éstas influyeron en políticas ambientales planificadas y ejecutadas en la nación y la provincia de Mendoza, continuando por el desarrollo teórico a cerca de unas de las interpretaciones del principio de sustentabilidad como es la visión fuerte y débil de tal principio, por representar la idea central del supuesto. También se delimitó el significado de desarrollo sostenible y sustentabilidad ambiental para darle una explicación mas apropiada a los conceptos de sostenibilidad urbana y sustentabilidad de los recursos naturales existentes en las zonas áridas como es la del piedemonte de la precodillera mendocina.

Y por otro lado, se plantearon aspectos teóricos a cerca de los conceptos de política pública, para luego identificar el turismo como política pública. De esta forma se definió la política pública de turismo sustentable junto a sus distintas interpretaciones, demás de convertirse en el objeto de estudio del presente trabajo.

Este recorrido teórico permitió abordar empíricamente el caso del Cerro de la Gloria. Utilizando el método cualitativo inductivo y a través de diversas estrategias de recolección de datos como fueron las entrevistas, las encuestas a turistas que visitaron el lugar y el análisis de tres políticas públicas tal como el PPOT, PMOT y UNICIPIO se logró una observación exhaustiva de la problemática.

Producto de la sistematización de los datos obtenidos se pudo sostener que los entrevistados dieron un fuerte impulso al TS a partir de la elaboración de planes, programas y proyectos con una visión fuerte. En tanto la debilidad de la sustentabilidad surge cuando se discute el presupuesto (recursos humanos, materiales y financieros). En cuanto a los turistas fue sorprendente observar cómo eran concientes del medio ambiente que visitaban teniendo una visión fuerte del mismo, y por lo tanto del TS a pesar de manifestar que no conocían en profundidad los aspectos legales y procedimentales observando en este aspecto una visión débil. Respecto a las políticas públicas como el PPOT, PMOT y UNICIPIO se detectó una visión fuerte y una escasa visión débil en lo que hace al turismo sustentable.

Todo este proceso de investigación permitió corroborar el supuesto en el sentido de que se ha advertido, que efectivamente, las políticas públicas tanto las que tienen una visión Fuerte, como las de una visión Débil respecto al TS, siempre prevalece una u otra según la coyuntura del momento y el contexto natural del lugar destino.

Finalmente resulta destacado mencionar que el tema investigado fue oportuno en vista de que la Ciencia Política aporta a la problemática de las políticas públicas medioambiental, en general, renovadas aristas interpretativas no circunscritas exclusivamente a la dimensión física natural y donde el aspecto social comienza a tomar un protagonismo cada vez más importante, principalmente en este siglo XXI.

En este sentido como se sabe, todo lo referente a la sustentabilidad ambiental genera diversos debates e interrogantes en la Ciencia Política, dado que aún no están concluidos los mismos. Resulta oportuno resaltar lo sostenido por José Seoane (2017) quien manifiesta que lo social y natural todavía no han logrado una verdadera conciliación. Esto último quedó expresado en la Cumbre de los Pueblos en la Rio+20 del 2012, entre otras afirmaciones, de la siguiente manera:

A medida que esa crisis se profundiza, más avanzan las corporaciones contra los derechos de los pueblos, la democracia y la naturaleza, secuestrando los bienes comunes de la humanidad para salvar al sistema económico-financiero... Las corporaciones transnacionales continúan cometiendo delitos con la sistemática violación de los derechos de los pueblos y de la naturaleza con total impunidad....

...El fortalecimiento de diversas economías locales y de los derechos territoriales garantiza la construcción comunitaria de economías más vibrantes. Estas economías locales proporcionan medios de vida sustentables locales, la solidaridad comunitaria, componentes vitales de la resiliencia de los ecosistemas....

