



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR**

**TESIS DE DOCTORADO EN GEOGRAFÍA**

***LA INTERACCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE CONSERVACIÓN Y DE  
TURISMO EN LA CONFIGURACIÓN DEL DESARROLLO TURÍSTICO  
DEL PARQUE NACIONAL NAHUEL HUAPI, ARGENTINA***

**Daiana Gisele Bardin**

**BAHÍA BLANCA**

**ARGENTINA**

**2021**

## **PREFACIO**

Esta Tesis se presenta como parte de los requisitos para optar al grado Académico de Doctora en Geografía, de la Universidad Nacional del Sur y no ha sido presentada previamente para obtención de otro título en esta Universidad u otra. La misma contiene los resultados obtenidos en investigaciones llevadas a cabo en el ámbito del Departamento de Geografía y Turismo durante el período comprendido entre el 20 de agosto 2013 y el 15 de diciembre de 2020, bajo la dirección del Dr. Roberto Nicolás Bustos Cara, y la co-dirección del Dr. Carlos Alberto Abaleron, Fundación Bariloche.

Daiana Gisele Bardin



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR  
Secretaría General de Posgrado y Educación Continua

La presente tesis ha sido aprobada el ...../...../.....,  
mereciendo la calificación de ..... (.....)

## **DEDICATORIA**

Dedico y entrego todos estos años de gran esfuerzo a Dios.

Dedico esta tesis a Julio, mi compañero de vida, que siempre creyó en mí, y me animó a seguir con su incondicional apoyo y comprensión en cada una de mis “caídas”.

## **AGRADECIMIENTOS**

La presente tesis es el resultado de la sumatoria de distintas etapas y circunstancias de mi vida, que fueron marcando el camino y en el cual muchas personas estuvieron presentes e hicieron posible que llegara hasta aquí.

Gracias a mis padres, por darme la vida y transmitirme el valor del esfuerzo; y a mis hermanos por ser siempre mi motor para hacer el bien y nunca rendirme.

Gracias a aquellas maestras y profesores que participaron en mi formación como ciudadana, transmitiéndome el gran valor de la responsabilidad y el compromiso.

Gracias a mi familia, mi esposo y mi niño, por el tiempo que me permitieron quitarles.

Gracias a la Universidad Nacional del Sur y su gente: profesores, secretarios y compañeros; por tantas enseñanzas, por ser mi casa de estudio, por darme la posibilidad de ser profesional.

Gracias a mis directores que confiaron en mí, me brindaron su tiempo y compartieron conmigo su experiencia y saber.

Gracias a Fundación Bariloche, por abrirme sus puertas y dejarme ser parte de esta familia académica, donde el compañerismo y el respeto son sus pilares.

Gracias a todas las personas que participaron desinteresadamente en esta investigación, brindándome información, compartiendo ideas y documentos.

Gracias a mis amigos, por celebrar mis alegrías y alentarme en mis momentos de tristeza y frustración.

Gracias a todas esas personas solidarias y generosas que en las distintas etapas de mi vida me ayudaron a creer en mí, me alentaron a seguir a pesar de las dificultades y me enseñaron que siempre se puede hacer algo por el bien de los otros.

## **RESUMEN**

El Parque Nacional Nahuel Huapi (PNNH), en tanto área protegida y atractivo turístico internacional, es un espacio de gran complejidad, caracterizado por la existencia de diversos conflictos de uso público y conformado por un intrincado entramado de actores. Desde su creación y a lo largo de todos estos años ha sido escenario de diversos procesos territoriales y políticos, que lo convierten en un interesante objeto de estudio desde la perspectiva geográfica. La presente tesis aborda la problemática relacionada con la manifestación de distintas ideologías y políticas en el territorio del PNNH y su rol en la configuración del uso turístico. De este modo desde un enfoque histórico se analizan la política de áreas protegidas y de turismo a escala nacional para poder explicar luego, la evolución del desarrollo turístico del PNNH y los distintos modelos identificados. Se llevó a cabo una investigación basada en tres etapas metodológicas: exploratoria, descriptiva y comparativa-explicativa. Desde el enfoque geo-histórico se recolectó información de diversas fuentes, bibliográficas, documentales y normativas. Se entrevistaron a distintos informantes clave y esta técnica se complementó con la observación en el campo. En la última etapa, se llevó a cabo un análisis integral evolutivo de dos grupos de actores representativos de cada política. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto la co-existencia de dos lógicas diferentes que han sido el telón de fondo de todos los acontecimientos ocurridos en el PNNH y a su vez han condicionado su gestión.

## **ABSTRACT**

The Nahuel Huapi National Park (PNNH), as a protected area and an international tourist attraction, is a space of great complexity, characterized by the existence of various conflicts for public use and made up of an intricate network of actors. Since its inception and throughout all these years it has been the scene of various territorial and political processes, which make it an interesting object of study from a geographical perspective. This thesis addresses the problems related to the manifestation of different ideologies and policies in the territory of the PNNH and their role in the configuration of tourist use. In this way, from a historical perspective, the policy of protected areas and tourism are analyzed on a national scale in order to explain the evolution of the PNNH tourism development and the different models identified. An investigation based on three methodological stages was carried out: exploratory, descriptive and comparative-explanatory. From the geo-historical approach, information was collected from various sources, bibliographical, documentary and normative. Different key informants were interviewed and this technique was complemented by observation in the field. In the last stage, a comprehensive evolutionary analysis of two groups of

representative actors of each policy was carried out. The results obtained show the co-existence of two different logics that have been the background of all the events that occurred in the PNNH and in turn have conditioned its management

**Certifico que fueron incluidos los cambios y correcciones sugeridos por los jurados**

**Director**



**Dr. Roberto Bustos Cara**

**Co-Director**



**Dr. Carlos Alberto Abaleron**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	15
Planteamiento y Justificación.....	16
Interrogantes, hipótesis y objetivos .....	24
Cuestiones metodológicas .....	26
Sinopsis de los capítulos .....	34
CAPÍTULO 1. LA CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO PROTEGIDO .....	38
1.1 El espacio geográfico: perspectiva epistemológica.....	38
1.1.1 Un espacio cambiante y relacional.....	39
1.2. La configuración espacial: de espacio natural a espacio natural protegido.....	42
1.2.1 Proceso de patrimonialización: formas y usos del territorio .....	44
1.2.1.1 La forma del territorio: Espacios Naturales Protegidos .....	47
1.2.1.2 El uso del territorio: Espacio Turístico.....	49
1.3 El rol del Estado y las políticas públicas sobre el territorio .....	51
1.3.1 Gobierno: el ejercicio del poder político sobre el territorio .....	53
1.3.2 Las políticas públicas .....	54
1.3.3 Gobernanza: una nueva forma de gobernar.....	56
CAPÍTULO 2. CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES .....	60
2.1 La Naturaleza .....	60
2.1.1 Visiones y percepciones sobre la Naturaleza .....	61
2.1.2 Qué y para qué conservar: entre el Biocentrismo y el Antropocentrismo.....	70
2.2 Preservación versus conservación: Legado del Pensamiento Ambiental Americano .....	74
2.2.1 Movimiento Conservacionista Americano.....	75
2.2.1.1 Preservacionismo .....	77
2.2.1.2 Conservacionismo .....	78
2.2.2 Segunda revolución conservacionista .....	80
2.3 La protección y gestión de la Naturaleza .....	82
2.3.1 Parques Nacionales: modelo Yellowstone .....	83
2.3.2 Del paradigma aislacionista al paradigma desarrollista .....	84
2.3.2.1 Nuevos desafíos de gestión .....	87
CAPÍTULO 3. EL TURISMO EN LOS PARQUES NACIONALES.....	91
3.1 El turismo como factor de desarrollo .....	91

3.1.1 Modelos de Desarrollo .....	93
3.1.1.1 La sustentabilidad en el desarrollo .....	99
3.1.1.2 Turismo Sostenible.....	102
3.1.2 Política Turística .....	104
3.2 El Turismo en los Parques Nacionales .....	107
3.2.1 Desarrollo Turístico.....	107
3.2.2 Uso Público .....	110
<b>CAPÍTULO 4. EL PRESENTE DEL PARQUE NACIONAL NAHUEL HUAPI (PNNH).....</b>	<b>116</b>
4.1 Un variopinto paisaje de la Patagonia Argentina .....	116
4.1.1 Una compleja matriz social: antiguos y nuevos pobladores.....	120
4.2 Estructura política-administrativa .....	122
4.2.1 Objetivos y zonificación.....	122
4.2.2 Normativa y organización .....	127
4.3 El uso turístico hoy.....	132
4.3.1 Qué y dónde se desarrolla .....	132
4.3.2.1 Áreas de funcionamiento.....	146
4.3.2.2 Intereses y posturas ideológicas de los diferentes actores.....	156
<b>CAPÍTULO 5. LOS VAIVENES DE LA POLÍTICA DE ÁREAS PROTEGIDAS EN ARGENTINA: LA RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE UN PROCESO GEOPOLÍTICO, TERRITORIAL, SOCIO-AMBIENTAL Y ECONÓMICO.....</b>	<b>160</b>
5.1 Evolución de la política de Parques Nacionales de Argentina: influencias extranjeras, protagonistas locales. ....	160
5.2 Preservacionismo Antropocéntrico .....	162
5.2.1 Origen del Proteccionismo en Argentina: 1903-1933 .....	163
5.3 Conservacionismo Nacionalista .....	171
5.3.1 Institucionalización de la Protección, en el contexto de la consolidación nacional (1934-1944) .....	173
5.3.2 Extensión y redefinición de la política de Parques Nacionales, en búsqueda de la identidad nacional y la justicia social (1945-1955).....	181
5.3.2.1 Principios rectores: la identidad nacional y la justicia social (1945-1950).....	182
5.4 Preservacionismo Biocéntrico.....	188
5.4.1 La política Ultraproteccionista de Parques Nacionales (1956-1982) .....	190
5.5 Conservacionismo Holicentrista .....	200
5.5.1 Democratización de los Parques Nacionales (1983-1989).....	202

5.5.2 Expansión territorial del SNAP (1990-1999).....	209
5.5.3 Reordenamiento y Planificación (2000- 2017): Parques Nacionales y Turismo, una alianza consolidada. ....	216
5.5.3.1 El uso público en Parques Nacionales: el gran reto del nuevo milenio.....	219
<b>CAPÍTULO 6. LA POLÍTICA TURÍSTICA EN ARGENTINA: UN RECORRIDO HISTÓRICO POR LAS DIFERENTES FUNCIONES ASIGNADAS AL TURISMO .....</b>	<b>226</b>
6.1 Búsqueda del Progreso Nacional: Turismo como instrumento de modernización (1900-1942) .....	227
6.2 Vacaciones para todos: el turismo como estrategia de política social (1943-1955).....	230
6.3 El turismo, un factor de desarrollo, una estrategia de política económica (1956-1982) .....	234
6.4 El turismo como política de Estado (1983-2017).....	240
<b>CAPÍTULO 7. CONFIGURACIÓN DEL DESARROLLO TURÍSTICO DEL PNNH: ENTRE EXPERIMENTOS Y ESTRATEGIAS POLÍTICAS DISÍMILES.....</b>	<b>245</b>
7.1 Desarrollo Turístico Endógeno .....	247
7.2 Desarrollo Turístico Integrado .....	254
7.2.1 Monopolio Institucional .....	256
7.2.2 Instauración rápida e intensiva del turismo .....	260
7.2.3 Planificado y coordinado.....	265
7.3 Desarrollo Turístico Catalítico .....	268
7.3.1 Alejamiento de Parques Nacionales .....	268
7.3.2 Provincialización de los territorios nacionales .....	272
7.4 Desarrollo Turístico Abierto .....	275
7.4.1 Gestación del modelo actual .....	276
7.4.2 Gobernanza: una nueva forma de gestión en el PNNH.....	279
7.4.2.1 Gestión del UP .....	282
7.4.2.2 Infraestructura turística e Instalaciones .....	287
7.4.2.3 Auge del turismo aventura .....	289
7.5 Actores clave en la materialización de las políticas en el territorio .....	294
7.5.1 Los Guardaparques: actores ejecutores de la Política de Parques Nacionales .....	296
7.5.1.1 Agentes forestales .....	296
7.5.1.2 Policía Ambiental y Guardaparque Intérprete.....	300
7.5.1.3 Agente de conservación integral ¿un asistente social?.....	304
7.5.2 Los guías de turismo: anfitriones y testigos .....	310
7.5.2.1 Los Guías de Turismo: testigos y ¿víctimas? del actual turismo del PNNH.....	313

7.5.2.2 Turismo Cautivo: la contemplación del paisaje mediante un paquete turístico .....	314
7.5.2.3 Turismo libre: la búsqueda de actividad y de aventura en forma independiente ....	317
CONSIDERACIONES FINALES .....	320
BIBLIOGRAFÍA.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
A. Fuentes Bibliográficas.....	332
B. Fuentes Documentales.....	345
C. Fuentes Normativas.....	349
D. Fuentes Virtuales.....	351
E. Fuentes Periodísticas .....	351
ANEXOS.....	354
1. Entrevistas .....	355
2. Personas entrevistadas.....	357
3. Observación directa e indirecta .....	362

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Esquema del Marco Teórico.....	30
Figura 2. Teoría del Espacio Geográfico.....	41
Figura 3. Pool virtual de referentes potencialmente patrimonializables.....	44
Figura 4. Posturas ideológicas frente a la relación Sociedad-Naturaleza que guían las decisiones de conservación.....	73
Figura 5. Sostenibilidad turística.....	103
Figura 6. Diagnóstico situacional del PNNH.....	114
Figura 7. Localización del Parque Nacional Nahuel Huapi.....	117
Figura 8. Ambientes del PNNH.....	119
Figura 9. Categorías de manejo del PNNH.....	124
Figura 10. Zonificación del PNNH.....	126
Figura 11. Organigrama actual de la APN.....	129
Figura 12. Estructura organizativa de la Intendencia del PNNH.....	130
Figura 13. Planificación estratégica ideal.....	131
Figura 14. Actividades turístico-recreativas realizadas en el PNNH.....	133
Figura 15. Variables que determinan la heterogeneidad del mercado turístico-recreativo del PNNH.....	138
Figura 16. Seccionales de Guardaparques del PNNH.....	149
Figura 17. Grupos de actores según objetivos y motivaciones.....	158
Figura 18. Estructura de la primera Comisión de Parques Nacionales.....	171
Figura 19. Política de Parques Nacionales en la Década Bustillista.....	176
Figura 20. La centralidad del Turismo en la Política de Parques Nacionales de Bustillo.....	177
Figura 21. Eclecticismo bustillista.....	178
Figura 22. La extensión territorial de los Parques Nacionales en el peronismo.....	185
Figura 23. Estructura de Parques Nacionales en el año 1973 por Decreto 2066.....	196
Figura 24. Áreas protegidas creadas durante el Período Ultraproteccionista (1956-1982).....	200
Figura 25. Objetivos planteados para la nueva política de Parques Nacionales en los años 1983-1989.....	207
Figura 26. Incremento del número de Áreas Protegidas administradas por la APN durante la década de 1990.....	212
Figura 27. Incremento de la superficie protegida bajo administración de la APN.....	214
Figura 28. Incremento de la superficie protegida de todo el SNAP.....	214

Figura 29. Documentos en pos de la reorganización del uso público en las áreas protegidas de la APN a partir del 2000.....	220
Figura 30. Evolución del flujo de visitantes en las Áreas Protegidas de jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales.....	222
Figura 31. Representación de la función social del turismo durante el peronismo.....	231
Figura 32. El Turismo en el 2° Plan Quinquenal de Perón.....	234
Figura 33. Las áreas turísticas argentinas de los 80.....	239
Figura 34. La transición del turismo en los últimos 30 años: de hecho social a hecho económico.....	240
Figura 35. Alcance de la política turística argentina a partir de la Ley 25997/2005.....	243
Figura 36. Público destinatario del material publicitario institucional.....	263
Figura 37. Mapa de la Guía Turística del PNNH (1937).....	264
Figura 38. Crecimiento del número de turistas del PNNH entre los años 1930-1950.....	266
Figura 39. Primer antecedente de la figura de Guardaparque.....	297
Figura 40. Primeras seis Seccionales de Guardaparques del PNNH.....	299
Figura 41. Guardaparque como Agente Integral de Conservación.....	305
Figura 42. Primeras Agencias de Turismo en Bariloche.....	315
Figura 43. Esquema explicativo de la configuración de la política de Parques Nacionales.....	323

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla I. Interrogantes de la investigación.....	25
Tabla II. Diferencias entre el viejo y el nuevo paradigma de Áreas Protegidas.....	86
Tabla III. Diferencias entre desarrollo Integrado y Catalítico.....	109
Tabla IV. Recursos, sitios y actividades que conforman el UT actual del PNNH.....	134
Tabla V. Las 10 Áreas Protegidas más visitadas de Argentina.....	137
Tabla VI. Actores del Uso turístico-recreativo del PNNH.....	142
Tabla VII. Períodos ideológicos de conservación y Política de Parques Nacionales en Argentina 1902-2017.....	162
Tabla VIII. Variación porcentual entre 2003-2016 del flujo turístico en los Parques Nacionales.....	223
Tabla IX. Evolución comparada de la política turística y la política de APs.....	227
Tabla X. Cambios institucionales del turismo en Argentina, período 1955-1982.....	234
Tabla XI. Evolución comparada de las políticas nacionales y el desarrollo turístico del PNNH...	247
Tabla XII. Comparación entre el PGM del PNNH y el PGI.....	281
Tabla XIII. Obras de infraestructura ejecutadas en el PNNH con el préstamo BID 1648/OC-AR..	288
Tabla XIV. Percepciones de actores del PNNH sobre la gestión actual del Parque.....	292
Tabla XV. Plan de Estudios Tecnicatura Universitaria en Administración de Áreas Protegidas, Instituto Cläes Olrog.....	308
Tabla XVI. Plan de Estudios Guardaparque Asistente, CFyCAP, 2011.....	309

**SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS****A. SIGLAS**

<b>AAAVyT</b>	Asociación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo y Afines
<b>ACA</b>	Automóvil Club Argentino
<b>AGPNT</b>	Administración General de Parques Nacionales y Turismo
<b>APN</b>	Administración de Parques Nacionales
<b>ATAP</b>	Asociación de Turismo Activo de la Patagonia
<b>BID</b>	Banco Interamericano del Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAB</b>	Club Andino Bariloche
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>COFEMA</b>	Consejo Federal de Medio Ambiente
<b>EEUU</b>	Estados Unidos
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FVS</b>	Fundación Vida Silvestre
<b>NC</b>	Nature Conservancy
<b>OMT</b>	Organización Mundial de Turismo
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PFETS</b>	Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable
<b>PNUMA</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>SIFAP</b>	Sistema Federal de Áreas Protegidas
<b>SNAP</b>	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UICN</b>	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
<b>WWF</b>	World Wildlife Fund (Organización Mundial de la Conservación)

**B. ABREVIATURAS**

<b>AAVV</b>	Agencias de viaje
<b>APs</b>	Áreas protegidas
<b>DGPN</b>	Dirección General de Parques Nacionales
<b>DNT</b>	Dirección Nacional de Turismo
<b>DPN</b>	Dirección de Parques Nacionales
<b>DRP</b>	Dirección Regional Patagonia
<b>DUP</b>	Departamento de Uso Público
<b>ENP</b>	Espacios naturales protegidos
<b>Fig.</b>	Figura
<b>GP</b>	Guardaparque
<b>GT</b>	Guía de Turismo
<b>NH</b>	Nahuel Huapi
<b>PGI</b>	Plan de Gestión Institucional
<b>PMG</b>	Plan de Manejo General
<b>PN</b>	Parque Nacional
<b>PNNH</b>	Parque Nacional Nahuel Huapi
<b>UP</b>	Uso público
<b>UTR</b>	Uso turístico-recreativo

# INTRODUCCIÓN

## **Planteamiento y Justificación**

Desde fines del siglo XX, pasada la Segunda Guerra Mundial, el turismo comienza a tener cada vez más importancia para el hombre y para la sociedad, hasta llegar a convertirse, en la actualidad, en uno de los principales motores de desarrollo socioeconómico de muchas ciudades, países y regiones.

El turismo es un fenómeno dinámico, que va dando respuesta y adaptándose a los diferentes eventos que acontecen en el tiempo. De modo que los cambios socioculturales y político-ideológicos de las últimas décadas, han suscitado la valorización y el aprecio por nuevos destinos turísticos, distintos a los denominados tradicionales (de sol y playa). Así los sitios naturales comienzan a recobrar atractivo y el turismo de naturaleza deviene como una de las modalidades de mayor crecimiento a nivel mundial. En este contexto, las Áreas Protegidas (AP) se convierten en destinos turísticos de primer orden, recibiendo miles y a veces millones de visitantes anualmente. La actividad turística cumple un rol fundamental en el desarrollo de estas áreas, tanto por sus efectos económicos, culturales y ambientales, como por los requerimientos e implicancias para su gestión y administración.

Ambos fenómenos, el turismo y la protección de áreas naturales, desde sus comienzos han estado en una interacción constante. Sin embargo, es en los últimos años que esta vinculación se ha afianzado y ha tomado mayor relevancia. A escala mundial, desde los orígenes del turismo, los viajeros se han movido y atraído por la naturaleza (Ceballos-Luscaráin, 1996; Figueira, 2011), y a su vez, también las áreas protegidas, desde la creación del primer parque nacional, el Parque Nacional Yellowstone en el año 1872, han engendrado a la actividad turística como parte primordial de su desarrollo.

La creación de los primeros Parques Nacionales está asociada a la preocupación y movilización de los gobiernos a partir del carácter destructivo del uso de los recursos naturales, como consecuencia del uso masivo, y bajo una lógica meramente económica, impulsado por la Revolución Industrial (Figueira, 2011.).

Es en Estados Unidos donde esa lógica se expresó de forma más intensa y por eso se manifiestan más temprano los efectos irreparables provocados por la agresión a los recursos naturales; llevando a que los ciudadanos tomen conciencia de la necesidad de protegerlos, incluso para su propia supervivencia económica y personal (Figueira, 2011, p. 1218).

El hecho de que las APs, y especialmente los Parques Nacionales, representen hoy uno de los principales destinos de los turistas a nivel mundial, puede ser explicado, en parte, por lo que plantean Drumm y Moore (2002, p. 18), sobre la mayor atracción por los destinos naturales como producto del aumento global en el interés por el ambiente, proveniente de una mayor consciencia de su fragilidad y de la seriedad de los asuntos ecológicos. En otras palabras, puede ser entendido como una reacción a los diferentes cambios sociales y culturales acaecidos a partir del fenómeno de la globalización como lo plantea Ceballos-Luscaráin (1996), quien lo presenta como el nacimiento de un nuevo paradigma, el paradigma ambiental. Surgido en la década del '70, como una respuesta a las decepciones y fracasos engendrados en la década de 1950 y 1960, trayendo consigo una mayor consciencia acerca del cuidado y la valoración de la naturaleza por sí misma, de la planificación y el accionar para controlar el riesgo y el reconocimiento de límites reales para el crecimiento.

Por otro lado, como propone Bertram (2002, p. 125), el turismo debe ser entendido como “la expresión práctica de la curiosidad. Es la expresión de los valores estéticos; la gente va para conocer lo bello, lo deseado, lo interesante”. Por lo tanto, esta curiosidad también explica el aumento de las visitas a las AP, ya que a través de ellas el hombre tiene la oportunidad de ver, tocar y experimentar el mundo natural.

El propio movimiento de creación de los parques y de los espacios recreativos en el siglo XIX e inicios del siglo XX, llevó a que se desarrollaran un conjunto de nuevas motivaciones turísticas relacionadas con la experiencia en el ámbito silvestre y con las oportunidades de practicar deportes a través de actividades relacionadas con el medio natural. Es clara la percepción de que la actividad turística constituye un factor relevante para el propio desarrollo de los parques (Figueiras, 2011., p. 1218).

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, se puede afirmar entonces que el turismo en las APs deviene como una necesidad/demanda emergente de las personas pero también, y fundamentalmente, como “una forma de sustentar todo un conjunto de necesidades en el ámbito de las políticas públicas de conservación y administración de los propios parques” (Figueira, 2011, p. 1219).

Esta tendencia mundial también se ha visto reflejada en Argentina. La mayoría de los atractivos turísticos más visitados de nuestro país se encuentran localizados dentro de la jurisdicción de algún área natural protegida. Esto demuestra que la modalidad de turismo de naturaleza, motiva a un creciente número de turistas, nacionales e internacionales a movilizarse por el territorio. Como

afirma Schluter et al. (1997, p. 71) “la creación y el manejo de áreas protegidas fue llevada a cabo en función del turismo”, especialmente en los comienzos de la protección de espacios en Argentina, lo cual queda comprobado por la historia misma. Desde el primer hecho histórico que da origen a los parques nacionales, la donación de tierras por parte del Perito Moreno para la creación del actual Parque Nacional Nahuel Huapi, está presente la idea del desarrollo turístico. En su carta al gobierno nacional F. P. Moreno declara:

...al hacer esta donación emito el deseo que la fisonomía actual del perímetro que abarca no sea alterada y que no se hagan más obras que aquellas que faciliten comodidades para la vida del visitante culto, cuya presencia en esos lugares será siempre beneficiosa” (Schluter, 1997, p. 15).

Por otro lado, Bustillo quien fue un personaje clave, estuvo a cargo de la primera institución creada para la administración de las áreas protegidas argentinas y dejó una gran impronta en la actual Ley de Parques Nacionales, consideraba que conservar la naturaleza en su estado virgen, preservar la belleza del paisaje y procurar el rápido acceso del pueblo, constituía, su función legal (Schluter, 1997, p. 17).

En la evolución histórica y legal de los parques nacionales argentinos, siguiendo la tendencia de otros países, ha estado presente la dualidad conformada por la conservación de la naturaleza y el disfrute de ésta por parte de los visitantes. No obstante a lo largo del tiempo han entrado en pugna otros intereses estratégicos, provenientes del propio desarrollo interno de nuestro país. Algunos de vieja data, tales como la soberanía nacional, la territorialización de las provincias, y otros más recientes como los procesos especulativos en la compra y venta de tierras, y los reclamos de tierra por parte de comunidades nativas y otros grupos. De este modo la conservación y el turismo, siempre estuvieron en el centro de la arena política y administrativa de los Parques Nacionales, pero a la vez fueron condicionados por otros factores. Todo ello ha determinado la configuración de los espacios protegidos y su manejo. En este sentido Schluter et al. (1997., p. 34) afirma que:

...un manejo ambiguo determinó que durante muchos años existiera en la población una gran confusión sobre los objetivos de los parques nacionales. Quienes los consideraban centros turísticos bajo la dominación del gobierno central, se vieron frustrados por encontrar limitadas sus posibilidades de expansión. Por otra parte, quienes adherían al concepto internacional vigente en aquel entonces respecto al manejo de éste tipo de áreas, observaban como se humanizaba constantemente un paisaje relativamente prístino.

Aquella evolución paralela, interconectada pero a la vez reñida, se debe a que siempre la interfase entre el turismo y la conservación ha sido liderada por el conflicto, el cual proviene de distintas razones: la gestión inadecuada; la falta de conciencia por parte de los distintos actores en relación con los fines y objetivos de los otros; el crecimiento explosivo del turismo, por un lado y la degradación y la pérdida de los espacios naturales, por otro (Ceballos Luscaráin, op. cit.). Esta confusión en torno a los objetivos de los parques nacionales aún sigue estando presente y quizá sea uno de los principales limitantes para la correcta gestión del uso público de estas áreas.

A la luz de este contexto, se observa un área protegida particular, el Parque Nacional Nahuel Huapi (PNNH), que por ser un fiel reflejo de la realidad comentada, representa un adecuado caso de estudio para la comprensión de la compleja relación turismo/conservación, y de sus impactos en la configuración espacial. El PNNH recibe miles de visitantes cada año, en 2016 en los puertos de acceso se registraron en total 403.555 visitantes, aunque se cree que el número real de ingresos podría llegar al millón<sup>1</sup>. Sin lugar a dudas, este considerable número de visitantes y la mayor actividad turística que se genera, influye en el desarrollo integral de toda el área, generando impactos tanto positivos como negativos, requiriendo un mayor esfuerzo de gestión y administración del área.

Durante el primer acercamiento al tema de estudio, se detectaron importantes problemáticas en relación al uso público del área protegida. Luego del análisis de trabajos científicos y técnicos, y entrevistas no estructuradas a personal de la Administración de Parques Nacionales y la Delegación Técnica Patagonia Norte, se identificaron inconvenientes y conflictos recurrentes propios del modelo de desarrollo turístico actual del Parque, y más precisamente propios de la gestión del uso público del Parque. Todos estos estudios existentes permitieron realizar un diagnóstico del estado actual e identificar las posibles tendencias.

Della Cha y Otero en el año 1997 exponían las problemáticas por las que estaban atravesando los Parques de la Patagonia Argentina, incluido el PNNH, como así también diversas propuestas que podrían contribuir a revertir la situación. Casi dos décadas después parece que mucho no ha cambiado. La mayoría de los conflictos detectados por las autoras siguen siendo los mismos que afectan actualmente al área e incluso nuevos problemas se han sumado a los anteriores: congestión en las áreas de uso intensivo, alta dispersión en las áreas de acampe, falta de planificación de

---

<sup>1</sup> Dato extraído de la entrevista realizada a la Directora del Departamento de Uso Público del Parque Nacional Nahuel Huapi (febrero 2016).

senderos, y de control de las actividades y modalidad de las mismas que se realizan en los sitios, así como dificultades en la implementación de proyectos diseñados para solucionar estos conflictos.

En la misma línea, Boschi y Torre (2005) analizan un tema central del PNNH, que es la inexistencia de una integrada y estratégica zonificación turística. Las autoras plantean que el manejo del turismo responde a una zonificación general de toda el área protegida, la cual sigue las categorías de conservación y manejo, y sus usos permitidos, establecidos por la Ley de Parques Nacionales 22351. Dicha zonificación resulta muy ineficiente para el manejo del turismo, ya que la actividad no se encuadra dentro de estas áreas de manejo, sino que muy contrariamente presenta “una disposición territorial que se caracteriza por ser anárquica y extendida, agravando y dificultando el planeamiento y la gestión de la conservación” (Boschi y Torre, 2005, p. 77). Esta realidad, como evalúan las autoras, deja en evidencia que si bien las Instituciones encargadas de la gestión del Parque, Intendencia del Parque Nacional Nahuel Huapi y la Delegación Regional Patagonia, cuentan con un conocimiento técnico del turismo, no poseen una estrategia de manejo del mismo, lo que las ha llevado a dar “respuestas puntuales, poco sistemáticas y con una racionalidad poco integrada” (Boschi y Torre, 2005, p. 74). Una derivación más de la inexistencia de una zonificación turística con límites y pautas de uso sustentable, considerada como un factor de presión por Boschi y Torre, es la “gestión cerrada”, es decir la desvinculación que existe entre las instituciones y el sector privado, que conlleva a una promoción turística del Parque, por parte de las agencias y municipios, teniendo en cuenta la capacidad de acogida de los centros de servicios, Bariloche por ejemplo, y no las diferentes capacidades del Área Protegida.

Las autoras realizan una buena síntesis de la problemática que afecta al PNNH, cuando establecen lo siguiente:

La zonificación<sup>2</sup>[...] ha dado como resultado un espacio turístico geográficamente extendido, discontinuo, con múltiples áreas de visita, escasa integración entre ellas y crecientes deterioros ambientales por la saturación de visitas y de la profusa y creciente cantidad de objetos rígidos para brindar más servicios...Las deficiencias de la zonificación turística en cuanto a delimitación territorial e intensidad de uso permiten que las actividades se expandan arbitrariamente, con una gestión que va detrás y no se anticipa a los cambios (Boschi y Torre, 2005, p. 81)

---

<sup>2</sup> Refiriéndose a la zonificación del plan del año '86, que es la que aún está vigente y que responde a criterios ambientales, de conservación.

Por su parte, Martín y Chehébar (2001), dos profesionales pertenecientes a la Delegación Técnica Patagonia, también reconocen una serie de dificultades en la gestión general de todo el Parque Nacional Nahuel Huapi. Sostienen que la zonificación es un medio para reducir los conflictos dentro del área y que la política de Parques además de la de mantener las zonas de uso intensivo, las cuales ofrecen diversas instalaciones, también es preservar extensas áreas protegidas sin antropización alguna en el largo plazo. Esto exige mantener diversos niveles de desarrollo y contar con diferentes áreas para atender a distintos segmentos de la demanda turística. No obstante, los autores también reconocen la falencia de la institución para mitigar y manejar situaciones donde se identifican acciones de impacto; y plantean que el Ecoturismo provoca una mayor dispersión de los visitantes y la sobrecarga de los sitios de camping, senderos y refugios de montaña, lo cual lleva consigo una inmensidad de impactos sobre el ambiente.

Como se observa, los estudios precedentes reportan una gran cantidad de conflictos de uso público, que en última instancia caracterizan la situación actual del PNNH. Se entiende por conflicto en este contexto, toda situación por la cual se produce una distancia, enfrentamiento u oposición entre actores (del mismo grupo o no); donde una de las partes ve afectado negativamente su objetivo, interés o expectativa sobre un sitio o actividad turístico-recreativa.

Dentro de estas situaciones conflictivas detectadas y diagnosticadas por diferentes autores, entre ellos los citados anteriormente (Della Cha y Otero 1997, Boschi y Torre 2005, Monjeau 2005, Premoli et al. 2005, Brosz et al. 2015<sup>3</sup>) se podría hacer una distinción, que serviría a los fines explicativos, entre los problemas concretos, es decir los conflictos de uso público propiamente dichos; los causantes de estos problemas, y las consecuencias y/o impactos que ellos ocasionan. Con respecto a los primeros se pueden agrupar básicamente en los siguientes: 1) el sobreuso y congestión de los sitios de uso intensivo, 2) la alta dispersión de las áreas recreativas y de acampe y 3) la existencia de usos y prácticas no permitidos dentro de toda el área protegida. Estos tres conflictos, indicios de la compleja situación del PNNH, están manifiestos en el territorio y provienen de determinadas circunstancias que posibilitan su ocurrencia.

Normalmente, estas circunstancias, entendidas aquí como problemáticas causales, se tratan principalmente de dificultades e inconvenientes para la adecuada gestión y manejo del uso público, dentro de las cuales se destacan: 1) la falta de planificación, lo que deriva en una gestión reactiva,

---

<sup>3</sup> Trabajo práctico realizado para el Curso de Especialización “Planificación y manejo del Uso Público en Áreas Protegidas”, Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue.

en lugar de una gestión proactiva; 2) el deficiente sistema de información, en ambos sentidos, hacia la formación y concientización del visitante y hacia la obtención de información acerca del perfil y de la experiencia del visitante; y 3) el inadecuado sistema de control y regulación de los visitantes y de los concesionarios y prestadores de servicios.

Además de lo anterior es pertinente mencionar que el PNNH cuenta con características singulares que hacen aún más compleja su administración y gestión, como es la gran extensión espacial, la diversidad de actores producto de su larga y activa historia, y la presencia de importantes centros urbanos en su interior.

Por último, también forman parte de esta conflictiva realidad del Parque, los distintos impactos producto de la actividad turística y su deficiente gestión: 1) los impactos ambientales tales como la acumulación de residuos, la erosión, la apertura de sendas espontáneas, el aumento del riesgo de incendios, la contaminación por efluentes cloacales, la afectación de áreas frágiles; 2) la contaminación visual proveniente de las instalaciones presentes en todo el Parque; y 3) el deterioro de la calidad de la experiencia recreativa debido a los mayores encuentros entre visitantes que impide disfrutar de la tranquilidad de la naturaleza.

Junto con la detección de las problemáticas que afectan al Parque, muchos autores se han esforzado por elaborar recomendaciones y propuestas para su posible solución. Sin embargo, estas no han logrado cumplir con su objetivo último, su implementación. No han representado hasta ahora una alternativa de gestión estructural e integrada para el turismo, y por lo tanto, la situación que se intentaba resolver continúa desarrollándose de la misma manera, o en lo mejor de los casos sólo se han puesto en práctica acciones muy concretas, sin producir grandes mejoras. Della Cha y Otero, (1997, p. 2) señalan al respecto,

... a pesar de la amplia discusión teórica que continúa en este sentido, en la práctica los problemas de degradación y de ineficiencia en el manejo continúan por la falta de políticas a largo plazo, por la escasez de recursos económicos y financieros y; por la vigencia del paradigma que supone a los recursos naturales como inagotables.

Luego del análisis de los diferentes estudios, los cuales permiten conocer la problemática del PNNH, se repasa en la necesidad de un estudio integral, retrospectivo, que permita comprender el proceso de evolución y conversión de esta AP en un espacio turístico internacional. Proceso

mediante el cual se ha ido configurando y definiendo el actual modelo de desarrollo, cuyo conocimiento e interpretación explicarían los orígenes de la situación actual, y quizá podría representar una nueva perspectiva desde donde encarar la resolución de los conflictos actuales.

Es así como la presente tesis se propone explorar y explicar, retrospectivamente, por qué se ha llegado a tal situación, cuáles son los patrones estructurales que han definido el actual modelo de desarrollo turístico, qué aspectos de ambos fenómenos que han interactuado sinérgicamente, la conservación y protección de espacios naturales y el desarrollo del turismo en el país, han prevalecido y han tenido mayor injerencia.

En este proceso evolutivo, se pretende analizar como eje central, la función que ha tenido el Estado a través de sus políticas públicas, en materia ambiental y turística, en la configuración del modelo de desarrollo turístico del Parque Nacional Nahuel Huapi. Para esto será necesario analizar diversas fuentes de información y utilizar distintos métodos, que permitan evaluar qué es lo que se ha planteado y establecido discursivamente y qué es lo que ha ocurrido de hecho, además de indagar en la conformación, funcionamiento y desenvolvimiento de las instituciones a cargo de la gestión del uso público.

La razón por la cual se decidió llevar a cabo una investigación de tipo exploratoria-explicativa se debe a que se considera imprescindible conocer el por qué y la estructura subyacente de cada evento o fenómeno para poder continuar hacia un nivel propositivo que permita contribuir al cambio de la situación reinante. En este caso, y como se comentó más arriba, se cuenta con importantes y sustanciosas investigaciones que, por un lado conforman los antecedentes de la presente, pero al mismo tiempo podrían ser complementadas por el presente trabajo, ya que de este modo los agentes de Parques Nacionales y Áreas Protegidas, investigadores, actores públicos y privados, contarían con una descripción de la situación, con propuestas y sugerencia de cambio pero también ahora, con una explicación de por qué la situación es tal y a qué factores está respondiendo. La comprensión de los elementos estructurales y los procesos causales del fenómeno estudiado, podría otorgar un mayor conocimiento y fundamento para las acciones futuras.

Antes de pasar al siguiente apartado quisiera exponer muy brevemente lo que motivó el estudio que dio lugar a la presente tesis. El interés personal por las áreas protegidas surge durante la realización de la carrera de grado, Licenciatura en Turismo, en la Universidad Nacional del Sur, donde tuve mi primer acercamiento y conocí el gran patrimonio natural que presenta nuestro país y la relevancia

turística que estos espacios poseen. Por esas cosas providenciales, ocurrió un cambio rotundo en mi vida y transité el final de mi carrera de grado viviendo en el interior de un área protegida, en la ciudad de San Carlos de Bariloche, la “puerta de entrada” al PNNH. Aquel atractivo inicial se convertía en experiencias cotidianas que hacían que cada vez me sienta más parte de su entramado de actores. Ya recibida y decidiendo qué camino laboral-profesional seguir, tenía una única certeza: quería seguir fortaleciendo mi profesión. Así fue que cada vez con más preguntas y mayor curiosidad sobre el nuevo espacio en el que me encontraba, me fui acercando a la idea de estudiar formalmente el uso turístico del Parque Nacional Nahuel Huapi, la cual luego de golpear muchas puertas, se materializó con mi ingreso a Fundación Bariloche, Institución desde la cual llevé a cabo la investigación que dio como resultado esta Tesis, a través, y con el financiamiento, de una Beca Doctoral de CONICET.

### **Interrogantes, hipótesis y objetivos**

Luego de haber expuesto en los párrafos anteriores, el planteamiento y la justificación del estudio, en este apartado se hará referencia a aquellos interrogantes que fueron guiando y dando forma a la investigación y que, finalmente, derivan en el enunciado holopráxico<sup>4</sup>, es decir en “la frase, pregunta o planteamiento que refleja en pocas palabras lo que el investigador desea saber con el estudio que está desarrollando [...] indica exactamente qué se pretende conocer, acerca de cuál evento, observado en cuáles unidades de estudio y dentro de qué contexto” (Hurtado de Barrera, 2000, p. 25). Además este enunciado permite precisar los objetivos, identificar los fenómenos de estudio, qué información es relevante, como así también permite determinar los métodos y procedimientos a seguir y las técnicas e instrumentos a utilizar.

De este modo, a partir de una serie de interrogantes referidos a los dos ejes centrales de esta tesis, uno de escala nacional, el turismo en las APs de Argentina y otro de escala local el PNNH (Tabla I), se planteó el siguiente enunciado holopráxico: *Cómo la evolución histórica y la interrelación institucional de las políticas de Áreas Protegidas y de Turismo, en Argentina, han configurado el modelo de desarrollo turístico actual del Parque Nacional Nahuel Huapi.*

---

<sup>4</sup> Enunciado holopráxico: “Es la pregunta de investigación [...] Se denomina holopráxico porque orienta la praxis holística de la investigación” (Hurtado de Barrera, 2000, P. 72)

<i>Uso turístico de las áreas naturales protegidas de Argentina</i>	<i>Desarrollo turístico del PNNH</i>
¿Cuáles han sido los objetivos que motivaron la creación de los Parques Nacionales?	¿Qué elementos (políticos, ambientales y socioeconómicos) del ámbito nacional han estado presentes en su configuración?
¿Cómo y cuándo surge el turismo en las ANP de Argentina?	¿Cuáles han sido las particularidades del destino en sus diferentes etapas: infraestructura, espacios y atractivos, visitantes?
¿Qué función se le asigna al turismo dentro de los Parques Nacionales?	¿Qué conflictos de uso público han estado presentes a lo largo del tiempo y cómo han sido solucionados?
¿Ha sido el turismo considerado un factor de desarrollo para las AP?	¿Qué instrumentos legales y técnicos han sido utilizados para la gestión del Parque?
¿Cómo ha sido la relación entre turismo y conservación desde sus orígenes?	¿Quiénes han sido los principales actores del desarrollo turístico del PNNH?
¿Que se entendía por desarrollo dentro del contexto de los Parques Nacionales?	¿Qué elementos han dominado en la gestión del uso turístico del área: políticos, económicos, ambientales, otros?
¿Qué rol ha desempeñado el Estado, a través de sus instituciones y políticas, en el desarrollo turístico de los Parques Nacionales?	
¿De qué manera se ha planificado y gestionado el uso turístico de las AP?	
¿Qué herramientas e instrumentos se han utilizado y/o desarrollado en el campo de la planificación del turismo de AP?	

**Tabla I** Interrogantes de la investigación. Fuente: elaboración propia.

Frente a estos interrogantes y el enunciado holopráxico formulado, surge la siguiente hipótesis general de la investigación:

*El proceso evolutivo e interrelacionado de las políticas de Turismo y Conservación a escala nacional, determinaron la prevalencia de los objetivos desarrollistas en el PNNH, a través de las políticas turísticas por sobre los objetivos ambientalistas, siendo el periodo de institucionalización de la protección, dirigido por Bustillo, el que ha definido el futuro del Parque como un espacio turístico, estableciendo el eclecticismo como forma de su desarrollo y gestión. Durante los periodos subsiguientes se introdujeron transformaciones de índole administrativa que afianzaron aquel*

*modo ecléctico ya establecido, lo cual explica la complejidad actual y la presencia de diversos conflictos de uso público en el PNNH.*

Finalmente se definieron el objetivo general y los objetivos específicos de la investigación:

- *Objetivo general*

Identificar los distintos períodos del proceso de configuración del desarrollo turístico del PNNH que han sido determinados por la evolución interrelacionada de las políticas de conservación y turismo en Argentina.

*Objetivos Específicos*

1. Examinar y describir el estado de situación actual del Parque Nacional Nahuel Huapi.
2. Reconstruir de manera analítica e integral la evolución del sistema de áreas protegidas en Argentina: ideología, objetivos de conservación y desarrollo, instrumentos técnicos y legales para su administración
3. Periodizar la evolución histórica de la política turística en Argentina haciendo hincapié en su influencia en el desarrollo turístico de las AP
4. Evaluar y explicar la interacción de ambas políticas, de conservación y turismo, en el contexto del PNNH.
5. Identificar y estructurar los cambios y las continuidades en el desarrollo turístico del PNNH, desde su creación hasta la actualidad, mediante actores ejecutores clave.

**Cuestiones metodológicas**

Para la elaboración de la siguiente tesis se han establecido tres determinaciones fundamentales en lo que a metodología se refiere: tipo de investigación, método y diseño (procedimiento). Estas tres cuestiones no son independientes ni se las puede tratar aisladamente, ya que están interconectadas y además una es determinada por la otra. En relación al tipo de investigación, se ha decidido llevar a cabo el estudio bajo el enfoque holístico propuesto por Hurtado de Barrera (2000, p. 14), que considera a “la investigación como un proceso global, evolutivo, integrador, concatenado y organizado”. Este enfoque permite aproximarnos a la realidad desde una concepción amplia y compleja, considerándola como un todo. En este sentido, el proceso de investigación se comporta como una espiral donde se pasa por diferentes estadios, que representan los distintos tipos de

investigación: Exploratoria, Descriptiva, Comparativa, Analítica, Explicativa, Predictiva, Proyectiva, Interactiva, Confirmatoria y Evaluativa.

Cada tipo de investigación constituye un ciclo completo, con su objetivo particular, y a su vez involucra los procesos y resultados de las investigaciones que le preceden. Esto último significa que “lo que un investigador deja a un cierto nivel, otros investigadores lo retoman para hacer de cada conclusión un punto de partida” (Hurtado de Barrera, 2000, p. 20). En este caso y en función del objetivo general planteado para el presente estudio, se llevará a cabo una investigación de tipo *explicativa*, aquella que convencionalmente se ha ocupado de determinar las causas o el porqué de algo, o de identificar los procesos que permiten comprender de qué manera ha ocurrido un evento. En la investigación explicativa, “el investigador trata de encontrar posibles relaciones entre los eventos, respondiendo a las preguntas por qué y cómo del evento estudiado. Intenta descubrir leyes y principios y generar modelos explicativos y teorías” (Hurtado de Barrera, 2008).

Dado el carácter de la investigación, ésta se encuadra de manera general dentro de la metodología cuali-cuantitativa, determinada así por las diferentes técnicas utilizadas en cada etapa del diseño de la investigación.

*Diseño de la investigación: procedimiento, actividades y técnicas.*

Se han planificado tres etapas o fases para la realización de la investigación con el fin de cumplir con el objetivo general planteado. Cada una de ellas responde a una de las escalas trabajadas, internacional, nacional y local, respectivamente, y cuenta con actividades específicas, técnicas, instrumentos y fuentes desde donde se obtuvo información y evidencias empíricas.

### **Primera fase**

Esta primera fase de la investigación está conformada por dos tareas principales, la primera de ellas es el reconocimiento, exploración y descripción de la problemática que afecta al caso en estudio, y la segunda tarea es la elaboración del marco teórico-conceptual que representa la perspectiva de aproximación a dicha problemática. Basada en concepciones generales y tendencias internacionales, pretende permitir la comprensión del contexto en el que se produjo la evolución de las políticas nacionales.

*Reconocimiento, exploración y descripción de la problemática*

El reconocimiento y comprensión de la problemática que afecta al área en estudio, requirió de un procedimiento de exploración extendido. Este primer momento metodológico fue clave para conocer e interpretar el estado situacional del PNNH y a partir de allí definir las etapas siguientes de la investigación. Permitió la identificación de los elementos centrales del problema para luego decidir qué aspectos debían ser profundizados y cuáles aún no habían sido abordados y era necesario su estudio para lograr una explicación acabada del tema, lo cual se convertiría en el aporte principal de la presente tesis.

Se llevó a cabo en primer lugar, un relevamiento, revisión y análisis documental, bajo una perspectiva temporal contemporánea; a través de diversas fuentes de información: estudios y publicaciones científicas, informes de consultoría, informes técnicos y artículos periodísticos locales y regionales. Durante esta etapa y la tercera se utilizaron dos materiales de comunicación del PNNH como fuente de información institucional. Por un lado se analizaron 30 ejemplares del Boletín de Comunicación interna, *Esto Somos, esto hacemos*<sup>5</sup>, que desde 2012 tiene como fin un mayor conocimiento y vinculación entre los empleados de la Intendencia del Parque. El acceso a esta información interna ha permitido en primer lugar, conocer la existencia de esta dificultad que estaba afectando a la gestión del AP, identificada como la desconexión y necesidad de vincular al personal en pos de mejorar la gestión y, en segundo lugar, conocer cuáles son las tareas reales que se llevan adentro del AP y cómo. Por otro lado, también se analizaron los periódicos *Ecos del Parque*<sup>6</sup>, desde el N° 1 del año 2005 hasta el N° 25 del año 2017.

Es dable aclarar que siendo consciente de que los medios periodísticos no son inocentes ni neutrales, más allá de sus tendencias, las cuales quedan por fuera de este análisis, fueron utilizados como testigos de lo que estaba aconteciendo en cada época, ya que permiten identificar los conflictos vigentes y el distanciamiento entre lo discursivo y lo fáctico.

Todo el análisis anterior permitió detectar que existía un entramado de actores, intereses, relaciones de poder y jurisdicciones muy complejo que era necesario desentrañar. De este modo, en segundo lugar, y como derivación de lo anterior, se consideró pertinente en esta etapa conocer las

---

<sup>5</sup> Facilitados por la Lic. Sofía Siffredi, encargada de Comunicación, División Educación Ambiental del Parque Nacional Nahuel Huapi.

<sup>6</sup> Se encuentran digitalizados y se puede acceder a los mismos en la página oficial del PNNH ([https://www.nahuelhuapi.gov.ar/multimedios/ecos\\_periodico.html](https://www.nahuelhuapi.gov.ar/multimedios/ecos_periodico.html))

percepciones y valoraciones de actores vinculados al uso turístico del PNNH; por ende se realizaron consultas a expertos locales del ámbito ambiental, mediante entrevistas en profundidad, y a personal de la APN, vinculados todos ellos a las Divisiones encargadas de la gestión del uso público (ver Anexo 1 y 2).

En simultáneo, las técnicas anteriores fueron complementadas con la observación. La observación directa e indirecta, constituye un instrumento esencial en el abordaje y aprehensión de los hechos y fenómenos en los estudios geográficos y turísticos, ya que propicia la articulación entre el saber teórico y las complejas combinaciones que acontecen en los distintos sitios (Pérez, 2006). En esta etapa de la investigación, como así también en la tercera fase, se consideró pertinente tomar contacto con el problema bajo estudio mediante esta técnica. De este modo, con el fin de conocer el uso turístico de distintos sitios del Parque, identificar los conflictos y contrastar con la información obtenida de las entrevistas y del material documental, se realizaron observaciones de campo, participantes, no estructuradas. Se realizaron en distintas áreas del PNNH: campings, senderos, playas y áreas recreativas (ver Anexo 3).

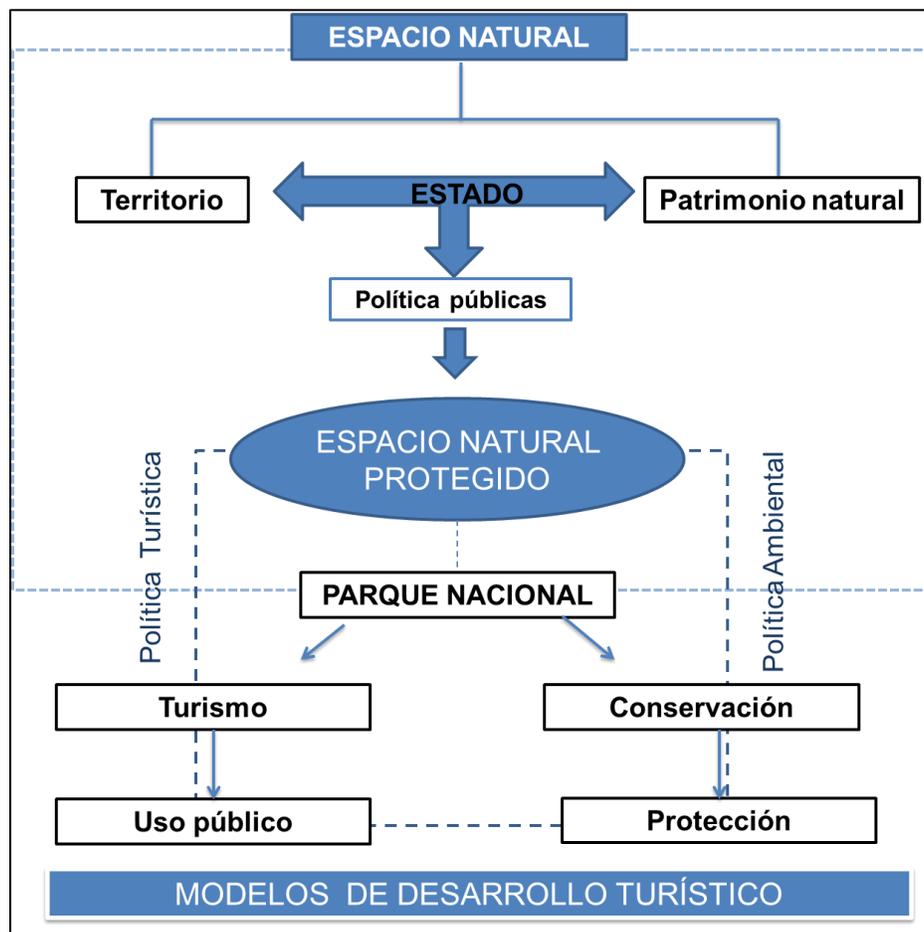
#### *Elaboración del marco teórico-conceptual*

A partir de la comprensión de la problemática existente en el área de estudio y la detección de los aspectos que aún no han sido analizados y explicados, conformando éstos los vacíos del tema de estudio, surge una serie de interrogantes, que derivaron en la problemática de investigación, y ésta en el objetivo principal y específicos. A partir de ello se requiere de un marco teórico-conceptual, referido a la configuración espacial, el cual sirva de guía para la búsqueda de evidencias empíricas, además de sustentar y fundamentar el producto final de la presente tesis.

De esta manera, esta etapa, estuvo dedicada a la recopilación, revisión y análisis de información teórica general, a través de un diseño documental, utilizando como fuentes de información libros, tesis doctorales, publicaciones científicas, documentos de congresos y eventos internacionales.

Con respecto a las técnicas de recolección y procesamiento de la información, corresponde a un diseño absolutamente documental y de contenido, seleccionando aquella bibliografía pertinente al estudio para luego analizarla, clasificarla, sistematizarla y registrarla. De esta primera etapa se obtiene un entramado teórico-conceptual, que permite interrelacionar diferentes concepciones y procesos a nivel teórico para explicar el evento estudiado (Fig. 1).

En primer lugar, a partir de una perspectiva geográfica y basada en autores clásicos, se postularon los principales conceptos y procesos que intervienen en la transformación de un espacio natural en un espacio protegido-turístico, resaltando el rol del Estado como agente decisor.



**Figura 1** Esquema del Marco Teórico – Conceptual. Fuente: elaboración propia.

### Segunda fase

La presente fase del diseño tiene como fin último la producción de evidencia empírica, que pueda ser contrastada con lo planteado teóricamente. Aquí las tareas principales estarán determinadas por los objetivos específicos 2 y 3, los cuales guiarán las actividades a realizar, las técnicas e instrumentos a emplear.

Desde una escala nacional y bajo una perspectiva histórica, se analiza y describe la evolución de los dos fenómenos que se consideran determinantes en la configuración del desarrollo turístico del

PNNH. Para esto es necesario analizar, por un lado, el Sistema de Áreas Protegidas y por otro el Turismo en el país. Se analizan ambos fenómenos por separados pero de manera simultánea para poder detectar las sinergias e interacciones entre ambos, lo cual significa una tarea de suma importancia para la fase siguiente, de comparación y explicación.

Partiendo de una concisa contextualización política y económica del país, se sigue una secuencia temporal, desde los albores del turismo en la Colonia Nahuel Huapi, que coincide con la llegada del Perito Moreno a la región, hasta el presente, analizando en cada período histórico un conjunto de variables de ambos fenómenos.

Con respecto a la evolución de las AP de Argentina, como manifestación de la política ambiental, se evalúan las siguientes variables:

- institución a cargo de la administración de las AP: objetivos, acciones estructura y composición interna y lugar que ocupa en la administración pública,
- instrumentos legales y normativos que regulan las AP,
- creaciones de nuevos espacios protegidos nacionales,
- recursos económicos
- estrategias políticas en materia de conservación y protección de espacios,
- concepciones de naturaleza y turismo explícitas en discursos, proyectos, planes y otros documentos institucionales.

Las principales fuentes de información utilizadas para esta etapa son: material bibliográfico (libros, artículos y otros documentos históricos), documentos oficiales (normas, leyes, programas), prensa escrita (notas de revistas y periódicos), material fílmico, datos estadísticos extraídos de páginas web oficiales y entrevistas semi-estructuradas (ver anexo 1 y 2). Debido a que el objetivo que guía esta etapa de la investigación requiere de un análisis histórico, fue necesario visitar la Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno en Buenos Aires y la Biblioteca Perito Moreno del Museo de la Patagonia, en Bariloche, para poder recolectar la información que no se encontraba digitalizada. Los pasos seguidos fueron digitalización en lugar del material seleccionado, lo cual implicó varias visitas a los sitios y luego la revisión, análisis y tratamiento de la información se realizó en gabinete. Por otro lado, en esta instancia se entrevistó a un ex Director de la APN, Marcelo López Alfonsín (ver Anexo 2), lo cual permitió recabar información de un período contemporáneo que aún no está documentado. Todo ello permitió llegar a la reconstrucción histórica de la política de Parques Nacionales en Argentina, expuesta en el capítulo 5.

Por otra parte, la evolución del turismo y de la política turística del país, fue analizada desde una perspectiva singular, poniendo especial énfasis en el desarrollo turístico de las APs. Así se basó en el análisis y evaluación de los siguientes aspectos y sus transformaciones a lo largo del tiempo:

- las instituciones encargadas de su desarrollo y gestión a nivel nacional,
- el status que ha ocupado en el la estructura de gobierno,
- vínculos entre la Instituciones de Turismo y la APN,
- las distintos modalidades de turismo que se han fomentado y los espacios valorados en cada período,
- instrumentos normativos que han regido la actividad,
- recursos económicos y de planificación.

Aquí las fuentes de información utilizadas para evaluar las variables anteriores fueron esencialmente secundarias: libros, informes y publicaciones científicas, documentos oficiales como los planes federales de turismo, estadísticas de flujo turístico y de presupuesto, y documentos normativos. También durante esta etapa las entrevistas realizadas a informantes clave fueron de gran utilidad para completar información inexistente, aclarar algunos datos ya obtenidos y especialmente para identificar documentos relevantes para incluir en el análisis.

Vale aclarar que el turismo ha sido abordado, desde una perspectiva histórica por varios autores, lo cual significó contar con una importante base de datos para realizar el enfoque *ad hoc* requerido para la presente investigación.

En resumen, el análisis de la presente fase tuvo como meta identificar las políticas del Estado, a través de los sucesivos Gobiernos, en materia turística y de conservación; por tal motivo, estuvo centrado fundamentalmente en las Instituciones y los instrumentos normativos-legales de ambas áreas. El resultado de la misma se expone en los capítulos 5 y 6.

### **Tercera fase**

En esta última fase, guiada por los objetivos específicos 4 y 5, se continúa con la investigación empírica, con el fin de contrastar lo ocurrido a escala nacional y a escala local, especialmente para identificar las diferentes repercusiones que ha tenido la evolución histórica en el desarrollo turístico del PNNH.

Para esto fue necesario llevar a cabo un análisis retrospectivo sobre el desarrollo y la gestión del uso público del PNNH, basado esencialmente en la Institución a cargo del manejo de dicha área y su relación con otros actores (del sector privado y la sociedad civil) vinculados a la actividad turística. Las fuentes de información secundaria están dadas por: documentos normativos y de gestión tales como plan de manejo y otros programas, resoluciones, actas, y otros informes internos; material de promoción y difusión turística; notas de revistas y periódicos locales; datos sobre equipamiento e instalaciones con fines turístico-recreativos y estadísticas sobre la demanda.

Las fuentes y unidades de análisis principales de esta etapa, fueron las siguientes:

- Normativas, reglamentaciones, resoluciones, actas y otros documentos que brinden información sobre los objetivos de conservación, desarrollo y gestión de uso público del área. Otras regulaciones provinciales que pudieron haber tenido influencia sobre el Parque.
- Sitios web institucionales (APN, PNNH, Club Andino Bariloche) y otras páginas vinculadas al desarrollo turístico del Parque, para determinar los actores del área y el rol de cada uno de ellos, como también la obtención de material cartográfico.
- Documentos de trabajo y resoluciones internas del Departamento de Uso Público del PNNH utilizados para el manejo y la gestión del turismo.
- Estadísticas sobre la demanda turística.
- Material periodístico local y redes sociales institucionales.

En esta fase las entrevistas representaron la principal fuente de información primaria. Se realizaron diversas entrevistas semi-estructuradas a actores clave (ver anexo 2) para la obtención de información relevante y complementaria de las fuentes anteriores y para profundizar sobre los conflictos de uso público que han afectado al Parque y los instrumentos de gestión que se han utilizado frente a ellos.

Fueron parte de esta etapa también las observaciones directas realizadas en distintas áreas turísticas del PNNH, con el fin de interpretar y describir la realidad turística integral del área protegida. En este último sentido también se presenció de manera no participante (como espectadora), uno de los talleres de elaboración del Plan de gestión del PNNH, el cual tuvo como objetivo establecer los valores del PNNH (ver anexo 2).

Además se complementó con la observación indirecta, mediante la utilización de cartografía y fotografías antiguas y de material fílmico, en formato digital, obtenidos del Archivo Visual Patagónico y el Archivo General de la Nación Argentina, y en formato papel disponibles en la Biblioteca y Archivo Documental del Museo de la Patagonia. Se utilizó también cartografía y fotografías actuales y herramientas de Google Maps para llevar a cabo el análisis temporal comparativo, que formó parte de la explicación de la configuración del desarrollo turístico del PNNH.

En esta última etapa se llevó a cabo una última tarea metodológica que consistió en contrastar aquella evolución de los modelos de desarrollo turístico en el PNNH, determinados por las políticas públicas, es decir por los actores decisores, con lo ocurrido con los actores propiamente dichos, aquellos que ejecutan las acciones y están en relación directa con el territorio. De este modo, se seleccionaron dos grupos, uno asociado más estrechamente al fenómeno turístico, los guías de turismo; y el otro vinculado a las decisiones de conservación, los guardaparques. Mediante entrevistas personales semi-estructuradas, se recolectó información con el objetivo de conocer e interpretar la evolución, continuidades y discontinuidades, en sus roles en el PNNH como consecuencia de los cambios de modelo. Las entrevistas fueron realizadas desde una perspectiva retrospectiva, es decir partiendo del presente y su contexto para analizar su rol anterior.

### **Sinopsis de los capítulos**

La presente tesis se ha estructurado en dos partes, antecedidas por el presente apartado introductorio, y seguidas por las consideraciones finales. La Parte I, *Fundamentos epistemológicos y teórico-conceptuales*, está conformada por 3 capítulos que dan marco a la presente investigación. La Parte II, *La configuración del modelo de desarrollo turístico del PNNH*, contiene 4 capítulos en donde se desarrolla la investigación empírica.

En *Introducción*, se presenta el planteamiento del problema de investigación y su justificación en base a los resultados obtenidos de la primera fase exploratoria llevada a cabo. Luego se formulan los interrogantes, que guían la hipótesis y los objetivos de investigación. Se incluyen también en este capítulo las fases metodológicas realizadas para el logro de tales objetivos planteados.

En los capítulos 1, 2 y 3, que componen la Parte I, se exponen el marco conceptual y la perspectiva epistemológica con la que se lleva a cabo la investigación y la aproximación al territorio en estudio.

De este modo, en el capítulo 1, *La configuración del espacio protegido*, se presenta la “teoría del espacio geográfico”, la cual explica cómo un espacio natural, se va configurando en un espacio diferente mediante formas y funciones distintas. Se presentan los distintos procesos intervinientes, y las categorías de análisis que guían su estudio.

El capítulo 2, *Conservación y protección de los espacios naturales*, se dedica al análisis de la evolución histórica ideológica sobre la conservación y la protección de los espacios naturales para dar respuesta a tres cuestiones básicas: qué conservar, para qué y cómo, lo cual lleva a abordar las distintas percepciones de la Naturaleza, las posturas ideológicas y políticas del conservacionismo, provenientes del MCA; y el surgimiento y evolución del proteccionismo, con la figura por excelencia los Parques Nacionales.

En el capítulo 3, *El turismo en los Parques Nacionales*, se desarrollan los conceptos y modelos de desarrollo que permiten comprender el rol del turismo en las APs y las distintas formas que puede adquirir dicha actividad en los PN. Se incluye el concepto de uso público y su alcance en las APs.

El capítulo 4, *El presente del PNNH*, inaugura la Parte II dedicada a la investigación empírica, y da a conocer el área de estudio. Además de su situación ambiental, social y normativa, se presenta un profundo análisis del estado situacional del uso turístico del PNNH, realizando un diagnóstico de sus principales variables: la oferta y la demanda. Además se muestra el intrincado complejo de actores involucrados, estudiados según su área de incumbencia y sus intereses y posturas metodológicas, de manera de detectar las principales causas de conflictos.

El capítulo 5, *Los vaivenes de la política de áreas protegidas en Argentina: la reconstrucción histórica de un proceso territorial, socio-ambiental y económico*, presenta las diferentes etapas que conforman la evolución histórica de la política nacional en materia de conservación y protección, desde una perspectiva ideológica-discursiva, política y territorial. Cada etapa se encuadra dentro de un paradigma de conservación amplio. Se define para cada una de ellas el contexto nacional, las influencias internacionales, las formas, funciones, y propósitos asignados a las áreas protegidas, los criterios de conservación, los instrumentos normativos e institucionales y los actores involucrados. El rol cumplido por el turismo en cada etapa ocupa un lugar central en el análisis presentado. A partir de ello se abordan las principales manifestaciones en el territorio de la política en cuestión.

En el capítulo 6, *La política turística en Argentina: un recorrido histórico por las diferentes funciones asignadas al turismo*, se aborda la evolución de la política turística nacional a través de cuatro periodos, determinados por la función que ha cumplido el turismo desde el siglo XX hasta la actualidad en el desarrollo del país. En cada uno de los períodos se exponen el contexto nacional que influyó directa e indirectamente en los cambios institucionales, normativos y en las estrategias llevadas a cabo. Se destaca, especialmente, la relación con los parques nacionales.

El capítulo 7, *Configuración del desarrollo turístico del PNNH: entre experimentos y estrategias políticas disímiles*, expone cómo las políticas de áreas protegidas y turísticas han configurado el uso turístico del PNNH. Se muestra la sucesión histórica de los cuatro modelos de desarrollo turístico identificados y se complementa esta explicación con un análisis de actores locales representativos de cada política, para una mejor comprensión de la manifestación de las políticas en el territorio.

En las *Consideraciones finales*, se retoman las interpretaciones parciales de cada capítulo perteneciente a la Parte II y en función de ello se reflexiona sobre la configuración del desarrollo turístico del PNNH.

Finalmente, se presenta la *Bibliografía*, distinguiendo las distintas fuentes utilizadas para la realización de la presente tesis; y como *Anexo*, algunas evidencias del trabajo realizado.

**PARTE I**

**FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS**

**Y TEÓRICO-CONCEPTUALES**

# CAPÍTULO 1. LA CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO PROTEGIDO

## 1.1 El espacio geográfico: perspectiva epistemológica

Todo estudio geográfico requiere que ineludiblemente, se hable, en primer lugar, de aquella disciplina científica que lo enmarca y lo contiene: la Geografía. A lo largo de la historia evolutiva del pensamiento geográfico se han ido desarrollando diversos caminos, para aproximarse a su objeto de estudio, que es el *espacio geográfico*. Por lo tanto la primera tarea, es definir la perspectiva epistemológica en la cual se enmarca la investigación. Valenzuela y Pyszczek (2012, p. 77) establecen al respecto que, “la multiplicidad de enfoques acerca del concepto de espacio geográfico derivados de la evolución del pensamiento disciplinar, particularmente desde mediados del siglo XX hasta la actualidad, involucró distintas perspectivas teóricas y un variado conjunto de categorías analíticas...”. Pillet Capdepón (2004) denomina a esta situación, como “eclecticismo geográfico” y establece que es a partir de éste que se puede elaborar un corpus epistemológico con las principales aportaciones de los distintos paradigmas. Este eclecticismo epistemológico al cual nos enfrentamos hoy, no necesariamente tiene una connotación negativa, sino que bien por el contrario representa un rasgo positivo de la disciplina, ya que pone a disposición una amplia “oferta” teórica-metodológica; y a su justificación la encontramos en Estébanez (1982), cuando formula:

En Geografía, en lugar de hablar de procesos revolucionarios que comportan rupturas y cambios bruscos, es más adecuado referirse a procesos graduales, a cambios en la temática, o, mejor aún, a cambios en el énfasis de unos temas por otros, más que a una sustitución global de un paradigma por otro (citado por Valenzuela y Pyszczek, 2012, p. 78).

De esta manera, no sólo las diferentes perspectivas conviven; cada una de ellas permite abordar distintos aspectos y temáticas de la compleja realidad espacial, complementándose y posibilitando una visión multifacética de cada fenómeno (Valenzuela y Pyszczek, 2012). Frente a este contexto, como propone Olcina Cantos (1996, p. 99) “el conocimiento de los soportes filosóficos en los que se apoya la geografía en su devenir, desde una posición crítica, es una apuesta irrenunciable del geógrafo”.

Es esencial una indagación rigurosa que nos amplíe el horizonte teórico a partir de la constatación de la riqueza conceptual que ha alcanzado nuestra disciplina. Y la aceptación de que las variadas

perspectivas no se excluyen sino que pueden complementarse y aportar una visión enriquecida y renovada desde la convergencia temática de los distintos puntos de vista. Hablamos de seleccionar las teorías y enfoques conceptuales más adecuados para el estudio de cada tema concreto partiendo de la libre disposición de todos los instrumentos metodológicos y técnicas que permitan una aproximación exhaustiva al problema que se quiere investigar (Valenzuela y Pyszczek, 2012, p. 77).

Ahora bien, “el espacio es un concepto esencial para cualquier discusión geográfica (espacial), por tratarse de una de las referencias más importantes de la propia geografía como disciplina científica” (Schneider y Peyré Tartaruga, 2006, p. 84). Pero más importante se vuelve aún para la presente si se considera que “el espacio es una pieza metodológica estratégica tanto para acercarse a la comprensión de la funcionalidad, estructura y dinámica de las áreas protegidas, como para mostrar la traducción formal de esa configuración orgánica” (Maurín Álvarez, 2008, p. 168). Por tal motivo, en los párrafos siguientes se formula cómo se concibe el espacio geográfico en el contexto de la temática investigada en la presente tesis, para luego analizar la evolución y transformación del mismo. Así diversos enfoques y acepciones permiten completar la conceptualización del espacio subyacente en la investigación que da lugar a esta tesis.

### **1.1.1 Un espacio cambiante y relacional**

El espacio geográfico en sentido amplio y absoluto, es todo espacio localizable y diferenciable de la superficie terrestre, emplazado, y definido por sus coordenadas y por su altitud (Dollfus 1976, Sánchez 1991). Pero a su vez, este mismo espacio es “el ámbito que contiene y suministra todos los recursos materiales y ambientales que el hombre y la sociedad precisan, sean éstos recursos físicos o recursos humanos” (Sánchez, 1991, p. 8). Es decir que el espacio geográfico, deviene como “el marco de toda acción, relación, articulación o suceso en el que participa como variable el espacio físico y en el que desarrollan su vida y su actividad los hombres” (Sánchez, 1991, p. 13). En este mismo sentido, se puede establecer que el espacio geográfico está conformado, como propone Santos (2000, p. 54), por un “conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acción”, los cuales interactúan sinérgicamente.

Por un lado, los sistemas de objetos condicionan la forma en que se dan las acciones y, por otro lado, el sistema de acciones lleva a la creación de objetos nuevos o se realiza sobre objetos preexistentes. Así, el espacio encuentra su dinámica y se transforma (Santos, 2000, p. 55).

Los objetos del espacio, objetos geográficos, conforman la totalidad de las existencias en la superficie de la Tierra, tanto objetos móviles como inmóviles, heredados de la historia natural y de la acción humana que han sido objetivados. Ejemplo de ellos son una ciudad, un bosque, una carretera, una montaña, un puerto o un lago. Por otro lado, la acción es un proceso, el cual está dotado de propósito, implica un gasto de energía, y está subordinado a normas, escritas o no, formales e informales. Las acciones son llevadas a cabo por actores, que no se restringen únicamente a los individuos, sino que incluye también a las empresas, a las instituciones, etc. Existe una distinción entre decisores, dentro de éstos el autor menciona a los gobiernos, organizaciones internacionales, empresas multinacionales, entre otros, y los actores propiamente dichos, es decir los individuos que llevan a cabo la acción (Santos, 2000). Dice Santos (2000, p. 70): “Las acciones resultan de necesidades, naturales o creadas. Esas necesidades: materiales, inmateriales, económicas, sociales, culturales, morales efectivas, conducen a los hombres a actuar y llevan a funciones. Estas funciones, de una forma o de otra, van a desembocar en los objetos”.

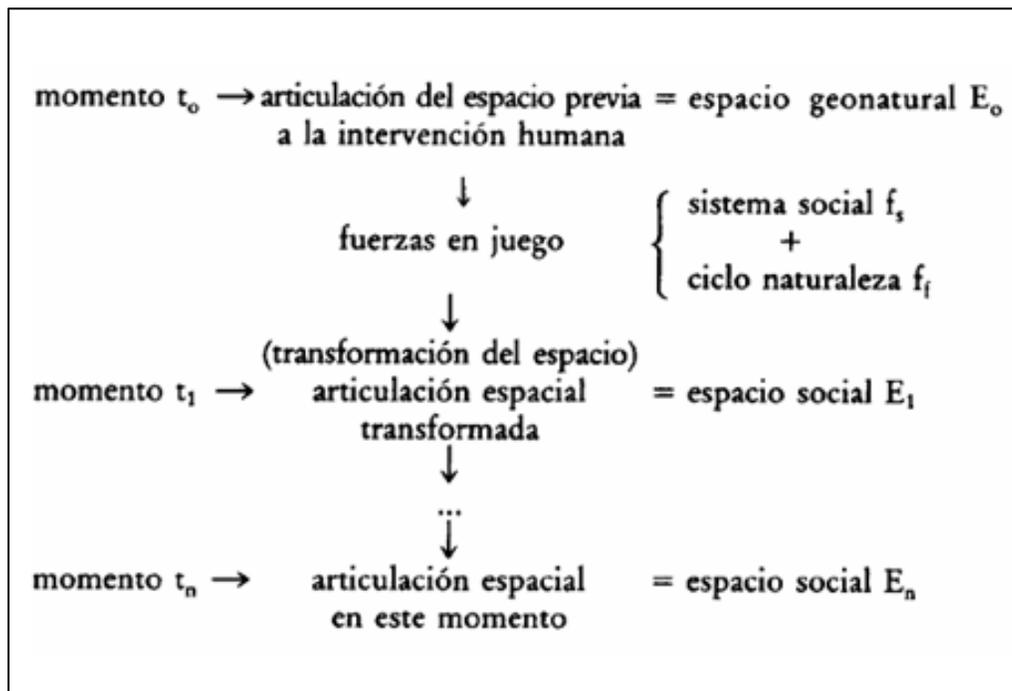
En esta línea interpretativa, donde se concibe al espacio geográfico en relación al hombre, a la sociedad, es necesario aclarar que el espacio no es un mero reflejo de procesos y acciones sociales, no es resultado de éstos, sino que mantiene una relación dialéctica con la sociedad, lo cual quiere decir que es al mismo tiempo, producto y productor, subordinante y subordinado (Blanco, 2007). Por otra parte, y en relación a su condición de producto social, el espacio es también un producto histórico, como lo plantea Santos (1990, p. 223) es “una acumulación desigual de los tiempos” (citado en Valenzuela y Pyszcsek, 20012, p. 86). Por tal motivo, se convierte en un espacio dinámico, en permanente transición.

Desde el enfoque planteado, lo que interesa aquí es la aproximación a la génesis del espacio, las relaciones, su evolución, su funcionamiento, su configuración. La mejor forma de llevar a cabo el análisis del espacio geográfico es, siguiendo a Dollfus (1976), partir de lo que está presente, visible, pero sin dejar de lado las herencias del pasado y los cambios, para poder dilucidar los sistemas, que son las estructuras que actúan sobre el espacio. En otras palabras, el método geográfico se orienta al análisis de una fracción de espacio concreto, a la búsqueda de las formas de relaciones y de combinaciones existentes entre los diversos elementos del espacio. Para esto, es necesario “precisar el sentido de la relación considerada sin lo cual caerá inevitablemente en la yuxtaposición pura y simple” (Reynaud, 1976).

Sánchez, en este afán de poder abordar las relaciones y combinaciones que se dan en un espacio y su transformación a lo largo del tiempo, ofrece una teorización del mismo, la cual resulta de gran utilidad, ya que permite aproximarse al proceso de configuración de cualquier espacio. En palabras del autor:

Por esta vía, se pueden llegar a establecer las relaciones que existen en un área determinada de la realidad [...] a fin de ver cuáles son las regularidades que lo informan, las variables que intervienen y el ligamen y la dependencia que existe entre ellas, sea éste nulo, mutuo, o subordinado (Sánchez, 1991, p. 44).

La *teoría del espacio geográfico* (Fig. 2), explica la transformación de un espacio en otro. Parte de la existencia de un espacio físico natural, regulado por las leyes de la naturaleza, que es necesitado y utilizado por el hombre, quien lo modifica y le otorga distintos valores, según los intereses del grupo y el momento histórico. De esta forma el espacio físico natural se transforma en espacio social o geosocial.



**Figura 2** Teoría del Espacio Geográfico. Fuente: Sánchez 1991, p. 52.

A sucesivos momentos ( $t_1, \dots, t_n$ ) corresponderán sucesivos espacios sociales ( $S_1, \dots, S_n$ ), habiéndose iniciado el proceso a partir de un espacio geonatural originario correspondiente al momento  $t_0$ . Las transformaciones serán consecuencia resultante de la actuación combinada del ciclo de la naturaleza y de la acción humana articulada en un sistema-estructura propio de cada momento.

De acuerdo a esta teoría, el espacio geográfico en su componente estrictamente material se denomina espacio físico o espacio natural, pero cuando se incluye al “hombre con sus realizaciones de aprovechamiento o de transformación de la naturaleza, de construcciones humanas, de articulación del propio espacio, hablaremos de espacio social” (Sánchez, 1991, p. 13). El espacio físico no se comporta como un elemento estático, como un simple soporte inerte, sino que representa una variable del proceso de producción del espacio, en el sentido que la actuación social (diferenciada) estará guiada por las particularidades de cada espacio físico. De ahí que “la heterogénea distribución de los recursos en el espacio físico es un motivador de estrategias para su apropiación y/o control y causa de conflictos entre grupos sociales” (Sánchez, 1991, p. 8).

Una consideración importante es que “el tiempo no es en sí mismo un factor de cambio, sino que es la posibilidad de cambio, el que permite el movimiento y la transformación. Es el catalizador del proceso de interacción entre los factores” (Sánchez, 1991, p. 53). Es la dialéctica entre estos factores, en el tiempo, los que motivan el cambio.

Para la aplicación de la presente teoría que, como se dijo, pretende explicar el proceso de transformación del espacio en general, a un espacio concreto, es pertinente tener en consideración aquello que propone Santos, acerca de cómo debe ser analizado el espacio. El autor (citado en Schneider y Tartaruga, 2006) plantea que cuatro categorías: forma, función, estructura y proceso, en su conjunto, son las que deben guiar el análisis del espacio. Donde la forma es el aspecto visible de un objeto o conjuntos de objetos; la función es la actividad desempeñada por una forma, el uso que se hace de esta forma; la estructura hace referencia a los aspectos sociales y económicos de una sociedad en un momento dado y el proceso es la acción continua que produce un resultado (cambio).

## **1.2. La configuración espacial: de espacio natural a espacio natural protegido**

La comprensión de la transformación espacial, basada en la *teoría del espacio geográfico* y las *categorías de análisis* propuestas por Santos, implica indagar en los diferentes procesos que intervienen en aquella configuración del espacio. De este modo, un primer proceso a analizar es aquel por medio del cual el espacio deviene en territorio, el **proceso de territorialización**; otro está referido a la forma que puede adquirir aquel espacio, en virtud de las estructuras subyacentes, el **proceso de patrimonialización**; y otro es el proceso de construcción de **atractividad turística**, por

medio del cual un espacio adquiere una funcionalización específica. Estos procesos pueden darse de manera simultánea, concatenada o diacrónicamente.

El territorio “se forma a partir de un espacio” (Frutos Mejías, 1986, p. 42). Es importante dejar manifiesta la diferencia que subyace entre ambos conceptos, espacio y territorio, ya que en muchos estudios se toman como sinónimos. Dice Raffestin (2011, p. 102): el territorio “se apoya en el espacio, pero no es el espacio sino una producción a partir de él. Es la producción para todas las relaciones de los recursos y se inscribe en un campo de poder”. En la misma línea, Sánchez (1979, p. 3) afirma: “la articulación del espacio no obedecerá exclusivamente a causas geográficas, sino que estará en relación, dependerá, del poder; es decir, el medio es manipulado por el poder para ponerlo a su servicio en cada momento”.

Territorio se refiere a una extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por [...] parte de un individuo o un grupo social. Contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite la idea de cerramiento. El concepto de territorio está relacionado con la idea de dominio o gestión dentro de un espacio determinado; está ligado a la idea de poder público, estatal o privado en todas las escalas (Montañez Gómez y Mahecha, 1998, p.124).

Durante el proceso de territorialización, el espacio queda delimitado, controlado, apropiado. Como afirma Frutos Mejías (1986, p. 43) “la apropiación y transformación de un espacio por parte de una sociedad implica entonces la construcción de un territorio, su uso, su conversión en un territorio usado”. Estas transformaciones se traducen en redes, circuitos y flujos instalados en el espacio (Raffestin, 2011).

De esta manera, siguiendo a Ortega Valcárcel (1998, p. 38), interpretar al espacio como una construcción,

...significa entender el territorio como un producto de la sociedad, comporta introducir un componente de historicidad que hace del territorio un producto contingente y, al mismo tiempo, vinculado a condiciones determinadas de orden temporal o histórico. Supone incorporar una dimensión evolutiva y transformadora que depende de factores externos, sociales.

Así, el territorio se nos presenta como un mosaico de formas y funciones incorporadas a él, provenientes de distintos momentos históricos, de diferentes estructuras sociales y articuladas de

diversas maneras. De modo que, como afirma Otero (2000, p. 2) “una comprensión de la organización espacial, y de su evolución se hace posible mediante una interpretación precisa del proceso dialéctico entre formas, estructura y funciones a través del tiempo”.

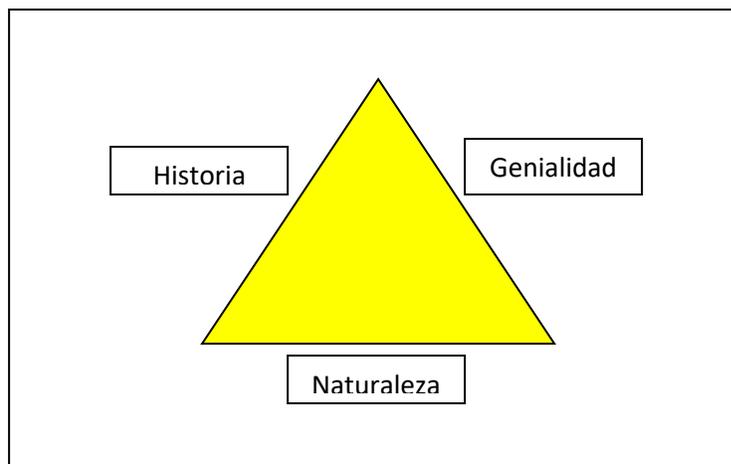
### **1.2.1 Proceso de patrimonialización: formas y usos del territorio**

La **patrimonialización**, forma parte de la territorialización y, es el proceso que permite explicar cómo un espacio natural se transforma en un espacio protegido, y cómo a su vez éste, se convierte en un espacio turístico. Cuando hablamos aquí de espacio natural, también llamado geo-natural por Sánchez (1991), desde el cual se inicia cualquier producción espacial, no se está haciendo referencia taxativamente a aquellas partes del territorio no modificadas o no transformadas por el hombre, ya que a excepción de algunas pocas zonas del planeta, ya no quedan áreas en las que de una forma u otra, con mayor o menor intensidad, no se perciba la actuación humana (Blanco, 2007). Bajo el término espacio natural se incluyen entonces, estas pocas zonas “intocadas” y aquellas a las que se podría denominar “... seminaturales, que, aunque más o menos profundamente modificados por el hombre, conservan esencialmente la estructura y las especies primitivas” (Tolón Becerra y Lastra Bravo, 2008, p. 2). Estas áreas seminaturales, han recibido algún tipo de acción humana, produciéndose así la transformación de su naturaleza. Como establece Blanco (2007, p. 50) “a lo largo de la historia, las distintas sociedades han ido transformando, recreando, la naturaleza”, dándole una forma, una extensión, una fisonomía.