(Cumbre de los Pueblos, 2012)

ANEXO I

Entrevistas a Organismos Estatales y Empresa de Viajes y Turismo, Cerro de la Gloria, Ciudad de Mendoza. Diciembre 2019.-

TEMAS DE LAS PREGUNTAS	EMETUR* Gobierno Mza.	DPyPP* Gobierno Mza.	STyC – City Tour* Munic. Capital	LA BATEA* “EL Oro Negro”
- Grado de importancia al Cerro de la Gloria.	Ocupa un lugar muy importante porque está vinculado con uno de los pulmones verde más importante del país el Parque Gral. San Martín. <i>El Cerro de La Gloria es un monumento que habla de la gesta libertadora en el cual las gestiones de gobierno han tratado de priorizar y realizar muchas actividades.</i>		En el bus turístico se puede apreciar todo, desde el audio-guía que tiene el vehículo que comienza a hablar del Cerro sobre su geografía, del Piedemonte y de la montaña, y de las plantas autóctonas, del Parque General San Martín y como éste es artificial; y ya llegando al Cerro se comenta sobre el monumento.	La visita al Cerro la vendemos como un atractivo más de Mendoza, en cuanto a lo turístico como un punto muy importante de ahí que, en el circuito de nuestro City Tour es el punto más importante. <i>Primero se va por el paisaje, porque se llega hasta ahí.</i>
- Interés por el Medio Ambiente.	Hay un tema que tiene que ver con la concientización de todos nosotros, primero de los mendocinos que somos los que habitamos el lugar y debemos preservar todas las áreas que competen a nuestro destino y que hacen que Mendoza hoy brille. <i>El Parque General San Martín es una de las áreas que más gusta o que está relacionado a muchos turistas que nos visitan y son de las que más nos alaban.</i>		El bus no tiene una parada en el monumento, si en el plaquetario. Sube, frena unos segundos para que se le pueda sacar una foto al monumento y prosigue. Hay una explicación de todo el monumento. Bus pasa rápido, no puede detenerse porque obstruiría el paso sobre todo los domingos que hay muchos más vehículos. <i>Si el audio-guía tiene un párrafo extenso dedicado al Cerro de la Gloria dedicado a como es.</i>	Por supuesto, porque se inicia en una plaza en el área urbana, después se visita el barrio cívico, se hace el Parque General San Martín y finalmente se llega al Cerro. Allí se le explica al turista todo el hecho histórico, porque se encuentra ahí, porque cada una de las placas está puesta así. Se explica mucho de la campaña libertadora del General San Martín.
- Acciones concretas	Nosotros hemos hecho un relevamiento en la cartelería del Cerro de La Gloria. Estamos trabajando en un Proyecto de señalización, el cual estimamos que para los meses venideros se puede llegar a implementar. También hay un	Nosotros tenemos personal en el Cerro que lo que hace es el Mantenimiento de la parte forestal, de las laderas, reparación de bebederos y todo ese tipo de elementos como cestos de residuos, construcción de rampas para discapacitados,	Para nosotros el bus es algo nuevo dado que tiene 5 años, en comparación a la subida de la montaña que tiene más de 70 años. Lo primero que buscamos es que fuera rentable. Además, <i>los buses son ecológicos porque tienen bajo consumo para transitar. Se está</i>	Sí. Tenemos un City-Tour que ha sido declarado de interés Cultural y Educativo porque ha sido muy pedido por las escuelas primarias, secundarias y terciarias. Es un <i>Proyecto y un paseo muy bonito y sumamente educativo.</i>

	<p>proyecto que se presentó ante el COFECyT* que tiene que ver con tecnologías a utilizarse en el Parque y ciertos sectores del Cerro de La Gloria.</p> <p>Sería una aplicación móvil que va guiando al turista para llegar a los diferentes lugares del parque.</p>	<p>pintura, etc. Tenemos una Empresa tercerizada que es la que se encarga del mantenimiento y la limpieza en lo que lleva a la recolección de residuos.</p>	<p>intentando eliminar el papel, utilizar muchos celulares; lograr conectividad y accesibilidad en el bus.</p>	
<p>- Turismo y Sustentabilidad</p>	<p>En cuanto a la Sustentabilidad y el Cerro de la Gloria, por encontrarse en el Piedemonte.</p> <p>En la zona se está trabajando, se está intentando mejorar. En estos últimos años se ha tratado de intervenir la mayor cantidad de áreas como para mejorar y avanzar en cada una de ellas. El tiempo no alcanza, pero hay proyectos que tienen continuidad, sobre todo en esa zona.</p>	<p>“El parque es un lugar donde hay turismo sustentable”.</p>	<p>Se piensa mucho en proyectos a futuro, “porque el intendente apuesta a la sustentabilidad”.</p> <p>Si vas a otros municipios quizás el director de turismo no sabe de turismo y está en ese lugar porque es circunstancial.</p> <p>Acá tenemos el compromiso de ser la ciudad que más turistas recibe y por lo tanto el departamento turístico es importante.</p>	<p>Se explica la geografía, por supuesto, la ubicación de Mendoza, la diagramación y como se ha ido construyendo la ciudad.</p> <p>Se comienza con la plaza Pedro del Castillo, que nosotros le decimos la ciudad vieja, ahí se explica y se hace un paseo donde se ven las Ruinas de San Francisco y desde ahí se inicia el recorrido hasta la Casa de Gobierno y se pasa por las plazas (San Martín, España, etc.).</p> <p>La prioridad está en conocer el monumento, plaquetario y otras cosas. Sobre todo, también la vista y por qué fue creado el Cerro. También el anfiteatro que se ve en la pasada.</p>
<p>- Medidas pensadas para los habitantes de la zona.</p>	<p>Preservar nuestro destino tiene que ver primero con la población, con el entorno y con el turismo.</p> <p>Consideramos que, en las regiones, el residente o las comunidades locales tienen que formar parte de los proyectos, así se hacen parte de eso se apropian para cuidarlos, mostrarlos y sostenerlos en el tiempo. Por lo tanto, Primero es potestad del Ordenamiento Territorial, y una vez</p>	<p>No se plantea la “cuestión social” ya que el Parque y el Cerro de por sí son sectores de esparcimiento PÚBLICO, donde pueden venir todas las personas aún las de más bajo recursos.</p>	<p>No se menciona en el audio-guía, aunque el guía puede llegar a hacer una referencia.</p> <p>Además, cuando se catalogan los atractivos turísticos los Barrios del Oeste no tienen esa característica objetiva como sucede en Medellín en Colombia. No tiene que ver con el contexto social, sino que desde lo objetivo no se lo tiene en cuenta para lo turístico.</p> <p>Seguramente la zona tiene alguna característica en potencia como fiestas locales de comidas</p>	<p>Otra cosa que yo siempre lo pienso.</p> <p>Yo creo que toda persona que vive en un lugar turístico lo primero que tiene que hacer es conocer el lugar donde vive porque no hay mejor promotor de turismo que el mismo habitante del lugar.</p> <p>Cuando ves que hay personas que no conocen las Termas de Cacheuta, o Las Leñas, entonces uno se pregunta por qué el mendocino que trabaja no le da para poder tener esa posibilidad.</p>

	<p>resuelto eso y tenes identificado los perfiles de las personas que habitan. Recién ahí podes empezar con el área de turismo con esas comunidades de acuerdo a los perfiles de cada uno de ellos; de qué manera se los puede incluir para que ellos participen.</p>		<p>típicas que no está siendo explotada turísticamente. Como podría ser, llegar a realizar cabalgatas o trekking igual que los mismos puesteros de las zonas lindantes a los barrios del oeste.</p>	<p>Eso me parece también muy injusto.</p>
<p>- Tareas de preservación y mantenimiento</p>		<p>"Básicamente lo que estamos haciendo es tarea de mantenimiento común".</p>		
<p>- Seguridad</p>		<p>Eso no nos corresponde, depende del Ministerio de Seguridad a través de la Policía Provincial. Frente al Cerro tenemos el destacamento Spitalieri, que se encarga de la jurisdicción del Parque General San Martín, como del Cerro. Aunque si se pusieron más de 60 cámaras de seguridad que están distribuidas en todo el parque y un centro de monitoreo de las cámaras que es revisado por personal policial las 24 horas.</p>		
<p>- Recursos materiales, humanos y financieros.</p>		<p>Sí. Tenemos un presupuesto votado por la legislatura al inicio de cada ejercicio. Indudablemente no son los presupuestos que uno quisiera tener, son acotados por lo que se priorizan algunas obras o cuestiones sobre otras. En cuanto al personal tenemos una disminución muy grande en los últimos años.</p>	<p>La Ciudad de Mendoza, tiene un mayor presupuesto en Turismo quizás que el presupuesto de turismo que tiene La Paz. Nosotros al tener el centro de distribución más grande, al tener el 70% de la capacidad hotelera ya solo turismo tiene un presupuesto considerable. También es un desafío porque todo el personal es profesional en turismo o en algún área, todos hablan inglés.</p>	