Pero la apropiación y la transformación de la naturaleza no se limitan a la puesta en producción, ya que las “propias áreas que aún continúan vírgenes” bajo ciertos aspectos, no escapan a esa socialización general por la que pasa la naturaleza. Como excepciones que son, representan para la sociedad en general y para el capital en particular, reservas territoriales estratégicas para valorización futura, o reservas naturales bajo tutela del Estado que busca así preservarles su aspecto natural primitivo (Blanco, 2007, p. 52, citando a Moraes y Da Costa, 1987).

Desde luego, las diferentes formas adquiridas por los espacios dependen de los distintos tipos de valores otorgados por la sociedad, a lo largo del tiempo, y de las acciones que de ellos se desprenden. Otero (2000, p. 2) dice: “una sociedad establece valores a diferentes objetos geográficos, y esos valores varían según la estructura socioeconómica específica de esa sociedad.

Algunos de los sitios y objetos geográficos valorados por agentes sociales, pueden convertirse en patrimonio, “considerado en nuestra sociedad como un bien absoluto, axiomático, cuya conservación [...] es incuestionable” (Prats, 2005, p. 19). Sin embargo, el patrimonio también es resultado de un proceso. Prats (1998) expone que este último, va más allá de la puesta en valor, o la simple valorización; comienza con la conformación social, universal e intercultural, de un “*pool virtual de elementos potencialmente patrimonializables*”. Esto es, un conjunto de referentes, que se consideran dignos de ser valorados y conservados por el hecho de pertenecer a una externalidad, sobrenatural, que la sociedad no puede controlar o sujetar, definida por tres criterios: la Naturaleza, la Historia y la Genialidad. Este pool se puede representar, simplídicamente, como un triángulo (Fig. 3), donde sus paredes son esos tres criterios y todo lo que queda contenido en él es plausible de ser patrimonializado.



**Figura 3** Pool virtual de referentes potencialmente patrimonializables. Fuente: elaboración propia en base a Prats (1998).

Este pool “no existe en la realidad, ni siquiera es la suma de todos los referentes patrimoniales activados por museos y otras instituciones, sino algo así como un inmenso y abstracto almacén de posibilidades” (Prats, 1998, p. 67). Para convertirse en patrimonio, los elementos de ese “almacén” deben ser activados y se debe actuar sobre ellos de alguna manera. Aquí comienza la segunda etapa del proceso de patrimonialización, que es la *activación* patrimonial, donde se seleccionan referentes del pool y se los exponen de alguna forma (Prats, 1998). Forma parte de este proceso el “conjunto de actuaciones y discursos referidos a la protección, conservación, rehabilitación, reutilización, puesta en valor, difusión, etc. de un elemento o lugar” (Morón et al., en Beltrán et al., 2008, p. 67) La activación patrimonial está íntimamente vinculada con los discursos. En palabras de Prats (2005, p. 20), “toda activación patrimonial, [...] incluso una política de espacios o bienes culturales

protegidos, si se quiere apurar la imagen, comporta un discurso, más o menos explícito, más o menos consciente, más o menos polisémico, pero absolutamente real”.

Los discursos, considerados por el autor, como la columna vertebral de esta segunda etapa, “han sido elaborados por individuos concretos, al servicio, más o menos consciente, de ideas, valores e intereses concretos, aunque mediante la imagen del “sujeto colectivo” se pretenda naturalizar dichos procesos”. Por tal motivo es que se puede afirmar que “ninguna activación patrimonial [...] es neutral o inocente” (Prats, 1998, p. 68).

Una vez que el referente es activado, pasa a ser parte del repertorio patrimonial, es decir del patrimonio existente, que de manera simple y general se entiende como “el acervo de una sociedad, esto es, el conjunto de bienes (naturales o culturales, materiales o inmateriales) acumulados por tradición o por herencia, común al conjunto de los individuos que constituyen esa sociedad” (Almirón, Bertoncetto y Troncoso, 2006, p. 103). No obstante, de acuerdo a lo planteado hasta aquí la condición de común o compartida puede ser puesta en cuestionamiento, ya que, “... lo que se define como patrimonio, presentado como algo universal y homogéneo para una sociedad, puede no ser compartido por diferentes sectores o grupos de esa sociedad y ser objeto de diversas interpretaciones” (Almirón et al., 2006, p. 105), e incluso puede ser causa de diversos conflictos.

Ahora bien, los espacios naturales, han sido, son y serán parte de ese almacén de referentes dignos de ser patrimonializados, dignos de ser preservados, por el simple hecho de formar parte de uno de los tres criterios (Naturaleza) que componen la *externalidad sacramentada* de la sociedad. La patrimonialización, tanto de la naturaleza como de la cultura, ha sido iniciada en el siglo XIX, se consolidaron en la segunda mitad del siglo XX y durante los últimos años han tenido un gran crecimiento, al punto de que en la actualidad “los espacios naturales se han convertido en una construcción sociocultural normalizada y cada vez más demandada en lo referido a su activación y uso y disfrute” (Santamarina, en Beltrán et al., 2008, p. 27). Beltrán et al. (2008, p. 12) asocia el proceso de patrimonialización de la naturaleza al *mito de la naturaleza prístina*, el cual “ha dado lugar a una poderosa imagen acerca de que la naturaleza, para ser auténtica, debería quedar alejada de lo humano”. Es decir, debía ser resguardada del accionar de los hombres, cualquiera sea. Este mito se identifica en muchos procesos de activación patrimonial de la naturaleza, y si bien con el tiempo ha tendido a morigerarse, aún sigue estando vigente el proceso de protección al que dio origen. De acuerdo a lo planteado por Prats (1998, p. 69), “la sacralización de los referentes patrimoniales requería un entorno adecuado para su conservación y contemplación”, y esto derivó

en que los museos, los parques arqueológicos y los parques naturales se convirtieran en las principales instituciones que permiten cumplir dicha función. De esta manera, la protección de los espacios naturales, en sus diferentes categorías, se comporta como la forma institucionalizada para la conservación y contemplación del patrimonio natural.

### **1. 2. 1.1 La forma del territorio: Espacios Naturales Protegidos**

La protección legal es la formalización del proceso de patrimonialización de los espacios naturales. Implica no sólo la delimitación o demarcación del territorio, sino también la administración jurídica de sus usos y funciones. Además, “la protección de áreas supone una apropiación y una territorialización de los recursos” (Santamarina en Beltrán et al., 2008, p. 32). De esta manera, “las áreas protegidas son el resultado de la implementación de una estrategia de gobierno del territorio dirigida a la transformación de las situaciones preoperacionales —con anterioridad a su declaración como «protegidas»-...” (Simancas Cruz, 2006, p. 29). Por ende, los espacios naturales protegidos (en adelante ENP) deben ser comprendidos “como demarcaciones administrativas” (Blanco, 2007, p. 1), como “figuras políticas (y no espacios meramente naturales); como figuras de gestión territorial, en la medida que establecen nuevas jurisdicciones y normativas y que condicionan el acceso y los usos de las poblaciones locales [y no locales] a los espacios y sus recursos” (Beltrán, et al., 2008, p. 15). En palabras de Maurín Álvarez (2008, p. 175) “son instrumentos y figuras de ordenación territorial”.

Se puede establecer que para que un espacio natural llegue a ser protegido, existen dos requisitos esenciales. En primer lugar éste debe ser “merecedor” de tal condición, lo cual está definido por los diferentes criterios, llamados *concomitantes* por Prats (1998), que se utilizan para activar tal o cual patrimonio natural. Los criterios que normalmente se han utilizado como fundamento de la protección de espacios se han basado en la lógica racional-científica. Ejemplo de ellos son singularidad y endemismo, diversidad o riqueza de especies, peligro y fragilidad, representatividad, entre muchos otros, que han ido cambiando de acuerdo a las intenciones y a las distintas concepciones acerca de la naturaleza y las distintas consideraciones sobre la relación Hombre-Naturaleza (expuestas en el capítulo siguiente), asociadas a determinadas raíces valorativas e ideológicas. Un segundo requisito en el proceso de protección es la efectividad de la protección, la cual está determinada por los instrumentos utilizados para tal fin: un marco legal que permita regular y gestionar dichos espacios y una institución con potestades administrativas para hacer efectivo el cumplimiento de tal estatuto legal (Becerra y Bravo, 2008; Kuper, 2009).

Si bien, se puede afirmar, de manera simple y general, que los ENP tienen como finalidad favorecer la preservación del patrimonio natural, “el concepto de Espacio Natural Protegido ha ido evolucionando desde sus orígenes hasta constituir actualmente una institución que abarca un amplio conjunto de funciones” (Becerra y Bravo, 2008, p. 2). Por tal motivo, la aproximación a estos espacios concretos, requiere de un enfoque amplio, que permita abarcar las diferentes aristas que se han ido constituyendo sobre este complejo espacial, a lo largo de la historia. Los ENP son “... figuras plenamente históricas: surgen en lugares y momentos específicos, están asociadas a intereses concretos, buscan legitimarse a partir de unos determinados conceptos y discursos” (Beltrán et al., 2008, p. 20). Son construcciones sociales, ya que si bien estos discursos, son de carácter científico-técnico, no dejan de estar apoyados en concepciones culturales particulares acerca de la naturaleza, de lo que debe ser preservado y cómo (Beltrán et al., 2008). En este sentido Santos, propone comprender a las áreas protegidas también como “una manera de ver, entender y producir naturaleza (ambiente) y cultura (sociedad) y como una manera tentativa de manejar y controlar la relación entre estas dos” (West, Igoe y Brockington 2006: 251, citado en Santos 2009, p. 632). Aquellas concepciones que subyacen en los discursos de protección de espacios naturales, no necesariamente son compartidas por todos los actores involucrados, que los hay de diferentes tipos (internacionales, nacionales, locales, privados, gubernamentales y no gubernamentales, etc.) y con intereses y niveles de poder diferentes (Santos, 2009; Beltrán et al., 2008). Por lo tanto, “la selección de determinados elementos de la naturaleza, espacios y territorios, a los que se activa con la declaración de espacio protegido, puede ser tanto fuente de conflicto como oportunidad para recrear las identidades...” (Beltrán et al., 2008, p. 14).

Finalmente, la designación de un lugar como ENP implica la creación de una “imagen cultural”. Esta imagen, representa simbólicamente al territorio, ya sea a escala local, nacional o internacional, y convierte a estos espacios en lugares “idóneos para el consumo, se recrean como paisajes a contemplar” (Beltrán et al., 2008, p. 66). De modo que la protección no puede ser entendida solamente como un fenómeno socio-político, sino también como un fenómeno económico, donde la naturaleza ahora queda sometida a los cuidados e intervención del hombre para cumplir con funciones sociales, y a la vez económicas, como aquellas relacionadas al ocio. Esta funcionalización del espacio protegido no es otra cosa que un resultado del proceso de patrimonialización de la naturaleza.

### 1.2.1.2 El uso del territorio: Espacio Turístico

Toda práctica turístico-recreativa, es una “manifestación específica del ocio” (López Palomeque, 1994, p. 41). Para que exista tal manifestación debe haber, como condición *sine qua non*, al menos un atractivo que motive dicha práctica. Pero, ¿qué significa que haya un atractivo? Como establece Valenzuela Rubio (1986, p. 48), “los elementos del medio natural, del patrimonio histórico-artístico o las creaciones de la actividad humana no tienen valor turístico más que en función de la cultura y de los modos de pensar de sus posibles usuarios”; por lo cual este valor turístico se va construyendo, a la vez que evolucionando con el tiempo. Como dice Blanco (2007, p. 171),

... los lugares de destino turístico presentan un conjunto de rasgos o atributos específicos, cuya transformación en atractivos turísticos no resulta de un descubrimiento de sus cualidades turísticas innatas sino de un proceso en el que intervienen -y se articulan- diferentes actores sociales.

De esta manera se comprende que los atractivos no son atributos absolutos ni intrínsecos de un lugar sino que se construyen socialmente. La **atractividad** es producto de este proceso socio-cultural complejo, en el cual intervienen diferentes lógicas sociales, principalmente externas, ajenas, a la comunidad del destino turístico. A través de la valorización otorgada a determinados atributos del espacio, que luego se transforman en atractivos turísticos, se estructura el espacio, de acuerdo a las necesidades e intereses de los agentes intervinientes (Bertoncello, 2002; Blanco, 2007).

El turismo basado en el patrimonio, sea este natural o cultural, es por tanto, consecuencia de este proceso de atraktividad. Aunque, como plantean Almirón et al. (2006), la relación del turismo con el patrimonio, puede ser en dos sentidos. Por un lado, la forma tradicional, que entiende que el turismo interviene en la valorización de un patrimonio ya existente, re-significándolo y convirtiéndolo en un atractivo turístico. En este caso el turismo,

...es visto como una estrategia privilegiada para la difusión, el acceso y el conocimiento del patrimonio, cumpliendo con el objetivo de ponerlo a disposición de toda la sociedad; se lo ve también como una fuente de recursos económicos indispensable para garantizar la protección y conservación de ese patrimonio (Almirón et al., 2006, p. 102).

En el sentido inverso, la relación turismo-patrimonio está caracterizada por la participación del primero en la definición misma del segundo. Es decir, “en función del turismo se procede al rescate

patrimonial o, en su defecto, a procesos de activación patrimonial fuertemente asociados, desde su gestación, a la valorización turística” (Amirón et al., 2006, p. 109).

Cualquiera sea el sentido que haya tomado esta relación, es a través de la práctica turística que el patrimonio, existente o recientemente activado, entra al mercado para ser consumido, se constituye ahora como el recurso que posibilita el desarrollo turístico. Pero un *espacio turístico*, no sólo es tal por contar con estos atractivos, devenidos en recursos. La concreción de la práctica turística, o la “*turistización*” (Simancas Cruz, 2006) del espacio protegido, requiere a su vez de un conjunto de actividades vinculadas a la prestación de los servicios que permiten que la práctica se lleve a cabo (transporte, alojamiento, restauración, actividades recreativas, entre otros). Simancas Cruz (2006, p. 28) dice al respecto:

...el uso turístico de las áreas protegidas precisa el acondicionamiento de las mismas, con el fin de adaptarlo y adecuarlo a las exigencias y necesidades de su usuario. Esta circunstancia induce a que este tipo de uso es susceptible de generar impactos ambientales de signo negativo, en la medida en que modifica el sistema territorial objeto de protección ambiental.

Por lo tanto el espacio turístico, es aquel territorio que participa en forma constitutiva de la práctica turística, la concreta y al mismo tiempo es transformado por ella. Es el conjunto de atractivos sumados a la planta e infraestructura turísticas, las cuales son denominadas por Sánchez (1991) como el *espacio complementario*, a partir del cual el espacio turístico asume una función productiva (Blanco, 2007; Amirón et al., 2006; Boullón, 2006; Otero, 2000; Bertoncello, 2002; López Palomeque, 1994). En este mismo sentido Otero (2000, p. 3) formula:

El espacio turístico es un espacio productivo. Una vez que los atractivos turísticos son puestos en valor, esto es, por un lado hay un mercado dispuesto a consumirlos y por otro, una oferta de actividades recreativo turísticas que se realizan a partir de los mismos -es que ese espacio tiene un valor funcional específico a partir de su uso para la recreación y el turismo.

Así es como se produce la funcionalización de los ENP, y cómo los agentes económicos se ven implicados e interviniendo activamente en la configuración de estos espacios. “Los agentes económicos, en función de sus intereses, tendrán una participación activa –y en muchos casos preponderante- en la definición de las formas y modalidades en que el turismo se organizará y se llevará a cabo” (Bertoncello, 2002, p. 35). Los intereses de estos últimos, a su vez chocaran con los de otros agentes, por lo cual como plantea Otero, se puede afirmar que “la funcionalización del

territorio implica conflictos de intereses por competencia social entre agentes interesados en atribuir funciones distintas a un mismo espacio” (Otero, 2000, p. 4). De hecho, también puede ocurrir que el patrimonio, a partir de su valorización turística termine colocado lejos de los objetivos que lo instituye o lo ha instituido como tal (Almirón et al., 2006).

En síntesis, el turismo en los ENP debe ser comprendido integralmente, como el uso social del territorio asociado a la necesidad de disfrutar de un medio ambiente de calidad, constituida ya como un derecho; y como actividad económica, regida por las lógicas propias del mercado (Blanco, 2006; Bertoncello, 2002; Valenzuela Rubio, 1986). Debido a la complejidad de este fenómeno “insertar la práctica turística en procesos sociales más amplios resulta una tarea fundamental para avanzar en su conceptualización y comprensión” (Blanco, 2007, p. 170, citando a Bertoncello, 2002).

### **1.3 El rol del Estado y las políticas públicas sobre el territorio**

Como ha quedado reflejado en las páginas anteriores, la construcción del territorio, incluidos los procesos de patrimonialización y atraktividad, son producto de la acción de un actor sintagmático, aquel que tiene un programa, un proyecto, y a la vez revela una imagen deseada sobre un espacio determinado. Todo proyecto, para asegurar el control y apropiación, concreta o abstracta del espacio, lleva consigo un conocimiento y una práctica, acciones y comportamientos (Raffestin, 2011). Además, la materialización de aquel proyecto “se da en el marco de un sistema de normas: un conjunto de regulaciones que organizan el funcionamiento de un territorio” (Frutos Mejías, 1986, p. 55), sea éste construido o no. En el caso particular de los espacios naturales, existen normas que son diseñadas y dirigidas para éstos, para la regulación de su protección, las condiciones de uso y transformación, derivándose de ellos las diferentes categorías de protección (Frutos Mejías, 1986).

“Es por medio de las acciones que los proyectos se llevan a la práctica” (Blanco, 2007, p. 47), y éstas conforman uno de aquellos sistemas fundamentales del espacio, de acuerdo a lo postulado por Santos. Las acciones son llevadas a cabo por un conjunto amplio de actores, y dentro de éstos se encuentra obviamente el Estado, el cual, para el presente estudio, no es un actor más, representa el actor fundamental debido a que es el agente principal de la territorialización del espacio. En palabras de Blanco (2007, p. 47; citando a Harvey, 1885): “el Estado es diferente de otros agentes en diversos aspectos”. En primer lugar y esencialmente, porque para el Estado el territorio y la integridad de éste son los objetivos primordiales y no lo es en otros agentes. Además, a partir de su

poder autónomo puede darle una forma firme y coherente a las alianzas regionales, puede imponer límites relativamente firmes y puede, en virtud de su poder político, promover y sostener activamente la coherencia estructural. Pero no hay que olvidar que el Estado no es externo a la sociedad civil, a aquel sistema social que comprende una de las fuerzas de transformación del espacio, sino que surge desde el interior de la misma.

La sociedad civil incluye a todos los actores económicos y sociales, desde los medios de comunicación hasta la Iglesia. Instituciones privadas y civiles conforman el grueso de su composición. De todas maneras, también las instituciones del Estado (burocracia civil, fuerzas armadas y de seguridad) se ubican en la sociedad civil. Esto ocurre fundamentalmente porque ambas dimensiones, Estado y sociedad civil, se relacionan y se moldean mutuamente (INCAP, 2012, p. 54).

De esta manera el Estado se puede entender “como la manifestación institucionalizada de una de las tres formas del poder social [económico, ideológico y político]: el poder político” (Aznar y De Luca, 2010, p. 82); “como una forma particular de ordenamiento político sobre cuya base se estructuran las relaciones sociales” y cuyo fin primordial es, o debería ser, el bien común (INCAP, 2012, p. 67).

En cuanto a los discursos, componente primordial de la patrimonialización del territorio y de la activación final del patrimonio, éstos dependen del poder político. Éste es el principal agente, el principal productor, de la activación patrimonial, fundamentalmente a través de los gobiernos locales, regionales y nacionales. Como así también cumplen un rol importante en este proceso los científicos y los “expertos”, ya que “cuentan con la capacidad de proponer interpretaciones y significados para establecer nuevos repertorios patrimoniales” (Almirón et. al., 2006, p. 106, citando a Prats 1998). Por otro lado, el Estado también tiene un rol fundamental en el desarrollo turístico. De acuerdo a López Palomeque (1994, pp. 79-80) el Estado puede actuar en el espacio turístico de diferentes maneras:

- 1) como creador de economías externas, mediante la construcción de infraestructura diversa (carreteras, caminos, aeropuertos), la creación de equipamiento como museos y parques naturales, y la formación profesional en el sector;
- 2) como impulsor de la actividad turística, a través de la promoción e información turística y la financiación al sector;

- 3) como protagonista o agente directo, a través de la creación de empresas turísticas propias o acuerdos con empresas privadas;
- 4) como árbitro del sector, mediante la creación de la legislación turística y otras legislaciones vinculadas al sector.

De forma general, existen dos rasgos del Estado que completan la comprensión de su rol fundamental en el proceso de territorialización y todos los demás procesos en él involucrados: 1) posee el monopolio del ejercicio de la violencia física legítima en un territorio determinado; 2) es el encargado de administrar los asuntos comunes de la comunidad a la cual pertenece, tarea que realiza por medio de una burocracia especializada que es conducida por el gobierno (Aznar y De Luca, 2010; INCAP, 2012).

### **1.3.1 Gobierno: el ejercicio del poder político sobre el territorio**

El poder es una constante en la articulación del espacio y su configuración. “El territorio es comprendido a partir del reconocimiento de las relaciones de poder proyectadas en el espacio entre los diversos actores” (Schneider y Peyré Tartaruga, 2006., p. 97). El poder, de manera general, no es ni una categoría espacial ni una categoría temporal, sino que está presente en cualquier “producción” que se apoya en el espacio y en el tiempo. No se representa fácilmente; sin embargo, se le puede descifrar (Raffestin, 2011, p. 9). El poder representa el instrumento, vía o medio para controlar, utilizar y dominar al medio, a los hombres y a las cosas (Sánchez, 1979; Raffestin 2011), y en última instancia para territorializar al espacio. Algunas formulaciones de Foucault (en Raffestin, 2011), permiten comprender el sentido y la naturaleza del poder:

- 1) el poder no se adquiere, sino que se ejerce a partir de innumerables puntos;
- 2) el poder es un componente de cualquier tipo de relación (económica, social, etc.);
- 3) las relaciones de poder son al mismo tiempo intencionales y subjetivas, estas relaciones de poder son asimétricas, ya que donde hay poder hay resistencia.

De acuerdo a Uphoff (2005, p. 226) existen diferentes tipos de poderes con los que pueden contar los actores y están basados en los recursos que se disponen: económico, social, político, informacional, moral y físico. En cuanto al poder político, éste “se impone en todo el ámbito espacial de la comunidad y con capacidad para imponer de forma coactiva y obligatoria las decisiones tomadas” (INCAP, 2012. El Estado, como fue mencionado, es poseedor al menos, de ese poder político en la sociedad. Pero ¿cómo es que se concreta este ejercicio de poder? La respuesta la

encontramos en la afirmación de Pegoraro y Zulcovsky (en Aznar y De Luca, 2010, p. 167): “... es impensable el ejercicio del poder y la acción política si se carece de una estructura que pueda denominarse gobierno”.

El Gobierno es el ámbito conformado por individuos e instituciones con autoridad para tomar decisiones, formular políticas y conducir una sociedad. Es el centro desde donde se ejerce el poder del Estado, el poder político (Aznar y De Luca, 2010; INCAP, 2012). El Gobierno es quien conduce al Estado, por eso se dice que los gobiernos cambian y el Estado permanece. De modo que, si se pretende analizar la evolución de un espacio y sus transformaciones en distintos momentos históricos, y el rol que ha tenido el Estado en este proceso, será apropiado poner el acento en los aspectos que han cambiado y en los que se han mantenido entre el suceso de los distintos gobiernos. Así resulta elemental destacar la importancia de una de las aristas que conforman al gobierno, las Instituciones, las cuales son el marco desde donde se toman las decisiones políticas. Objetivamente es en ellas donde reside el poder, éste “es inherente al cargo [...] sólo a través de éste se atribuye dominio a quien lo posee” (Aznar y De Luca, 2010). A modo de síntesis:

Los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones –ministerios, concejalías, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etcétera– que combinan recursos –normativos, humanos, financieros y tecnológicos– y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos –objetivos– sociales, políticos y económicos (Rase, 1984; citado por Tamayo Sáez 1997, p. 2).

### **1.3.2 Las políticas públicas**

Las instituciones del Estado, conducidas por los Gobiernos, son aquellos entes desde donde se realizan las acciones de gobierno, es decir las políticas públicas. “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Sáez, 1997, p. 2). En este sentido, el territorio se convierte en el “ámbito de convergencia donde se materializan las políticas públicas de diferentes escalas articulándose en mayor o menor medida con las demandas locales” (Bustos Cara, 2008, p. 92). Cualquier política pública cuenta con tres componentes principales: los principios orientadores, es decir la ideología o argumentos que la sustentan; los instrumentos que permiten su ejecución, y los servicios o acciones

principales que se llevan o deberían ser llevados a cabo. Además existen ciertos aspectos sobre los que se sustentan las políticas públicas: las normas jurídicas, la infraestructura humana o recursos humanos, los recursos materiales, especialmente los financieros y la persuasión de los ciudadanos (Ruiz López y Cadéas Ayala, 1985).

Existen algunas particularidades del concepto de políticas públicas que no se deben pasar por alto al momento de llevar a cabo un análisis fidedigno sobre su materialización en el territorio. La primera de ellas es la distinción entre políticas de gobierno y políticas de Estado. Las últimas hacen referencia a las que por su continuidad, forman parte de varios gobiernos, o a aquellas en las que han participado en su diseño o ejecución, los tres poderes estatales (ejecutivo, legislativo y judicial) (Lahera Parada, 2002). Por otro lado, es conveniente distinguir entre políticas públicas concretas y políticas públicas sectoriales, donde las primeras son piezas de las últimas. Para ejemplificar podría mencionarse el caso concreto de la educación obligatoria como una política concreta dentro de la política sectorial de educación (Tamayo Sáez, 1997).

El fin último del Gobierno, y esencialmente del Estado, es el bien común, y las políticas públicas son un medio para el logro de tal fin. No obstante, no siempre se logra llegar a buen puerto, no siempre se solucionan los problemas sociales para las que han sido diseñadas y elaboradas. En relación a esto Ruiz López Y Cadéas Ayala (1985) postulan que “el éxito de una política pública depende de que sean efectivamente públicas, es decir, satisfactoriamente “agreguen” demandas e intereses de los distintos sectores de la sociedad”.

Por último, las políticas públicas representan “los indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la máquina gubernamental” (Meny y Thoenig, 1992, p. 17). Es decir que el análisis basado en las políticas públicas permite evaluar las capacidades, el grado de eficacia y efectividad de un gobierno. Del conjunto de aspectos que participan en el proceso de las políticas públicas, el presupuesto público se revela como el indicador más apropiado para analizar “el quantum o cantidad de gobierno en relación al nivel de intervención sobre la sociedad”, su análisis puede darnos pautas acerca de las prioridades de un gobierno (Aznar y De Luca, 2010, p. 173).

El presupuesto no es sino la traducción en términos de recursos monetarios de la acción de gobierno, y de este modo, el principal espía de la intervención de la política sobre la sociedad y sobre la economía, en sus dos aspectos de la extracción y de la distribución de recursos (Cotta 1988, pp. 318-319, citado por Aznar y De Luca, 2010, p. 173).

### 1.3.3 Gobernanza: una nueva forma de gobernar

En relación a lo que se viene desarrollando acerca del rol del Estado, el gobierno y las políticas públicas en el territorio, aparece un nuevo concepto, puesto de moda y foco de varios estudios en los últimos años, que es la Gobernanza. Como postula Natera (2004, p. 3):

la bibliografía acerca de la gobernanza es ecléctica y relativamente inconexa [...] Sin duda, se trata de un término “paraguas” que ha sufrido un gran “estiramiento conceptual”, hasta incluir una gran variedad de fenómenos y aplicarse a ámbitos muy diferentes [...] no cabe duda de que muchas veces se emplea el término “gobernanza” no por razones sustantivas, sino puramente retóricas o ideológicas.

Por tal motivo, la importancia de introducir y analizar esta noción como parte del marco teórico-conceptual de la presente tesis. Conocerlo y comprender su alcance permite estar atento a su aplicación (real o discursiva), los modos y formas, en un espacio dado.

Más allá de las diferentes interpretaciones y enfoques, parece haber un acuerdo acerca de a lo que hace referencia este término, que tiene su genealogía en un informe del Banco Mundial en 1989 (Mayntz, en Cerrillo i Martínez, 2005). La gobernanza, en pocas palabras, se entiende como una nueva forma o estilo de gobernar, distinta a la forma tradicional jerárquica, burocrática y unilateral (Aznar y De Luca 2010, Natera 2004). En palabras de Mayntz:

... la «gobernanza» se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas (Mayntz, en Cerrillo i Martínez 2005, p. 83)

Es decir que no se trata de un sinónimo de gobierno, sino que implica un cambio de significado de este último, un nuevo proceso y un nuevo método con el que se gobierna la sociedad (Rhodes, en Cerrillo i Martínez 2005). Sería “un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos” (Farinós Dasí, 2008, p. 12), el cual comprende nuevas normas y reglas de interacción, relaciones más horizontales, la incorporación de multiplicidad de actores, muchos de ellos ajenos, hasta ahora, a la arena política, lo que conlleva a una mayor participación, cooperación y consenso en el diseño e

implementación de las políticas públicas. Bajo este enfoque, podría entenderse a la gobernanza como co-gestión, co-dirección y co-guía, es decir como formas bi- o multilaterales, donde los límites entre lo público y lo privado se vuelven difusos (Cerrillo i Martínez, 2005; Farinós Dasí, 2008).

La esencia de la gobernanza es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo a las autoridades gubernamentales ni en las sanciones decididas por éstas. No se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción entre actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones (Rhodes 1997, citado en Natera, 2004, p. 6).

De este modo, pareciera que la gobernanza deviene como un elemento de gran significancia a la hora de lograr objetivos políticos en los territorios, representando “una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio” (Farinós Dasí, 2008, p. 15).

Varios autores coinciden en afirmar que este nuevo método para gobernar emerge en un contexto de cambio y transformación estatal y social, palabras más, palabras menos, caracterizado por las limitaciones de las formas tradicionales del gobierno, el declive de las capacidades del Estado para dirigir, que deriva en la pérdida de legitimidad y credibilidad del mismo (Aznar y De Luca, 2010; Cerrillo i Martínez, 2005; Natera, 2004). Natera explica que las causas de esta transformación estatal y el advenimiento de la gobernanza, como modelo alternativo, se debe a la crisis fiscal del Estado, al giro ideológico hacia el mercado, al cambio del contexto social que se vuelve más complejo, diverso y veloz. Con lo cual se comienza a formular la idea de obsolescencia de la dicotomía público-privado, de la pérdida de idoneidad del sistema tradicional para enfrentar los problemas y desafíos actuales (Cerrillo i Martínez, 2005).

Entonces, ¿qué sucede con el Estado en este contexto de la Gobernanza, y su papel sobre el territorio? Graña (2005, p. 521) plantea que “los partidarios de la reducción del Estado son sin duda predominantes en la literatura que se ocupa de la gobernanza”. Sin embargo, la realidad es que existen diferentes aproximaciones. Están aquellos autores que defienden la postura de que el Estado se vuelve menos poderoso y queda reducido a uno de los múltiples actores de la red que conforma la gobernanza (Pratz Catalá 1999, Rhodes 1997, Kooiman 1993 y Kickert 1993 en Cerrillo i Martínez, 2005; Desfarges 2003 y Raffarin 2002, en Graña, 2005); y en el otro extremo se

encuentran los autores que afirman que el Estado tiene un rol estratégico en la gobernanza, argumentando que “sigue siendo un actor relevante, y en realidad el actor dominante para definir los objetivos» (Peters en Cerrillo i Martínez, 2005).

Los primeros, sustentan sus afirmaciones en la idea de que el Estado ya no es necesario en la esfera pública. Desde este punto de vista, “es como si, por momentos, toda la profusión discursiva en torno a la gobernanza se redujera a un clamor por el retorno al Estado del “laissez-faire” de la primera hora” (Graña, 2005, p. 518). “El Estado ya no tiene el monopolio del interés general, la sociedad debe ser “desestatizada” y abrir el juego a estructuras “a escala humana” (Graña, 2005, p. 519). Así las redes se convierten en el ámbito fundamental para “negociar” el interés y bien general y decidir sobre las políticas públicas destinadas a lograrlo. Por otro lado, quienes se encuentran en la vereda de enfrente sostienen que para la gobernanza sí “es necesario al menos algún tipo de dirección central si una sociedad quiere efectivamente conseguir los retos a los que se enfrenta” y aquí el Estado tiene un rol fundamental por su centralidad en lo que a poder político se refiere, en tanto que las redes, defendidas por el grupo anterior, “no permiten esclarecer cuál de los muchos actores presentes prevalecerá en los resultados de la red” (Peters en Cerrillo i Martínez, 2005, p. 16). En la misma línea de pensamiento Graña (2005) señala:

... el éxito o fracaso de las políticas sociales no es una función lineal de la reducción del Estado, sino más bien la resultante de compromisos “neo-corporativos” con fuerzas sociales representativas y legítimas [...] la existencia de redes sociales no es por sí misma garantía de eficacia; no todos los grupos tienen los mismos intereses ni la misma capacidad de influencia, los grupos dominantes pueden eventualmente colonizar el Estado en su beneficio, y los grupos minoritarios pueden encontrar mayores dificultades para hacerse oír (p. 523).

Por tanto desde este último enfoque, se considera que la gobernanza no necesariamente implica negar o anular el papel del Estado; en realidad lo que significa es una reformulación de su rol, como así también entender que los actores no gubernamentales tienen un nuevo papel en la arena de las políticas públicas (Natera, 2004; Cerrillo i, Martínez, 2005). “El Estado continúa siendo un vehículo clave para la persecución del interés colectivo en la sociedad; lo que estamos presenciando es la transformación del Estado para adaptarse a la sociedad de finales del siglo XX e inicios del XXI (Peters y Pierre, en Cerrillo i Martínez, 2005, p. 53).

Estando de acuerdo con esta última perspectiva, no obstante, se considera clave analizar siempre cuáles son los actores, y las relaciones de poder, entre éstos y el Estado, que se inscriben bajo el

título gobernanza, co-manejo o cualquier otro sinónimo que se utilice, ya que muchas veces se da el caso de que el Estado termina cediendo poder a determinado grupo, lo cual no significa que lo pierda sino que intencionalmente transfiere atribuciones a sectores de la sociedad civil, lo que produce una pérdida de sentido en la búsqueda del bien común. El Estado como propone Natera (2004), ahora debe cumplir la función de un Estado “catalizador”, es decir que debe “inducir pautas de decisión que no recojan exclusivamente los intereses de los actores participantes y tenga en cuenta los intereses públicos” (p. 9). A su vez, siguiendo al autor, este mismo Estado tiene el nuevo papel de “capacitador”, preparando o capacitando a otros para la prestación de servicios colectivos, ya sean los propios ciudadanos, las ONGs o las empresas.

Por último, cabe preguntarse entonces si es la gobernanza el método adecuado por medio del cual llevar todas las decisiones y acciones sobre el territorio. La gobernanza no es la panacea. De hecho no es difícil confundir gobernanza con participación, que si bien es un elemento clave no es lo mismo, y se termina convirtiendo ésta en el fin último. Así y todo hay que tener en claro que la gobernanza no es un fin en sí mismo, sino que es un medio para conseguir objetivos determinados por los actores (Cerrillo i Martínez, 2005). Sin embargo, tampoco es universal y adaptable a toda situación y contexto (Graña, 2005). Al respecto Kagancigil (1998) postula que,

...la gobernanza debe ser considerada antes bien un proceso que una estructura, de lo contrario se habilitan confusiones graves. Así por ejemplo, funciones de interés general como la preservación de bienes colectivos o la gestión de externalidades negativas, necesitan una ejecutividad y responsabilidad política propias de una institución central y no de un sistema de gobernanza (Kagancigil 1988, citado por Graña, 2005., p. 523).

De este modo se puede concluir que la Gobernanza es aplicable a determinados sectores de la política, pero no a todos. En asuntos donde el bien general es primordial y estratégico, las decisiones no pueden estar libradas a las negociaciones entre actores. Esto se debe a que “los partícipes del juego de coordinación horizontal, negociación y regulación plural, nunca son iguales: los grupos más poderosos, los más homogéneos y los que gozan de una visión estratégica de sus propios intereses, siempre acumulan mayores posibilidades de éxito” (Graña, 2005, p. 523.). Por eso en muchos casos es necesario recurrir a la forma tradicional de gobernar, recurriendo al poder político y a sus elementos propios.

## **CAPÍTULO 2. CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES**

En el capítulo anterior se expusieron los diferentes procesos intervinientes en la configuración de los ENP, estableciéndose que éstos además de ser construcciones socio-culturales y figuras plenamente históricas, representan las formas institucionalizadas para la conservación y la contemplación del patrimonio natural. Aquellos espacios son también la representación material de la concepción que tenía de la Naturaleza determinado grupo, en determinado contexto sociocultural, en determinada época histórica. Cada discurso propio del proceso de patrimonialización del territorio lleva consigo una determinada concepción de la Naturaleza y de las relaciones entre ésta y la sociedad. Dicho discurso junto con todos sus componentes, que derivó en la protección de un espacio natural, puede que sea mantenida en el tiempo o que haya tenido diversas variaciones, con sus consecuentes efectos espaciales.

### **2.1 La Naturaleza**

El concepto de Naturaleza es un hilo primordial de este complejo entramado que aquí se estudia y se intenta explicar. Como establece Gudynas (2004, p. 9) la Naturaleza,

...es invocada desde las más variadas tiendas con distinto fines. Sea en la preservación de sitios silvestres, como en el anhelo por mejores condiciones de vida, se hacen continuas referencias a términos como Naturaleza, ecosistema o ambiente [...] Pero a pesar de estas discusiones, no se ha profundizado adecuadamente en los conceptos, y preconceptos, envueltos en la palabra naturaleza.

La multiplicidad de concepciones, se debe a que el concepto de Naturaleza “es una creación social, distinta en cada momento histórico, cambiante de acuerdo como los hombres se vinculan con su entorno [...]. Resulta ser una categoría propia de los seres humanos” (Gudynas, 2004, p. 26). Dado que “los conceptos de naturaleza son plurales y son culturalmente contruidos” (Gudynas, 1999, p. 120), se hace necesario indagar en las principales concepciones frente a las cuales nos encontramos hoy, ya que si bien “no hay una naturaleza “verdadera” que sirva como escala de referencia” (Gudynas, 1999), no es indistinto ser partidario de una u otra concepción. Cada una de ellas es parte de una ideología más amplia. Cada una de ellas determinará tal o cual decisión, tal o cual acción.

### 2.1.1 Visiones y percepciones sobre la Naturaleza

La palabra naturaleza posee varias acepciones, de las cuales, para el presente trabajo, se destacan dos de ellas: por un lado la que hace referencia al conjunto de ambientes que está determinado y armonizado en sus propias leyes, sin intervención del hombre; por otro lado, la que se refiere a la esencia de un objeto o un ser. Cuando se establece que existen múltiples concepciones de la naturaleza se está refiriendo al primer sentido de esta palabra (aunque muchas veces en el contexto de la conservación se recurra a ambas acepciones), es decir a las percepciones que el hombre tiene de su entorno, que determinará finalmente su relación con éste último.

Para comprender la existencia de las diferentes concepciones de la Naturaleza, se debe recordar, que son construcciones sociales, son antropógenicas, por lo tanto conllevan en su interior determinada estructura valorativa e ideológica, en la cual está incluida también una idea antropológica, de qué es el hombre y qué lugar ocupa. En este sentido, nos encontramos con dos visiones de la Naturaleza, una visión dualista y otra monista (Ulloa, 2009), donde la primera entiende que el hombre, o mejor dicho la sociedad está separada de la naturaleza, como dos esferas distintas, y la segunda corresponde a una concepción holística y organicista, donde el ser humano es parte de un conjunto más amplio, conformado también por el entorno. Esa visión dualista es la que permite distinguir entre lo artificial y lo natural. “Se trata de la concepción más utilizada” y es “la manifestación ideológica y generalmente no explícita ni consciente de la mayoría de las posturas sobre la relación sociedad-naturaleza” (Foladori, 2001, p. 188).

Aquella fragmentación entre sociedad y naturaleza, ha recibido importantes críticas y se la ha responsabilizado de la globalizada degradación ambiental. De modo que las nuevas visiones proponen retornar a una visión monista de la Naturaleza. Lo podemos ver en Vitale cuando dice: “es un gravísimo error conceptual establecer una separación entre el hombre, por un lado, y el ambiente, por otro, como si estuviera escindidos. Es necesario superar la concepción dualista de hombre-naturaleza” (Vitale, 1983, p. 9). No obstante, para no caer en reduccionismos, es necesario distinguir, a su vez, a qué se hace referencia con ese “todo” del que formamos parte ¿al entorno natural, a la Tierra, a la Creación?, ya que entender al hombre como algo distinto de la Naturaleza, no niega, necesariamente, el hecho que ambos pertenezcan a una misma Creación, lo cual también difiere de la visión panteísta donde se considera que todo lo existente es Dios mismo. Como se puede ver son diversas las cuestiones filosóficas e ideológicas (y religiosas si se quiere) que están arraigadas en una u otra concepción de la Naturaleza, y aunque la mayoría de las veces sean

inconscientes y no se manifiesten explícitamente, sí tienen influencia en las relaciones que se establecen entre una sociedad determinada y su entorno. En relación a esto último Marten (2001) se refiere a la cosmovisión de la sociedad, que está conformada por las imágenes e historias compartidas y que son utilizadas para interpretar la información y formular las acciones. De esta cosmovisión que las sociedades tengan dependerá la percepción de la Naturaleza, que juega un papel central en la conformación de las interacciones entre el sistema social y el sistema natural.

A la luz de lo expuesto hasta ahora y sin pretender exhaustividad alguna, se presentan a continuación las principales concepciones que han prevalecido, en nuestro contexto (americano) y que siguen estando presentes, de forma latente o manifiesta, en la historia de nuestro país. Pero antes vale recordar que:

Las ideas latinoamericanas sobre la Naturaleza derivan directamente de las visiones europeas. Por un lado, los europeos que llegaron a América Latina impusieron sus concepciones de la Naturaleza sobre las culturas originarias. Por otro lado desde la colonia, los principales políticos, empresarios e intelectuales de la región se nutrían educativa e informativamente de las posturas europeas (Gudynas, 2004, p. 10).

- *La No Naturaleza*

Con esta primera categoría se hace referencia a aquella visión organicista y holística, basada en la existencia de un todo integrado, compuesto por los seres humanos, los seres vivos no humanos y los elementos inanimados, como las montañas, los cuerpos de agua, el suelo. Representa al monismo que fue expuesto en párrafos anteriores. Desde esta perspectiva, pierde sentido hablar de Naturaleza tal y como la entendemos hoy, como aquellos espacios regidos por sus propias leyes, sin la intervención del hombre.

El reconocer que hay una naturaleza conlleva la noción de que ésta es distinta de las personas. Aceptar que existe la naturaleza es también aceptar una separación entre ella y los seres humanos, lo que constituye una forma de dualismo. Es el ser humano el que se reconoce como distinto y se separa del resto, al que llama naturaleza (Gudynas, 2004, p. 26).

Sin embargo, como afirma Oteros Rosas (2006, p. 1):

Hubo un tiempo en que el ser humano sabía que era una pieza más de un puzzle llamado Tierra. [...] que no sólo ninguna de estas piezas existe sin las demás, sino que las energías que las ligan van más allá de lo que ningún hombre es capaz siquiera de imaginar.

Esta visión se sustenta sobre una importante base espiritual. Los seres humanos mantienen un sentido de pertenencia, empatía y religiosidad con el entorno, estableciéndose así relaciones simbióticas, de cooperación, equilibradas, entre los diferentes elementos del medio, donde el hombre es uno más (Gudynas, 1999; Caudillo Félix, 2010; Manchiola, 2004).

Fue con esta cosmovisión con la que se encontraron los europeos a su llegada a América, pero no era desconocida en el Viejo Mundo, ya que allí durante la Edad Media (siglos V- XV), había reinado una concepción organicista, donde el ser humano formaba parte del entorno (Gudynas, 2004). Pero esta percepción fue progresivamente arrebatada allí, con la modernidad y aquí con el colonialismo y la “conquista”. Así la sociedad comenzó a sentirse separada de lo que tenía alrededor, y con la capacidad de poseerlo y controlarlo. Al respecto Oteros Rosas (2006, p. 1) declara:

... éste es el punto de inflexión más claro en la historia de la Ecología Humana. En el momento en que el ser humano deja de ser consciente de su posición en el sistema del que forma parte y empieza a actuar en consecuencia con esta nueva visión (nueva para él, y nueva en la historia de la vida en nuestro planeta).

A partir de la modernidad, ese todo integrado pierde el status ontológico debido a la ruptura entre Hombre y medio, y la Naturaleza se convierte en un objeto a conocer, a utilizar, a explotar. Pierde la condición de sacralidad inherente al orden teológico del medioevo europeo (INREDH, 2004).

La modernidad siempre consideró a la naturaleza como su opuesto. Uno de los conceptos centrales que se elaboraron en la Ilustración y luego en el romanticismo, será precisamente la separación entre cultura y naturaleza. El hombre civilizado tiene que salir de la naturaleza e ingresar a la historia a través de la cultura. La naturaleza es una especie de línea demarcatoria entre la civilización y el salvajismo (INREDH, 2004).

Esta nueva concepción de la Naturaleza, llegó a América y formó parte del colonialismo europeo, imponiéndose e intentando desterrar las visiones existentes de las sociedades nativas. Sin embargo, actualmente hay grupos y comunidades que persisten y siguen luchando por su identidad y su

cultura. “Un ejemplo ilustrativo es la repetida invocación de la Pacha Mama como sinónimo de una relación equilibrada y simbiótica con la naturaleza” (Gudynas, 1999, p. 116).

- *La Naturaleza Salvaje*

En esta segunda categoría ya se vislumbra la dualidad entre Hombre y Naturaleza, arribada con la modernidad, que lleva a que el hombre, implícita o explícitamente, se sienta ajeno a esa Naturaleza, y la comience a ver ya sea como un enemigo, como un recurso a utilizar o como un modelo de equilibrio (Reboratti, 2001, p. 149).

La visión dominante en el inicio de la colonización y la conquista americana, fue la de la Naturaleza Salvaje, como enemigo. Recién llegados los europeos al “Nuevo Mundo” se encontraron con un paisaje totalmente diferente al que estaban acostumbrados a ver, se enfrentaron con una Naturaleza, desconocida, hostil, que debía ser conquistada y civilizada. En diversos ensayos y crónicas de la época colonial y durante los primeros años de los estados independientes (siglos XVII – XIX) se encuentran descripciones de la Naturaleza que demuestran el temor, el asombro y la peligrosidad que despertaba en los colonizadores (Gudynas, 2004).

La naturaleza era percibida como imponente e incontrolable. “Para los que salían de su pueblo y se iban a correr mundo, los ríos aparecían como demasiados caudalosos, las llanuras demasiado extensas, los animales extraños y todo en América tenía las proporciones de la desmesura” (Brailovsky y Foguelman, 1991, p. 36). Frente a tal situación se entendió que la misión era la “conquista” de la Naturaleza. “Se buscaba “civilizar” espacios que se consideraban salvajes, junto a los grupos indígenas que allí vivían” (Gudynas, 2004, p. 12). Es decir, la meta final era cruzar y derribar la frontera del salvajismo hacia la “civilización”. “Los pueblos premodernos, que aún están en el “estado de naturaleza”, tiene que dar paso a la razón moderna. Su visión de su entorno no es eficiente, es decir, racional. Son pueblos “subdesarrollados” (INREDH, 2004). Poco a poco la Naturaleza Salvaje se fue dominando, controlando, el temor se va perdiendo y ya esta concepción va quedando atrás para darle lugar a una nueva visión.

- *La Naturaleza Útil*

Una vez “conquistada” la Naturaleza Salvaje, comienza a gestarse y a instalarse en América aquella visión utilitarista, de la Europa moderna.

La anulación de la visión medieval del ser humano integrado a la naturaleza como un único ser vivo, permitió que se la "desarticulara" y manipulara, lo que se encontraba muy limitado antes, ya que destruir la naturaleza era agredir al propio cuerpo. Un paso siguiente fueron las diferentes corrientes utilitaristas que buscaban usar el entorno de la manera más eficiente (Gudynas, 1999, p. 119).

El continente comienza a ser visto como un extenso espacio con todos sus recursos subutilizados, que además son ilimitados, y deben ser apropiados y manipulados para así lograr la meta del progreso perpetuo (Gudynas, 2004; Brailovsky y Foguelman, 1991). La Naturaleza se convierte en el objeto del cual se pueden extraer todas las condiciones necesarias para la producción material, que en la modernidad adquiere la modalidad del capitalismo; y los seres humanos, civilizados, se convierten en amos y señores de la naturaleza, en dueños de una inagotable, al menos así aparece al comienzo, fuente de recursos (INREDH, 2004). “De allí que para muchos ambientalistas, la edad moderna marca el origen del ataque a la naturaleza, [...] el principio de todos los males que actualmente nos aquejan” (Reboratti, 2001, p. 157).

Dentro de esta perspectiva utilitarista la Naturaleza es considerada una *fuentes o una canasta de recursos* útiles para la satisfacción de las necesidades humanas, cuya explotación y transformación era condición *sine qua non* para el progreso de la sociedad, considerando que cualquier desaprovechamiento era un desperdicio y que cualquier paisaje modificado por el hombre era más perfecto que uno natural (Chuvienco Salinero y Martín, 2015; Gudynas, 1999). Pero también bajo esta visión queda enmarcada la concepción de Naturaleza como una forma de capital, *capital natural*, como un componente más del mercado capitalista. Como establece Gudynas (2004, p. 18) “al considerar el ambiente como una forma de capital es posible promover la "internalización" de esos recursos a la economía”.

Por último, bajo esta categoría utilitarista se incluye la concepción de *la Naturaleza como proveedora de servicios*, considerándose que no sólo provee recursos, bienes y productos para la satisfacción directa de las necesidades del hombre y la economía de un país, sino también brinda servicios (intangibles) que directa o indirectamente benefician al ser humano y a la sociedad toda. “Se trata de considerar y valorar los servicios ecológicos, indispensables para la continuidad de la vida en el planeta, pero que no constituyen habitualmente materia de intercambio” (Chuvienco Salinero y Martín, 2015, p. 73). Buenos ejemplos de estos servicios serían la calidad del agua o del

aire, la capacidad de un bosque para mantener el ciclo hidrológico, las posibilidades de ocio y recreación de los espacios naturales, entre muchos otros.

Se puede concluir entonces en que las visiones utilitaristas tienen en común el hecho de la fragmentación de la Naturaleza, la cual es desagregada en distintos componentes y se reconocen sólo aquellos elementos que poseen un valor económico. De esta manera otros conceptos pasan a ocupar el lugar del término Naturaleza, tales como recursos naturales, bienes y servicios, tierra, capital natural. Además el sentido de propiedad comienza a hacerse cada vez más fuerte y los componentes se reparten entre diferentes dueños. Todas estas visiones de la Naturaleza forman parte de una idea más general sobre el desarrollo y el papel del hombre, que es la *ideología del progreso material perpetuo* (Gudynas, 2004).

- *La Naturaleza Frágil*

A medida que la dominación de la Naturaleza Salvaje se extiende, el uso y abuso de la misma deriva en la degradación ambiental. La reverencia hacia la Naturaleza disminuyó, e incluso se podría decir que se perdió, cuando las sociedades occidentales alcanzaron un mayor dominio de esa Naturaleza Salvaje, y el uso responsable fue siendo remplazado por la explotación. Aquí comienzan a aparecer los problemas ambientales que tanto alertan desde hace algunas décadas, y surge una nueva preocupación por las relaciones entre la sociedad y su entorno (Marten, 2001).

Distintos autores que se han abocado al estudio de la historia ambiental de América, asocian el comienzo de las problemáticas ambientales y el deterioro de la Naturaleza con la colonización europea (Vitale, 1983; Brailovsky y Foguelman, 1991; Reboratti, 2000). En este sentido Vitale (1983, p. 16), denomina a la cuarta fase de la historia ambiental de América como “el proceso histórico de la dependencia y el deterioro de los ecosistemas latinoamericanos”, que se inicia con la colonización española y llega hasta la época de industrialización (1500-1930). De hecho el autor afirma que “la colonización española fue la que realmente promovió el proceso de deterioro del ambiente en América Latina” (Vitale, 1983, p. 52); y fue acentuada en la época republicana de los estados independientes, ya que cambió la forma de gobierno pero no la estructura socioeconómica heredada de la colonia.

Como formula Gudynas (2004, p. 17) desde la década del '60 ya varios estudios alertaban sobre la creciente problemática ambiental, y a partir de aquí “la vieja imagen de una naturaleza agresiva y

todopoderosa, poco a poco, dio paso al de una naturaleza frágil y delicada. La naturaleza como salvaje desaparece, y lo "natural" adquiere méritos de ser la situación a la que se desea regresar". Nuevas percepciones de la Naturaleza e incluso nuevos términos que son utilizados para su reemplazo, conforman esta última categoría que representa a las visiones y percepciones que muestran una preocupación por la fragilidad de la Naturaleza, es decir por aquel "delicado balance que se vendrá abajo si el ser humano modifica las condiciones naturales de los ecosistemas" (Marten, 2001). Bonilla (2001), de una manera determinante, denomina a este resultado como ecocidio:

Como resultado del proceso de explotación humana, la biosfera ha de habérselas con dos tipos de tensiones perjudiciales: la polución y degradación de los ecosistemas, y la destrucción del hábitat de numerosas especies vivientes y la crisis de la biodiversidad. El hombre, parásito de la tierra, está provocando un ecocidio (p. 2).

Dos de los términos que cobran importancia en este contexto son los de *Ecosistema* y *Biodiversidad*. El primero de ellos conlleva a entender a la Naturaleza, desde la ecología, como un sistema que posee sus propios mecanismos y funcionamientos, es decir sus propias leyes, que no deberían ser intervenidos por el hombre, ya que posee una unidad interna, basada en el equilibrio dinámico que podría ser afectada y alterada. El segundo término, *Biodiversidad*, se originó en la biología y pretende representar de manera unitaria y coherente al conjunto de tres elementos diferentes: especies de flora, fauna y microorganismos, variabilidad genética de las especies y los ecosistemas. Este segundo concepto pone énfasis en la diversidad del ambiente, donde cada componente es singular y debe ser conservado. No obstante, si bien ambos conceptos emergen a causa de la preocupación por los temas ambientales y ofrecen nuevas posibilidades de relación, no evitan una visión fragmentada la cual podría derivar en manipulación con fines económicos (Gudynas, 2004).

La crítica postmoderna a los impactos ambientales que la implantación de un sistema cultural occidental ha supuesto lleva ahora a mirar con ojos más críticos esa transformación, abogándose por revivir algunas formas de religiosidad primitiva ligadas a la Naturaleza, realzando a la vez el valor de las diversas culturas indígenas, principalmente en Australia, EE.UU. o Latinoamérica, frente al cristianismo importado de Europa (Chuvieco Salinero y Martín, 2015, p. 1.30).

Así es que desde esta perspectiva, hay una vuelta a la Naturaleza Salvaje pero ya no con una connotación negativa, sino como un sinónimo de silvestre, virgen, o prístino. Como aquello que es “verdaderamente natural”, “lo intocado”, a lo cual se debe regresar. En palabras de Gudynas (2004):

En los siglos XVIII y XIX lo que se buscaba precisamente era domeñar esa condición de salvaje de la naturaleza. En este nuevo redescubrimiento el concepto de salvaje dejó de tener un sentido negativo, y era buscado como la mejor opción para la conservación (p. 21).

Esta noción de Naturaleza Silvestre, es producto del romanticismo del siglo XIX y tuvo un gran impacto en la sociedad, pasando a tener una condición casi sagrada, transformándose en un territorio extraordinario, desde una visión estética. A partir de aquí es que se considera a la naturaleza virgen como sinónimo de belleza. Una de las ideas principales es “la necesidad de una vuelta a la naturaleza, considerando a ésta como una fuente de virtudes tales como la belleza, la pureza y la inocencia, valores que el progreso material de la sociedad ha abandonado” (Reboratti, 2000, p. 164). Bajo esta concepción de la Naturaleza la presencia humana era vista como un problema, ya que no era compatible con la idea de “lo intocado”. “Tanto las personas, como sus productos (sea un predio ganadero o una parcela cultivada), no representaban la verdadera esencia de lo silvestre” (Gudynas, 1999, p. 115).

- *Naturaleza: “la casa común”*

Por último, otra visión desarrollada en los últimos tiempos, es la que proviene de aquellos autores que, también preocupados por la situación ambiental, proponen un cambio de nuestro modelo social actual, para lo cual es necesario cambiar los valores que guían ese modelo (Chuvieco Salinero y Martín, 2015). Aquí nuevas percepciones de la Naturaleza aparecen en escena, recuperando e inspirándose en aquella visión organicista de la Naturaleza, donde el hombre era un componente más del todo. Hay un intento por volver a relaciones de pertenencia y empatía con el entorno y para esto se retoman viejas concepciones como Madre Tierra, Pacha Mama, o como el paradigmático “Buen Vivir”, modelo implementado en países como Ecuador y Bolivia, que propone una vida en equilibrio, con relaciones armoniosas entre las personas, la comunidad, la sociedad y la madre tierra.

Dentro de esta última visión se debe incluir la Encíclica del Papa Francisco, *Laudato Sí*, referida justamente al tema ambiental y dirigida a todos los habitantes del Planeta. Ésta aclara muchas

cuestiones acerca de la postura del cristianismo frente a la relación del hombre y su entorno y pone de manifiesto cuál es la visión sobre la Naturaleza de la Iglesia Católica.

En el N° 106 de la Encíclica, el Papa declara:

La intervención humana en la naturaleza siempre ha acontecido, pero durante mucho tiempo tuvo la característica de acompañar, de plegarse a las posibilidades que ofrecen las cosas mismas. Se trataba de recibir lo que la realidad natural de suyo permite, como tendiendo la mano. En cambio ahora lo que interesa es extraer todo lo posible de las cosas por la imposición de la mano humana, que tiende a ignorar u olvidar la realidad misma de lo que tiene delante. Por eso, el ser humano y las cosas han dejado de tenderse amigablemente la mano para pasar a estar enfrentados. Es fundamental buscar soluciones integrales que consideren las interacciones de los sistemas naturales entre sí y con los sistemas sociales. No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola y compleja crisis socio-ambiental.

El Papa Francisco se refiere a la Naturaleza como “la casa común”, frente a la cual los seres humanos tenemos una responsabilidad indiscutible, somos los “custodios” de ese regalo del Creador. La Naturaleza y el hombre son parte de la misma creación; y “decir “creación” es más que decir naturaleza, porque tiene que ver con un proyecto del amor de Dios donde cada criatura tiene un valor y un significado” (76). El hombre tiene un valor peculiar dentro de ésta creación, una “dignidad especialísima” que supone una importantísima responsabilidad para con cada criatura. Es el origen divino de todo lo que existe, de todo lo creado, lo que le da su valor. El Papa, invita a una actitud que no caiga ni en el extremo de la explotación de la naturaleza ni en su divinización. “El pensamiento judío-cristiano desmitificó la naturaleza. Sin dejar de admirarla por su esplendor y su inmensidad, ya no le atribuyó un carácter divino” (79). Es decir, la Naturaleza, o más bien la creación, tiene un origen divino, y Dios enseña y es alabado a través de ella, pero no es Dios cada cosa que existe (aquí estaríamos hablando de panteísmo). La divinización de la tierra nos privaría del llamado a colaborar con ella y a proteger su fragilidad.

De acuerdo a lo presentado hasta aquí, se puede concluir, siguiendo a Pérez Cebada (2000, p. 217) que “...en cada cultura hay un modelo de aproximación a la naturaleza y [...] se comprueba que la forma en la que se percibe la naturaleza tiene que ver mucho con las actuaciones de la comunidad”. No sólo eso, “los conceptos sobre la naturaleza a su vez determinan los estilos de desarrollo” (Gudynas, 1999, p. 102), como así también los estilos de conservación.

### 2.1.2 Qué y para qué conservar: entre el Biocentrismo y el Antropocentrismo

Todas y cada una de las concepciones que fueron presentadas en el apartado anterior, no sólo nos hablan de qué es la Naturaleza, que alcance tiene cada una de ellas, sino también determinan las diferentes relaciones que pueden existir entre las sociedades y su entorno, y fundamentalmente determinan qué conservar de la Naturaleza y para qué. De acuerdo a la cosmovisión, al sistema de valores y al entramado de convicciones morales que posea cada persona, sociedad, grupo o país, serán tales o cuales motivaciones las que justificarán la conservación de la Naturaleza, es decir su cuidado y resguardo. Existen múltiples posturas, basadas en cuestiones ideológicas, filosóficas y/o religiosas, frente a la conservación ambiental, fruto de considerar qué papel jugamos en relación a otros seres humanos y el resto de los seres vivos (Chuvieco Salinero y Martín, 2015).

Las razones que pueden motivar la conservación de la Naturaleza, pueden sintetizarse en: 1) Económica-utilitaria, 2) Estética, 3) Espiritual/Religiosa, 4) Ética, y 5) Ecológica. De esta manera a cada una de las concepciones de la Naturaleza, de las presentadas anteriormente y otras que puedan existir, le corresponderá una razón, y a veces más de una, que justifique su conservación. Salvando el caso de la Naturaleza Salvaje, como enemigo, donde la idea de conservación, como sinónimo de resguardo y cuidado, no está presente ya que el único objetivo es dominarla. Así es que nos enfrentamos a una amplia gama de posturas y enfoques posibles, que quedan delimitados por dos extremos que son el Antropocentrismo y el Biocentrismo (también llamado ecocentrismo). Cada uno de ellos puede presentarse a su vez en su versión radical o fuerte, moderada y débil. Diversas posturas fluctúan entre uno y otro.

Vamos a encontrar movimientos ambientalistas que van desde los fuertemente antropocéntricos, basados en la superioridad “natural” del hombre con respecto a la naturaleza y su necesario destino de organizador y usuario de la misma; hasta los que buscan una posición ecocéntrica, negándole al hombre ningún derecho sobre la naturaleza y poniéndola al mismo nivel que otros seres vivos (Reboratti, 2000, p. 199).

La diferencia entre las diferentes posturas está basada, ni más ni menos, en la valorización otorgada a los diferentes componentes de la tierra, al ser humano, a los seres vivos no humanos y a los elementos inanimados. Como establece Foladori (2001), el punto de partida es ético. Cuando se habla de valorización se hace referencia al valor moral, es decir a aquello que la sociedad considera digno, y por ende merecedor de respeto y cuidado. De esta manera, “el antropocentrismo resalta la centralidad del ser humano en todas sus actuaciones mientras que el biocentrismo afirma el valor

intrínseco de todos los seres vivos, situando al ser humano en un plano de igualdad con las demás especies” (Chuvieco Salinero y Martín, 2015, p. 84).

Las raíces filosóficas de uno y de otro pertenecen a épocas pasadas. El biocentrismo se sustenta en el romanticismo de los siglos XVII y XVIII, el cual reivindica la Naturaleza Silvestre, la naturaleza virgen, criticando fervientemente al naciente capitalismo. Desde esta corriente de pensamiento se considera que las cosas son buenas tal como salieron de la mano del Creador. En cuanto al antropocentrismo, sus raíces están en la revolución científico-técnica del siglo XVII, la cual confía plenamente en la ciencia y la tecnología para superar todos los problemas que se presentan en una sociedad (Foladori, 2001, p. 190). Como establece Reboratti (2000, p. 199):

Entre la extrema practicidad y la extrema utopía se desarrolla toda una serie de movimientos que confía en mayor o menor medida en la sabiduría natural para solucionar la supervivencia humana o en la capacidad del hombre para desarrollar cada vez más sofisticadas tecnologías.

Las posturas ubicadas dentro del antropocentrismo consideran que las relaciones entre la sociedad y la Naturaleza están mediadas por las necesidades y los intereses del hombre. Siendo los seres humanos quienes constituyen la comunidad moral, se valora exclusivamente su propio beneficio (Bonilla, 2001; Chuvieco Salinero y Martín, 2015), por ende la conservación tendrá la finalidad de lograr, incrementar o perpetuar este beneficio humano. Van desde posiciones fuertemente antropocéntricas, que consideran que “la Naturaleza tiene un valor puramente instrumental; solo sirve como un medio para el fin que los seres humanos quieran darle” (Chuvieco Salinero y Martín, 2015, p. 92), y que el hombre naturalmente superior es necesariamente su usuario y organizador (Riboratti, 2000); hasta posturas más moderadas y débiles, basadas en que el hombre, por ser el único ser racional, tiene determinadas responsabilidades éticas frente a su entorno.

Cuatro pilares ideológicos sostienen a las posturas más absolutas: el utilitarismo (el beneficio está por encima de la degradación ambiental), el tecnocentrismo (no hay problema ambiental que el desarrollo tecnológico no pueda solucionar), el economicismo (los recursos naturales deben ser transformados para poder entrar al mercado) y el maniqueísmo (la Naturaleza se encuentra apartada del ser humano) (Chuvieco Salinero y Martín, 2015). Según el autor el antropocentrismo débil y moderado tiene posiciones más abiertas con respecto a estos pilares. Si bien las necesidades de la sociedad siguen ocupando un lugar central, tiene en consideración el valor de los seres no humanos, y la conservación ambiental comienza a tener mayor sentido y protagonismo. Se elaboran

propuestas tales como, economía a escala humana, ética ambiental, ecología cultural, ecología social, entre otras.

Por otro lado, “...el biocentrismo no significa “nunca referirse a intereses humanos”. Significa que los intereses humanos no definen todo el horizonte de valores –hay valores naturales, o “valores intrínsecos”– hechos por la evolución, que los humanos deben respetar (McGowen, 1999; citado en Foladori, 2001, 190). Desde este enfoque el hombre no tiene un status moral superior, sino que está en un plano de igual con otros seres vivos. El resto de los integrantes, seres no humanos y elementos inanimados, poseen consideración moral, la cual puede provenir de diferentes razones:

“...por su propia existencia, asociada al papel que juegan en el equilibrio ecológico, por ser parte de la biodiversidad; por sus capacidades como agentes, con capacidad de auto-regularse; porque sienten preferencias, son capaces de asumir obligaciones o de obedecerlas, porque indican intencionalidad...” (Chuvieco Salinero y Martín, 2015, p. 113).

Un movimiento importante y muy conocido dentro del Biocentrismo es la llamada Ecología profunda (*Deep Ecology*). Término propuesto por Naess para describir a aquella corriente de pensamiento donde el cuidado de la Naturaleza no deriva de intereses humanos, motivados ya sea por razones económicas, estéticas o ecológicas, sino por el simple hecho de ser parte de la biosfera. Consiste en hacer el bien por el planeta no para beneficio humano sino por el planeta Tierra en sí mismo (Chuvieco Salinero y Martín, 2015; Foladori, 2001).

En el extremo de la Ecología profunda se encuentran posiciones muy radicales como la Ecorresistencia y los grupos protectores o defensores de animales, que llegan a rechazar al hombre en pos de los derechos de la Naturaleza o de alguna especie vegetal o animal en particular. Posturas más abiertas, que se van acercando al Antropocentrismo débil, son aquellas que abogan por un holismo, donde lo central son los ecosistemas en su conjunto.

Se considera que los ecosistemas están formados por un conjunto de seres, vivos e inertes, relacionados entre sí mediante unos intercambios de energía y materia, en un equilibrio dinámico que garantiza el mantenimiento y funcionamiento del conjunto. En consecuencia, es el conjunto lo que tiene valor y lo que debería figurar como meta de la conservación, por encima de las especies y los individuos que lo conforman (Chuvieco Salinero y Martín, 2015, p. 109).

Ambas corrientes, la biocéntrica y la antropocéntrica, a pesar de encontrarse enfrentadas, tienen algunas semejanzas, que conocerlas, nos permite estar atentos para no caer en reduccionismos simplistas. Por un lado, ambos presentan una limitación ética: el antropocentrismo se centra en el ser humano, convirtiendo a la Naturaleza en un ente manipulable según las necesidades e intereses humanos; y el biocentrismo iguala todo en un mismo sistema, deteriorándose la concepción singular del ser humano, perdiendo su carácter personal y pasando a ser algo en vez de alguien (Chuvieco Salinero, 2015). En segundo lugar, las dos corrientes, en sus posiciones más radicales se basan sobre bases científicas que se desvirtúan y concluyen en fundamentalismos. El Antropocentrismo radical se apoya, teóricamente, en la teoría económica neoclásica, y los ecocentristas profundos se apoyan en la biología evolutiva ultradarwinista. Las dos tienen un punto en común: su creencia en el éxito como fruto de la competencia evolutiva, sea competencia reproductiva en un caso, sea competencia de mercado en otro (Foladori, 2001).

Luego de un análisis dialéctico, donde las diferentes concepciones de la Naturaleza determinan, y son determinadas por, las relaciones que se establecen entre la sociedad y su entorno, se llega a este *continuum* ideológico, conformado por las distintas posturas antropocéntricas y biocéntricas, y es completado por aquellas visiones que conformarían lo que aquí se denomina *Holicentrismo* (Fig. 4). Este último representa a las posiciones intermedias, defensoras del todo, sea llamado Tierra, Biosfera o Creación, donde el valor intrínseco, no significa igualdad, sino esencialidad, es decir que cada elemento (hombre, montaña, lago, ciprés, huemul), es valioso por su propia naturaleza, su propio origen y no por su utilidad o valor moral antropogénico. Siguiendo a Chuvieco Salinero y Martín, 2015, p. 19), se puede plantear que desde una postura Holicéntrica, conservar la Naturaleza sería, preservar las finalidades de las cosas, para lo cual fueron creadas, mantenerlas tal y como debería ser (de acuerdo a su sentido más profundo), respetando las leyes físicas o biológicas que la han originado, debiendo incluir también al ser humano, respetando su naturaleza, ya que también es parte del mismo ambiente que estamos intentando preservar por su propia esencia. Dentro de este conjunto ideológico quedan representadas las diferentes posturas frente a la conservación, definidas por las concepciones de la Naturaleza y las razones que la motivan.



**Figura 4** Posturas ideológicas frente a la relación Sociedad-Naturaleza que guían las decisiones de conservación. Fuente: elaboración propia.

Hasta aquí se ha venido hablando de conservación de manera general, incluyendo a todas las decisiones y acciones destinadas al cuidado y uso consciente y responsable de la Naturaleza. No obstante, existen distintos proyectos, que involucran diferentes aspiraciones acerca de qué es necesario conservar: la Naturaleza Silvestre, los recursos naturales, la biodiversidad, la tierra; y para qué conservar esa Naturaleza, para el bienestar de la sociedad actual, para el uso la sociedad venidera, para el desarrollo equilibrado de toda la tierra, para su futura explotación, o para no alterar los ecosistemas. Como vemos un complejo entramado de convicciones y deseos confluyen en las ideas de conservación, las cuales se pueden agrupar en los dos enfoques principales del cuidado y la protección de la Naturaleza: Conservación y Preservación, que se expondrán en las páginas siguientes.

## **2.2 Preservación versus conservación: Legado del Pensamiento Ambiental Americano**

En torno al pensamiento ambiental existe una amplia y ya conocida discusión que enfrenta a la preservación por un lado y a la conservación por otro. A veces ambos conceptos se utilizan como sinónimos, pero nada más erróneo que esto, ya que el lenguaje utilizado en cada discurso, lleva impregnado distintas raíces valorativas e ideológicas e intenciones de individuos o grupo de individuos concretos. Como se estableció para el proceso de activación patrimonial, ningún discurso es neutral e inconsecuente. Desde luego, exponer las diferencias conceptuales e ideológicas entre ambas visiones representa, teóricamente, una tarea esencial en la presente tesis.

Monjeau (2008) plantea al respecto que:

Ya desde sus comienzos, en la época de Muir y Leopold, aparecieron conflictos entre quienes pensaban proteger la naturaleza por su valor intrínseco versus los que defendían la postura de que los parques nacionales (y por supuesto el resto del planeta) deben someterse a la conveniencia humana (p. 2).

El autor hace referencia a la distinción entre preservación y conservación, existente ya desde el comienzo del pensamiento ambiental en América, donde Estados Unidos ha tenido un papel fundamental, por la expansión de sus ideas al resto del continente (Diegues, 2000). Estados Unidos, y más precisamente determinadas figuras de este país han tenido un rol central en la historia ambiental en la que se enmarcan los ENPs de muchos países, incluido el nuestro. No es posible

eludir esta parte de la historia, que sigue siendo el presente, ya que nos permite comprender las diferentes implicancias de cada enfoque. Por tal motivo en los próximos párrafos se presentan los antecedentes de la discusión ambiental en torno a la conservación, preservación y protección de los espacios naturales. “Una rápida revisión de algunos de los movimientos conservacionistas en el siglo XIX permite entender los fundamentos del conservacionismo actual” (Corcuera y Ponce de León García, 2006, p. 49).

### **2. 2.1 Movimiento Conservacionista Americano**

En la segunda mitad del siglo XIX se comienza a erigir el ambientalismo en Estados Unidos, como movimiento social, planteamiento filosófico y ético innovador, en respuesta a un contexto singular de especial relevancia. En primer lugar hay que mencionar que el país tuvo una rápida colonización, y ya para fines del siglo XIX la llamada “frontera salvaje” del oeste había sido “vencida”. En estos tiempos la naturaleza era considerada como un enemigo a combatir, para así poder “civilizar” las vastas extensiones vírgenes y extraer sus recursos (Chuvieco Salinero y Martín, 2015; Ramos Gorostiza, 2002). Luego del avance hacia el oeste, los asentamientos y las actividades se realizaban sin prevención ambiental alguna por lo que se llegó a una degradación notable, siendo la crisis del bison un hecho importante, ya que marcó el impulso de la conciencia ambiental del país (Chuvieco Salinero y Martín, 2005). En este contexto, sumada la reciente Guerra Civil y la búsqueda de afirmación de un carácter e identidad nacional, cobra importancia el concepto “wilderness”, es decir, naturaleza virgen, prístina o salvaje, ya “que se convierte desde entonces en un símbolo de identidad cultural de la nación y que es fundamental para entender el origen de la red de Parques Nacionales”, al mismo tiempo que “muestra la estrecha relación de la historia ambiental con la historia del estado nacional y la consolidación del territorio (Pérez Cebada, 2000, p. 210).

Mientras tanto, la Segunda Revolución Industrial había traído consigo ciertos fenómenos como, la actividad industrial a gran escala, la mayor urbanización, la orientación hacia el mercado y el crecimiento económico y las nuevas demandas sociales, derivando todo ello en serias problemáticas ambientales (Chuvieco Salinero y Martín, 2015; Ramos Gorostiza, 2002; Pérez Cebada, 2000). Las migraciones de las zonas rurales a las urbanas complicaron principalmente el abastecimiento de agua potable para las nuevas poblaciones, además de generar un cúmulo considerable de desechos, lo que llevó consigo situaciones de insalubridad. La extensión del área urbana y la construcción de infraestructuras asociadas a la industria y al transporte empezaron a amenazar al mundo rural y al paisaje en general (Chuvieco Salinero y Martín, 2015).

En este contexto surge el denominado Movimiento Conservacionista Americano (en adelante MCA) o también llamado el Movimiento Progresista, una corriente de intelectuales (filósofos, activistas, investigadores y políticos), que reflexionan e intentan dar respuestas a las problemáticas y desequilibrios de la época. Dicho Movimiento “significó la primera toma de conciencia a gran escala —tanto en el ámbito social como en el político— sobre los problemas ambientales” (Ramos Gorostiza, 2002, p. 31).

Una de las primeras críticas y reflexiones, mayormente difundida, acerca de la degradación ambiental producida por las transformaciones de la época, fue realizada por George Perkins Marsh (1801-1882), un polifacético intelectual, considerado padre fundador del ambientalismo en Estados Unidos y articulador de la filosofía conservacionista. Marsh en 1864 escribía “Man and Nature; or Physical Geography as Modified by Human Action”, una obra que tendrá una significativa influencia en pensadores y activistas del MCA (Pérez Cebada, 2000), y en la cual “puso de manifiesto la interdependencia de la esfera social y la medioambiental, llamando la atención respecto al destructivo impacto humano sobre el entorno” (Ramos Gorostiza, 2002, p. 34). El autor escribía al respecto: “han olvidado que la tierra fue dada al hombre para usufructo, no para consumo, mucho menos para derrocharla” (Marsh 1874, p. 33, citado por Callicot 1944, p. 11). El hombre es considerado aquí como agente de cambio del medio.

Otra figura que será fuente de inspiración de los intelectuales del MCA es Ralph Waldo Emerson (1803-1882), un filósofo trascendentalista, que aunque no fue muy activo en la conservación, sí con su obra “Nature” (1836), impactó en otros pensadores que impulsaron el conservacionismo. Nature es un ensayo panteísta, donde el autor escribe sobre la relación de los hombres con la Naturaleza, una relación que debe ser de igual a igual (Chuvieco Salinero y Martín, 2015). Consideraba que “la naturaleza salvaje revitaliza y fortalece el cuerpo, inspira la imaginación, energiza la mente, eleva el alma, por tal motivo, la naturaleza era considerada como un recurso psico-espiritual, y debía ser preservada una significativa porción de ésta naturaleza” (Callicot, 1944, p. 11). De acuerdo a Callicot, Emerson estaba interesado por cuestiones estéticas, espirituales y psicológicas pero prevaleciendo el utilitarismo y el materialismo, a diferencia de Marsh quien estaba preocupado por las relaciones ecológicas presentes en el medio.

Por último, se debe presentar a Henry David Thoreau (1817-1862), un filósofo y naturalista, considerado por Chuvieco Salinero y Martín (2015, p. 54) “la figura más emblemática en este

período [...], un verdadero precursor del movimiento ecologista”. O bien, como establece Callicot (1944, p. 11) “el primer americano en promover lo que sería una política de conservación nacional”. Thoreau fue discípulo y amigo de Emerson, inspirado por él decidió tener una vida en armonía con la naturaleza virgen y descubrir su belleza. Estas vivencias fueron plasmadas en su libro “Walden; or, Life in the Woods” (1854), abogando en él por una vida más simple y cercana al entorno (Callicot, 1944). A través de esta obra “contribuyó a difundir la idea de que las áreas de belleza natural extraordinaria deberían preservarse para las generaciones futuras, salvándolas de la voracidad de las empresas mineras y madereras” (Ramos Gorostiza, 2002, p. 35).

Luego de este movimiento intelectual, incipiente, preocupado por estructurar las primeras reflexiones acerca de la degradación de la naturaleza, una mayor conciencia ambiental fue articulada e impulsada por dos grupos claramente diferenciados en el interior del MCA: los preservacionistas y los conservacionistas propiamente dichos, teniendo cada una de ellos su figura representante. Estas dos filosofías de conservación son las que han llegado a nuestros días y están latentes en los diferentes propósitos de personas y organizaciones en relación a la conservación y protección de la naturaleza. Por tal motivo la importancia de aprehender sus diferencias.

Como establece Ramos Gorostiza (2002, p. 37) Marsh y Thoreau, y podría sumarse Emerson, representan en gran medida las bases intelectuales del conservacionismo, pero “otros personajes se distinguieron más bien por su trabajo en pos de la difusión social de la ética conservacionista y de su institucionalización entre las burocracias gubernamentales”, y aquí es donde se produce la clara división entre conservacionistas y preservacionistas.

### **2.2.1.1 Preservacionismo**

Este grupo está liderado por Jhon Muir (1838-1914), un botánico, muy influenciado por Emerson, y especialmente por Thoreau, que dedicó muchos años a visitar y vivir en las áreas naturales; “tuvo muy presente que disfrutar de la belleza de la Naturaleza era una necesidad vital para el ser humano, por lo que debía actuarse de modo más eficaz para garantizar su conservación” (Chuvieco Salinero y Martín, 2015, p. 56). Para Muir y sus seguidores la conservación es preservación y protección. Imbuidos por el Romanticismo europeo y más especialmente por el Trascendentalismo norteamericano, “defendían la protección de los espacios naturales basándose en su interés estético, ético o científico”, es decir en el valor intrínseco de la naturaleza (Pérez Cebada, 2000, p. 210).

La filosofía de Muir, llegó a impregnar y dominar en diferentes organizaciones de conservación no gubernamentales, o privadas, como Sierra Club (fundada por el mismo Muir), The Wilderness Society, y Natural Conservancy (Callicot, 1944). Además Muir, por ser un ferviente activista ambiental, logró llevar sus ideas al ámbito político y consiguió que se cristalizara la figura de protección del territorio a nivel nacional, mediante el establecimiento de una Red de Parques Federales. “La publicación de su libro “Nuestros Parques Nacionales” en 1901 llamó la atención del Presidente Theodore Roosevelt, amante de la naturaleza y quien trasladó la conservación a la arena política, “... requirió su ayuda para elaborar las primeras políticas de conservación de la Naturaleza” (Chuvieco Salinero y Martín, 2015, p. 56). También tuvo una distinguida participación en la creación de los parques nacionales de Sequoia, Mount Ranier, Petrified Forest y Grand Canyon, y logró la declaración del de Yosemite en 1890. Años más tarde la filosofía de Muir se institucionalizaba en la Wilderness Act de 1964, la cual establece que la naturaleza silvestre es reconocida como un área donde la tierra y sus comunidades no están limitadas, o no poseen trabas por parte del hombre; éste es un visitante, no permanece (Callicot, 1944). Por todo ello, Muir representa “la defensa del culto a la naturaleza silvestre”, “el adalid de la corriente más puramente preservacionista dentro del conservacionismo” (Ramos Gorostiza, 2002., p. 37).

### **2.2.1.2 Conservacionismo**

Para esta corriente, articulada por Gifford Pinchot (1865-1947), la conservación significaba la explotación racional y tecnológica de los recursos naturales y su justa distribución. Pinchot, fue un ingeniero forestal, con una filosofía, muy distinta a la de Muir, fundada en valores utilitarios y asociada a la ciencia clásica moderna (Callicot, 1944). Desde esta visión utilitarista el autor planteaba:

La conservación significa el mayor bien para el mayor número de personas a lo largo del período más largo de tiempo, [...] demanda el desarrollo completo y ordenado de nuestros recursos para beneficio de todo el mundo, en vez de su explotación parcial en provecho de unos pocos. Reconoce el pleno derecho de la generación actual a usar [...] todo lo que necesite de los recursos naturales ahora disponibles, pero igualmente reconoce nuestra obligación de usar lo que necesitemos de forma que nuestros descendientes no se vean privados de lo que ellos necesiten (Pinchot, 1910: 48 y 80, citado por Ramos Gorostiza, 2002, p. 38).

Gifford Pinchot acuñó el término “ética de la conservación” haciendo referencia a la optimización del uso de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades humanas. Para esto se valió de la idea taylorista de “gestión científica”, la cual le otorgaba un gran valor a la eficiencia, aplicándola ahora a la gestión forestal. Esto último determina a la corriente conservacionista como aquella que busca la ecoeficiencia. Esta filosofía de Pinchot fue la que dominó en el sector público, institucionalizándose a través del establecimiento de la Forest Service, siendo Pinchot su primer jefe, durante los años 1898 y 1910, finalizado junto con en el gobierno de Roosevelt (1901-1909), en el cual se habían adoptado medidas para la administración científica de los recursos de la nación (Chuvienco Salinero y Martín, 2015; Ramos Gorostiza, 2002).