<p>- Coordinación con otras áreas provincial o municipal.</p>	<p>Todo lo que tiene que ver con infraestructura, arreglos, mejoras dependen de la SAYOT de la provincia. Ellos han trabajado mucho en estos últimos años en las mejoras principalmente del Parque Gral. San Martín, infraestructura, paseos, iluminación y demás y el Cerro de la Gloria también está incluido. “La secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial hizo hincapié en el Parque y en etapas posteriores, se va a proseguir con esa área”</p>	<p>Con el Municipio no tenemos mucha relación, porque el Parque corresponde al Gobierno Provincial. No tenemos políticas que estén ligadas entre los 2 enfocadas a una misma temática.</p>	<p>Con el Ente de Turismo EMETUR trabajamos codo a codo, ya que ellos aglutinan a los municipios y los invitan a participar. Esta área lo que logro es que Turismo, Cultura y Desarrollo Económico trabajen muy armónicamente, entonces la STyC de la Municipalidad es más que suficiente para hacer las actividades y poder planificar.</p>	<p>Por el Proyecto Educativo, es por eso que tenemos relación con la Dirección General de Escuelas.</p>
<p>- Abandono del Cerro de la Gloria.</p>	<p>Señalización es un tema pendiente. Ya que en los años 2018 y 2019 se publicó mucho sobre el “abandono” del Cerro, especialmente su señalización. “En este caso la señalización turística para todo aquel que visita el Cerro de La Gloria, también incluye los diferentes senderos para peatones, etc.”</p>	<p>En absoluto. Sabemos de la existencia de esas publicaciones. El mantenimiento del Cerro que tenemos es básico, pero por otra parte tenemos un problema que es estructural y que está referida a un desmoronamiento constante. Por más que uno trate de mantenerlo limpio de manera permanente con el personal que tenemos a los pocos días se desmorona. A lo que se suma la constante actividad física de parte de los transeúntes; por otro lado, tenemos el tema de las erosiones que son propias y que al no tener buena estabilidad se producen los desmoronamientos. Actualmente lo que es cartelería y barandas están en perfecto estado y correctamente aseguradas, lo mismo que la rampa para discapacitados o la parte de señalética en lo que refiere al monumento en la</p>		

		<i>parte superior.</i>		
- PPOT * - PMOT* y UNICIPIO*.		Nosotros no trazamos ninguna política respecto a nuestro ordenamiento de suelos, dado que es un Parque y está reservado como tal, por lo cual no se puede lotear algún sector. Estamos en la categoría de Parques y Espacios Públicos dentro del PPOT. <i>Si estamos incorporados en el PMOT de la Ciudad de Mendoza. Si bien es un gran lote dentro del terreno municipal la particularidad es que son Parques Públicos y como tal hay una zona dentro del PMOT y dentro de las zonificaciones propias que es considerada como zona Parque y donde está incluido el Cerro.</i>		
- Políticas Públicas de Turismo Sustentable.		Si hay una planificación, el Parque es un lugar donde hay turismo sustentable. Porque más allá de sus atractivos por ser un parque artificial de 400 hectáreas. Reúne la parte de cultura a través de sus esculturas y elementos icónicos; además somos una gran reserva natural forestal y de fauna también que es propia de este parque. A partir de Leyes que se han hecho a lo largo de estos últimos tiempos. <i>A partir de la década del '90 fue declarada Área Urbano Ambiental Protegida y empezó a tener un turismo sustentable.</i> Por eso es que tenemos una reglamentación donde se establecen determinados	Mendoza tiene un Plan Estratégico de Turismo, que está abocado a uno sostenible en el tiempo. Que está enmarcado en un Plan Provincial y Federal de Turismo Sostenible. <i>El desafío ahora es poder involucrar el triple impacto y la certificación del mismo en todas las actividades turísticas de la ciudad.</i> En el Observatorio de Turismo EMETUR se encuentra el Plan Estratégico, y también en la página web del Ente de Turismo.	Más allá de lo privado y de lo que se busque creería que no. Creo que Mendoza en cuanto al turismo sustentable, creo que es una mina que no está descubierta. Creo que tiene todos los recursos en cuanto a lo turístico, lo económico, lo político, lo social. Tenemos muchísimo para explotar. <i>Sé que hay proyectos a largo plazo donde está integrada toda la zona del Piedemonte.</i> Sinceramente uno siempre tiene proyectos, a veces hay ciertos proyectos que necesitaríamos el apoyo del Estado. Si ves las grandes empresas de transporte, la mayoría está subvencionada por el gobierno. Entonces cuando ves que una empresa, en la que estoy, ves el sacrificio y no veo el apoyo que necesitaría del Estado

		parámetros y actividades que se pueden desarrollar. Es lo que le permite jugar dentro de esta franja de sustentabilidad.		para poder ofrecer.
- La Ley del Piedemonte 2020.	Con respecto si tienen alguna intervención en la Ley del Piedemonte <i>“Turismo no, seguramente la parte de Ordenamiento Territorial dependiente de la Secretaría de Ambiente”</i>	<i>Todo lo que refiere a Ordenamiento Territorial la Secretaria de Ambiente ha juntado todos los OT de cada departamento y a partir de ahí sumado a la Ley del Piedemonte</i> , la cual establece que más del 70% del mismo no se habilitarían nuevas urbanizaciones, seguramente se podrán terminar aquellas que se regularicen dado que hay mucha irregularidad dentro de las construcciones que aparecieron sin respetar ningún tipo de desagües aluvionales, además se pobló sectores donde se afectó mucho la parte de flora y fauna. Todo esto ha sido evaluado y a partir de esta nueva ley se va a regularizar en qué sectores se puede construir y en cuáles no.		

Referencias:

- * EMETUR= Ente Mendoza Turismo, Ministerio de Cultura y Turismo, Gobierno de Mendoza.
- * DPyPP= Dirección de Parques y Paseos Públicos, Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, Gobierno de Mendoza.
- * STyC - City Tour= Secretaría de Turismo y Cultura, Municipalidad de la Ciudad de Mendoza.
- * LA BATEA “El Oro Negro” = Empresa de Viajes y Turismo, Luján de Cuyo, Mendoza.
- * PPOT= Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.
- * PMOT= Plan Municipal de Ordenamiento Territorial.
- * UNICIPIO= Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana de Mendoza.
- * COFECyT= Consejo Federal de Ciencia y Tecnología.
- * SAyOT= Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial, Gobierno de Mendoza.

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas a Organismos Estatales y Empresa de Viajes y Turismo, Cerro de la Gloria, Ciudad de Mendoza, Diciembre 2019.

ANEXO II

ENCUESTA TURISMO SUSTENTABLE

Marque con una X la respuesta:

Edad:

Ocupación:

¿Sabes el significado de la palabra turismo?

SI NO

¿Disfrutas del paisaje mendocino?

SI NO

¿Conoces lo que es el Turismo Sustentable?

SI NO

¿Crees que los turistas deberían ser responsables y cuidar de su entorno?

SI NO

¿Te preocupas por el cuidado de la Flora y Fauna cuando viajas?

SI NO

¿Eres conciente del daño que puedes causar al tirar basura?

SI NO

¿Conoces algunas Normas o Leyes sobre el Medio Ambiente?

SI NO

¿Crees que se necesite alguna Ley para proteger mejor las zonas turísticas?

SI NO

¿Conocés algunas Políticas Públicas sobre Turismo Sustentable?

SI NO

¿El turismo sustentable crees que mejora la vida de las personas que viven en la zonas turísticas?