Finalmente, luego de haber expuesto el inicio histórico de las dos filosofías, se puede establecer que es a partir de este momento cuando empiezan a convivir dos ideas que a simple vista parecieran contradictorias; por un lado el preservacionismo de Muir, en búsqueda de la preservación y protección de la naturaleza por su valor intrínseco y, por otro, el conservacionismo de Pinchot, basado en el manejo racional de los recursos naturales por su utilitarismo. Ambas tendencias se entremezclaron y se sucedieron en las políticas de conservación de Estados Unidos durante las últimas décadas del siglo XIX y los primeros del siglo XX. De hecho, en su evolución histórica ambas filosofías han coexistido en el tiempo, entremezclándose e influyendo de distintas maneras en personas, en gobiernos, en organizaciones.

Desde luego, el MCA ha sido un complejo fenómeno político-social, que dominó la escena de Estados Unidos en los comienzos del siglo XIX, pero que, sin embargo, ha dejado una impronta no sólo en aquel país sino también en toda América, marcando el renacimiento de las preocupaciones y acciones ambientales futuras (Ramos Gorostiza, 2002). Sin dudas el MCA ha sido un hito histórico en el pensamiento ambiental, dejando un legado de gran relevancia: 1) dos filosofías desde las cuales pensar la conservación y protección, reflexionar acerca de la relación hombre-naturaleza y actuar en pos de un desarrollo integral; 2) iniciativas políticas que han tenido continuidad en el tiempo (creación de parques nacionales y otras áreas protegidas, legislación sistemática para el control de la contaminación, educación ambiental, entre otras); 3) trajo el primer imperativo ético respecto a las generaciones futuras (Ramos Gorostiza, 2002, p. 32).

### 2.2.2 Segunda revolución conservacionista

La trascendencia de la historia del ambientalismo americano no se agota en Muir y Pinchot, es necesario resaltar otra figura, Aldo Leopold (1887-1948), considerado por muchos autores como el fundador de la tercera corriente, que si bien es distinta, está estrechamente relacionada a las anteriores, y también como el padre del movimiento ecologista. Leopold fue un silvicultor, ecólogo, ambientalista, que perteneció en sus comienzos a la corriente de Pinchot, sirviendo durante casi dos décadas a la Forest Service de Estados Unidos. En los años treinta y cuarenta se produce una evolución en su pensamiento, alejándose progresivamente de la escuela de Pinchot y acercándose al preservacionismo de Muir, formula una crítica al modelo conservacionista aplicado hasta ese momento, planteando que estaba basado en criterios meramente economicistas y que había necesidad de incorporar al progreso económico el concepto de preservación ambiental (Chuvieco Salinero y Martín, 2015; Pérez Cebada, 2000). “Pasó de pensar en una eficiencia en la gestión a abogar por la preservación por el bien en sí mismo de la Naturaleza” (Chuvieco Salinero y Martín, 2015, p. 58)

Leopold puso de manifiesto que la división Muir-Pinchot dejó un dilema de “suma-cero” en la conservación de Norteamérica: o bien se cierra y se preserva la naturaleza prístina o se desarrolla eficiente y justamente con lo cual necesariamente se degrada o se destruye. Por tal motivo, él se abocó a crear una nueva filosofía de conservación que sea “ganar-ganar”, definiendo a la conservación como: una universal simbiosis entre la tierra económica y estética, pública y privada, como una resistencia al uso destructivo de la tierra, como un esfuerzo para preservar la utilidad y la belleza, como un ejercicio positivo de habilidad e intuición, no meramente un ejercicio de abstinencia y precaución, y finalmente como un estado de armonía entre el hombre y la tierra (Callicot, 1944, p. 12, citando a Leopold) .

En síntesis, tal como establece Callicot (1944) la filosofía de conservación de Leopold, pretendía una simbiosis mutuamente benéfica entre economía humana y economía de la naturaleza, que sería lo que actualmente se llama desarrollo sustentable, entendiéndose éste como la realización de la actividad económica sin comprometer significativamente la salud e integridad ecológica. Para lo cual el autor propone como sinónimo de desarrollo sustentable el concepto de “sustento ecológico”. Su obra (póstuma) más influyente fue “A Sand County Almanac” (1949),

... donde introduce el concepto de “ética de la Tierra” (Land Ethics), en la que aboga por plantear las relaciones del hombre con la tierra y los animales y plantas que viven en ella en términos de valor ético y, por tanto, reconociendo su valor intrínseco “la ética de la tierra cambia el papel del Homo sapiens de conquistador del planeta a miembro de su comunidad” (Chuvienco Salinero y Martín, 2015, p. 59, citando a Leopold, 2000, p. 137).

La ética ambiental defendida por Leopold tuvo una gran injerencia en toda la sociedad, en el sector público y en el ámbito privado, a partir de una mejor comprensión y toma de conciencia que el hombre es parte de la naturaleza, por lo que las actividades humanas no son necesariamente incompatibles con la integridad de los ecosistemas, pero sí éstas deben estar supeditadas a la vitalidad ecológica y no a la económica (Chuvienco Salinero y Martín, 2015). Esta nueva filosofía sumada al contexto de posguerra, donde la abundancia, el consumo y el crecimiento económico emerge en Norteamérica, los valores y necesidades se transforman, produce el surgimiento de una sociedad que presta mayor atención a principios y actitudes alejados del utilitarismo, y de esta manera aparece una mayor concienciación en temas ambientales. Así una serie de obras y ensayos contarán con un mayor respaldo popular, durante las décadas del 60 y el 70 (Pérez Cebada, 2000).

Dentro de estas obras que articulan y van a darle una mayor presencia al movimiento ecologista, se encuentra “Silent Spring” (1962) de Carson. Libro en el cual la autora denunciaba el impacto indirecto del DDT (el principal insecticida del momento) sobre la mortalidad de las provocó una gran alarma social y desencadenó muchas consecuencias. En primer lugar, se constituyó una Agencia de Medio Ambiente que promulgó la primera Ley Nacional de Protección Ambiental, la conocida como NEPA en 1970. Esta legislación es la precursora del derecho ambiental, tanto en EE.UU. como en la Unión Europea y, por extensión, del resto del mundo (Chuvienco y Martín, 2015, p. 60). Otros especialistas también tuvieron su desempeño en los controvertidos y polémicos debates que se dieron dentro del ecologismo, tales como P. Erhlich con su libro “The Population Bomb” (1968), y B. Commoner, con “The Closing Circle” (1971) (Pérez Cebada, 2000).

En resumen, el pensamiento ambiental americano nos ha dejado como legado tres filosofías de conservación: 1) el preservacionismo de la Naturaleza prístina o silvestre (de Muir), 2) el conservacionismo como uso eficiente de la Naturaleza (de Pinchot) y, 3) el eticismo de la tierra (de Leopold). Según el enfoque y los objetivos de conservación será la forma institucionalizada adquirida.

### 2.3 La protección y gestión de la Naturaleza

Los diferentes objetivos y enfoques de conservación de la Naturaleza han sido encauzados principalmente a través de la protección legal de los espacios naturales, con el fin de apartarlos de las transformaciones humanas y del crecimiento económico. Como se expuso en el capítulo 1, la protección ha representado y representa la institucionalización formal del patrimonio natural a partir de su demarcación y la administración jurídica de sus usos y funciones. De modo que la UICN define a un área protegida como “un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados” (Dudley, 2008, p. 10).

Millones de hectáreas alrededor del mundo han sido declaradas por gobiernos y organismos internacionales como áreas protegidas en los últimos veinte años. Los motivos por los cuales esas zonas se patrimonializan o se excluyen del mercado capitalista son diversos, y una de las impresiones que provocan es que al reservarlas se está impidiendo el acceso para el desarrollo de actividades humanas, así que principalmente constituyen un freno ante el avance de las ciudades e industrias más allá de lo urbano (Hernández López y Hernández López, 2015, p. 73).

Como postulan varios autores (Garayo Urruela, 2001; Hernández López y Hernández López, 2015; Diegues, 2000; Toledo, 2005) la declaración de áreas protegidas han sido la principal estrategia o política pública para la conservación a escala mundial. “Las áreas protegidas siguen siendo la piedra angular de prácticamente todas las estrategias nacionales e internacionales de conservación” (Dudley, 2008, p.7).

Bajo la denominación de áreas naturales protegidas se engloban una gran variedad de espacios, de objetivos y de formas de gestión de la Naturaleza, producto de la materialización de los diferentes procesos y enfoques desarrollados en el tiempo. Desde el movimiento ambientalista de Estados Unidos, se han desarrollado diferentes formas de proteger la Naturaleza, las cuales se han diversificado desde el último tercio del siglo XIX. Hernández López y Hernández López (2015, p. 82) señalan que “conservar y preservar no han sido las únicas maneras mediante las cuales se ha pretendido proteger la naturaleza”.

Los argumentos con respecto a qué debe protegerse, cómo debe llevarse a cabo y con qué objeto debe protegerse determinada área geográfica han ido cambiando con el tiempo. En ocasiones las

políticas públicas han sido motivadas por un interés nacionalista, en otros una preocupación biológica (protección de especies o ecosistemas, de cuencas, bosques, zonas pesqueras), y en algunos más una tendencia mercantilista o por el contrario una manifestación de una ética que se extiende más allá del dominio de los seres humanos para abarcar un respeto y compromiso de buenas prácticas con la naturaleza (Hernández López y Hernández López, 2015, p. 74).

### **2.3.1 Parques Nacionales: modelo Yellowstone**

La figura por excelencia heredada del movimiento americano, es la de Parque Nacional. Como establece Santos (2009, p. 628), “el primer concepto asociado al de la protección es el de Parques Nacionales, rótulo con el que hasta el presente se designan en muchos países las áreas protegidas”. La idea de esta forma de protección se originó en la corriente preservacionista de Thoreau y Muir, “con el fin de proteger la vida salvaje (wilderness) amenazada, según sus creadores por la civilización urbano-industrial destructora de la Naturaleza” (Diegues, 2000, p. 13). Es decir que los parques nacionales eran considerados la forma de salvar porciones de esa Naturaleza primitiva, de gran belleza.

La propia idea de Parque Nacional marca dos ideas centrales; la asociación de este concepto con la gestión del territorio por parte de una autoridad central (el Estado Nación) por un lado, y la propia noción de Parque, que supone una actitud contemplativa y, sobretudo, externa al propio territorio (Santos, 2009, p. 628).

De esta manera, se consolida la primera idea de protección: áreas no habitadas, ya que la única forma de protegerla era apartándola del hombre, consideradas islas de gran belleza, destinadas a la contemplación y admiración para rehacer sus energías por parte del hombre, bajo la condición de visitante (Diegues, 2000).

Todas estas ideas fueron plasmadas en la creación del primer parque nacional del mundo, el Parque Nacional Yellowstone.

Las bases teóricas y legales para conservar grandes áreas naturales fueron definidas en la segunda mitad del siglo XIX, cuando se designaron millares de hectáreas de la región nordeste de Wyoming como Parque Nacional de Yellowstone, en 1872 [...] Esa designación fue “el primer ejemplo de preservación de grandes áreas naturales de interés público” (Diegues, 2000, p. 100).

El Parque Nacional Yellowstone se convirtió en un modelo a imitar a escala mundial, y en conformidad a éste fueron creadas numerosas áreas protegidas. En palabras de Ramos Gorostiza (2002, p. 44) “el conservacionismo norteamericano creó un modelo de preservación de los valores naturales de un territorio —promovido y administrado desde instancias públicas— que sería imitado en todo el mundo”.

Así es que desde Yellowstone, los parques nacionales se convirtieron en la figura política fundamental para desempeñar no sólo las funciones de protección de la Naturaleza, y de disfrute público, a través del turismo y la recreación, sino que también tenían la intención de fungir como un símbolo mediante el cual se creaba o reforzaba la identidad de una nación y de su territorio. Estas funciones han sido diversificadas a medida que se incrementaba el número de declaraciones de áreas protegidas, los modelos legales y las denominaciones (Garayo Urruela, 1996; Maurín Álvarez, 2008, Hernández López y Hernández López, 2015).

### **2.3.2 Del paradigma aislacionista al paradigma desarrollista**

La historia de los parques nacionales, y de las áreas protegidas en general, no sólo ha estado signada por la gran proliferación de espacios protegidos, sino por un notable cambio de paradigma basado tanto en las funciones asignadas, como las formas de gestión y administración de los mismos. Las áreas protegidas “han transitado de una protección pasiva, de corte aislacionista, hacia una conservación preocupada por la restauración ecológica y el desarrollo sostenible” (Hernández López y Hernández López, 2015, p.82).

El paradigma aislacionista, o también llamado proteccionista, que guió al “modelo Yellowstone” estuvo caracterizado por la protección puntual de valores naturalísticos y paisajísticos, basada en criterios subjetivos tales como la belleza, la excepcionalidad o la singularidad; donde la principal función era resguardar estrictamente esos espacios, bajo unas mínimas actividades de gestión, para que puedan ser contemplados. De esta manera los parques nacionales se convirtieron en meros museos o santuarios naturales, trayendo consigo la dialéctica “parques versus gente” (Garayo Urruela, 2001; Phillips, 2003; Tolón Becerra y Lastra Bravo, 2008).

Con el transcurso del tiempo, se comenzaron a notar las falencias del modelo aislacionista, despertando la preocupación de ciertos grupos de la sociedad, académicos, comunidades rurales, que alertaron a los gobiernos y las organizaciones internacionales.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, al tiempo que aumentó el número de áreas protegidas fueron crecientes las críticas al modelo conservacionista. Esta serie de cuestionamientos fueron generando una modificación a la idea de Parques como santuarios hacia una utilización de la conservación como estrategia de desarrollo sustentable y, al mismo tiempo, a la visualización de prácticas sustentables como otras formas de conservación (Van Schaik & Rijkssen, 2002, citado en Santos, 2009, p. 630).

“El modelo de Parques Nacionales sin habitantes para la preservación de la vida salvaje, sufrió críticas tanto al interior como fuera de Estados Unidos” (Diegues, 2000, p. 35). Estas críticas se refieren especialmente a un tema central: la exclusión y marginación de los intereses y demandas de las poblaciones locales que han residido en los espacios protegidos (Garayo Urruela, 1996). Hay que recordar que aquellos espacios en su mayoría no han sido “desiertos” tal como se argumentaba, sino que comunidades nativas han ocupado desde cientos de años allí.

La creación de espacios naturales, con las servidumbres y cargas legales implícitas en la conservación y los cambios económicos, sociales, político-administrativos derivados de la misma, suele ser considerada, al recaer sobre propiedades en su mayoría particulares o, ajenas, por ser de entidades locales, a los patrimonios territoriales provinciales, autonómicos y nacionales, como una interferencia de la administración en la vida de la sociedad local, como una intrusión en el espacio político-territorial y socio-cultural conformado históricamente por las comunidades rurales y las familias que la integran (Garayo Urruela, 1996, p. 275).

Siguiendo a Hernández López y Hernández López (2015), se puede sintetizar la crítica realizada al viejo paradigma de la siguiente manera: la protección basada en el aislacionismo ha sido encabezada por una elite social que pretendía resguardar la Naturaleza de la “mano intrusa”, incluidos los pobladores locales, para el disfrute de unos pocos. De modo que conservación se confunde con taxidermia, para lo cual es necesario excluir, o al menos imponer nuevos usos y formas, a los habitantes de éstas áreas para beneficios exógenos; lo cual no hace más que reforzar los desequilibrios y acentuar la desestructuración económica de los espacios protegidos (Garayo Urruela, 2001).

A partir de la década del 70 ya se comienza a vislumbrar el nuevo paradigma de protección, llamado desarrollista, socioambientalista o globalizador, cuando “los objetivos de conservación y los criterios de selección de estas áreas han pasado de un enfoque puntual, sectorial, localizado,

estático y, preferentemente, estético-paisajístico-recreativo a una visión dinámica, global e interrelacionada de los espacios naturales” (Garayo Urruela, 2001, p. 275), (Tabla 2).

TEMA	Cómo era: las áreas protegidas eran ...	Cómo es: las áreas protegidas son ...
<b>Objetivos</b>	Destinadas a la conservación Establecidas principalmente para proteger vida silvestre y bellezas escénicas espectaculares Manejadas principalmente para visitantes y turistas Valoradas como áreas naturales silvestres Para protección	Manejadas también con objetivos sociales y económicos Establecidas muchas veces por razones científicas, económicas y culturales Turismo como medio de contribuir a la economía local Valoradas por la importancia cultural de lo que se conoce como áreas en «estado silvestre» También para la restauración y rehabilitación
<b>Gobierno</b>	Administradas por el gobierno central	Gestionadas por muchos socios
<b>Población local</b>	Planificadas y gestionadas contra la población local Gestionadas sin considerar las Opiniones locales	Gestionadas con o para la población local y en algunos casos por la misma población local Gestionadas para satisfacer las necesidades de la población local
<b>Contexto mayor</b>	Desarrolladas en forma aislada Manejadas como «islas»	Planificadas como parte de los sistemas nacionales, regionales e internacionales Desarrolladas como «redes» (núcleos protegidos estrictamente, amortiguados y conectados por corredores verdes)
<b>Percepciones</b>	Consideradas principalmente como un bien nacional Consideradas solo de interés Nacional	Consideradas también como un bien de la comunidad Consideradas también como de interés internacional
<b>Técnicas de gestión</b>	Gestionadas de forma reactiva dentro de una escala de tiempo limitada Gestionadas de manera tecnocrática	Gestionadas de manera adaptativa Gestionadas con sensibilidad Política
<b>Capacidad de gestión</b>	Gestionadas por científicos y expertos en recursos naturales Dirigidas por expertos	Gestionadas por personas con capacidades múltiples Gestionadas tomando en consideración los conocimientos locales
<b>Finanzas</b>	Pagadas por los contribuyentes	Pagadas con recursos de muchas fuentes

**Tabla II** Diferencias entre el viejo y el nuevo paradigma de Áreas Protegidas.

Fuente: Phillips, 2003, p. 7

Como plantea Phillips (2003) las fuerzas que han influido en este cambio de paradigma son diversas y complejas, producto de un mejor entendimiento científico, una mayor conciencia social y cultural, el reconocimiento de los derechos humanos, nuevos avances tecnológicos y de gestión; y especialmente como producto de importantes acontecimientos, que pusieron de manifiesto un mayor compromiso ambiental y social por parte de los gobiernos y organizaciones internacionales. Un hito de gran importancia fue el lanzamiento de la Estrategia Mundial para la Conservación, en 1980 por parte de la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), con la cooperación y apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y del World Wildlife (WWF) y con la colaboración de la FAO y la UNESCO. Este gran acontecimiento, que había sido precedido por otros eventos de renombre internacional, marcó un punto de inflexión en la historia de la conservación, poniendo sobre el tapete la idea que para que el

desarrollo socio-económico sea viable y sostenido debía integrar en sus objetivos y métodos la conservación de la naturaleza como un elemento irrenunciable. Así “la conservación ha pasado a concebirse como un todo indisociable con el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales afectadas y la protección del entorno sociocultural” (Garayo Urruella, 2001, p. 216).

Es así como los parques nacionales comienzan a tener nuevas funciones que van más allá de la preservación de la Naturaleza. Ya en el tercer Congreso Mundial sobre Parques Nacionales (Bali, 1982), se hacía énfasis en la discusión sobre el rol de las áreas protegidas en el sostén y el desarrollo de las sociedades (Diegues, 2000; Phillips, 2003), llamando a todos los gobiernos a:

...reconocer los contextos económicos, culturales y políticos de las áreas protegidas, propiciar un mayor respaldo local a dichas áreas a través de medidas como la educación, la repartición de los ingresos, la participación de las decisiones, el desarrollo de esquemas complementarios en las áreas adyacentes y el acceso a los recursos cuando sea compatible con los objetivos del área protegida (Maurín Álvarez, 2008, p. 178, citando a Machado, 1988).

### **2.3.2.1 Nuevos desafíos de gestión**

El nuevo paradigma trajo consigo la priorización de las funciones sociales de la conservación, “enarbolando la bandera del desarrollo sustentable como principal accionar” (Monjeau, 2008, p. 4). Hoy se puede afirmar que las áreas protegidas son responsables de las siguientes finalidades (Tolón y Lastra, 2008, p. 4):

- de protección y conservación del medio biofísico y cultural;
- científica y de investigación;
- educativa;
- recreativa; y
- socioeconómica.

Como resultado de esta transición de un paradigma a otro, hoy nos encontramos frente a una gran diversidad de áreas protegidas que, tal cual plantea Dudley (2008, p. 7) “no son en modo alguno entidades uniformes, antes bien, abarcan un amplio abanico de objetivos y están administradas por un gran número de actores muy diversos”. De este modo, en la actualidad nos encontramos frente a

... una amplia gama de enfoques de gestión, desde espacios altamente protegidos en los que se permite la entrada a muy poca gente, a parques en los que se hace énfasis en la conservación pero los visitantes son bienvenidos, hasta enfoques mucho menos restrictivos en los que la conservación se integra en los estilos de vida humanos tradicionales (y a veces no tan tradicionales) o incluso tiene lugar junto con una extracción limitada y sostenible de los recursos (Dudley, 2008, p. 2).

Ante esta diversidad de tipos y formas la UICN en el año 1994, aprobó un sistema con seis categorías de áreas protegidas, en función a las distintas funciones y objetivos de gestión, con la intención de proporcionar un lenguaje común en el ámbito de las áreas protegidas. Estas seis categorías son las siguientes (Dudley, 2008):

- I. Protección estricta:
  - Ia) Reserva natural estricta
  - Ib) Área Natural Silvestre
- II. Conservación y protección del ecosistema: Parque nacional
- III. Conservación de los rasgos naturales: Monumento natural
- IV. Conservación mediante gestión activa: Área de gestión de hábitats/especies
- V. Conservación de paisajes terrestres y marinos y ocio: Paisaje terrestre y marino protegido
- VI. Uso sostenible de los recursos naturales: Área protegida con gestión de los recursos)

Este conjunto de categorías de gestión propuesto por la UICN constituye un importante estándar global para la planificación, establecimiento y gestión de áreas protegidas, con que cuentan los gobiernos para lograr una eficaz conservación de la biodiversidad. Cada tipo de área protegida cuenta con un objetivo principal, determinado por la función y los usos permitidos y prohibidos, como así también requiere de determinados instrumentos de gestión.

La categoría Parque Nacional representa a

... grandes áreas naturales o casi naturales establecidas para proteger procesos ecológicos a gran escala, junto con el complemento de especies y ecosistemas característicos del área, que también proporcionan la base para oportunidades espirituales, científicas, educativas, recreativas y de visita que sean ambiental y culturalmente compatibles (Dudley, 2008, p. 19).

Finalmente y a modo de síntesis se puede afirmar que la creación y la posterior gestión de las áreas protegidas dependen de diferentes escalas de influencia. El contexto internacional tiene una fuerte injerencia en la declaración de espacios protegidos. Hemos visto hasta aquí cómo, a lo largo de la historia, ideas y modelos engendrados en un país son diseminados por el mundo entero. Actualmente diferentes instituciones mundiales convocan a los gobiernos y organizaciones de los diferentes países a reunirse periódicamente, donde se toman decisiones, de cooperación y acción de alcance mundial. A escala nacional, como se expuso en el capítulo 1 los gobiernos que se suceden llevan a cabo distintas políticas públicas en función del contexto internacional pero principalmente derivadas de la estrategia política general para el país, que impactan, directa o indirectamente en el sistema nacional de áreas protegidas. Un concepto clave es el de representatividad, ya que la tendencia de los países es configurar sistemas o redes conformadas por los espacios más destacados del país y representativos de cada uno de sus principales ecosistemas (Maurín Álvarez, 2008, p. 185). Esta representatividad, en directa relación con los procesos de valorización y patrimonialización ya analizados, dependerá de los intereses de los grupos de mayor poder (organizaciones civiles, instituciones de gobierno, comunidades locales, entre otros) de cada época.

Tal como afirma Maurín Álvarez (2008, p. 188) “las áreas protegidas están sujetas a permanente ordenación y, al insertarse en una estructura normativa compleja que involucra, [...] a diversas escalas de decisión, es normal que evolucionen en el marco del característico modelo de «planificación en cascada»”. Así es que en los ámbitos superiores, a escala nacional e internacional, se deciden y resuelven los aspectos de cooperación, coordinación, se sientan las bases jurídicas, administrativas o socioeconómicas; y a la escala local le corresponde gestionar el territorio protegido, mediante la ejecución de programas de acción, para lo cual la principal herramienta utilizada es el plan general o el plan maestro, complementado con programas sectoriales o anuales más precisos. Los temas a resolver en el ámbito local son los referidos a los recursos (conservación, restauración, investigación, seguimiento) y el uso público (servicios, actividades, equipamientos e información destinados a los visitantes, educación ambiental) (Maurín Álvarez, 2008).

Por otra parte además de los planes, existe otro instrumento, de gran importancia en esta escala, que es la zonificación:

La zonificación consiste en la división del espacio protegido en diversas zonas a las que se les asignan unas funciones determinadas y se les dota de la regulación y manejo adecuados.

En esencia, lo que representa la zonificación dentro de un ENP (de manera similar a lo que representa cada categoría de protección dentro de un sistema de ENP) es un mosaico en el que cada pieza acoge un determinado tipo de relación entre sociedad y naturaleza (Marín Álvarez, 2008, p. 190).

Esta multiplicidad y variedad de espacios protegidos que caracteriza al mundo actual, tanto a escala internacional, nacional como local, es el reflejo de la complejidad de la conservación, la cual no se consigue por las mismas vías en todas las situaciones, sino que lo que puede ser viable en determinado lugar, puede no serlo en otro, ya sea por cuestiones políticas, sociales o ecológicas (Dudley, 2008). Por tal motivo, algunos autores postulan que el desafío político es configurar el mejor mosaico de áreas protegidas (Monjeau, 2007, p. 7), en las diferentes escalas.

## **CAPÍTULO 3. EL TURISMO EN LOS PARQUES NACIONALES**

### **3.1 El turismo como factor de desarrollo**

El Turismo es definido por la OMT como un fenómeno social, cultural y económico, que comporta el movimiento de personas, denominadas visitantes, a lugares distintos al de su residencia habitual, por motivos personales o de negocios/profesionales, y a las actividades que ellos realizan, implicando la mayoría de las veces un gasto turístico (<https://www.unwto.org/es/glosario-terminos-turisticos>). A lo largo de la historia este complejo fenómeno se ha expresado de diferentes maneras determinando así las distintas tipologías turísticas. Al respecto, existen tantos tipos de turismo como estudios elaborados en el tema. Todas ellas responden tanto a las motivaciones y tendencias de la demanda, como a las acciones y políticas públicas ejecutadas para responder a esos cambios. Para los fines de la presente tesis, y siguiendo a Torres Bernier(2004), se divide al turismo en: turismo genérico, definido por el espacio donde se desarrolla, como de sol y playa (o litoral), de Naturaleza, de ciudad (o urbano) y rural; y turismo específico, definido por una motivación o actividad concreta, tales como de aventura, gastronómico, ecuestre, entre muchos otros tipos. Nacido como un fenómeno de elite, con el paso del tiempo, ha pasado por su masificación e incluso por la diversificación en diferentes segmentos de acuerdo a cada tipología turística.

En esta evolución histórica el Turismo se encuentra en un punto con las áreas protegidas, las cuales desde sus inicios lo consideraron un elemento clave para su desarrollo y éste encuentra en estos nuevos espacios, potenciales destinos turísticos, dando lugar y configurándose así el denominado Turismo de Naturaleza.

...el turismo de naturaleza se asocia a aquel tipo de turismo en el que el cliente [o mejor dicho: el visitante] elige un destino con un fuerte componente natural para pasar sus vacaciones, aunque su motivación no tenga por qué estar relacionada exclusivamente con una absoluta implicación con los valores naturales del entorno, sino más bien con el disfrute de los recursos que ese entorno ofrece (Flores Ruiz, 2009).

De este modo el Turismo es y ha sido un elemento central dentro de las APs en general, pero más aún en los parques nacionales, que por definición tienen el objetivo de ser espacios para el ocio y el disfrute de la sociedad. Por tal motivo, las visitas a los parques fueron pilares esenciales para su creación. En un principio significó el facilitador de aquel derecho de contemplación de las bellezas

naturales preservadas y protegidas, y luego pasó a ser el factor de desarrollo para el área protegida y su área circundante; ya que la economía ha sido siempre un factor importante en la evolución de las áreas protegidas y la actividad turística ha sido la que ha incidido económicamente en el desarrollo de éstas áreas, por eso su importancia tanto a escala, local, nacional, como internacional (Eagles, McCool y Haynes, 2002, p. 7). De modo que:

El vínculo entre las áreas protegidas y el turismo es tan antiguo como la propia historia de esas áreas. Las áreas protegidas necesitan del turismo y el turismo necesita de las áreas protegidas. Aunque la relación es compleja y a menudo conflictiva, el turismo es siempre un componente crítico que hay que tener en cuenta en la constitución y gestión de áreas protegidas (Eagles et. al., 2002).

De acuerdo a lo que se ha expuesto acerca del proceso de configuración de los espacios protegidos y las ideologías subyacentes, las áreas protegidas entran en la escena turística, cuando la naturaleza deja de ser considerada un espacio salvaje, peligroso, a combatir, y es percibida como la naturaleza útil, la cual tenía mucho para proveer a las sociedades, ya sea a través de bienes o servicios. En este sentido la recreación y el turismo son considerados, en ese momento, como un servicio que la Naturaleza ofrecía y podía ser aprovechado por determinado grupo social. Sin embargo, desde esta perspectiva utilitarista, esta concepción del turismo en las APs ha ido cambiando en función de la sucesión de diferentes modelos de desarrollo que, como se señaló en el capítulo 1 (siguiendo a Gudynas, 2004), junto con las percepciones que se tienen de la naturaleza forman parte de una ideología mayor, la ideología del progreso.

En este apartado me centraré en este otro concepto, el de desarrollo, el cual como establece Muñoz Mazón, Fuentes Moraleda y Fayos-Solá (2012) fue motivo o justificación de las políticas nacionales en múltiples países tras el fin de la Segunda Guerra Mundial; y por lo tanto no sólo ha tenido una importante influencia en la relación sociedad/Naturaleza, sino que ha determinado y direccionado la relación conservación/turismo en el interior de los parques nacionales.

Al igual que la concepción de Naturaleza, la de desarrollo tiene una estrecha relación con la herencia colonial Europea. En palabras de Gudynas (1999, p. 108): “desde la temprana independencia, las estrategias de desarrollo invocadas para América Latina también se inspiraban en Europa como un modelo a seguir”. Además el concepto de desarrollo está asociado a la idea occidental, moderna, de *progreso* (Gudynas, 2004; Valcárcel, 2006). Esta idea, surgida en la Grecia clásica y consolidada en Europa durante el período de la Ilustración, sostiene que la humanidad

evoluciona de una situación primitiva, de barbarie o nulidad a un estado avanzado, más próspero y de mayor riqueza (Valcárcel, 2006). Desde la misma sociedad Europea, se consideraba que ya había sido alcanzado por su cultura por lo que se convertía en un ejemplo a ser imitado por el resto de las culturas “no modernas”. Si bien en América Latina el apego al progreso ya estaba muy presente desde el siglo XIX; las concepciones de desarrollo se convirtieron en la expresión contemporánea de la ideología del progreso, representando una pretendida evolución económica y social. Así la idea del desarrollo quedó ligada al crecimiento económico, considerando que éste resolvería todos los temas del bienestar humano (Gudynas, 2011).

En suma, el desarrollo en sus comienzos fue entendido como el proceso evolutivo lineal, que a través de la apropiación de los recursos naturales, la mayor productividad y el mayor crecimiento económico, dirige a toda sociedad a emular el estilo de vida occidental. Mientras que la concepción de la Naturaleza que surge de esta postura es aquella visión utilitarista y antropocéntrica que la considera como canasta de recursos, proveedora de bienes y servicios o como capital natural, e incluso en muchos casos es ajena a la cuestión del desarrollo (Gudynas, 1999).

No obstante, esta visión “se ha ido modificando desde su aparición, luego de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad”, notándose “...un traspaso de las nociones básicas de crecimiento hacia una perspectiva más abarcadora (Barbini, Cruz, Roldán y Cacciutto, 2012, p. 118).

A medida que la concepción y las implicancias del desarrollo evolucionaban, nuevas dimensiones, sociales, culturales y ambientales, que antes no eran tenidas en cuenta, se fueron incorporando a las teorías y perspectivas alternativas, las cuales hacen énfasis en la necesidad de compatibilizar el crecimiento económico con los límites sociales y medio ambientales del presente y del futuro (Muñoz et. al., 2012). La alternativa que mayor éxito ha tenido en ésta búsqueda de una visión distinta, integral, es la del desarrollo sustentable, la cual será desarrollada más adelante.

### **3.1.1 Modelos de Desarrollo**

Ahora bien, a lo largo del tiempo se han sucedido en América Latina, distintas escuelas sobre el desarrollo. Que si bien se diferencian por las interpretaciones que le han dado a éste último, los fines y las mediaciones (rol del Estado, papel del mercado, etc), tienen varios elementos en común: 1) consideran el crecimiento económico el medio ideal para lograr el progreso (social y político) de sus países, 2) están inmersas en la ideología del progreso y 3) la Naturaleza no aparece como un

aspecto a considerar, o lo hace en forma subsidiaria, haciendo referencia únicamente a los recursos naturales, sin darle demasiada importancia a los problemas medioambientales (Gudynas, 2004).

Es posible distinguir, de acuerdo a la bibliografía analizada (Barbini, et. al., 2012; Valcárcel, 2006; Gudynas, 2011; Gudynas, 1999; Muñoz et. al., 2012; Reyes, 2001), tres modelos diferentes de desarrollo que se han sucedido desde la mitad del siglo XX hasta ahora: Modernización, Dependientismo, Neoliberalismo. Estos modelos explican las distintas formas que los países han tenido para promover sus economías y lograr su completa independencia política (Reyes, 2001). En forma paralela a la sucesión de estos diferentes modelos de desarrollo, fueron ocurriendo, como correlato, distintas transformaciones en el Turismo, en sus definiciones, en las funciones asignadas y en sus formas de expresarse (modalidades). Es decir, se puede observar, como formula Barbini et.al. (20012, p. 118), "...un paralelismo entre las distintas concepciones del desarrollo y las visiones sobre el turismo, presentándose diferentes modalidades acordes a las concepciones de desarrollo imperantes en cada momento histórico".

#### - *Modernización*

A partir de finalizada la Segunda Guerra Mundial, y el surgimiento de Estados Unidos como potencia mundial, fue dominante la *teoría de la modernización*, extendiéndose durante las décadas del 50 y 60, aunque recordemos que las ideas de progreso ya estaban instaladas en Latinoamérica desde la colonización.

Para esta escuela de pensamiento, los distintos países se podían situar a lo largo de un continuo, cuyos polos estaban representados por la tradición y la modernización. El más claro representante en este sentido fue Rostow quien en su libro *Las etapas del desarrollo económico* (1961) distinguió cinco fases: la sociedad tradicional, las condiciones previas de despegue, el despegue, la marcha hacia la madurez y el consumo en masa (Barbini, Roldán, Cacciutto y Cruz, 2009, p. 14).

De modo que este enfoque representó al progresismo, concibiendo al desarrollo como ese proceso lineal, por medio del cual y siguiendo determinadas recetas, las sociedades tradicionales llegarían al estadio moderno de occidente. El problema fundamental del desarrollo en esta época, y si se quiere el objetivo principal, era el crecimiento económico. De esta manera, la industrialización, la

tecnificación y la elevación de la productividad se convirtieron en los medios fundamentales para lograr tal cometido.

Siguiendo a Barbini et al. (2012) y Valcárcel (2006) se destacan cuatro características particulares del proyecto modernizador:

- *Universalismo*: existe un modelo único de desarrollo, el de los países capitalistas de occidente, que tiene validez universal. Seguido éste por los países del “tercer mundo” se tiende a la homogeneización y el desarrollo del mundo entero.
- *Economicismo*: se desvincula al desarrollo de la historia, la cultura y la naturaleza del lugar. Se entiende que lo económico condiciona y determina el progreso político, cultural y social.
- *Centralismo*: el desarrollo es ejecutado desde un ámbito central, el Estado- Nación, desconociéndose la importancia de las instituciones y cultura local.
- *Elitismo*: las políticas de desarrollo son propuestas y ejecutadas por una elite modernizante, compuesta por intelectuales, la burocracia estatal y economistas expertos.

En este contexto, el turismo deviene como un factor clave de desarrollo, como aquella “industria sin chimeneas” que contribuiría con el proyecto modernizador, “...como una estrategia para aumentar el empleo, generar divisas, aumentar el PBI, atraer capital para el desarrollo y promover formas de vida modernas con base en valores occidentales” (Muñoz et al., 2012, p. 439). Diferentes organismos internacionales promovieron la actividad turística por sus beneficios para las sociedades, especialmente para los países subdesarrollados. La tipología turística preponderante en esta época fue el turismo de sol y playa, desarrollada en forma masiva (Barbini et al., 2012). Según señala la autora “...el turismo permitía un alto grado de integración en la economía mundial y favorecía el traspaso de los países desde el tradicional sector agrícola hacia esta nueva actividad moderna” (p. 121).

- *Dependentismo*

En la década del 60 ya se comienza a constatar que la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados se amplía, notándose que el proyecto modernizador no había cumplido con las promesas de progreso; muy por el contrario en el Tercer Mundo la pobreza había aumentado, emergían barrios marginales y las diferencias sociales iban creciendo. De esta manera surgen los cuestionamientos y críticas al enfoque de la modernización (Valcárcel, 2006) y, comienza a desarrollarse en América Latina la *teoría de la dependencia*. Dicho pensamiento, originado en la

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) e impulsada por Prebisch, sostenía que “el desarrollo estaría marcado, antes que por el crecimiento económico, por relaciones de dependencia y dominación” (Barbini et al., 2012, p. 120), donde “ciertas regiones se desarrollan a expensas de otras: un centro y una periferia” (Gudynas, 1999, p. 109).

De modo que los postulados del enfoque dependentista, buscaban desprenderse de esa dependencia, pero sin renunciar a los beneficios de los países industrializados. Para lo cual sería necesario fomentar un desarrollo endógeno, especialmente a partir de una mayor industrialización que sustituyera las importaciones, propiciada por un mayor protagonismo de Estado en la economía, a través de políticas redistributivas, énfasis en políticas fiscales, inversiones en capital nacional y promoviendo una demanda interna, a partir del incremento de sueldos y salarios de los trabajadores (Valcárcel, 2006; Gudynas, 1999; Reyes, 2001).

...los dependentistas en general consideran que las naciones periféricas experimentan su mayor desarrollo económico cuando sus enlaces con el centro están más débiles. Un ejemplo de esto es el proceso de industrialización que se desarrolló en Latinoamérica durante los años 30s y 40s cuando las naciones del centro estaban concentradas en resolver los problemas de la Gran Depresión y las potencias occidentales estaban involucradas en la Segunda Guerra Mundial (Reyes, 2001, p. 131).

Por último, este enfoque comienza a plantear alternativas conceptuales a la acepción de desarrollo y aparecen los factores sociales como variable fundamental en los procesos de desarrollo (Muñoz et al., 2012).

En este contexto, el turismo continúa su auge, aunque ya no como mero elemento modernizador, con el único objetivo de crecimiento material, sino como factor de desarrollo, desde una perspectiva endógena, incluyendo también aspectos sociales y culturales. El Estado va a tener un rol preponderante en la expansión del turismo, a través de la institucionalización del mismo y de las políticas públicas propias del sector, dirigidas principalmente al fomento del turismo social, vinculado a la búsqueda de identidad nacional y legitimidad del nuevo modelo de desarrollo.

#### - *Neoliberalismo*

En las décadas del 70 y del 80, los cambios políticos y económicos acontecidos a escala mundial harán que el enfoque de la dependencia y el modelo de sustitución de importaciones, comience a

perder influencia y atractivo (Valcárcel, 2006). Un hecho de gran importancia fue la crisis del petróleo, a comienzos de los años 70, que impactó en todo el mundo. Como lo explica Muñoz et al. (2012, p. 439):

Los efectos de las crisis del petróleo provocadas por las devaluaciones de EEUU en 1971 y 1973 se sintieron en todo el sistema capitalista. [...] En la mayoría de los países de la *periferia* supuso un freno a la industrialización por sustitución de importaciones en las que estaban inmersos muchos de ellos.

A partir de aquí “se vuelve a algunos elementos dominantes del paradigma modernizador de los 50, donde el crecimiento económico es la finalidad fundamental o única del desarrollo” (Gudynas, 2011, p. 30). En palabras de Valcárcel (2006, p. 21), “el crecimiento económico vuelve a ser considerado como el motor del desarrollo y del progreso social y presentado como el instrumento y la finalidad del desarrollo al cual hay que sacrificar, si fuese necesario, las exigencias sociales de la población”.

En una época que se caracteriza por la mundialización de la economía, la adaptación de los diferentes países a las exigencias y restricciones de la globalización se convierte en un requisito para el desarrollo. En este contexto surge una serie de reformas, conocidas como el Consenso de Washington (1989), apoyadas por distintos organismos internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, sugeridas a América Latina, dirigidas, básicamente, a la apertura de sus economías: reforma impositiva, crecimiento de las exportaciones, escasa intervención del Estado, privatizaciones de empresas estatales, etc. (Valcárcel, 2006).

Muchas de estas medidas fueron aplicadas en distintos países de América Latina, sin embargo, de acuerdo a Gudynas (2011), a partir de 1999 se produjo un retroceso político a las reformas neoliberales de mercado, expresado en la instalación de gobiernos que se autodefinen como progresistas. Se iniciaron distintos procesos de fortalecimiento del Estado, pero no se pone en discusión la lógica del desarrollo como crecimiento. Un ejemplo es lo acontecido en Argentina, donde, a principios de este siglo, se conforma un modelo de desarrollo “nacional y popular”, que hace énfasis en el crecimiento y las exportaciones, aunque con un fuerte protagonismo del Estado. En síntesis: “se genera una curiosa situación, donde la “alternativa” progresista de desarrollo es sin duda un cambio frente al reduccionismo mercantil, pero es también convencional en relación a muchas de las ideas clásicas de desarrollo” (Gudynas 2011.p. 37).

Con respecto al turismo, se produce una internacionalización del mismo, ya no sólo se fomenta el turismo interno sino que ahora las visitas externas se convierten en un blanco y las distintas empresas de servicios turísticos se esfuerzan por satisfacer las variadas exigencias del mercado cada vez más diversificado. Nuevas y diversas modalidades turísticas surgen en este contexto y actores del sector privado comienzan a tener un rol primordial en la actividad turística.

Por último, asociados a estos modelos de desarrollo han tenido lugar lo que se denomina patrones o regímenes de acumulación, es decir comportamientos asumidos por los distintos países para orientar sus economías de acuerdo a las variables económicas existentes, tanto a escala nacional como internacional, a lo largo de un periodo de tiempo dado (Coatz, de Miguel y Pataccini, 2012).

Las condiciones específicas de reproducción del capital en cada país, el perfil de especialización y de inserción en el mercado mundial, las relaciones de fuerza entre las distintas clases sociales y fracciones de clase, el carácter de las políticas públicas (no sólo las económicas) y del entramado normativo-institucional condicionan el modelo de acumulación y confluyen de múltiples maneras en distintas coyunturas; así, dotan de singularidad histórica a la forma en la que se desenvuelven la relaciones sociales de producción en diferentes espacios nacionales (Schorr y Wainer, 2017, p. 7).

En este sentido cada ciclo o modelo de acumulación desarrolla una territorialidad propia, es decir que las actividades económicas funcionales a un determinado ciclo se vertebran y se articulan de acuerdo con las particularidades del mismo, construyendo “geografías a su medida”; produciéndose así la reconfiguración de los territorios en función de las nuevas dinámicas de acumulación, que supone la puesta en marcha de procesos de transformación de esos espacios y de los diferentes grupos sociales presentes en los mismos, así como de su organización territorial (Cañada, 2016).

De este modo, se explica cómo el turismo, mediante su rol preponderante en toda la evolución económica internacional, se ha ido adecuando a los distintos modelos de desarrollo sucedidos a lo largo del tiempo, y a la vez ha conllevado a la reorganización y refuncionalización de los territorios a partir de las necesidades de acumulación del turismo como actividad económica predominante en espacios determinados. Una intervención que, por lo tanto, supone la pérdida de peso, el desplazamiento o la marginalización de ciertas actividades económicas y actores que antes ocupaban un espacio central (Cañada, 2016).

La penetración de los capitales turísticos e inmobiliarios, acompañados de determinadas leyes y políticas públicas nacionales e internacionales y arreglos institucionales a su servicio, provoca una metamorfosis radical en la lógica de la articulación territorial en función de sus necesidades de reproducción, como previamente lo hicieran otras estructuras económicas dominantes que organizaron el territorio a la medida de sus necesidades (Cañada, 2016, p. 13).

En aquellos espacios naturales, configurados y refuncionalizados como espacios turísticos, la naturaleza, se transforma en mercancía por medio de la industria turística, se convierte en un factor clave para aumentar ganancias, y por consiguiente es reapropiada y puesta a disposición de los intereses de acumulación capitalista dando lugar a un proceso de reconfiguración del paisaje turístico (Cañada, 2016).

### **3.1.1.1 La sustentabilidad en el desarrollo**

Hasta ahora no se ha mencionado cuándo es que aquellas variables sociales, y ambientales comienzan a ser parte del debate sobre el desarrollo. Para esto es necesario hablar del paradigma de la sustentabilidad y sus antecedentes.

Es entre 1970 y 1990 cuando comienzan a aparecer y a consolidarse las aproximaciones medioambientales en torno al desarrollo (Valcárcel, 2006). Un hito importante estuvo marcado por el informe *Límites al crecimiento*, preparado en el año 1972, por el MIT (Instituto de Tecnología de Massachusetts), encargado por el Club de Roma. Dicho informe, cuestionó la idea central del desarrollo como crecimiento perpetuo, sosteniendo que la Naturaleza es limitada, tanto en los recursos disponibles como en sus capacidades de amortiguar los impactos ambientales (Gudynas, 1999 y Gudynas, 2011).

El mensaje del estudio era muy claro: no podía invocarse un crecimiento económico continuado ya que los recursos eran finitos. Más tarde o más temprano se chocaría contra esos límites. La naturaleza, que siempre se mantuvo por fuera de la temática del desarrollo, repentinamente toma un papel central en la discusión (Gudynas, 1999, p. 110).

Como analiza el autor citado, distintos grupos, especialmente latinoamericanos, reaccionaron fervientemente ante la advertencia del MIT y sus recomendaciones de frenar el consumismo y el crecimiento económico de ese momento, ya que fue percibido como un ataque al progreso continuo

de estos países. Dentro de estas reacciones se destaca la respuesta de Fundación Bariloche, *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano* (1975), la cual se apoyaba en la idea que en el futuro previsible ni el medio ambiente, ni los recursos naturales, impondrían límites al desarrollo. El verdadero problema era socio-político, por lo que la salida a tal crisis ambiental, se encontraría en una nueva sociedad, compatible con su medio ambiente, y en los avances tecnológicos. De acuerdo a Gudynas (1999, p. 111) “no hay en esas páginas [refiriéndose al estudio de Fundación Bariloche] una nueva visión, crítica y renovada, de la naturaleza o del desarrollo, sino una expresión más de las posturas desarrollistas tradicionales”.

A pesar de estas reacciones la discusión, siguió por la vía de los planteos del MIT y la preocupación por el medio ambiente se fue expandiendo en todo el escenario mundial. A partir de este momento, se sucedieron una serie de estudios y eventos internacionales abocados a estos temas. El primero de ellos fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, llevada a cabo en Estocolmo en 1972 (llamada también Primera Cumbre de La Tierra), la cual desde un marcado tono conservacionista, establece que hay una estrecha relación entre desarrollo económico, social y medio ambiente, y apuntaba a manejar y reducir los impactos ambientales. Ya a inicios de la década del 80 la agudización del deterioro del medio ambiente era mayor por lo que el debate sobre el ambiente y el desarrollo se hace más intenso y comienzan a aparecer las primeras versiones del *desarrollo sustentable* (Valcárcel, 2006).

La década del 80 destaca por la preocupación en explicar las interrelaciones entre modelos y estilos de desarrollo y el creciente e imparable deterioro del medioambiente. Así se coloca el desarrollo y el devenir de la tierra en el centro del debate de los foros de los organismos internacionales (Valcárcel, 2006, p. 30).

El documento *Estrategia mundial para la conservación* (1980), publicado por la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y el WWF (World Wildlife Fund), representa un antecedente de suma relevancia en la inclusión de la sustentabilidad en el desarrollo, ya que hace referencia a la necesidad de preservar los recursos naturales para el logro del desarrollo sostenido, es decir aquel que conlleva al crecimiento económico, permanente y a largo plazo pero sin vulnerar los ecosistemas. En 1987, la Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presentó el estudio *Nuestro Futuro Común* (o también denominado Informe Brundtland), con el objetivo de replantear las políticas de desarrollo económico de la época. En este informe se hace

referencia por primera vez al desarrollo sostenible (o desarrollo sustentable)<sup>7</sup>, indicando que: “está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (ONU, 1987, p. 23). Este concepto de sustentabilidad termina por consolidarse teóricamente con la Agenda 21, aquel programa de acciones surgido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992.

A partir del Informe Brundtland y la Agenda 21, se incorpora la dimensión medioambiental a la discusión del desarrollo y, la sustentabilidad deviene como el concepto estrella de políticas, planes, documentos institucionales internacionales, discursos, etc., pareciendo indicar un cambio de paradigma; sin embargo, no se abandona la idea del crecimiento económico. De hecho, la Comisión de la ONU (1987, p. 16) ve “la posibilidad de una nueva era de crecimiento económico que ha de fundarse en políticas que sostengan y amplíen la base de recursos del medio ambiente”, y cree que ese crecimiento es indispensable para combatir la pobreza, especialmente del mundo “en desarrollo”. Declarando que:

En el pasado nos preocupábamos por los efectos del crecimiento económico sobre el medio ambiente ahora nos vemos obligados a preocuparnos por la presión ecológica –el deterioro de los suelos, las aguas, la atmosfera y los bosques- sobre nuestras perspectivas económicas (ONU, 1987, p. 20).

Como establecen algunos autores, aún en propuestas alternativas no se ha abandonado la idea de desarrollo como crecimiento económico. Como afirma Gudynas (1999, p. 112), “resulta evidente un apego al progreso, y la visión mecanicista de una sociedad que necesariamente debe avanzar hacia logros siempre superiores”. Por su parte Valcárcel (2006,p. 18) señala: “existe mucho de retórica y de voluntarismo en esta propuesta [no obstante] ... al margen de sus limitaciones de orden práctico, el concepto de Desarrollo sostenible ha adquirido una impresionante difusión y legitimidad universal”.

---

<sup>7</sup> No se pretende aquí participar del debate existente alrededor de los términos sustentable y sostenible, ya que no forma parte de los objetivos últimos de la presente tesis. Por tal motivo, sustentable y sostenible son utilizados como sinónimos.

### 3.1.1.2 Turismo Sostenible

El paradigma de la sostenibilidad ha tenido una marcada influencia en el Turismo, a partir del reconocimiento que dicha actividad económica no era tal “industria sin chimeneas”, sino que importaba serios efectos negativos para el espacio y la sociedad.

Siguiendo a la OMT y el PNUMA (2006), los impactos causados por el turismo se pueden resumir en:

- presión sobre los ecosistemas, provocando degradación y/o destrucción de la biodiversidad,
- presión sobre las comunidades locales, llevando a la desaparición de costumbres, actividades e incluso de sociedades tradicionales completas,
- conflictos y competencia por el uso del espacio en general y de recursos escasos, en particular.
- aumento de la contaminación local y mundial,
- ser una fuente de ingresos vulnerable e inestable, debido a la sensibilidad del turismo a cambios reales o percibidos de las condiciones medioambientales y sociales de los destinos.

Pero por otro lado, distintas instituciones internacionales han acordado que:

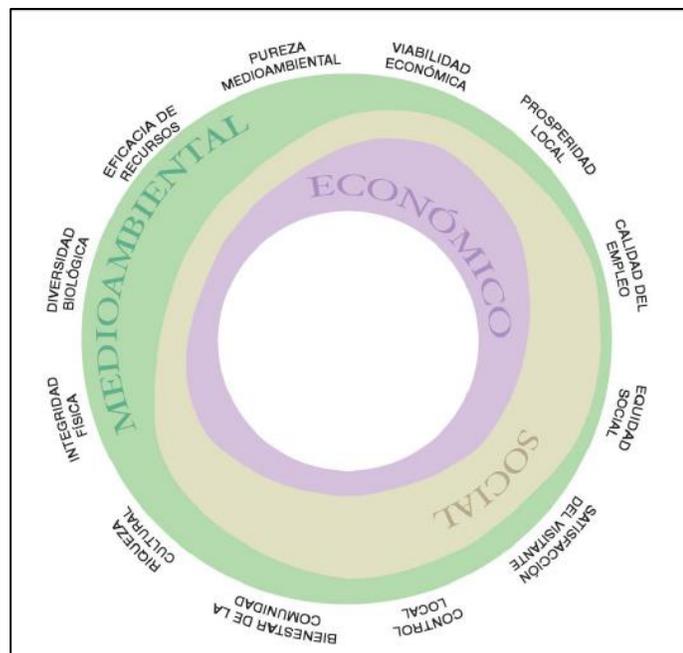
El turismo se encuentra en una situación especial por la contribución que puede aportar al desarrollo sostenible y a los retos que presenta. En primer lugar, esto se debe al dinamismo y crecimiento del sector y a la gran contribución que aportan las economías de muchos países y destinos locales. En segundo lugar, se debe a que el turismo es una actividad que implica una relación especial entre los consumidores (visitantes), la industria, el entorno y las comunidades locales (OMT y PNUMA, 2006, p. 9).

De esta conjunción turismo/sostenibilidad, surge el concepto de *turismo sostenible*, definido por la OMT como “el turismo 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”. Uno de los documentos más relevantes de la temática es la Carta Mundial de Turismo Sostenible, surgida en la I Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, llevada a cabo en el año 1995 en Lanzarote y auspiciada por la OMT, la ONU y la UE (Unión Europea). Dicha Carta, reconoce la importancia del Turismo en el desarrollo de muchos países y admite también los impactos tanto negativos como positivos que acarrea el fenómeno turístico, para la economía, la sociedad y el medioambiente. Por tal motivo instan a los

gobiernos y a todos los decisores en materia turística, a esforzarse por un turismo que contribuya al desarrollo sostenible, que sea soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales (Carta de Turismo Sostenible, 1995). Desde este primer evento diversos foros internacionales y declaraciones políticas han apoyado y reconocido la importancia del turismo para el desarrollo sostenible.

En el año 2006, la OMT y el PNUMA publicaron *Por un Turismo más sostenible: Guía para responsables políticos*, referido a todos los aspectos y objetivos de sostenibilidad en el turismo (Fig. 5), y aquí se realizó una importante declaración:

Hacer que el turismo sea más sostenible no es solo controlar y gestionar los efectos negativos de la industria. El turismo se encuentra en una posición muy especial para beneficiar a las comunidades locales económicamente y socialmente y para fomentar la sensibilización y el apoyo para la conservación del entorno. En el sector turístico el desarrollo económico y la protección medioambiental no deberían considerarse como fuerzas opuestas, se deberían ejercer conjuntamente como aspiraciones que pueden y deben reforzarse mutuamente. Las políticas y las actuaciones deben estar destinadas a reforzar los beneficios y reducir los costes del turismo (OMT y PNUMA, 2006, p. 2).



**Figura 5** Sostenibilidad turística. Fuente: OMT y PNUMA, 2009, p. 20.

En este contexto de mayor preocupación por las cuestiones sociales y ambientales del desarrollo, por los efectos ocasionados por el turismo, y una búsqueda de sostenibilidad turística, emerge una nueva modalidad en el ámbito de las áreas protegidas, el *ecoturismo*. Considerado éste como instrumento para lograr un turismo más sostenible, se puede definir como una modalidad específica, dentro del Turismo de Naturaleza. Ceballos-Luscarain (1996), fue quien acuñó el término en la UICN, y lo definió de la siguiente manera:

Aquella modalidad turística ambientalmente responsable consistente en viajar o visitar áreas naturales con el fin de disfrutar y apreciar la naturaleza (así como cualquier manifestación cultural del presente y del pasado), que promueve la conservación, tiene bajo impacto de visitación y propicia un involucramiento activo y socioeconómicamente benéfico de las poblaciones locales.

El Ecoturismo es una forma alternativa de turismo que ha devenido con los cambios de paradigmas de desarrollo, y evidencia aquello señalado en páginas anteriores: el paralelismo entre la evolución del concepto de desarrollo y el turismo, y por lo tanto la influencia de estos cambios en el desarrollo de las áreas protegidas.

Todos estos cambios de paradigmas y modelos de desarrollo en general y del Turismo en particular, representan los principios orientadores de las políticas públicas, es decir la ideología subyacente de las diferentes acciones de los gobiernos, que en última instancia son los protagonistas fundamentales del desarrollo de un país. En suma, las políticas económicas implementadas en un territorio reflejan tal o cual modelo de desarrollo.

### **3.1.2 Política Turística**

La vinculación entre la política y el Turismo proviene justamente del carácter económico de este último (Flores Ruíz, 2009), como así también por ser un fenómeno social. No obstante, siempre se ha reconocido en mayor medida, su contribución al desarrollo económico, resaltando ciertas características atractivas como la inversión y capacitación productiva previa, el hecho de ser una industria exportadora, generadora de divisas y de puestos de trabajo (Velasco González, 2011), que

hacen que se convierta en un instrumento de desarrollo<sup>8</sup> por excelencia. Sin embargo, como plantea Muñoz et al. (2012, p. 444):

Existe un amplio malentendido por el que se determina que el turismo es *sine qua non* un elemento que definitivamente contribuye al desarrollo. Aunque el turismo es capaz de crear empleo, generar ingresos e incluso, fomentar infraestructuras, ello no significa que sea un factor de desarrollo en todos los casos [...] Lo que determina que el turismo sea un instrumento para el desarrollo son determinadas políticas y apropiadas reglas de juego.

En este mismo sentido Monfort Mir (2000, p. 22) formula:

El turismo, por sus propias circunstancias, es difícil de gestionar y controlar, por lo que precisa de una organización con responsabilidad y autoridad, a ciertos niveles, que canalice la satisfacción de las exigencias de índole social existentes. En tal cometido, el Gobierno responsable de una política turística deberá desempeñar la función de árbitro, sobre todo cuando su actuación se refiera a cuestiones económicas, sociales o medioambientales.

Lo dicho anteriormente denota la relevancia de la *política turística*, la cual es entendida, desde esta perspectiva, como un eslabón más de la política económica, tiene su origen y su fundamento en esta última, ya que puede contribuir con el fin último de un mayor bienestar de la sociedad. Es una política sectorial aplicada a la actividad turística (Flores Ruíz, 2009; Monfort Mir, 2000).

Se puede definir a la política turística “como el conjunto de actuaciones y medidas emprendidas y realizadas por las administraciones públicas, relativas a la actividad turística” (Flores Ruíz, 2009, p. 78, citando a Bayón, 1999, p. 33). Siguiendo a Velasco González (2011), no cualquier decisión aislada que afecte tangencialmente el turismo, o una expresión de voluntad o declaración de intenciones, o un ensayo sobre el turismo en un espacio determinado, es una política turística. Para que ésta exista realmente debe contar con los siguientes elementos constitutivos: 1) objetivos y metas concretos a alcanzar en un plazo determinado, 2) un conjunto de acciones coherente, articulado y relacionado, 3) recursos asociados, como puede ser un presupuesto suficiente, 4) actores públicos que actúen en el ámbito territorial de su competencia, y 5) un programa de intervención global en el turismo.

---

<sup>8</sup> Desarrollo no como mero crecimiento económico, sino entendido como el desarrollo integral de la sociedad, teniendo en cuenta aspectos socioculturales, medioambientales y económicos.

Además para el diseño y la implementación efectiva de las políticas turísticas se requieren instrumentos propios para tal tarea. Velasco González (2011) agrupa a estos instrumentos en seis categorías:

1. Instrumentos organizativos: corresponde al entramado institucional, es decir las diferentes organizaciones al servicio de la política turística, incluidas las públicas como así también aquellas mixtas, de carácter público-privada.
2. Instrumentos programáticos: son los planes y programas que un gobierno elabora para su territorio. En ellos se encuentra las ideas básicas (valores, filosofía y creencias) que lideran la acción en materia de turismo, incluidos también los objetivos y los medios para alcanzarlos.  
El plan se concreta en aquel documento, que comunica la intención política pero además representa un pacto entre el sector público, el sector privado y los ciudadanos. Puede que no exista un plan pero deben existir en este caso programas que abarquen las diferentes dimensiones del turismo.
3. Instrumentos normativos: es decir cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa, como pueden ser leyes, reglamentos o estándares de cumplimiento obligatorio.
4. Instrumentos financieros: aquellos que tratan de impulsar determinadas acciones a través de estímulos económicos, ya sea mediante créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones, entre otros.
5. Instrumentos de conocimiento: para la generación y acumulación de datos e información para el conocimiento turístico. La investigación básica y aplicada del turismo y su posterior distribución es un instrumento de mejora en cualquier política turística.
6. Instrumentos de comunicación: destinados a concientizar sobre la importancia del turismo en el país.

Otro aspecto a tener en consideración es que las políticas turísticas no actúan de manera aislada sino que se encuentran en una continua interacción con otras. Por un lado, las políticas instrumentales, es decir aquellas que inciden en el conjunto de la economía (política monetaria, fiscal, tributaria, laboral, etc.) ejercen una fuerte influencia sobre las diferentes políticas sectoriales. Además las mismas políticas sectoriales interfieren mutuamente. En el caso del turismo, que es un sector susceptible a los acontecimientos del entorno, se ve fuertemente influenciado por las políticas instrumentales y algunas sectoriales, como pueden ser la agraria o la medioambiental (Monfort Mir, 2000).

En síntesis, dada la complejidad del sector turístico, al Estado, y a cada gobierno, le corresponde ejercer la gestión de dicha actividad. Este protagonismo se debe a que los gobiernos disponen de los instrumentos necesarios para llevarlo a cabo y tienen la capacidad de coordinar las acciones de los diferentes actores intervinientes. “La actuación estratégica de un Gobierno en política turística exige una planificación, de igual modo, estratégica, que garantice la viabilidad posterior de la política” (Monfort Mir, 2000, p. 24). Así,

...los objetivos de la planificación estratégica serán específicos para cada Gobierno de acuerdo con sus condiciones económicas y expectativas de crecimiento y desarrollo, aunque en principio cabe establecer como escenario de mínimos un acuerdo respecto a cuánto turismo y de qué tipo se desea (masas vs. especializados). Tal decisión condiciona el tipo de modelo turístico promovido, el cual influirá inexorablemente en la sociedad afectada por esa opción turística, que va a sentir en su hábitat las consecuencias de dicha elección económica del turismo (p. 24).

### **3.2 El Turismo en los Parques Nacionales**

#### **3.2.1 Desarrollo Turístico**

Los Parques Nacionales por ser espacios devenidos, muchos de ellos, en destinos turísticos, se encuentran directa e indirectamente influenciados por las políticas turísticas, y especialmente, la cuestión económica ha sido un factor fundamental en la evolución de muchas áreas protegidas (Eagles et al., 2002). De acuerdo a Varisco (2008), se entiende que la contribución del desarrollo turístico al desarrollo nacional, regional o local, es una relación causal, lo cual representa una de las razones, si no es la principal, que explicaría las distintas iniciativas de desarrollo turístico en los parques nacionales.

Siguiendo a Pearce (1991, p. 4), cuando se habla de desarrollo turístico, se entiende:

...específicamente como la provisión y el mejoramiento de las instalaciones y servicios idóneos para satisfacer las necesidades del turista, y definido de una manera más general, puede incluir también los efectos asociados, tales como la creación de empleos o la generación de ingresos (citado por Varisco, 2008, p. 61).

El desarrollo turístico refleja aquella intención, de un actor o un grupo de actores (agentes del desarrollo), de promover la actividad turística en determinado espacio concreto, a través de un conjunto de acciones, que lleven a consolidar la oferta turística requerida por los actuales y potenciales visitantes (demanda turística). De lo anterior surgen distintos tipos o estilos de desarrollo turístico según el aspecto que se considere de todo el conjunto. Santana Turégano (2003) ha realizado un interesante análisis de los diferentes modelos de desarrollo desde tres perspectivas, la espacial, la antropológica y la socio-económica. En base a lo desarrollado por el autor, aquí me centraré en dos aspectos que considero fundamentales para el análisis del desarrollo del turismo en un Parque Nacional, teniendo como eje el agente de desarrollo (nexo entre la oferta y la demanda turística).

El primero de ellos está referido a la forma en que es implantada la actividad turística en el espacio, la cual tendrá distintas transformaciones en éste como así también en la sociedad. A partir de esto se pueden establecer dos modelos de desarrollo turístico, explicados por Pearce ,1986 (citado en Santana Turégano, 2003):

1. *Desarrollo integrado*: aquel que es promovido y llevado a cabo por un solo agente, excluyendo a otros actores, quedando afuera así la comunidad local. La actividad turística se implanta en el espacio de manera rápida, planificada y coordinada. Tiene como resultado la conformación de sitios turísticos, funcionalmente especializados, aislados y dirigidos a un grupo minoritarios de turistas, especialmente de clase alta.
2. *Desarrollo catalítico*: la actividad turística es promovida en un principio por un agente principal y luego se van involucrando otros actores del sector privado local y foráneo y de la comunidad local. En este caso la actividad turística hace de catalizador de un desarrollo complementario simultáneo, donde la población local participa de las prestaciones turísticas, obteniendo así beneficios de dicho desarrollo, ahora dirigido a una demanda más variada. En este caso, el promotor conduce el proceso pero no de manera monopólica, sino más bien agrupando diversas operaciones complementarias de desarrollo, basadas esencialmente en un sistema de libre mercado donde el promotor y agentes secundarios asumen la gestión y creación de nuevas instalaciones para atender la demanda, que se caracteriza socialmente más heterogénea y diversificada.

En la tabla III podemos notar las diferencias principales entre ambos modelos:

<b>Factores</b>	<b>Desarrollo Integrado</b>	<b>Desarrollo Catalítico</b>
Comunidad local	Ajena	Participativa
Carácter de crecimiento	Planificado	Espontáneo
Ritmo de crecimiento	Rápido	Medio
Extensión del desarrollo	Localizado	Extensivo
Impulsores del desarrollo	Foráneos	Locales
Impacto socioeconómico	Sustitución de actividades	Sinergias
Sitios turísticos	Aislados	Integrados

**Tabla III** Diferencias entre desarrollo Integrado y Catalítico. Fuente: elaboración propia en base a Santana Turégano (2003).

El segundo aspecto se relaciona con las diferentes formas de organizar las prestaciones turísticas, las cuales a su vez serán indicativas de las características adquiridas por la demanda de dicho espacio. Al respecto, adaptando lo propuesto por Santana Turégano (2003), se pueden distinguir los siguientes tres modelos:

1. *Desarrollo Prefordista*: cuando el turismo aún era un fenómeno incipiente, los destinos se caracterizaban una infraestructura e instalaciones turísticas básicas, destinadas a satisfacer las necesidades de un grupo selecto de visitantes.
2. *Desarrollo Fordista*: en búsqueda de un mayor número de mercado, se incrementa el número de servicios, actividades e instalaciones ofrecidos. Se caracteriza por un consumo masivo de productos homogéneos.
3. *Desarrollo Posfordista*: el número de visitas sigue en aumento, pero la oferta ahora se compone por una diversidad de actividades, sitios e instalaciones en respuesta a la segmentación de la demanda de acuerdo a intereses y motivaciones distintos.

Ahora bien, estos modelos de desarrollo turístico podrían ser hallados tanto en espacios urbanos como rurales, e incluso en espacios naturales. En el caso de su análisis en el interior de los espacios protegidos es necesario incluir otro concepto estrechamente relacionado con el primero, que es el de *uso público* (en adelante UP), cuyo empleo es cada vez más frecuente, por lo tanto es imprescindible comprender el alcance de dicho término.

### 3.2.2 Uso Público

Como vimos, el desarrollo turístico, cualquiera sea el modelo implementado, está íntimamente relacionado con la obtención de beneficios económicos. Aun así si se trata de áreas protegidas. De hecho, como afirman Reck y Martínez (2010), las iniciativas de desarrollo turístico en estas áreas están bajo el criterio fundamental de generar ingresos, ya sea para su gestión o para beneficio de las poblaciones locales. No obstante, es necesario recordar que el objetivo principal de estos espacios es "...el resguardo de la biodiversidad, y que, cualquier actividad económica y/o forma de utilización de los recursos, incluyendo al mismo turismo, deben someterse a este mandato, por tanto deben ser manejados y controlados por la autoridad ambiental (Reck y Martínez, 2010, p. 88). Por tal motivo, la dimensión turística de las APs se encuadra dentro de la planificación y gestión territorial, denominado genéricamente "uso público" (Simancas Cruz, 2006).

En este sentido el concepto de UP surge, justamente, de la necesidad de gestionar y compatibilizar cualquier utilización del espacio protegido con los objetivos de conservación.

Todas las áreas protegidas tienen zonas intangibles, en las cuales las actividades humanas deben ser restringidas o muy estrictamente controladas. Las zonas, en las cuales se permiten diferentes formas de presencia humana, son zonas de uso especial, de recuperación, de manejo de recursos o de uso público (incluyendo el turístico) (Simancas Cruz, 2006, p. 91).

Por tanto el uso público es definido de la siguiente manera:

Un conjunto de programas, servicios, actividades y equipamientos que, independientemente de quien los gestione, deben ser provistos por la Administración del espacio protegido con la finalidad de acercar a los visitantes a los valores naturales y culturales de éste, de una forma ordenada, segura y que garantice la conservación, la comprensión y el aprecio de tales valores a través de la información, la educación y la interpretación del patrimonio (Hernández y Gómez-Limón, 2005, p. 17).

En la mayoría de los casos el UP está contemplado en las leyes que regulan las áreas protegidas, e incluso representa una de las funcionalidades asignadas desde los comienzos, especialmente en la categoría de Parques Nacionales. El uso turístico-recreativo es el que ha adquirido mayor relevancia, pero también puede tratarse de actividades deportivas, de educación e interpretación ambiental, investigación científica, entre otras (Tacón y Firmani, 2004; Simancas Cruz, 2006).

Como vemos, este concepto está fuertemente ligado al de desarrollo turístico. Al punto de que muchas veces se generan confusiones y complicaciones entre ambos conceptos al momento del análisis y gestión de un Parque Nacional. Como plantean Hernández y Gómez-Limón (2005), la principal diferencia entre ambos, de alcance práctico, es la separación de responsabilidades de gestión entre organismos de competencias ambientales y los de competencias turísticas. Es decir dos lógicas diferentes, con objetivos diferentes actuando en un mismo espacio. Dada esta complejidad cabría preguntarse siempre cuál es la lógica que prima en la gestión del uso público, que en última instancia determinará el desarrollo turístico del área en cuestión.

A pesar de que la administración ambiental posee plenas competencias sobre el uso público, y limitadas incumbencias sobre el turismo, no siempre está totalmente clara la división de responsabilidades e incluso en muchos casos puede ser compartida. Tal complejidad, sumado a que con frecuencia el uso turístico de las APs es percibido como una “amenaza”, como generador de situaciones de conflictividad, incompatibilidad, disfuncionalidad y tensión, dificultando el cumplimiento del objetivo principal de su declaración: la conservación, ha derivado en la necesidad de intervenir sobre el desarrollo territorial del turismo, definiendo la forma de su aprovechamiento y seleccionando la opción más adecuada, es decir aquella que permita maximizar los beneficios y minimizar los costos (Eagles et al., 2002; Hernández y Gómez Limón, 2005; Simancas Cruz, 2006).

La diferenciación entre ambos conceptos –uso público y turismo- no debe conducir a una gestión absolutamente independizada, muy al contrario es necesario considerarlos parte de un mismo fenómeno, por lo que es necesario hacer una consideración general sobre la importancia de crear cauces de comunicación y aunar esfuerzos entre las Administraciones ambientales con competencias en el uso público y las Administraciones turísticas con competencias en la oferta turística (Hernández y Gómez-Limón, 2005, p. 18).

En este sentido, es que se hace cada vez más imprescindible que las APs cuenten con un área de gestión exclusiva para el UP que funcione como intermediario entre ambas administraciones, ambiental y turística. Cuestión que ha sido perfectamente comprendida por muchas administraciones de AP que han comenzado a incorporar el Departamento o División propio para su gestión e incluso con sus planes de uso público, lo que permite tener una visión global y una mejor planificación del mismo (Hernández y Gómez-Limón, 2005).

No obstante, la toma de decisiones sobre la gestión del UP y del turismo en concreto, es una tarea compleja para las Administraciones, ya que no sólo involucra diversos actores: gestores del área, comunidad local, visitantes, operadores privados, organizaciones civiles, científicos, entre otros, sino que también implica un gran número de factores a tener en cuenta (Hernández y Gómez-Limón, 2006), tales como:

- los criterios con los que se gestionarán los equipamientos,
- el enfoque de la prestación de servicios básicos y complementarios y de las correspondientes fórmulas de prestación,
- los esquemas de distribución en el territorio de instalaciones y servicios,
- las estrategias presupuestarias,
- las formas de participación,
- las relaciones a mantener con el sector turístico del entorno

Como afirman los autores “llegar a una gestión planificada implica revertir un estilo actual de trabajo [...] implica un cambio en la cultura administrativa de las formas de gestión que llevará cierto tiempo (Hernández y Gómez-Limón, 2006, p. 26). En este sentido la existencia de un plan que describa cómo ha de gestionarse el turismo y el consiguiente desarrollo, se vuelve un requisito fundamental para cada área protegida, para cada Parque (Eagles et al., 2002).

**PARTE II**

**LA CONFIGURACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO  
TURÍSTICO DEL PNNH**

La Parte II representa, estructural y metodológicamente, el eje central de esta tesis ya que permite, a la luz del marco teórico-conceptual y epistemológico de la Parte I, dar respuesta a los diferentes interrogantes surgidos en torno a la problemática general del PNNH y a la problemática de estudio. Asimismo, el cumplimiento de los objetivos y la contrastación de las hipótesis, dependen de los resultados aquí presentados. Por tales motivos, en las páginas que siguen se desarrolla aquello que se planteaba como necesidad metodológica para el análisis de cualquier espacio: aproximarnos a su génesis, las relaciones en él presentes, su configuración y su funcionamiento. Considerando que la mejor forma de realizarlo es aquella que propuso Dollfus (1976): partiendo de lo que está presente, visible, pero sin dejar de lado las herencias del pasado y los cambios, para poder dilucidar los sistemas, que son las estructuras que actúan sobre el espacio.

De este modo se inicia esta etapa realizando un diagnóstico situacional del PNNH, basado en el estado actual de aquellos aspectos que se consideran determinantes para su conformación espacial: el ambiental, el socio-demográfico y el político-administrativo. Dichos aspectos están en continua interacción con el uso turístico-recreativo del área, condicionándolo por un lado y recibiendo su influencia por el otro (Fig. 6). El análisis de este uso se basa en tres variables principales: los sitios destinados a tal fin, las actividades realizadas en ellos y los actores involucrados y sus interrelaciones. Las dos primeras permiten visibilizar la manifestación territorial, y la tercera variable da cuenta del funcionamiento y gestión de dicho uso, y en su conjunto, al fin y al cabo, nos muestran las fuentes de los diversos conflictos que ya han sido expuestos.



**Figura 6** Diagnóstico situacional del PNNH. Fuente: elaboración propia.

Luego, una vez conocida la situación presente, es oportuno incorporar el factor tiempo, y comenzar a indagar en el pasado ya que como plantea Santos (1996, p. 14) “hablar sobre espacio es insuficiente, si no se busca definirlo a la luz de la historia concreta”. Por lo tanto el enfoque Geohistórico es considerado aquí de gran valor para continuar con esta segunda fase. Dicho enfoque “se apoya en el presente para remontar hacia el pasado y advertirnos sobre el porvenir” (Cabeza, Del Castillo y Matos, s/f, p. 69); “valora el pasado como un acontecimiento social y geográfico, considera el proceso histórico como base para comprender el presente como un suceder donde se relacionan la sociedad y la naturaleza (p. 72). Además, permite establecer correlaciones en las diferentes escalas: local, regional, nacional, internacional y/o mundial (Aponte, 2006). Así es que bajo este enfoque se realiza el análisis y sistematización de todo el proceso histórico que nos conduce a la comprensión de la evolución del desarrollo turístico del PNNH. Para esto se identifican y valorizan, cronológicamente, todos aquellos hechos, documentos, eventos, que hayan significado hitos “bisagras” en la configuración del Uso Público de las áreas protegidas de Argentina, provenientes tanto de la esfera de la Conservación como del Turismo. Aquí se han tenido en cuenta las diversas interacciones de las diferentes escalas de influencia, internacional, nacional y local. A fin de cuentas, lo que se intenta en esta etapa es, como propone Bertonecello (2002), insertar la práctica turística, en procesos sociales, políticos y geográficos más amplios, para avanzar en su comprensión.

## **CAPÍTULO 4. EL PRESENTE DEL PARQUE NACIONAL NAHUEL HUAPI (PNNH)**

### **4.1 Un variopinto paisaje de la Patagonia Argentina**

El Parque Nacional Nahuel Huapi se ubica en el suroeste de la Argentina, en la región Patagónica, ocupando una superficie aproximada de 710.000 hectáreas, ubicadas en las provincias de Río Negro y Neuquén (Fig. 7). Está delimitado al Oeste por la Cordillera de los Andes, hacia el Este por los ríos Villegas, Ñirihuau y Limay, al Sur por el Río Manso Inferior y al Norte por el Parque Nacional Lanín. La historia de este Parque comienza en el año 1903, cuando el Perito Francisco Pascasio Moreno realizó la donación de 3 leguas cuadradas, ubicadas en el extremo Oeste del brazo Blest del Lago Nahuel Huapi, con el fin de conservar el patrimonio natural allí existente. Así nace el primer Parque Nacional de Argentina, declarado en 1922 como Parque Nacional del Sud. Luego, en el año 1934 el Congreso de la Nación sancionó por ley la creación del Parque Nacional Nahuel Huapi, incorporándose un territorio mayor (Etcheverry, 2009).

En toda su extensión, el PNNH presenta numerosas geoformas producto de los diferentes procesos ocurridos en la región, siendo el más importante y el más antiguo, la orogénesis andina del Terciario. Ésta ha modelado el relieve de la zona y sobre él han actuado fenómenos posteriores, tales como las manifestaciones glaciarias y volcánicas, además de los distintos procesos erosivos. Es decir que el paisaje actual del PNNH es resultado de: a) los plegamientos andinos, b) la actividad volcánica consecuencia de dicha orogenia, y c) el intenso modelado moderno de los valles en U de las cuencas lacustres, por parte de la acción glaciaria (Monjeau et al., 2005; APN, 1986).



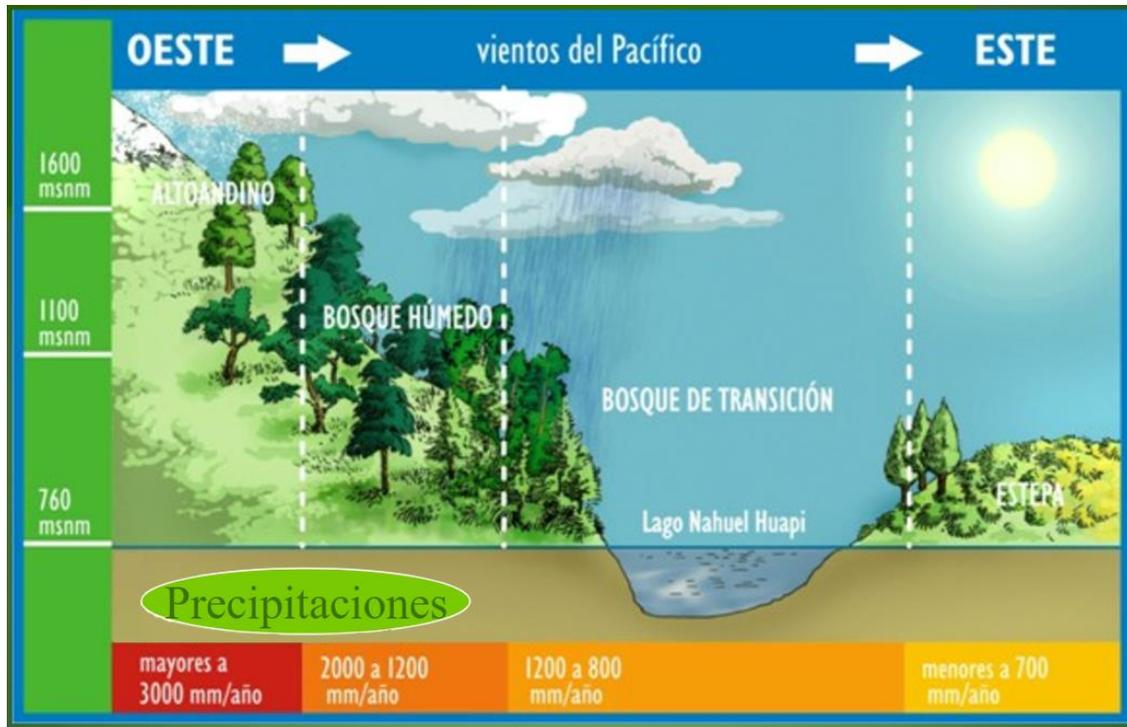
**Figura 7** Localización del Parque Nacional Nahuel Huapi.  
Fuente: [www.nahuelhuapi.gov.ar](http://www.nahuelhuapi.gov.ar)

Los distintos procesos que han intervenido en el relieve, han configurado también la hidrografía, y el clima de la región. En cuanto a su caracterización hidrográfica, el área presenta numerosos lagos, de origen glaciario, lagunas, ríos y arroyos. Presentado la particularidad de dividirse en dos vertientes, hacia el Atlántico y hacia el Pacífico. Existen tres sectores hidrográficos, cada uno de ellos con una dinámica particular: el área del norte se encuentra conformada por lagos y ríos extendidos en dirección oeste-este, como los lagos Hermoso, Falkner-Villarino y el lago Triful. El

área central está constituida por la cuenca del lago Nahuel Huapi, siendo éste el de mayor importancia y extensión del Parque. Los principales cursos de agua que desembocan en él son los ríos Pireco, Bonito y del Machete y los arroyos Gutiérrez, Castillo, Ñireco, Bravo, Frías, Ñirihuau y Chimuraco. Ambas áreas, del norte y central, forman parte de la gran cuenca del Río Limay, que junto con el Río Neuquén forman el Río Negro, el cual desemboca en el Océano Atlántico. La zona sur, está constituida por la cuenca de Río Manso, la cual tiene su origen en las aguas de deshielo de los glaciares del Monte Tronador, y a través de su recorrido, dividido en Manso Superior, Medio e Inferior, va recolectando agua de distintos lagos, laguna, ríos y arroyos para finalmente desembocar en el Océano Pacífico, en territorio chileno (Etcheverry, 2009; Monjeau et al., 2005, APN, 1986).

Respecto al clima, se puede establecer que el Parque se caracteriza por ser templado frío, con una marcada estacionalidad. Presenta inviernos húmedos con frecuentes nevadas y una temperatura media anual entre los 2° y 4° C. Los veranos son secos y la temperatura alcanza una media entre los 14° y 16° C. No obstante, las características climáticas, correspondientes con las particularidades geomorfológicas, varían a lo ancho de toda el área, debido al acusado rango altitudinal que presenta: entre los 3554 y 700 msnm, presentando sus mayores elevaciones en el oeste, en la Cordillera de los Andes y disminuyendo hacia el Este, en la meseta patagónica. Un gradiente de precipitación originado por nubes provenientes del Océano Pacífico descarga intensas lluvias en la zona cordillerana (4000 mm anuales) que van disminuyendo hacia el Este, donde se ubica la zona esteparia (600 mm) (APN, 1986).

Todas estas características han determinado el variopinto paisaje actual del PNNH, conformado por tres ambientes con importantes diferencias, manifiestas en sus condiciones climáticas, tipos de suelos, flora y fauna; éstas son: altoandino, bosque y estepa patagónica (Fig. 8).



**Figura 8** Ambientes del PNNH. Fuente: Etcheverry, 2009, p. 20.

El ambiente altoandino, se extiende por encima de los 1600 metros de altitud, está formado por los filos de las montañas, por lo que presenta un relieve escarpado y condiciones ambientales extremas. Aquí se encuentran las cabeceras de cuenca, y las lagunas y lagos de altura, lo cual convierte a estos sectores en importantes áreas a conservar por su función en la regulación hídrica y en los procesos de calidad y flujo de las actuales y potenciales fuentes de agua dulce (Etcheverry, 2009).

En la extensa zona de bosques, que ocupa el 76% de la superficie del PNNH, se pueden distinguir el Bosque Húmedo y el Bosque de Transición. Aunque presentan diferencias, principalmente climáticas, geomorfológicas y edáficas, ambos ambientes comparten muchas especies, cambiando la dominancia, por ejemplo en el primero predomina el coihue y en el segundo el ciprés de la cordillera. El Bosque húmedo se extiende por debajo de los 1600 metros, desde el extremo occidental del Parque hasta el límite con el Bosque de transición. Gran parte de la superficie de este bosque está ocupada por grandes lagos y ríos de montaña. Las precipitaciones son abundantes, alcanzando los 3500 mm anuales hacia el Oeste y los 1500 mm en el sector Este. Las especies más sobresalientes son las pertenecientes al género *Nothofagus* (bosques de coihue), hasta los 1000 metros de altitud; los bosques de lenga entre los 1000 y 1500 metros; y los de ñire en los fondos de los valles. También en este ambiente son frecuentes los bosques de arrayán y existen ingresiones de

la Selva Valdiviana chilena, con especies como el alerce, el ciprés de las guaitecas y el mañiú. En el Bosque de transición, que ocupa una franja de unos 15 a 20 kilómetros de ancho hacia el este del Parque, limitando con la estepa, las precipitaciones son menores, entre 800 y 1200 mm anuales. Está conformado por un mosaico de bosques, incluso presentando un solapamiento entre especies del bosque y de la estepa. Por debajo de los 1000 metros se encuentran bosques puros de ciprés o bosques mixtos de ciprés, radal, ñire y maitén. Por encima de éstos, se instalan bosques discontinuos de lenga y matorrales de ñire (Etcheverry, 2009).

Finalmente, la estepa ocupa sólo un 6 % de la superficie total del área protegida y se extiende desde los 700 metros hasta los 1200. Conformada por laderas rocosas, afloramientos, pendientes de escombros de talud, conos de derrubios y valles fluviales. El clima es templado y semiárido, con precipitaciones que varían entre los 600 y 1000 mm anuales. Las especies dominantes son los arbustos enanos como el neneo y el coirón (Monjeau, 2005; Etcheverry, 2009).

#### **4.1.1 Una compleja matriz social: antiguos y nuevos pobladores.**

Una característica de especial importancia del PNNH es que existen varios asentamientos urbanos dentro de sus márgenes y en sus bordes, lo cual le imprime un mayor grado de complejidad. Éstos son:

-San Carlos de Bariloche: bajo jurisdicción de la provincia de Río Negro, tiene una población de 130.000 habitantes y representa al segundo centro urbano argentino, cuya principal actividad es el turismo;

-Dina Huapi: un pueblo en crecimiento, de 4500 habitantes aproximadamente, perteneciente al Departamento de Pilcaniyeu, Provincia de Río Negro, cercano a Bariloche (15km);

-Villa La Angostura: un pueblo de montaña que tiene una población estimada de 15.000 habitantes y es uno de los lugares turísticos más importantes de la región norpatagónica, ubicada en territorio neuquino, a 70 km de Bariloche; y

- Villa Traful: una pequeña villa turística, de 400 habitantes aproximadamente, perteneciente a la provincia de Neuquén, a 100 kilómetros de Bariloche.

Aunque ninguno de los asentamientos anteriores ya no esté bajo jurisdicción de Parques Nacionales como sí lo estuvieron algunos de ellos tiempo atrás, en la práctica están incluidos dentro del Parque y forman parte de la dinámica del mismo. En este sentido, la ciudad de Bariloche merece especial atención por la magnitud de la influencia que ejerce sobre toda el área protegida (APN, 1986). Es

considerada “la puerta de entrada al Parque”, no sólo por ser la ciudad más importante de la región y presentar diferentes posibilidades de accesos, vía terrestre y aérea, sino también por ofrecer los distintos y variados servicios necesarios para conocer y disfrutar los atractivos del Parque, lo cual la ha convertido en una ciudad turística internacional. Debido al auge turístico que ha adquirido dicha ciudad, siempre vinculado a las singularidades y el valor natural y paisajístico del Parque, ha sido declarada en el año 2013 como la Capital Nacional de Turismo Aventura, es decir como el centro más propicio del país para acoger a los visitantes “cuya motivación principal es la práctica de actividades-recreativas en contacto directo con la naturaleza y las expresiones culturales de un modo responsable con una actitud de conocer, respetar, disfrutar y participar de la protección del patrimonio natural y cultural...” (Ordenanza N° 2620, 2015).

La actividad económica preponderante de estas ciudades y del Parque en general es el turismo, tanto invernal como estival, con dos picos fuertes en julio-agosto y enero-febrero. En San Carlos de Bariloche, prácticamente el resto de los meses del año, con un pico entre septiembre y noviembre, es cubierto por turismo estudiantil, siendo una tradición establecida el viaje de egresados del secundario a dicha ciudad, no sólo de jóvenes argentinos sino también de países limítrofes como Chile y Uruguay.

Por otra parte, la zona del PNNH, como de otros Parques patagónicos, antes de su creación y antes de la consolidación del territorio nacional, ya estaba habitada por diferentes grupos sociales; que hoy forman parte de los actuales pobladores del Parque, los cuales se pueden distinguir entre: los propietarios de tierras; las comunidades indígenas de la etnia mapuche que sobrevivieron a las campañas de colonización del gobierno a fines de 1880 y que luego fueron relegadas a las tierras consideradas en aquellas épocas, económicamente marginales ; y los pobladores "criollos" que, en algunos casos, ocuparon las tierras fiscales deshabitadas una vez reducidas las poblaciones indígenas (Salguero, 2006). Precisamente son 65 familias de pobladores rurales criollos, ocho comunidades mapuche y 648 propiedades privados (Mujica, 2013).

Estos grupos, criollos y comunidades nativas, han desarrollado desde tiempos remotos actividades vinculadas a la agricultura y ganadería, y si bien no se admiten actividades productivas dentro del área protegida, hoy una gran extensión del bosque húmedo, en la zona de reserva nacional, continúa siendo sometida a este tipo de usos que han formado parte de la tradición de los antiguos pobladores (Monjeau et al., 2005). Desde la APN, desde hace unos años, se está trabajando en un programa de

Co-manejo para un mejor control de dichas actividades e incluso en pos de una conversión que lleve paulatinamente a estos grupos a la dedicación turística.

Por otro lado, también está prohibido el aprovechamiento forestal, aunque en el área de reserva existe aprovechamiento de subsistencia de madera muerta para leña, que abastece – insustentablemente- la demanda del sector más carenciado de la población de Bariloche.

Los párrafos anteriores nos hacen dar cuenta de que esta unidad de conservación presenta una realidad de gran complejidad, no sólo por su extensión y variedad de ambientes sino por la gran diversidad de actores, con perspectivas e intereses diferentes, que forman parte y participan de la dinámica del Parque.

En esta compleja matriz social es que deben aplicarse los objetivos de conservación y uso sustentable que fueron establecidos con la creación de los Parques Nacionales. La integración de la protección del ambiente natural y las actividades humanas constituye el reto más importante para la conservación en la actualidad (Salguero, 2006, p. 1).

## **4.2 Estructura política-administrativa**

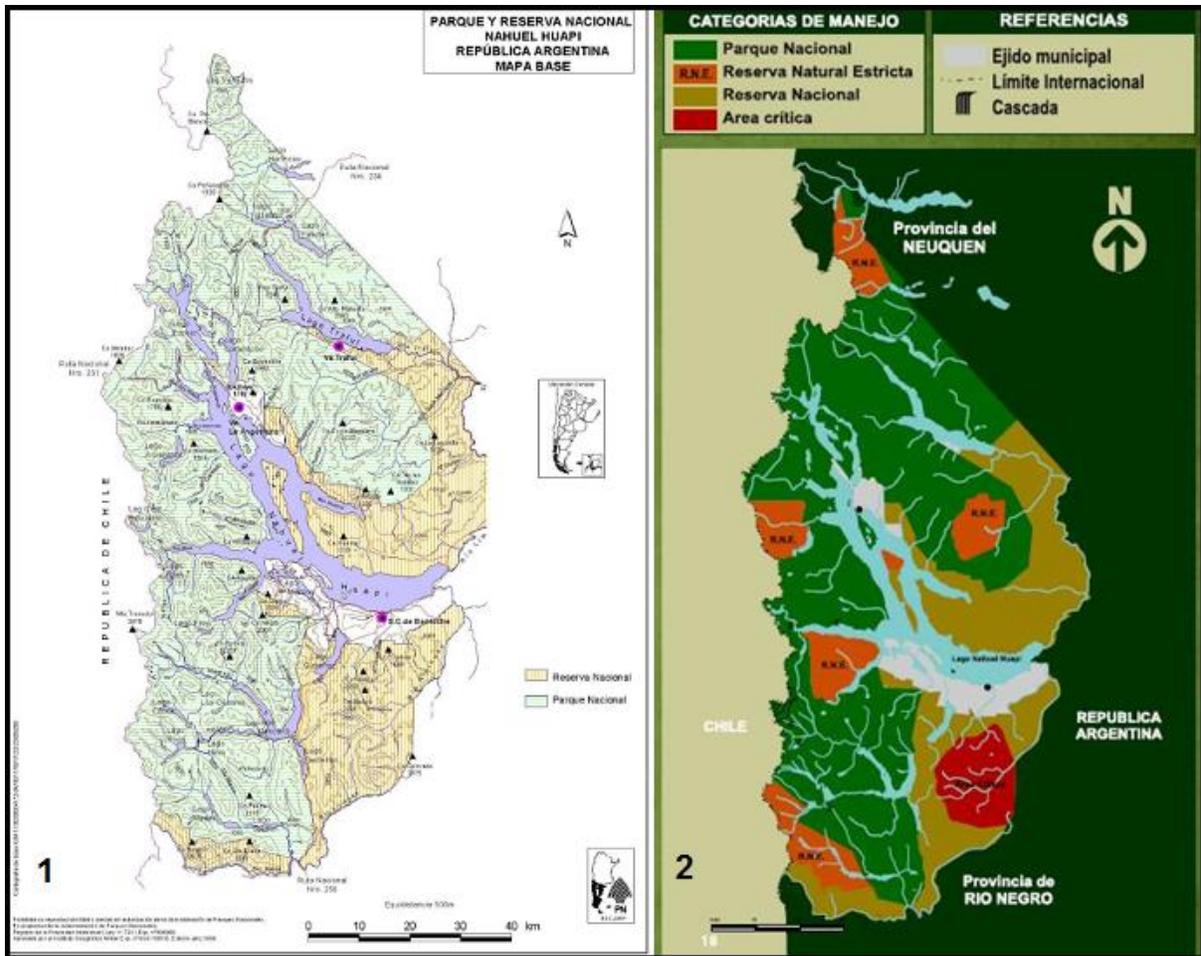
### **4.2.1 Objetivos y zonificación**

La creación del área protegida tiene como principales objetivos la conservación de una muestra representativa de los ecosistemas andino-norpatagónicos, de las altas cuencas hidrológicas y sitios arqueológicos, la contribución al desarrollo regional, la promoción de la investigación, el ofrecimiento para la educación ambiental y la recreación en contacto con la naturaleza (APN, 1986).

Para el logro de tales objetivos, y de aquel reto al que se refiere el Ex Intendente del PNNH (Salguero, 2006), se han determinado a través de normativas diferentes categorías de manejo para ordenar territorialmente las actividades y usos dentro de la unidad de gestión. En correlación a los cambios acaecidos en la utilización del espacio, a los nuevos conocimientos y a una mayor comprensión ecológica del área, se han ido modificando e incrementando los tipos de categorías de manejo, iniciado este proceso con la división entre Reserva Nacional y Parque Nacional (1971),

más tarde incorporando el área de Reserva Natural Estricta (1990), y de Monumento natural (1996), hasta completar el mapa actual con el Área Crítica (2004) (Fig. 9). Cada categoría responde a determinadas pautas y usos permitidos (Etcheverry, 2009; Ley N° 19292, 1971; Decreto N° 2148, 1990; Ley N° 24702, 1996; Res. N° 012, 2004):

- Parque Nacional: constituido por un área a conservar, la cual será mantenida sin otras alteraciones que las necesarias para asegurar su control y la atención del visitante.
- Reserva Nacional: es el área protectora del Parque, allí las obras, servicios y desarrollo de los asentamientos humanos se aprueban y ejecutan en la medida que sean compatibles con la conservación.
- Monumento Natural: puede ser una región, un objeto o una especie vegetal o animal de interés estético o valor histórico o científico. Las actividades allí permitidas son las visitas explicadas y las científicas. El huemul es el monumento natural del PNNH.
- Reserva Natural Estricta: área significativa por la excepcionalidad de sus ecosistemas, donde la interferencia humana directa se ve reducida a un mínimo posible.
- Área crítica: área de importancia para asegurar la existencia y desarrollo de especies de valor singular, las cuales cuentan con pautas y objetivos de manejo especiales, especificadas para cada caso. Si bien esta figura de manejo no se incluye en la legislación vigente (Ley 22351), sí está contemplada en el Reglamento para la Protección y Manejo de la fauna silvestre en la jurisdicción de la APN.



**Figura 9** Categorías de manejo del PNNH. Fuente: elaboración propia en base a APN, 1986 y Etcheverry, 2009, respectivamente.

- 1- Categorización presentada en el Plan General de Manejo del año 1986: Reserva Nacional y Parque Nacional.
- 2- Actuales categorías de manejo del PNNH: Parque Nacional, Reserva Natural Estricta, Reserva Nacional y Área Crítica.

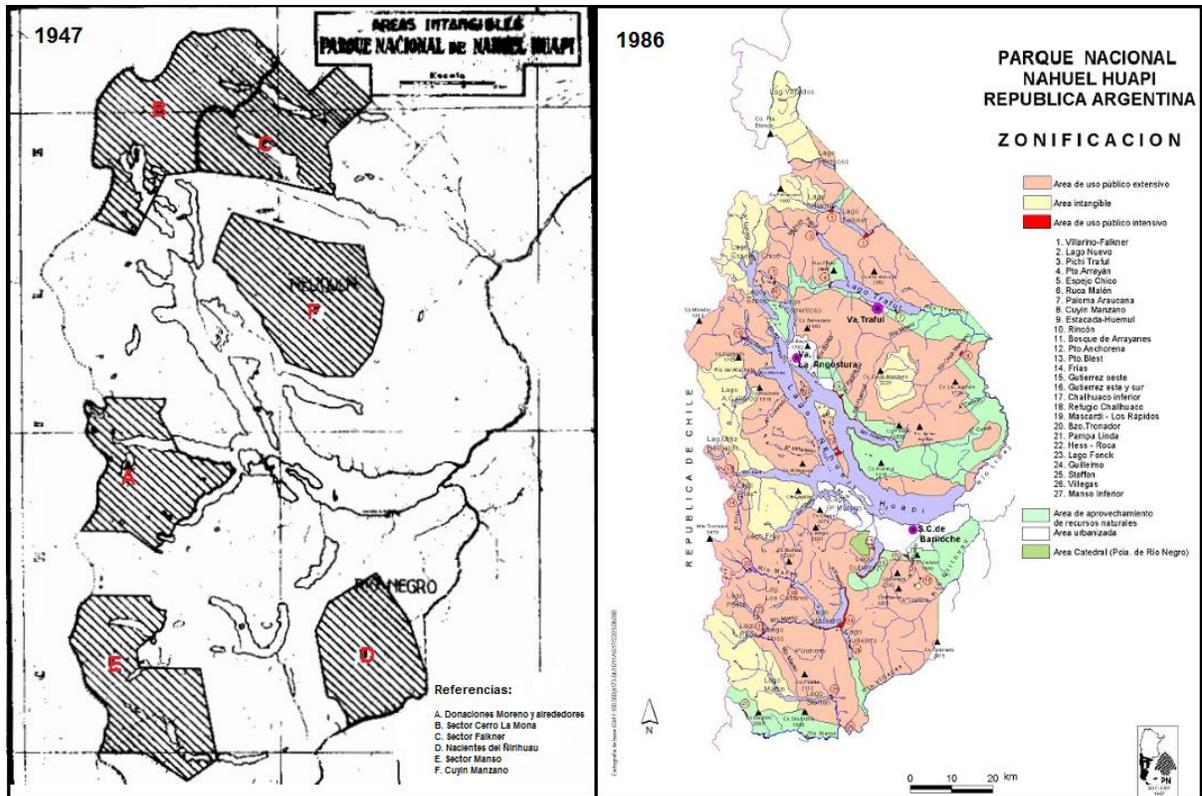
En relación al ordenamiento del área protegida, también es necesario hacer referencia a la zonificación. Las zonas de manejo son subdivisiones, posteriores, de las categorías establecidas por ley o decreto, que contribuyen a distribuir y regular las actividades del interior de la unidad de conservación. Por tal motivo, las zonas de manejo, las cuales son propuestas por cada administración particular, deben estar sujetas a estas categorías ya establecidas, como así también a los objetivos generales del área (Resolución 74/02).

Así, el PNNH ya en 1947 contaba con una incipiente zonificación, la cual delimitaba 6 áreas intangibles (Fig. 10),

... con el fin de preservarlas en su estado primitivo, salvándolas de las alteraciones que ocasiona la industria humana [...] en ellas está vedado todo aprovechamiento comercial, no se construyen nuevos caminos para tráfico automotor, y se abren sólo picadas para peatones y jinetes, que permiten el acceso, la vigilancia y la represión de incendios” (Administración de Parques Nacionales y Turismo, 1947, p. 17).

En el Plan de Manejo (1986) se propuso una nueva zonificación, la cual no ha sido modificada hasta el día de la fecha. Se conforma de la siguiente manera (Fig. 10):

- a. Área intangible: de máxima restricción al uso. Sólo se admite uso científico regulado.
- b. Área de uso público extensivo: admite uso científico y turístico-recreativo-educativo de tipo extensivo, es decir no masivo ni concentrado. La infraestructura de servicios permitida incluye sendas, picadas, campings de tipo agreste y asentamientos para el personal de control.
- c. Área de uso público intensivo: además de las actividades mencionadas anteriormente, admite el uso turístico-recreativo de tipo intensivo con alta concentración de visitantes e instalación de infraestructura de servicios de tipo de hoteles, hosterías, restaurantes, campings, caminos, etc.
- d. Área de aprovechamiento de recursos naturales: además de los usos anteriores es factible la realización de actividades productivas sujetas a autorización y fiscalización por parte de la APN. Debe garantizarse el uso sostenido de los recursos, la protección del material genético, de las características fisiográficas y el mantenimiento del equilibrio ecológico.



**Figura 10** Zonificación del PNNH. Fuente: elaboración propia en base a Administración de Parques Nacionales y Turismo, 1947 y APN, 1986.

Este ordenamiento territorial propuesto en el año 1986 fue elaborado prescindiendo de las categorías de manejo existentes en aquel momento: Reserva nacional y Parque Nacional, debido a que se consideraba, desde la misma institución de gestión, que los límites Norte-Sur entre ambas categorías no aseguraban la protección y conservación de la diversidad ecológica de toda el área, la cual se dispone en sentido Oeste-Este. Por tal motivo, hacen explícita la necesidad de modificar dichos límites para el correcto cumplimiento de los objetivos del Parque.

Esto último, como se mencionó en la Introducción, hace referencia a una de las principales problemáticas que presenta el PNNH actualmente, puesta en evidencia por Boschi y Torre (2005), ya que condiciona la gestión del uso público del Parque.

Este modelo de zonificación ha sido poco eficaz para el turismo, ya que el comportamiento de la actividad no se puede encuadrar en los criterios de zonificación antes mencionados. La misma se caracteriza por generar espacios de penetración en un sentido transversal, en procura de diversidad paisajística, generando impactos que han provocado diversos conflictos de manejo (Boschi y Torre, 2005, p. 74)

#### 4.2.2 Normativa y organización

EL PNNH se encuentra bajo regulación de la Administración de Parques Nacionales (APN), órgano descentralizado del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, al cual el Estado Nacional le ha encomendado y confiado custodiar, difundir y abrir al mundo muestras emblemáticas del patrimonio natural argentino (Etcheverry, 2009). La APN está a cargo de todo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), comprendido por diversas categorías de conservación, algunas de ellas regidas plenamente por la Ley Nacional N° 22.351 (Parque Nacional, Reserva Nacional y Monumento Natural) y otras, declaradas por decreto, alcanzadas parcialmente por dicha Ley (Reserva Natural Estricta, Reserva Natural Silvestre, Reserva Natural Educativa y Parques Interjurisdiccionales). Además la APN ha establecido convenios de cooperación con otros organismos nacionales para la creación de otras áreas protegidas como Reservas Naturales de la Defensa y el Área Marítima Protegida.

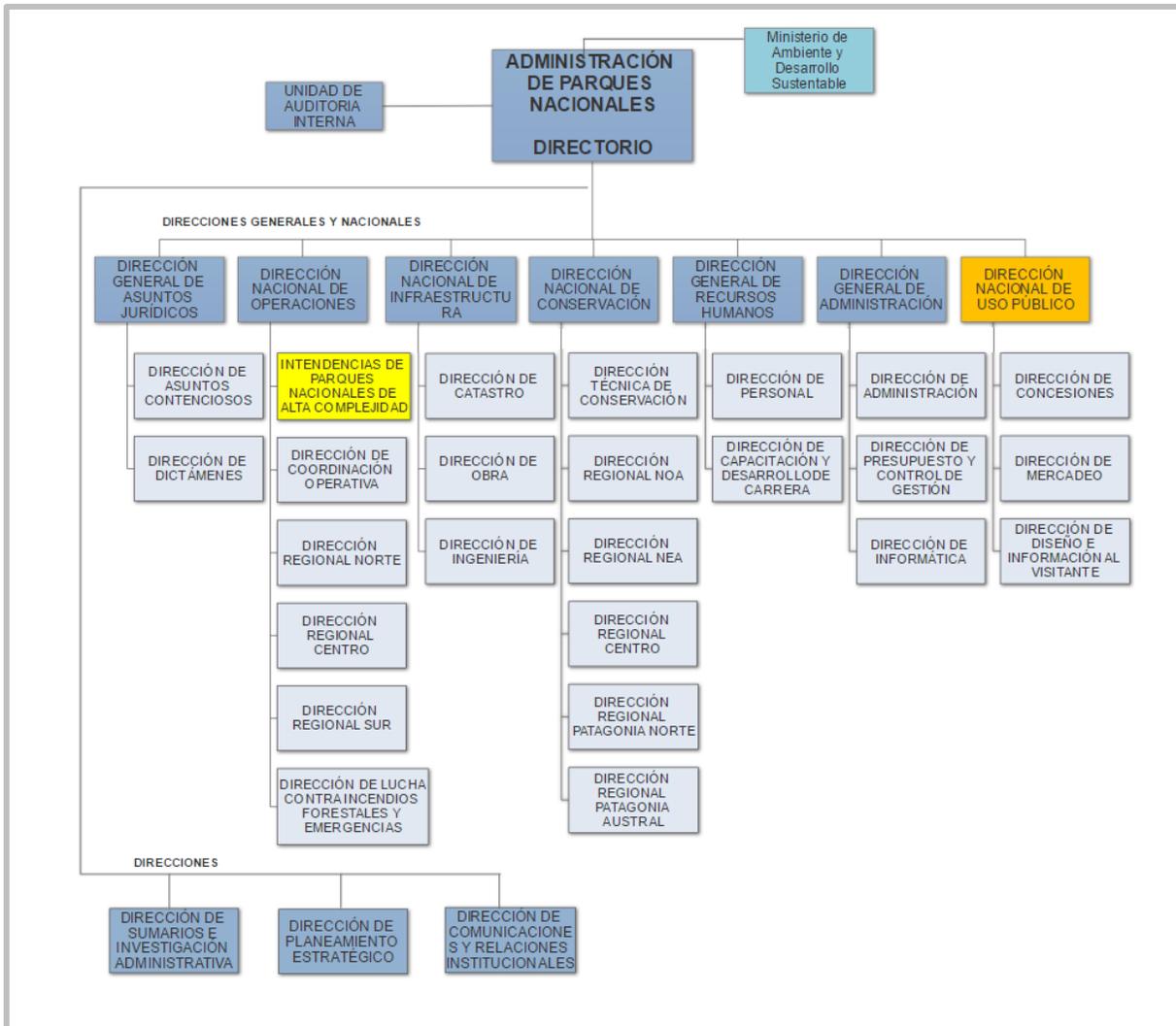
La Ley Orgánica de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales N° 22.351 del año 1980, representa el instrumento esencial para el funcionamiento del SNAP, confiriéndole total autarquía a la APN para poder llevar a cabo los objetivos bajo su responsabilidad. En ella se establece *grosso modo*, las particularidades con las que deben contar las áreas geográficas para adquirir tal o cual categoría de conservación; lo concerniente a la unidad de aplicación (APN): atribuciones, funciones, organización, financiación, dirección y administración; sanciones e infracciones; y otorga el control y vigilancia de las áreas protegidas al Cuerpo de Guardaparques Nacionales (agentes de conservación), servicio auxiliar y dependiente de la APN (Ley N° 22.351/1980).

Es necesario destacar que la autarquía de la APN, se puede definir como una “autonomía condicionada” ya que a pesar de ser un órgano descentralizado del Estado, mantiene una estrecha relación con éste, a través del Ministerio o Secretaría del que forme parte. Si bien hubo a lo largo de la historia de la APN diversos cambios en las estructuras institucionales, por lo cual ha formado parte de distintos Ministerios, siempre ha mantenido la dependencia política del Poder Ejecutivo. Esta subordinación deviene de lo establecido en el artículo 20 de la Ley 22.351, acerca de la designación de miembros del Directorio por parte del Presidente de la Nación (López Alfonsín, 2016). Más aún, la dependencia no es sólo política, sino también financiera ya que la APN recibe anualmente un porcentaje del presupuesto general de Nación que junto con los fondos provenientes

de la gestión de la APN, los cuales representan una pequeña proporción del total requerido, permite solventar los gastos del funcionamiento del organismo.

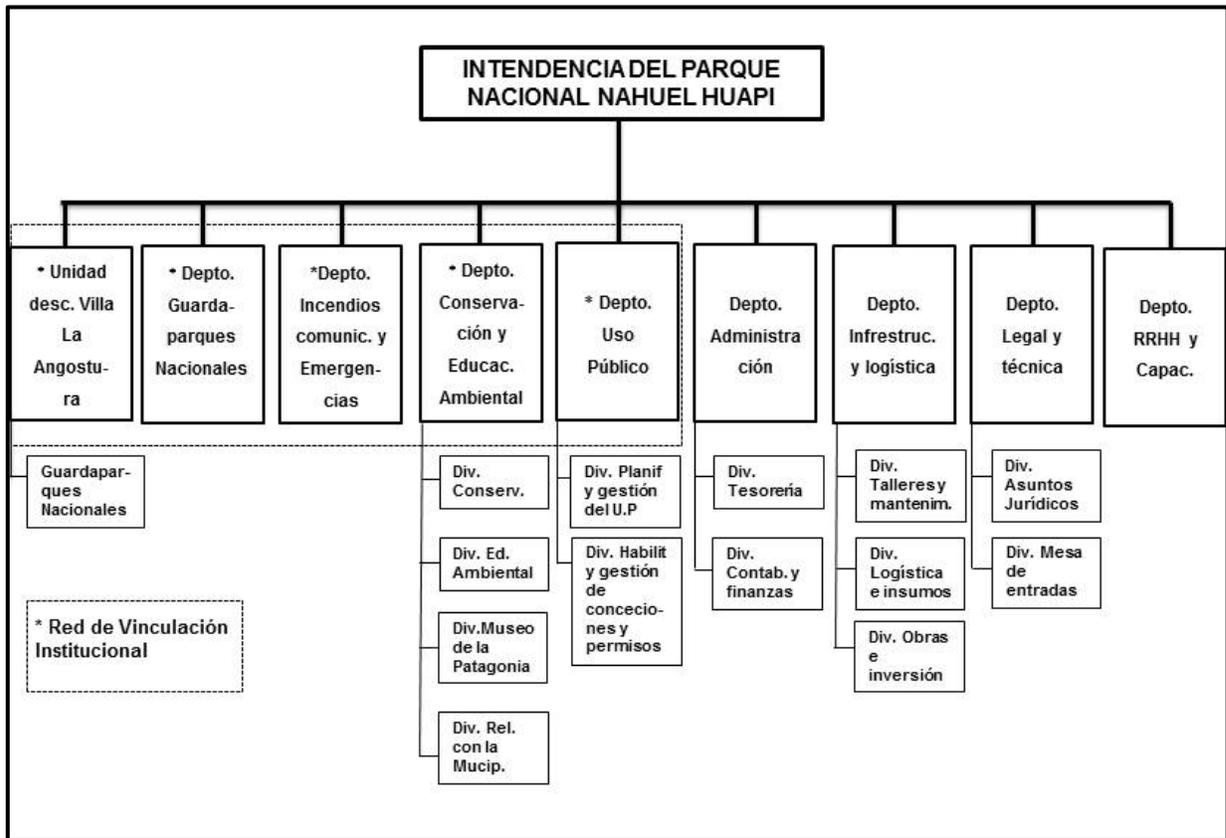
De modo que para cumplir con los objetivos, funciones y atribuciones asignadas, la APN cuenta con una estructura organizativa que se caracteriza por ser compleja y burocrática. En la figura 11, se pueden visualizar las diferentes direcciones que conforman la APN hoy día. En color naranja se ha resaltado la Dirección de Uso Público, debido a su reciente incorporación (diciembre de 2016) al organigrama y por la importancia que podría significar en materia de planificación y gestión del turismo en las áreas protegidas de Argentina. Dependiente de la Dirección Nacional de operaciones, encontramos las Intendencias de Parques Nacionales de Alta Complejidad (en amarillo), dentro de las cuales se encuentra la Intendencia del Parque Nacional Nahuel Huapi, siendo éste el organismo encargado de su gestión y administración, contando además con el asesoramiento y asistencia técnica de la Delegación Regional Patagonia Norte.

Además, el SNAP cuenta con un instrumento de gestión, que es el Plan de Gestión Institucional, elaborado en el año 2001 (para ser actualizado a los 15 años), el cual establece la política institucional de la APN a largo plazo, para esto “fija las pautas, lineamientos y criterios para la gestión coherente del Sistema” (APN, 2001).



**Figura 11** Organigrama actual de la APN. Fuente: elaboración propia en base a APN-Decisión Administrativa 1422/2016 y Resolución 410-E/2017.

Por su parte, la Intendencia del Parque Nacional Nahuel Huapi, ubicada en la ciudad de San Carlos de Bariloche, tiene una estructura propia para el cumplimiento de sus funciones (Fig. 12), las cuales son llevadas a cabo por personal administrativo, técnico, Guardaparques y Brigadistas de incendios forestales. Teóricamente los objetivos, tareas y fundamentos de sus acciones se encuentran estipulados en el Plan General de Manejo del PNNH, elaborado en el año 1986, que si bien aún está vigente, debido a su obsolescencia, no representa una real herramienta de gestión. Actualmente el único instrumento de esta índole con el que cuenta la Institución es el Plan Operativo Anual (POA), que es el compendio de los planes anuales elaborados por cada Departamento. Dichos planes, por definición, se realizan con el fin de planificar las tareas a realizar el año siguiente y el presupuesto que será necesario.

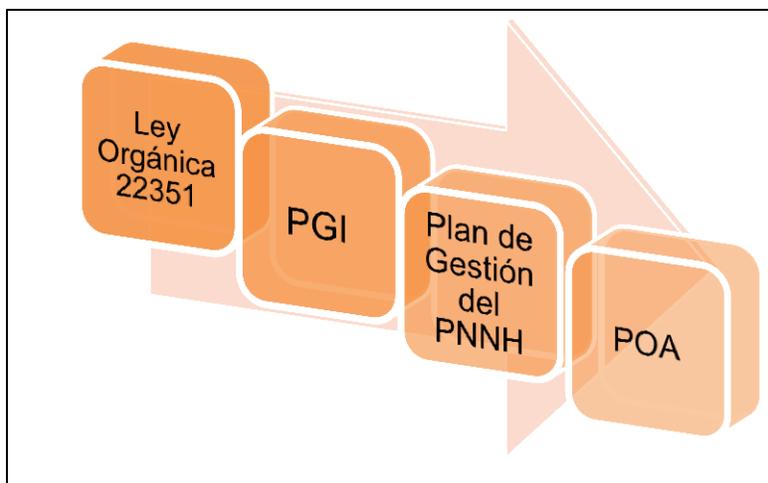


**Figura 12** Estructura organizativa de la Intendencia del PNNH.

Fuente: Resolución N° 301 HD APN/2011.

Sin embargo, el hecho de no contar con un plan general actualizado que establezca la visión y la misión de la Institución, ha derivado en que cada Departamento o División planifique en función de lo que ya se ha realizado y de alguna nueva idea que podría ser útil, lo que conlleva a que el POA sea más bien una expresión de deseo e intenciones, de lo que cada división quisiera de y para “su Parque”, y no un medio para llegar a un futuro deseado. Si bien existe el PGI, que debería guiar la planificación a escala local, también aquí hay una contrariedad, ya que éste no concuerda con la Ley Orgánica “en materia de conservación, de articulación con la población y asentamientos humanos presentes en las APs, de articulación con áreas contiguas, de conservación de los recursos culturales y en materia de relación de la ENP con el entorno (AGN, 2010). Como se puede ver, tal como surgió en la entrevista realizada a personal de la División de educación Ambiental<sup>9</sup>, lo anterior pone de manifiesto que existe una gran distancia entre lo que debe ser (Fig. 13) y cómo es.

<sup>9</sup> Entrevista semi-estructurada realizada a las Licenciadas Laura Margutti y Sofía Siffredi el día 28-06-2017.



**Figura 13** Planificación estratégica ideal.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas a Margutti y Siffredi.

En este contexto, coincidiendo con lo que expresaba Margutti, muchos de los problemas de gestión, son producto de la “falta de una cultura de planificación”, a nivel general, en toda la APN. En simples palabras, no se gestiona para el largo plazo; lo cual explica varias dificultades presentes hoy en el PNNH: las discrepancias entre los diferentes instrumentos de gestión vigentes, la confusión frente a los objetivos a alcanzar, la actitud reactiva antes los distintos eventos, la toma de decisiones basada en el pasado. Sin embargo, se puede decir que desde hace poco menos de dos décadas se avizora un cambio de actitud frente a la planificación. Desde el año 2012 se ha trabajado en la elaboración del nuevo Plan de Gestión del PNNH, con el fin de que este instrumento guíe, fácticamente, la toma de decisiones y las acciones para la gestión del área. Este nuevo Plan se realizó desde una nueva perspectiva, propuesta por la UICN, el organismo internacional de mayor importancia en materia de conservación, el *Enfoque Ecosistémico*, el cual “reconoce que los seres humanos, y su diversidad cultural, son un componente integral de muchos ecosistemas” (Casavecchia, Lobo Peredo y Arguedas Mora, 2014, p. 8). Como se puede comprobar en la afirmación siguiente, el nuevo paradigma de conservación *Holicentrista* ha comenzado a hacerse presente en el PNNH:

La visión actual sobre la protección de la naturaleza, considera que los Parques Nacionales no son islas de conservación, y que es fundamental su integración al contexto regional. Por ello la construcción del Plan de Gestión nace desde el encuentro y opinión de todas las personas que forman parte del área protegida: empleados, pobladores criollos, comunidades mapuches, prestadoras de servicios turísticos, visitantes, ejidos municipales, instituciones, organizaciones y las comunidades vecinas (Margutti y Siffredi, 2014, p. 2)

### **4.3 El uso turístico hoy**

Habiendo descripto el contexto ambiental, social y político-administrativo en el que se desarrolla el uso turístico-recreativo (en adelante UTR), es pertinente ahora, ahondar en las singularidades del mismo, es decir qué, dónde y cómo se realiza en el presente. Pero antes, vale recordar que la vocación o aptitud actual para el UTR del PNNH, no es una condición innata o dada por su valor intrínseco, sino que ha sido determinada por diferentes acontecimientos y procesos del pasado, lo cual será abordado en los capítulos que siguen.

Ahora bien, cuando se habla de aptitud o vocación turística, un primer factor a resaltar es la existencia de las distintas geoformas y ambientes del área, que hoy representan la diversidad y belleza paisajística, devenidas en el atractivo emblemático para las actividades turístico-recreativas. Por otro lado, el área protegida cuenta con las condiciones organizativas y normativas (existentes o inexistentes), que hacen posible tal uso, como son las diferentes categorías de manejo que permiten distintos usos del espacio, y la estructura organizativa con la que cuenta el ente administrativo que permite que dicho uso se materialice. Por último, las circunstancias del entorno del PNNH, tales como la presencia de ciudades en sus márgenes, que funcionan como centros de servicios; la conexión a través de rutas terrestres y aéreas, el hecho de contar ya con una imagen turística internacional consolidada, entre otros, permiten no sólo atraer a los visitantes, sino también ofrecerles los distintos servicios, equipamientos, e infraestructuras, fundamentales para el desarrollo turístico.

#### **4.3.1 Qué y dónde se desarrolla**

Para analizar el estado actual del UTR comenzaré por describir dónde se desarrolla, sobre qué sitios se localiza, cómo es su distribución espacial y cuáles actividades se realizan en ellos, estas últimas se muestran en la figura 14. Lo primero a decir es que existe un gran número de sitios donde se desarrolla al menos una actividad turístico-recreativa, localizados éstos sobre distintos elementos del espacio natural, devenidos en recursos turísticos: cuerpos de agua (lagos, ríos, lagunas, y arroyos), montañas (media y alta), bosque y en menor medida estepa (Tabla IV). Enumerar todos los sitios turístico-recreativos existentes actualmente sería una tarea casi imposible de realizar, por tal motivo se han seleccionado un grupo de ellos, para así poder llevar a cabo el análisis pretendido. Esta selección se llevó a cabo en función de la importancia del sitio por la afluencia turística que recibe, por su atractividad como “visita obligada”, o por ser representativo de alguna actividad

específica; basada en la observación directa, guías y folletos institucionales del PNNH, guías y folletos privados, sitios webs de promoción turística oficiales de las ciudades de Villa La Angostura, Bariloche y Villa Traful, blogs o sitios de viajeros, tales como, Tripadvisor, Viajeros, Guía Verde, Senderos de la Patagonia, entre otros.

La tabla IV, que a pesar de no ser exhaustiva es extensa, correlacionando recurso sitios-actividades, permite extraer las siguientes tres particularidades centrales del UTR del PNNH:

*a- Una naturaleza, varios intereses...*

Dentro del PNNH se realiza una gran variedad de actividades. Se han identificado al menos 18 distintas (Fig. 14). Cada una de ellas puede representar el motivo de la visita, o simplemente formar parte de un conjunto mayor de actividades, el cual permite completar la experiencia turístico-recreativa esperada.

Trekking		Baños/playa	
Escalada		Buceo	
Senderismo/ Contemplación		Stand-up Paddle	
Ciclismo		Windsurf	
Kayaking		Cabalgatas	
Rafting		Pic-nic/camping	
Navegación		Avistaje de aves	
Pesca		Caza	
Sky		Natación	

**Figura 14** Actividades turístico-recreativas realizadas en el PNNH.

Fuente: elaboración propia en base a análisis de material promocional, entrevistas y observación directa.



Si bien, no es el fin realizar una explicación de cada actividad, se cree pertinente hacer determinadas aclaraciones sobre algunas de ellas:

- 1- Trekking y Senderismo, muchas veces son tomados como sinónimos, sin embargo aquí se consideran como dos actividades distintas, ya que presentan varias diferencias dadas principalmente por la finalidad, la intensidad o dificultad y la duración. El trekking consiste en caminar, generalmente en ascenso, para alcanzar una meta específica que puede ser una cumbre de media o alta montaña, una laguna o cascada en altura, un refugio o la travesía por varios de ellos. Dependiendo de la meta que se quiera alcanzar, la dificultad puede variar, pero siempre requiere de un grado mínimo de esfuerzo y condición física, así como también la duración puede ser mayor o menor, pudiendo ser de tan sólo unas horas o incluso de varios días. El Senderismo/Contemplación, en cambio, tiene como objetivo principal conocer y/o contemplar el paisaje y no necesariamente se llega a un punto final, por lo que dentro de esta actividad no sólo se incluyen las caminatas sino también aquellos paseos en auto u otro vehículo que implican ciertas paradas durante el recorrido. El senderismo, normalmente se realiza sobre caminos o sendas, habilitados y acondicionados para tal fin, con cartelería informativa, señalética, etc. La realización de dicha actividad no tiene un grado alto de dificultad y puede realizarse en minutos o varias horas.
- 2- Navegación incluye todas aquellas formas de pasear o trasladarse por los lagos, distintas a la de Kayak, es decir hace referencia a barco, velero, gomón inflable o lancha a motor.
- 3- Pesca y Caza, son dos actividades que se realizan en el PNNH con fines recreativos y se encuentran especialmente reguladas, lo cual no quiere decir controladas, por tener una directa incidencia en la conservación de especies animales. Se deben realizar en áreas y en épocas del año determinados por la Institución, aún así ambas significan la única motivación de visita al Parque.
- 4- Dentro de Pic-nic/Camping se incluyen todas aquellas salidas que implican comer y permanecer al aire libre, ya sea en un área con las instalaciones para tal fin o no. Este tipo de actividad puede ser de unas horas o hasta de varios días.

Ahora bien, si se observan las distintas actividades y los diferentes recursos sobre los que éstas se asientan, claramente se puede definir al turismo del PNNH como **Turismo de Naturaleza**, es decir las personas eligen visitarlo por la presencia de recursos naturales y sus paisajes. Aunque no todos los visitantes tienen la misma motivación, lo que explica la gran diversidad de actividades que se realizan, y lo cual nos permite hablar de distintas tipologías turísticas, como pueden ser *turismo aventura*, donde se incluyen la gran mayoría de las actividades de la figura 14 (trekking, escalada,

ciclismo, kayaking, rafting, sky, buceo, windsurf, stand up Paddle, cabalgatas), *turismo cinegético* (caza), *de pesca*, *de observación de aves*, *contemplativo-recreativo* (senderismo, pic-nic, playa) , como así también se podría decir que existe un *turismo mixto*, es decir, hay un segmento de mercado que decide combinar diferentes tipos de actividades, enmarcadas dentro de una u otra tipología, logrando una experiencia ad-hoc.

Desde este primer análisis se puede concluir que el UT del PNNH está basado completamente en sus recursos naturales, sin embargo dentro de éste gran producto que es el Turismo de Naturaleza, encontramos una gran diversidad de actividades, lo que indica que está conformado por distintos subproducto-mercados

*b- Un mercado numeroso y heterogéneo*

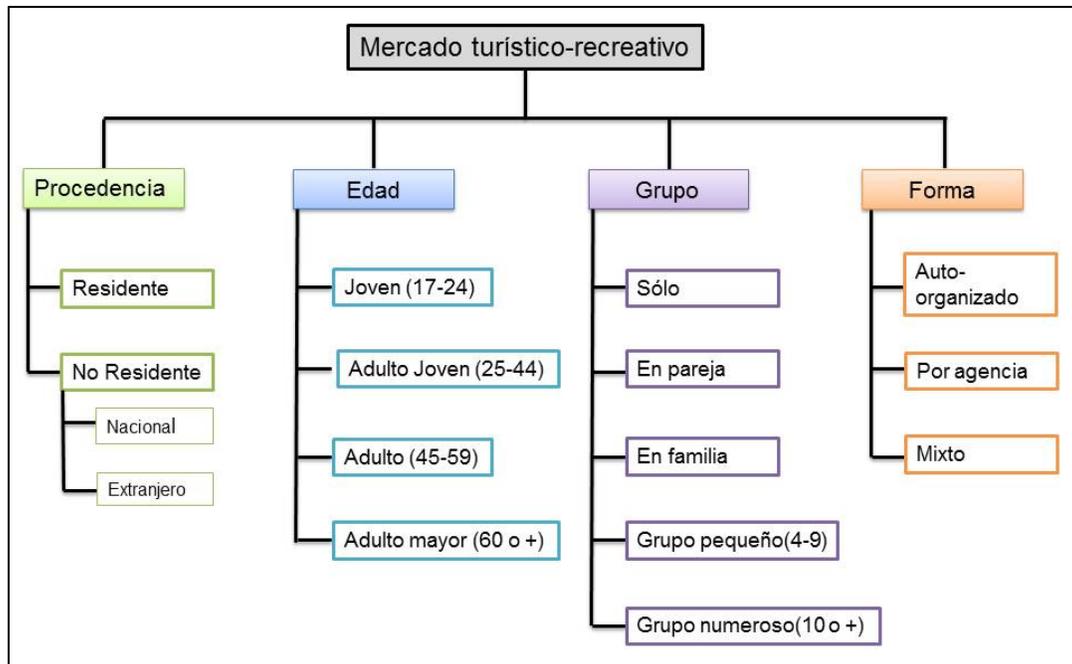
En los párrafos anteriores se mencionaba la palabra mercado, haciéndose referencia a la demanda turístico-recreativa, es decir al conjunto de personas que visitan el PNNH, por diferentes motivos. En este contexto, se prefiere utilizar un término más inclusivo como es el de *visitantes*, y no turistas o excursionistas como normalmente se distingue en la bibliografía referida al turismo. Visitante es “toda persona residente o foránea que acude a un espacio protegido con la intención de disfrutar de sus valores naturales o culturales, haciendo uso de su oferta de equipamientos, actividades y/o servicios” (Hernández y Gómez-Limón, 2005, p. 63).

El PNNH recibe un gran número de visitantes actualmente. De acuerdo a las estadísticas oficiales se encuentra dentro de las tres áreas protegidas más visitadas del país, junto con P. N. Iguazú y P.N Los Glaciares, como se muestra en la tabla V. Los datos presentados en esta última, si bien sirven a los fines de mostrar cuáles son los Parques Nacionales que reciben una mayor afluencia turística, el número de visitas no es representativo, ni comparativo ya que, algunas APs, como es el caso del PNNH no poseen sistemas de información que permitan computar todos los ingresos. A tal punto que personal del PNNH estima que por año ingresan cerca de un millón de personas, lo que sería comparable al número registrado en Iguazú, que sí posee un sistema que permite computar prácticamente la totalidad de los visitantes (Martín, 2014). Todo esto nos permite afirmar que el PNNH posee un amplio mercado.

Área Protegida	Total Visitantes	% Extranjeros	% Nacionales	% sobre total de APs	Acumulado
PN Iguazú	1.188.563	44,5	55,5	32,9	32,9
PN Los Glaciares	666.340	46,3	53,7	18,4	51,3
PN Nahuel Huapi	454.572	13,5	86,5	12,6	63,9
PN T. del Fuego	317.454	43,2	37,7	8,8	72,7
PN Lago Puelo	259.034	2,5	97,5	7,2	79,9
PN El Palmar	179.604	0,6	99,4	5,0	84,9
PN Lanín	134.006	4,9	95,1	3,7	88,6
PN Los Alerces	81.280	3,2	96,8	2,2	90,8
PN Talampaya	65.823	8,3	91,7	1,8	92,6
PN Predelta	48.755	0,9	99,1	1,3	93,9
Total 10 APs:	3.395.431	-	-	93,9	
<b>Total del sistema</b>	<b>3.615.267</b>	<b>29,8</b>	<b>68,5</b>	<b>100,0</b>	

**Tabla V** Las 10 Áreas Protegidas más visitadas de Argentina.  
Fuente: Martín (2014)

Además de ser numeroso, el mercado turístico-recreativo del PNNH, se caracteriza por ser heterogéneo. Ya la gran diversidad de actividades que se realizan nos habla de distintos intereses y motivaciones que confluyen en el área, conformando así distintos segmentos de mercado, es decir grupos que poseen características y/o intereses semejante. Dependiendo del aspecto que se tome en cuenta podríamos enumerar diferentes grupos de visitantes. A modo explicativo y desde un enfoque analítico, ya que no existen estudios de mercado turístico que muestren su composición real, en la figura 15, se representan las distintas variables que a partir de su combinación podrían ser utilizadas para dividir el numeroso y heterogéneo mercado del PNNH en pequeños grupos más homogéneos, denominados nichos, y a partir de su entrecruzamiento con las actividades, obtener diferentes productos-mercado.



**Figura 15** Variables que determinan la heterogeneidad del mercado turístico-recreativo del PNNH. Fuente: elaboración propia.

A partir de estas variables establecidas se identificaron segmentos de mercado generales, pudiendo subdividirse cada uno de ellos en diferentes nichos de mercado: De esta manera, los grandes segmentos que se identificaron fueron:

- 1) No residentes, nacionales y extranjeros, jóvenes adultos, adultos y adultos mayores, que viajan en pareja o en familia, motivados por actividades contemplativas. Organizan sus visitas de forma mixta, vienen en sus propios vehículos, recorren el Parque en forma independiente aunque pueden contratar una o más excursiones en agencias de viajes locales. Realizan las actividades más pasivas, como las excursiones lacustres, senderismo, camping, días de playa, entre otras.
- 2) No residentes extranjeros (gran afluencia de residentes europeos e israelitas), generalmente son personas jóvenes, que viajan en grupos pequeños de amigos o en pareja. Se autogestionan su visita. La motivación principal de este segmento es el turismo de aventura. Realizan actividades de trekking, escalada, rafting, ciclismo, entre otras.
- 3) No residentes, nacionales e internacionales, adultos y adultos mayores, generalmente de sexo masculino, motivados por intereses especiales, como la caza, la pesca, la observación de aves. Organizan sus viajes a través de agencias o prestadores de servicios locales, ya que se necesitan cumplir determinadas condiciones que impone la APN.

- 4) Residentes jóvenes y jóvenes adultos, en parejas o grupos de amigos (pequeños o numerosos) que visitan el Parque de manera auto-organizada. Sus principales motivaciones son las actividades de aventura, como trekking, natación, ciclismo, escalada, kayaking, rafting, sky, stand up Paddle, entre otras.
- 5) Familias residentes que de manera independiente visitan el Parque, con el fin de realizar senderismo, camping-pic-nic, playa, combinadas con algunas actividades de aventura como puede ser el kayaking, stand up paddle, entre otras.
- 6) No residentes, nacionales, adultos mayores, que viajan en grupos numerosos. Llegan a destino con todo su viaje previamente organizado por agencias. Realizan actividades contemplativas, especialmente senderismo.

*c- Sitios polifacéticos*

Como se mencionara al comienzo de este apartado, la diversidad de actividades y el mercado cada vez más numeroso y heterogéneo ha conllevado a la proliferación de un gran número de sitios turístico-recreativos, los cuales se distribuyen extensivamente en toda la superficie del área protegida. La distribución espacial de los sitios está determinada por la presencia de los principales recursos turísticos, en toda la extensión del área protegida. El PNNH, como se sabe, es atravesado de norte a sur por la cordillera de los Andes y sus estribaciones, lo que determina la presencia de más de 100 cerros que van entre los 900 y 3500 metros de altura. Sobre muchos de ellos se asientan los refugios de montaña, que suman 10 entre refugios con servicios y tipos vivac y, también sobre muchos de ellos se realizan actividades de trekking, escalada sobre hielo y roca, cabalgatas, ciclismo, entre otras. Por otro lado, el Parque presenta también en toda su superficie una gran cantidad de cuerpos de agua, entre ellos 240 lagos y lagunas y 220 ríos y arroyos, lo que posibilita la realización de las actividades acuáticas, mientras que sus costas, conformadas por cantos rodados o arenas gruesas, son muy valoradas para las actividades recreativas como pic-nic/camping y días de playa.

Tanto las montañas como los lagos representan los principales atractivos del PNNH, y es por eso que allí se localizan la mayoría de los sitios. No obstante, el bosque es un recurso de gran importancia para la actividad turística. Si bien no son demasiados los sitios que tienen como finalidad conocer y disfrutar el bosque, sus especies y diversidades, como atractivo en sí mismo, la cobertura vegetal es un componente esencial del paisaje, por lo que se convierte en un valor agregado de cada uno de los sitios turístico-recreativos del PNNH.

Existen sitios que forman parte de las “visitas obligadas” del PNNH. Estas son las que comúnmente se las llaman excursiones tradicionales, y se pueden realizar a través de las agencias de viajes locales. Dentro de éstas se puede mencionar: las excursiones lacustres a Puerto Blest y Cascada de los Cántaros e Isla Victoria y Bosque de Arrayanes, Cerro Tronador, Cascada de los Alerces y Siete Lagos, un circuito que recorre varios lagos del PNNH y también algunos del P.N. Lanín.

Una particularidad sobresaliente, es que en la gran mayoría de los sitios de uso turístico se realizan múltiples actividades, como se muestra en la tabla IV, tal es el caso de los cerros Catedral, Tronador y Chahuaco, el de varios refugios de montaña y el de todos los lagos del Parque. Varias actividades son realizadas, en simultáneo. Es así que una característica fundamental del uso turístico del PNNH, es la presencia de *sitios polifacéticos*, donde el uso es esencialmente turístico- recreativo pero las actividades son múltiples, lo cual desde una perspectiva económica podría simbolizar una ventaja comparativa, pero al mismo tiempo representa una fuente de complejidad y de conflicto para la gestión del uso público y su compatibilización con la conservación del área. Esto se debe a que en un mismo sitio confluyen visitantes con distintos intereses y expectativas (a veces contrapuestos). Además, cada actividad requiere de diferentes condiciones para poder realizarlas, lo cual también determina el tipo de acceso a los sitios turístico-recreativos. Con condiciones se hace referencia a la infraestructura e instalaciones necesarias, al equipamiento adecuado para cada actividad, como así también a los distintos controles y regulaciones.

En cuanto a los requerimientos, muchas actividades, especialmente las acuáticas, se pueden realizar directamente sobre el recurso, de manera autónoma, sin requerir instalaciones o elementos fijos sobre el espacio, sólo es necesario contar con el equipo, como puede ser un kayak, un traje de buceo, una tabla, etc. Estos equipamientos, pueden ser propios o puede ser alquilado en casas especializadas o contratar directamente las excursiones en agencias locales. De esta manera el acceso a los sitios puede ser libre y gratuito, en el primer caso, o estar condicionado y sometido a determinada tarifa en el segundo caso. Luego, están las actividades que, a pesar de realizarse de forma autónoma la mayoría de las veces, ineludiblemente requieren de algún tipo de infraestructura y/o instalaciones para su concreción, tal es el caso del senderismo, el trekking y el ciclismo que necesitan como mínimo una senda, picada o camino, pero también pueden requerir de mayores servicios, y aquí los refugios cumplen una función importantísima. Por su parte, las actividades recreativas-contemplativas que incluyen al senderismo, pic-nic, camping, o playa, demandan una mayor cantidad de servicios para los que se requieren instalaciones específicas como puede ser

locales gastronómicos (restaurantes, bares, proveedurías), baños, fogones, bancos y mesas, entre otros, por los cuales se debe pagar, o abonar una entrada para poder acceder. En otros casos el acceso a los sitios o la realización de determinadas actividades en ellas, puede ser limitado por cuestiones administrativas, de regulación, manejo o control, como es el caso de las actividades de caza y pesca que solo se pueden realizar en determinadas épocas del año y en sitios específicos.

De este modo, vemos que la diversidad y heterogeneidad tanto de actividades realizadas, como de sitios donde se concretan y los segmentos y nichos de mercados que visitan el Parque, determinan la complejidad del uso turístico del PNNH, manifiesta tanto en su funcionamiento como en su manejo. En el apartado que sigue, se profundiza justamente en los diversos actores involucrados en la gestión de este complejo uso turístico.

#### **4.3.2 Desarrollo y Gestión del uso turístico-recreativo: Actores**

En esta parte se hace referencia, fundamentalmente, a cómo se desarrolla el uso turístico-recreativo del PNNH, al *modus operandi*, lo cual conduce indefectiblemente a hablar de actores y sus interrelaciones. Siguiendo a Brenner (2010), se considera que la identificación, caracterización y sistematización, de los actores involucrados, a partir de sus intereses, motivos, estrategias de acción y el poder relativo con el que cuentan, es una precondition para, en primer lugar, comprender las causas últimas de los problemas de gestión de un AP; y luego para la búsqueda de vías que conduzcan a resolver los conflictos actuales. De este modo y luego de mostrar, en el apartado anterior, los aspectos visibles del UT, quiénes lo realizan, qué y dónde, en las páginas que siguen se intenta dilucidar el entramado de actores, que se cree producto de un proceso histórico, el cual se podrá comprender en la medida en que se conozca la situación actual.

Ahora bien, la materialización del turismo como uso del espacio ha sido posible gracias a la existencia de, bajo el enfoque de Milton Santos (2000), un conjunto de elementos u objetos: infraestructura, equipamientos y servicios, asociados, a un sistema de acciones: construcción y mantenimiento de la infraestructura e instalaciones, prestación de servicios, promoción de los sitios y de la actividad turística, obtención de información, control y regulación. Es en el cumplimiento de estas funciones donde surgen los diferentes actores involucrados en el UT actual del PNNH.

A partir del análisis del desarrollo de la actividad turística, basado en entrevistas semiestructuradas, observación participante y análisis documental y de material de promoción turística, se detectaron

los distintos actores involucrados en ella (Tabla VI). Los actores se diferencian entre sí por varios aspectos:

1. Escala: el ámbito donde tienen alcance sus acciones y decisiones.
2. Objetivo: interés de actuación sobre el espacio natural.
3. Motivación: posición en cuanto a la relación sociedad-naturaleza, que en general influyen en los objetivos y acciones.
4. Acciones/estrategias: modo o forma en la que se efectiviza su vinculación, directa o indirecta con el UT del PNNH.
5. Poder: los principales recursos (políticos-normativos, físicos, sociales, morales, económicos, información) con los que cuenta determinado actor para hacer efectivo su involucramiento, los cuales a su vez determinan la mayor o menor influencia en el área.
6. Naturaleza: sector de la sociedad de la que proviene, público (gubernamental), privado, mixto, asociación civil.

Escala	Actores				
	Tipo	Objetivo	Motivación	Acción/estrategias	Poder/ Recursos
Local	Depto. de U.P (APN)	Compatibilizar el objetivo de UP y conservación del PNNH	Holiceísmo (conservación de la Naturaleza, considerando al hombre parte del todo)	Administración del UT: acuerdos y asociaciones con actores para facilitar los servicios y equipamientos al visitante. Obtención de información sobre el U.T	Recursos políticos (autoridad, normativa) Posesión de información para la toma de decisiones.
	Guardapar-ques (GP)	Lograr el cumplimiento de los objetivos de conservación	Holiceísmo (conservación de la Naturaleza, considerando al hombre parte del todo)	Control y vigilancia de las actividades realizadas en el PNNH Asistencia e información a los visitantes en el campo	Status social (policía de los Parques Nacionales) Información real. Fuerza física
	Secretarías de Turismo	Fomentar el turismo como	Antropocentrismo (fuerte) (Turismo	Promoción del turismo Gestión de servicios e	Información Económico

Municipales de Bariloche y Villa La Angostura (TM)	actividad económica	como actividad económica)	infraestructura indispensables para el Turismo (transporte, alojamiento, restauración) Control de agencias y empresas de Turismo locales	
Pobladores (P)	Obtener a través del turismo un rédito económico	Antropocentrismo (Turismo como factor de desarrollo económico)	Prestación de servicios turísticos (camping, proveedurías, actividades)	Recursos Morales (Legitimidad)
Visitantes (V)	Satisfacción del deseo/necesidad de disfrutar la Naturaleza.	Holiceísmo- Antropocentrismo (Turismo como derecho)	Utilización del espacio, de los servicios y las instalaciones.	Social Económico
Permisarios y concesionarios (PyC)	Desarrollar el Turismo por sus beneficios económicos	Antropocentrismo (débil- fuerte) (Turismo como actividad económica)	Prestación de servicios turísticos (restauración, alojamiento, excursiones)	Económico
Agencia de viaje (AAVV)	Desarrollo del turismo como actividad económica	Antropocentrismo (fuerte) (Turismo como actividad económica)	Prestación de Servicios (excursiones)	Económico Información
Guías de turismo y Transportistas (GTT)	Mostrar y dar a conocer los atractivos turísticos como salida laboral	Antropocentrismo (débil). (Turismo como sustento económico compatible con el objetivo de conservación )	Prestación de servicios	Información
Club Andino Bariloche (CAB)	Uso ambientalmente responsable del espacio de montaña	Holiceísmo (Turismo como derecho – Conservación)	Promoción del uso de las montañas Control de las actividades que se realizan y colaboración con la seguridad de los visitantes	Político Información

				Prestación de servicios (refugios) Construcción y mantenimiento de infraestructura (senderos, puentes)	
	Sociedad Naturalista Andino Patagónica (SNAP)	Promover el conocimiento y goce de la Naturaleza	Holicentrismo (propicia una relación armónica entre hombre y naturaleza)	Educación ambiental (charlas para visitantes residentes)	Información
	Asociación de Turismo Activo de la Patagonia (ATAP)	Propiciar el desarrollo del turismo activo	Antropocentrismo (Turismo como desarrollo económico)	Integración para una mayor y mejor oferta de la actividad turística (agrupación de AAVV dedicadas al turismo activo, organización de la semana de la aventura)	Económicos
	EMPROTUR	Fomentar la actividad turística de Bariloche	Antropocentrismo (Crecimiento económico)	Promoción turística de Bariloche (Bariloche Quiero Estar Ahí)	Información
<b>Regional</b>	Delegación Regional Patagonia (DRP)	Asegurar el objetivo de la conservación del AP	Biocentrismo (débil) Holicentrismo	Asesoramiento para la gestión y administración del UT. Supervisión (Plan de Gestión)	Político
	Entes provinciales de Turismo de Neuquén y, Río Negro (TP)	Fomentar el turismo como factor de desarrollo regional.	Antropocentrismo (fuerte)	Promoción del turismo Fiscalización de las actividades de turismo (alojamiento, transporte, etc) Delimitación de las políticas turísticas	Político Económico

<b>Nacional</b>	Directorio y Direcciones Nacionales y Generales (DyDN)	Asegurar la conservación del AP y el disfrute de ésta por parte de los visitantes	Holicentrismo (Ética de la tierra)	Administración del presupuesto Autorización de mecanismos de funcionamiento Demarcación de políticas institucionales	Político Físico
	Ministerio de Turismo de la Nación (TN)	Desarrollo y crecimiento del turismo	Antropocentrismo (Turismo como factor de desarrollo económico)	Promoción turística Política turística Infraestructura (Turismo de Naturaleza, conexiones aéreas)	Económico Político
	Vialidad Nacional			Colaboración con la construcción de infraestructura vial en Jurisdicción del PNNH	Económico
	Gendarmería			Colaboración con el control de las actividades y accesos al AP	Información Social
	Fundación Vida Silvestre (FVS)	Conservar la naturaleza y promover el uso sustentable de los recursos naturales	Holicentrismo (el ser humano se puede desarrollar en armonía con la Naturaleza)	Educación ambiental a través de "Safaris Conservacionistas"	Status Social Información
<b>Supra- Nacional</b>	UICN	Conservación de los recursos naturales	Holicentrismo Desarrollo integral del Hombre en la Naturaleza)	Asesoramiento Técnico (Plan de Gestión)	Social Moral
	UNESCO	Valorización y preservación del Patrimonio Cultural y Natural	Holicentrismo (Turismo Sostenible)	Asesoramiento técnico (Reservas de Biosfera)	Social Moral

	Organización Mundial de Turismo (OMT)	Promoción del turismo sostenible	Holcentrismo (Turismo como factor de desarrollo integral)	Asesoramiento Concientización de visitantes	Social Moral
	Nature Conservancy (NC)	Conservar la Naturaleza y promover el desarrollo Sustentable	Holcentrismo (prosperidad de la naturaleza y el hombre conjuntamente)	Asesoramiento y educación ambiental Protección y administración de espacios naturales (Turismo en Ea. Fortín Chacabuco)	Moral
					

**Tabla VI** Actores del Uso turístico-recreativo del PNNH. Fuente: elaboración propia

La tabla VI además de mostrarnos la cantidad y diversidad de actores involucrados según las diferentes escalas, nos permite realizar distintos análisis de acuerdo a los aspectos que se tengan en consideración. En primer lugar, y como se expuso al principio de este apartado interesa conocer cómo es el *modus operandi* del Uso turístico-recreativo del PNNH, y para esto es necesario centrarnos en la función que cumple cada actor o grupo de actores y en los recursos con que cuentan, lo cual determinará el grado de injerencia y participación.

#### 4.3.2.1 Áreas de funcionamiento

Existen cuatro áreas de funcionamiento a través de las cuales los actores se involucran, y que puede ser en una de ellas o más. Estas son: a) Administración y control, b) Oferta turística, la cual incluye la planta turística y la prestación de servicios, c) Marketing y Promoción, y d) Asesoramiento y Educación Ambiental.

##### a) *Administración y Control*

La APN es el agente principal del UP, y es el intermediario entre los visitantes y los actores restantes. Se subdivide, en diferentes actores, debido a sus funciones, recursos y a veces hasta sus motivaciones distintas, según las escalas. Así tenemos a escala nacional el Directorio y las Direcciones Nacionales y Generales, en la escala regional la Delegación Regional Patagonia y a

escala local, el Departamento de Uso Público, el Departamento de Guardaparques, y también se podría incluir la División de Educación Ambiental, del Departamento de Conservación y Educación Ambiental.

La gestión del uso turístico del PNNH, desde el año 2012 cuando se produjo la renovación de la estructura organizativa, está a cargo del Departamento de Uso Público, con sus Divisiones Planificación y Gestión del UP y Habilitación y Gestión de Concesiones y Permisos. Es responsable de todas aquellas acciones destinadas a planificar, desarrollar y controlar las áreas del Parque abiertas al uso público, en las cuales se incluye la gestión de los servicios destinados a los visitantes, la realización del proceso de habilitación de los mismos, a través de concesiones y permisos, controlar su funcionamiento, capacitar y autorizar a los guías, mantener fluidas relaciones con pobladores, Secretarías de Turismo de los Municipios y con otros actores involucrados, y también tiene la potestad para promover las adecuaciones normativas necesarias para el ordenamiento general del UP (Res. 310/11). Actúa y trabaja interrelacionadamente con las demás divisiones de la Intendencia. De acuerdo a lo que establece la Resolución HD N° 301, la cual delimita la estructura organizacional y las acciones de cada Departamento, la interacción y labor conjunta entre las diferentes divisiones es un rasgo esencial de la gestión del UP del PNNH. Debido a la extensión y complejidad del Parque, las tareas y acciones no podrían ser concretadas efectivamente sólo por el Depto. de UP; así es que el Dpto. de Conservación y Educación Ambiental, participan en la evaluación de los impactos ambientales del UT y en la reglamentación de algunas actividades como por ejemplo la caza y la pesca deportiva, como también están a cargo de las estrategias de comunicación dirigidas a los visitantes y del diseño de los centros de visitantes y senderos interpretativos. Por su parte el Departamento de Infraestructura y Logística se encarga de las tareas de control y mantenimiento de las instalaciones del Parque.

El Departamento de Guardaparques, a cargo el UP en años anteriores, tiene un gran protagonismo, ya que tiene a su cargo las tareas específicas de controlar y vigilar las actividades que se realizan en el AP, fiscalizar a los prestadores y concesionarios y asistir al visitante en los sitios. Es decir, el cuerpo de Guardaparques está a cargo de lo que acontece en el campo y es el actor que tiene el poder físico y el reconocimiento social para hacer cumplir las normas. Existen 20 seccionales distribuidas en toda el área (Fig. 16), desde las cuales realizan sus actividades correspondientes y requeridas por cada área a cargo. En esta función de control y vigilancia también interviene Gendarmería Nacional, por tal motivo se lo incorpora como un actor más ya que no sólo colabora

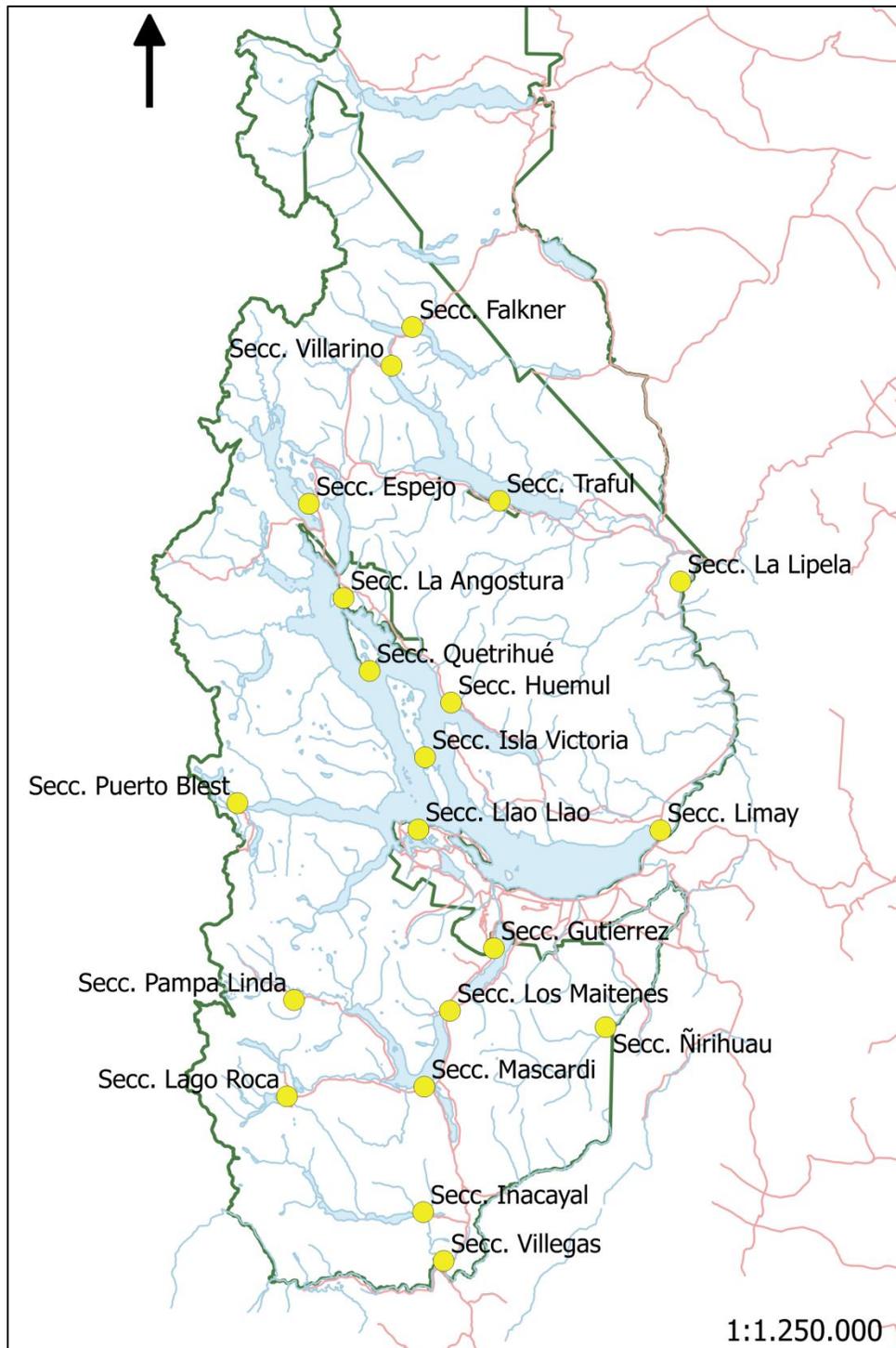
con esta función sino que de acuerdo a lo afirmado por Brosz 2016, su participación permite contar con mayores recursos humanos, que siempre son escasos al igual que los recursos económicos<sup>10</sup>.

Por otra parte, algunas decisiones que se deben tomar por los Departamentos de la Intendencia del PNNH, requieren de procesos administrativos, estipulados por la Ley 22.351 (Art. N°6) y por la RES. HD 068/02 (Reglamento para el otorgamiento de permisos de servicios turísticos) en donde se ven involucrados también otras instancias de la APN, de la escala regional como la Delegación Técnica Patagonia, y de escala nacional, el Directorio, e incluso el Poder Ejecutivo. Al respecto, Teresa Brosz (Ibíd.) explica que dichos procesos se convierten en trabas burocráticas, dando como ejemplos la aprobación de los permisos en área de Parque Nacional. Este debe ser por decreto del Poder Ejecutivo, lo que hace que la mayoría de las veces se demore un año y medio para aprobar una cabalgata. Otras veces las decisiones y procedimientos deben pasar primero la instancia de la Delegación Regional, luego al Directorio en Buenos Aires, y luego al Presidente, mientras una familia aguarda la decisión. En zona de Reserva Nacional es distinto porque en este caso, sí la decisión se puede tomar desde la Intendencia, aunque si es una instalación fija también debe pasar por el Presidente.

Como se evidencia el Directorio de la APN tiene un rol protagónico en cada aspecto de las AP, debido a la centralidad institucional para la toma de decisiones. Basta con revisar la Ley 22.351 para comprobar que el Directorio, conformado por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro vocales, tiene la facultad, es decir el poder político y normativo, para aprobar o desaprobar cualquier nueva acción, servicio, actividad, convenio en las AP del Sistema, lo cual indica la posesión del poder político de este actor.

---

<sup>10</sup> Teresa Brosz, Depto. de Uso público, PNNH. Entrevista realizada el 23/02/2016.



**Figura 16** Seccionales de Guardaparques del PNNH. Fuente: elaboración propia en base a mapas y folletos de la APN, y en entrevistas al personal del PNNH.

*b) Oferta Turística*

Otra área necesaria para el desarrollo del UP dentro de un Parque es la referida a la planta turística, es decir a la infraestructura, equipamiento e instalaciones, y a los servicios y actividades que se ofrecen a los visitantes para su experiencia en destino. Como vimos el PNNH posee una gran cantidad y diversidad de actividades turísticas e infraestructura destinada a los visitantes, lo cual representa casi el 50% de todo el Sistema de APN. En esta oferta participan un gran número de actores locales, principalmente del sector privado pero también del sector conformado por asociaciones civiles.

El PNNH, además de estar atravesado por dos rutas Nacionales, la 40 y la 231, cuenta actualmente con una red de 180 senderos habilitados que recorren una extensión de aprox. 1000 km de longitud y que permiten ingresar desde los ejidos municipales a diferentes zonas del Parque por 26 cabeceras de sendas diferentes (Margutti, 2017)<sup>11</sup>. La construcción y mantenimiento de toda esta infraestructura vial junto con las instalaciones complementarias como puentes y cartelería, está a cargo de diversos actores que trabajan coordinadamente para su ejecución. Por un lado, distintas Divisiones de la Intendencia participan activamente de estas tareas: las Divisiones del Departamento de Infraestructura y Logística está a cargo del cuidado de los caminos e instalaciones del Parque, el mantenimiento o reconstrucción de puentes y de las Seccionales, como así también asisten las obras llevadas a cabo por concesionarios (campings por ejemplo); es parte de las tareas de los Guardaparques el control, mantenimiento y señalización de los senderos de montaña; la División de Comunicación y Educación Ambiental diseñan los diferentes carteles y señaléticas de los senderos interpretativos y otros. Por otro lado, actores externos a la APN también colaboran de estas tareas: Vialidad Nacional contribuye en el mantenimiento de los caminos y el CAB, por su parte, colabora en el cuidado de los senderos de montaña<sup>12</sup>.

En cuanto a las prestaciones turístico-recreativas -servicios de gastronomía y restauración, alojamiento, transporte, actividades y excursiones- se puede afirmar que la forma en que se desarrolla es a través de una gestión indirecta, es decir la Intendencia del PNNH, delega en otros actores (principalmente pertenecientes al sector privado) la prestación de los distintos servicios, a través de contratos de concesión, permisos, habilitaciones y acuerdos. Esta forma de gestión

---

<sup>11</sup> Presentación del Plan de Gestión del Parque Nacional Nahuel Huapi, por parte de Laura Margutti (profesional en el Área de Educación Ambiental y Comunicación del Parque Nacional Nahuel Huapi, y Coordinadora del desarrollo del nuevo Plan de Gestión). Día Mundial del Ambiente en Bariloche, Universidad Nacional de Río Negro, 31 de mayo de 2017.

<sup>12</sup> Información extraída de Boletines de Comunicación interna *Esto hacemos, esto somos*, N° 1(2012)-30 (2017), y de entrevistas.

proviene de lo establecido en la Ley 22.351, art. 6, la cual otorga al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de autorizar la construcción en zona de Parque Nacional, edificios o instalaciones destinados a la actividad turística y a otorgar concesiones de uso, de hasta 30 años. Luego en el artículo N° 18, establece que, salvando lo previsto en el art. 6, “la ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES será la autoridad exclusiva para la autorización y reglamentación de la construcción y funcionamiento de hoteles, hosterías, refugios, confiterías, grupos sanitarios, campings, autocampings, estaciones de servicio u otras instalaciones turísticas [en las otras áreas del Sistema]”. Sin embargo la APN, no podrá explotarlas directamente sino por concesión; y si el sector privado no tuviese interés podrá hacerlo provisoriamente con fines de fomento. De acuerdo a lo que se exponía en la nota que acompañaba al proyecto de Ley 22351/1980, mediante esta atribución de competencia exclusiva a la APN en todo lo concerniente a las autorización y reglamentación de la construcción y funcionamiento de las instalaciones turísticas, se busca por un lado, asegurar el cumplimiento de los dos objetivos fundamentales del Sistema, la conservación de la naturaleza y el disfrute de la misma por parte de las presentes y futuras generaciones; y por otro, evitar las perturbaciones que generan la multiplicidad de funciones e intereses sobre el mismo objeto y la consecuente ineficiencia y burocratización de la capacidad de decisión y acción acerca de cuestiones sobre las que recaen competencias ambiguas.

Si bien, el alcance de este último propósito: evitar dificultades en la gestión de la actividad turística, puede ser ampliamente discutido en el ámbito del PNNH, teniendo en cuenta lo recientemente formulado acerca de los procesos administrativos explicados por Brozs, de UP referidos en capítulos anteriores, la prestación de servicios turísticos es realizada de acuerdo a lo establecido por la Ley, la cual ha sido complementada con Resoluciones que siguen la misma línea: RES. HD 068/2002, que reglamenta el otorgamiento de los permisos de servicios turísticos, la RES. 349/15 y la Disposición 1270/16, que reglamentan la actividad de los Guías de Turismo en las AP, la RES. 207/08, Normativa para la habilitación de prestadores de servicios turísticos comerciales en ambientes de lagos y ríos de los Parques Nacionales andino-patagónicos, la DISP. 813/01 sobre el Registro de transportistas de pasajeros en el PNNH, entre otras.

De este modo, el PNNH hoy cuenta con una gran cantidad y variedad de prestadores de servicios turísticos, llegando a poseer el 50% de las prestaciones de todo el Sistema. Entre estas: 5 concesiones turísticas, 355 permisionarios de servicios turísticos, 274 transportistas registrados, 584 guías en todas las especialidades, 48 instalaciones con servicios gastronómicos, 50 instalaciones con alojamiento en todas las categorías, 243 prestadores de turismo activo/aventura (Margutti, 2017).

Las concesiones consisten en autorizaciones otorgadas mediante procesos licitatorios (concursos de ofertas) para el ejercicio de ciertos derechos comerciales enumerados en un contrato, válidos por un lapso de tiempo, que a su finalización expiran (Martín, 2010, p. 50). Los actuales concesionarios del PNHH prestan tres servicios esenciales: la Navegación, Servicios Portuarios y Campamentos. Cada uno de ellos debe pagar un cánón fijo a la APN, además también se exigen obligaciones no dinerarias, en general consistentes en inversiones en infraestructura y también contraprestaciones tales como la entrega de equipos y la materialización de actividades que faciliten la actividad del concedente, un ejemplo de esto es la impresión de folletería que se le pide a los concesionarios del PNNH.

Luego, otras actividades y servicios son ofrecidos por los denominados permisionarios, es decir aquellas personas físicas o jurídicas, autorizadas de forma directa, sin pasar por un proceso licitatorio pero sí por uno administrativo (como se mencionaba anteriormente), para poder realizar en el Parque prestaciones de actividades turísticas y/o servicios turísticos, a cambio del pago de un derecho anual y pueden tener algunas contraprestaciones pero raramente son obras de inversión (Martín, *op. cit.*). Dentro de las actividades y servicios que actualmente prestan los permisionarios del PNNH encontramos: alojamiento, comedores, restaurantes, servicios de gastronomía en general, proveedurías, campamentos; la prestación de excursiones terrestres tradicionales y/o transporte no regular de pasajeros, y de todas aquellas actividades ya enumeradas como excursiones de pesca, caza, kayak, buceo, cabalgatas, etc.

Dentro de este sistema de prestaciones turísticas, también se incluyen a los pobladores (criollos y comunidades mapuches) y a los propietarios privados del PNNH. Como ya se ha hecho mención, a partir del nuevo siglo, y debido a un cambio de paradigma institucional, la APN ha procurado una nueva gobernanza del SNAP implicando un cambio radical en la relación con los pobladores, los cuales ya no serían considerados como “intrusos” sino como parte integral de los valores de conservación. De esta manera el Co-manejo ha devenido como una estrategia esencial para esta nueva gestión. En el Plan de Gestión Institucional (APN, 2001, p. 32) se lo define como “un reparto de responsabilidades y competencias y una clara definición del ejercicio de la autoridad pública, y de las pautas de uso y manejo de los recursos que surgen del saber ancestral de las comunidades”. En este reparto de responsabilidades, ahora los pobladores podrían convertirse en aliados para el cumplimiento de los objetivos institucionales, a través de la prestación de servicios y actividades. De este modo, actualmente muchos pobladores han abandonado la actividad ganadera para

dedicarse a la turística, especialmente mediante campings. Otros aún siguen manteniendo sus actividades tradicionales, mientras que la visión de la APN continúa su camino, llegando hoy en día a considerar que no es imprescindible erradicar las vacas del Parque (como se planteaba en el Plan de Manejo del PNNH de 1986), y reemplazarlas por prestaciones turísticas, sino que se cree que es posible compatibilizar la cría de ganado (de forma controlada y sustentable) con los objetivos de conservación.

Por otra parte, es necesario presentar un actor de gran relevancia, que es el Club Andino Bariloche (CAB), considerado como “un hermano separado al nacer” de APN<sup>13</sup>. El CAB, siendo una asociación civil, se incluye dentro de esta área de involucramiento porque es un prestador esencial de servicios para las actividades de montaña. No obstante, no puede ser considerado un permisionario más, ya que la relación intrainstitucional ha sido especial, no se ha regido por un contrato sino más bien por un “acuerdo familiar”, aunque en el año 2005 se ha firmado un Convenio Marco, que tiene por objeto regularizar la prestación de servicios por parte del CAB, en campamentos, refugios y vivacs situados en las áreas de montaña del PNNH (RES. N° 297/05).

El CAB administra 6 refugios de alta y media montaña (uno de ellos incendiado recientemente), que a través de su cuidador o refugiero brindan servicios al visitante, 4 refugios más pequeños tipo vivac, donde no hay cuidadores ni servicios, y dos campings. La Institución debe abonar a la APN un derecho de explotación, además de estar a cargo, como contraprestación, de las obras, mejoramiento y/o mantenimiento de los senderos.

Por último, hay que aclarar que algunos guías y transportistas habilitados desarrollan sus actividades en forma independiente y otros dependen de Agencias de Viajes (AAGG) localizadas en los centros urbanos, Bariloche, Villa La Angostura, Traful, que comercializan las distintas actividades y excursiones que se realizan en jurisdicción del Parque. Existe una organización civil, ATAP (Asociación de Turismo Activo de la Patagonia), que tiene como fin proteger y propiciar el desarrollo de turismo de aventura, generando un espacio de participación, promoviendo el crecimiento de las distintas actividades, estableciendo vínculos con las organizaciones estatales y privadas, y creando marcos de apoyo y respaldo para sus integrantes (ATAP, sitio web). Actualmente integra y coordina un gran número de éstas Agencias locales, teniendo una función importante en la promoción de las actividades de aventura pero esencialmente es el principal nexo (actual y potencial) entre la APN representada por la Intendencia del PNNH y las AAVV, guías y transportistas.

---

<sup>13</sup> Así lo expresaba M. Teresa Brosz en una de las entrevistas realizadas.

*c) Promoción Turística*

La tercera área de funcionamiento del UP, y en la cual se ve involucrado otro grupo de actores es la de promoción turística, mediante la cual, a través de distintas estrategias dirigidas a mercados específicos, se da a conocer el destino y sus distintos atractivos a los actuales y potenciales visitantes. Este grupo está conformado por las Secretarías de Turismo de las localidades vinculadas al Parque (Sector Público) y el EMPROTUR de Bariloche (Ente Mixto), que sin tener una vinculación directa con la Institución del PNNH tienen una gran influencia en el UP ya que, la actitud y la experiencia de los visitantes en el destino dependerá en gran medida de la información que hayan recibido previamente a su viaje.