SI NO

¡MUCHAS GRACIAS!

BIENVENIDOS AL CERRO DE LA GLORIA-MENDOZA

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA Y DOCUMENTAL

ABRAHAM, E., ROIG, F. A. y SALOMÓN, M. (2002) Planificación y gestión del piedemonte al oeste de la ciudad de Mendoza, un asunto pendiente. Laboratorio de desertificación y ordenamiento territorial y Unidad botánica y fitosociológica, IADIZA, CONICET, Mendoza. Recuperado de: https://www.asicprimerazona.com.ar/asic/publicaciones/planif_oeste_mza.pdf

ABRAHAM, M. E. & RODRÍGUEZ SALAS, A. (1999) Política Ambiental en la Provincia de Mendoza: Contenidos y Alcances de la Programación Ambiental. Revista *APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, 1-16. Disponible en: http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/12/a12_03.pdf

BERTONI, Marcela B. y otros (2015) Criterios planificadores del plan estratégico de turismo sustentable "Necochea 2013-2023", Argentina. *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, vol. 11, (2), 136-147.

BERTONI, Marcela B. (2008) Turismo sostenible: su interpretación y alcance operativo. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, (17), 155-163. Disponible en: <http://nulan.mdp.edu.ar/1423/1/01248.pdf>

BRAN, Donaldo Eduardo (7 de mayo 2014) Biodiversidad: La verdadera riqueza de las regiones áridas. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA. Recuperado de: <https://inta.gob.ar/noticias/biodiversidad-la-verdadera-riqueza-de-las-regiones-aridas>

CALVENTE, Arturo M. (2007) El concepto moderno de sustentabilidad. *Revista UAIS Sustentabilidad*, Universidad Abierta Interamericana. Programa de difusión e investigación en desarrollo sustentable. Centro de Altos Estudios Globales. Buenos Aires, Argentina, 1-7. Disponible en: <http://www.sustentabilidad.uai.edu.ar/pdf/sde/uais-sds-100-002%20-%20sustentabilidad.pdf>

CHÁVEZ DAGOSTINO, R., y otros (2006) Huella ecológica y turismo sustentable. *Teoría y Praxis*, (2), 147-156. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4561/456145113009.pdf>

CERRO DE LA GLORIA. Circuito Sanmartiniano, Municipalidad de la Ciudad de Mendoza. Disponible en: <https://ciudaddemendoza.gob.ar/circuito-sanmartiniano-mendoza/cerro-de-la-gloria/>

CIANCAGLINI, María Emilia (2015) Turismo Sustentable como posible opción para ampliar la oferta turística en La Plata: El caso de la Reserva de Biosfera Parque Pereyra Iraola (Tesis de grado). Universidad Nacional de La Plata, FCE, Licenciatura en Turismo, SEDICI, Repositorio Institucional de la UNLP, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/51835>

Colegio de Arquitectos de Mendoza (2020). Aportes CAMZA, Unidad de Servicios, Cerro de la Gloria. Recuperado de: <https://camza.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/04-DOCUMENTO-CAMZA-U.S.-CERRO-DE-LA-GLORIA.pdf>

CORTÉS MURA, Hernán G. & PEÑA REYES, José I. (2015) De la sostenibilidad a la sustentabilidad. Modelo de desarrollo sustentable para su implementación en políticas y proyectos. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (78), 40-54. [Fecha de Consulta 25 de Noviembre de 2020]. ISSN: 0120-8160. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=20640430004>

CRUZ, Gonzalo M. y otros (2015) Turismo, sustentabilidad, políticas públicas y planificación estratégica; Caso Villa Gesell, Argentina. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo CONDET*, Año XV, Vol. 13, 1-14. Disponible en: <http://nulan.mdp.edu.ar/2588/1/cruz.etal.2015.pdf>

DE SIMÓN, Cecilia (Setiembre, 2014) Imágenes e imaginarios turísticos: la promoción turística de la ciudad de Mendoza en los sitios web municipales (2012-2014). *VI Congreso Latinoamericano de Investigación Turística.* Ciudad de Neuquén, Argentina.