De manera general, este grupo de actores tiene un interés y objetivo especial sobre la actividad turística, ya que ven en ésta un factor de desarrollo para las ciudades de la Región, como para todo el país. Poseen un recurso de real importancia como es la información y la capacidad de difundirla con un alcance nacional e incluso internacional. La actual promoción de los atractivos del PNNH, está plenamente en manos de este grupo, sin tener vinculación alguna con la Intendencia del PNNH y el Departamento de Comunicación, por lo cual se brinda información parcial o confusa al potencial visitante, basada principalmente en la imagen de marca de Bariloche como destino turístico internacional. Un ejemplo de esto es la escasa, casi nula, referencia que se hace en el sitio de turismo oficial de Bariloche, Bariloche Quiero Estar Ahí, como también en la folletería que se produce desde el EMPROTUR, a que Bariloche está inserto en el PNNH y a las particularidades de los sitios por ser parte de un AP. Esta falta de coordinación en la comunicación y marketing del Parque como destino turístico podría estar generando una de las fallas detectadas en el UP del PNNH, que es el desconocimiento por parte de muchos visitantes, de estar insertos en un AP, de los valores de conservación del Parque, de las prácticas adecuadas en sus excursiones y actividades.

*d) Asesoramiento Técnico y Educación Ambiental*

Esta última función, es ejercida por un grupo de actores conformado especialmente por Organismos de escala internacional, tales como la OMT, Unesco, UINC, NC, que tienen injerencia en el PNNH, a veces imperceptible o difícil de identificar pero es de gran relevancia ya que otorgan lineamientos paradigmáticos, que se van incorporando en la política institucional. Existen claros ejemplos de esto, siendo uno de ellos el referido a la planificación de las AP. En el año 2010 APN confeccionó una Guía para la elaboración de Planes de Gestión de Áreas Protegidas, basada en el enfoque

ecosistémico propuesto por la UICN y aplicado recientemente en la actualización del Plan del PNNH. Por su parte la NC, ha implementado en el área del Parque uno de sus proyectos destinados a la educación ambiental y a demostrar la compatibilidad entre la conservación de la Naturaleza y el desarrollo humano. Así la Estancia Fortín Chacabuco, ubicada al este del PNNH, se ha convertido en un sitio laboratorio, destinado al desarrollo de actividades ganaderas productivas y sostenibles, a la investigación, actividades educativas y comunitarias, y también forma parte de esta demostración el uso turístico-recreativo sustentable.

También se deben mencionar los entes civiles de escala nacional y local. Fundación Vida Silvestre, es miembro de la Organización Mundial de la Conservación (WWF), y su objetivo primordial es lograr un desarrollo sustentable en armonía con la naturaleza, dentro de sus principales acciones en el ámbito de las áreas protegidas y en estrecha relación con la APN, se debe mencionar la participación y gestión en la creación de AP tanto públicas como privadas, y sus esfuerzos para la educación ambiental, a través de talleres, capacitaciones y safaris educativos. Por otro lado, en la ciudad de Bariloche existe la Sociedad Naturalista Andino Patagonia, que busca promover el conocimiento y goce de la naturaleza, su fauna y flora, sus ambientes, en armonía con los principios de la UICN. Esta organización civil cumple una función importante en la educación ambiental, principalmente de los visitantes residentes, a través de charlas.

Todas estas instituciones nombradas hasta aquí tienen en común no sólo la función que cumplen en el ámbito del UP de las AP en general, y del PNNH en particular, se destacan también por poseer el recurso de legitimidad social y moral, que si bien no es el que mayor poder ejerce, es un recurso con el que pocos actores cuentan. Por ende, su particularidad es que representan potenciales aliados en decisiones y acciones en materia de conservación y desarrollo sustentable de las áreas protegidas.

Finalmente, dentro de este grupo de actores, se debe hacer referencia nuevamente a la Delegación Regional Patagonia (DRP), cuya principal función, asignada en la estructura administrativa, es el asesoramiento técnico en cuestiones de planificación, programación y formulación de políticas y estrategias de conservación y uso público. Es decir que la DRP y las Intendencias de los Parques, según lo establecido, deberían mantener una relación cooperativa, sin distinción jerárquica en lo que respecta a la gestión de las áreas. No obstante, en la realidad se manifiesta una relación conflictiva y disfuncional entre ambas divisiones<sup>14</sup>, centrada en la mera supervisión y control de las decisiones de

---

<sup>14</sup> Dato extraído de las entrevistas realizadas al personal de la Intendencia del PNNH.

la Intendencia por parte de la DRP. En suma, se percibe que hay una amplia distancia entre lo que se plantea desde el conocimiento técnico y lo que acontece en el terreno.

#### **4.3.2.2 Intereses y posturas ideológicas de los diferentes actores**

Hasta aquí los actores han sido agrupados de acuerdo a sus acciones y estrategias en distintas áreas de involucramiento, determinadas por un aspecto en común, que es la función que cumplen en el uso turístico-recreativo. Sin embargo, estos grupos pueden ser muy heterogéneos si se tienen en cuenta otras particularidades como el sector de pertenencia, su poder relativo y especialmente por sus objetivos e intereses. Es por esto que el primer análisis debe ser complementado con otro que se detenga en las diferencias; aquí me centraré especialmente en sus objetivos y posturas frente a la relación Conservación/Turismo, aspecto de gran relevancia porque puede significar la principal fuente de conflictos que dificultan la gestión del uso turístico-recreativo del área.

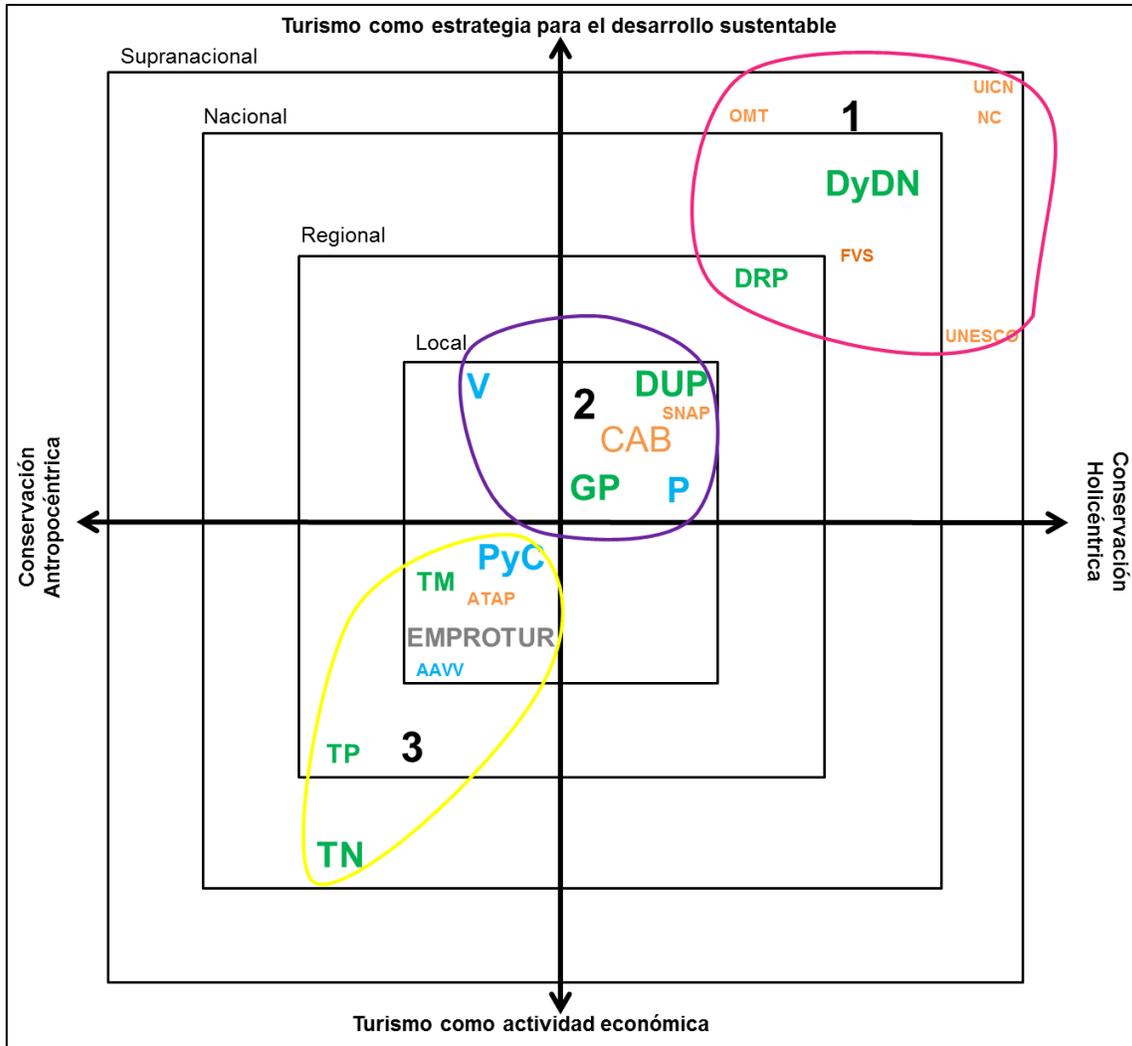
Entonces, para este segundo análisis, se definen dos variables: Turismo y Conservación, como intereses prioritarios, aunque no excluyentes, y dentro de cada uno de ellos dos posiciones, en las cuales los actores se pueden ubicar. Con respecto al Turismo, teniendo en cuenta que es un sistema complejo, compuesto por diferentes aristas, éste puede ser considerado una estrategia del desarrollo sustentable de las áreas protegidas y en este caso es un aliado de la conservación, o puede ser visto meramente como una industria, la cual permite obtener recursos económicos. En cuanto a la variable Conservación, como ya se expuso, existen distintas posturas ideológicas frente a la relación Sociedad-Naturaleza que influyen en las decisiones y acciones de uso del espacio. Estas pueden ir desde el biocentrismo fuerte, al Antropocentrismo extremo, pasando por el Holicentrismo. Aquí sólo se toman las dos últimas, ya que se cree, que si bien pueden notarse determinadas acciones individuales enraizadas en el biocentrismo, ya no es una visión que tenga lugar en el ámbito del PNNH. Es pertinente aclarar que si bien se corre el riesgo de cometer cierto grado de simplicidad, es preferible antes de ocultar una parte de la realidad que también entra en juego en lo que respecta a la gestión del UP.

A partir de una adaptación de Brenner (2010) se representan gráficamente en un eje cartesiano (Fig. 17), las posiciones de los distintos actores, lo cual permite identificar tres grupos con similitudes en cuanto a sus posturas frente a la relación Turismo/Conservación. Un primer grupo está conformado por aquellos actores que tienen como prioridad la Conservación desde una perspectiva Holicéntrica, es decir donde el *todo* y cada componente del espacio -montaña, lago, huemul y hombre-, tienen un

valor de conservación por sí mismos. En este sentido el Turismo es considerado una estrategia para el logro del desarrollo sustentable del área protegida, no sólo porque permite el sustento económico, sino también porque da cumplimiento a un derecho social y porque sirve de instrumento para la educación e interpretación ambiental. Así, conforman este grupo principalmente organismos internacionales que dirigen sus acciones especialmente para concientizar sobre el desarrollo del hombre en armonía con la Naturaleza; y también el Directorio y las Direcciones generales y nacionales de APN, que muestran seguir la misma línea que los anteriores a través del Plan de Gestión Institucional, los Manuales de planificación y ordenamiento, y la normativa de los últimos años. Como lo indica su tamaño, los organismos internacionales tienen un bajo grado de influencia directa a escala local pero sí pueden tener una injerencia mayor en órganos gubernamentales de escala nacional como es la APN o el Ministerio de Turismo, que a través de sus políticas incorporan tendencias y paradigmas mundiales que, tarde o temprano, afectan a cada área protegida del Sistema, ejemplo de esto es el enfoque ecosistémico, ya comentado, aplicado en la planificación del PNNH. Esto es así porque tanto el Directorio como las Direcciones nacionales cuentan con el poder político, y la capacidad de decisión sobre los PN y sus Intendencias, por tal motivo estas sí ejercen una gran influencia sobre el UP del Parque. En cuanto a la Delegación Regional Patagonia, debido a su naturaleza técnica pero también por presentar características de conservadurismo<sup>15</sup>, podría llevar a pensar que estas características también se interponen en sus acciones y decisiones, lo cual es percibido desde la misma Intendencia como una “traba burocrática”, que sin tener mayor autoridad, muchas veces dependen de sus decisiones. Si bien no se podría afirmar que su posición sigue en la misma línea de la escala nacional e internacional, sí la DRP tiene la potestad, adquirida si se quiere, para tener influencia directa en el PNNH.

---

<sup>15</sup> En más de tres décadas de funcionamiento, desde la década del 80, se han sucedido solamente dos Directores a cargo de la División.



**Figura 17** Grupos de actores según objetivos y motivaciones.

Fuente: elaboración propia en base a Brenner, 2010.

En el cuadrante opuesto, al primer grupo encontramos al Grupo 3, conformado por aquellos actores, de escala nacional, regional y local, motivados fundamentalmente por el aprovechamiento de los recursos, sin que eso implique necesariamente la conservación de la Naturaleza. Sus actividades están orientadas primordialmente a fomentar y lograr el desarrollo de la actividad turística. Por tal motivo, el turismo es concebido ya no como una estrategia útil para la conservación y el desarrollo integral, sino como una actividad económica para la obtención de rédito económico propio, para la región o para el país según sea el caso. De esta manera es que se llega a definir, de manera general, su postura como antropocéntrica, sin olvidar que dentro de ésta puede haber distintos matices – utilitarios, económicos, tecnocráticos, etc.- teniendo en común que la centralidad está puesta en el hombre, es decir su accionar está guiado por el valor, los interés y beneficios humanos. Este grupo

además tiene la particularidad de concentrar recursos clave como son los económicos y de información, lo cual le confiere a este conjunto de actores un importante grado de influencia.

Finalmente, en el centro se encuentra el Grupo 2, que no por casualidad se lo presenta en último lugar sino porque se intenta demostrar que justamente es la interfase entre los dos grupos anteriores, es el intermediario entre intereses y posturas contrapuestas lo cual le atribuye una gran complejidad, dada principalmente por las influencias y presiones ejercidas por los demás actores. Está conformado por los distintos Departamentos de la Intendencia del PNNH, principalmente el de Uso Público y Guardaparques, el CAB, y los pobladores, todos ellos de gran relevancia para el UP por estar en contacto directo con los visitantes, quienes ni más ni menos pretenden disfrutar de la Naturaleza, con el espacio destinado al UP y con los conflictos generados por la misma actividad. Este grupo de actores además de compartir el mismo espacio de acción, dirigen todas sus acciones, en mayor o menor medida, hacia el alcance de un uso del espacio protegido, que sea responsable y compatible con la preservación del patrimonio natural y cultural. Sin embargo, a pesar de contar con diferentes recursos, político-normativo el DUP, físico los Guardaparques, y moral y/o social los pobladores, el CAB y la SNAP (de escasa influencia), no son suficientes para imponerse frente al gran poder que ejercen otros actores, principalmente con gran poder económico y político.

Hay que aclarar que las diferencias de posturas e intereses no sólo se dan entre los diferentes grupos sino que también en el interior de cada uno de ellos, lo cual representa una dificultad añadida para las interrelaciones, sumado a que no existen actores mediadores que representen a cada grupo o subgrupo, sino más bien se nota un aislamiento de cada actor individual y de cada conjunto de actores, lo cual dificulta las acciones y decisiones coordinadas. Aquellos actores que podrían ser el nexo, tales como la ATAP o la DRP, no son quienes hoy tienen la mayor capacidad e influencia para ser intermediarios efectivos en la gestión del UP.

Como vemos, una característica esencial que presenta hoy el uso turístico-recreativo del PNNH, es la heterogeneidad de actores involucrados en él. Dicha heterogeneidad, puede ser considerada como una oportunidad o como una amenaza, dependiendo de cuál sea el caso será la gestión. Actualmente la falta de estrategias para lograr relaciones cooperativas y coordinadas indica que la diversidad de actores representa una fuente de conflictos para la gestión del uso-turístico recreativo del PNNH.

## **CAPÍTULO 5. LOS VAIVENES DE LA POLÍTICA DE ÁREAS PROTEGIDAS EN ARGENTINA: LA RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE UN PROCESO GEOPOLÍTICO, TERRITORIAL, SOCIO-AMBIENTAL Y ECONÓMICO**

### **5.1 Evolución de la política de Parques Nacionales de Argentina: influencias extranjeras, protagonistas locales.**

La política de Parques Nacionales en Argentina, entendida ésta como el conjunto de decisiones y acciones destinadas a la protección, regulación y manejo de determinadas porciones del territorio nacional, ha sido modificada y reestructurada constantemente con el paso del tiempo, en función de acontecimientos y circunstancias propios del contexto nacional; pero también ha tenido una gran significancia la influencia externa, principalmente de Estados Unidos (Scarzanella, 2002; López Alfonsín, 2016). Como afirmara un hacedor y partícipe de esta política, Exequiel Bustillo, "...cada país tiene su propia interpretación y adapta el sistema a las exigencias del interés nacional, cuando no a su modalidad o a las características naturales del área" (Bustillo, 1972, p. 70), y así ha ocurrido en Argentina.

Dicha política, como cualquier otra, ha sido llevada a cabo por una institución del Estado, en este caso la Administración de Parques Nacionales (APN) y sus antecesoras. Se considera que dichas Instituciones han ocupado un rol central en la evolución aquí analizada, ya que como se formulara en capítulos anteriores, se considera que éstas son el marco desde donde se toman las decisiones políticas; en ellas reside el poder, el cual "es inherente al cargo [...] sólo a través de éste se atribuye dominio a quien lo posee" (Aznar y De Luca, 2010). Asimismo, se puede afirmar que cada Institución es "producto de la personalidad de los hombres que las hacen y de las circunstancias en que debieron actuar, para crearlas, desarrollarlas y mantenerlas" (Aragão, 1990, p. 23). En varios momentos de la historia de las Áreas Protegidas de Argentina, se destacan personalidades que han marcado un hito en la protección y gestión de estos espacios. Por ende, estudiar la "arquitectura institucional" desde un enfoque retrospectivo, y no *in abstracto*, como entidad ahistórica e impersonal, se convierte en un factor clave para la comprensión de la política de Parques Nacionales; entendiéndola así, como producto de una Institución que es "una creación humana que refleja ideas, aspiraciones, experiencias, valores y hasta idiosincrasias de personas que han sido o han deseado ser protagonistas y no solo espectadores de su tiempo" (Aragão, 1990, p. 23).

De esta forma, lejos de ser una mera cronología descriptiva, entendida esta como una sumatoria de sucesos aislados, el presente capítulo pretende por un lado, dar a conocer que la política de Parques Nacionales, tal como la conocemos hoy, debe ser comprendida como un proceso que ha sido al mismo tiempo geopolítico, territorial, socio-ambiental, y económico; cuya evolución, por tanto, ha comprendido variables, causas y consecuencias de origen diverso. En segundo lugar, pretende ser un insumo para la explicación y comprensión del desarrollo turístico de nuestro caso de estudio, el Parque Nacional Nahuel Huapi. Para poder llegar a la meta propuesta, fue necesario situarse en cada época, analizar el entorno, observar la totalidad y descubrir la complejidad, para luego mirarla en su conjunto. De modo que, nos propusimos llevar a cabo un análisis integrado de la política de Parques Nacionales, desde los primeros hechos, en los inicios del Siglo XX hasta la actualidad, en base a fuentes diversas como datos y documentos históricos, investigaciones precedentes, material normativo, estadísticas, relatos y experiencias personales, medios periodísticos, entre otros. Como resultado se identificaron las distintas etapas que la componen y los distintos paradigmas de conservación que se sucedieron en nuestro país, demarcados por acontecimientos que han significado un punto de inflexión, un cambio de ideas y concepciones o una vuelta a viejas estrategias; marcando continuidades y discontinuidades a lo largo del tiempo, las cuales nos permiten hablar de un proceso.

Se debe hacer la aclaración que distintos autores (Bustillo, 1972; Natenzon, 2000; Scarzanella, 2002; Marinaro, Grau y Aráoz, 2012; Caruso, 2015) han analizado la política de Parques Nacionales y han sido importantes fuentes de información. Sin embargo, mientras unos son análisis temporalmente parciales o fragmentarios, otros tienen puesto su acento en sólo un aspecto del complejo analizado. Aquí se propone una reconstrucción integral, resaltando determinados hechos y el rol de determinados actores; que sirva a los fines de esta Tesis, que abarque desde las primeras ideas proteccionistas hasta nuestros días, que involucre las distintas variables, del contexto nacional e internacional, que pudieron haber influenciado, de modo que nos permita explicar los cambios ideológicos y políticos, las continuidades y sus efectos en el territorio nacional; el estado actual de la política en general y por último, la configuración del PNNH.

Las distintas etapas que conforman la historia de la política de Parques Nacionales en Argentina, se pueden enmarcar en cuatro períodos representados por distintas ideologías de conservación; donde en cada una de ellas rige una concepción de la Naturaleza pero así también una concepción del ser humano en relación con la primera. Delimitar los hechos particulares en una ideología universal, permite llegar a una comprensión acabada del porqué de tales o cuales hechos, de tales o cuales

decisiones; como así también nos permite contextualizar regional y mundialmente lo acontecido en nuestro país en materia de conservación (Tabla VII). Para tal fin se ha tenido muy presente aquello que se establece desde la misma APN:

Para cada análisis que realicemos del pasado, es necesario ponerse en situación, imaginar por un momento cual era esa realidad reinante, investigar el contexto, ver la complejidad, observar la totalidad para poder comprender lo que va ocurriendo a cada momento, concatenadamente, un hecho tras otro y como la suma de ellos [...] van moldeando el acontecer cotidiano (APN, s/f).

7. Reordenamiento y Planificación (2000- 2017)	<i>Conservacionismo Holicentrista</i>
6. Expansión territorial del SNAP (1990-1999)	
5. Democratización de los Parques Nacionales (1983-1989)	
4. La política Ultra-proteccionista de Parques Nacionales (1956-1982)	<i>Preservacionismo Biocéntrico</i>
3. Extensión y redefinición de la política de Parques Nacionales (1945-1955)	<i>Conservacionismo Nacionalista</i>
2. Institucionalización del Proteccionismo (1934-1944)	
1. Origen del Proteccionismo (1902-1933)	<i>Preservacionismo Antropocéntrico</i>

**Tabla VII** Períodos ideológicos de conservación y Política de Parques Nacionales en Argentina 1902-2017. Fuente: elaboración propia

## 5.2 Preservacionismo Antropocéntrico

Fines del siglo XIX ya se había iniciado el Movimiento Conservacionista Americano que motivó y dio como resultado el proteccionismo de espacios naturales. Aquellas bases intelectuales de Marsh, Thoreau y Emerson, que promovieron la institucionalización del preservacionismo a través de los Parques Nacionales, parecen haber sido también la fuente de inspiración de lo ocurrido en nuestro país.

Por aquellos años Argentina se encontraba, por un lado en plena expansión y delimitación de sus territorios nacionales, siendo la “conquista del desierto” y la frontera con Chile los eventos de mayor trascendencia territorial de la época; y por otro, en búsqueda de la modernización y el progreso, en base al modelo económico agroexportador hasta la Gran Guerra, que trastoca y redefine las estrategias económicas del mundo entero. En ese entonces, ya se comenzaba a vislumbrar un cambio en el modelo económico argentino, tendiente a abandonar la exportación de materias primas para dar paso a la industrialización, que si bien era incipiente, tiempo más tarde llegaría a su etapa de consolidación. Dichos sucesos representan el contexto donde se originan las primeras ideas conservacionistas en nuestro país. No un contexto pasivo, entendido éste como el simple conjunto de circunstancias que rodean a estas primeras ideas, sino como un contexto activo que las condiciona, las promueve y/o las desestima.

La concepción de Naturaleza en torno a la conservación, reinante en los Estados Unidos en estos tiempos, refleja la utilidad de la misma, pero no como una canasta de recursos materiales o como capital natural, sino como un medio psico-espiritual para el desarrollo del hombre. El representante más claro de estas ideas fue Emerson que, como ya se expuso, defendía que “la naturaleza salvaje revitaliza y fortalece el cuerpo, inspira la imaginación, energiza la mente, eleva el alma, por tal motivo, la naturaleza era considerada como un recurso psico-espiritual, y debía ser preservada una significativa porción de ésta naturaleza” (Callicot, 1944, p. 11). Se debe recordar que salvaje hace referencia a la naturaleza virgen, prístina.

Como veremos en los párrafos siguientes, este mismo enfoque es el que guió las primeras ideas y acciones preservacionistas y proteccionistas en Argentina, enmarcadas en una *Ideología de progreso material perpetuo* (Gudynas, 2004); condicionadas al mismo tiempo por el contexto nacional, que llevó a “descubrir” y valorizar este tipo de Naturaleza y sus beneficios

### **5.2.1 Origen del Proteccionismo en Argentina: 1903-1933**

El comienzo de todo proceso espacial tiene un tiempo, un lugar y un actor, más o menos, definidos. Así la conservación y la protección de los espacios naturales en Argentina está estrechamente ligada a los tiempos de la delimitación del territorio y la soberanía nacional, a la región patagónica, al lago Nahuel Huapi, y especialmente a un actor clave, a Francisco Pascasio Moreno; muy reconocido en la historiografía argentina justamente por su actuación como Perito en la demarcación de los límites

con Chile, sin embargo, ésta, su gran obra patriótica, también está asociada a su precursora actuación en lo que respecta a la política de conservación de nuestro país, y que le dio el título de “Padre de los Parques Nacionales argentinos”.

Moreno, impulsado por su espíritu explorador, emprendió su primer viaje a la región de Nahuel Huapi, planteando su misión de esta manera: “...el misterio del Oeste, me atrajeron de tal manera que resolví internarme más en esas tierras que nos cuestionaba Chile, en el Norte de la Patagonia...” (Moreno, 2009, p. 20). Así Francisco Pascasio Moreno se convirtió en el año 1876 en el primer hombre blanco en arribar a la zona desde el este. Dicha experiencia además deriva en el segundo viaje al Nahuel Huapi que realiza Moreno (1879) a pedido del Gobierno nacional a causa de la escasez de datos sobre la cordillera de los andes y las tierras circundantes, de información exacta sobre estas geografías, imprescindible para las discusiones sobre los límites con Chile (Moreno, 2009). A partir de esta última exploración es que se le solicita la elaboración de un mapa de la Patagonia y las memorias que sirvieran al tratado de límites con Chile, lo cual sería de gran utilidad, luego de varios acuerdos y desacuerdos, en el año 1902 para establecer, por medio de arbitraje inglés, los límites definitivos siguiendo la fórmula de Moreno, las “altas cumbres” (Requeni, 1998).

Estos viajes exploratorios, que sirvieron a los fines territoriales, soberanos y políticos de Argentina, también produjeron aquel deslumbramiento, por la belleza de los paisajes “descubiertos” que despertarían en el Perito esas visionarias ideas conservacionistas y de protección de los espacios naturales, tan útiles como necesarios para el anhelado progreso de su patria. Así en sus apuntes de 1896 expresaba:

Los fatigados en la vida caleidoscópica de Buenos Aires han de buscar en estos paisajes maravillosos, infalible calmante. Si nuestro Gobierno se preocupara de conservar estas “reservas” para convertirlas en “Sanatorios Naturales”, disponiendo la colonización de estas tierras fiscales en forma tal, que no se distribuyeran aquellos parajes tan hermosos (Moreno, 1897, p. 38).

Ideas que luego y no mucho tiempo más tarde, se comienzan a concretar cuando el Gobierno, como recompensa por sus servicios prestados como Perito, le cede a Moreno determinadas tierras fiscales de Neuquén. Este hecho es aprovechado para hacer efectivo aquel deseo suyo de conservar aquellas “reservas” que tanto lo habían deslumbrado. Es así que en 1903, de las 20 leguas que le fueron ofrecidas, él sólo aceptó tres, situada en el límite de los territorios del Neuquén y Río Negro, en el

extremo oeste del lago Nahuel Huapi, las cuales donó al Estado con el fin de que sirvieran de base para crear un Parque Nacional (Requeni, 1998). Este hecho es conocido como el comienzo de la historia de las Áreas Protegidas de nuestro país; estas tierras que conformaron el núcleo del primer Parque Nacional de Argentina, actualmente el Parque Nacional Nahuel Huapi; pero también van a representar el inicio del proceso de territorialización de los espacios naturales de nuestro país que con el tiempo se convertirán en espacios legalmente protegidos, es decir aquí comienza la delimitación y apropiación de los espacios naturales con un fin determinado, su conservación.

La carta mediante la cual Moreno realiza la donación de dichas tierras no sólo representa un hecho histórico de gran relevancia, quizá el más relevante, para la historia de los Parques Nacionales argentinos, sino que es un material imponderable, que permite analizar cuáles fueron las ideas y objetivos fundantes de la política de conservación actual: qué se pretendía conservar, cómo y para qué (Moreno, 1903). En primer lugar, hay que establecer que el principal objeto de conservación estaría dado por la belleza escénica natural, por eso encontramos expresiones tales como “lugares excepcionalmente hermosos”, “hermoso pedazo de tierra andina”, “magnificencia tranquila”; lo cual coincide con aquella visión de la naturaleza prístina, salvaje, la *wilderness* que motivó las primeras acciones conservacionistas americanas; que indudablemente influyeron en Moreno, ya que en esta misma Carta explicita: “...siguiendo el ejemplo de los EEUU y de otras naciones que poseen soberbios parques naturales”. Es decir, lo ya ocurrido algunas décadas atrás en Norteamérica, es el modelo de conservación que Moreno pretende para su país: “parques naturales”, “de propiedad pública inalienable”, destinados a mantener intacta “la fisonomía actual del perímetro”, a excepción de las obras necesarias “para la vida del visitante culto”. Luego, Moreno también deja en claro para qué serían esos Parques: “para el mejor provecho de las generaciones presentes y venideras”, para que llegue a ser “centro de grandes actividades intelectuales y sociales”, para “investigaciones fructíferas” y para “el descanso y solaz, cada vez más necesarios en la vida activa del día”. Detrás de cada una de estas razones, no queda duda que el fin último procurado por Moreno, es el aprovechamiento para el “progreso humano”.

Como se puede ver, Moreno ya habría sido imbuido por las ideas del Movimiento Conservacionista Americano, y al igual que Emerson resalta la utilidad de la Naturaleza, para el bienestar de las personas. De esta manera, se puede establecer que, junto con el proceso de territorialización, se inicia también la conformación del *pool virtual de elementos potencialmente patrimonializables* de la sociedad argentina, la Naturaleza, por su belleza, magnificencia y tranquilidad, ahora comienza a ser parte de ese conjunto de referentes, que se consideran dignos de ser valorados y conservados por

el hecho de pertenecer a una externalidad, sobrenatural, que la sociedad no puede controlar o sujetar.

Esta gran ideología fundante, la “ideología morenista”, ha estado latente en toda la evolución de la política de Parques Nacionales, aunque con sus distintas interpretaciones y variaciones según las circunstancias reinantes. Tal como Moreno pudo prever cuando escribía: “...me es grato apresurarme a contribuir a la realización de ideales nacidos durante el desempeño de mis tareas...”, su legado ideológico ha contribuido a conformar el *imaginario institucional*, identificable en los distintos períodos históricos, en los discursos de Directores de la Institución, en documentos institucionales, en fundamentos de proyectos normativos e incluso, actualmente está presente en el discurso de Guardaparques y personal en general.

Por otra parte, en el extremo nordeste de nuestro país, otro actor, Carlos Thays, un paisajista parisino que se desempeñó como Director de Parques y Paseos de la Ciudad de Buenos Aires, durante los años 1891-1913, ya estaba haciendo su aporte a estas primeras ideas proteccionistas. Quizá Thays no haya tenido el reconocimiento de Francisco P. Moreno, pero sí merece también el título de precursor. En aquellas tierras incorporadas recientemente al Territorio Nacional (1895), hoy provincia de Misiones, el Estado Nacional, por medio de una de las autoridades de las nuevas tierras, el Gobernador Lanusse, también repara en la necesidad de impulsar tanto la preservación tanto como el impulso del turismo en la zona, frente a la descontrolada explotación de la madera y la yerba que estaba ocurriendo. Así es como se le encarga a Carlos Thays que elabore un proyecto de Parque para el área de las Cataratas de Iguazú, y en 1902, unos meses antes de la donación del Perito Moreno, publica un artículo en la revista *Caras y Caretas*, recomendando la protección del sitio como parque nacional y sugiriendo obras de infraestructura para los servicios turísticos (Ferrero y Pyke, 2015), convirtiéndose así en el primer proyecto de creación y ordenamiento de un Parque Nacional en el país. Proyecto que sería recuperado casi una década más tarde, pero que nos permite dar cuenta nuevamente de la influencia de las ideas conservacionistas americanas en el contexto nacional, donde la valoración de las bellezas naturales fueron parte de un proceso territorial mayor.

A partir de estos acontecimientos pioneros, nuevos hechos y nuevas personalidades comienzan a formar parte del *movimiento conservacionista argentino*. Los años posteriores, estuvieron signados principalmente por la formalización de la reserva de las tierras, y la protección legal de los parques nacionales, a través de distintos “actos de gobierno donde la idea parquista deja de ser nebulosa

para adquirir contornos de realidad” (Cruz, 1972). En 1904 el Ministro Escalante y el Presidente Roca firman el Decreto de aceptación de las tierras donadas, estableciendo que se las reservaría como “Parque Nacional”, sin que pueda hacerse concesión alguna a particulares; en 1908 el Pte. Figueroa Alcorta decreta la reserva de determinados lotes de la Colonia Nahuel Huapi con destino al Parque Nacional, extendiendo los límites originales, que se volverán a redefinir en 1922 con la Ley que finalmente crea el Parque Nacional del Sud (Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno, 2013).

Comenzada la nueva década llega un personaje a la política nacional que se involucra en este movimiento conservacionista, aportando a la formalización legal del proyecto parquista. El geólogo americano Bailey Willis, arriba a Argentina en 1910 convocado por el Ministro de Obras Públicas Ramos Mejía, para que participe en el Plan de Fomento de Territorios Nacionales, específicamente en la investigación de la existencia de agua en los territorios en que se construirían las vías férreas, ya que éste estaba siendo el principal obstáculo para la concreción del programa ferroviario (Bustillo, 1999; Willis, 1988; Pesatti, 2009). Así es que, en 1911 se crea la Comisión de Estudios Hidrológicos, con Willis como Director y Emilio Frey como subdirector, la cual no sólo se limitaría a la realización de los estudios geológicos y topográficos requeridos para las instrucciones iniciales, el alcance del trabajo de dicha Comisión llega a abarcar también cuestiones económicas y de conservación, plasmado todo ello en las obras *El Norte de la Patagonia*, Tomo I y II.

Willis, ya tenía su visión entrenada en lo que a conservación se refería, por la trayectoria de su país pero más aún por haber participado en la creación del Parque Nacional Mount Rainier, traído a su memoria por la similitud entre este Monte y el Tronador (Navarro Floria, 2007; De Jong y Bessera, 2017). Todo ello conlleva a que, enseguida, cuando llega a la región del Nahuel Huapi percibiera aquello que había deslumbrado a Moreno: “El Lago NH es el rasgo principal del PN. Por su belleza y por la majestad de su naturaleza puede ser comparado con los paisajes más famosos del mundo” (Willis, 1988, p. 428); pero también percibe que el estado en el que se encontraba no se correspondía con el pretendido y lo exponía de la siguiente manera: “... las condiciones argentinas presentan ciertos problemas determinados en materia de conservación” (Willis, 1988, p. 10). Sin embargo, aquí hay que tener en claro cuál es el concepto de conservación desde el cual realizaba su evaluación:

Conservación quiere decir aprovechamiento de lo que ya ha madurado y protección de lo que aún no ha madurado, es decir que ello no debe usarse ni destruirse hasta haber alcanzado la madurez. Esto

debe aplicarse a todo lo que crece [...] las cosas que no crecen, como el suelo y las aguas, se conservan evitando su desperdicio y fomentando su más ventajoso aprovechamiento (Willis, 1988, p. 9)

Desde esta perspectiva meramente utilitarista y antropocéntrica, en el marco de sus investigaciones exploratorias, encomendada por el Gobierno para el desarrollo integral de la región, es que Bailey Willis propone la creación del Parque Nacional del Sur, para el cual elabora el primer proyecto de Ley, al mismo tiempo que diseña la ciudad industrial del Nahuel Huapi. Indudablemente Willis conocía a la perfección el plan de Moreno, y si bien le da continuidad al mismo, su propuesta se aleja del romanticismo del primero y le da un sesgo más desarrollista, tal como lo explicita:

El Lago Nahuel Huapi ha sido tema de muchas descripciones entusiásticas que ponderan la majestuosa grandiosidad de los paisajes que lo caracterizan como uno de los lagos más hermosos del mundo. El asunto es en verdad seductor y hasta merece ser objeto de una discusión económica, estando bien demostrado el valor de su belleza escénica como atractivo para el turismo y como fuente de ingreso (Willis, 1988, p. 427).

De esta manera, Willis elaboraba un proyecto de Ley del Parque Nacional de Sur, material inédito, recuperado por Bustillo en 1938 y editado recientemente por De Jong y Bessera (2017). En este completo documento establece, por un lado, los límites del Parque, que incluye las tierras establecidas en 1908 y otras adicionales que en su mayor parte son terrenos fiscales, y son determinados teniendo en cuenta las “áreas adecuadas para el recreo de los turistas”, pero también se consideran otros usos posibles del ámbito regional, por lo cual las primeras se deben restringir. Enumera la infraestructura necesaria para su desarrollo (camino, vías férreas, centros de veraneo, etc); y también plantea la necesidad de la permanencia de los “chacareros” para las obras de mantenimiento del área, es decir si bien considera que dentro de los límites existen áreas que deben ser expropiadas, se refiere a propiedades no habitadas, no a la expulsión de los pobladores, para quienes se deberán establecer condiciones de ocupación para que no se produzcan perjuicios. Por otro lado, en el artículo n° 2, se hace explícito aquello que pretendiera el precursor de dicho Parque:

...se destina al placer y bienestar del pueblo de la Nación Argentina como centro de recreo y descanso. A estos efectos han de conservarse la belleza, la tranquilidad y la salubridad [...] para mantener, tanto como sea posible, las condiciones de la naturaleza virgen, sin alterarla por otras obras artificiales que las que sean estrictamente necesarias para facilitar comodidades a sus residentes y visitantes (De Jong y Bessera, 2017, p. 21).

Contemporáneamente, Moreno desde su función legislativa, continuaba con el impulso de la conservación, proponiendo en septiembre de 1912, por un lado, el Proyecto de *Ley Parque Nacional del Sur*, en línea con lo que proponía Willis. Por otro lado, Moreno ahora comenzaba a pensar en una política más general, extendida a todo el territorio nacional y presenta junto a otros dos Diputados, Ordoñez y Etchegaray, el Proyecto de *Ley Parques y Jardines Nacionales*, alegando que era necesario detener la destrucción de la población y conservar los paisajes naturales de la Nación para las generaciones venideras, tal como venían haciendo otros países (Requeni, 1998).

También por estas fechas, el territorio de Misiones, a partir de la Ley Nacional N° 6712/1909, es incluida en la Ley de Fomento de los Territorios Nacionales N° 5559, lo cual conlleva a que se le otorgue un nuevo impulso al desarrollo de la región y se recupere aquel proyecto de Parque Nacional elaborado por Thays, el cual consistía en un relevamiento sobre los lugares en donde podían colocarse puentes y pasarelas, así como miradores, el cual es reelaborado y ampliado en 1912 (Fortunato, 2005). Mediante la Ley 6712 se declara de utilidad pública al área de cataratas, reservándose para un gran parque nacional, se promueve el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad, fomentando el desarrollo a través a actividad turística. Estos planes de conservación y turismo se fueron concretando durante los años siguientes a partir de distintas obras de infraestructura que precedieron a la final creación del Parque Nacional Iguazú (Ferrero y Pyke, 2015).

Tanto Willis, como Thays y todos los agentes estatales que, de una forma u otra participaron del *movimiento conservacionista argentino* confirmaron y reforzaron la ideología inaugurada por Moreno, basada en el *preservacionismo* de la Naturaleza bella, sobresaliente y sublime, que podría ser aprovechada y utilizada para el progreso humano, por eso también es *antropocéntrico*, es decir está centrada en el beneficio que podría obtener el hombre. En las líneas que siguen podemos confirmar cómo Willis, desde lo discursivo, colabora con la activación patrimonial de la naturaleza, iniciada por Moreno:

Diferentes naciones tienen diversas costumbres. Un Parque nacional debe desarrollarse de acuerdo con las de la nación a que pertenece. Solo podemos decir que todos sienten placer ante la belleza de las aguas cristalinas y los bosques umbrosos y experimentan una exaltación a la vista de los precipicios imponentes y de los cerros nevados. Por eso una región caracterizada por esta naturaleza se destina evidentemente a Parque Nacional. Así tenemos en los Estados Unidos los parques Yellowstone, Yosemite, del Mount Rainier y de los Ventisqueros, con varios otros menores, y así la

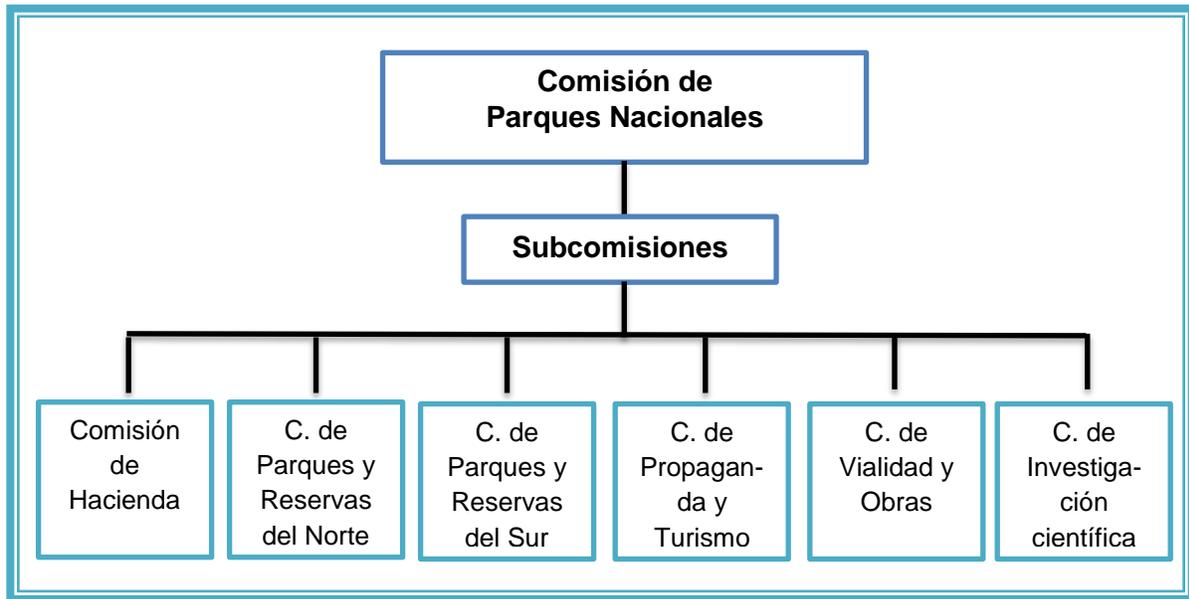
Argentina debe tener el Parque Nacional del Norte, alrededor de las cascadas del Iguazú y el Parque Nacional del Sud sobre el Lago Nahuel Huapi y El Tronador (Willis, 1988, p. 430)<sup>16</sup>.

Consolidada esta idea, a partir de los acontecimientos ya comentados, llegará finalmente en abril de 1922, el Decreto Presidencial de Hipólito Yrigoyen, mediante el cual se crea el primer Parque Nacional argentino, el Parque Nacional del Sur, que más tarde será llamado Parque Nacional Nahuel Huapi. Este decreto marca un hito en la historia, en primer lugar por ser la primera formalización legal de aquellas ideas proteccionistas precedentes, y en segundo lugar, comienza a materializarse una estrategia política que no sólo tiene que ver con la preservación de la naturaleza, sino que contribuye, como plantea Fortunato (2005, p. 335) a “la construcción de una identidad de base territorial, el afianzamiento de la soberanía en zonas de frontera y el desarrollo de regiones recientemente incorporadas al patrimonio territorial de la nación”.

Dicha formalización legal del proteccionismo se fortalecerá en la década siguiente cuando se comienza a ensayar en el marco institucional que tendrá la política de Parques Nacionales del país hasta afianzarse en 1934 con la Ley 12.103. En los primeros años de la década del '30, se comienza a avanzar en la organización y administración de estos espacios destinados a la conservación de las bellezas naturales. Primero se designó la Comisión Pro Parque Nacional del Sud por los decretos de 1931 y 1933, como la primera dependencia encargada de las tareas que hacen a la administración del único Parque creado hasta el momento; pero luego se ve la necesidad de ampliar sus atribuciones a todos los parques y reservas nacionales, considerando que ya se habían reservado las tierras de las Cataratas del Iguazú (1909) y las del Lago Fagnano (1910) con el mismo fin que las del Lago Nahuel Huapi, por lo que se la designa ahora como “Comisión de Parques Nacionales” (Fig. 18), presidida por Exequiel Bustillo. El Decreto firmado en diciembre de 1933, que crea dicha Comisión, establece que “estos parques son poco conocidos, circunstancia que conviene salvar en vista de la utilidad que representan como factores de cultura, y del beneficio que resultará para la economía nacional encauzar hacia ellos una corriente de turismo”; y para lo cual se propone una estructura conformada para tal fin. Esta tarea encomendada a la Comisión va a concretarse en parte en las etapas siguientes, aunque ya desde otro enfoque y otras cuestiones serán descartadas y reemplazadas por nuevas estrategias.

---

<sup>16</sup> El subrayado no pertenece al autor, se realiza aquí con el fin de destacar cómo se construye el patrimonio a partir del discurso.



**Figura 18** Estructura de la primera Comisión de Parques Nacionales. Fuente: elaboración propia.

Finalmente, y a modo de síntesis, vimos como en esta primera etapa se da el inicio de todo el gran proceso territorial, incluyendo la exploración, apropiación y valorización del espacio natural, que conduce a las primeras ideas conservacionistas de nuestro país y que comienza a configurar los espacios protegidos de argentina, llegando en esta primera etapa incluso a ensayar en la formalización legal de la protección. Este proceso se encuentra imbuido por lo que venía ocurriendo en Estados Unidos, pero al mismo tiempo es parte de un contexto nacional caracterizado por la búsqueda de definición del país: de su territorio, de su soberanía, de su identidad y de su modelo socioeconómico. Esta etapa marca el punto de partida, pero además dejará un gran legado que es la “ideología morenista”, a la cual, a lo largo del tiempo, una y otra vez, se recurrirá para justificar acciones y decisiones, para buscar nuevos caminos, para legitimizar la preservación o el desarrollismo, para, a fin de cuentas, abrir o cerrar “la compuerta de la protección”.

### 5.3 Conservacionismo Nacionalista

Las dos etapas siguientes se enmarcan dentro de lo que aquí se denomina *Conservacionismo Nacionalista*. La transición entre un paradigma y otro va a estar dada por la llegada de un personaje que sería clave en la historia de los Parques Nacionales argentinos, Exequiel Bustillo, gestor de toda la primera etapa de todo este período, la Institucionalización. El nuevo enfoque importado por Bustillo, va a intentar conciliar la preservación de aquella Naturaleza bella y sublime puesta en

valor en la etapa anterior por Moreno, Willis y Thays, con el Turismo. Cuestión que ya se venía anunciando, pero ahora es considerado el principal factor de desarrollo regional, desarrollo y progreso que devienen como la meta perseguida desde la Institución a cargo de los Parques Nacionales. En este afán de sintetizar en un mismo espacio, el espacio natural, los objetivos de preservar y desarrollar, es donde comienza la combinación y superposición de ideas, valores, acciones y decisiones disímiles que permiten caracterizar a todo este período como ecléctico.

Ya no hablamos de preservacionismo, donde el centro estaba puesto en la reserva de porciones de la naturaleza prístina, aunque se reconocía el beneficio psico-espiritual que representaría para las personas, y por eso antropocéntrico; sino que ahora, lograda la formalización legal de esa preservación a través de la creación de un área protegida, permitía ir más allá y diseñar un proyecto para esos espacios; el camino elegido fue el desarrollismo. Determinado éste por el contexto nacional, donde el país se encontraba en una transición de un modelo económico a otro, la Gran Guerra había producido una reformulación de las economías de la mayoría de los países. Ahora el modelo Agroexportador de Argentina iría derivando cada vez más en un modelo caracterizado por la industrialización interna, modelo que debía al igual que el anterior responder a los deseos de Progreso y Modernización que se pretendía para el país. Así en la *década bustillista* el objetivo principal era el desarrollo de las regiones donde se encontraban los Parques Nacionales, y es así que se fortalece la idea de la Naturaleza útil, y el turismo se convierte en el medio para efectivizarla. Luego, en la etapa posterior, enmarcada en importantes cambios políticos, dados principalmente por la implantación del Estado de Bienestar y la política social peronista, comienza a expandirse la política proteccionista, adquiriendo un mayor alcance, tanto social, territorial, como económico. Se incorporan nuevas visiones y concepciones producto de este nuevo proyecto de país y del contexto internacional. Todo ello hace que, durante estos dos períodos, la política de Parques Nacionales comience a diversificarse y al mismo tiempo permita acompañar estrategias políticas relacionadas con la problemática de la consolidación del Estado nación argentino (Fortunato, 2005, p. 334):

- dominar efectivamente vastas extensiones territoriales en posesión de grupos indígenas;
- solucionar diferendos limítrofes suscitados por las pretensiones territoriales de nuestro país y otros Estados Naciones vecinos;
- montar un andamiaje jurídico para el ejercicio del control territorial;
- construir un dominio social para la nación mediante el ejercicio de funciones anteriormente asumidas por particulares, instituciones sociales u otras jurisdicciones político-administrativas;
- configurar una identidad colectiva nacional como forma de cohesión social;
- integrar las economías locales a una economía nacional e insertarlas;

- responder a políticas internacionales de conservación y cumplir con la ratificación, al menos en papel.

En suma, durante las dos etapas que se dan bajo el enfoque del conservacionismo antropocéntrico, se da continuidad, y principalmente se concretan, muchas cuestiones propias del periodo anterior, pero también otras se dejan de lado o se reformulan, y además se producen innovaciones, que en su conjunto van configurando esta política en análisis. No hay un reemplazo de ideas por otras, sino que viejas y nuevas ideas se complementan para formar un todo aplicable a las nuevas situaciones. Para conocer cuáles han sido estas continuidades/discontinuidades e innovaciones es necesario adentrarse en cada una de estas etapas que se vienen mencionando, y así comprender por qué nos permiten hablar de un *conservacionismo ecléctico*.

### **5.3.1 Institucionalización de la Protección, en el contexto de la consolidación nacional (1934-1944)**

Para poder comprender esta segunda etapa de la política de Parques Nacionales, ineludiblemente, es necesario hacer referencia, nuevamente, a un personaje clave que se involucra enfáticamente en el *movimiento conservacionista argentino*. Como se mencionara en páginas anteriores, las instituciones son creaciones humanas, reflejan la idiosincrasia de las personas que la conforman; y es especialmente en esta segunda etapa dónde esto se puede notar claramente. La institucionalización del conservacionismo en Argentina es fruto del personalismo del señor Exequiel Bustillo, por lo cual se hace imprescindible analizarla en relación a su fundamento ideológico y su forma de proceder, que no sólo conducirá al afianzamiento de la idea parquista de aquellos visionarios, sino que logrará consolidar la política de áreas protegidas argentina, definiendo la Institución competente, sus objetivos, su autonomía y fundamentalmente el marco normativo; persistiendo muchas de estas cuestiones hasta el día de hoy.

Exequiel Bustillo, un abogado de la clase aristocrática porteña, llega a la región del Nahuel Huapi en 1931 con el simple objetivo de cumplir con la promesa de visita a su amigo Luis Ortiz Basualdo, quien le había hablado de las maravillas de estas tierras y lo había invitado a hospedarse en su espléndida casa en la península Huemul (Bustillo, 1999). Es decir que, como el mismo Bustillo se autodefine, llega al Nahuel Huapi en condición de “turista entusiasta” (Bustillo, 1972) y no como un naturalista o ambientalista preocupado por la protección de la naturaleza. Bustillo traía consigo un importante acervo de experiencias vividas tanto en países del primer mundo, como en la gran

ciudad de Buenos Aires; pese a ello los paisajes con los que ahora se enfrentaba no dejaron de maravillarlo, así como tampoco dejó de sorprenderle el estado de las cosas, la realidad que se vivía en estas zonas alejadas de Buenos Aires. Todo ello despertó en él el rápido anhelo del “progreso”, que había visto en sus anteriores destinos, para estas latitudes. Anhelo que luego, ya siendo propietario de una magnífica parcela frente al Lago, e interesado por los problemas locales, se convertiría en su gran empresa. Su mayor preocupación era el riesgo que corría la soberanía e integridad nacional a causa de la desidia y el desgobierno de los últimos tiempos, produciendo tal estado de abandono en el que se encontraba toda la región. Tal es así que enseguida, recurriendo a sus contactos políticos, comenzó a gestionar recursos y medidas para el avance de su tierra adoptiva (estaciones radiotelegráficas, construcción de caminos, impulso al ferrocarril, entre otras). Este incipiente involucramiento de Bustillo en los problemas de la región del Nahuel Huapi, le otorga el reconocimiento que lo llevará a ingresar en el ámbito de Parques Nacionales como miembro de la Comisión Pro Parque del Sur primero, y luego como Presidente de la Comisión de Parques Nacionales, a pesar de su desconocimiento específico en materia de conservación. Bustillo no era idóneo en áreas protegidas ni en conservación pero sí conocía las necesidades regionales y estaba bien convencido que era urgente actuar en pos de nacionalizar y ocupar una frontera sobre la que se ejercía una soberanía nominal (Bustillo, 1999). Es decir, que su entusiasmo patriótico, y no un mero interés por la preservación y la protección de los espacios naturales, fue el móvil fundamental que caracterizó el ingreso de Bustillo en la política de Parques Nacionales. Esto podría ayudar a comprender el eclecticismo de su gestión, tal como él mismo la define.

La obra de Bustillo comienza *ipso facto* de su incorporación a la Comisión Pro Parque del Sur, con la elaboración del anteproyecto de ley, ya que “se necesitaba un instrumento ágil, eficaz y con amplio campo de acción y autonomía” (Bustillo, 1999, p. 91) para poder “moverse”; para lo cual se basaría en las leyes de Parques Nacionales de Estados Unidos y Canadá. Así, en 1934 se promulgó la emblemática Ley 12103 de Parques Nacionales, que crea la Dirección de Parques Nacionales (en adelante DPN) y los Parques Nacionales de Nahuel Huapi –antes del Sur- e Iguazú; y la cual se convertirá en la base legal de la política proteccionista de Argentina. Mediante esta Ley, que mucho se parecía a un decreto reglamentario por su grado de detalle y alcance, se logra la Institucionalización de la protección en nuestro país, es decir se formaliza y efectiviza la patrimonialización de estos territorios como espacios protegidos. Ahora ya no sólo se trataba de meros anhelos y proyectos sino que ya se contaba con el motor, el instrumento de acción. La principal característica de esta normativa es la autonomía que le otorga a la Institución, había sido creada para dar libertad e independencia de acción, por tal motivo su parte central está dada por las

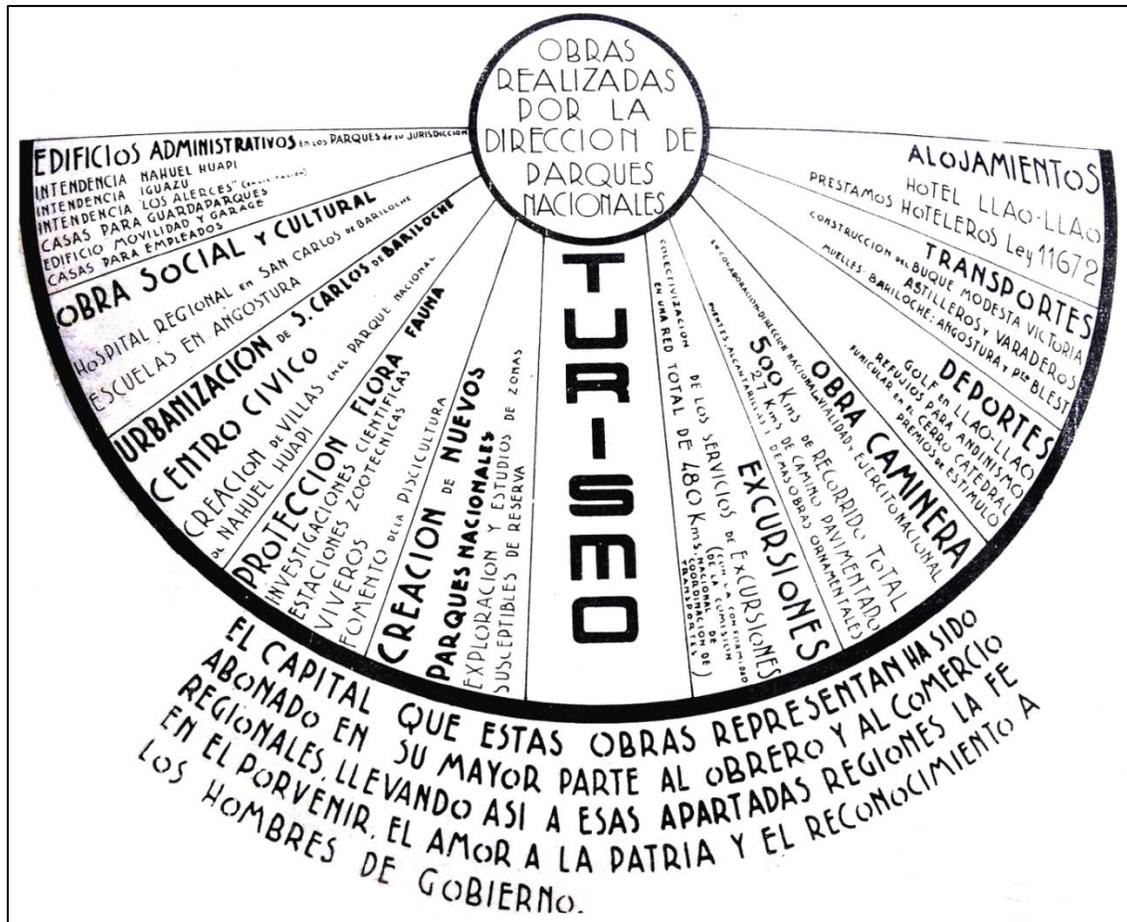
atribuciones de la DPN, lo cual permite hablar de una Ley permisiva desde el punto de vista Institucional.

La figura 19, muestra los principales aspectos de la política de Parques Nacionales en la época de Bustillo. En materia de conservación la extraordinaria belleza seguía siendo el principal motivo para destinar porciones del territorio nacional como espacio protegido, por eso, el foco de preservación estaba puesto en la fisonomía, especialmente de los Bosques. Pero también se debe tener en cuenta el lugar central que ocupó la soberanía, como criterio para la creación de espacios protegidos, durante esta etapa. Además de Nahuel Huapi e Iguazú, para los restantes Parques creados en la década del 30 – Perito Moreno, Alerces, Lanín y Glaciares- se destinaron comisiones de exploración específicas con el objetivo de efectuar el reconocimiento de regiones fronterizas ponderadas desde el punto de vista de la defensa nacional (DPN, 1936). No obstante, también se suma otra razón: el “interés científico”, que puede ser entendido como una consecuencia de la influencia del contexto internacional donde ya se comenzaba a entender que no sólo las bellezas escénicas eran factores clave de protección sino también la flora y la fauna, plasmado esto en la Convención de América, llevada a cabo en Washington en 1940.

El fin último, explícitamente declarado era el uso y goce de la población (Ley 12105/34). Como se advierte, el criterio seguía siendo el mismo que la etapa anterior aunque ahora se pondría mayor énfasis en el desarrollo, pasando la preservación a un segundo plano. El objetivo estaba puesto en el progreso y la civilización de la región, por tal motivo todas las medidas que se tomaban estaban orientadas a “infiltrar en la Patagonia el espíritu de progreso que caracteriza a otras zonas de la República” (DPN, 1935). Para esto fue necesario un plan estratégico, que imbuido por un fuerte sentido nacionalista, consistió por un lado en el poblamiento de la región, por eso la creación de villas y poblados en torno a los parques nacionales que decisivamente fueron creados en territorio de frontera, la construcción de vías de transporte y comunicación con el resto del territorio nacional y el desarrollo de obras públicas para el bienestar de la población.



al proceso de turistización de los espacios protegidos, que en el caso de Nahuel Huapi la comunidad local ya había comenzado “artesanalmente” a promover décadas atrás (Navarro Floria y Vejsberg, 2009). Los espacios protegidos, desde el mismo Estado, son preparados y ordenados para recibir corrientes turísticas, y además se destinan importantes recursos para propaganda, considerada “una faz importante” para difundir el conocimiento de su existencia y encauzar hacia ellos la corriente de turistas (DPN, 1937).



**Figura 20** La centralidad del Turismo en la Política de Parques Nacionales de Bustillo.  
Fuente: DPN. (1938). Obra Pública Cultural y Turística realizada en los Parques Nacionales

La ejecución de este plan de desarrollo regional y soberanía nacional, desde una institución y desde un marco legal que por naturaleza son ambientales, es la razón por la cual hoy, y desde las concepciones vigentes, se juzgan como serias contradicciones a las medidas y acciones llevadas a cabo por Bustillo. En la figura 21 se presenta un ejemplo de aquellas situaciones contradictorias y paradójicas que se dieron en la presente etapa. Sin embargo, para comprender su obra, debe tenerse en cuenta el fundamento ideológico que la sustentaba. Estaba imbuido por las ideas de

emblemáticas figuras de la política Argentina tales como Roca y su controvertido proceso colonizador, la premisa alberdiana “*Gobernar es poblar*”, y el principio clásico de Avellaneda “dentro de la Nación nada hay superior a la Nación misma” (Fortunato, 2005; Bustillo, 1999, Bustillo, 1972), las cuales le permitían justificar sus medidas, más de una vez criticadas, por quienes serían llamados ortodoxos por el mismo Bustillo.

### *Principio rector*

*“Conservar la naturaleza en su estado virgen, preservar la belleza del paisaje y procurar el rápido acceso del pueblo constituía, sin duda, nuestra función legal”* (Bustillo, 1999, p. 14).

#### *Situaciones paradójicas*

1. Pese al estado virgen, natural, de las cosas que se pretendía conservar, se introdujeron distintas especies exóticas, vegetales y animales, justificada por la “exigüidad de variedades y pobreza de las existentes” (DPN, 1935).
2. Si bien el paisaje deslumbraba por su belleza natural, fue necesario “embellecer” los bosques, mediante la reforestación artificial y su “limpieza” (extracción de árboles caídos y madera muerta), por las “tremendas injurias” que había sufrido en tiempos de ocupación discrecional e incontrolada
3. La explotación forestal con “criterio técnico” fue compatible con los objetivos de preservación del paisaje.
4. En el marco de la política de poblamiento se justificó el loteo y la venta de tierras fiscales a privados especialmente con alto poder adquisitivo, pero por otro lado se avaló el desalojo de “intrusos” que no convenían a los intereses de la nación.
5. El desarrollo regional pretendido para el pueblo llevó a impulsar al turismo como único medio, erradicando las actividades tradicionales.
6. Se abogaba por el rápido acceso del pueblo, sin embargo el turismo de elite, es decir el del “visitante culto”, fue el promovido por su política.

**Figura 21** Eclecticismo bustillista. Fuente: elaboración propia

Bustillo mismo tenía muy en claro que su política no era meramente conservacionista, y por tal motivo, a modo de defensa, la llama escuela ecléctica o realista, contrastándola con las ortodoxas. En este sentido, entendía que las escuelas eclécticas son aquellas que tratan de adaptar la teoría a soluciones prácticas en beneficio público, admitiendo matices en la conservación de acuerdo con el interés nacional. Así la conservación más que con un “respeto religioso del paisaje”, puede coincidir con la explotación de una mina, el aprovechamiento industrial de una caída de agua o la radicación

de propietarios, si es que de esa manera se logra un beneficio superior para la Nación. En contraposición, sostiene que para los ortodoxos la conservación de naturaleza intangible y en sus formas primitivas, excluye todo aprovechamiento económico y reduce al mínimo el contacto con el hombre, convirtiendo así a los Parques Nacionales en santuarios (Bustillo 1999; Bustillo, 1972). Este antagonismo entre enfoques, no se ha dado únicamente a nivel teórico sino también a nivel institucional y gubernamental, por tal motivo se puede ver como a lo largo de la historia se pueden identificar medidas y políticas correspondientes a una o a otra. Según Bustillo, el turismo en los Parques Nacionales y cierta tolerancia por la explotación de determinados recursos naturales, son la victoria de los eclécticos; y en etapas siguientes veremos la predominancia de la escuela ortodoxa.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se puede establecer el grado de similitud entre la política implementada por Bustillo y la de Pinchot en EEUU, quien como se mencionara en los primeros capítulos de esta tesis, entendía a la conservación como el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Corriente que también fue institucionalizada a través del establecimiento de Forest Service, en el país del norte y luego sirvió de modelo a otros países, como es nuestro caso. Existen numerosas evidencias de que Bustillo en varias oportunidades se guió por la experiencia de aquel país para luego replicarla acá, por mencionar algunas: la Ley 12103, los reglamentos contra incendios, de caza y de pesca, y el viaje de Ortiz Basualdo, a los parques nacionales de EEUU y Canadá, en 1937 con el objetivo de recoger experiencias y observaciones para ser aplicadas al flamante sistema de Parques Nacionales (DPN, 1937).

Queda de manifiesto que toda la obra de Bustillo en los Parques Nacionales, sin duda alguna fue posible gracias a su tenacidad y su espíritu patriótico, con el cual se puede estar de acuerdo o no, pero que a pesar de las distintas trabas burocráticas y políticas, fue lo que le permitió concretar muchos de los ejes trazados. No obstante hay un elemento clave con el que Bustillo siempre contó, que no se puede dejar de mencionar, esto es el presupuesto requerido para ejecutar un plan de tal magnitud. De hecho, cuando a fines de la década del '30 comenzaron los problemas financieros a causa de la crisis general por la que pasaba el país y el mundo entero a causa de la Segunda Guerra Mundial (DPN, 1939,1940, 1942); y frente a las exigencias de los nuevos parques nacionales, los préstamos de la Repartición para hoteles, que se había impulsado como respuesta al creciente turismo y la necesidad de conservación de todo lo realizado hasta el momento, la DPN entraba en una situación muy crítica, que lleva a Bustillo a presentar su primera renuncia en el año 1942, la cual no fue aceptada. Un año más tarde, cuando la crisis financiera parecía haber sido superada, la complicación vendría por otro lado, esta vez la situación era más grave: el país nuevamente había

sufrido un golpe militar, encabezado por el G.O.U (Grupo de Oficiales Unidos). El descontento de Bustillo con el gobierno militar fue inmediato, y se potenció más aun con la decisión de anexar la Dirección de Turismo (Dec. N° 12.380/43), considerada por Bustillo como “una de esas tantas direcciones de turismo que [...] no tienen otro rol que estorbar a Parques Nacionales, ubicarse en el presupuesto, con mucho congreso declamatorio y buenos viajes a costa del erario público” (Bustillo, 1999). Estos hechos, sumado al resentimiento creciente que le generaba ser funcionario de un gobierno militar, desencadenaron la renuncia definitiva y el fin de la obra bustillista.

Bustillo se retira de la Institución pero deja como legado su gran obra, la cual será el basamento de todo el futuro de Parques Nacionales. Fue el arquitecto de la política proteccionista de Argentina, construyó los cimientos que a pesar de las distintas remodelaciones impuestas por las circunstancias y el tiempo, emergerá en los posteriores períodos. A partir de este gran legado permitió concretar la misión encomendada a la Nación por parte de Francisco Pascasio Moreno y aún más: convertirla en política de Estado. Sin perder de vista la idea originaria del Perito, se centró muy especialmente en las ideas de progreso, aprovechamiento y colonización abogadas por el precursor (Bustillo, 1999), que también consideraba que sería para el uso del visitante, pero seguramente, sin siquiera imaginarse el grado de desarrollo que alcanzaría. A pesar de tener el respaldo del padre de los parques nacionales para la ejecución de su plan desarrollista, no se libró de enardecidas críticas, en relación a la propiedad privada, al impulso de un turismo elitista y al pretendido modelo europeizante, que serán los aspectos a corregir en el período siguiente, durante los primeros años de la Revolución y el Peronismo.

La gran herencia de este período institucionalista, serán justamente el marco normativo y la arquitectura institucional, que a pesar de las numerosas reestructuraciones sufridas, ha logrado superar los distintos avatares políticos y económicos, llegando a hacer hoy día uno de los organismos públicos más legítimos y estables de nuestro país. Una institución de tipo centralista y jerárquica, que si bien fue funcional a las circunstancias de la época, con el cambio de paradigmas se convertirá finalmente en un obstáculo para su propia función.

Finalmente, los parques nacionales serán de ahora en más, no sólo patrimonio natural e instrumentos de progreso humano como lo pretendiera el Perito Moreno, sino que devienen en espacios políticos estratégicos, adaptables a distintos modelos de Gobierno, tal como queda a la luz durante todo el período del conservacionismo nacionalista, sirviendo a dos facetas del mismo

proyecto: soberanía nacional y desarrollo regional primero e identidad nacional y justicia social luego.

### **5.3.2 Extensión y redefinición de la política de Parques Nacionales, en búsqueda de la identidad nacional y la justicia social (1945-1955)**

Instalado el Gobierno Militar, comienza a erigirse una de las figuras políticas más emblemáticas de Argentina, el General Juan Domingo Perón, y junto con él un modelo de país que trastocaría cada aspecto de su desarrollo, incluidos los Parques Nacionales. El General Perón entra en la escena política a través del GOU, del cual era miembro y es la vía que le va a permitir ocupar cargos estratégicos: primero en el Ministerio de Guerra y en la Secretaría de Trabajo y Previsión, y como Vicepresidente luego. Poco a poco, irá adquiriendo cada vez mayor poder, aumentando su influencia y proyectando políticamente su futuro. En el año 1946, cuando las elecciones eran ineludibles y luego de una compleja encrucijada, Perón finalmente llega a la Presidencia (Rapoport, Madrid, Musacchio y Vicente, 2003). Desde allí desplegará todo su proyecto político orientado a otorgarle al país “el orden, la justicia y la libertad perdida en la Década Infame”, sustentado, esencialmente, por la ya conocida política de tipo social y benefactora.

En este contexto, y como se expuso más arriba, con la llegada de los militares al poder, la Repartición a cargo de los Parques Nacionales, sufre la primera gran reestructuración, a partir del anexo de la Dirección Nacional de Turismo a la DPN. Este nuevo rumbo, se consolida con el Decreto N° 9.504 del año 1945, el cual dispone que Parques Nacionales funcionará como Administración General de Parques Nacionales y Turismo (AGPNT), extendiendo las facultades de la misma a través del Art. 5°, el cual establece que además de las atribuciones que le confiere la Ley N° 12.103, deberá difundir dentro y fuera del país los atractivos turísticos, fomentar la realización de viajes, dentro de la República, cuyos beneficiarios sean especialmente los obreros, y establecer colonias y campamentos de vacaciones en el territorio del país. Además declara Parques Nacionales a la Reservas, creadas en la gestión Bustillo: Lanín, Los Alerces, Los Glaciares y Francisco P. Moreno; y crea el Parque Nacional Laguna Blanca.

Esta Institución renovada, tanto en su estructura como en sus funciones, será la base desde la cual Perón, en sus primeros años, ejecutará una *política extensiva* de Parques Nacionales, de neto corte nacionalista; manifiesto en sus diferentes aspectos. Extensiva territorialmente, en sus objetivos, en sus criterios de conservación, y extensiva en sus beneficios. En las páginas que siguen se presentan

las principales particularidades de ésta política que forma parte del período denominado *Conservacionismo Político*, y al mismo tiempo representa una etapa de transición, permitiendo comprender el paso de un paradigma a otro.

### **5.3.2.1 Principios rectores: la identidad nacional y la justicia social (1945-1950)**

La etapa anterior había estado centrada en consolidar definitivamente los espacios de frontera, que luego de un gran esfuerzo se convirtieron en territorio nacional. En este marco los parques nacionales se convirtieron en la principal estrategia de territorialización y el turismo en el medio para alcanzarla, ya que permitiría lograr el desarrollo socio-económico, condición *sine qua non* para dicho proceso. Por eso los Parques y Reservas fueron localizados en la frontera, especialmente con Chile. Superada esta etapa, cuando la soberanía nacional ya no corría peligro, el Gobierno peronista entendió que era necesario asegurar la integración de todos los argentinos. En esta realidad política, caracterizada por la búsqueda de la Nueva Argentina, se instrumentaliza a los Parques Nacionales en los procesos de conformación de identidad nacional (Carreras Boallo, 2012), es decir, nuevas metas nacionalistas se le imponen a los espacios naturales protegidos. Se debe notar la distinta tonalidad que va adquirir el nacionalismo en una y otra etapa, en la primera el centro estuvo puesto en el territorio y en la segunda en el pueblo que lo constituye.

Los Parques Nacionales, en tanto reservorios de fauna y flora autóctona, son propuestos por el peronismo como medios para conocer y reconocer como propia a la Argentina, y así generar el sentido de pertenencia que posibilita la unidad nacional. Asociada a esta búsqueda de una identidad nacional vinculada a la geografía, se encuentra el concepto de representatividad (Carreras Boallo, 2012). No eran suficientes los Parques y Reservas en jurisdicción de Territorio Nacional, sino que también fue necesario que cada provincia contara con un lugar atractivo con el cual identificarse. Así durante la gestión Peronista, se va a emprender un nuevo proceso de atraktividad extendido, excediendo a los espacios naturales. De esta manera, la AGPNT en 1950, publicó la obra *Visión de Argentina*, la cual estaba destinada a divulgar todas las singularidades del país: paisajes naturales, edificios históricos, escenas folclóricas, como así también el desarrollo económico alcanzado. El imperativo máximo era: “decir o mostrar algo lindo, atractivo, de cada provincia” (Troncoso y Lois, 2004, p. 286). Empero, el fin último de la obra no consistía únicamente en la divulgación, la propuesta transversal era fomentar el turismo en todo el país ((Troncoso y Lois, 2004), y que éste sea accesible a todos los argentinos.

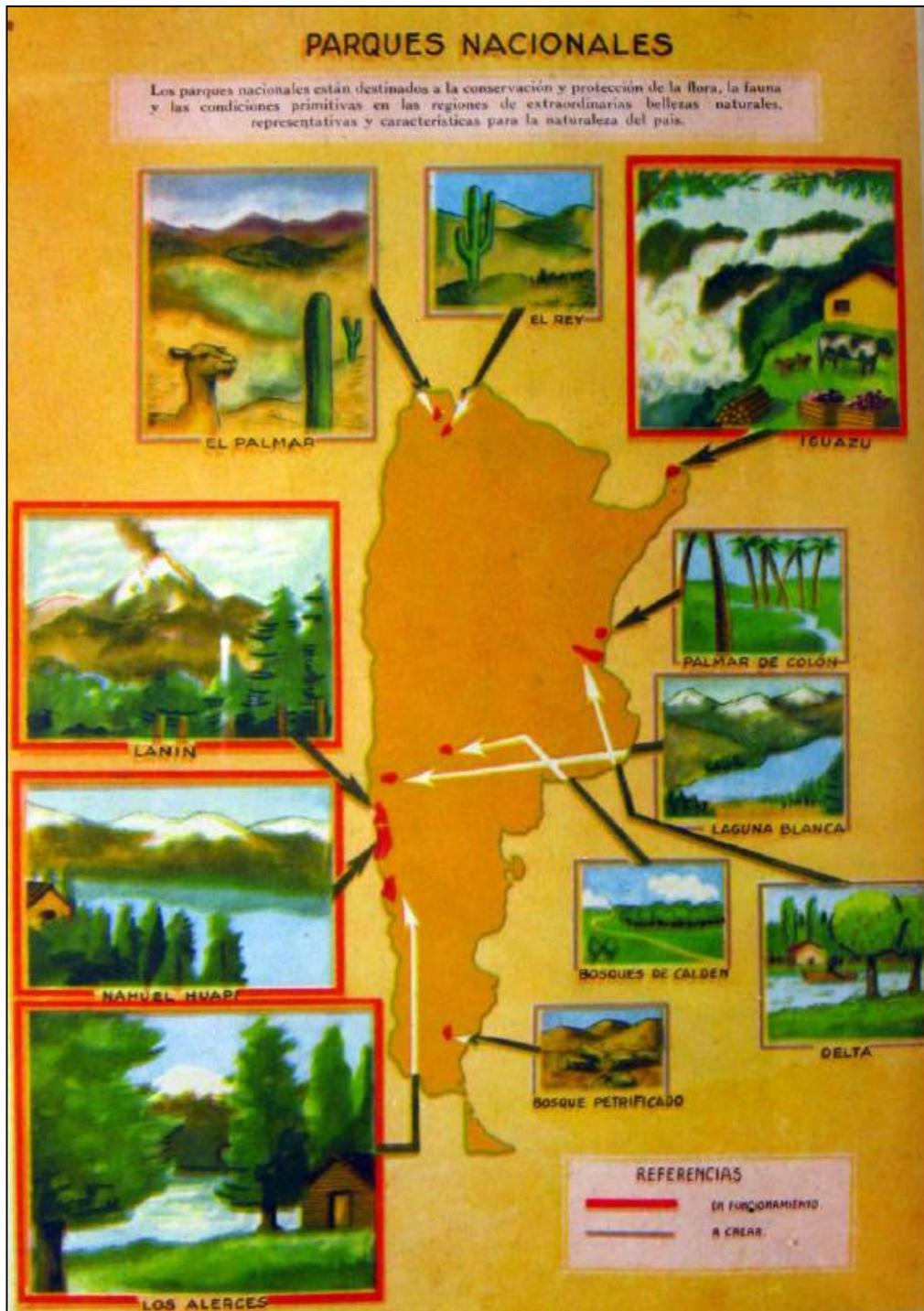
La accesibilidad a los parques nacionales y el resto de los atractivos turísticos, es otra de las innovaciones del peronismo que permite hablar de una política extensiva de Parques Nacionales. El turismo pasa a ser un instrumento para lograr la justicia social pretendida por el peronismo, pero para esto era necesario poner las bellezas de la patria al alcance de todo el pueblo, aquellos lugares que antes eran disfrutados por la oligarquía como era el caso del PNNH, y también los sitios recientemente incorporados (Troncoso y Lois, 2004). La AGPNT va a cumplir un papel protagónico en todo este proyecto político. Teniendo como antecedente a la DPN y su política turística nacional sistemática, aunque aplicada en una jurisdicción circunscripta en lo geográfico, va a desplegar una política muy activa en organización y gestión del turismo (Piglia, 2010), pero ahora extendiéndose a todo el país, teniendo como principios rectores la identidad nacional y la justicia social.

El turismo social o popular se convierte así en una de las mayores preocupaciones de la Repartición, teniendo como meta “facilitar el conocimiento de las bellezas de nuestro suelo a todos los argentinos, sin distinción de clases sociales” (AGPNT, 1947, 1949). Como establece Piglia (2012, p. 9) “la democratización del ocio fue uno de los elementos centrales de la “democratización del bienestar” que el peronismo propuso como una de sus bases fundamentales”; por tal motivo, y como se deja expuesto en las Memorias correspondientes de los años aquí analizados, la AGPNT estuvo a cargo de importantes empresas tendientes a cumplir tal ambicioso plan: la construcción de nuevos lugares turísticos a través de la hotelería estatal y las colonias de vacaciones; la facilitación del turismo en los parques nacionales que implicó el adoctrinamiento de la sociedad, la organización de campamentos y la puesta en marcha del sistema de viajes colectivos mediante paquetes turísticos subsidiados, especialmente a los Parques Nacionales Nahuel Huapi e Iguazú; las visitas de escolares del interior a Buenos Aires; los subsidios a organizaciones civiles e instituciones educativas para el fomento de actividades recreativas, la creación de espacios verdes en las ciudades que funcionen como campos de recreo, entre otras. Por otro lado, también desde la AGPNT se llevaron a cabo distintas acciones y obras para el mejoramiento de la calidad de vida de los empleados de Parques Nacionales y de la comunidad local toda. Se produjo el aumento de los salarios de los empleados y la construcción de sus casas. Así también se realizaron distintas obras –escuelas, caminos, iglesia– para beneficio de la población que residía en los Parques.

Más allá de la labor turística encomendada, la AGPNT no dejó de atender las cuestiones relacionadas con la conservación. En este sentido, y como manifestación de la política extensiva de la época, se llevó a cabo un importante accionar en materia territorial. La idea de que los parques nacionales son propiedad del pueblo (Piglia, 2012) se materializó mediante la sanción de la Ley

13444/1948 que declara de utilidad pública a las tierras de propiedad particular existentes en los Parques Nacionales, producto de la orientación política de la etapa bustillista, donde él mismo se convirtió en propietario. Esta medida que derivó en la expropiación de grandes propiedades en el interior de los Parques, fue considerada de gran importancia para el Gobierno, por un lado extendía la jurisdicción de los parques, y por otro permitía hacer efectivo el acceso del hombre de ciencia, del turista, y del pueblo en general, a todos los lugares de los parques nacionales, incluso a aquellas zonas que antes se encontraban restringidas por estar en manos de privados (AGPNT, 1949). Al mismo tiempo, la lógica conciliatoria del gobierno peronista busca lograr acuerdos con pobladores y comunidades originarias, por lo que prácticamente no se producirán expulsiones de pobladores e inclusive se otorgaron algunos títulos definitivos de propiedad a través del Dec. 11.275 (Bessera, s.f.). Claramente, mediante estas acciones se deja en evidencia el fuerte interés por reivindicar a los sectores de la sociedad más desfavorecidos en épocas anteriores, como parte de la justicia social pretendida para el país.

Por último, también la política extensiva alcanzó los criterios que se utilizarían para la creación de nuevos parques nacionales. En los años del peronismo ocurre un notable cambio de visión y objetivos conservacionistas; se deja de declarar la belleza escénica como único criterio de protección y comienzan a aparecer nuevas justificaciones asociadas con términos ecológicos, tales como “ambientes típicos”, “aspectos fisiográficos”, “fauna autóctona”, “representatividad”, entre otros. Es así que se van a fomentar las investigaciones biológicas con el fin de conocer el valor científico de la Naturaleza, y que este conocimiento sea el que sustente los proyectos de creación de nuevos Parques Nacionales en todo el territorio (Bessera, s.f.; AGPNT, 1947, 1950). En la Memoria General correspondiente al año 1947 se declaraba en relación a la labor conservacionista, que ésta “se ha encaminado en forma estricta al estudio de las medidas necesarias para una mejor aplicación de la política de protección, y al reconocimiento técnico detallado y afín en aquellas regiones” (AGPNT, 1948, p. 11). Desde esta perspectiva, se convocaron a distintos profesionales –entre ellos botánicos y geólogos- para llevar a cabo estudios en diferentes regiones de Argentina con el objeto de determinar las posibilidades de crear nuevos Parques Nacionales. Como resultado de dichos estudios se propusieron siete nuevos Parques (Fig. 22), que como se puede constatar dejan de estar ubicados en las zonas de frontera, para extenderse por todo el territorio, respondiendo por un lado a una nueva política donde el centro estaba puesto en la representatividad biogeográfica y nacional; pero también, no se debe dejar de mencionar, que conciliaba con lo establecido en la Convención de América para la Protección, la cual se había ratificado pocos años atrás.



**Figura 22** La extensión territorial de los Parques Nacionales en el peronismo.  
Fuente: La Nación Argentina Justa, Libre y Soberana (1950, p. 456)

### **5.3.1.1 Escisión institucional: afianzamiento de la labor conservacionista (1951-1955)**

Dentro de esta etapa peronista, se va a producir un cambio de dirección en la política de Parques Nacionales, que no se debe pasar por alto ya que permite comprender la transición hacia el nuevo paradigma de los años siguientes. A partir del año 1951 la función de la Institución va a reestructurarse nuevamente para ir cumpliendo un rol cada vez más conservacionista y perdiendo paulatinamente la centralidad ocupada antes por el turismo. Desde un enfoque biologicista, se va a comenzar a otorgarle a los Parques Nacionales otra misión, otro valor, por tal motivo es que puede ser entendido éste como un sub-período de transición entre los primeros años del peronismo y el nuevo paradigma ultra proteccionista.