ESCHENHAGEN, María Luisa (2007). Las cumbres ambientales internacionales y la educación ambiental. *OASIS*, (12), 39-76. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/531/53101204.pdf>

FAVRE, Patricia S. (2010) Deudas históricas, reparaciones escultóricas: el programa conmemorativo monumental en la construcción de la identidad (Mendoza, 1887-1917): 1 ed... EDIUNC, UNCUIYO, Mendoza.

GALLOPÍN, Gilberto C. (2004) La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. CEPAL – SERIE Medio Ambiente y Desarrollo (91), 1-69. Santiago de Chile. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5624/S049721_es.pdf

GUDIÑO, María Elina (s/f). Políticas y Programas de Ordenamiento Territorial para alcanzar los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030. Disponible en: https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/10906/02e4gudino.pdf

Imágenes antiguas del Cerro de la Gloria, ahora "Monumento Histórico Nacional" (30 de noviembre 2019). *Diario Digital Memo: Política, Economía y Poder.* Disponible en: <https://www.memo.com.ar/hechos/imagenes-historicas-del-cerro-de-la-gloria-y-ahora-monumento-historico-nacional/>

LEY N° 22.351 Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales. Presidencia de la Nación Argentina, 4-11-1980.

LEY N° 5961 Preservación del Medio Ambiente. Poder Legislativo de la Provincia de Mendoza, 26-08-1992.

LEY N° 6045 Regulación de las áreas naturales provinciales. Poder Legislativo de la Provincia de Mendoza, 26-08-1993.

LEY N° 25.675 Ley General del Ambiente. Presidencia de la Nación, 06-11-2002.

LEY N° 7873 Arbolado Público. Poder Legislativo Provincial, 11-06-2008. LEY N° 8999 Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Poder Legislativo de la Provincia de Mendoza, 31-08-2017.

LÓPEZ PARDO, Iván (2012) Sostenibilidad Débil y Fuerte y Democracia Deliberativa. El caso de la Agenda 21 Local de Madrid. [Tesis doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/16270/tesis_lopez_pardo_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y

MENDOZA ONTIVEROS, Martha y otros (2011) La interpretación del patrimonio, una herramienta para el profesional del turismo. *Revista el Periplo Sustentable*, Semestre enero/junio, (20), 9-30.

MERENSON, Carlos (s/f) La Argentina Sustentable. *Argentina Ambiental*. Disponible en: <http://argentinambiental.com/notas/informes/la-argentina-sustentable/>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO OMT-UNWTO (s/f) El turismo: un fenómeno económico y social ¿Por qué el turismo? Disponible en: <https://www.unwto.org/es/turismo>

OROZCO ALVARADO, J. & NUÑEZ MARTÍNEZ, P. (2013) Las teorías del desarrollo. En el análisis del turismo sustentable. *INTERSEDES Revista Electrónica de las Sedes Regionales de la Universidad de Costa Rica*. Vol. XIV, (27), 143-167.

OSZLAK, O. & O'DONNELL, G. (1981) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. N° 4, (Buenos Aires, Argentina).

PLAN FEDERAL ESTRATEGICO DE TURISMO SUSTENTABLE 2025 - PFETS (2014) Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Federal-Estrategico-Turismo-Sustentable-2025.pdf>

PLAN DE ACCION - UNICIPIO (2016) Gobierno de Mendoza, Decreto N° 117. Disponible en: <https://www.mendoza.gov.ar/unicipio/wp-content/uploads/sites/32/2018/05/Plan-de-Acc%C3%B3n-UNICIPIO-Mendoza-Sostenible.pdf>

PLAN PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - PPOT (2017) Gobierno de Mendoza, Poder Legislativo. Disponible en: https://www.legislaturamendoza.gov.ar/wp-content/uploads/2017/12/4_8999_plan_ordenamiento_territorial.pdf

PLAN MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - PMOT (2019) Dirección de Planificación Urbanística, Secretaría de Planificación, Infraestructura y Ambiente, Municipalidad de la Ciudad de Mendoza. Disponible en: https://ciudaddemendoza.gob.ar/wp-content/uploads/2019/09/PMOT_Legal.pdf