El hecho que va a marcar este cambio de dirección, es la escisión de la Repartición, a partir de la cual Parques Nacionales, y más precisamente la Conservación, va a quedar desvinculada, al menos formal e institucionalmente, del turismo por muchos años. La nueva Dirección de Parques Nacionales, a cargo del Cnel. Ramírez vuelve al área de Agricultura; y la Dirección de Turismo, dirigida por Irusta, al Ministerio de Transportes. “La política de Parques Nacionales quedó en adelante despegada del turismo y de la preocupación por su democratización y se concentró en el conservacionismo” (Piglia, 2012, p. 16). Esta división podría deberse, según Piglia (2012), teniendo en cuenta el argumento oficial, al éxito alcanzado por el turismo, lo que hace que su vinculación con Parques resultara incompatible o, siguiendo a Scarzanella (2002), los cambios acaecidos pudieron deberse a la búsqueda de prestigio internacional a partir del conservacionismo de Parques, ya que por esos años Argentina había lanzado una Campaña Latinoamericana para la Protección de la Naturaleza y la Conservación de los Recursos Nacionales, siguiendo las indicaciones de la Unión Panamericana y de la conferencia internacional (Lake Success, 1949) organizada por la Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza (creada en 1948) y de la UNESCO. La realidad, es que si se analiza en un contexto amplio y bajo la luz de lo acontecido en el turismo, se podría establecer que ambos argumentos son válidos, respecto al turismo veremos en el capítulo correspondiente a su evolución, que es a partir de esta época donde su función comienza a cambiar y con ella toda su administración. Por otro lado, en el periodo siguiente se puede comprobar que finalmente se va a producir el cambio de paradigma de conservación y en este escenario mucho tuvo que ver la influencia del contexto internacional.

A fin de cuentas, efectivamente la política de Parques, al igual que la política turística toma otro rumbo, y esto se hace visible a partir de 1953 cuando la Institución queda bajo la administración del

Ing. Agrónomo Tortorelli, quien promoverá la tecnificación y cientificidad del proteccionismo en Argentina. Por medio de la Res. N° 4720-C, se crea dentro de la Administración General de Parques Nacionales el Departamento de Conservación de la Naturaleza, otorgándole a la Institución “mayor amplitud al aspecto técnico”. En dicha Resolución se argumenta que:

Superada la etapa de construcción a gran escala de hoteles, caminos y demás servicios para el funcionamiento de la Repartición, corresponde ahora impulsar la finalidad específica de su creación, imprimiéndole una orientación proteccionista y conservacionista (AGPN, 1954, p. 5).

Desde esta nueva perspectiva, si bien se reconoce la importante función turística que han cumplido los Parques Nacionales, se señala que no siempre debe prevalecer el sentido estético en los espacios a protegerse sino que en muchos casos deberá primar el valor científico y las leyes biológicas; y bajo este mismo criterio se considera que tampoco deberán ser demasiados extensos, sino que bastan unas pocas hectáreas, que sean representativas de las formaciones, o involucren las especies vegetales o animales, que se deseen proteger y perpetuar (Dimitri, 1954). Como se puede notar el criterio de conservación cambió radicalmente y por lo tanto también la función de los Parques Nacionales. En relación a esto se explicitaba claramente:

En general se interpreta que los Parques Nacionales, con sus panoramas extraordinarios, están destinados solamente al turismo. Este, si bien tiene importancia recreativa, no es la finalidad esencial de esas reservas naturales, ya que, paralelamente a su objetivo social, hay otros, principalmente los de protección a la naturaleza en su forma integral, pudiendo existir asimismo reservas o parques nacionales con el único propósito de defender la fauna, la flora y la gea sin ningún atractivo turístico (Dimitri, 1954).

Desde esta visión de la conservación, no sólo sería necesario centrarse en las investigaciones científicas con el fin de conocer las leyes biológicas para proteger y perpetuar sus productos, será indispensable también crear conciencia nacional, es decir lograr que el pueblo se apropie de dicho conocimiento ya que además de los Gobiernos, es éste el que, esencialmente, debe velar por las riquezas naturales (AGPN, 1954). Así, con el motivo de “acrecentar en la opinión pública el ideal de conservación y protección”, fue creado el Departamento de Protección de la Naturaleza, se realizaron las Primeras Jornadas de Parques Nacionales, se comenzaron a celebrar las Fiestas de la flora, de la fauna y de la selva y se promovió desde el 2° Plan Quinquenal la investigación científica.

La utilidad económica ya no ocupaba la centralidad de la política de Parques Nacionales, sino el valor científico. La belleza estética cedió su lugar a la representatividad biogeográfica como criterio de protección. Las amplias zonas de frontera dejaron de ser los únicos espacios plausibles de ser protegidos. El turismo dejó de ser el único medio que permitiría conocer y valorizar la riqueza natural del territorio argentino.

Las páginas anteriores nos muestran que los años del peronismo, fueron tan intensos como heterogéneos. En sus inicios, se continuó con la política de la etapa anterior respecto al turismo, pero ya desde un proyecto de país distinto, lo que produjo que esta política se hiciera extensiva social y territorialmente. No obstante, en forma paulatina la visión de la conservación utilitarista irá transformándose, para dar lugar a una más preservacionista hacia el final de la etapa y que seguirá afianzándose en el período siguiente.

#### **5.4 Preservacionismo Biocéntrico**

El cambio de visión que se comenzó a vislumbrar desde la década del 50, en torno a la política de Parques Nacionales, se irá afianzando cada vez más durante los años que siguen, hasta consolidarse definitivamente el nuevo paradigma, al cual denominamos *ultraproteccionista* por su carácter restrictivo y técnico. El mismo va a dejar como legado el marco legal y administrativo vigente. Estos años fueron los de mayor redefinición de la política de Parques Nacionales, dada especialmente por la transformación de los fundamentos de la conservación y por su impacto real en la Institución y el régimen legal, más allá de sus declamaciones.

Como se establecía en el apartado anterior, los últimos años del Gobierno de Perón pueden ser entendidos como un período de transición entre el Conservacionismo Nacionalista y el nuevo enfoque, el Preservacionismo Biocéntrico, que va a primar en los años subsiguientes y que va a posibilitar el definitivo cambio de rumbo de la política de Parques Nacionales. Luego del derrocamiento del peronismo, en el año 1955, y durante las tres décadas siguientes Argentina va a ser escenario de la sucesión de gobiernos de facto, democracias restringidas y el retorno de un peronismo debilitado. A pesar de este contexto de inestabilidad política, y por lo tanto social y económica, la preocupación internacional por el medio ambiente va a lograr insertarse también en el país permitiendo aquel cambio de paradigma. Un factor clave que permite hablar del paso de un enfoque a otro es la nueva concepción de la Naturaleza que se manifiesta en cada discurso y

documento oficial de la Institución. Como producto de la toma de conciencia de las problemáticas ambientales a escala internacional, paulatinamente deja de hacerse referencia a la utilidad, sin fin, de la Naturaleza, y se comienza a hacer alusión a la fragilidad de la misma, y a la necesidad de una relación distinta entre ésta y el ser humano. Con ello, el criterio de conservación y toda la política proteccionista argentina se trastoca.

Como se describiera en uno de los primeros capítulos de la presente Tesis, fue en las décadas del 60 y del 70 cuando comienza la alerta mundial por la creciente degradación ambiental. Durante este tiempo se llevaron a cabo importantes eventos como las Convenciones Mundiales de la Naturaleza de la UICN, la Reunión llevada a cabo en Río de Janeiro en 1971, convocada por el Club de Roma para discutir el Informe del MIT (Massachusetts Institute of Technology) y la Conferencia de Estocolmo (1972), la primera gran Conferencia de la ONU sobre cuestiones ambientales internacionales. Tanto estos eventos como los documentos científicos que de ellos han derivado - “Los Límites al Crecimiento”, “Modelo Mundial Latinoamericano” y la Declaración y Plan de Acción de la Conferencia de Estocolmo- intentan advertir la fragilidad y la finitud de la Naturaleza; y al mismo tiempo buscar soluciones para las consecuencias que de ello derivarían.

En este marco, la imagen simplista y romántica de la naturaleza bella y útil, comienza a ser reformulada por una visión más científicista y técnica donde se comprende que la belleza es producto de un equilibrio biológico y en este sentido el ser humano, ya no es visto como beneficiario pasivo de la naturaleza, sino como un factor de cambio, que puede alterar y modificar las condiciones de ese equilibrio. De esta forma, poco a poco, el valor intrínseco de la Naturaleza comienza a ser reconocido, lo cual lleva a reformular el qué conservar, qué proteger y para qué. Así se configura este enfoque que hemos dado en llamar *Preservacionismo biocéntrico*, el cual va a centrarse en la preservación y protección de la Naturaleza por el mismo valor intrínseco de los seres vivos y no por el beneficio que de ellos se desprenden. Lo natural, prístino y virgen debe ser recuperado y preservado a perpetuidad.

Este período no sólo coincide con el auge de los movimientos ecologistas y la preocupación ambiental internacional sino también con la institucionalización de la filosofía de Muir, el principal representante del preservacionismo, en la política ambiental de Estados Unidos, a través de la Wilderness Act de 1964 (capítulo 2). Este nuevo enfoque será el sustento de la política de Parques Nacionales desarrollada en Argentina durante el período que abarca desde el año 1956 a 1982, a

partir del cual nuevos conceptos serán utilizados para argumentar las decisiones y acciones, nuevos criterios de conservación y nuevas estrategias serán implementados.

#### **5.4.1 La política Ultraproteccionista de Parques Nacionales (1956-1982)**

Luego del derrocamiento de Perón, y los vaivenes políticos que le siguieron, la política de Parques Nacionales seguirá en el mismo sentido que se le había dado durante los últimos años del peronismo, y a partir de la década del 70 comenzará a materializarse el ultra-proteccionismo que venía configurándose.

##### *- Tiempos de reformulación*

Un primer hecho que ocurrió y que terminó finalmente de dissociar Parques Nacionales y Turismo, fue el Decreto-Ley 6325/1956, mediante el cual se establece que la Dirección Nacional de Turismo, ahora dependiente del Ministerio de Transporte, “ejercitará todas las funciones inherentes a la promoción, planeamiento y atención del Turismo” y para esto la Ex AGPNT debió transferir todos los servicios, personal, bienes y créditos afectados a dichas funciones. Esto último puede estar explicando la falta de recursos en la que se vio inmersa la Institución durante muchos años, situación que se intentará resolver, en el Gobierno de Illia, mediante la designación del 5% de los billetes de lotería para conformar el fondo de la Dirección Nacional de Turismo y la Dirección General de Parques Nacionales. La primera debía destinarlo para obras en los Parques Nacionales y en el segundo caso para obras de conservación y defensa de la flora y la fauna (Dec.-Ley N° 7903/1963).

En el año 1958, se produce la primera modificación de la Ley 12.103, a través de la cual se le otorga legitimidad a esta nueva visión reinante. Se establece que la nueva Repartición será la Dirección General de Parques Nacionales, y el Directorio, conformado por un presidente y seis vocales, será designado por el Poder Ejecutivo. En este nuevo régimen legal se pone de manifiesto la nueva lógica de conservación y protección para el territorio argentino. En primer lugar se establecen diferentes categorías de protección hasta el momento inexistentes: parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, zonas de protección o regiones vírgenes, cuya declaración dependerá de la belleza escénica, la riqueza de flora o fauna autóctona o algún interés científico que amerite su conservación para uso y goce de las presentes y futuras generaciones. Como se puede ver, se incorpora el criterio de autenticidad, antes no tenido en consideración y que

motivó acciones muy criticadas, amparadas bajo la atribución de “fomentar la flora y la fauna”. Aspecto que ahora es modificado y reemplazado por “velar por el mantenimiento de la integridad de los parques y reservas nacionales en todo cuanto se relacione, prohibiendo la introducción de artificios o de especies exóticas con sus particulares características fisiográficas y asociaciones bióticas animales y vegetales” (Dec. Ley 654/1958, Art. 16, inc. d). Es decir, ocurre un cambio radical en qué conservar y cómo. El “estado natural” se convierte ahora en el centro de protección, sea este bello o no. Respecto al turismo ya no se trata de organizarlo y fomentarlo sino de “coordinarlo y auspiciar el uso educativo y recreativo”. Además, ya no sólo se tiene en cuenta a las generaciones presentes sino que el fin de la protección es para uso y goce de éstas pero también para las generaciones futuras. Por último, como muestra de la mayor científicidad y tecnificación buscada en la Institución, aspecto notable en los años que siguen, se determina también que “en cada parque nacional funcionará una Comisión Asesora local que sugerirá y propiciará ante el Directorio las medidas que considere convenientes” (Art. 2°). Como queda demostrado en esta nueva Ley, a partir de ahora, los criterios y fundamentos utilizados para reglamentar las áreas protegidas han cambiado.

Desde esta visión ecologista, fundada en el *Preservacionismo Biocéntrico*, como deja en claro el Presidente de la DGPN de aquellos años, el Ingeniero Tortorelli, los parques nacionales son considerados “áreas intangibles”, en las cuales “todo se deja librado a la sola acción de los factores de la Naturaleza para que en evolución progresiva los elementos con vida vayan hacia su climax” (Tortorelli, 1959, p. 4). En función de ésto, se elabora una tímida crítica a la política desarrollada anteriormente en las Áreas de Recreación, donde se permitieron las construcciones, los caminos, el aprovechamiento forestal y ganadero y la introducción de especies exóticas, estableciendo que “si bien perdieron en parte algo de su personalidad natural, desde el punto de vista estético la cuestión no fue tan grave” (Tortorelli, 1959, p. 4). No obstante, se declara la necesidad de reorientar esta política, en función de la tendencia moderna, la cual responde a la nueva zonificación para la conservación y al nuevo criterio de protección, y que considera que el hombre puede alterar el paisaje, romper el equilibrio del mismo y violar las leyes de la belleza natural. Por tal motivo, declara que la institución pone énfasis en la defensa estricta de las áreas vírgenes o áreas intangibles; y al mismo tiempo se pronuncia que “ante el acelerado y progresista avance de lo exótico en todo el resto del país, bien vale que tratemos de mantener lo que es auténticamente autóctono, argentino...” (Tortorelli, 1959, p. 10), promoviendo la creación de nuevos parques nacionales y si es posible uno en cada región del país.

En este nuevo rumbo que va tomando la política de Parques Nacionales, se reconoce el lugar que han ocupado siempre las visitas a estas áreas, pero ya el objetivo primordial no es el turismo. En la mencionada Ley 654/1958 se establecía:

... si bien los Parques Nacionales sirven como adecuados lugares de recreo y descanso, su objetivo primordial excluye todo fin económico, derivado de aprovechamientos de los recursos naturales, de manera tal que esas áreas se mantengan en sus formas típicas, sin artificios ni más modificaciones que aquellas producidas por la naturaleza misma.

De modo que ya la política no se centrará en las obras de infraestructura como en épocas anteriores, de hecho Tortorelli afirma: “Parques Nacionales hizo toda la obra básica de las regiones bajo custodia [...] y ahora que todo está en marcha [...] podremos conservar muy bien todas nuestras obras y ampliar la protección a otras áreas del país”. A partir de este momento la política en materia turística estaría orientada a favorecer el espectáculo, que la vida silvestre proporciona a los visitantes, por lo que se cree conveniente, por un lado, conciliar el conocimiento del medio natural con la vigilancia de los visitantes, frecuentemente “poco dispuestos a respetar las normas de protección y conservación de la Naturaleza”; y por otro, difundir el conocimiento de los Parques mediante visitas explicadas, actos como la Semana de la Flora, de la Fauna, de la Selva y de la Nieve. Aquí ya se puede notar los primeros pasos en búsqueda de instaurar la educación ambiental en los parques nacionales y no únicamente el uso turístico.

Durante este período se suscita un serio conflicto entorno a los Parques Nacionales, que seguirá latente de aquí en más, relacionado con la jurisdicción de los espacios protegidos. En el año 1955, se decretaba la Ley 14.408 de Provincialización de los Territorios Nacionales, mediante la cual se crean las provincias de Río Negro, Neuquén y Formosa y en el Artículo 10 se establece:

Pasarán al dominio de las nuevas provincias los bienes situados dentro de sus respectivos límites territoriales que pertenezcan al dominio público o privado de la Nación, excepto aquellos que necesite destinar a un uso o servicio público nacionales, en cuyo caso la reserva deberá establecerse por Ley de la Nación dentro de los tres años de promulgada la presente. También pasarán al dominio de las nuevas provincias las tierras fiscales ubicadas dentro de sus respectivos límites territoriales.

Esto último despertará en las provincias, especialmente en aquellas donde existían áreas protegidas con anterioridad a dicha Ley, el interés por la transferencia de estas tierras valiosas a su dominio.

Mediante Decreto Ley 654/1958, la DGPN intentó echar luz sobre el tema en cuestión, esgrimiendo que:

... los cuarenta y cuatro (44) países del mundo donde existen parques nacionales, los han colocado bajo jurisdicción directa del gobierno central, situación derivada de su misma naturaleza y función;

... diversas entidades científicas del país se han dirigido a los poderes públicos solicitando sean mantenidos los actuales parques nacionales bajo jurisdicción del Gobierno Federal, a fin de continuar la acción directa, racional y uniforme dentro de los mismos;

... las Leyes 14.294 y 14.408, de creación de las provincias de Misiones, Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz establecen concretamente, en sus artículos 11 y 10 respectivamente, que el Estado Nacional podrá reservarse para sí aquellos bienes que necesite destinar a uso o servicio público de la Nación;

A pesar de ello, como nos permiten corroborar distintos medios periodísticos de la época, las provincias continuarán con su reclamo. En este sentido, como se puede leer en el Diario La Voz Andina (1963): “concretamente las provincias patagónicas piden se les reintegren las extensas áreas dedicadas a los parques [...] ponen de relieve que contienen fuentes de materias primas que substraen al desarrollo económico normal de las provincias”. Por su parte la DGPN seguirá defendiendo las razones de la conveniencia de la federalización de los Parques Nacionales, las cuales básicamente se pueden agrupar en las tres siguientes: la situación de otros países que protegen las áreas a nivel nacional, la suscripción a la Convención Panamericana y la solicitud de entidades científicas a los poderes públicos para que los parques y reservas sean mantenidos bajo la jurisdicción del gobierno nacional (Diario La Nación, 1957). No obstante, en una nota del Diario Democracia (1959) que hace referencia a una Conferencia de Prensa del Secretario de Agricultura y Ganadería, Horne, en presencia del Presidente del Directorio de la DGPN, Tortorelli, se puede notar claramente, cómo la Institución comienza a ceder ante el reclamo de las provincias. Horne, se pronuncia de la siguiente manera:

... las tierras útiles para colonización como algunos hermosos Valles en plena precordillera, deben ser entregadas a las provincias para que estas desarrollen sobre ellas [...] actualmente hay sólo ovejas en esos valles, como los de traful, pero las tierras son aptas para explotaciones más amplias [...] También correspondería a las provincias, además de esas colonias pastoriles, las tierras para villas y ciudades, dentro o en las adyacencias de los parques nacionales.

Tortorelli, por su parte, en la misma línea de pensamiento afirmaba: “de los dos millones de hectáreas que abarcan los parques nacionales en el momento, entregaremos a las provincias 400.000 has para colonias y pueblos, pero el resto será conservado en la más rigurosa intangibilidad”, haciendo alusión a que estas cifras no significaban un problema, más aún si se consideraba la situación de otros países del mundo. Como consecuencia de esta disyuntiva territorial los conflictos entre los Gobernadores y legisladores de las Provincias y las autoridades de Parques Nacionales continuaron hasta que finalmente en 1968 se promulga la Ley 17.830, tendiente a aclarar aquellos artículos contradictorios como es el caso del mencionado Art. N° 10 de la Ley 14.408. Así se dictamina que la transferencia de dominio a las nuevas provincias no comprende aquellos bienes que antes de la provincialización estaban destinados a servicios o uso de utilidad o interés público nacional. De esta forma ya no quedan dudas de la federalización de los parques y otras áreas protegidas nacionales, sin embargo, como se dijera en un principio, este conflicto representará una advertencia siempre latente para la Institución.

- *Tiempos de acción: Consolidación y legitimación del nuevo paradigma*

El conflicto territorial suscitado, sumado a la nueva lógica proteccionista lleva a pensar en la necesidad de un nuevo régimen legal. En este sentido, el Ex Director de PN y creador de la Ley 12.103, Exequiel Bustillo, en el marco de la celebración de los treinta años de la Dirección de Parques Nacionales, sostenía que era necesario ensayar defensas para impedir cualquier intento de arrebatarle un solo metro de extensión legal; y la defensa más eficaz y urgente sería la definición de una nueva doctrina de Parques Nacionales, adaptada a la nueva realidad nacional, ya que la Ley 12.103 contenía rudimentos de una doctrina menos ortodoxa de la que se requería, motivo por el cual la Institución quedaba condenada a una gran inercia favoreciendo y estimulando las amenazas. Una nueva doctrina permitiría a los Parques marchar con objetivos más precisos. En la misma línea de pensamiento, el entonces Secretario de Agricultura y Ganadería, el Ingeniero Kugler, afirmaba que era necesario imprimir a la futura actividad política de la repartición una acción más acorde con las necesidades actuales, por lo que había que propender a una mayor tecnificación de los servicios de Parques Nacionales, mediante estudios e investigaciones científicas que precedan las acciones y medidas de conservación y protección (Diario La Prensa, 1964).

Así, en 1970, finalmente se promulga la Ley 18.594 de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, para sustituir a la Ley 12.103. En el proyecto presentado al Ejecutivo se

establecía explícitamente que ésta última resultaba “inadecuada debido a los cambios económicos-sociales ocurridos desde su promulgación, a las nuevas necesidades que plantea su conservación y a la evolución del turismo” (Raggio, Pastore y Mey, 1970). Sin embargo, esta nueva Ley iba en el mismo sentido que se aplicara en el Dec. Ley N° 654 de 1958, que modificaba a la Ley 12.103, fortaleciendo el nuevo paradigma proteccionista, y centrándose, principalmente en las restricciones y no tanto en las atribuciones de la Repartición. Va a poner fin a los reclamos por la jurisdicción de los Parques Nacionales (Cruz, 1972; Bessera s/f), a partir de sus artículos 2° y 3°<sup>17</sup>, y también echa luz sobre el usufructo de las áreas protegidas, realizando una nueva diferenciación de categorías, que llega hasta nuestros días, y estableciendo claramente el fin de cada área:

En los Parques Nacionales y Monumentos Naturales la naturaleza se deberá conservar intacta con las solas modificaciones requeridas por su conservación y administración y a la atención de los visitantes. En ellos consecuentemente, son incompatibles las explotaciones económicas con los principios que deben regir y es necesario impedir toda otra alteración del medio o del equilibrio ecológico. En las Reservas Nacionales tales explotaciones serán factibles bajo control del SNP (Raggio, Pastore y Mey, 1970, p. 2).

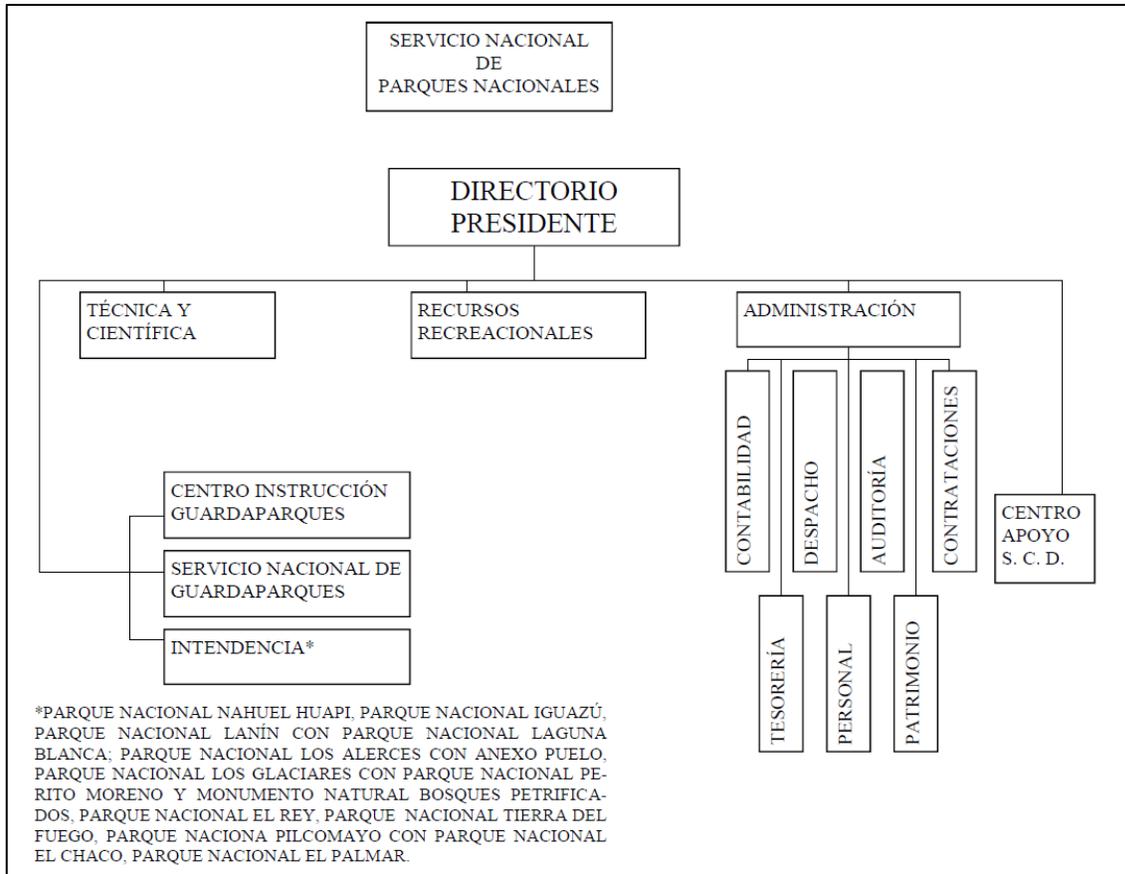
Por otra parte, y como una muestra del carácter restrictivo que denota dicha Ley, se debe tener en cuenta la creación del Servicio Nacional de Guardaparques, que permite hacer efectivo el control y la vigilancia en las APs; así como también la ampliación de los artículos referidos a la aplicabilidad de multas por infracciones a la Ley (Art. N° 4-6, Ley 18.594/1970). También a partir de aquí la estructura institucional se hará más simple y más verticalista (Fig. 23); aspecto que recibirá críticas, junto con la pérdida de autarquía, por conspirar contra la rapidez de actuación (Diario La Nación, 1970).

---

<sup>17</sup> Ley N° 185594:

Art. 2°.- La creación de nuevos Parques Nacionales, Monumentos Naturales o Reservas Nacionales en territorio de una provincia, sólo podrá disponerse previa cesión de la misma a favor del ESTADO NACIONAL, del dominio y jurisdicción sobre el área respectiva

Art. 3°.- Las tierras de propiedad fiscal existentes en los Parques Nacionales y Monumentos Naturales son del dominio público nacional. También tiene ese carácter las comprendidas en las reservas nacionales, hasta tanto no sean desafectadas por la autoridad de aplicación.



**Figura 23** Estructura de Parques Nacionales en el año 1973 por Decreto 2066.

Fuente: Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno, APN, 2013, p. 9.

Debemos tener presente que por aquellos años se había llevado a cabo la Asamblea General de la UICN, en Nueva Delhi (1969), y allí fue donde se establecieron las categorías para las diferentes áreas protegidas que luego se aplicarían en nuestro país. Luego en el año 1972, fue la Segunda Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales (Yellowstone, EE.UU), donde se comienzan a reconocer los efectos del turismo sobre las APs y la necesidad de planificación y administración de los parques. En ese mismo año, en la Conferencia de Estocolmo, convocada por la ONU, se debatió sobre la importancia de la protección del ambiente, el vínculo entre los derechos humanos y el ambiente, la planificación como instrumento para conciliar el desarrollo y la protección del ambiente. También se estipula el papel indispensable de la educación ambiental y se busca el fomento a la investigación y desarrollo científico, especialmente en países en desarrollo (Cabrera Medaglia, 2004). La política de Parques Nacionales se alinearía a esta nueva visión ambiental internacional, haciéndose eco de muchas de las exigencias mediante el nuevo régimen legal: el establecimiento de las distintas categorías de APs, el criterio ecológico utilizado para justificar la preservación de la naturaleza y la preocupación por la explotación económica sin considerar el

aspecto ambiental. Esto determinó que en la nueva política de Parques Nacionales de Argentina, prevaleciera la restricción por sobre la permisión, donde se le otorgue valor a la planificación y a la tecnificación de la Institución.

Cuando Perón retorna al Gobierno en 1973, atento a esta visión ambiental internacional, intentó apuntar hacia una política que permitiera la conservación de los recursos y el desarrollo del ambiente humano (Díaz, 2006). Un año antes de su vuelta, durante su exilio en Madrid, había lanzado el famoso “Mensaje Ambiental a los Pueblos y Gobiernos del Mundo” (Perón, 1972), expresando su preocupación por el medioambiente y la “marcha suicida de la humanidad”, y la necesidad de una revolución mental para que la sociedad comprenda el impacto de su accionar sobre el ambiente. Tal fue su preocupación que lo llevó a crear la primera secretaría ambiental en Argentina, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, con el fin de incorporar el aspecto ambiental en toda la administración del Gobierno. Sin embargo, esta política se desarticuló, sin producir demasiados efectos, con el Gobierno de facto de 1976. Aunque si bien la cuestión ambiental no ocupó un lugar central durante el Gobierno Militar, sí se continuó con el paradigma proteccionista que se venía gestando en los últimos tiempos.

En un documento del Servicio Nacional de Parques Nacionales, producto de la Reunión de Intendentes, llevada a cabo en 1979, se explicitan los objetivos y los lineamientos de esta nueva política. Bajo el lema: “Conocer la Patria es un deber, preservar los recursos naturales una obligación”, se consideraba que los recursos del SNPN (ecosistemas naturales excepcionales o representativos, lugares y objetos de valor cultural y áreas desarrolladas como recursos recreacionales) son “diversos tesoros confiados al servicio para pasar intactos a las futuras generaciones”. Por lo tanto, la misión y meta principal de la Repartición sería “perpetuar las cualidades inherentes por las que se estableció cada parque”. Para el cumplimiento de tal fin se introduce un nuevo concepto que es el de “manejo”, el cual hace referencia a todos aquellos aspectos que se deben tener en cuenta para la administración y gestión de los espacios protegidos. De esta forma, se hace hincapié en la implementación de programas y planes rectores de manejo tanto para los recursos naturales como los recursos culturales, así como establecer las pautas de manejo adecuadas para la atención de los visitantes, brindando servicios y facilidades de calidad, informándolos y protegiéndolos. Se menciona la importancia de la interpretación para la experiencia del visitante. El proceso de planificación ocupa un lugar central en esta nueva política, estableciéndose que debe estar basada en información proveniente de investigaciones, debe ser flexible y realizada por un equipo multidisciplinario (SNPN, 1979).

Todas estas postulaciones las veremos reflejadas en la nueva Ley que llegará en 1980 y que será la que regule de ahí en más las APs. Apenas iniciado el Gobierno Militar se comienza a notar un desacuerdo con la Ley 18.594, tal es así que ya en 1977 se presentaba al Poder Ejecutivo el primer proyecto provisorio de la nueva Ley, y en 1979 la Comisión de Asesoramiento Legal elaboraba el dictamen con las observaciones correspondientes, conformando así los antecedentes de la actual Ley 22.351. El principal argumento para justificar la reforma o perfeccionamiento del anterior régimen legal, ha sido la restricción de la autarquía que este última había producido en la Institución. Por tal motivo el lineamiento rector del proyecto estaría constituido por el restablecimiento de aquella autarquía, tan “necesaria para su eficaz funcionamiento”. El Título II, capítulo I y II particularmente, de la Ley 22351 están orientados a tal fin.

A pesar de las críticas formulas respecto a lo anterior, se consideraban valiosos algunos aportes de la ley 18594, especialmente lo concerniente a las categorías de APs, de modo tal que se mantuvieron muchos aspectos de aquella<sup>18</sup> y el sentido siguió siendo el mismo. Recogiendo las recomendaciones de los eventos mundiales acontecidos en la década, las principales modificaciones estuvieron orientadas a remarcar que la conservación de la naturaleza representaba la finalidad primordial de todo el sistema de la ley proyectada. Por otra parte, la seguridad nacional se incorpora como factor a tener en cuenta para la creación de nuevas APs, asimismo se hace hincapié en lo “representativo” de los ecosistemas, y se sustituye “estado primitivo” por “estado natural”, reconociendo la propia evolución de la naturaleza.

En el proyecto se define claramente que se entiende por “manejo”, este nuevo concepto que, de ahora en más, va a tener un gran protagonismo en lo que respecta a la gestión de las APs. Se establece que junto con las expresiones “fiscalización” y “administración del patrimonio”, conforman una definición técnico-legal precisa de las atribuciones propias de una entidad con plena autarquía, y hace referencia a:

...toda actividad orientada hacia el logro o el mantenimiento de una condición dada en las plantas y/o animales y/o sus hábitats, de acuerdo con el plan de conservación establecido para el ecosistema protegido [...] involucra la debida observancia de las normas científicas, legales y de comportamiento humano que aseguren su ordenado goce para las presentes y futuras generaciones.

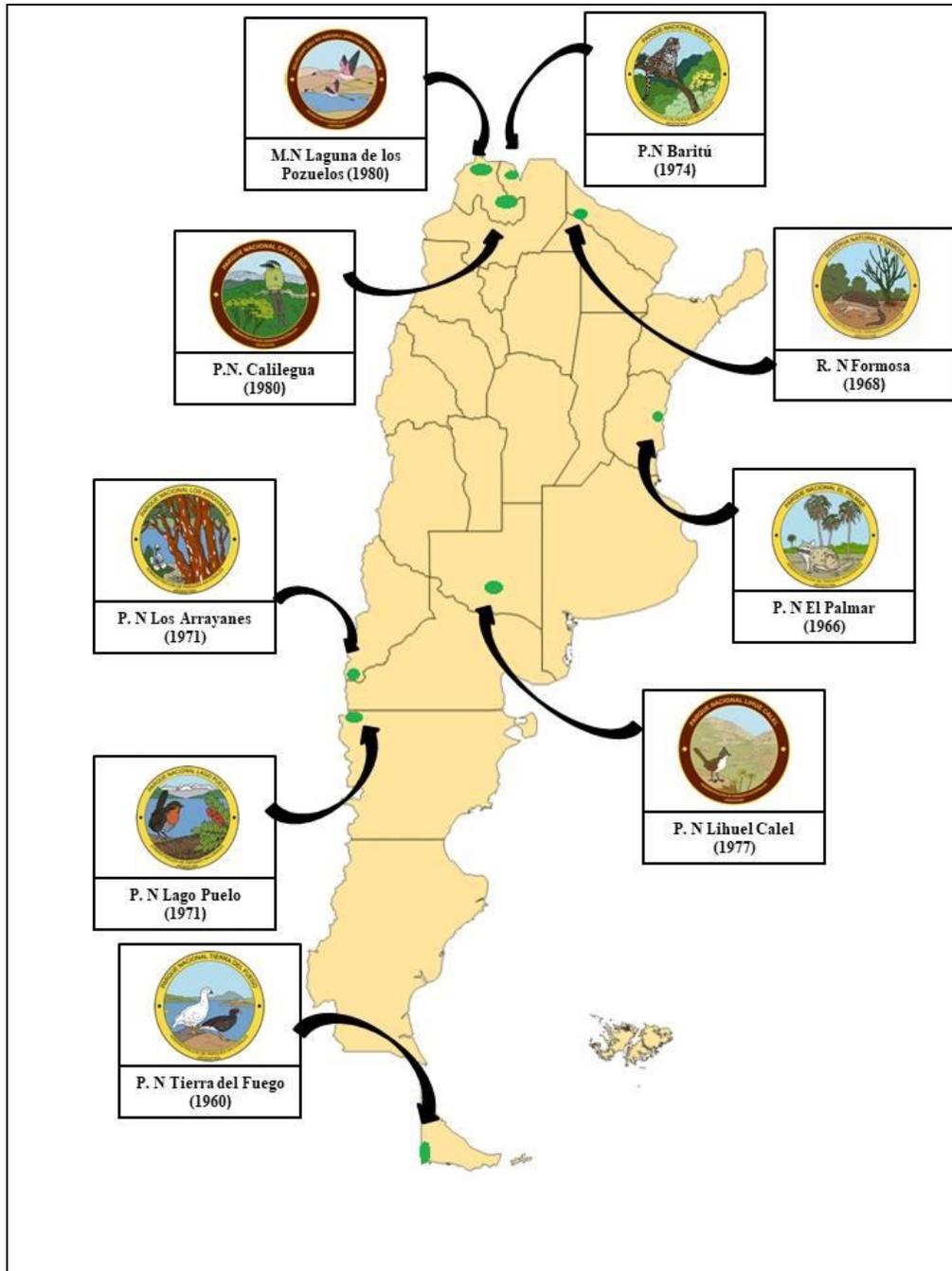
---

<sup>18</sup> Nota al Poder Ejecutivo acompañando el proyecto de ley 22.351. Material (Inédito) brindado por el Ex Presidente de la APN, Marcelo López Alfonsín.

Por último, este concepto de Manejo es considerado de gran utilidad para resolver la confusión histórica entre desarrollismo y conservación, dada por las erróneas apreciaciones acerca de la misión y significación socioeconómica de los Parques Nacionales. Se entiende que la utilización prudente de este concepto permitirá resolver situaciones conflictivas tales como la caza, el pastoreo, la explotación forestal así como el turismo, el cual sigue manteniendo en la nueva política una vigencia incuestionable, por su rentabilidad y el beneficio social. En este sentido, se sostiene que es indispensable mantener los atractivos propios del paisaje natural en importantes extensiones de tierra. En definitiva el “manejo” deviene como la forma de gestión que permite compatibilizar la conservación de la naturaleza con el desarrollo en las APs.

Siguiendo todos estos criterios recientemente mencionados quedará establecido el régimen legal de las APs, la Institución a cargo de su Administración (APN) y la lógica de conservación que, al menos explícitamente, rige el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y que si bien ha habido no pocas señales que indican la necesidad de su modificación y actualización, aún, por temor o por incapacidad, sigue siendo el instrumento legal vigente.

Por último, como manifestación territorial de este paradigma se debe hacer referencia al gran número de Parques Nacionales que fueron creados durante estos años. Como se puede ver en la figura 24, el nuevo criterio de “representación fitozoogeográfica” comienza a plasmarse en el territorio, el cual queda configurado de una forma distinta, con Áreas Protegidas distribuidas por todo el país. Más aún, tal como lo afirman Marinaro, Grau y Aráoz (2012), es en este período donde los Parques Nacionales pasaron de ser grandes extensiones de una misma ecorregión (Bosque Andino Patagónico), localizados sobre límites internacionales y en respuesta a cuestiones geopolíticas, a superficies menores y dispersas en el interior del país, basados en criterios de biodiversidad y representación biogeográfica. Siguiendo a los autores citados se puede concluir que este período marca un quiebre en la historia de la creación de APs en Argentina. A partir de la década del '70, con un período de transición durante los 20 años anteriores, se comienza a desarrollar la etapa de *Diversificación Biogeográfica*, basada en criterios y mecanismos distintos al momento de la creación de nuevas AP.



**Figura 24** Áreas protegidas creadas durante el Período Ultraproteccionista (1956-1982). Fuente: elaboración propia. Imágenes extraídas de [www.sib.gov.ar](http://www.sib.gov.ar).

### 5.5 Conservacionismo Holicentrista

Las etapas de la política de Parques Nacionales que aquí se describirán corresponden al último período de esta evolución, representado por un nuevo enfoque ideológico, el Conservacionismo

Holicentrista, el cual fue concebido luego de la finalización de la última Dictadura en Argentina, se consolidó en los años subsiguientes, y se extiende hasta nuestros días.

Este nuevo paradigma llega, en el contexto de la reestructuración política del país y la búsqueda incesante de democratizar las Instituciones del Estado, de la mano de una figura que va a dejar una importante huella, aunque pocas veces reconocida, el ecólogo Jorge Morello. Este cambio de enfoque en materia de conservación no involucra únicamente a Argentina, sino que se produce un replanteamiento americano compartido acerca de qué conservar y para qué.

Luego del énfasis puesto en la preservación de la naturaleza en su estado natural, considerar a las áreas protegidas como islas, y al hombre como un “perturbador” de aquel equilibrio natural que había que perpetuar, llega un enfoque más conciliador, donde el centro estará puesto en el “todo”, por eso lo denominamos *holístico*. Es decir, la naturaleza y el hombre son considerados parte de una misma cosa, por lo que ambos elementos poseen un valor intrínseco, que está dado por su esencialidad y no por su utilidad o valor moral antropogénico. Por ende, conservar ahora significará preservar las finalidades de las cosas para lo cual fueron creadas; mediante ella se buscará el equilibrio, una relación armoniosa, entre Naturaleza y la Sociedad que la habita.

En este contexto surge un nuevo lema en la política de Parques Nacionales argentinos: “*Conservar la naturaleza para desarrollar al hombre*”, el cual expresa el ideal que guiará todas las decisiones y acciones de ahora en más, y que, en última instancia, constituyen las manifestaciones del nuevo paradigma. En este sentido, se propenderá, especialmente en la primera etapa de Democratización de la Institución, hacia la apertura institucional en búsqueda de una mayor participación en la conservación por parte de la sociedad. Los Parques Nacionales pasan a ser considerados como patrimonio natural de todos los argentinos, por tanto se intenta insertar el manejo de los mismos en una estrategia más amplia de desarrollo del país. Como correlato de esta concepción de los Parques, se utilizarán nuevos criterios para su creación, donde novedosamente ya no sólo la situación ecológica será decisiva sino también la situación socio-económica de las comunidades que habitan en su interior o en sus proximidades.

Siguiendo la nueva política iniciada en la primera etapa, en los años que siguen se pondrá el centro en el crecimiento del Sistema de Parques Nacionales, representando los años de mayor cantidad de APs creadas, aunque con algunos cambios en los criterios de conservación y dificultades en la forma de gestión. Finalmente, en las dos últimas décadas se hará un gran esfuerzo por formalizar y

legitimar la nueva lógica de Parques Nacionales. En las páginas que siguen analizamos cada una de estas etapas finales de la política nacional de APs.

### **5.5.1 Democratización de los Parques Nacionales (1983-1989)**

En 1983 cuando se produce uno de los hechos más importantes de la historia política argentina: el retorno a la Democracia, después de la peor Dictadura Militar ocurrida en el país; con la presidencia de Raúl Alfonsín se inicia un proceso de cambio y reestructuración de las Instituciones de Gobierno. Esto atraviesa también a la APN, que como vimos en la etapa anterior había recibido una fuerte influencia de la militarización del país, prevaleciendo el paradigma ultraproteccionista.

Más allá del contexto nacional, caracterizado, principalmente, por la transformación en materia política e Institucional durante la década del 80, el cambio en la política de Parques Nacionales debe ser comprendido también a la luz de la nueva tendencia mundial en materia de conservación que se comienza a percibir por estos años. Justamente en 1980, la UICN, contando con el apoyo y el financiamiento del PNUMA y la WWF, elaboró la Estrategia Mundial para la Conservación, la cual ofrece un marco intelectual y una guía práctica, con el objetivo de “contribuir al desarrollo sostenido mediante la conservación de los recursos vivos”. Mediante este documento se pretende estimular un nuevo enfoque de conservación, el cual sea integrador y además compartido mundialmente. Por tal motivo, está dirigido a los principales actores involucrados -funcionarios políticos, conservacionistas y responsables del desarrollo-, proporcionándoles una orientación política de cómo llevarlo a cabo (UICN, 1980). Así la conservación es definida como:

... la gestión de la utilización de la biosfera por el ser humano, de tal suerte que produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras. Por lo tanto la conservación es positiva, abarca la preservación, el mantenimiento, la utilización sostenida, la restauración y la mejora del entorno natural (UICN, 1989, p. 15)

Esta nueva perspectiva propugnada por la Estrategia Mundial para la Conservación, es reafirmada y convertida en una recomendación concreta en el Tercer Congreso Mundial de Parques Nacionales, celebrado en Bali, Indonesia, en octubre de 1982. El título de las actas del Congreso: “Los parques nacionales, la conservación y el desarrollo: la función de las áreas protegidas en el sostenimiento de la sociedad” constituye una clara indicación de las nuevas orientaciones que se promovían. En este

importante evento de escala mundial, se reconocía que los pueblos son parte de la Naturaleza, por lo que el rol de las APs estaba vinculado al desarrollo necesario para el mejoramiento de la condición humana. En este sentido se sugirieron acciones fundamentales tales como: expandir y reforzar las redes globales y regionales de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas; planificar y manejar las APs en base a información científica; incrementar este tipo de información a partir de investigaciones, reconocer los contextos económico, cultural y político, entre otras (APN, 1986).

Este contexto internacional no va a pasar desapercibido en nuestro país, a partir de la gestión de Morello, en todos los documentos institucionales, y como analizaremos en los párrafos siguientes, se puede reconocer un estrecho lineamiento con este nuevo enfoque de la conservación. De hecho, en marzo de 1986 se llevó a cabo en Bariloche la 27ª Sesión de trabajo de la Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas de la UICN, patrocinada por la APN, en la cual se hace referencia a la Declaración del Congreso de Bali como eje rector de los fundamentos de la reunión y, también se presenta el Plan de Acción Nahuel Huapi, que fue el principal resultado de dicho evento. En este plan se exponen las acciones necesarias para planificar y manejar de manera más efectiva las áreas protegidas de la región neotropical, y se proponen metas, con sus determinados objetivos y acciones tanto nacionales como internacionales para su cumplimiento, muchas de las cuales han sido perseguidas y caracterizaron el período que aquí se analiza.

En este marco, la democratización de los Parques Nacionales argentinos va a significar un cambio profundo de toda la política, así como de la Institución a cargo de la misma. Es decir, va a implicar un cambio hacia adentro y hacia afuera de la APN. Las principales críticas que Morello va a manifestar acerca de la política anterior son, por un lado, la falta de conciliación entre la preservación de la naturaleza y el desarrollo del hombre y, por otro lado la centralidad y militarización de la Institución. En este sentido, democratizar los parques nacionales, implicará entonces integrar la conservación en la política de desarrollo nacional y hacer accesibles los Parques a la sociedad; para lo cual será necesario reestructurar su función y los mecanismos de gestión de los mismos, mediante una política de diálogo, participativa, la conformación de un sistema, la descentralización y la planificación basada en el conocimiento. A fin de cuentas, todo este período tendrá como meta pasar de un “conservacionismo duro” a un “conservacionismo útil”, de un “proteccionismo mandarínista”<sup>19</sup>, a un “proteccionismo solidario” (APN, 1984).

---

<sup>19</sup> Expresión pronunciada por Morello en el Taller “Políticas de Parques Nacionales”, llevado a cabo en abril de 1984 en Bariloche y San Martín de los Andes, haciendo referencia a aquella situación donde se mantenía todo intocable excepto para el mandarín o inca.

Para comprender la reestructuración de la política de Parques Nacionales llevada a cabo durante esta época es dable conocer primero, las críticas realizadas por parte de los nuevos funcionarios de la APN al modelo anterior, para luego sí abordar los lineamientos y estrategias planteados y alcanzados en los años que comprenden este período, y que van a transformar toda la política de Parques Nacionales. En cuanto a las primeras se podrían enumerar las siguientes (Morello, 1984a; APN, 1984a; APN, 1984b):

- 1 La creación de PNs basada en un atributo natural único y bello, siendo que lo único y lo bello es definido por una sociedad en un momento cultural dado, lo cual conllevó a una elección sesgada de qué conservar, primando los criterios europeos clásicos de nieve, hielo, bosque y caídas de agua; dando como resultado la existencia de espacios sobremuestreados y la inexistencia de APs en aquellos espacios que parecieron pocos atractivos.
- 2 Política basada en la teoría de la virginidad o pristinidad como atributo central de un PN, a contrapelo de la realidad nacional y la experiencia de otros países del mundo. Lo cual producía una dualidad inconsistente en materia de conservación: mientras se preservaba una muestra de determinados ecosistemas, tranqueras afuera de los PN se producía un serio proceso de deterioro.
- 3 Falta de claridad conceptual e ideológica, generando fuertes contradicciones, como por ejemplo la extrema actitud de conservación de la flora y la fauna mientras se ejercía represión contra los seres humanos.
- 4 Asimetría en la gestión de las áreas protegidas, asociada a la existencia de PNs hiperdesarrollados, es decir sobredotados de bienes y servicios, y otros subdesarrollados, que deriva en la urgente necesidad de homogeneizarlos.
- 5 Centralismo institucional hipertrofiado, como consecuencia del imperialismo de Parques Nacionales ejercido en las regiones y las medidas autoritarias y tecnocráticas con las cuales se pretendía imponerle a la población visiones conservacionistas pseudocientíficas.

Frente a este contexto heredado, Morello y todo su grupo, van a iniciar la democratización y consecuente reestructuración de Parques Nacionales, empezando por la reformulación de la función asignada a estos espacios. Para la nueva institución es fundamental dejar en claro que los PNs cumplen una función social compleja. Lejos de ser centros de “virginidad feroz”, donde nada se puede tocar, lo cual va en contra de los propios objetivos de su creación y contra los principios básicos del saber ecológico –estabilidad pulsativa, dinamismo, resiliencia, homeostasis-, ahora éstos van a representar áreas que atiendan centralmente demandas sociales y económicas de la región y

más periféricamente de la Nación y la comunidad internacional. Por lo tanto, se considera que la Institución tiene un deber moral para con la sociedad, no obstante dicha función social no puede ser definida y gestionada únicamente por técnicos y especialistas sino que la sociedad toda debe ser participe a través de sus representantes políticos, asociaciones civiles, etc. Así lo afirmaba el mismo Presidente de la Institución en un reportaje de 1984 realizado por la Revista Ambiente:

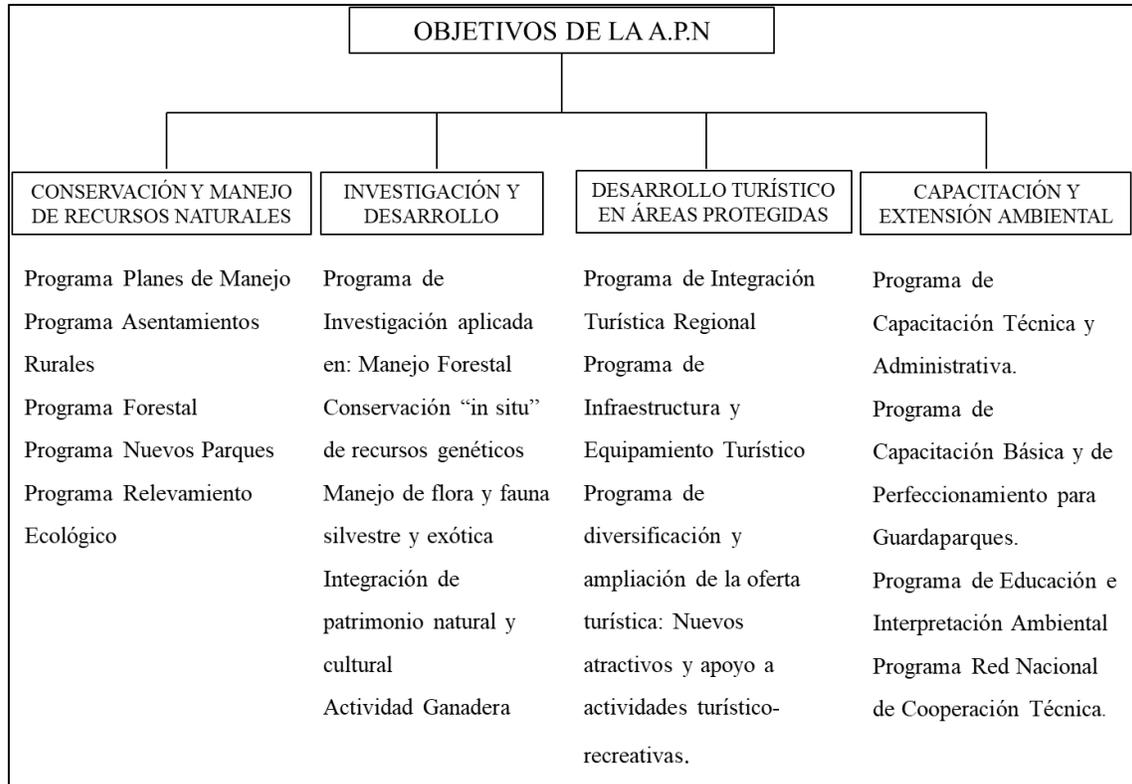
Nuestra política se enraíza en armonizar preservación de ecosistemas con uso social de sus atributos. Esta armonización sólo es posible si comprendemos que un Parque Nacional o un Monumento Natural o una Reserva Natural son un patrimonio de la sociedad argentina y su función debe ser definida no sólo por nosotros como técnicos y administradores sino por los representantes del cuerpo social del país.

Reconocemos entonces que nuestra autoridad no puede ejercerse de manera exclusiva e inconsulta, dado que en cada región un parque se inserta en un sistema social particular con necesidades e intereses distintos, que deben ser discutidos para obtener un entorno de aliados convencidos y no de espectadores enervados por manejo omnímodo (Morello, 1984b).

Esta nueva visión, es lo que explica el rasgo fundamental adquirido por la política de la APN a partir de estos años: la apertura institucional, la cual irá efectivizándose con el transcurso de los años. Este aperturismo, hace referencia al abandono de la soberbia autoritaria por una parte, especialmente expresada en el rol ejercido por los Guardaparques y que se intentará modificar, ya que se comienza a considerar que debe ser un educador y no un represor (Diario Río Negro, 1989; Haene, 2016); y del centralismo, por otra, el cual caracterizó a la Institución en los años anteriores, mediante la implementación de distintos mecanismos basados en la coordinación y conciliación con otras instituciones en materia de gestión (Morello, 1984a; APN, 1984a; APN, 1986). Esta perspectiva conllevará a los nuevos objetivos y planteamientos para reformar la política y superar aquellas falencias detectadas en el modelo anterior (Fig. 25). Esta reformulación de la política de Parques Nacionales se enmarcaba y se sustentaba en una nueva Ley de Parques Nacionales propuesta, y a la cual se hace referencia reiteradas veces en la documentación de la época, pero que no se logró dictaminar, lo cual podría ser una de las razones, sumada a la falta de presupuesto, de que algunos de los objetivos planteados no fueran concretados. No obstante, sí hubo un importante avance principalmente en la reformulación ideológica y la implantación del nuevo paradigma que, como veremos más adelante, logrará instalarse a través de hechos concretos en la política de Parques Nacionales en etapas posteriores, aunque otros aún hoy siguen latentes, como es el caso de la modificación de la Ley, la gestión planificada de los PN, el aprovechamiento racional y controlado de los recursos de los mismos, entre otros.

Ahora bien, respecto a los cambios en la gestión, la cual pretendía ser más abierta y conciliatoria, de acuerdo a aquello que los organismos internacionales proponían, no sólo se va a ver manifiesta en la descentralización institucional y el establecimiento de sedes operativas en las distintas regiones del país, hoy conocidas como Delegaciones Regionales, sino en la conformación de la Red Nacional de Cooperación Técnica de 1986, que tenía como antecedente la Red de Cooperación Técnica Latinoamericana (1983), y mediante la cual se pretende promover, estimular y desarrollar los mecanismos de cooperación técnica para el mejoramiento de la gestión de ANPs y que, en un futuro, diera lugar a un Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Es a partir de este nuevo paradigma donde se comienza a entender que todos los procesos de la naturaleza están interrelacionados ecológicamente, y que por lo tanto la conservación poco tiene que ver con los límites interjurisdiccionales. De esta forma “se reconoce que el objetivo de conservar el patrimonio biológico es compartido, en el sector público, por la nación y por las provincias”, por este motivo abordar la conservación como una estrategia nacional a través de un sistema integrado por ambos sectores, es la meta que se propone la renovada Institución, buscando a su vez la complementariedad entre los diferentes PNs, en la que algunos de ellos serán para preservar ecosistemas, otros para preservar comunidades, otros para preservar genes y otros para recuperar ecosistemas totalmente degradados (APN, 1984a; APN, 1984b; APN, 1988; APN, 1986).



**Figura 25** Objetivos planteados para la nueva política de Parques Nacionales en los años 1983-1989. Fuente: APN, 1988, p. 17.

De acuerdo a los distintos informes y documentos oficiales de la época, a partir de aquí la APN comienza a desarrollar una estrategia para incentivar la participación de las comunidades locales y los gobiernos provinciales en la planificación del manejo de los Parques existentes, pero se debe aclarar que la verdadera participación de las comunidades ocurrirá fácticamente varios años más tarde, y los planes de ordenamiento y apoyo a las actividades de los pobladores que comienzan a realizarse, aún siguen siendo tecnicistas y sin demasiado consenso por parte de los propios destinatarios. Es en este marco que surge el proceso de planeamiento, el cual da como resultado los primeros planes de manejo, denominados planes maestros, siendo destinatarios pilotos, como en muchas otras cuestiones, los Parques Nacionales Lanín y Nahuel Huapi (Giudice y Solá, 1984). Dentro de este proceso de planeamiento, va a ocupar un lugar central la investigación, ya que se consideraba que tanto el ordenamiento de los espacios ya existentes como los nuevos Parques, debían sustentarse en conocimiento e información producto de investigaciones científica. Así se inició un programa tendiente a generar este tipo de conocimiento, a través de interrelaciones con instituciones afines como INTA, CONICET y Universidades, al mismo tiempo que miembros de la APN, llevaron a cabo distintas evaluaciones de los recursos naturales de los parques y reservas nacionales.

Por su parte, las actividades turísticas y recreativas seguirán siendo centrales allí donde los paisajes singulares sean la fuente de atractivo; de hecho los PNs son considerados “capital natural del turismo”, son recursos turísticos. Se establecía que “el principal aporte de la APN con respecto al sector turístico es la conservación del capital natural sin el cual no hay turismo posible” (APN, 1988). En este sentido es que una de las primeras acciones concretas realizadas en pos de armonizar el desarrollo con la conservación fue reemplazar la ganadería bovina por campamentos turísticos (Giudice y Solá, 1984); siendo éste uno de los aspectos de la reforma de la política que fue realmente efectivizado en años posteriores. No obstante, también se tenía en claro que el flujo turístico implicaba serios impactos sobre las áreas protegidas, por tal motivo la APN insistiría en la relevancia de la educación ambiental y propiciaría intensificar el aprovechamiento racional de las condiciones de los PNs para el uso turístico, al punto que en el proyecto de la nueva ley, que como se dijo nunca llegó a concretarse, se proponía la creación de un ente específico de turismo a nivel nacional, que “permitiría ampliar significativamente el ingreso de divisas necesarias al país y minimizar los riesgos de una utilización destructiva del patrimonio natural con fines turísticos” (APN, 1988).

Finalmente, respecto a las nuevas áreas protegidas, en esta etapa paradójicamente no se crearon nuevos Parques Nacionales ni Reservas, aunque sí se realizaron diversas propuestas que luego fueron creadas en las etapas siguientes, tales como Los Cardones, Iberá, Pre Delta, entre otros. Para la creación de estas APs se planteaban nuevos criterios de selección y la representatividad del ambiente se convertía en la meta final (APN, 1986). De esta forma la riqueza biológica, el estado de preservación, los riesgos de afectación eran las principales variables a tener en cuenta para la protección de un espacio, a las cuales, novedosamente, se les sumaba las situaciones sociales y económicas de las comunidades cercanas (APN y CFI, 1984). Sin lugar a dudas, frente a estos nuevos criterios el conocimiento y las investigaciones científicas ocuparían un importante rol, como se afirmara antes. Por otro lado, como consecuencia del aperturismo de la Institución y de la búsqueda de una política más conciliatoria, se comienza a pensar nuevos mecanismos para obtener el dominio de los espacios protegidos. En este sentido, la donación privada y la cesión provincial devienen como vías posibles en el marco del pretendido Sistema de Áreas Protegidas. Comienzan a ser efectivas en los años posteriores, e incluso la donación privada llega a convertirse en el principal mecanismo para la creación de APs en la actualidad.

### 5.5.2 Expansión territorial del SNAP (1990-1999)

En medio de una gran crisis económica, dominada por la hiperinflación, se produce a mediados de 1989 el anticipado recambio de autoridades, Alfonsín renuncia y asume como Presidente Carlos Saúl Menem. Con el cambio de Gobierno, también serán reemplazadas las autoridades de Parques Nacionales, ya que como se ha podido observar, la política institucional, en mayor o menor medida, siempre ha respondido a las coyunturas políticas nacionales; y así lo confirma Haene (2016, p. 208) cuando formula: “está claro que el directorio se forma con personal ligado a la gestión gubernamental de turno”. De este modo, con la llegada de Menem al escenario político y la batería de medidas implementadas, que llevaron a la intensificación del modelo neoliberal, la política de parques nacionales nuevamente se verá trastocada. Estando a cargo de la Dirección de la APN, primero Aumedes (1989-1992), luego Pawly (1992-1993) y el resto de la etapa, Felipe Lariviere (1993-2000), quién ya había estado durante la época de la Dictadura Militar.

El fundamento ideológico que dio lugar a la instauración del nuevo paradigma *Holicientrista*, que guió la política de Parques Nacionales en la etapa anterior, seguirá vigente, y se fortalecerá aún más por los distintos eventos mundiales acaecidos en la década del '90. No obstante, el modelo político-económico adoptado por el menemismo imprimirá notoriamente su sello en la protección de los espacios naturales de Argentina.

Como decíamos, a comienzos de los 90 se llevaron a cabo dos importantes eventos mundiales, que permitieron reforzar el paradigma ya instaurado, y reorientaron la política ambiental de Argentina. En 1992 se realizó en Río de Janeiro la Cumbre de la Tierra, organizada por la ONU. Dicho evento constituyó un hito importante en la aspiración de lograr un equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales. A partir de dos documentos resultantes, como fueron la Declaración y la Agenda 21, se puso en el centro de las discusiones internacionales al desarrollo sostenible, como la meta a alcanzar por todos los países. De este modo, establecía que “los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” y que, “para alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe ser parte del proceso de desarrollo y no puede ser considerado por separado” (Principio 1 y 4, respectivamente, de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992). Por otro lado, mediante el Convenio sobre la Diversidad Biológica acordado en el marco de dicha Cumbre, se reconoce que la conservación de la misma es el eje de toda política ambiental y ésta a su vez es parte integral del

proceso de desarrollo de cualquier país. Por otra parte, en ese mismo año se llevó a cabo el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas organizado por la UICN, en Caracas. El lema "Parques para la vida" insinuaba ya la necesidad de construir un discurso que relacionara claramente los retos de la conservación biológica con los aspectos sociales y culturales. Por tal motivo, en el documento resultante, el Plan de Acción de Caracas, se puso especial énfasis en la importancia de los parques nacionales para la satisfacción de las necesidades humanas, haciendo un llamado a "la urgencia de alcanzar la participación comunitaria y la equidad en los procesos de decisión". Así también, como respuesta a la creciente inquietud global acerca de la pérdida de biodiversidad y extinción de especies, el congreso recomendó a los países el reconocimiento urgente de su biodiversidad (IUCN, 1993; UICN, 2003)

Ambos eventos tendrán una importante influencia en la política de Áreas Protegidas desplegada en el país durante esta época. Esto se debió a la política exterior general desarrollada por el nuevo gobierno de Menem, que como lo explican Walsh (2009) y Gutiérrez e Isuani (2013), impulsó un proceso de aggiornamento para encarar una política ambiental acorde con los compromisos internacionales vigentes. Es decir, como parte del Modelo Neoliberal, que requería de las "buenas" relaciones con los países dominantes, Argentina comienza a demostrar un mayor esfuerzo por involucrarse en los procesos internacionales de protección del medio ambiente y el enfoque del desarrollo sustentable (Burkart García Fernández y Tarak, 1997; Díaz, 2006; Haene, 2016) que se estaba fomentando desde organismos como la ONU y la UICN.

Se pueden identificar distintos hechos y acontecimientos durante los años 90, que indican el alineamiento de Argentina con la tendencia y las exigencias internacionales en materia ambiental y de Áreas Protegidas, especialmente con Estados Unidos. Uno de ellos fue la re-jerarquización de la cuestión ambiental en el aparato estatal, con la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, bajo la órbita de la Presidencia. En 1996 la APN pasa a estar bajo su dependencia, y en ese mismo año pasó a denominarse Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. Respecto a este nuevo impulso dado al tema ambiental durante el menemismo, diversos autores como Díaz (2006) y Gutiérrez e Isuani (2013) coinciden en sostener que se debió a la hegemonía del nuevo paradigma ideológico y normativo internacional centrado en el desarrollo sustentable. Mientras que el Estado argentino, que cada vez adoptaba con mayor firmeza el Modelo Neoliberal, buscaba conciliar su política ambiental con las exigencias internacionales, no sólo con el fin de entablar buenas relaciones exteriores sino para obtener préstamos y fondos que le permitieran hacer efectiva su alineación.

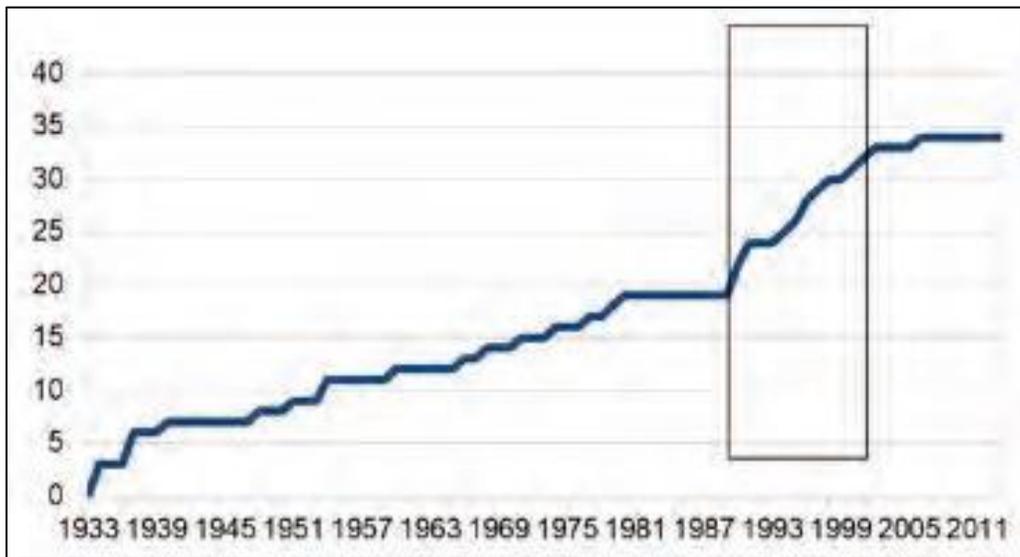
Por otro lado, dentro de este contexto se debe incluir la reestructuración legislativa llevada a cabo “con el fin de dotar al país de las herramientas jurídicas necesarias para encarar una política ambiental acorde con los compromisos internacionales asumidos por Argentina” (Walsh, 2009, p.11). Mediante Decretos presidenciales se crearon y regularon dos nuevas categorías de AP, que servirían a la mayor conservación de la diversidad biológica. En 1990 a través del Decreto 2148 se crea la categoría de Reservas Naturales Estrictas (R.N.E.) y en 1994 mediante el Decreto N° 453 las Reservas naturales silvestres y educativas (R.N.S.). Asimismo, en 1994 se promulgó la Ley N° 24375, la cual aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado y abierto a la firma en Río de Janeiro (1992). Posteriormente, el Decreto 1347/97 designa a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable como la autoridad de aplicación de dicha Ley y crea la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO), un ámbito de articulación interinstitucional para consensuar políticas y planes de acción en materia de biodiversidad. Por último un acontecimiento que corona este proceso de actualización legislativo, fue la reforma constitucional, producida ese mismo año, y que es considerado el mayor legado ambiental de esta etapa (Gutiérrez e Isuani, 2013; López Alfonsín, 2016) en la cual se incorpora el derecho a gozar de un ambiente sano:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambiental (Constitución Nacional, Art. 41).

Otros hechos también demuestran el esfuerzo de Argentina por su inserción en la nueva lógica ambiental mundial. Argentina fue país anfitrión de la XIX Asamblea General de la UICN en 1994, y en 1997 fue sede de la 3a. Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (Burkart et al., 1997). Se firmaron distintos acuerdos con EEUU, como fue aquel Acuerdo entre la APN, representada por la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la República Argentina y el Servicio de Parques Nacionales de los EEUU sobre Cooperación en el manejo y protección de parques nacionales en 1997 (Rosell, 2000).

Este proceso de replanteamiento de la política ambiental argentina trajo aparejados distintos impactos positivos, dentro de los cuales se puede mencionar la mayor adhesión e involucramiento de instituciones públicas y de las provincias en temas ambientales, el fortalecimiento de ONGs y la final elaboración de la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad (ENB), para lo cual se contó con el apoyo financiero del Fondo Fiduciario para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Burkart et. al., 1997), lo que demuestra también el mayor respaldo externo recibido en estos años.

Ahora bien, la manifestación más destacable de todo este *proceso de aggiornamento ambiental* en el ámbito de las áreas protegidas, fue aquello que marcó la característica distintiva de esta etapa en la política de Parques Nacionales: el crecimiento del Sistema Nacional de AP que se venía gestando desde la década pasada. Durante la etapa analizada se produjo la creación del mayor número de APs en la historia Argentina (Marinero et al, 2012), tanto de jurisdicción nacional, administradas por la APN, como provincial. El gráfico de la figura 26 muestra la evolución del proceso de creación de áreas protegidas nacionales, y en el mismo se puede ver el gran incremento que hubo en la década en análisis.

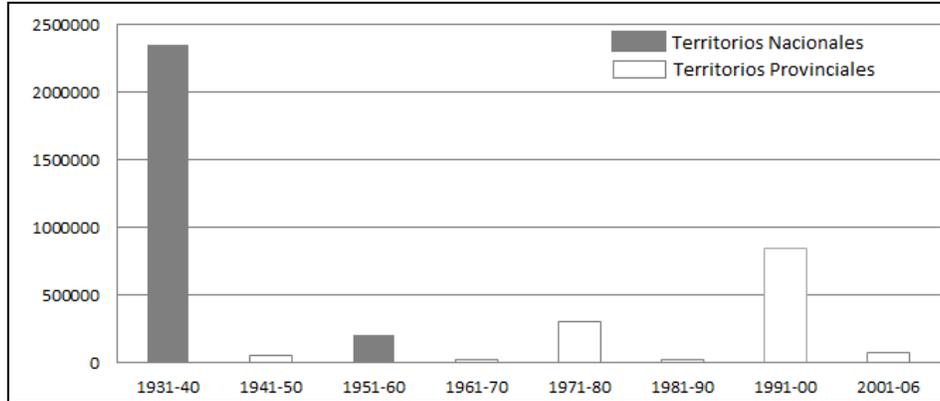


**Figura 26** Incremento del número de Áreas Protegidas administradas por la APN durante la década de 1990. Fuente: Gasparri (2016, p. 268).

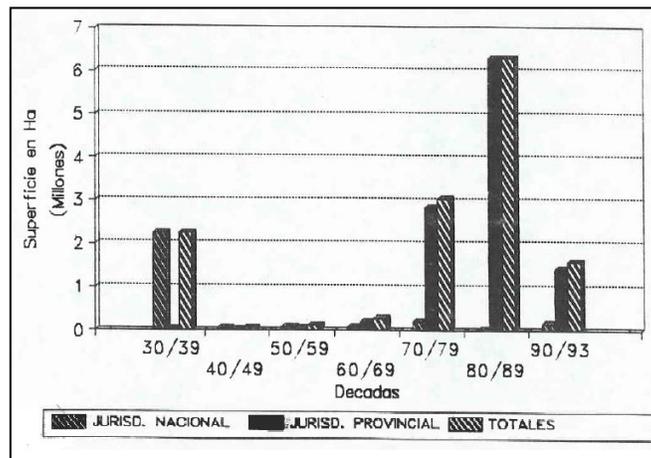
En este proceso de hipercrecimiento del SNAP deben considerarse las distintas variables que se conjugaron para llegar a dicho resultado:

1. Se debe tener en cuenta la existencia de las nuevas categorías, especialmente la de RNE, que si bien como relata Haene (2016) tuvo que ver más con una estrategia política que con una acción proteccionista, esta oportunidad fue bien aprovechada por el personal de la APN, lo cual permitió la creación, con celeridad, de 20 RNE (Dec. N° 2148/94). Aunque a decir verdad, sólo tres de ellas representaron nuevos territorios –San Antonio, Colonia Benítez y Otamendi-, ya que las restantes significaron un renombramiento de la zonificación de los PNs ya existentes, donde sus áreas intangibles pasaron a tener a partir de ese momento esta nueva categoría (Dec. N° 2149/94).
2. Otro aspecto es la incorporación de los nuevos Parques Nacionales, mediante los cuales se dejó en evidencia que ya el objetivo no era crear grandes APs, donde reine la belleza y la singularidad, sino aumentar la representatividad de los distintos ambientes argentinos, y al mismo tiempo dar respuesta a la lógica vigente de la conservación de la diversidad biológica. Por tal motivo, los Parques creados en esta década fueron áreas pequeñas, distribuidas por todo el territorio argentino, por lo que el incremento de la superficie protegida, en hectáreas, no fue tan significativa como sí lo fue en número. A esto último se suma otra particularidad: en su gran mayoría los nuevos Parques correspondieron a proyectos pasados y que fueron reactivados en los 90. Algunos de ellos provenían del impulso y/o donaciones privadas, tal es el caso de Sierra de las Quijadas, Campo de los Alisos, Quebrada de Condorito; y otros fueron producto de la cesión de tierras, o áreas protegidas ya existentes, de jurisdicción provincial, ya sea por iniciativa de las mismas provincias, o convenios entre éstas y la APN; este es el caso de El Leoncito, Talampaya, San Guillermo, Copo y Los Cardones. Por lo tanto, el incremento del espacio protegido bajo la administración de la APN (Fig. 27), como de todo el SNAP se debió a la incorporación, principalmente, de territorios provinciales.
3. Esto último nos permite afirmar otro factor explicativo del crecimiento del SNAP, el cual se refiere a la concreción de la participación en la protección por parte de las provincias, y el trabajo conjunto interjurisdiccional promovido e iniciado en la gestión anterior (Fig. 28), lo cual se da en un marco de diversas continuidades de la política anterior, dentro de las cuales también se podría mencionar la implementación de la planificación, por lo cual comienzan a realizarse los primeros planes operativos anuales (POA) (Martín, 1994); la reestructuración del organismo, mediante el cual se le otorga mayor poder a las intendencias, principalmente en su función operativa, no política, y se designan nuevas

funciones a las Delegaciones (Diario Río Negro, 1991), también se continúa con la importancia dada a las investigaciones, aunque referidas al escenario actual (Haene, 2016).



**Figura 27** Incremento de la superficie protegida bajo administración de la APN. Fuente: Adaptado de Gasparri, 2016, p. 268



**Figura 28** Incremento de la superficie protegida de todo el SNAP. Fuente: Burkart, 1994, p. 51

- Finalmente, se debe indicar la injerencia que ha tenido en todo este proceso el ingreso de fondos externos. Durante los años 90, como correlato de la política neoliberal desarrollada por el menemismo, Argentina recibió distintos subsidios y préstamos de organismos financieros internacionales. En el ámbito de las AP, el de mayor relevancia corresponde a aquel convenido en 1998 entre el gobierno nacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para concretar el Proyecto de Conservación de la Biodiversidad, a través del cual el país recibe una donación proveniente del Fondo para el

Medio Ambiente Mundial (GEF, por su sigla en inglés). Parte de este fondo fue destinado a la gestión de tierras y los requerimientos de la creación de los nuevos Parques (Burkart et al., 1997; Fal, 2013; Gasparri, 2016). El componente de Áreas Protegidas del Proyecto, involucraba el establecimiento y la consolidación de nuevas áreas protegidas en los ecosistemas poco representados, las actividades de desarrollo sostenible a través del trabajo con las comunidades y actividades para fomentar la participación pública en la planificación y gestión de parques (Fal, 2013).

Mientras la política de Parques Nacionales seguía su camino, buscando alinearse con el paradigma de conservación vigente, el turismo continuaba consolidándose como la actividad fundamental de aquellos Parques que habían sido creados bajo otra lógica conservacionista. Si bien el uso y goce por parte de la población seguía siendo considerado un objetivo complementario de la conservación, se declaraba que el mismo no estaría librado a la demanda del mercado, sino que se pretendía un turismo no masivo, regulado y planificado (Ardura, 1994). No obstante, como veremos en los capítulos siguientes, referidos a la evolución del turismo en Argentina, y a lo acontecido en el PNNH, lo que ocurría en la realidad distaba mucho de esta declaración. El desarrollo turístico adquiría cada vez mayor autonomía y protagonismo en la APN, principalmente en aquellos “Parques turísticos”, como es el caso del PNNH. Esto va a quedar al descubierto apenas iniciado el nuevo Gobierno, cuando la APN deja de ser un ente de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, para pasar a depender directamente de la Secretaría de Turismo.

No se puede dejar de mencionar que, paradójicamente, más allá del avance en materia de política ambiental durante esta etapa, y el consecuente crecimiento del SNAP, hubieron serios hechos de corrupción y malversación de fondos en la nueva Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a cargo de María Julia Alzogaray, que no dejaron de afectar a la gestión de la APN, y del PNNH en particular como se verá en el capítulo correspondiente. Esta situación derivó en la Intervención de la Repartición, y como comentara el ExPresidente del Directorio de APN, Marcelo López Alfonsín, a partir del 2000 fue necesaria una revisión exhaustiva para la “corrección” de la gestión anterior, que dará comienzo a una nueva etapa.

A modo de síntesis, se debe entender que lo acontecido durante esta etapa en la política de Parques Nacionales, ha respondido a “la incidencia de los organismos internacionales sobre la definición de la política, reivindicada por la gestión de Menem como signo de la inserción del país al escenario

mundial”, [es decir] es una expresión [más] de la dependencia externa de la política ambiental argentina. (Díaz, 2006, p. 12).

### **5.5.3 Reordenamiento y Planificación (2000- 2017): Parques Nacionales y Turismo, una alianza consolidada.**

A fines de 1999, con el cambio de Gobierno, nuevamente la política de Parques Nacionales va a sufrir transformaciones, dando inicio a este último período. Con el triunfo de La Alianza, que llevó a Fernando de la Rúa a ser Presidente, la APN pasa a depender de la Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación e inmediatamente se ve sujeta a su intervención. Es decir, el Directorio de la APN, heredado del menemismo, será destituido y el Secretario de Turismo Hernán Lombardi, se hace cargo de las funciones del mismo (Dec. N° 175/2000). La intervención de la APN fue una decisión del Presidente, recientemente electo, a causa del estado en el que se encontraba la Institución. Se caracterizaba por la anarquía tanto administrativa como técnica, con serias anomalías e irregularidades, en el manejo de fondos, en el control y la fiscalización de concesionarios, y la ausencia de planificación para la gestión de las áreas protegidas (Diario La Nación, 25/02/2000; Diario Río Negro, 1/03/2001). Tal situación llevó a considerar “necesario regularizar el normal funcionamiento de la Administración de Parques Nacionales”, tal como lo expresa el Decreto 175. De este modo, la APN estuvo intervenida por 11 meses, y luego volvió a recuperar su autonomía, continuando bajo la dependencia de la Secretaría de Turismo, pero ahora administrada por un Directorio, con Marcelo López Alfonsín como Director.

Es entonces, a partir del nuevo milenio, que comienza a ponerse en marcha el plan de actualización y organización para la gestión de las APs argentinas. A la urgente necesidad de resolver la crítica situación heredada de los 90, se le suma que, si bien el nuevo paradigma *Holcentrista* había iniciado en los 80 con Morello, aún quedaban muchas cuestiones pendientes para su efectivización. En este sentido, Burkart (2007) destaca la ausencia de un definido y explícito marco político, la desvinculación con las incumbencias ambientales –a partir de que la APN pasa a depender de la SECTUR- y la ausencia de coordinación legal y administrativa para todas las áreas protegidas del país. Por todo ello, para esta etapa de “reingeniería”, así denominada por el mismo Interventor, se centran los esfuerzos en tres pilares básicos: planificación regional, participación de las comunidades locales y cooperación –nación-provincias, ONGs, institucionales nacionales-, los cuales fueron planteados desde 1983 (Somma, 2001; APN, 2000), pero luego fortalecidos por

distintos eventos en materia de conservación acaecidos fines de los 90 y principios del 2000: el IV Congreso Mundial de Parques de Caracas (1992), el I Latinoamericano de Santa Marta (1997), el V Mundial de Durban (2003), el II Latinoamericano de Bariloche (2007). Dichos eventos dieron como resultado importantes avances conceptuales en el campo de la conservación y protección de los espacios naturales. Así, se afianza el concepto de las redes ecológicas o corredores de conservación; se formaliza el concepto de enfoque ecosistémico: “una estrategia para la gestión de tierras, extensiones de aguas y recursos vivos por la que se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo”; se remarca y profundiza la importancia de la participación social y la equidad como clave estratégica para la gobernabilidad de las APs, y se incorpora conceptos de la economía ecológica y se impulsa la valoración económica de beneficios que brindan las APs antes no cotizados por mecanismos de mercado (servicios ambientales) (Burkart et al, 2007).

En concordancia con estos tres pilares básicos y los avances conceptuales de los últimos años, se llevó a cabo la primera acción orientada a superar la situación imperante y a reorganizar la Institución, ésta fue la elaboración del Plan de Gestión Institucional (en adelante PGI), institucionalizado mediante Resolución del Directorio de la APN N° 142/2001. El mismo tuvo como principal objetivo “desarrollar una planificación estratégica de largo plazo para que las políticas institucionales no se vean condicionadas por el acotado tiempo de una gestión de gobierno”, es decir pretendía “constituirse en la política de conservación de la APN para el largo plazo”, fijando “las pautas, lineamientos y criterios para la gestión coherente del Sistema (APN, 2001).

Cabe destacar que en las entrevistas realizadas a dos de los partícipes de la elaboración del PGI, Juan Salguero, en ese momento a cargo de la Dirección Nacional de Conservación y Aprovechamiento de Recursos, y Marcelo López Alfonsín, Director de la APN (2000-2001), ambos coinciden en indicar que en dicho documento se intentó plasmar la doctrina de Morello y de los años siguientes, además de la experiencia en el terreno, ya que la Ley vigente, a pesar de ser un instrumento normativo de gran calidad, sólo expresaba la doctrina de los Militares, la cual en muchos aspectos ya resultaba obsoleta. De tal modo que el PGI se convirtió en la principal herramienta normativa para la gestión de las APsgff, de aquí en más.

Considerando que “los Parques Nacionales deben transformarse en instrumentos del desarrollo sustentable y como tales representar verdaderas oportunidades de crecimiento, trabajo y equidad social, dinamizadores de las economías regionales” (APN, 2001, p. 8), la Institución comenzó,

gradualmente, a implementar nuevas formas y modalidades de gestión, de funcionamiento interno, de integración y cooperación con otros actores de la conservación y protección e incluso se desarrollaron nuevas estrategias para la creación de áreas protegidas.

Desde el inicio de la gestión interventora, ya se había comenzado a trabajar bajo la misma perspectiva que quedaría plasmada en el Plan Institucional. Tal es el caso, de la Dirección Nacional de Conservación y Manejo y la Dirección de Interpretación y Extensión Ambiental, que comenzaron a aplicar los tres pilares de la política de acción y un enfoque innovador en el funcionamiento interno. Este último estuvo basado en la organización y desempeño de su personal a través de programas, y tenía como finalidad “dar a las actividades del equipo técnico un carácter proactivo, de desempeño en función de acciones, plazos y resultados” (APN, 2000). Muchos de los programas planteados y ejecutados desde estas Direcciones, dieron como resultado documentos de gran utilidad, así como también se concretaron convenios y acuerdos para la gestión de las APs. Es decir, la planificación cada vez empezaba a ocupar una mayor preponderancia en la Institución.

Como parte de este proceso de actualización y organización de la Repartición, y asociado a este primer pilar de la “nueva política”, la planificación, se propone una “gestión abierta y participativa”, donde prime “la información, la disuasión y la inducción, por sobre las prohibiciones y conductas imperativas”. Esto, frente a la mayor capacidad legal adquirida por los pueblos originarios (Burkart, 2007) y la impostergable cooperación requerida entre las partes, permitió alcanzar una alianza estratégica, denominada Co-manejo, que plantea un nuevo vínculo entre la Institución y las comunidades originarias, así como también con antiguos pobladores. A través de esta nueva forma de gobernanza se abrirían nuevos caminos para el uso y manejo de los recursos naturales, comenzando de esta forma a superar tantos años de conflicto.