PRENSA GOBIERNO DE MENDOZA (23 de Febrero 2019) Mendoza será la primera provincia del país en tener un Censo de Arbolado Público. Disponible en: <http://www.prensa.mendoza.gov.ar/mendoza-sera-la-primera-provincia-del-pais-en-tener-un-censo-de-arbolado-publico/>

PRENSA GOBIERNO DE MENDOZA (1 de Agosto 2019) El Parque General San Martín implementa la recolección diferenciada de residuos sólidos urbanos. Disponible en: <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/el-parque-general-san-martin-implementa-la-recoleccion-diferenciada-de-residuos-solidos-urbanos/>

RAFFA, C. & Pastor, G. (2012) Representaciones, turismo y Estado. Imágenes y discursos en torno de los paisajes culturales de Mendoza (Argentina). *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, Vol. 10, (5), 467-476.

RAFFA, Cecilia Beatriz (2020). Construir Mendoza: Obras y políticas públicas en el territorio (1932 - 1943). 1º ed. Serie *Arquitectura*, Instituto de Historia del Arte, Facultad de Filosofía y Letras, UNCUYO. p 373. Dirección URL del libro: <https://bdigital.uncu.edu.ar/15153>

REYES ORTA, Marisa y otros (2018) Estrategia de gestión pública para un enoturismo sustentable a partir de la percepción de problemas ambientales. El Valle de Guadalupe, México. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, Universidad Autónoma de Baja California, Tijuana, México, Vol. 27, 375-389.

RIVAS O., Humberto (1998) Los impactos ambientales en áreas turísticas rurales y propuestas para la sustentabilidad. *Gestión Turística*, Universidad Austral de Chile, (3), 47-75.

ROIG, V. & ROIG, Fidel (1971) Los recursos naturales renovables. *Deserta I, Anales del Instituto de Investigaciones de las Zonas Áridas y Semiáridas (IIZAS)*, Ministerio de Economía de Mendoza.

SANCHEZ, Darío C. (2011) Indicadores turísticos en la Argentina: una primera aproximación. *Investigaciones Turísticas*, Semestre julio/diciembre, (2), 29-65.

SCHENKEL, Érica (2014) La inserción del turismo social a la agenda pública en Argentina. *Papers de turisme*. Semestre julio/diciembre, (56), 1-19.

SCHENKEL, Érica (2015a) El turismo social como política pública en Argentina. [Tesis Doctoral]. Universidad Nacional de Cuyo, FCPYS, Bibliotecas UNCUYO, Mendoza, Argentina, p. 351.

SCHENKEL, Érica (2015b) La política turística como alternativa económica en la Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, Vol. 13 (3), 619-628. Disponible en: <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2015.13.043>

SEOANE, José (2017) Las (re)configuraciones neoliberales de la cuestión ambiental: una arqueología de los documentos de Naciones Unidas sobre el ambiente 1972-2012. Prólogo de Susana Murillo, 1a ed... Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Luxemburgo; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEALC-Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: GEAL-Grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe, 1-420. Libro digital: http://www.elcefma.com.ar/wpcontent/uploads/2020/09/Las_reconfiguraciones_neoliberales_Jose_Seoane.pdf

STOPANSKY, Melisa (14 de octubre 2020). Buscan aprobar la nueva ley del Piedemonte antes del 2020. Diario Digital *El Sol*. Disponible en <https://www.elsol.com.ar/buscan-aprobar-la-nueva-ley-del-piedemonte-antes-del-2020>

SUBIRATS, Joan (1992) Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración; Ministerio para las administraciones públicas, 1^o reimpresión (Madrid, Colección: Estudios).

TORRES, Eduardo y otros (2004) Problemas del uso del agua en tierras secas: oasis y desiertos en el norte de Mendoza, Argentina. Laboratorio de desertificación y ordenamiento territorial, IADIZA, CONICET, Mendoza.

WALLINGRE, N. & VILLAR, A. (Comps) (2009) Desarrollo y gestión de destinos turísticos: políticas y estrategias. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, 51-73.