Por otro lado, como resultado de otro de los pilares de la política de Parques, la *cooperación*, se pueden identificar distintas acciones llevadas a cabo durante esta etapa. Una de ellas es la constitución en el año 2003 del Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP), que buscaba una actuación conjunta entre el Estado nacional y las Provincias, tal como lo había pretendido la Red Nacional de Asistencia técnica de los 80, la cual funcionó hasta principios de los 90. A partir del SIFAP, producto de un convenio tripartito entre APN, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, de la cual la APN había quedado desvinculada en 1999, la Argentina cuenta con una concertación multi-jurisdiccional en materias de APs (Burkart et al, 2007). De esta forma la APN vuelve a estar vinculada a las

incumbencias ambientales básicas del país, hasta que finalmente en 2017 vuelve a estar bajo la dependencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Asimismo, la APN firmará distintos convenios tanto con otras instituciones estatales, como no estatales, con las provincias y con organizaciones civiles, en pos de una mayor cooperación para la conservación y mejor gestión de los espacios protegidos. Una de las cuestiones en la que se manifestó claramente esta mayor cooperación, fue en la creación de APs, a través de un nuevo método, a partir de acuerdos y convenios. Así los Parques Nacionales Monte León (2002), Campos del Tuyú (2009) y Patagonia (2014), fueron creados gracias a la colaboración de distintas ONGs como Fundación Vida Silvestre (FVS), Conservación Patagónica, Aves Argentinas, entre otras. También como producto de distintos tratados entre Provincia y el Estado Nacional, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Argentina cuenta con tres parques nacionales marinos, en los cuales la APN participa en su administración y gestión: Patagonia austral (2007), Isla Pingüino (2010) y Makenke (2010). Las restantes áreas creadas durante esta última etapa han sido producto de la cesión de tierras provinciales, método que ya había iniciado en los 90.

### **5.5.3.1 El uso público en Parques Nacionales: el gran reto del nuevo milenio**

Párrafo aparte merece el avance que hubo a partir del año 2000 en materia de turismo en los Parques Nacionales Argentinos. Lo primero a destacar es que durante esta etapa es que la concepción de *uso público* va a instalarse para hacer referencia a todo aquello que hace al desarrollo turístico dentro del ámbito de los espacios protegidos. En todos los documentos oficiales se hará referencia al mismo para reemplazar a las palabras turismo o actividad turística que venían siendo utilizadas hasta el momento, especialmente en temas de gestión, así también se crearán departamentos en los organigramas de la Institución que llevarán su denominación. Esta renovación conceptual podría estar asociada con lo que estaba sucediendo en Europa en materia de gestión de áreas protegidas ya que existen documentos de Europarc-España<sup>20</sup>, (organismo que nuclea a todas las instituciones implicadas en la planificación y gestión de los espacios protegidos del país), donde se hace mención al mismo e incluso se realiza un desarrollo detallado de las implicancias del concepto, y éste ha sido citado en documentos de la APN, así como también en la entrevista realizada a López Alfonsín, menciona que al momento de la elaboración del PGI, fue inspirado por lo que estaba aconteciendo en España.

---

<sup>20</sup> Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español (2002).  
Manual sobre conceptos de uso público en los espacios naturales protegidos (2005).

De este modo en el PGI, se dedica un capítulo para describir los diferentes lineamientos para el uso público y atención al visitante, y se establece que:

Se fomentará el uso público y la visitación de los Parques, bajo pautas de turismo sustentable y de bajo impacto [...] procurando asegurar que los beneficios derivados de estas actividades reviertan mayoritariamente en las comunidades locales. Los ENP tenderán a convertirse en un modelo referencial sobre la forma de integrar el uso público a las estrategias de conservación in-situ (APN, 2001, p. 37).

En este sentido, a partir de esta nueva etapa se va a notar una mayor preocupación por reorganizar el UP. Una serie de instrumentos normativos y documentos institucionales recopilados permiten confirmarlo. Como muestra la figura 29, se elaboraron y aprobaron distintos documentos tendientes a cumplir la meta propuesta.

Lineamientos Generales para el Desarrollo del Uso Público en las Unidades de Conservación de la APN (2000)

Responsabilidad de las Intendencias para la Fiscalización de los Servicios (Res. 522/00)

Instructivo sobre seguros para actividades turísticas (Res. 158/02)

Reglamento para el otorgamiento de permisos de servicios turísticos (Res. 68/02)

Reglamento de Guías en áreas protegidas nacionales (Res 85/02)

Directrices para la zonificación de las áreas protegidas de la APN (Res. 074/02)

Procedimiento para las contrataciones de bienes y servicios en las unidades de la APN (Purchetto, Fragas y Sánchez, 2003)

Metodología para planificar el uso público en áreas protegidas (Res. 092/03)

Normativa de cartelería (APN, 2003)

Manual de diseño, construcción y mantenimiento de senderos en áreas naturales protegidas (Chehebar, 2007)

**Figura 29** Documentos en pos de la reorganización del uso público en las áreas protegidas de la APN a partir del 2000. Fuente: elaboración propia.

Esta serie de documentos no responden únicamente a una nueva lógica de administración y gestión sino que especialmente surgen como una necesidad debido al aumento del flujo de visitantes en los Parques Nacionales que se va a producir por estos años. Desde que la APN pasó a depender a la Secretaría de Turismo, acompañó la política del organismo desarrollando una constante promoción

de las áreas protegidas como destinos de ecoturismo y el desarrollo del turismo sustentable (Burkart et al, 2007), lo cual permitió consolidar una alianza estratégica entre Parques Nacionales y Turismo, que llega hasta nuestros días, aunque ya la APN no esté bajo la dependencia del Ministerio de Turismo. Dos hechos importantes permitieron la concreción de ésta alianza. En 2005 fue sancionada la Ley Nacional de Turismo N° 25997, en la cual el turismo pasa a ser considerado una actividad socioeconómica, estratégica y esencial” para el desarrollo del país, lo cual la convierte en una actividad prioritaria dentro de las políticas del Estado. Por otro lado, en 2010 la Secretaría de Turismo pasó a tener el rango de Ministerio, dependiente directamente del Poder Ejecutivo. En esta mayor importancia otorgada al Turismo, el cual se convertía en la punta de lanza de la política nacional, los Parques Nacionales van a tener un rol preponderante, lo cual se va a manifestar en el aumento de los flujos de visitantes, su mayor participación en las políticas de promoción turística, así como también en el mayor desarrollo de infraestructura que van a recibir muchos de ellos.

Respecto al aumento de visitantes, a partir de la crisis económica del 2001, la Argentina va a registrar un aumento sostenido de la actividad turística en el país, tanto por turistas extranjeros como nacionales, lo cual se va a ver reflejado en un incremento del flujo de visitantes a las áreas protegidas (Fig. 30) (Burkart et al, 2007). Se debe aclarar que la información que permite conocer dicha evolución proviene de los datos recabados en cada AP, en función de las puertas de accesos de las que dispone, condicionando esto la exactitud del número total de visitas, ya que en la mayoría de los Parques el registro es parcial, ya sea por la falta de personal, por la ineficiencia del sistema o por la misma permeabilidad del AP. De todos modos, estos datos permiten conocer *grosso modo* el comportamiento y la tendencia del flujo turístico hacía las APs.

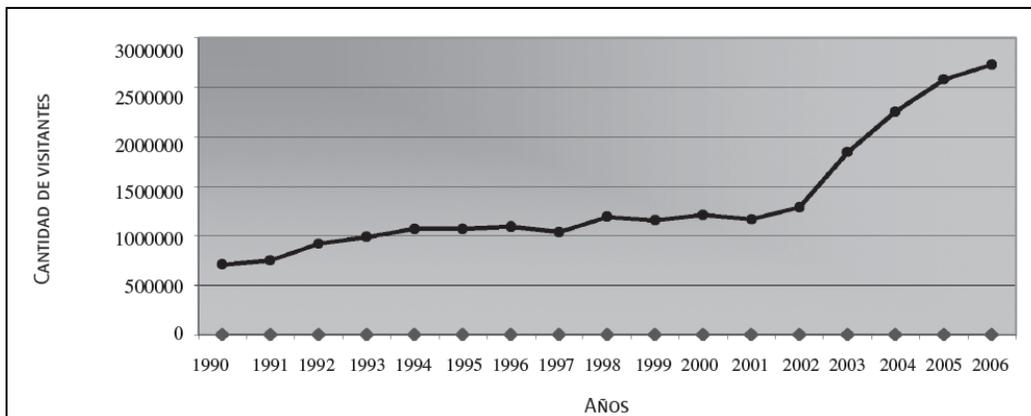
Este crecimiento, no sólo es relevante cuantitativamente, como muestran los gráficos anteriores, donde se puede ver que el número total de visitas ha llegado a triplicarse en esta última etapa, sino también es muy importante considerar cómo ha sido la distribución de este mayor número de visitantes. A partir de la tabla VIII, donde se muestra la variación porcentual entre 2003-2016<sup>21</sup> del flujo turístico de aquellos Parques donde existen datos, se puede observar que, además del incremento en los Parques que antiguamente han sido atractivos turísticos y los cuales aportan el mayor porcentaje de visitas (verde), se ha producido la incorporación de registros de nuevas APs,

---

<sup>21</sup> Los datos correspondientes al año 2003, han sido extraídos de Martín (2012). Informe estadístico sobre la actividad turística en las Áreas Protegidas 2003-2011. Dirección de Aprovechamiento de Recursos, APN. Los datos del año 2016, corresponden a la información otorgada de cada AP en la página del Sistema de Información de Biodiversidad (SIB) de la APN.

que antes prácticamente no aportaban visitación al sistema (rojo), tales como Predelta<sup>22</sup>, Campos de los Alisos o El Leoncito, por lo cual muestran una altísima variación porcentual. Por último, hay una serie de Parques que han mostrado un significativo aumento del flujo de visitantes recibidos (amarillo), tales como Los Cardones, Mburucuyá, Quebrada del Condorito y otros. A partir de este análisis, y siguiendo a Martín (2012) se puede establecer que con los años cada vez más Parques se han incorporado a la oferta de turismo de naturaleza del país, lo cual se puede entender como producto de la política de promoción desplegada desde la APN, acompañando la política turística nacional.

#### A. Período 1990-2006



#### B. Período 2003-2014



**Figura 30** Evolución del flujo de visitantes en las Áreas Protegidas de jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales. Fuente: Burkart et al, 2007, p. 59; APN, Dirección de Aprovechamiento de Recursos, 2015, p. 6, respectivamente.

<sup>22</sup> El número del P. N. Predelta (0) ha sido reemplazado por 1 para que pueda ser expresada correctamente la variación.

AREA PROTEGIDA	Variación de Visitas		
	2003	2016	VP%
B. Petrificados	8857	3729	-57,90
Calilegua	8706	13325	53,06
<b>C. Los Alisos</b>	<b>73</b>	<b>3441</b>	<b>4613,70</b>
Chaco	4510	170	-96,23
El Palmar	86443	123161	42,48
El Rey	582	722	24,05
Iguazú	652336	1024558	57,06
Lago Puelo	29684	43701	47,22
Lanín	140192	110788	-20,97
Lihué Calel	6338	5399	-14,82
Los Alerces	108352	137362	26,77
Los Cardones	2993	24557	720,48
Los Glaciares	291237	693584	138,15
Mburucuyá	1517	4542	199,41
Nahuel Huapi	269186	399758	48,51
Perito Moreno	1079	918	-14,92
<b>Predelta</b>	<b>1</b>	<b>4402</b>	<b>440100,00</b>
Q. del Condorito	7490	20009	167,14
Río Pilcomayo	3993	9843	146,51
Sa. De las Quijadas	31291	22796	-27,15
Talampaya	31852	64558	102,68
Tierra del Fuego	138354	167535	21,09
<b>El Leoncito</b>	<b>224</b>	<b>19752</b>	<b>8717,86</b>
Otamendi	19095	10558	-44,71

**Tabla VIII** Variación porcentual entre 2003-2016 del flujo turístico en los Parques Nacionales. Fuente: elaboración propia en base a datos otorgados por Martín (2012) y el Sistema de Información de Biodiversidad (SIB) de la APN.

Distintos hechos y acontecimientos confirman la centralidad de los Parques Nacionales en la fuerte política de promoción turística, desplegada en los últimos años. Uno de ellos fue la elaboración de la Guía Visual de Parques Nacionales de la Argentina (2005), la cual no deja lugar a dudas que intenta ser un instrumento de promoción turística. Al respecto, el Presidente de APN de ese momento, Mario Espina, pronunciaría:

Con la edición de la Guía Visual Parques Nacionales de la Argentina queda saldada una deuda histórica. Una deuda con los miles de visitantes, que nos eligen como destino cada año; con los interesados en conocer más sobre las áreas protegidas de nuestro país, que nos consultan a diario; y, finalmente, con los trabajadores que desde todo nuestro territorio y cumpliendo diversas tareas,

asumen con compromiso la protección de nuestro patrimonio natural y cultural (Martínez Torres y Pulido Ramos, 2005, p. 5).

Recientemente, en el año 2017, los Parques Nacionales fueron incorporados como “Marca País Argentina”<sup>23</sup>, a través de un convenio entre la APN y el Ministerio de Turismo. Este acontecimiento sella de alguna manera esa alianza estratégica entre ambos organismos. Ambas instituciones confirman el compromiso de trabajar cooperativamente en pos del desarrollo turístico sustentable en las APs. En tanto, como se publicara en el sitio oficial de la APN, los representantes se expresaban de la siguiente manera:

“Nuestro desafío es lograr que cuando en el mundo se piense en naturaleza, se piense en Argentina; donde los Parques Nacionales, que admiro, son el principal producto turístico. Tenemos que integrar el desarrollo con la sustentabilidad, tal como lo propuso la ONU como consigna para este año 2017”,  
Gustavo Santos, Ministro de Turismo.  
(<https://www.parquesnacionales.gob.ar/2017/10/parques-nacionales-marca-pais/>)

“Ser nominados como Marca País nos llena de orgullo para continuar con los dos principales objetivos que nos hemos planteado desde el inicio de esta gestión, que son administrar los parques nacionales y duplicar su superficie. La razón de ser de este sistema de áreas protegidas está en la conservación y en garantizar la experiencia única de nuestros visitantes, que son un tercio del total de turistas extranjeros que recorren el país cada año”, Breard, Presidente de APN.  
(<https://www.parquesnacionales.gob.ar/2017/10/parques-nacionales-marca-pais/>).

Sumado a esto, las inversiones públicas y privadas sobre múltiples atractivos en los distintos Parques Nacionales, las nuevas concesiones, la mejora de los servicios y la nueva política sobre feriados (Somma, 2012), han derivado en ese crecimiento de los flujos turísticos en los Parques Nacionales, convirtiéndolos hoy en el principal producto turístico del país.

Es dable aclarar que este mayor flujo de visitantes ha conllevado también a aumentar las exigencias en la gestión de estos espacios. Pese a la “reingeniería institucional”, a los mayores esfuerzos

---

<sup>23</sup> La Marca País es el elemento que rige la comunicación de un país; es su imagen, su vidriera, su forma de ser reconocido y tiene el objetivo de impulsar sectores estratégicos, entre ellos, el turismo sustentable que se propone como experiencia vivencial en las áreas de uso público de los parques nacionales (Fuente: <https://www.parquesnacionales.gob.ar/2017/10/parques-nacionales-marca-pais/>)

dedicados a la planificación y reorganización en materia de conservación y manejo del uso público, siguen existiendo serias falencias y dificultades. Así lo indican las distintas auditorías realizadas, por la Auditoría General de la Nación, en los últimos años a la APN, donde en cada una de ellas se expone las deficiencias para concretar la planificación a nivel institucional, como así también en la planificación operativa de cada AP; los problemas con el control y la insuficiencia de personal, de infraestructura y equipamiento, entre otros. De la Auditoría realizada, en 2010 en lo referido al Plan de Gestión Institucional, surge que si bien este último plasma las últimas tendencias intencionales en el manejo de APs, muchas de estas no han llegado a concretarse y ante esto se resalta la gran falta de concordancia entre la Ley 22351, a la cual está sometido el PGI, y este último; confirmando de esta forma aquello que se venía expresando desde la época de Morello, la necesidad de un nuevo cuerpo normativo que permita avanzar hacia una nueva etapa.

Actualmente, la APN ha pasado a estar nuevamente vinculada al ámbito de Medio Ambiente, pero sin dejar de ser la mejor aliada de Turismo Nacional, lo cual indudablemente tiene sus efectos en cada AP, especialmente en aquellos donde históricamente la actividad turística ha ocupado un lugar central en su desarrollo, como es el caso del PNNH.

## **CAPÍTULO 6. LA POLÍTICA TURÍSTICA EN ARGENTINA: UN RECORRIDO HISTÓRICO POR LAS DIFERENTES FUNCIONES ASIGNADAS AL TURISMO**

Una vez comprendida la evolución de la política de Parques Nacionales, con sus diferentes paradigmas y etapas; las particularidades de dicha evolución, y habiendo comprobado su estrecha vinculación con la política turística, es pertinente también tener una visión integral de qué ha significado el turismo en Argentina, las funciones que ha tenido en los distintos períodos analizados y en los procesos de configuración de los espacios protegidos. Diversos autores se han dedicado al estudio del turismo en Argentina, desde una perspectiva histórica (Lara, 2008; Wallingre, 2011; Capanegra, 2006, 2010; Schenkel, 2017), y es a partir del examen de sus aportes que se pretende complementar el análisis realizado sobre la evolución de la política de Parques Nacionales. Existe una íntima vinculación entre ambas, y tal es así que durante distintos momentos históricos parece imposible poder separar una de otra. Por tal motivo, es que resulta ineludible llevar a cabo un estudio completo, incluyendo la evolución de la política turística, si se pretende comprender cuál ha sido la configuración de un espacio protegido y turístico a la vez, como es el caso del PNNH. Por otro lado, analizar al turismo en función de su rol en el contexto nacional y en vinculación con los Parques Nacionales pone de manifiesto que el abordaje de ambos fenómenos, turismo/conservación, desde una concepción amigo-enemigo, puede derivar en una interpretación un tanto determinista y poco acabada acerca de la realidad que se ha manifestado históricamente; por el contrario, tener una mirada integral y contextualizada, proporciona al menos una oportunidad de indagar más profundamente su compleja relación.

El turismo, en tanto asunto público, ha presentado históricamente en nuestro país un carácter multifacético. De acuerdo al modelo de país pretendido por los sucesivos gobiernos; esto es: objetivos perseguidos, ideología imperante, estructura socioeconómica definida, el grado de intervención por parte del Estado, entre otros, ha adquirido una función determinada (Schenkel y Almeida, 2015), o lo que es lo mismo ha representado una estrategia política distinta (Capanegra, 2010). De este análisis surgen cuatro períodos explicativos en los cuales el turismo representó una estrategia diferente (Tabla IX).

2010	Planificación y ordenamiento	Política de Estado (1983-2017)
2000	Crecimiento del SNAP	
1990	Apertura	
1980	Afianzamiento del nuevo paradigma	Estrategia de Política económica (1956-1982)
1970	Renovación	
1960	Extensión	Estrategia de Política Social (1943-1955)
1950	Institucionalización	
1940	Orígenes del Proteccionismo	Instrumento para el Progreso (1900-1942)
1930		
1920		
1910		
1900		
Política de Parques Nacionales		Política Turística

**Tabla IX** Evolución comparada de la política turística y la política de APs. Fuente: elaboración propia.

### 6.1 Búsqueda del Progreso Nacional: Turismo como instrumento de modernización (1900-1942)

El Siglo XX se encuentra con una Argentina recientemente reorganizada como Estado Nacional, avanzada su delimitación territorial y sustentada en el Modelo de Desarrollo Agroexportador, que se verá transformar en las dos próximas décadas. Todo ello en base a las ideas de la Generación del 80, quienes se caracterizaban por ser liberales en lo económico, reaccionarios en lo político y progresistas en lo cultural, y que pugnaron por reorganizar el país con “criterios modernos” (Raporport, 2003). En este contexto fue que comenzaron a producirse los primeros viajes de placer, tratándose de un turismo de elite, practicado por los sectores más pudientes como forma de

distinción social, por lo que ya en estos tiempos el turismo tuvo para estos grupos una importante función social (Bertoncello, 2006). Estos primeros viajes son el producto de que el turismo se presentó como un instrumento de modernización, de transformación para algunas ciudades que antes habían estado vinculadas a la actividad agro-ganadera. Tal fue el caso de la ciudad de Mar del Plata, primer balneario argentino, que por impulso de Pedro Luro primero, y potenciado luego por la llegada del ferrocarril y distintas inversiones privadas, deja de ser tal ciudad para convertirse en una moderna ciudad turística, destinada exclusivamente a la clase alta porteña (Lara, 2008; Wallingre, 2011; Bertoncello, 2006).

Con el nuevo siglo ya comenzaron a sentirse los primeros síntomas de la crisis del modelo agroexportador como consecuencia del contexto internacional, signado principalmente por la Gran Guerra. En este escenario, para muchas ciudades vinculadas a la actividad agro-ganadera, “el turismo representó un instrumento de modernización que contribuía eficazmente con la transformación de la Argentina rural en moderna nación urbana” (Capaneira, 2006, p. 46). Siguiendo el ejemplo de la afamada Mar del Plata, en los inicios del Siglo XX comienzan a surgir nuevos lugares turísticos, vinculados a la salud, a la belleza de sus paisajes o a partir de la creación de hoteles lujosos. Favorecido por el desarrollo de la red vial y la promoción y el impulso de dos organizaciones civiles como el Automóvil Club Argentino (ACA) y el Touring Club, el turismo se difunde cada vez más (Wallingre, 2011). También fue en esta época cuando llegan los primeros turistas a la región del Nahuel Huapi atraídos por su belleza, y donde incipientemente empresarios locales habían comenzado a preparar la ciudad turísticamente.

En esta primera etapa, llamada Prefordista por Schenkel y Almeida (2015) se originaron los primeros destinos turísticos del país, dedicados exclusivamente a recibir una demanda de elite, e impulsados por el sector privado. Además de las asociaciones civiles ya mencionadas, en cada destino se destacaron figuras locales como lo fueron Luro en Mar del Plata y Capraro en Nahuel Huapi. Indudablemente el turismo en sus inicios tuvo una función territorial, (Schenkel y Almeida, 2015) la cual consistió en reconfigurar ciudades rurales, en paulatina decadencia, en prósperas ciudades turísticas.

A partir de la década del 30 aquel turismo incipiente comenzó a ocupar un lugar cada vez más importante, tanto en la sociedad como en la agenda pública, lo cual llevó a su oficialización (Lara, 2008). El Estado, antes ausente, y exhortado ahora por los agentes privados a tomar cartas en el asunto, emprende su intervención para el mayor desarrollo del mismo, asimilando rápidamente que

es un medio de progreso, lo cual produce que vaya emergiendo como política pública (Piglia, 2012; Capanegra, 2006, 2010). Dentro de estas acciones estatales estuvieron aquellas relacionadas a las obras de infraestructura que indirecta o directamente fomentaron la actividad turística, por ejemplo la red caminera nacional en 1932, y por otro lado aquellas que permitieron institucionalizar el turismo, es decir que le otorgaron un marco legal y organizacional. Es en relación a este último aspecto donde el turismo y los parques nacionales por primera vez se van a ver asociados oficialmente. Ya vimos en el capítulo referido a la institucionalización de la protección, cómo la obra bustillista se centró en el turismo para alcanzar su proyecto nacionalista de soberanía, progreso y desarrollo regional, sellando para siempre la idea de que el turismo, como factor de cultura y progreso, es una estrategia útil para cualquier proyecto político. Al respecto Capanegra (2006, p. 48) sostiene:

La característica central del programa, tal como fue diseñado por Bustillo, no respondió tanto al concepto conservacionista de reservas naturales, como al intento de construcción de grandes enclaves modernizadores, relacionando el turismo con la pavimentación, el transporte, la hotelería, pero también con la transformación de hábitat rural y con nuevos emprendimientos económicos. [...] Los Parques Nacionales quedarían marcados por ese origen y buena parte de los emprendimientos modernizadores de los años de la década del 30 tendrían ese carácter estratégico.

La Dirección de Parques Nacionales, como señala Piglia (2012, p. 2), “fue el primer ensayo de política turística nacional sistemática, aunque aplicado en una jurisdicción circunscripta en lo geográfico y a la vez extensa en su capacidad regulatoria”. Es decir que desde esta Institución el Estado canalizó la demanda externa frente al fenómeno turístico, aunque debemos tener presente que no fue meramente resultado de una decisión de Gobierno, sino por el devenir del proyecto encarado por Bustillo, que logró convertir una aldea rural y un Parque Nacional, que hasta el momento era “de papel”, en reconocidos destinos turísticos. Esta primera experiencia de la DPN fue seguida por distintos intentos para centralizar la política turística, como fue la creación de la primera Dirección Nacional de Turismo (1938) y la Comisión Nacional de Turismo (1942), pero finalmente el mayor éxito seguiría estando asociado a la Institución de Parques Nacionales (Piglia, 2012), la cual había logrado demostrar que el turismo era un verdadero factor de progreso y ya contaba con las herramientas para la gestión de esta actividad que se extendía de forma veloz, geográfica y socialmente.

En síntesis, todo este extenso período, que abarca los primeros momentos del turismo con una función social al inicio y luego territorial, hasta su institucionalización con la creación de la DPN,

será clave para toda la política turística argentina, ya que se constituyen dos formas de desarrollar el turismo, que seguirán existiendo a lo largo del tiempo, a veces conviviendo otras disputándose, y como formula Capanegra (2010, p. 29), “serán *magma* y objeto de las políticas públicas en la materia”. Capanegra entiende que fueron dos modelos de desarrollo turístico, uno antiguo, dirigido por la sociedad frente a un accionar magro o reactivo del Estado; y otro donde es el propio Estado el que impulsa el desarrollo del turismo. Sin embargo, en un contexto más global, y a la luz de lo que plantea Pearce (en Santana Turégano, 2003), lo mismo se puede entender como dos formas de ejecutar el mismo modelo de *desarrollo integrado*, pero lo que cambia es el agente promotor. Es decir un turismo que es promovido y llevado a cabo por un solo agente – asociaciones civiles y figuras locales en el primer caso, el Estado a través de la DPN en el segundo-, donde la actividad turística se implanta de manera rápida, planificada y coordinada, teniendo la comunidad local una exigua participación al principio pero que luego fue diluyéndose, dando como resultado la conformación de sitios turísticos, funcionalmente especializados, aislados y dirigidos a un grupo minoritarios de turistas, especialmente de clase alta.

Si bien ambas formas de *desarrollo turístico integrado* seguirán latentes, en el período siguiente, se notará la transformación del modelo de desarrollo a raíz del cambio del proyecto para el país, que afecta muy especialmente al turismo, reconvirtiendo su función.

## **6.2 Vacaciones para todos: el turismo como estrategia de política social (1943-1955)**

Con el Golpe Militar y el cambio de Gobierno en el año 1943, la política turística va a cambiar de rumbo totalmente y como aún seguía asociada a los parques nacionales, toda la Institución, como vimos, se vio trastocada. Se comienza a configurar el organismo que desarrollará una novedosa política de turismo social durante el peronismo. Esta nueva política le imprimirá al turismo una destacada función social, al viejo papel de distinción, se le suma ahora una instancia de inclusión, “y en un juego dinámico entre ambos, se instala como una necesidad y un derecho” (Bertoncello, 2006, p. 328). Al mismo tiempo inaugurará un nuevo modelo de desarrollo turístico para el país, *el desarrollo catalítico*, es decir donde la actividad turística es promovida en un principio por un agente principal y luego se van involucrando nuevos actores con el fin de responder a la demanda más extensa y en camino a la diversificación y mayor heterogeneidad.

Asentado el gobierno peronista va a desplegar su plan de ampliación del bienestar a toda la sociedad. Así el turismo, en tanto manifestación del ocio, se convierte en un derecho, al que todos

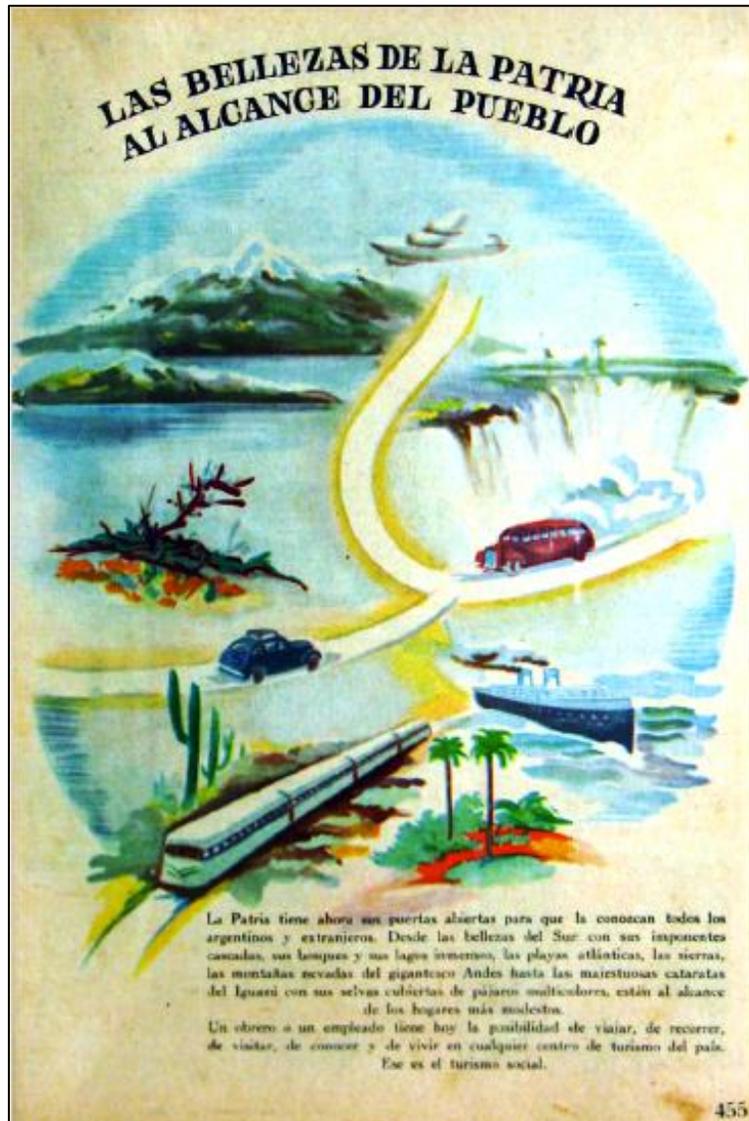
los argentinos debían poder acceder; y también en un medio para concretar su proyecto de justicia social (Shenkel y Almeida, 2015). De esta manera, nace el turismo social en Argentina, es decir aquella tipología que permite a toda la población, en especial a la clase obrera, tener acceso a las prácticas turísticas, antes exclusivas de un grupo minoritario de elite; por lo que se comporta como un instrumento de equidad y reivindicación social, (Schenkel, 2017; Lara, 2008). En la obra peronista *La Nación Argentina: Justa, Libre y Soberana*, de 1950, se pone de manifiesto claramente cuál es el significado de este tipo de turismo (Fig. 31):

La Patria tiene ahora sus puertas abiertas para que la conozcan todos los argentinos y extranjeros. Desde las bellezas del Sur con sus imponentes cascadas, sus bosques y sus lagos inmensos, las playas atlánticas, las sierras las montañas nevadas de los gigantescos Andes hasta las majestuosas cataratas del Iguazú con sus selvas cubiertas de pájaros multicolores, están al alcance de los hogares más modestos. Un obrero o un empleado tienen hoy la posibilidad de viajar, recorrer, de visitar, de conocer y de vivir en cualquier centro de turismo del país. Ese es el turismo social.

Para llevar a cabo dicho programa de turismo social, fue necesario y estratégico concretarlo desde Parques Nacionales, por la experiencia que ya había desarrollado en materia turística; por lo tanto en 1946, a través del Decreto N° 12054, se decidió afianzar y esclarecer la situación de la comunión entre turismo y parques nacionales, constituyéndose la Administración General de Parques Nacionales y Turismo, ampliando sus atribuciones, y asignándole tres tareas principales: la construcción de nuevos lugares turísticos a través de la hotelería estatal, la democratización del turismo en los parques nacionales y la mejora del nivel de vida de las poblaciones de los parques (Piglia, 2012). Tal es así que en las Memorias correspondientes a los años 1946-1949, se dejó evidencia que una de las principales preocupaciones de la AGPNT, fue el desarrollo del “turismo social o popular”, mediante el sistema de viajes colectivos para empleados, el acceso a los PNNH y PN Iguazú, la habilitación de hoteles para colonias de vacaciones y la creación de espacios verdes en ciudades como campos de recreo.

Aprovechando estratégicamente que la AGPNT disponía de alojamiento –los propios, más los adquiridos de los ferrocarriles británicos y de las provincias- rápidamente se comenzó a estimular desde el mismo Gobierno a las personas de bajos recursos a que viajen, mediante las consignas “Usted se paga el pasaje, y el gobierno el hospedaje” y “Conocer la patria es un deber” (Lara, 2008), que hacía que cada vez más personas, empleados y estudiantes especialmente, reconocieran su derecho y accedieran a los viajes sociales facilitados por el Estado. El Gobierno también impulso

este tipo de turismo a través del desarrollo de transporte, el incremento de la hotelería y la creación de colonias de vacaciones, campings y centros de recreo.

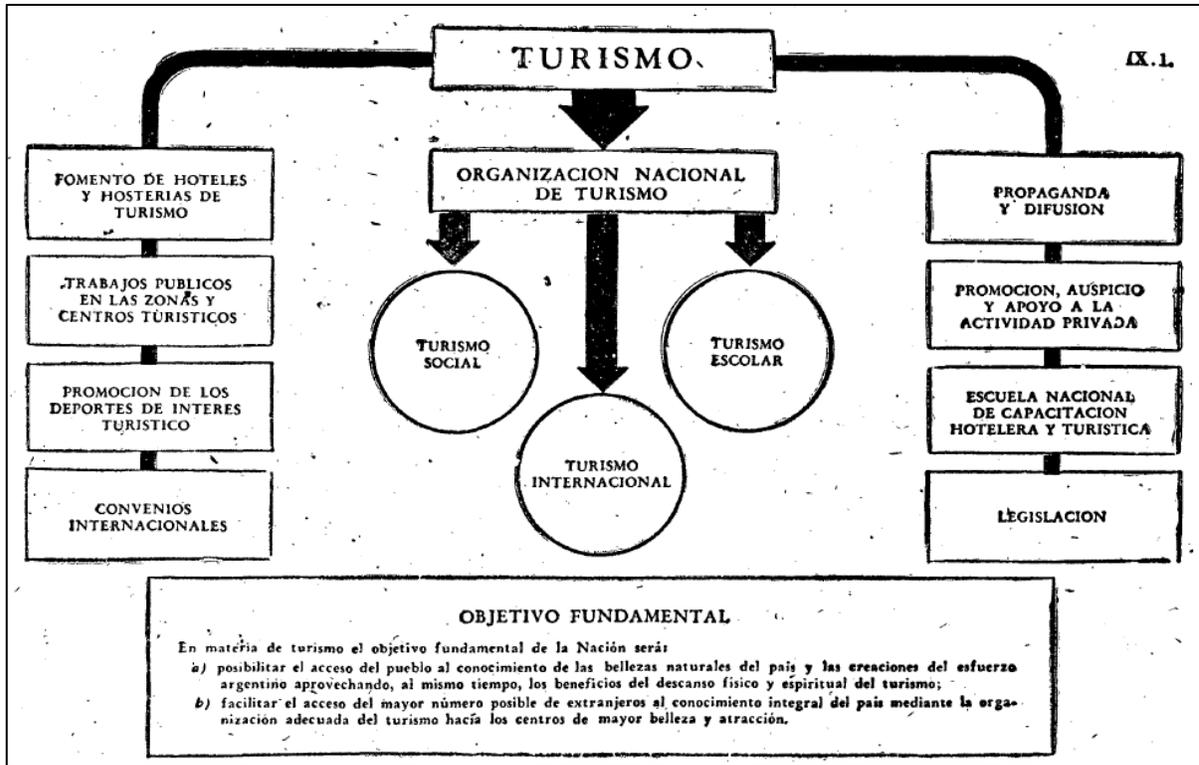


**Figura 31** Representación de la función social del turismo durante el peronismo. Fuente: La Nación Argentina Justa, Libre y Soberana, 1950, p. 455.

Paulatinamente, nuevos actores se comenzaron a involucrar en el desarrollo del turismo, tal es el caso de los sindicatos, que compraron o construyeron hoteles en los principales centros turísticos del país para su empleados, o la Fundación Eva Perón, que se sostenía con fondos privados, - especialmente de los trabajadores- y se encargaba de la administración de las colonias. Por otro lado, también en el sector privado, a causa de la masificación del turismo, particulares accedieron al

crédito del Banco Hipotecario Nacional para la construcción de hoteles y empezaron a proliferar las empresas dedicadas a la actividad; así en 1951 se constituyó la AAAYT (Asociación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo y Afines) (Capanegra, 2006; Lara, 2008; Wallingre, 2011), lo cual denota el mayor involucramiento de agentes privados en la actividad turística y el comienzo de un nuevo tipo de desarrollo turístico en el país.

A pesar de que el turismo social ocupó un lugar central en la época peronista, el Gobierno tenía un ambicioso plan destinado a “la organización y desarrollo del turismo argentino para obtener beneficios económicos y culturales” (AGPNT, 1948), por lo que también incluía al turismo internacional, como se evidencia en los planes quinquenales de Perón. De hecho en las Memorias de la Institución se menciona en varias oportunidades las acciones destinadas a la propaganda en el extranjero para atraer turistas, lo cual implicaba una ventaja del movimiento de divisas; y el mismo fin tuvo la organización del Tercer Congreso Interamericano de Turismo en 1949, a partir de cual nace la tarjeta interamericana de turismo e instala una oficina de turismo de Argentina en Nueva York (AGPNT, 1949). Así es que una vez consolidado el turismo social, éste pasó a manos de la Fundación Eva Perón y se creó la Dirección Nacional de Turismo en 1951, separada ya de Parques Nacionales, desde la cual se pretendía lograr la organización del turismo global, propuesta en el 2° Plan Quinquenal de 1953 (Fig. 32), en el cual se evidencia que el turismo empieza a ser percibido como una estrategia de política económica. Todo ello y siguiendo a Capanegra (2010, p. 32), permite concluir que durante el peronismo, “el turismo adquiere estatura de política de Estado y objeto de planificación pública, no como un fin en sí misma, sino como un medio con múltiples funciones”, aunque la función social fue la que ocupó el principal lugar en toda la política turística desarrollada.



**Figura 32** El Turismo en el 2° Plan Quinquenal de Perón. Fuente: Presidencia de la Nación, Secretaría de Informaciones, 1953, p. 151.

### 6.3 El turismo, un factor de desarrollo, una estrategia de política económica (1956-1982)

El plan de organizar el turismo nacional de Perón no pudo ser concluido en su gestión, debido a su derrocamiento. Los años que siguieron y que abarcan este tercer período de la política turística argentina, serán testigos del debilitamiento del turismo social y de la progresiva reconversión hacia un turismo internacional. La función otorgada al turismo va a cambiar rotundamente, como consecuencia del contexto nacional que caracteriza al país durante todos esos años, dejando de lado progresivamente su cara social y descubriendo su rostro económico, llegando a su máxima expresión en el último Gobierno de Facto de 1976 a 1982 (Wallingre, 2010).

Luego de la destitución de Perón en 1955, la política argentina estuvo caracterizada por una gran inestabilidad, donde se sucedieron distintos gobiernos militares, democracias condicionadas o restringidas, y la vuelta por un corto plazo de un peronismo muy debilitado. Junto con los militares al poder, volvía el modelo económico liberal pero ahora renovado. Se propusieron distintos proyectos económicos que terminaron sucumbiendo debido a la misma inestabilidad política (Rapoport, 2003), siendo el aperturismo el que terminaría por triunfar; y junto con él una fuerte

influencia de organismos internacionales con la consecuente retracción y achicamiento del Estado Nacional en todas los aspectos de la vida del país (Bertoncello, 2006). En este contexto, el turismo también va a ser atravesado por dicha inestabilidad (Wallingre, 2011; Capanegra, 2010), la cual se expresó en un cambio constante de ubicación y jerarquía dentro de la administración pública (Tabla X), lo cual a su vez reflejaba la falta de claridad política en materia turística (Wallingre, 2011). No obstante, de manera general se pueden identificar dos objetivos que a lo largo de todo este período, en mayor o menor medida, los sucesivos gobiernos van a perseguir: la internacionalización del turismo y la planificación de su desarrollo (Capanegra, 2006).

El interés de internacionalizar el turismo, es decir de atraer turistas extranjeros hacia los atractivos argentinos, estuvo directamente asociado a la idea de considerarlo una estrategia de política económica. En la Memoria del Primer Congreso Internacional de Turismo de 1957, se lee lo siguiente: “Países como Italia, Francia, Suiza y otros, que se encuentran a la cabeza de esta industria “sin chimeneas” que es el turismo, nos demuestran mediante sus asombrosos ingresos de divisas la potencialidad adquirida por esa maravillosa fuente de recursos”.

La idea de que el turismo internacional podía beneficiar a los países subdesarrollados, debido al aporte de divisas, tal como estaba ocurriendo en los países del primer mundo, era reafirmada por la ONU y apoyada por las más altas instituciones económicas internacionales (FMI, BM, BID, OMT, CEPAL, entre otras) (Capanegra, 2006; Schenkel y Almeida, 2015). De este modo, en el debate sobre el proyecto de la primera Ley de Turismo 14574 (1958), éste era defendido como una de las dimensiones, junto con los productos del campo y la industria, que permitiría superar la encrucijada económica y financiera por la que estaba pasando el país, a través del incremento de divisas se llegaría a un superávit en la balanza de pagos. Aún más, representaba el medio más rápido, menos dificultoso y el que más reactivaría la economía; por lo tanto mediante la intensificación del turismo internacional se capitalizaría el país, y se movilizaría la economía.

Esta función económica otorgada al turismo, llegaría para quedarse y hacerse cada vez más fuerte, como veremos en el período siguiente. Si bien con el retorno del peronismo en 1973, hubo un intento por restaurar la función social del turismo, el rol asumido como estrategia de política económica no va a cambiar, sino que “será profundizado con algunos contenidos de carácter social pero sin cambios substanciales en su concepción epistémica” (Capanegra, 2010, p. 39).

1955	1956	1957	1966	1967
El turismo social pasa a ser administrado por el Instituto Nacional de Acción Social.	La AGPN pasa a ser DPN y le transfiere las funciones de turismo a DNT. Turismo social en el área de Dirección Inmobiliaria dependiente del Min. De Hacienda.	Dec.-Ley 8014: La DNT repartición centralizada del Min. De Transporte Ley 12028: DNT entidad descentralizada, a cargo también del turismo social	Se desdobra la Secretaría de Difusión y Turismo, creando Prensa y Difusión y la SECRETARIA DE TURISMO por primera vez.	Dec. 3921: Se crea la Secretaría de Difusión y Turismo, dependiente de la Presidencia de la Nación. Ley 17271: turismo social a la Secretaria de Promoción y asistencia a la Comunidad.
1971	1973	1974	1980	1981
Ley 1432: Se crea la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación	Ley 20524: Turismo pasa a depender del Ministerio de Bienestar Social. Dec. 339: se crea la SECRETARIA de DEPORTE Y TURISMO con 3 Subsecretarias Deporte, Turismo y Turismo Social.	Dec. 1391: se incorpora social de la Subsecretaria de Turismo a la Secretaria de Turismo y Deporte.	Dec. 1811: Se crea la Subsecretaria de Deporte y Recreación con una Dirección Nacional de Turismo Social El Ministerio de Bienestar Social pasa a llamarse Ministerio de Acción Social y Turismo	Ley 22450: El Ministerio de Acción Social tiene competencia sobre todo lo relacionado con el turismo. Dec. 42: se crea la Subsecretaría de Turismo con competencia del turismo social

**Tabla X** Cambios institucionales del turismo en Argentina, período 1955-1982. Fuente: elaboración propia en base a la información brindada por la Sectur para el programa Cien Años de Turismo.

En este escenario, y asociado al primer objetivo de expandir el turismo a esferas internacionales, surge la necesidad de buscar formas de organizarlo, planificarlo y administrarlo. En aquel Primer Congreso Internacional de Turismo, se formulaba:

...ya se ha hecho conciencia pública en todos los países la amplitud de los beneficios que el turismo reporta, [...] por ello mismo es indispensable generalizar el método de crear en cada nación organismos especiales que encarguen de orientar y canalizar el turismo hacia sus múltiples finalidades,[...] Los órganos de que se trata deben ajustarse a modalidades más amplias y complejas que las tradicionales, buscando útiles colaboraciones en los distintos sectores, [...] han de tender a alejarse de las formas habituales del que hacer burocrático para tener contacto con la realidad nacional e internacional y recibir sugerencias y asesoramiento de las entidades privadas que se mueven en cada uno de los respectivos ámbitos (pp. 179-181).

Estas postulaciones son indicativas de la dirección que se le va a dar a la política turística en los próximos años: una gestión que pretende basarse en planes que orienten la actividad, administrado por un organismo autárquico y una mayor apertura a las relaciones con los sectores privados y los organismos internacionales. También en este mismo Congreso se realizaba la siguiente recomendación, que al año siguiente se haría efectiva en nuestro país:

El Congreso Internacional de Turismo recomienda a las entidades privadas y públicas que lo forman, auspiciar ante sus respectivos Gobiernos que la actividad turística se rija por Leyes Nacionales emanadas de sus correspondientes órganos legislativos, ajustadas a las modalidades y características del turismo interno y externo.

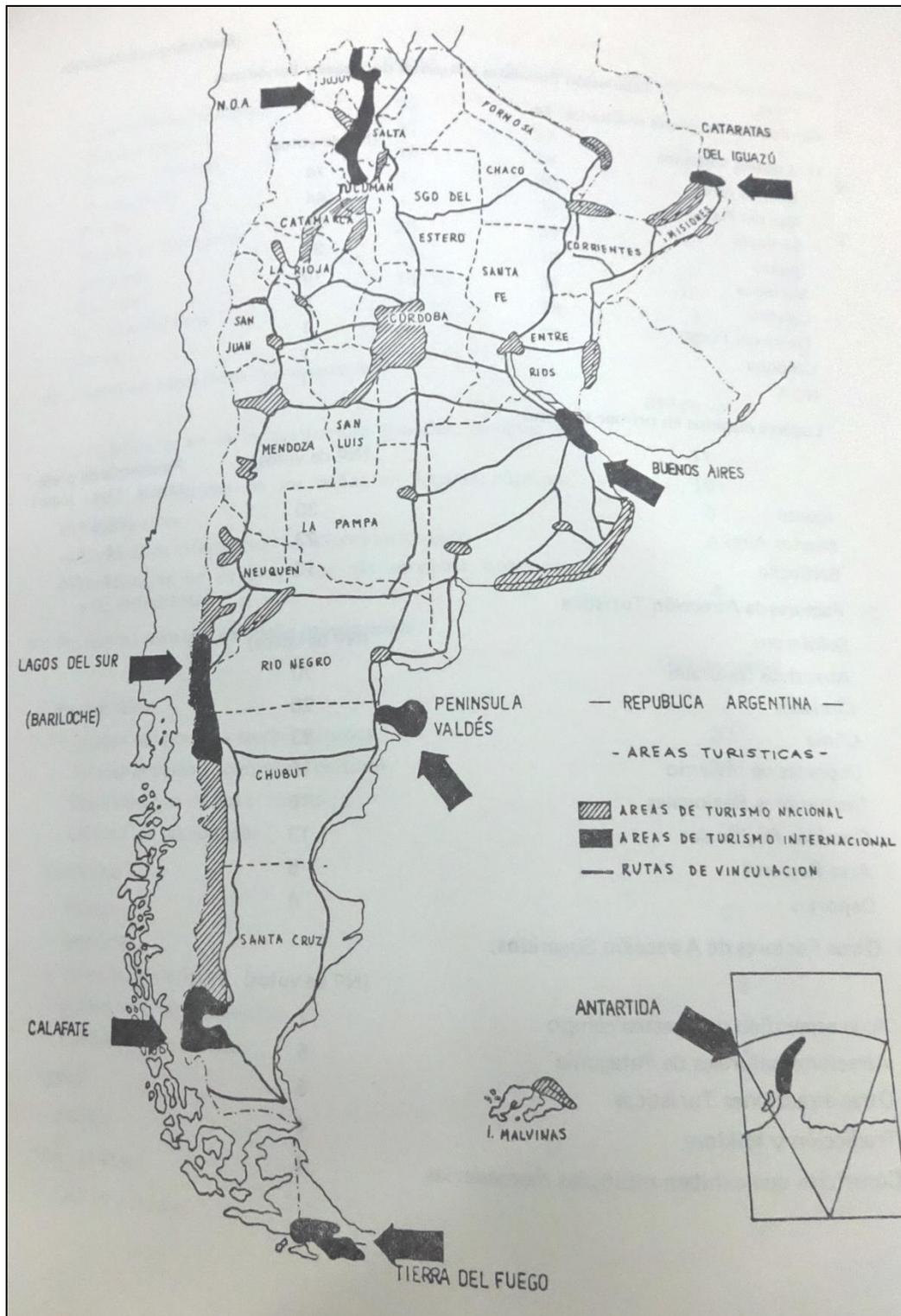
Este fue el camino que se intentó seguir para el turismo argentino pero que los vaivenes políticos no permitieron que los resultados fueran los esperados. El primer hecho ocurrido en pos de la reorganización turística fue la sanción de la primera ley de turismo, la Ley N° 14574 de 1958, mediante la cual se entendía al turismo como un fenómeno global y establecía que la DNT tendría la particularidad de ser un ente autárquico, y en su seno habría una Sección dedicada al Turismo Social (Lara, 2008).

Por otro lado, en este marco también se produce la “tecnificación del turismo”, proceso que debe ser entendido como un resultado más de la búsqueda generalizada de despolitizar las cuestiones públicas, durante los años de la Revolución Argentina (1966-1973), cuya gestión “se caracterizó por un accionar paternalista, fuertemente autoritario, un carácter tecnocrático muy marcado y apolítico” (Castellucci, 2016, p. 7; citando a Romero 2013). En palabras de Capanegra (2010, p. 39), “esta característica de despolitizar el tratamiento de las cuestiones económicas y sociales mediante “neutros” y “objetivos” configuró el nuevo tipo de Estado: burocrático-autoritario, cuya distinción principal era reemplazar la política por la administración”. Así en materia turística, a partir de la

década del 60 se comienza a profesionalizar el sector mediante el surgimiento de las carreras de turismo, terciaria y universitaria, y por otro lado, se comienza a considerar a la planificación turística como la herramienta esencial para el “correcto” desarrollo del turismo, de acuerdo a las exigencias de los organismos internacionales que financiaban los planes (Kuper, Ramírez y Troncoso, 2010). En consecuencia, en estos años llegaba un técnico de las Naciones Unidas para asesorar el análisis de los principales atractivos (Wallingre, 2011); y se convocaba a un equipo de profesionales de la Universidad de Buenos Aires para recibir su asistencia técnica, de la cual surgió el “Primer Documento para un Plan Nacional de Turismo” (1968), “en el que se aplicó una novedosa y sin precedentes metodología de análisis y planificación que luego fue utilizada por todos los países Latinoamericanos” (Lara, 2008; Wallingre, 2011). Luego de este documento, hubo varios intentos de planificar el desarrollo turístico del país pero la mayoría de ellos no llegaron a ejecutarse. No obstante, ya había logrado instalarse la idea de que la forma para lograr el mejor desarrollo era a través de la planificación, a través del conocimiento y de la información sistematizada. Como establecen Schenkel y Almeida, (2015, p. 212) “se comprueba la necesidad de planificar el sector turístico para dinamizarlo y captar turismo internacional”. Así en la XI Reunión Nacional de Turismo (1980), se sugería:

El proceso total de la actividad turística necesita de una investigación de mercado. A partir del diagnóstico –resultado de esa investigación- se comienza a elaborar el producto turístico y es sólo entonces cuando se elige el sistema de comercialización decidiéndose en consecuencia la estrategia de comunicación que se habrá de emplear para motivar al blanco de mercado al cual se dirige el sistema de comercialización adoptado.

Dentro de este marco estratégico es que se busca orientar y gestionar el turismo receptivo, blanco de mercado al que se hace referencia en la cita anterior. Como se puede ver en la figura 33, este tipo de turismo se apoyaba especialmente en los recursos naturales, en los Parques Nacionales de la Patagonia, Península Valdés y PN Iguazú, en la cultura y el paisaje (Quebrada de Humahuaca) y en Buenos Aires, como ciudad de ocio y cultura (Schenkel y Almeida, 2015). Otro hecho vinculado a la atención de este mercado turístico en crecimiento, es la diversificación de las actividades turísticas y el nacimiento del turismo aventura en Argentina (Lara, 2008), con la proliferación de las actividades acuáticas, de montaña y los deportes náuticos.



**Figura 33** Las áreas turísticas argentinas de los 80. Fuente: XI Reunión Nacional de Turismo (1980).

#### 6.4 El turismo como política de Estado (1983-2017)

A diferencia de otros períodos donde el turismo fue cambiando su función según el proyecto político de cada Gobierno, en este caso, con el retorno de la Democracia al país, el turismo va a continuar en la misma línea, siendo un factor de crecimiento económico, especialmente mediante el turismo receptivo, pero ya no como una política sectorial sino que se va a convertir en una política de Estado. Va a ajustarse a las medidas neoliberales que caracterizaron a toda esta época, a las ideas de desregulación y privatización, a un Estado menos intervencionista y atento a las recomendaciones de organismos internacionales. El turismo va a consolidarse como una “actividad de exportación”, dejando de ser un hecho social para pasar a ser un hecho netamente económico (Fig. 34) (Schenkel, 2017). Esto, paulatinamente, lo lleva a ocupar un rol central en la política nacional, como resultado de distintos hechos y acciones ocurridos en materia legislativa, de planificación, de gestión y de promoción. Todos ellos permitieron agregar valor a la actividad turística, al mismo tiempo que le otorgaron una mayor jerarquía.



**Figura 34** La transición del turismo en los últimos 30 años: de hecho social a hecho económico. Fuente: Schenkel, 2017, p. 75

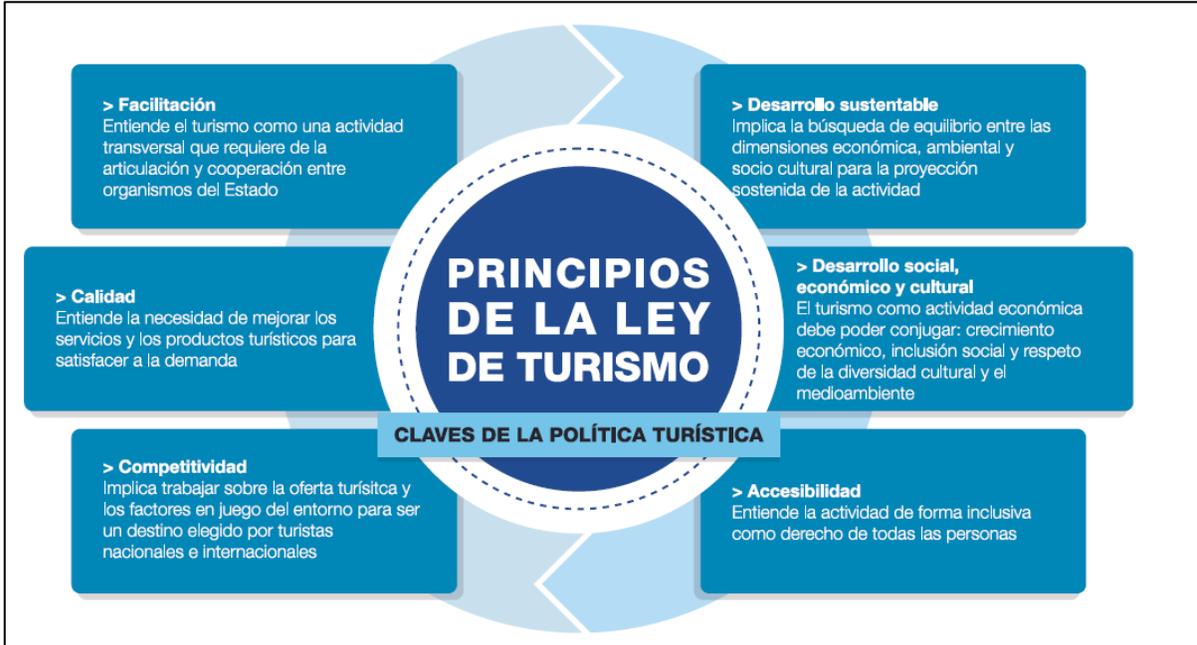
Durante toda la década del 80, el turismo fue preparándose gradualmente para el rol que cumpliría en el futuro. En primer lugar, va a comenzar a definirse su ubicación y jerarquía dentro de la administración pública, se separa primero del turismo social, para formar parte de Comercio Exterior dentro del Ministerio de Economía, hasta que en 1986 se conforma la Secretaría de Turismo, dependiente del Poder Ejecutivo, y a partir de aquí seguirá su escalada jerárquica hasta convertirse en Ministerio de Turismo en 2001. Por otro lado, distintos hechos fueron otorgando a la Argentina un mayor reconocimiento turístico a escala internacional, se comenzaron a llevar a cabo los eventos de Rally Mundial, se creó la Cámara Argentina de Tiempo Compartido, impulsando en el país esta modalidad de alojamiento que ya funcionaba en otros países desde la década del 60; la UNESCO había comenzado a declarar los primeros sitios argentinos como patrimonio de la Humanidad, en 1981 había sido inscrito el Parque Nacional Los Glaciares y en 1984 se anexaban la Misiones Jesuíticas Guaraníes y el Parque Nacional Iguazú, revalorizándolos como atractivos turísticos. En el año 1986 se firmaron convenios con la Comunidad Europea con el fin de recibir asistencia técnica y promocionar el país en el viejo continente, de esta forma Argentina comienza a tener presencia en las ferias internacionales de turismo (Lara, 2008). En otro orden de ideas, y como muestra de la preponderancia otorgada al sector turístico, por estos años se elaboró el primer documento de planificación pública del turismo, y se sancionó la Ley 23.552, por medio de la cual se establecía por vez primera un fondo que sería destinado para el Turismo. El 5% de los pasajes al exterior será destinado como recurso para la Secretaría de Turismo, lo cual se mantiene hasta nuestros días, siendo el principal componente del Fondo Nacional de Turismo.

En la década del 90, bajo la injerencia neoliberal menemista, se comienza a incentivar una mayor actuación del capital privado, al mismo tiempo que el Estado se retiraba privatizando sus bienes, fortaleciéndose así la idea de que el turismo es un negocio, pero no únicamente para el Estado, sino para todos los actores sociales, que veían en él una salida de la crisis económica y social (Bertoncello, 2006). En pos de la internacionalización del turismo, se inicia una búsqueda incesante de atractivos que satisfagan la demanda cada vez más diversificada. En este marco se desarrollaron distintos planes de marketing, y en 1998, nace una nueva estrategia de comercialización destinada a agrupar los distintos atractivos en macro-productos. Aquí nace “la Argentina de los seis continentes”, como así también comienza a constituirse el mapa turístico actual, caracterizado por un sinnúmero de sitios “valorizados como atractivos turísticos, que coexisten y compiten con los tradicionales”, ofreciendo “a cada uno lo que le corresponde” (Bertoncello, 2006), o mejor dicho lo que demande. En este afán de responder efectivamente a la demanda internacional, comienzan a proliferar en el país y especialmente en aquellos destinos de naturaleza, las actividades como el

trekking, rafting, kayaking, entre otras. La modalidad de turismo aventura comienza a emerger lentamente, llegando a ser “la estrella” del Siglo XXI.

Como es sabido, en el 2001, el país se encontraba sumergido en una gran crisis social, política y económica. No obstante, la devaluación de la moneda nacional, en un contexto de globalización, condujo a la recuperación de las exportaciones, lo cual significó una oportunidad de crecimiento para el sector turístico ya que Argentina pasó a ser un destino muy conveniente en el mercado turístico mundial (Wallingre, 2011; Schenkel y Almeida, 2015; Bertoncetto, 2006); y a su vez permitió que el turismo receptivo, terminara de proclamarse como un efectivo instrumento para la economía nacional, si es que aún no lo había hecho. Luego de esto, se inicia la etapa de reorganización del turismo, enfatizada a partir del 2003 con la llegada de un nuevo proyecto político al país. Un primer hecho, fue el intento de darle mayor jerarquía a la Institución que se fortalecía cada vez más, lo cual quedó demostrado con la incorporación de la APN en el área de turismo. En 2001, se crea el Ministerio de Turismo, aunque en esta oportunidad fue por corto tiempo ya que a fines del mismo año volvió a ser Secretaría, pero sería el primer ensayo de lo que va a ocurrir en 2010 cuando definitivamente la SECTUR pasó a ser Ministerio de Turismo, vigente hasta nuestros días. En este marco de reorganización se promulga la Ley de Turismo 25997/2005, que tenía como antecedente la Ley 25198/1999, la cual declaraba “de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica”. Esta nueva Ley refuerza aquella idea, estableciendo: “Declárase de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. La actividad turística resulta prioritaria dentro de las políticas de Estado”. Su redacción se basó en una serie de propuestas realizadas por el sector privado, nucleado en la Cámara Argentina de Turismo. La Ley establece la nueva política turística y, con ella, el cambio de paradigma, que considera al turismo como un fenómeno transversal e integral (MINTUR, 2015), es decir que no viene sólo a legitimar la función económica del turismo, sino a extender su alcance (Fig. 35). Nuevamente el turismo es reconocido como un derecho social, aunque según señala Schenkel (2017), esta reconversión de la política turística contribuye al fortalecimiento del sector turístico como factor de desarrollo pero no avanza en su función social distributiva, es decir en el acceso a las actividades turísticas y de ocio por parte de los grupos más desfavorecidos. Por otro lado, incorpora el desarrollo sustentable como el enfoque a seguir para el desarrollo turístico del país, dando una gran relevancia a la conservación de los recursos naturales; y señala la necesidad de fijar un plan federal de turismo que permita alcanzar una mayor calidad y competitividad del sector. Ese mismo año se elaboró el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS), con el objetivo de convertir a la Argentina en “un país turístico”. Mediante la planificación lograr que Argentina se

convierta en el país mejor posicionado de la región en cuanto a la calidad y diversidad ofrecida, teniendo como ejes rectores el desarrollo económico con inclusión social y la conservación del patrimonio turístico nacional. Este Plan ha sido actualizado recientemente, fines de 2016.



**Figura 35** Alcance de la política turística argentina a partir de la Ley 25997/2005. Fuente: Ministerio de Turismo de la Nación (MINTUR), 2015, p. 16.

Se han identificado distintas medidas y políticas que se han llevado a cabo con el fin de materializar el desarrollo turístico planificado. En primer lugar se debe mencionar el desarrollo de Marca País como una estratégica política de estado, con la meta de difundir nacional e internacionalmente los factores diferenciales de nuestro país a partir de cuatro escenarios comunicacionales: Turismo, Cultura, Inversiones y Comercio Internacional. En lo que respecta al turismo, los Parques Nacionales han tenido un papel preponderante, y esto fue revalidado recientemente mediante un Convenio firmado en 2017 entre el Ministerio de Turismo de la Nación y la APN para incorporar a esta última en la lista de instituciones distinguidas como “Marca País Argentina”. Al respecto el Ministro Santos indicaba: “Nuestro desafío es lograr que cuando en el mundo se piense en naturaleza, se piense en Argentina; donde los Parques Nacionales son el principal producto turístico”<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Extraído de la nota “Parques Nacionales es Marca País”, de la página oficial de la APN, publicada en día 31 de octubre de 2017.

Por otro lado, se ejecutó el “Programa de mejora de la competitividad del sector turismo” a partir de un Préstamo del BID, el cual tuvo como objetivo incrementar sostenidamente la generación de divisas provenientes de la actividad turística, y aquí nuevamente los Parques Nacionales fueron considerados áreas estratégicas. Se realizaron obras en el "Corredor de los Lagos" (Provincias de Neuquen, Chubut y Río Negro) y en los Parques Nacionales Lago Puelo, Arrayanes, Lanín, Nahuel Huapi y Los Alerces, y en "Corredor Iguazú-Misiones" Provincia de Misiones y en el Parque Nacional Iguazú (Decreto 1003/2005). También se debe mencionar el desarrollo de un novedoso producto turístico como lo fue “Huella Andina”, un sendero de gran recorrido, más de 500 kilómetros, que recorre los Parques y provincias de Norpatagonia que conforman la Reserva de Biosfera Andino Norpatagónica. Su implementación estuvo asociada a la búsqueda de la Marca País, específicamente se pretendió a través del senderismo, en tanto marca de la Patagonia, desarrollar un producto turístico que tuviera potencial a nivel internacional. Al mismo tiempo se buscaba fomentar el turismo sustentable, ofrecer una opción recreativa y deportiva para la población de la región y promover el desarrollo local de las comunidades locales de los Parques Nacionales y los centros turísticos que los circundan (MINTUR, 2010).

Por último, como una forma de incentivar el turismo interno, por sus beneficios tanto económicos como socio-culturales, a partir del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1584/2010, de Feriados Nacionales, se restituyó el feriado de carnaval, y se comenzaron a implementar los feriados con fines turísticos, conocidos como “feriados puente”. A partir de este DNU, hasta la actualidad, Argentina cuenta con varios fines de semana largos en el año, que permite el desplazamiento de miles de turistas nacionales por todo el país.

Todas las medidas mencionadas han contribuido a hacer del turismo, finalmente, una verdadera política de Estado. No obstante, y a modo de síntesis, se puede establecer que ésta última etapa de internacionalización y reorganización del turismo Argentino, ha sido el producto de los distintos sucesos e intentos acaecidos a lo largo del tiempo, que hicieron que progresivamente la actividad turística se convirtiera en una estrategia política de primer orden. Si bien su función ha variado, el turismo no ha dejado de ser un instrumento decisivo en los distintos proyectos de país impulsados por los Gobiernos. Asimismo, los Parques Nacionales, y principalmente aquellos que desde su creación han estado asociados a la actividad turística, han ocupado un lugar central en la política turística nacional.

## **CAPÍTULO 7. CONFIGURACIÓN DEL DESARROLLO TURÍSTICO DEL PNNH: ENTRE EXPERIMENTOS Y ESTRATEGIAS POLÍTICAS DISÍMILES.**

A la luz de aquello que se establecía en los primeros capítulos acerca del proceso de configuración espacial, es decir la transformación de un espacio, a partir de la intervención, valorización y apropiación del territorio por parte de diferentes actores o grupos sociales; y habiendo partido del presente visible, para luego indagar en el pasado (en los dos capítulos anteriores), en este último capítulo, se intentará explicar la consecuente configuración de los distintos modelos de Desarrollo Turístico que se han sucedido en el PNNH, desde los comienzos del Siglo XX hasta la actualidad. Se parte de la premisa que ambas políticas, de Parques Nacionales y Turística, sus relaciones, interdependencias, regularidades e irregularidades, a partir de su materialización en el territorio concreto, han tenido un rol central en la determinación del PNNH como espacio turístico. En este sentido y siguiendo a diversos autores que se han dedicado al estudio del área en cuestión (Nuñez, 2014; Vejsbjerg, 2015; Nuñez y Vejsbjerg, 2010; Bessera, 2006; Navarro Floria y Vejsbjerg, 2009; Trentini, 2012), se entiende que dichos modelos representan distintas lógicas de territorialización y patrimonialización, diferentes intencionalidades políticas, formas de uso espacial y paradigmas de conservación distintos; así como también funciones disímiles asignadas al turismo. Todo ello participando en un mismo proceso de turistificación del PNNH.

Desde su creación, el turismo, con sus diferentes matices, siempre ha representado un importante factor de desarrollo para toda la región del Nahuel Huapi. Así lo afirma Bessera (2006):

En los modelos económicos que se ensayaron o propusieron en el Nahuel Huapi, la componente turística estuvo siempre presente, en diferentes niveles de importancia como una alternativa productiva a tener en cuenta a corto, mediano y largo plazo. El turismo fue adquiriendo gradualmente una importancia tal que de actividad marginal, pasó a ser eje central de desarrollo para finalmente transformarse en una monoproducción excluyente.

Esta exclusividad otorgada a la actividad turística, que fue incrementándose con el tiempo, produjo la “tercerización de la economía” de la región (Schluter, 1994), al mismo tiempo que condicionó la toma de decisiones y la gestión toda del PNNH, significando una exigencia y complejidad añadida para la APN y sus antecesoras. Como ya se ha expuesto en otros capítulos, el turismo y la conservación, han mantenido desde siempre una particular sinergia que se la podría denominar como “simbiótica”, donde uno y otra conviven, se integran y se condicionan mutuamente de forma

tal que resulta difícil ya analizarlas individualmente. Esta interacción estrecha y persistente a lo largo del tiempo ha variado en su forma, siendo algunas veces benéfica para ambos objetivos, contraproducente para uno de ellos o simplemente han convivido bajo un “pacto de tolerancia”. De este modo, el turismo, a través de sus diferentes manifestaciones y funciones, ha representado un fenómeno paradójico en el interior del PNNH. Por un lado, ha impulsado grandes transformaciones económicas, socio-culturales y ambientales en la región, generando importantes conflictos en el uso, conservación y gestión de toda el área protegida; pero al mismo tiempo ha significado la principal fuente de recursos económicos, materiales y legales sin los cuales el PNNH, como en otros casos, sería un “parque de papel”. Por otra parte, el turismo ha sido el facilitador del derecho al ocio y disfrute, uno de los objetivos asignados a los Parques Nacionales argentinos; y el PNNH al proteger tan diverso y extraordinario patrimonio natural, siempre ha servido a las nuevas actividades turísticas y a los cambios en el mercado turístico nacional e internacional, lo cual lo ha convertido en un destino turístico de relevancia mundial.

Dada esta compleja interacción a lo largo de la historia, vale preguntarse qué hubiese sido del PNNH sin el turismo, y cómo hubiera sido el desarrollo turístico de la región sin la protección y conservación de dicho espacio. Si bien cualquier respuesta sería mera especulación, no sería tan desacertado pensar, dado lo acontecido en otras APs del país y del mundo, que el destino del PNNH habría sido sucumbir frente a las coyunturas políticas proteccionistas nacionales; y que el espacio natural a disfrutar habría sido reducido y además privatizado, teniendo acceso tan sólo unos pocos. La realidad es que el PNNH, ha devenido en este espacio turístico, tal como lo conocemos hoy, como producto de aquella sinergia entre turismo y conservación, y las políticas que han predominado en uno y otro caso, las cuales hoy pueden ser juzgadas positiva o negativamente, pero la decisión más acertada será, conociendo y comprendiendo por qué se ha llegado a tal situación, mantener, corregir, remediar o cambiar, según corresponda.

Interpretar y representar lo acontecido a través de Modelos de Desarrollo Turístico, tiene como fin contribuir a aquella comprensión integral y acabada del complejo espacial del PNNH, en tanto espacio turístico, que permitirá, desde luego, aproximarse a los conflictos actuales desde una perspectiva distinta. Se han identificado cuatro modelos desde el siglo XX hasta la actualidad (Tabla XI). Cada uno de ellos refleja, la administración (en el sentido más amplio de la palabra) del turismo en cada período histórico, denotado en: a) la intención del actor o grupo de actores, agente del desarrollo turístico, y su relación con el resto de los actores involucrados; b) la forma en que se

ha provisto de las instalaciones y servicios requeridos por la actividad turística y, c) el modo de gestión del turismo en relación a los objetivos de conservación de cada período.

2010	Reordenamiento y planificación (2000-2017)	Política de Estado (1983-2017)	Desarrollo turístico Abierto (1983-2017)	
2000				Expansión territorial del SNAP (1990-1999)
1990				Democratización (1983-1989)
1980	Ultraproteccionismo (1956-1982)	Estrategia de Política Económica (1956-1982)	Desarrollo turístico Catalítico (1951-1982)	
1970				
1960	Redefinición política (1945-1955)	Estrategia de Política Social (1943-1955)	Desarrollo turístico Integrado (1931-1950)	
1950				
1940	Institucionalización (1934-1944)	Instrumento para el Progreso (1900-1942)	Desarrollo turístico Endógeno (1900-1930)	
1930	Orígenes del Proteccionismo (1903-1933)			
1920				
1910				
1900				
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <span>Política de Parques Nacionales</span> <span>Política Turística</span> <span>Desarrollo turístico del PNNH</span> </div>				

Tabla XI Evolución comparada de las políticas nacionales y el desarrollo turístico del PNNH.  
Fuente: elaboración propia

Finalmente, los actores han ocupado un lugar central en este análisis, actuando como indicadores del cambio, por tal motivo, se ha decidido complementar la investigación empírica, con un estudio evolutivo del rol desempeñado por dos grupos de actores, que se consideran clave, ya que han sido quienes han ejecutado sus funciones en forma simultánea en el mismo espacio. Ellos son los Guías de Turismo y los Guardaparques. Este último análisis ha permitido constatar los cambios acaecidos en el desarrollo turístico, pero al mismo tiempo comprobar y evaluar el grado y la forma en que las políticas nacionales impactaron en el PNNH.

### 7.1 Desarrollo Turístico Endógeno

El proceso de configuración de la región del Nahuel Huapi como un espacio turístico también entendido como *proceso de turistificación* (Navarro Floria y Vejsbjerg, 2009; Piglia, 2007), se inició antes de la existencia del PNNH, e incluso antes de que la idea de conservación y protección llegaran a estas geografías. Estos tiempos preliminares fueron resultado de una respuesta interna a las circunstancias reinantes, y nada tuvieron que ver con políticas nacionales de turismo y

conservación, incluso inexistentes en esos tiempos. Por tal motivo, y coincidiendo con lo planteado por Nuñez y Vejsbjerg (2010) y Navarro Floria y Vejsbjerg (2009); se le da en llamar *desarrollo endógeno*. Dicho modelo sentará las bases de los dos modelos subsiguientes.

Cuando decimos endógeno estamos haciendo referencia a aquel modelo que tiene por causa una situación interna, que puede ser o no consecuencia de un factor exógeno; y que frente a esta situación se presenta el desafío espontáneo de potenciar las capacidades locales propias de la comunidad y de la región para transformar su economía y sociedad. Si bien es un concepto que se ha comenzado a utilizar en la década del '80, como consecuencia de la expansión de los efectos de la Globalización (Vázquez Barquero, 2007), nos permite interpretar aquello que sucedió en los comienzos del siglo XX en la región del Nahuel Huapi.

De modo que es imprescindible reconocer cuál fue el contexto en el que se suscita este primer modelo turístico del Nahuel Huapi: la situación reinante, las causas que la originaron, los actores involucrados y su accionar. Así, se debe decir que a fines del siglo XIX, luego de la “conquista” de las tierras patagónicas y de su incorporación como territorio nacional, la zona del Nahuel Huapi era una Colonia agro-pastoril con escasa población. Estaba compuesta por unas pocas familias nativas que habían quedado, y a las cuales se le sumaron corrientes de primeros pobladores que llegaban desde el oeste, principalmente chilotes (de la Isla Chiloé) y desde el oeste, colonos alemanes, suizos e italianos (Biedma, 2003). El desarrollo de la Colonia Agrícola Nahuel Huapi, creada por Decreto en 1902, mismo año que se reservan 400 hectáreas para la creación de un asentamiento urbano, convertida en la ciudad de San Carlos de Bariloche con el paso del tiempo (Bessera, 2006; Biedma, 2003), estaba fundado por las interrelaciones comerciales y socioculturales con la región transfronteriza chilena, lo cual indica que ya desde estos tiempos la zona en estudio representaba un espacio complejo.

Dentro del grupo de pobladores que llegaron desde Chile, se debe destacar a Don Carlos Wiederhold, no sólo porque será quien impulse el desarrollo de la ciudad, y quien le de su nombre, sino porque permite comprender las circunstancias que dieron origen a las primeras acciones que se podrían definir como impulsoras del desarrollo turístico como un proceso endógeno. Don Carlos Wiederhold, se instala en 1895 en lo que sería el centro de la actual ciudad, estableciendo una sucursal de su casa comercial llamada “Carlos Wiederhold y Cía” de Puerto Montt. Desde este negocio se extendía la ruta comercial que conectaba Europa y esta región trasandina de la cual formaba parte la Colonia Nahuel Huapi. De esta manera, llegaban mercaderías varias desde

Alemania y desde aquí se exportaban productos como lana, crin, cuero y otros. Durante las dos primeras décadas del siglo XX, estos intercambios comerciales a través del país vecino, y favorecidos por la presencia del vapor Cónдор, propiedad de Don Carlos, fueron adquiriendo cada vez mayor importancia en la región, así como también las actividades agrícolas asociadas a las primeras. Este auge del intercambio comercial con Chile, puede ser constatado con la continua presencia y el crecimiento de aquella pionera empresa comercial. Carlos Wiederhold en 1900 vende la compañía para regresar a Puerto Montt, ésta pasa a manos de los socios Hube y Achelis, quienes a las actividades ya existentes sumaron un saladero, un aserradero y una línea telefónica. En 1904 se convierte en la Sociedad Comercial y Ganadera Chile-Argentina, hasta que finalmente es adquirida por Primo Capraro en 1917, otro poblador que tendrá un gran rol en el impulso de la actividad turística en el Nahuel Huapi. Ya cuando pasa a manos del empresario local, la actividad comercial había iniciado a decaer a causa de la primera Guerra Mundial que impactó en todo el comercio internacional, desencadenando una gran crisis mundial que afectó profundamente el modelo agroexportador vigente en Argentina. Esto tuvo como correlato el fin de la “cordillera libre” que había funcionado exitosamente desde 1904, año en que Roca dispuso la exención de derechos aduaneros en la región del Nahuel Huapi, hasta 1920 cuando se instaló una Oficina de Aduanas en San Carlos de Bariloche (Bessera, 2006; Wiederhold Rotter s/f).

Mientras el pequeño poblado de Bariloche, se encontraba en un progresivo desarrollo, promovido por las actividades agropastoriles y comerciales, ya se comenzaban a dar los primeros indicios de lo que sería la actividad turística. El proceso de turistificación se iniciaba lento y espontáneamente. Como parte del mismo, se debe mencionar, en primer lugar, la valorización temprana del paisaje como un lugar sano y adecuado para el descanso y solaz de las personas, tal como lo describe Moreno en su pionera idea de protegerlo (Nuñez 2014) pero también ya otros viajeros y pobladores locales, vinculados tanto a actividades diplomáticas como comerciales habían comenzado a percibir el potencial de la zona. Ya apenas iniciado el siglo XX es cuando se comienza a hablar de la Suiza Argentina. De acuerdo a Navarro Floria y Vejsbjerg (2009, p. 415), ésta es “una representación social producto del proceso de valorización diferenciada de lugares y recursos iniciada con las primeras exploraciones paralelas o inmediatas a las expediciones militares de conquista de la Patagonia”. En este sentido, Biedma (2003) relata que en el año 1902, sir Thomas Holdich ya la consideraba una verdadera Suiza en América, llamada por sus bellezas a convertirse en un gran centro de atracción turística.

Del mismo modo, la llegada de Bayley Willis a la región, como hemos visto, contribuirá con esta valorización comparada, y comenzará a darle forma a aquellas primeras ideas tanto de protección como de explotación turística. Es a partir de esta primera valorización cuando se comienzan a identificar y establecer los principales atractivos que conformarán la oferta turística, tales como el lago Nahuel Huapi y el Cerro Tronador, resaltados en todos los relatos de la época.

Hasta comienzos del siglo XVIII, quienes habían tenido la posibilidad de deslumbrarse con las “maravillas naturales” del sur, habían sido únicamente exploradores que llegaban a la región por cuestiones gubernamentales, principalmente por el conflicto limítrofe, o viajeros relacionados a las actividades económicas de la época. De hecho, la incipiente oferta de alojamiento de esos años estaba pensada y destinada fundamentalmente a este tipo de viajeros (Bessera, 2006). Según relata Vallmitjana (1993) la primera vez que apareció la palabra Hotel en la zona, fue en un cartel que se colocó en una propiedad de Don Carlos Wiederhold, el día de la votadura del vapor Condor, también de su propiedad. En aquel cartel se leía “*Das Hotel zum schmutzigen Loeffel*”, que traducido del alemán quiere decir “El Hotel de la Cuchara Sucia. Además de éste también existía el Hotel Perito Moreno y dos o tres pensiones familiares que ofrecían el servicio de alojamiento.

A pesar de la lejanía y el aislamiento de la región, ya se había comenzado a correr el rumor de la existencia de estas bellezas sureñas, no solo por los relatos de aquellos primeros hombres que habían tenido la suerte de pisar estas tierras sino que en el conocido Manual del Viajero Baedeker de la República Argentina, del año 1900, detallaba el viaje desde Buenos Aires hacia el sur, haciendo alusión al Nahuel Huapi, al Tronador y a otros lagos del sur, refiriéndose a los mismos como “maravillas naturales dignas de ser contempladas” (Vallmitjana, 1993). Así es como, personas ajenas a las actividades comerciales y gubernamentales se vieron motivadas a conocer esta región. Fue en el año 1902 cuando llegaron quienes se consideran los primeros turistas, cuyo viaje hoy sería considerado dentro de la modalidad de turismo aventura (Bessera, 2006). Ellos fueron tres hombres, Anchorena, Lamarca y Lavallol, pertenecientes a la alta sociedad porteña, quienes se autodenominaron “turistas filántropos”. Estuvieron recorriendo y disfrutando durante una estadía de 12 días los paisajes del Nahuel Huapi y alrededores (Bessera, 2006).

Este viaje es considerado un hito, en materia turística, ya que como señala Bessera (2006, p. 14), abrió “la puerta a sucesivos visitantes que comenzaron a acercarse a la región con fines recreativos, sin otro objetivo que conocer los escenarios naturales y ejercer el ocio en un marco físico y cultural completamente distinto a aquel de donde provenían”. Este suceso, sumado a la donación de tierras

realizada por el Perito Moreno en 1903, pudo haber sido el factor que llevó a que los lugareños tomaran conciencia de la oportunidad que representaba la actividad turística para el desarrollo de su pueblo y en virtud de ello el mayor dinamismo e impulso que comienza a tener la misma. Tal como relata Vallmitjana (1993) cada vez mayor cantidad de pobladores comenzaron a abrir sus puertas a los visitantes, los lugareños acompañaban en los paseos, haciendo muchas veces de guías. Se inauguraron nuevos hoteles, se comenzaron a ofrecer postales con fotografías del paisaje de la zona del Nahuel Huapi, y en Buenos Aires comienzan a aparecer publicaciones, notas y libros que describían y promocionaban tales bellezas naturales. Es de destacar que en 1904 ya se ofrecía una excursión, a cargo de La Sociedad Comercial y ganadera Chile Argentina, la cual había elaborado un mapa para tal fin e informaba:

*“los viajeros y turistas que desean conocer los imponentes y pintorescos paisajes de una parte del territorio andino de las repúblicas de Chile y Argentina, denominados con razón “La Suiza Chilena y Argentina, encontrarán en este folleto las vistas y mapa de ese viaje encantador” (citado en Vallmitjana, 1993, p. 8).*

Por la época se escribieron algunas obras que contribuyeron con la promoción de la región, como fueron *Paisajes Cordilleranos*, de Ada María Elflein y *Lagos Selvas y Cascadas*, de Morales, cuya información y descripciones son producto de viajes de los autores y, especialmente del aporte de Emilio Frey, quien conocía bien la zona. Aquí es dable aclarar que, por aquella época era difícil obtener información sobre el destino que se iba a visitar por tal motivo se consultaba por carta a algún vecino de Bariloche pidiendo su colaboración. Así fue hasta que, ante la emergente necesidad dos pobladores de Bariloche, Hildebrandt y Meiling, instalaron la Oficina de turismo local, la primera agencia de viajes y turismo local de la ciudad, la cual se encargaba de la recepción, asesoramiento y gestión de reservas de alojamiento. Muy pronto, dos agencias de turismo nacionales, Exprinter y Villalonga comienzan a operar en la región, enviando contingentes de turistas, con todo su viaje organizado.

Mientras tanto, aquellos pobladores que avizoraban el potencial de las tierras que habitaban, se esforzaban por organizar la industria turística que tanto parecía prometer. Así Ricardo Roth, a partir de la navegación, muelles, embarcaciones y hoteles adquiridos de la Sociedad Comercial y Ganadera Chile-Argentina ya disuelta, formó la Empresa Andina del Sud, dedicada al transporte y al turismo. En 1917 recibía en Bariloche un contingente de 7 turistas, a quienes les ofrecería una completa excursión lacustre hasta Chile (Vallmitjana, 1993), siendo hoy una de las excursiones

tradicionales que pueden realizar los turistas en su visita al Parque Nacional Nahuel Huapi, denominada Cruce Andino y ofrecida por la empresa Turisur. Por otro lado, otro poblador de gran influencia en el desarrollo de Bariloche, Don Primo Capraro, se involucra también en la actividad turística ofreciendo sus vapores para realizar distintos circuitos por el Lago Nahuel Huapi. Es aquí cuando se comienza a visitar asiduamente la Isla Victoria, la cual hoy es otra de las excursiones más importantes, de las denominadas tradicionales de Bariloche. De este modo, como señala Vallmitjana (1993, p.18) “para 1917 el turismo en San Carlos de Bariloche ya ocupaba un lugar en la mente de muchos pobladores”.

No obstante, el pueblo estaba en plena crisis y si bien el turismo vislumbraba como una alternativa económica, aún su desarrollo era muy incipiente y requería del apoyo del Gobierno Nacional, o al menos así lo consideraba Emilio Frey, quien ahora presidía la Comisión de Fomento (Bessera, 2006), y en quien la idea del turismo como industria local estuvo siempre presente desde su llegada a la región (Navarro Floria y Vejsberj, 2009), como colaborador del Perito Moreno en la demarcación de los límites, y que luego fue colaborador de Willis, por eso su gran conocimiento por la zona. Desde su actual posición remitiría distintos petitorios y reclamos al Gobierno Nacional por la situación de Bariloche, en los cuales no dejaba de mencionar la “nueva industria”. Esta sería “la primera vez que se hablaba formal y detalladamente de una nueva “industria” que surgiría con fuerza: el turismo, preanunciado por los visitantes que ya se aventuraban a pesar de las dificultades de la travesía, para conocer los paisajes descritos por Moreno y otros viajeros” (Bessera, 2006, p. 11).

Si bien al principio no tuvo demasiado éxito, en 1922 cuando se firma el Decreto presidencial que crea el Parque Nacional del Sud, estando Frey a cargo de su dirección provisional y vigilancia, y considerando los sucesivos fracasos anteriores, nuevamente se propone la promoción de la actividad turística y que el Parque Nacional actuara como catalizador, escribiendo todo lo que haría falta desarrollar: construir hoteles, albergues y casas de pensión, sumados a un gran hotel en la Península Llao Llao, fomentar la navegación, construir caminos y que llegue el ferrocarril a la ciudad, la mayoría de ello, ya descrito y sugerido por Willis en 1913. De esta forma Emilio Frey se encargó de redactar el proyecto inicial del Parque recientemente creado y allí sentó las bases del futuro desarrollo turístico regional (Bessera, 2006).

Por último, además de todo este impulso que Frey le dio al turismo, se debe comentar su participación y liderazgo, a fines de la década del '20, en aquel grupo de hombres que se lanzan a la

montaña con el fin de relevar la topografía, flora y fauna de la zona, y que luego se transformará en el Club Andino Bariloche (CAB) (Nuñez, 2014). Este ente como establece en su estatuto tendrá como objetivo “propender y difundir el conocimiento de la montaña bajo todos los aspectos y la práctica de los deportes vinculados con la misma institución”. No obstante desde su creación tendrá un importante rol en el desarrollo turístico de la región, como se verá en los modelos siguientes. Su labor permitió el acceso a las montañas a partir de la apertura de sendas, de la promoción permanente de caminatas, del desarrollo del esquí y del “turismo andino”, hoy enmarcado en el turismo aventura.

A partir de lo hasta aquí desarrollado, se puede afirmar que durante el período denominado “Desarrollo turístico endógeno”, es cuando se inicia la transformación espacial del Nahuel Huapi, y concretamente la turistificación del mismo. Si bien el principal agente fue la comunidad local, no debe soslayarse que se dio un proceso de valorización previo, tal como lo señalan Navarro Floria y Vejsbjerg (2009), por parte de aquellos hombres como Moreno y Willis y muchos otros exploradores, que llegaron luego de la “Conquista” de la Patagonia, y que imbuidos de otras experiencias tuvieron la habilidad para predecir el futuro de aquellas tierras. Fueron ellos quienes seleccionaron aquellos paisajes que serían los principales recursos turísticos, los cuales se convirtieron luego en los atractivos turísticos de la región del Nahuel Huapi. En este sentido los autores recientemente citados explican que el proceso de creación de los atractivos incluyó el renombramiento de la toponimia; la delimitación oficial de la localización y confines de los sitios, mediante la elaboración de un mapa para los turistas y la jerarquización de determinados recursos con respecto a otros; una declaración de protección del recurso; una reproducción mecánica mediante souvenirs, postales y elementos que hacen referencia al objeto puesto en valor y luego son en sí mismos valorados y puestos en escena -como las postales-; y un atisbo de reproducción social, cuando la comunidad local comenzó a apropiarse y a identificarse con los atractivos más famosos. Es decir, el lago Nahuel Huapi, Puerto Blest, Isla Victoria, el Cerro Tronador y el Cerro Catedral, fundamentalmente quedan así establecidos como las visitas obligadas para todos los turistas que llegaran a estas tierras. Se debe resaltar que durante esta primera etapa será un turismo mayormente contemplativo aunque ya comenzaba a aflorar el hoy denominado turismo de aventura.

Por otro lado, y siguiendo a los mismos autores, esta primera etapa del proceso de turistificación, iniciada con la valorización diferenciada ya comentada, no sólo nos dejará como herencia, la definición de los principales atractivos turísticos sino que ya de manera implícita se comienza a definir el perfil del turista potencial, mediante la convocatoria que realiza Francisco Moreno al

“visitante culto” y que luego será reafirmada por Bustillo cuando invita a la *gentry*, no solo a conocer las bellezas del sur sino a convertirse en propietarios, pero esto se verá en el modelo siguiente.

Ciertamente muchos pobladores se apropiaron de aquella idea e iniciativa de los primeros hombres que valorizaron estas tierras, lo cual fue clave para el futuro de la ciudad. Se lanzaron a la actividad turística, preparando efectivamente el destino y organizando la oferta turística, de manera artesanal al principio pero con grandes aspiraciones, para recibir a los futuros visitantes y de esta manera hacer del turismo una verdadera salida económica. La idea de que Bariloche podía convertirse en un gran centro turístico por su belleza comparable a ciudades europeas se concretó gracias a su rápido accionar. Al mismo tiempo no nos podemos olvidar que existió una importante colaboración, principalmente en materia de promoción y difusión, de personas y medios ajenos a la ciudad, como Morales y Elflein.

De este modo el proceso de valoración diferenciada (Navarro Floria y Vejsbjerg, 2009), acompañado por el apoyo e impulso de la comunidad local y la colaboración de los primeros viajeros quienes se encargaron de la difusión, conllevaron a que se inicie la progresiva transformación espacial de la región del Nahuel Huapi. De ser un área meramente dedicado a la actividad agropastoril, ahora la actividad turística comienza a introducirse en el espacio modificando su función y su forma. En poco tiempo pasó de ser un espacio de interconexiones transfronterizas a un espacio protegido, aunque hasta aquí únicamente en los papeles, pero que en los años que siguen se materializará, complejizando aún más el espacio en cuestión. Hasta el momento y pasados estos primeros casi 30 años, desde la donación del Perito Moreno, no parecía ser demasiado conflictiva la conciliación de aquellas dos grandes metas que se estaban gestando para el espacio del Nahuel Huapi. La protección para su conservación aún era una gran idea que por el momento parecía difícil de concretar y, el turismo un futuro prometedor para la ciudad y toda su comunidad. Ambos objetivos serían posibles y mejor aún, tal como proponía Frey el Parque Nacional podría ser el catalizador del desarrollo turístico. Por ende, no habría nada a la vista que pudiera dificultar la relación Conservación-Turismo.

## **7.2 Desarrollo Turístico Integrado**

Si lo que había caracterizado al modelo anterior es que el turismo había sido impulsado y gestionado autónomamente por los mismos pobladores, a partir de la década del 30 esta situación

cambiará radicalmente, iniciándose una nueva etapa donde el mismo comienza a ser planificado y gestionado por el Estado Nacional, cumpliendo, como veremos, todas las condiciones del modelo integrado, descrito por Pearce y al cual se hizo referencia en el capítulo 3. De modo que el turismo es promovido y llevado a cabo por un solo agente, excluyendo a otros actores, quedando afuera así la comunidad local; se implanta en el espacio de manera rápida, planificada y coordinada. Tiene como resultado la conformación de sitios turísticos, funcionalmente especializados, aislados y dirigidos a un grupo minoritarios de turistas, que será la clase alta, durante la primera década, correspondiente a la administración de Bustillo; y a partir de 1944, con el peronismo, se sumará la clase trabajadora.

Así este período irá desde los primeros años de la década del 30 hasta 1950. Es decir que abarcó dos modelos de gobierno distintos, el de los conservadores y el peronismo, lo cual se manifestará también en la gestión del turismo. El acontecimiento que va a permitir que el Estado se convierta en el principal y único agente del turismo en la región del Nahuel Huapi es la creación de la Dirección de Parques Nacionales en 1934, a cargo durante los 10 años siguientes del señor Exequiel Bustillo. Luego, con la llegada de Perón al poder, el agente seguirá siendo el Estado a través de la Administración General de Parques Nacionales (AGPN), ya sin una personalidad tan fuerte a su mando pero sí respondiendo al mismo modelo integrado de desarrollo turístico, aunque dando un giro hacia el populismo.

El año 1934, cuando se creó el PNNH y la DPN, no sólo marca el comienzo de este período sino que representó un punto de inflexión en el desarrollo turístico de la región. A partir de allí el turismo será administrado en mayor o menor medida por el Estado Nacional, teniendo los primeros 15 años de este período, una fuerte injerencia ejercida por el mismo, para luego ir cediendo lugar a otros actores, aunque seguirá siempre estando presente. Por otro lado el turismo adquiere un nuevo significado para toda la región; de ser una actividad complementaria que afectaba tangencialmente a la economía local, pasa a ser la guía de su desarrollo socioeconómico (Nuñez y Vejsbjerg, 2010). Aquí se debe recordar que durante la gestión Bustillo (1934-1944), el turismo fue considerado un factor de desarrollo económico y progreso regional y luego a partir de la llegada de Perón, éste va a pasar a ser un medio de justicia social, un derecho, donde la clase trabajadora podía acceder al ocio.

Ya se ha hecho referencia al accionar de Bustillo, su impronta en la política de conservación de la Argentina durante la “década bustillista” y sobre el papel central que le otorgó al turismo, como así también se ha descrito lo acontecido respecto al turismo social en la época del peronismo. No

obstante aquí nos interesa resaltar concretamente el modo en que se instauró el turismo en la región del Nahuel Huapi, en relación a la comunidad local y el desarrollo turístico precedente, para luego diferenciarlo del que llegará en los años 50. Por tal motivo, en las páginas que siguen se intentará demostrar los tres aspectos que caracterizaron al turismo entre los años 1934 y 1950 que permiten hablar de un *Desarrollo Integrado*: a) Monopolio institucional, que llevó a excluir a la comunidad local; b) la celeridad del cambio de modelo; y c) la planificación y coordinación del desarrollo turístico. El interés en resaltar las diferencias entre los modelos de desarrollo turístico está dado por las huellas que cada uno ha dejado tanto en el territorio como en la arquitectura y cultura Institucional, manifiestas en la forma de gestionar el turismo en el PNNH en la actualidad.

### 7.2.1 Monopolio Institucional

Respecto a esta primera característica debemos recordar, que en los años anteriores existió una persistente demanda por parte de la comunidad local, encabezada por Frey, al Gobierno Nacional para lograr un mejor desarrollo de la ciudad y de la nueva actividad en avance. Con la llegada de Bustillo a la región, y estando al frente de la DPN, el Estado toma cartas en el asunto, pero no de la forma que los pobladores pretendían. Se produjo una irrupción violenta del desarrollo local que se venía gestando al menos desde 1910, subordinando este desarrollo autónomo a una visión nacionalista y autoritaria (Navarro Floria, 2008), desde un punto de vista exógeno. De esta forma es que el Estado, a través de la DPN y de Bustillo en su representación, se convierte en el único agente de territorialización y por lo tanto en el “diseñador del turismo” (Nuñez y Vejsbjerg, 2010) del Nahuel Huapi. Algunos autores entienden a esta apropiación del territorio y la consecuente subordinación de la comunidad local, como un proceso de *colonialismo interno* (Nuñez y Vejsbjerg, 2010; Navarro Floria, 2008), mediante el cual el Estado Nacional, a través de una Institución creada *ad hoc*, con nula o escasa apertura al dialogo local, concentra la toma de decisiones, niega el desarrollo previo y rechaza las actividades agrícolas, implementando de forma monopólica el turismo como actividad exclusiva y excluyente, invisibilizando las concepciones previas del mismo, entendido como una actividad complementaria (Nuñez, Matossian y Vejsbjerg, 2012; Nuñez y Vejsbjerg, 2010). De esta forma, se configura el *Estado Parque*, que impondrá, por un lado, qué se protege, quién y cómo (Navarro Floria, 2008), y por otro qué turismo, qué turistas y qué obras de infraestructura.

Como es sabido, toda esta acción gubernamental desplegada a partir de 1934 y hasta 1944, estuvo fuertemente personificada por Bustillo y por ende imbuida por sus ideales. Por tal motivo puede

entenderse como una obra hegemónica, no obstante debe quedar claro que era avalado por el Estado Nacional; Bustillo fue ejecutor de una política nacional, aunque con un fuerte componente totalitario (Navarro Floria, 2018). El gran protagonismo de Bustillo se debe no sólo a sus cualidades de liderazgo y gestión sino a toda su red de poder que le permitieron efectivizar su plan, como deja en evidencia en su obra autobiográfica *El Despertar de Bariloche*.

Así, durante los años de la gestión bustillista el Parque Nacional Nahuel Huapi fue como establece Navarro Floria (2008, p. 6), un “país en miniatura” por la cantidad de asuntos en los que intervino, pero no debemos olvidar que el turismo representó el eje central de su accionar, ya que aquel le permitiría lograr su meta final que era la soberanía y el progreso de esa porción de territorio argentino; y en este contexto debe ser entendido su gran impulso a la ciudad de Bariloche. Bustillo creía firmemente en que sería el turismo de elite el que permitiría lograr el anhelado progreso, por tal motivo se enfocó en “europeizar el destino”, es decir lo preparó para recibir a los turistas que en su mayoría formaban parte de la aristocracia porteña, acostumbrados a vacacionar en Europa. En palabras del mismo Bustillo:

El espectáculo que ofrece la mayoría de los pueblos y ciudades de nuestro país, todos iguales, cortados por una misma tijera y expresión de una cultura rudimentaria, francamente nos horrorizaba. Nuestra ambición era hacer, pues, de Bariloche una ciudad de rasgos típicos, con cierta gracia arquitectónica y con algo de europeo (Bustillo, 1999, p. 201).

Es obvio que a Bariloche no se lo podía dejar librado a un lento y espontáneo desarrollo. Estaba situado a la entrada del gran Parque Nacional, que se procuraba convertir en el principal centro de turismo del país (Bustillo, 1999, p. 195).

El Director de la DPN estaba convencido que “las ciudades pueden crearse artificialmente, por acción de gobierno y sin necesidad de un nacimiento espontáneo” (Bustillo, 1999, p. 197), lo cual justificaba todo su avasallamiento en la región. Desde esta perspectiva es que pretendió “recrear” Bariloche, ignorando todo el desarrollo previo que venían gestando los pobladores e incidiendo en todos los ámbitos, incluso en los comicios de la autoridad municipal de modo de asegurarse candidatos más dóciles y dispuestos a colaborar con la misión de la DPN (Bustillo, 1999). También, la premisa anterior lleva a entender como la DPN dedicó tanto esfuerzo y recursos a las grandes obras de infraestructura fuera del Parque, en el caso del desarrollo de Bariloche, como para la creación de centros urbanos dentro del Parque como lo fueron Villa La Angostura, Villa Traful, Villa Catedral y Villa Mascardi.

Ahora bien, el PNNH ya estaba destinado a convertirse en un gran centro turístico internacional; y como decíamos, Bustillo había decidido que los turistas a conquistar serían principalmente la aristocracia porteña y los extranjeros, es decir sería un destino *de elite*, aprovechando la similitud paisajística con importantes centros de Europa, y donde además existía la posibilidad de desarrollar aquellas actividades, como la caza y la pesca, preferidas de los potenciales visitantes. No obstante, hacía falta desplegar un extraordinario plan de obras de infraestructura, dentro y fuera del Parque, como así también planificar y organizar cada aspecto de la actividad turística, y así fue como ocurrió, como veremos en los apartados que siguen.

A mediados de la década del 40, el turismo adquiere una nueva misión a nivel nacional y por lo tanto también en el espacio del Nahuel Huapi. Si bien sigue siendo considerado un medio de progreso y desarrollo, como lo hemos visto en el capítulo correspondiente, ahora se le va a designar una función social: alcanzar la justicia y equidad de la sociedad, en este caso a través del acceso al ocio y a las vacaciones. De esta forma el turismo de elite, del Nahuel Huapi, pretende ser reemplazado por, o al menos conjugado con, el turismo social, es decir donde los turistas, beneficiarios del accionar del Estado en materia turística, ya no sean únicamente los aristocráticos y clase alta, sino los trabajadores y la clase social obrera, para lo cual nuevamente será necesario nuevas acciones para hacer efectivo el plan, aunque ya sobre una base organizada y definida, por lo que será imprimir sobre el espacio “nuevas tramas, nuevos colores”. De esta forma, sobre un espacio totalmente diferente al de los años 20, modificado material y simbólicamente, sin existir ahora una figura tan protagónica como años anteriores frente a la DPN, la Institución seguirá siendo la administradora del turismo social en la región, y de nuevo será de forma autoritaria y monopólica. Es decir, se repite la forma relacional asimétrica de la década anterior, donde los pobladores no tienen ninguna participación en el diseño del espacio.

Antes de pasar a la segunda característica de este modelo, se debe mencionar que a pesar de la monopolización del desarrollo turístico del Parque hubo una Institución local que había empezado a conformarse unos años antes de la llegada de la DPN a la región, que siguió con su misión y de hecho se convertirá en un actor clave para el Turismo en el PNNH, posibilitando el disfrute del ambiente de alta montaña del Parque, proveyendo de infraestructura (refugios), abriendo senderos, participando en la formación de guías y en la seguridad de los visitantes. Estamos haciendo referencia al ya mencionado Club Andino Bariloche (CAB), el cual tuvo durante las décadas del 30 y 40, un rol preponderante en el desarrollo turístico del PNNH como espacio de debates sociales

acerca del modo en que debía crecer la actividad turística y el modo de vincularse al entorno (Núñez, 2008). Además durante estos años se realizaron distintas ascensiones y excursiones que permitieron “conquistar” las montañas de la región; y plantar bandera, mediante la creación de refugios.

El CAB siempre se ha mantenido fiel a su objetivo: “promover, propiciar y difundir el conocimiento de la montaña bajo todos sus aspectos y la práctica de los deportes vinculados a la misma” (CAB, Estatuto Social, Art. 4), y esto lo ha conllevado a distanciarse de Parques Nacionales en distintos momentos de la historia del PNNH. De hecho, durante los primeros años “la instalación de un tipo de turista deseado para el parque auspiciado por la DPN contribuyó a un conflicto entre ésta y la sociedad, el cual se manifestó en una tensión entre Parques Nacionales y el Club Andino Bariloche” (Navarro Floria, 2008 citado por Picone, 2011, p. 120). En tanto en la Memoria de 1936 del CAB, se enuncia: “Nuestra tarea es cuidar el interés por el deporte andinista [...] El Turismo que se aproxima a la explotación comercial no es nuestro objetivo” (citado por Vallmitjana, 1993, p.39). Asimismo, durante los 50, años en que se comenzaba a sentir los efectos del turismo masivo, la imagen que se propiciaba desde el CAB parece despegarse de la iniciativa económica, como argumento de incremento de la red de refugios, y de este modo el Presidente de la Asociación, J.J. Neumeyer, señalaba:

No hay que pensar solamente que el turismo rinde plata y contentarse con facilitar el acceso a la mayor cantidad posible de turistas. Si se destruyen los encantos naturales de la región, los turistas perderán su interés... Para subir montañas se necesitan buenas piernas, pero la montaña no es un mero terreno de ejercicios físicos. El andinista necesita también ojos que sepan contemplar el grandioso espectáculo de la Naturaleza y un corazón que aprecie, respete y sienta emoción por aquello que no fue creado por los hombres, pero que constituye una eterna lección para ellos (Memorias CAB, 1951; citado por Núñez, 2014, p.6).

Durante los años siguientes el CAB seguirá siendo un actor fundamental de este entramado. Ambas instituciones tendrán momentos de acercamiento como así también momentos de fricción, que dará origen a la frase “son como hermanos separados al nacer” repetida tantas veces por representantes de ambas Instituciones para definir su relación.

### **7.2.2 Instauración rápida e intensiva del turismo**

La segunda particularidad destacable de esos años, que refuerzan la idea de que fue un modelo de Desarrollo Turístico Integrado, es la celeridad e intensidad con las que el turismo se instauró en el PNNH. Es decir, en 15 años, el espacio pasó de ser un espacio de frontera, inhóspito, escasamente conocido, a uno de los principales destinos turísticos del país, con un flujo turístico nunca antes visto, producto de un gran desarrollo de infraestructura e instalaciones, como así también del esfuerzo en promoción y difusión.

En parte esto se debió a la forma tenaz de proceder de Bustillo, acompañada de la ya mencionada red de poder con la que contaba por su procedencia. Sin embargo no se debe pasar por alto que la Institución administraba un importante presupuesto, aunque Bustillo en varias oportunidades hacía referencia a su escasez. Desde una mirada retrospectiva se puede decir que esto no era real ya que en ninguna otra época la Institución contó con tanta partida financiera para su función. Por nombrar un ejemplo, no hubo una segunda oportunidad para la Institución de construir un hotel de lujo como lo es el Hotel Llao Llao, o de desplegar semejante plan de obras de infraestructura en un Parque Nacional. A su vez, esto último se relaciona con el hecho de que en esta época se estaba implementando una política nacional con la particularidad de ser localizada y especializada. Es decir todos los recursos de una política – económicos, humanos, administrativos, etc.- eran distribuidos únicamente en dos áreas protegidas y básicamente con una función especial, desarrollar la actividad turística. En los años siguientes el sistema de áreas protegidas se irá ampliando y esta política ya dejará de ser casi exclusiva para un espacio particular.

De este modo, durante los primeros 10 años de la DPN, y con mayor intensidad durante los primeros 5, ciertamente se llevó a cabo una gran cantidad de obras de infraestructura, como se constata en las Memorias institucionales. En primer lugar, se debe dejar en claro que la institución fue la impulsora, es decir administró y financió, el emblemático “plan de urbanización” de Bariloche, el cual no consistió únicamente en el embellecimiento de la ciudad con obras sublimes como el Centro Cívico y la Catedral, sino que previamente fue necesario conseguir agua corriente, servicio de cloacas, nivelación, pavimentación así como también proveer a los pobladores los servicios esenciales para su desarrollo –comunicación, salud, educación, etc.- (Bustillo, 1999) y gracias a este primer impulso Bariloche pudo convertirse en un centro turístico de reconocimiento mundial, esto también debe decirse. Sumado a aquello se llevaron a cabo también una enorme cantidad de obras en el interior del Parque. Prácticamente, en función de lo detallado en las

Memorias, se puede afirmar que se trazaron la gran mayoría de los caminos actuales, tanto los internos que permiten llegar a los distintos atractivos, como las rutas provinciales y nacionales que lo atraviesan; los diversos puentes, muelles y atracaderos hoy existentes en el Parque, como así también se destinó gran parte del presupuesto a infraestructura netamente turística como embarcaciones, hoteles, campings y el centro de deportes invernales en el Cerro Cathedral. Durante la gestión de Bustillo, cuando sólo existían dos Parques Nacionales, la partida correspondiente a obras públicas era destinada casi exclusivamente al PNNH, por tal motivo la celeridad en el desarrollo del mismo. Luego con la incorporación de nuevas áreas protegidas y el cambio de gestión, con la llegada del Peronismo, si bien el dinamismo no fue igual, sí se observa una continuidad en la importancia dada al PNNH, en el desarrollo de Isla Victoria, del centro de deportes invernales en el Cerro Cathedral, como también en el mantenimiento y conservación de lo construido hasta el momento. Las obras de infraestructura iniciadas por Parques Nacionales entre 1944 y 1952 formaron parte del primer plan quinquenal de desarrollo e incluyeron planes de mejora de condiciones habitacionales y laborales para quienes residían en ellos (Méndez, 2016); y en materia turística es evidente que a partir del año 1945 hubo un mayor empuje a la infraestructura hotelera, y ya no a aquella de lujo sino a la necesaria para alojar a la gran masa de turistas que ahora con el turismo social llegaría al Parque.

Aumentar la capacidad hotelera se convirtió en el principal objetivo de la Repartición por aquellos años; lo cual se logró estimulando la iniciativa privada a través de los préstamos hipotecarios de fomento hotelero establecidos por la Ley N° 11.672, administrados por Parques, pero también se reforzó la infraestructura oficial construyendo el Centro de Turismo Social y creando espacios de campamento dentro del Parque, por ejemplo el de Mascardi y el de Huemul. También hubo un empuje en materia de transporte durante los años del peronismo, que contribuyó a mejorar las condiciones del Parque como destino. La nacionalización de los ferrocarriles y el abaratamiento de los pasajes ferroviarios, junto con el establecimiento del transporte aéreo en forma regular con mayor cantidad de vuelos semanales entre la Capital Federal y Bariloche, a partir de la creación de la empresa estatal Aerolíneas Argentinas (1949), dieron como resultado un mayor flujo de turistas hacia el Nahuel Huapi (Méndez, 2016). Para movilizar los numerosos contingentes la DPNyT aporta una significativa cantidad de colectivos, mejora el parque náutico y habilita los campings (Vallmitjana, 1993).

Por otro lado, el otro gran pedestal que permitió que el Turismo se instaurara con la intensidad y rapidez que ocurrió, fue el esfuerzo y el presupuesto destinado a la difusión y propaganda del destino. Así expresaba la misma Institución la importancia que esta sección tendría:

El turismo a los Parques Nacionales es un hecho ya establecido. Su conocimiento y orientación serán las bases que gobiernen siempre la labor de esta repartición, entendiendo que el turismo no puede regimentarse en modo alguno si no va precedido de una abundante propaganda de las regiones a las cuales debe dirigirse (DPN, 1936, p. 52).

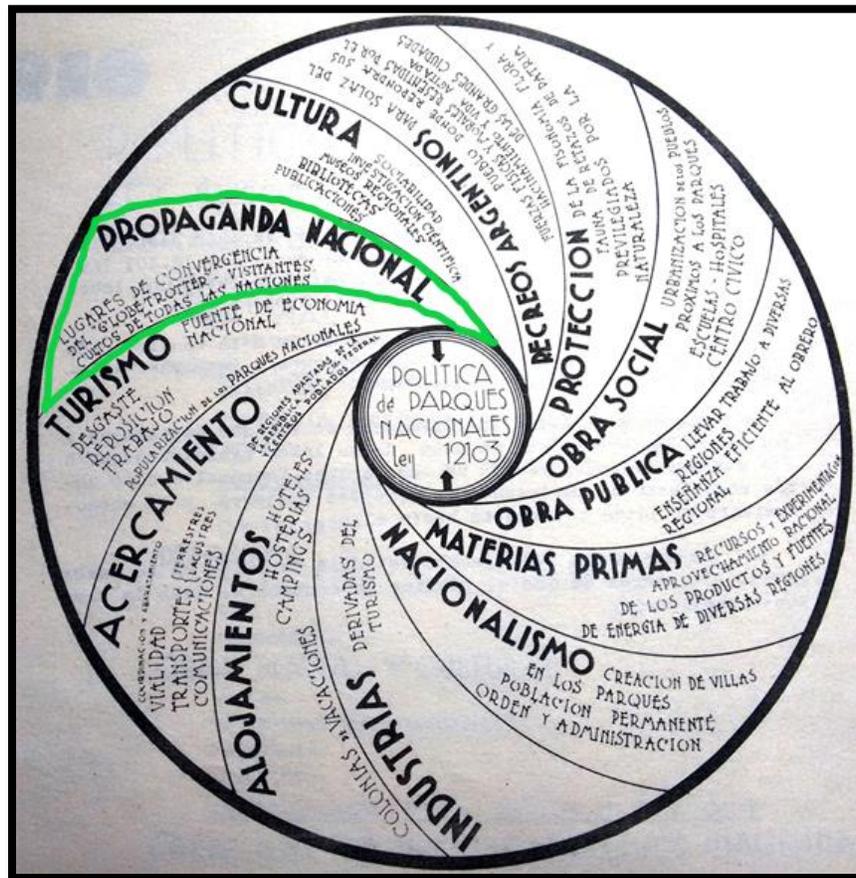
De este modo una vez ya encaminada la fase constructiva se comenzó a darle mayor énfasis a la propaganda.

Repetidas veces se ha enunciado este plan en sus dos fases: constructiva la primera y de turismo la segunda, señalan la importancia de fomentar, orientar y encauzar las corrientes turísticas a los Parques Nacionales. Cumplida ya en su parte principal la primera parte con la terminación de las construcciones más importantes de los Parques, toca su término la segunda: la turística (DPN, 1937, p. 105)

Tal es así que desde el año 1936, cuando la capacidad hotelera estaba mejor preparada para afrontar la mayor llegada de turistas, ya se inició la primera campaña de difusión. A partir de allí se comenzó a editar la primera guía del Parque Nacional Nahuel Huapi, como el elemento esencial de propaganda, también se imprimieron folletos y estampillas. Se realizaron avisos en diarios y revistas, se aprovechaban los eventos públicos para proyectar films referidos al PNNH, como así también en el extranjero se promocionaban los Parques argentinos a través de las embajadas. La DPN llegó a tener sus propias máquinas de imprenta, lo cual indica la importancia dada a la propaganda.

Como señala Picone (2011, p. 90) el resultado de las campañas de promoción y difusión “son elementos materiales e inmateriales de la constitución del territorio (en tanto publicaciones y en tanto mensaje), porque son reflejos de intenciones concretas de invención de un lugar, y porque demuestran una selección consensuada de atractivos turísticos no necesariamente obvios”. En este sentido, distintos aspectos se deben subrayar del trabajo promocional llevado a cabo por la institución. Por un lado, siguiendo a Schluter (1994, p. 134), “con el paisaje *tipo alpino* como atractivo, Bustillo elaboró un producto turístico, orientado al mercado extranjero, como al turista argentino de elevados ingresos que anualmente realizaba un viaje de placer a Europa”; lo cual se

pone de manifiesto en documentos oficiales de aquella época. La misma DPN explicita que el material propagandístico iba dirigido a los “Globetrotter”, visitantes cultos de todas las naciones (Fig. 36).



**Figura 36** Público destinatario del material publicitario institucional. Fuente: DPN, 1938.

Esto también se manifiesta en las Guías del PNNH (1936-1937-1938), donde aparece un mapa de Argentina, en el cual está el Parque proyectado desde Buenos Aires, trazando todo el recorrido desde la ciudad porteña (Fig. 37). Es decir, es evidente que los destinatarios de la Guía eran esencialmente los porteños o quienes comenzaran allí su viaje hacia el sur. En palabras de Picone (2011) esta idea emerge exacerbada en las guías editadas por la DPN; el único punto de partida es Buenos Aires, desconociendo cualquier otro punto de origen para la travesía (salvo las estaciones intermedias como Bahía Blanca o Viedma). Asimismo, la geografía queda distorsionada con la superficie desproporcional que ocupa el parque y el lago en el mapa, además de la falacia en la ubicación geográfica.



**Figura 37** Mapa de la Guía Turística del PNNH (1937). Fuente: DPN, 1937. Memoria Institucional

Asimismo con el cambio Institucional, durante el peronismo, también se evidenció un cambio en el material de propaganda. Tanto en la folletería del Parque, como en los videos Institucionales y los documentos oficiales, los planes quinquenales por ejemplo, se dejaba en claro que ahora los Parques eran espacios que la clase trabajadora debía conocer. Es aquí cuando se difunde el lema “Conocer la Patria es un deber”.

Por otro lado, como establece la misma autora, el material utilizado para la promoción turística, esencialmente las guías muestran a la Institución como el actor clave de una historia de conquista, de civilización, en donde el progreso es traído a la región, negando nuevamente toda acción anterior. Además no se deja de mencionar la importancia de su presencia en la región, lo cual permitió el acceso a la sociedad. Asumiendo que la única posibilidad de disfrutar del paisaje es a través de la intervención del Estado nacional (Picone, 2011). Esto fue así tanto en los años de Bustillo, con el turismo de elite, como en los años del turismo social del peronismo.

### 7.2.3 Planificado y coordinado

Por último, se debe exponer que durante este período, el desarrollo turístico del PNNH fue diseñado, planificado y controlado en cada uno de sus aspectos por Parques Nacionales, de acuerdo a los intereses y convicciones de la época. De acuerdo a Sauter (1973), esta es la única vez que se planifica integralmente lo que se quiere del turismo en esta zona; y que esto es así porque Parques Nacionales tenía dos elementos importantes: planificaba y tenía el poder, la autoridad, para ejecutar. Autoridad que en épocas posteriores se irá perdiendo “por la múltiple bifurcación de los organismos que mandan en Bariloche”.

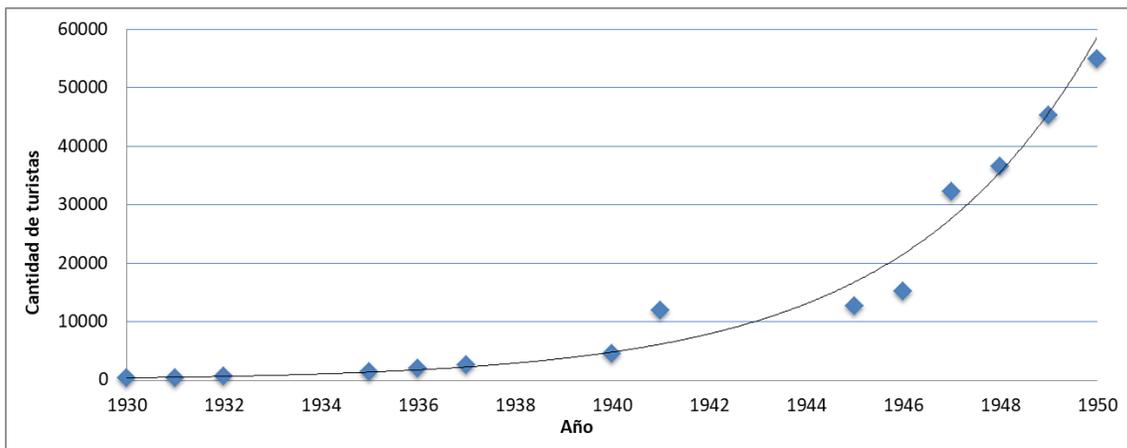
En el mismo sentido Piglia (2010, p. 1) sostiene que la DPN “fue el primer ensayo de política turística nacional sistemática, aunque aplicado en una jurisdicción circunscripta en lo geográfico y a la vez extensa en su capacidad regulatoria”. Desde la Institución se definió el perfil del turista que se pretendía recibir, lo cual dio como resultado primero un turismo de elite y luego un turismo social, y a partir de aquí comienza a la diversificación del perfil turístico del PNNH, ya que a mediados de los 50 comenzaron a llegar contingentes de alumnos de colegios religiosos, viajes estudiantiles, dando lugar más tarde a la modalidad de *turismo mochilero*, al que se le sumaba el *turismo mielero*. En función de esto se establecieron las actividades y atractivos que conformarían la oferta. Así los paseos contemplativos por aquellos paisajes considerados los más emblemáticos de la zona como circuito chico, el Cerro Otto, los glaciares del Tronador y los lagos –Nahuel Huapi, Correntoso, Traful, Hess- constituyeron los principales atractivos, junto con las excursiones de navegación y las actividades de caza, pesca y esquí; respondiendo de algún modo a los requerimientos de aquella demanda que se pretendía captar, es decir el accionar de la institución durante los primeros años fue en el sentido *Demanda- Oferta*. Luego con la llegada del turismo social, el accionar de la Institución fue en el sentido contrario, *Oferta- Demanda*, es decir “acercar el destino a la población”, por tal motivo el foco estuvo puesto en brindar los medios para que las clases sociales trabajadoras pudieran acceder a aquel derecho del cual antes solo disfrutaba la clase aristocrática.

Como desarrollamos arriba, también Parques Nacionales ejecutó la mayoría de las obras de infraestructura tanto en el interior del área protegida como en los pueblos circundantes, definiendo así el estilo arquitectónico, que no dejaba de ser un atractivo más. La misma Intendencia del PNNH contaba con una flota propia de ómnibus y colectivos para el traslado de turistas y para las excursiones por tierra, una vez arribados a Bariloche (Méndez, 2016). Por otro lado, de acuerdo a lo

declarado en las Memorias Institucionales, las cuales ellas mismas representan un signo de la organización y planificación de la Institución, ésta también regulaba las tarifas y los servicios prestados por los alojamientos turísticos. Se destacaron también nucleamientos de choferes, guías de cabalgata, guías de alta montaña y baqueanos que se vinculan directamente con la actividad turística (Méndez, 2016). En 1947 el registro de Guías y Baqueanos aprobados por la Institución contaba con 10 inscriptos (Vallmitjana, 1993). Desde los comienzos se reglamentó la pesca y la caza que se habían convertido en importantes actividades fomentadas desde la misma Intendencia.

Hacia fines de la década del 40, ya con un destino organizado, con la infraestructura e instalaciones necesarias para tal fin, la presencia de diversas agencias locales que prestaban servicios a una demanda cada vez más diversificada, quedaba establecido el PNNH como uno de los destinos turísticos más importantes del país, presentando dos temporadas claramente marcadas, con estadías que alcanzaban los 15 días.

Finalmente, la convergencia de estos tres aspectos reseñados, dejaron como corolario distintos signos que se imprimieron en el espacio y en la gestión del mismo de forma imborrable. Claramente el efecto más notorio fue la gran afluencia turística, el número de visitantes creció exponencialmente en casi dos décadas (Fig. 38), con un importante salto a mediados de la década del 40, debido a la introducción del *turismo social* por parte de la Institución. Aunque, siguiendo a Vallmitjana (1993) no se debe creer que este aumento de las visitas significó un aumento en los ingresos de los empresarios locales, ya que básicamente la hotelería, la gastronomía y el transporte corrían por cuenta de la DPNyT.



**Figura 38** Crecimiento del número de turistas del PNNH entre los años 1930-1950.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de Vallmitjana, 1993 y las Memorias de la APN correspondientes a los años analizados.

Para 1950, aquel proyecto de turistificación de la región del Nahuel Huapi, iniciado ya en los años 20, había alcanzado su grado de maduración, quedando así consolidado el Parque Nacional Nahuel Huapi como espacio meramente turístico, con sus rasgos fundamentales establecidos y presentes hasta nuestros días: los elementos del paisajes seleccionados para conformar los principales atractivos, la infraestructura e instalaciones básicas para la actividad turística, la distribución de la tierra y sus usos<sup>25</sup>, el aspecto arquitectónico de los poblados circundantes e incluso la forma de gestión de éste espacio.

Con este afianzamiento del turismo como actividad económica principal sobrevinieron diversos efectos, sociales, económicos y culturales. Por un lado, comenzaron a organizarse actividades afines a la actividad turística y a desarrollarse pequeñas industrias, en general de índole familiar, como la fotografía, artesanías en cerámica y madera, fábricas de chocolate y pulóveres, actividades asociadas al esquí, y la pesca (Méndez, 2016). Es decir que la mayor parte de la oferta laboral comenzó a estar vinculada directa o indirectamente al turismo. Por otra parte, dada las características de los atractivos del Parque, quedaron establecidas dos temporadas turísticas claramente definidas, una en los meses de verano y otra en los meses de invierno por la práctica de esquí, generándose así el fenómeno de la estacionalidad, lo cual será de ahí en más una fuente de conflictos con la que deberá lidiar la Intendencia del PNNH y los Municipios. Acarreando impactos en la economía, por sus efectos sobre la estabilidad laboral de la comunidad y financiera tanto institucional como de las empresas locales; socio-cultural, afectando a la integración social y el desarrollo de los pobladores del Parque; y en el ambiente, debido a la presión ejercida por el sobreuso del espacio.

Como vimos, el turismo durante todos estos años ocupó un lugar central en la gestión del PNNH, incluso muchas veces “arrinconando” al objetivo de conservación, o quedando supeditado este último al primero. Esta centralidad otorgada al turismo, como quedó demostrado, se sustentó, por un lado sobre un vínculo paternalista entre la Intendencia y el destino, afectando la relación con los demás actores, y por otro sobre un modus operandi verticalista y burocrático; asociados ambos a aquello que exponíamos como *Monopolio Institucional*, y que será difícil de erradicar.

Finalmente, alcanzada la consolidación del turismo como la actividad económica exclusiva de la región, indefectiblemente, hará que pese a los cambios de paradigma, de gobierno y de referentes

---

<sup>25</sup> Se refiere a la zonificación en diferentes categorías de áreas protegidas, como así también a los Permisos Precarios de Ocupación (PPO) y las tierras vendidas a privados en tiempos de Bustillo, y luego expropiadas durante el primer gobierno peronista.

institucionales que prestarán mayor atención a la conservación, el turismo en el Nahuel Huapi seguirá exigiendo los mayores esfuerzos. Como veremos en los periodos siguientes, durante mucho tiempo la Institución se vió superada para tal fin por no contar principalmente, con la capacidad técnica, cuestión que se intentará resolver en los últimos años.

### **7.3 Desarrollo Turístico Catalítico**

A partir de los años ´50, comienza a gestarse un nuevo modelo de desarrollo turístico en el PNNH, y el mismo se va a extender hasta mediados de la década del ´80. Este nuevo modelo podría ser enmarcado en aquel que Pearce define como *catalítico* (ver cap. 3); el cual es un proceso más lento, en el que a partir de un promotor inicial que va cediendo lugar, comienzan a involucrarse diversos actores en la actividad turística, mientras que la misma continúa su crecimiento y diversificación, por lo que el desarrollo resulta cada vez más heterogéneo y anárquico. Como notaremos en las páginas siguientes el turismo en el Nahuel Huapi, su desarrollo y gestión, en un contexto de gran inestabilidad política, económica y social va ir transformándose en aquel sentido, como consecuencia de los diversos sucesos ocurridos a escala nacional y provincial. Fue durante estos años cuando se involucraron la mayor cantidad de actores que hoy forman parte del entramado, lo que finalmente y a causa de la falta de políticas claras, derivó en el aumento de la conflictividad en el territorio.

Este modelo estuvo signado esencialmente por dos procesos que impactaron en la región del Nahuel Huapi: 1) el alejamiento de Parques Nacionales del desarrollo turístico y, 2) la provincialización de los territorios nacionales (Nuñez, Matossian y Vejsbjerg, 2012). Estos procesos impactaron directamente, trastocando y redefiniendo la red de actores, las acciones y decisiones en materia de infraestructura e instalaciones turísticas y la gestión del turismo, como así también introduciendo nuevos conflictos.

#### **7.3.1 Alejamiento de Parques Nacionales**

Este corresponde a un proceso más amplio que se inicia con aquel hecho que va a marcar el origen de este cambio de modelo: la escisión institucional. En 1951 por decisión del peronismo, Parques Nacionales pasa al área de Agricultura y la Dirección de Turismo al Ministerio de Transporte. A

partir de aquí se va a producir la desvinculación política y administrativa entre conservación y turismo, tomando cada uno de ellos su propio rumbo y proponiendo dos modelos turísticos distintos.

Por su parte Parques Nacionales comenzará lentamente a transformar su visión respecto de la conservación, a raíz de las demandas internacionales, que como ya vimos en el capítulo 2 se encendía la alerta de los problemas ambientales, y organismos internacionales como la UICN comenzaría a tener un rol importante en la gestión de los espacios protegidos. La Repartición intentará por diferentes medios afianzar su labor conservacionista y ser parte, al menos discursivamente, del preservacionismo biocéntrico que prevalecía en el mundo. A partir de este nuevo enfoque que se le va a dar a la Institución se van a derivar distintas consecuencias que afectaron directamente al desarrollo turístico del PNNH, la más importante corresponde al alejamiento del organismo de la actividad turística, es decir el deslinde de responsabilidades en lo referido a la gestión del turismo. En palabras de Méndez (2016, p. 25):

El mayor énfasis puesto en la conservación de la naturaleza, la búsqueda de un equilibrio más armónico entre turismo y conservación y el consiguiente freno a un modelo de desarrollo turístico en donde la conservación jugaba un papel secundario, generó conflictos cada vez más importantes. En este sentido, a los efectos de morigerar los choques con la comunidad y con los empresarios y comerciantes vinculados al turismo, que se estaban consolidando como una fuerte burguesía local, Parques Nacionales prefirió ceder sus pretensiones en el ejido municipal.

Antes de exponer los efectos en el Nahuel Huapi, es pertinente aclarar que este alejamiento no se debió a un desconocimiento repentino de la importancia del uso turístico-recreativo en las áreas protegidas, ni tampoco se pretendió erradicar dicha actividad de las mismas, pero sí el modelo turístico anhelado distaría mucho del desarrollado hasta el momento, por lo cual además de ponerle un freno, se buscaría enfatizar la interpretación y educación a través del turismo. En este sentido, debemos recordar que desde la misma Institución hacia fines de la década del 50 se manifestaba que Parques Nacionales ya había hecho toda la obra básica en las áreas protegidas, dejando todo en marcha, por lo que estaba en condiciones de dedicarse ahora a conservar y ampliar la protección a otras áreas del país (Tortorelli, 1959). Dicha declaración deja en claro cuál era la orientación de la nueva política.

El PNNH para ese entonces ya había alcanzado un carácter turístico de orden internacional, por lo que sería muy difícil modificar el sentido de su evolución. Este desarrollo había sido posible gracias

al accionar de la DPN, el cual generó un vínculo paternalista entre el Estado y la localidad de Bariloche, con lo cual el alejamiento de la Institución en lo que a turismo refiere, significará para toda la región del Nahuel Huapi un gran quiebre. Así lo manifestaba Sauter<sup>26</sup> (1973, p. 9) en el marco del “Ciclo de seminarios interdisciplinarios e intersectoriales sobre las implicaciones de la ciencia y la tecnología para el desarrollo de nuestro país –con particular énfasis en su región Sudoeste-, organizado por la Fundación Bariloche en los años 70, donde distintos referentes locales realizaron sus exposiciones acerca de cómo se encontraba el turismo en Bariloche en ese momento: “con la falta de continuidad, con el abandono forzado de Parques Nacionales, hemos quedado a la deriva”. Agregando además que la población de Bariloche fue víctima de las circunstancias ya que había sido durante muchos años la “niña mimada” de la Institución.

Tenía un padre, un tutor, que hacía todo por ella: pensaba, trabajaba, hacía las inversiones, todo por la gente de Bariloche y un día ese padrino desaparece y aparece un nuevo ente que aparentemente iba a tomar las riendas [refiriéndose a la Dirección de Turismo] pero nunca se tomó la tónica ni el impulso ni el cariño por esta zona que se vivió en la época de Parques Nacionales (Sauter, 1973, p. 10).

Cuando Parques Nacionales se retira, se crea en el año 1952 la Comisión Municipal de Fomento del Turismo, justamente con el objetivo de organizar, promover y difundir las actividades turísticas (Méndez, 2016), es decir asumir las responsabilidades que antes ejercía Parques Nacionales. A partir de aquí el Municipio comenzó a regular las tarifas, los recorridos y a establecer lugares de estacionamiento, a habilitar Agencias de viajes y a regular la actividad de fotógrafos y guías, como queda de manifiesto al realizar una revisión del Digesto y el Archivo Histórico Municipal. Así, mientras la influencia de Parques Nacionales iba mermando, se consolidaba la autonomía del Municipio en materia turística (Méndez, 2016) y se complejizaba el entramado de actores. En 1959 se creó la Dirección Municipal de Turismo (Ordenanza 9-C-1959), como repartición autárquica municipal en reemplazo de la Comisión Municipal de Turismo, la cual tendrá distintas reformulaciones en función de los avatares de la actividad turística. En 1971 se ajusta su funcionamiento, incorporando un Cuerpo Asesor Colegiado compuesto por distintas entidades locales -Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confiterías, Bares y Afines de San Carlos de Bariloche y Parque Nacional Nahuel Huapi; Cámara de Comercio e Industria de San Carlos de Bariloche; Asociación de Agencias de Viajes, Turismo y Transportistas de San Carlos de Bariloche;

---

<sup>26</sup> Alfredo Sauter, fue un barilochense muy vinculado al turismo local, propietario de un importante Hotel de la ciudad. Fue integrante de la Comisión de Fomento al Turismo, Vice-presidente de la Federación Argentina Hotelera, Delegado Internacional de la Comisión Panamericana de Hoteles y Titular de la Secretaría de Turismo Nacional.

Sindicato Gastronómico de San Carlos de Bariloche; Rotary Club Bariloche; Servicio Nacional de Parques Nacionales, Parque Nahuel Huapi y, Club Andino Bariloche- (Ord. 46-I-1971) adquiriendo así una conformación muy similar al actual EMPROTUR. Finalmente en 1975 se transforma en la Secretaría de Turismo y Deporte (Ord. 62-I-1975).

Cuando comienza la década del 70, se habían involucrado al desarrollo turístico del Nahuel Huapi una gran variedad y cantidad de actores, lo cual determinó una situación compleja y caótica, donde “comenzaron a jugar otros factores [además de los ya existentes]: de jurisdicciones, de poder, que en lugar de facilitar las cosas, lo único que hicieron fue entorpecerlas” (Sauter, 1973).

Mientras tanto, la AGPN abocada a su labor conservacionista se ocuparía de la redefinición del régimen legal de las áreas protegidas, el cual tendió a ser cada vez más restrictivo, dando lugar a una Institución verticalista y por ende burocrática, lo cual dificultaba aún más su involucramiento en los problemas turísticos locales. De hecho, los medios periodísticos de aquella época, dan cuenta de la situación de abandono respecto de los servicios prestados por Parques Nacionales en el Nahuel Huapi. Como contrapartida Parques Nacionales se hará más presente en los sitios de uso turístico, en lo que a control respecta, ya que con la creación del Cuerpo de Guardaparques, el Nahuel Huapi tendrá ahora una mayor vigilancia y presencia, resaltado esto por los distintos Guías de Turismo entrevistados como un hecho positivo tanto para los turistas como para ellos.

Por otra parte también entró en juego en el PNNH la nueva política seguida por la Dirección Nacional de Turismo, la otra parte escindida. Debemos recordar que poco a poco la política turística nacional dejó de centrarse en el turismo social del peronismo para considerarlo como una estrategia económica, por lo cual centró sus esfuerzos en atraer al mercado internacional, apoyándose principalmente en los recursos naturales, lo que derivó en que los Parques Nacionales ocuparan un rol preponderante en el producto turístico nacional. Aquí el primer efecto en el PNNH, que no sólo se afianzó como uno de los principales destinos turísticos del país sino que vio incrementar progresivamente el número de turistas que llegaban año a año: en 1962 se contabilizaron 11.882 turistas (Fanjul, 1970), en 1965 140.266 (Vallmitjana, 1993) y en el año 1969 llegaron 246.555 (Fanjul, 1970.), con lo cual el crecimiento de la llegada de turistas siguió siendo exponencial. Por otro lado, se produjeron sustanciales cambios en la demanda turística. Uno de ellos está relacionado con la diversificación que comenzó a mostrarse, en cuanto a procedencia y motivaciones. El mercado extranjero comenzó a tener cada vez más peso, principalmente el proveniente de Brasil, dando lugar al surgimiento del término *Brasiloche* (Vallmitjana, 1993), que hacía referencia a

aquella “invasión” de brasileños por toda la ciudad, especialmente en los meses de invierno. También los estadounidenses y los chilenos conformaron un mercado importante (Schluter, 1994). Respecto a las motivaciones, a mediados de los 60, Bariloche representa uno de los destinos nacionales preferidos por los “mieleros” (Schluter, 1994); y ya a fines de los 70 se comenzaba a notar en toda la región los efectos del “aventurismo” que se presentaba en todo el mundo como una nueva forma de conocer y disfrutar los lugares turísticos. Así lo esgrimía Sauter (1973, p. 6), “hoy el turista [del Nahuel Huapi] quiere moverse, quiere ser partícipe activo. No se conforma con sentarse en el balcón y mirar el paisaje”. Por último, otro cambio fue que hubo un descenso en la cantidad de días que permanecían en la región. Mientras que durante años anteriores las estadías se extendían por 15 días ahora se reducirían a sólo 5 como máximo (Sauter, 1973; Vallmitjana, 1993).

Este tipo de demanda turística, en aumento constante y diversificada derivó como contrapartida en la proliferación espontánea de prestadores de servicios tales como fotógrafos, choferes y guías, nuevos actores que se incorporaban al ya complejo entramado, que como veremos terminará en una situación caótica en los años 90. Por otro lado, el incipiente turismo de aventura que se comenzaba a vislumbrar, ubicará a los clubes de montañas, especialmente al CAB, en un lugar distinto. Si bien hasta el momento la actividad del CAB estaba regida por la demanda de los socios locales, a partir de aquí con las nuevas exigencias del mercado comenzó a verse cada vez más involucrado en la actividad turística. Durante los años 70, el Club construyó la mayor cantidad de Refugios, lo cual significará un importante impulso para la realización de actividades en la montaña.

### **7.3.2 Provincialización de los territorios nacionales**

El otro gran suceso de la segunda mitad del Siglo XX que tuvo un importante impacto en toda la región norpatagónica, y en el desarrollo turístico del PNNH en particular, fue el proceso de provincialización de los territorios nacionales (Nuñez, 2014). Este proceso se inicia en 1955 con la Ley 14.408, mediante la cual se constituyeron sobre los territorios nacionales las provincias patagónicas de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, además de la provincia de Formosa (Ley 14.408/1955).

A partir de aquí comienza la refundación de todo el territorio patagónico, afectando incluso los parques nacionales, que continuaban bajo jurisdicción de la AGPN. La principal consecuencia que tuvo este hecho sobre el desarrollo turístico del NH fue, nuevamente, la incorporación indefectible de nuevos actores a la arena turística, complejizando aún más la superposición de poderes.

Se podría pensar lógicamente, que el involucramiento de estos nuevos actores provinciales, pudieron haber suplantado, al menos en parte el rol cumplido por Parques Nacionales en lo que a gestión de turismo respecta; pero la realidad fue hacia el sentido contrario. Por un lado el Gobierno Provincial, lejos de colaborar con el desarrollo turístico de la región, comenzará con el reclamo de tierras correspondientes al área protegida, lo cual se convertirá en una de las principales problemáticas que tendrá que enfrentar la AGPN, debiendo finalmente ceder tierras y delimitar otras. Por otro lado, a partir de 1964 se sumara la Dirección Provincial de Turismo, y se dictará la Ley Provincial de Turismo N° 368 correspondiente, con una concepción del turismo distinto.

De modo que, a partir de 1955, cuando se inicia el proceso de provincialización se producirá un debilitamiento del desarrollo económico de Bariloche, centrado en el turismo (Nuñez, 2014; Nuñez, Matossian y Vejsbjerg, 2012). También a partir de allí, Bariloche comenzará a ser la ciudad no integrada en el territorio provincial (Sauter, 1973). Para entender la afirmación anterior se debe saber que fundamentalmente este proceso de provincialización estuvo circunscripto a distintos planes desarrollistas que consistían en dividir el territorio en zonas económicas; realizando una valorización diferenciada y asimétrica del espacio, donde Bariloche quedaba afuera de las consideraciones económicas. El turismo fue la actividad más afectada, ya que en el ordenamiento de la provincia no fue tenido en cuenta, a pesar de su relevancia en el área andina (Núñez y López, 2016). “Así el financiamiento para obras relacionadas con el turismo fue mínimo en la primera gestión, cuando se llevó adelante uno de los planes más relevantes para el armado de la infraestructura provincial, lógica que se repitió en las administraciones posteriores” (Núñez, 2018, p. 5).

Esta consideración, de que la actividad ya estaba resuelta en la zona andina, coarta toda posibilidad de que el Estado provincial ocupe el lugar de Parques Nacionales. De hecho en 1964 cuando se sancionó la Ley Provincial de Turismo N° 368; ésta generalizó a todo el territorio rionegrino. Todo era relevante, todo era promesa, todo era equivalente. El artículo 2° indicaba: “Declárese de interés turístico todo el territorio de la Provincia” (Núñez, 2018). No obstante, la región del Nahuel Huapi no requería de mayores intervenciones por lo que las partidas presupuestarias estarían destinadas a las otras zonas (Núñez y López, 2016). Asimismo, en 1968 se decidió trasladar la Dirección de Turismo que estaba ubicada en Bariloche a Viedma, lo cual dio cuenta de la falta de articulación entre Bariloche y el resto del territorio provincial (Núñez y López, 2016) y del relegamiento de toda la región andina. Así se indicaba en el Decreto 841:

Que la experiencia ha demostrado que el hecho de que la Dirección de Turismo tenga su sede central y el asiento de sus autoridades superiores en San Carlos de Bariloche, –por razones de distancia y comunicaciones–, dificulta el desarrollo de la política que en la materia encara el Gobierno” (Decreto 841/68, citado por Núñez y López, 2016, p. 15).

En este contexto, es cuando comienzan a suscitarse los problemas de jurisdicción en el PNNH, teniendo casi siempre el mismo desenlace, la AGPN cede sus tierras. A fines de la década del 70, el gobierno provincial comienza a reclamar por la jurisdicción del espacio turístico emblemático del PNNH, el Cerro Catedral. De esta forma fundamentaría el reclamo el Ministro de Economía de Río Negro en 1978:

Creo que bajo ningún concepto Parques Nacionales tiene que dedicarse a las actividades comerciales [...] está aplicada a actividades económicas de tipo comerciales o de administración de zonas de deportes que no hace, necesariamente, al objetivo de sus funciones (Diario Río Negro, 1978, p. 9).

Este será el comienzo de un largo conflicto en términos de jurisdicción del Cerro Catedral, que llega hasta nuestros días, pero que Parques Nacionales en 1986 ya había decidido ceder estas tierras a la provincia de Río Negro. Con la misma lógica se resolvió el caso de la cima del Cerro López. En los 80, Parques Nacionales le cedió, a través de la Ley 22459/1981, gratuitamente a Río Negro la cumbre de uno de los cerros más importantes y de mejor vista de Bariloche, con la condición de que se desarrollara un centro de esquí alternativo al Catedral, que nunca se concretó. A su vez, la provincia se la dio en concesión a un privado por 30 años (Diario Río Negro, 2015). Por medio de esa misma Ley Parques Nacionales dona superficie de la zona Gutiérrez a la Provincia, como consta en la Ley Provincial 1531:

Acéptase la donación dispuesta por la Ley Nacional Nro. 22459 consistente en la transferencia del dominio, a título gratuito, a la Provincia, de la superficie de terreno ubicada en la Reserva Nacional Nahuel Huapi, Zona Gutierrez (Ley 1531/1981, art. 1).

Lo expuesto anteriormente es una muestra más de cómo durante el período aquí descrito, la AGPN empieza a ceder cada vez más lugar frente a la presión de los nuevos actores que se van involucrando en la actividad turística, actores privados y públicos, como así también los turistas, dando lugar al desarrollo de un *turismo anárquico*, por un lado, y a una *gestión reactiva* y no proactiva por parte de la Institución. Es decir donde prevalecen el desorden y la desorganización por

falta de una autoridad o en su defecto de una política clara. Sauter (1973) la describe como “la época de muchos y la época de nadie”, donde “cada uno ha hecho lo que ha creído era lo mejor o lo que le iba a dar el mayor provecho a su capital invertido”. Es decir que se hicieron obras y ejecuciones turísticas pero sin planificación alguna. En la misma línea Fanjul, quien fue el primer Director de la Dirección Municipal de Turismo, afirmaba que se vieron desnudos y carentes de orientación alguna para gestionar el turismo, debido a que no existía una política turística nacional la cual enmarcara el accionar local. Se produce así un “período de silencio”, el sector público se paraliza y el sector privado será quien tome el control. Esto frente a la invasión del turismo masivo generará una “desarmonía” en el desarrollo turístico de Bariloche y toda la región del Nahuel Huapi (Fanjul, 1970), persistiendo en los años siguientes, los cuales serán testigos de una búsqueda incesante por corregir tal anarquismo.

#### **7.4 Desarrollo Turístico Abierto**

Los años ´80 fueron tiempos de cambios para todo el país, se retorna a la Democracia y así todas las esferas políticas se vieron trastocadas. En lo que a Parques Nacionales se refiere, como se ha explicitado en capítulos anteriores, llega a la APN el señor Jorge Morello, con su política aperturista, que intentará introducirla en la Institución a través de una mayor participación y diálogo con otros actores, la descentralización, la planificación, poniendo especial énfasis en la función social de los Parques Nacionales. Paralelamente el turismo irá afianzándose como una actividad económica fundamental del país, llegando a ser en nuestros días una política de Estado, y siempre teniendo a las áreas protegidas como su principal aliado.

En tanto, el Parque Nacional Nahuel Huapi, que como vimos había continuado con su proceso de turistificación pero con un escaso acompañamiento desde la Institución, ahora desde la nueva política planteada, poco a poco, irá “abriéndose” e intentará tomar cartas en el asunto, por lo que habrá una transformación tanto en los agentes del desarrollo turístico y en sus interrelaciones, como en el modo de aprovisionamiento de instalaciones y servicios y en la gestión toda del Parque. A este nuevo modelo de desarrollo turístico, lo hemos denominado *abierto* justamente porque la Institución comienza paulatinamente a “abrir sus puertas” para incorporar nuevas formas de gestión, para dialogar con otros actores, para aceptar nuevas modalidades turísticas dentro del Parque, con la meta de que el PNNH sea para todos. Esta apertura que se inicia tendrá un período de gestación, lento y aparentemente con pocos resultados, hasta que a partir del nuevo siglo, se comienzan a ver

señales de su efectivización. En las páginas que siguen se explicarán estos dos sub-períodos que caracterizaron el último modelo de desarrollo turístico del PNNH, vigente hasta ahora.

#### **7.4.1 Gestación del modelo actual**

Desde la llegada de Morello a la APN en 1983 hasta el año 2001, fecha en la que se creó el PGI, en el PNNH se produjo una especie de transición gradual de un modelo a otro. El hito que dará inicio a esta transición es la creación del Plan General de Manejo en el año 1986, cuyo proceso de planificación se inició en 1984 y a través del cual se intentó dar cuenta del cambio de política que estaba ocurriendo a nivel nacional. Este documento, a pesar de que actualmente se encuentre desvalorizado institucionalmente y se crea que su utilidad fue escasa o nula, representa un importante material de estudio ya que no sólo permite entender los pilares de la nueva política aperturista de Morello, sino que también describe el estado del PNNH en esa época, confirmando que el modelo de desarrollo turístico fue tal cual se lo describió en las páginas anteriores, y además es un indicador que permite evaluar y medir el grado de concreción de aquella política a través de los proyectos propuestos en el Plan.

Respecto al estado del turismo se establecía que el mismo se generaba en un marco de una política turística inorgánica de oferta repetitiva y una infraestructura de transporte deficiente; que el vacío de una política turística tanto nacional como provincial, era ocupada en forma oligopólica por varios operadores comerciales, y a escala local la definía un grupo de empresarios privados (APN, 1986).

El tipo de turismo que se hace en el Parque, a parte de su carácter masivo y en crecimiento, no es el más apropiado. La planificación de esta actividad se ha hecho con una base casi exclusivamente económica. Así, no tiene en cuenta sino algunas de las posibilidades del marco natural. [...] Es evidente la necesidad de la Administración de Parques Nacionales de darse una estrategia propia en el tema que permita 1) la conservación del Parque en las condiciones más adecuadas posibles; 2) su utilización más beneficiosa tanto para la población local como para los visitantes en los aspectos educativos y recreativos (APN, 1986, p. 7).

De este modo, reconociendo la compleja realidad turística del Parque y la necesidad de involucrarse a través de una estrategia turística propia, en el Plan de manejo se formularon distintos proyectos que ordenen la actividad y que permitan hacer frente, por un lado a la presión del mayor número de

turistas que llegarían y por otro, a la presión de la lógica mercantilista reinante. A simple vista cualquiera podría decir que esta primera etapa de planificación en el PNNH no tuvo buenos resultados, no obstante, desde una mirada integral, retrospectiva, se puede afirmar que a largo plazo los efectos del Plan fueron muchos e incluso mucho de lo allí planificado fue concretado, como veremos en el segundo período. Luego de tantos años anclados en una misma ideología preservacionista, la cual derivó en el distanciamiento de la gestión de la actividad turística, hará falta tiempo y mucho esfuerzo para poder revertirla, internalizar y apropiarse de la nueva política y la función social que tendrían los Parques Nacionales. Es decir, sería necesario el cambio de la cultura institucional, de quienes la componen en todos sus niveles, para que realmente ocurriera el pretendido cambio de política.

A través de la prensa local y provincial de la época, de entrevistas realizadas a personajes clave y de documentos institucionales existentes se pudieron identificar algunos resultados concretos que indicarían un cambio incipiente hacia el nuevo modelo de desarrollo turístico del PNNH. En primer lugar se debe mencionar aquel tema asociado al viejo reclamo de tierras por parte de las provincias patagónicas. En el marco de un nuevo reclamo a la APN, de los Gobernadores de Neuquén y Río Negro, a través de la “Declaración Integración Regional”, firmada en 1987. El mismo presidente de la Institución, Morello, declaraba en forma de respuesta que “la actitud de apertura a trabajar con municipios y provincias impulsada desde 1984 se había traducido en resultados concretos”, haciendo referencia esencialmente a la cesión de tierras por parte de la APN a las provincias (Diario Río Negro, 1987). Los hechos ocurridos, como consecuencia directa de esta apertura institucional, y que afectaron al PNNH fueron los siguientes:

- cesión del Cerro Bayo para el desarrollo de deportes invernales a la provincia de Neuquén
- la desafectación de 8 mil hectáreas para el desarrollo de Villa Traful, mediante la Ley N° 23.291/1985,
- cesión del Cerro Catedral, con toda la infraestructura construida por Parques Nacionales, a la Provincia para que ésta la delegue en el Municipio de Bariloche.
- cesión del histórico Centro Cívico de Bariloche, para el desarrollo de actividades culturales y cívicas, conservando el ala izquierda para el funcionamiento del Museo y la Biblioteca,
- cesión de 4 hectáreas urbanas al Municipio para una plaza,
- autorización para la construcción de un nuevo puerto en el lago Nahuel Huapi
- licitación internacional del Hotel Llao Llao.

Todos estos hechos, frutos de una etapa de diálogo y acuerdos, antes inexistente, demuestran la nueva forma de gestión de Parques Nacionales pero, nuevamente, también serán una fuente de conflicto proveniente del involucramiento de nuevos actores al ya complejo entramado. Además pone de manifiesto que ante la presión de los nuevos actores, la solución ha sido ceder ante los mismos, lo cual no sólo generará consecuencias territoriales, de poder, ambientales sino también administrativas.

Por otro lado, es durante este período que ocurre el primer antecedente al trabajo conjunto con los pobladores del Parque para la transformación de sus actividades extensivas, hacia las turísticas. En el año 1984 se pone a consideración del Intendente del PNNH el “Programa de Apoyo al Ecodesarrollo en Reservas Nacionales, para Comunidades Indígenas en Áreas de Frontera”, en el cual se establecía:

Se tratará de plasmar participativamente con la comunidad involucrada (pobladores precarios y comunidad indígena), proyectos piloto de uso intensivo y autosostenible, tendiendo a reducir el área y la intensidad del impacto actual de su economía ganadera transhumante. Igualmente, con propietarios privados se tratará de sentar las bases de un lento desarrollo de un programa-contrato, en el que se acepta pasar de ganadería extensiva, deteriorante del sustrato de producción, a actividades socio-productivas intensivas, diversificadas.

En el PNNH se intentó desde el momento de la propuesta y su aceptación por parte del Intendente, comenzar a aplicar el Programa, iniciando una etapa de diálogo con los pobladores, lo cual llevaría mucho trabajo ya que hasta el momento la relación pobladores-Institución no había sido amigable. No obstante, anclados en las viejas formas se trató más de una imposición que de un acuerdo tal como se proponía en el Programa. Como relata Juan Salguero en la entrevista, “en este primer intento se pretendía que los pobladores eliminaran todas sus vacas y pasaran a ofrecer un servicio turístico, lo cual no era bien aceptado, por los paisanos, porque mientras tanto de qué vivían” (Salguero, 2017<sup>27</sup>). A pesar de estos intentos fallidos, será importante este precedente ya que en el período siguiente veremos cómo gradualmente se va haciendo efectivo. Otro aspecto que se desprende de la nueva política y denotan el interés de la Institución por organizar la actividad turística del PNNH y frenar con la anarquía del modelo anterior, es el surgimiento de nuevas normas tales como la reglamentación de la pesca, la prohibición de la navegación a motor en ríos y arroyos y la organización de las concesiones y el pago de sus cánones.

---

<sup>27</sup> Juan Salguero, ex Intendente del PNNH. Entrevista realizada el 27/07/2017

Todo lo anterior deja en evidencia la clara intención de transformar el desarrollo turístico del PNNH, sin embargo, como dijimos, no habrá grandes resultados hasta el nuevo siglo. Por su parte, los 90 serán años complicados para el PNNH, ya que por un lado la afluencia turística seguía aumentando, se comenzaba a percibir la mayor demanda de nuevas actividades de aventura (durante estos años el rafting tuvo un crecimiento del 150%) y frente a esto cada vez más prestadores de servicios se involucraban a la actividad turística, guías, choferes, agentes de viaje, etc. Había un gran descontento generalizado en el sector empresarial para con Parques Nacionales, y así quedó expuesto en el XX Congreso Argentino de Agentes de Viaje y Turismo, llevado a cabo en Bariloche en 1992, donde se formularon recomendaciones para la Institución referidas especialmente a la inclusión de un representante en el sector empresarial en el Directorio, la aplicación de normas impositivas y crediticias que favorezcan el desarrollo de la actividad y facilidades en la regulación del transporte turístico. Desde el ámbito local, el reclamo a Parques Nacionales estaba asociado a las últimas normativas y regulaciones provenientes del cambio de política y el mayor involucramiento de la Institución en el desarrollo turístico. Se le pedía a la Institución que se consultara a las entidades del sector cuando se efectuaran pautas que modifiquen la relación y otro pedido fue revisión de cobros de ingreso (Diario Río Negro, 1992)

El mayor involucramiento de la Institución en el desarrollo era evidente y eso comenzaría a generar desacuerdos, principalmente con el sector privado. Por estos años fue cuando se comenzó a organizar la actividad de guías, choferes y fotógrafos, generándose aquí también ciertas desavenencias entre privados, Municipio y Parques.

Luego de este período transicional, caracterizado por la expansión y diversificación de la actividad turística, el empoderamiento del sector privado ejerciendo una fuerte presión desde su lógica mercantilista y, por otra parte, la búsqueda de soluciones y metodologías por parte de la Institución, para encauzar el desarrollo turístico del Parque; llega el período donde la Gobernanza, se convertirá en el medio que permitirá alcanzar algunas de las metas planteadas desde los años 80.

#### **7.4.2 Gobernanza: una nueva forma de gestión en el PNNH**

El nuevo milenio será el comienzo efectivo del nuevo desarrollo turístico del PNNH. Se considera al PGI como el hito de este proceso ya que representó el respaldo normativo y administrativo necesario para el cambio de modelo. Tal como se formuló en el capítulo 5, este plan, en donde se

plasmó la doctrina aperturista de Morello, proponía las bases para la reingeniería institucional: planificación regional, participación de las comunidades locales y cooperación, los cuales serán los pilares de todas las decisiones que se tomen de aquí en más en la Intendencia del PNNH, especialmente a partir del 2005. Entre los años 2002 y 2005, el PNNH será administrado por Sergio Rusak designado por el Directorio debido a su trayectoria en la Institución, para completar la función del fallecido Intendente. Durante su mandato la tarea asignada fue “jeraquizar y poner en valor los servicios al turista”, para lo cual se proponía, en propias palabras: “trabajar a "puertas abiertas" con todos los sectores, contando con el respaldo suficiente para imprimir un cambio de rumbo” (Diario Río Negro, 2002). De este modo, aquí comienzan ya a darse algunos cambios en el sentido planeado. Luego en el 2005, llega a la Intendencia por concurso el señor Juan Salguero, biólogo de profesión y “parquero” de años, quien había participado en la elaboración del PGI, por lo que se podría asumir que ya existía un sentido de pertenencia al mismo, lo cual facilitaría poder llevarlo a cabo.

El PGI busca claramente un cambio de rumbo pero para esto será necesario un modelo alternativo de gestión de los espacios naturales protegidos. Así la Gobernanza se convierte en el medio que permitirá lograr la meta establecida. En este sentido, de manera general, se buscará en todos los aspectos del plan establecer relaciones más horizontales, permitir la participación de actores, incorporar la información, la disuasión y la inducción, por sobre las prohibiciones y conductas imperativas, dejando de lado la jerarquía para pasar al consenso. Es dable aclarar que si bien en el PGI se propone explícitamente el Co-manejo para la relación APN-comunidades originarias, la gobernanza es un proceso amplio por lo que alcanzará diferentes aspectos, dando buenos resultados en algunos y en otros ni siquiera es posible su aplicación. Respecto al “uso público” -expresión que se comenzó a utilizar desde la Institución para reemplazar a desarrollo turístico-, éste “se organizará bajo criterios de recreación y turismo sustentables, conjugando de manera armónica los principios relativos a la defensa de los derechos del consumidor, la lealtad comercial y la eliminación de toda forma de discriminación, procurando asegurar que los beneficios derivados de estas actividades reviertan mayoritariamente en las comunidades locales” (APN, 2001, p. 37).

Se ha encontrado un gran paralelismo entre los lineamientos del Uso Público del PGI y los proyectos del Subprograma Recreación y Turismo que se habían formulado en el año '86 en el PMG del PNNH (Tabla XII); lo cual demostraría que el PGI realmente ha sido un soporte fundamental para comenzar con el cambio de modelo, más aún si se contrastan ambos documentos con lo acontecido durante en estos últimos 15 años. Como veremos en las páginas siguientes

algunos proyectos han sido concretados, otros aún se encuentran pendientes de ejecución y también fueron surgiendo otras cuestiones que debieron ser atendidas en primera medida porque así lo exigía el nuevo desarrollo turístico.

Proyectos del PGM (1986)	Lineamientos del PGI (2001)
<b>Resguardar el uso público de áreas costeras</b>	Acceso a las costas y ríos
<b>Desarrollar y regular el uso turístico alternativo (actividades en montaña, canotaje y navegación)</b>	Regulación de actividades como montañismo, canotaje, navegación, caminatas, para que sean de bajo impacto
<b>Definir mecanismos de habilitación y control de guías</b>	Organización de las prestaciones de servicios mediante concesiones y/o autorizaciones
<b>Ordenamiento del uso turístico del Parque</b>	Definición de criterios de zonificación adecuados y adecuación de la intensidad de uso según la capacidad de los sitios
<b>Delimitación de sectores de uso recreativo</b>	Categorización y accesibilidad de circuitos y sistemas interpretativos para ofrecer distintas oportunidades de disfrute de la naturaleza
<b>Implementación de un sistema de señalización</b>	Adecuada señalización en los espacios
<b>Planificar el uso recreativo de los lagos</b>	Determinación de la sustentabilidad de los sitios
<b>Ordenamiento y desarrollo del área central de Isla Victoria</b>	Readaptación de viejas instalaciones
<b>Desarrollo turístico del Área Tronador</b>	Dotación de infraestructura necesaria con diseño y construcción armoniosa
<b>Nuevas áreas de acampe</b>	
<b>Ordenamiento del uso de senderos</b>	Redimensión y adaptación de los senderos y cierre de otros
<b>Organización de un sistema de evaluación estadística</b>	
	Calidad seguridad y eficiencia en los servicios prestados. Estándares mínimos de calidad de servicios ofrecidos al visitante

	Cooperación con centros turísticos vecinos para una promoción conjunta y estratégica
	Mejorar la seguridad y protección de los visitantes
	Intervención en toda obra pública en jurisdicción de AP.

**Tabla XII** Comparación entre el PGM del PNNH y el PGI. Fuente: elaboración propia.

Mediante el análisis de periódicos locales, los medios de difusión propia del PNNH y entrevistas a actores clave se han podido detectar tres áreas en las que han ocurrido ciertos cambios que permiten constatar el nuevo modelo de desarrollo abierto, y como contrapartida nos permiten identificar las falencias, las cuales dan cuenta de que aún queda mucho por resolver. Estas áreas coinciden con los proyectos alcanzados del PGM (sombreados en rosa en Tabla XII) y son las siguientes: Gestión del UP; Infraestructura e Instalaciones; y Auge del turismo aventura

#### 7.4.2.1 Gestión del UP

La gestión general de las áreas protegidas en Argentina, ha estado concebida (principalmente desde los años 60) como una cuestión técnica y no política. Por ende las decisiones que se han podido tomar desde la Intendencia del PNNH son muy acotadas y dependen de la política general establecida por el Directorio (Salguero, 2017). Por tal motivo la gestión del Nahuel Huapi no estuvo ajena a los cambios nacionales, y recién a partir de 2001, siguiendo los lineamientos del PGI, se comenzaron a llevar a cabo acciones tendientes a abrir canales de comunicación y participación con otros actores, en busca de soluciones consensuadas. De este modo, a través de la gobernanza, nuevos medios se implementaron en la gestión de todo el Parque: asociaciones con otros organismos públicos (Vialidad Nacional, Gendarmería y otros), la formación de la Comisión Asesora Local, el Co-manejo y las reuniones permanentes con Instituciones y grupos particulares (Municipio, Comisiones de Fomento, Entes Provinciales, Guías de Turismo, Pobladores, Clubes, Fuerzas de Seguridad, entre otros) (Salguero, 2006; Brozs, 2016). Estos nuevos instrumentos y medios van a tener una gran influencia en la gestión de las actividades turístico-recreativas, la cual había sido relegada durante el último modelo. A partir de este período va a tener una jerarquización

a nivel intrainstitucional y comienza a haber una preocupación por su gestión. Teresa Brosz<sup>28</sup>, expresaba al respecto:

*Hace 22 años cuando ingresé a la Institución, junto con dos compañeros, éramos tratados con sorpresa “¿Qué hacía gente de Turismo en Parques?”. Hoy ya nadie se cuestiona que el turismo es un tema central dentro de la APN y en cada Parque hay un profesional en Turismo (Brozs, 2016).*

Como parte de esta jerarquización, en el año 2011 se crea el Departamento de Uso Público, con dos subdivisiones: Planificación y Gestión del Uso Público y Habilitación y Gestión de Concesiones y Servicios (Res. HD N° 301/2011). Antes era una División del Departamento de Guardaparques y sólo estaba a cargo de las habilitaciones a prestatarios de servicios turísticos; y en el 2005 ya comienza la re-estructuración creándose estos dos programas que luego pasaron a ser subdivisiones. Desde su funcionamiento especializado está a cargo de todo lo vinculado al UP: además de las habilitaciones, realiza el monitoreo de las actividades relacionadas con el uso público, colabora con los pobladores que quieren incursionar en el turismo; confecciona protocolos de seguridad para todas las actividades turísticas recreativas que se realizan en el Parque, trabaja el tema del montañismo, establece estándares de calidad mínimos, entre muchos otros temas que se abordan ahora desde ese Departamento. Las nuevas herramientas de gestión se han convertido en la base del funcionamiento del mismo y en la clave de sus relaciones con los demás actores, conllevando a un mejoramiento en la prestación y regulación de los servicios turísticos, como así también a un desarrollo turístico más organizado.

El caso más paradigmático, como resultado de la nueva forma de gestión y gobernanza del UP, es la reconciliación con el CAB, un “socio histórico” en las actividades de montaña. “El CAB y el PNNH estuvieron 10 años sin hablarse, entre 1990 y 2000 [...] Durante toda esta época fueron todas exigencias y restricciones para el CAB por parte de la Intendencia”, así lo expresaba Berta Sebastián<sup>29</sup> en su entrevista. Luego de esta incomunicación, en el año 2005 se realizó un acuerdo que dio como resultado la conformación de la Comisión Mixta, desde la cual actualmente se resuelven las cuestiones relacionadas a las actividades de montaña. Esto ha sido un gran hito para la gestión del UP ya que permitió abordar una cuestión pendiente importante como era el ordenamiento de este tipo de actividad en continua expansión. En el año 2004 se comenzó con la

<sup>28</sup> Teresa Brosz es Jefa del Departamento de Uso Público del PNNH. Entrevista realizada

<sup>29</sup> Berta Sebastián es Gerente del Club Andino Bariloche. Entrevista realizada el 29/09/2017

planificación y ordenamiento territorial de áreas destinadas al uso recreativo y deportivo (Res. 915/2004; Res. 835/2005), y en 2005 llega el Convenio marco APN/CAB, con el fin de “lograr un mejoramiento del uso y la conservación de los ambientes de montaña del Parque, dando preeminencia en la prestación de cualquier servicio a los visitantes involucrados, a los aspectos recreativos, educativos, deportivos y de conservación por sobre los puramente económicos” (Res. 297/2005). Es así que surge la Comisión Mixta, es decir conformada por representantes de ambos organismos, con la función de controlar que se ejecute correctamente el convenio. Un fruto muy importante de esta Comisión ha sido el Plan de Contingencia conjunto para búsqueda y rescate de personas en el área del PNNH. Ambas partes reconocen los beneficios emanados de este acuerdo, coincidiendo en que ha aportado orden a la relación y a la gestión de la actividad.

Por otra parte, se debe mencionar el trabajo articulado con pobladores del PNNH, donde el Depto. de Uso Público tiene una participación activa. Este tema también era una cuestión pendiente. Como se mencionó anteriormente, desde el cambio de política en la APN, en los años 80, se intentó implementar un Programa para el ordenamiento del uso de las áreas ocupadas por viejos pobladores en el PNNH, pero no será hasta este nuevo período de *desarrollo turístico abierto*, cuando muchos pobladores comiencen efectivamente a convertirse en prestadores de servicios turísticos. Así lo afirmaba el ex Intendente del PNNH en su discurso, en el Acto por el Día de los Parques Nacionales en 2011:

En este sentido hemos alcanzado importantes avances, ya que hoy un 50 % de los pobladores del Parque están prestando servicios turísticos a los visitantes o están en vías de hacerlo. Lo consideramos un logro, porque esta meta que ya estaba establecida en el Plan de manejo del año 86, chocaba con la desconfianza mutua entre el Parque y los pobladores. De un lado se pensaba que los pobladores por razones económicas y culturales no iban a poder reconvertir sus actividades hacia la prestación de servicios turísticos y por el otro, la comprensible desconfianza de los pobladores que creían que el único interés del Estado era desterrar sus actividades ganaderas (Salguero, 2011).

Este último aspecto ha tenido una gran relevancia desde el punto de vista administrativo, social y ambiental pero también ha permitido aumentar y/o mejorar los servicios ofrecidos en el ámbito del PNNH, especialmente en los campings, ya que a partir de esta transformación hubo un importante aumento de los mismos en toda el área del Nahuel Huapi.

La prestación de servicios turísticos en general ha ocupado un lugar central en la gestión del UP de los últimos años. Las habilitaciones de prestadores de servicios se incrementaron en un 146% desde el año 2005. Situación que indica, no sólo un crecimiento de la actividad turística en general para la región, sino un mayor seguimiento y control por parte de la APN para incorporar al sistema a

aquellos que trabajaban por fuera del mismo (Andrade, 2010). Esta mayor habilitación de prestatarios conllevó a que se tomaran medidas para regular y controlar los servicios prestados. Así a partir de 2007, se implementó una nueva medida: el uso obligatorio de un calco con el tipo de servicio y el año de habilitación, identificando a los transportes y las embarcaciones autorizados por el Parque. Por un lado, para garantizarle seguridad al turista a la hora de contratar un servicio y por otro, también serviría como medio de control y vigilancia por parte del Guardaparque (Salguero, 2009).

Por otro lado, también se avanzó respecto a otro grupo de prestadores de servicios en el Parque, que hasta el momento habían desarrollado su actividad en una situación irregular y desorganizada, ellos son los guías de turismo. Será a partir de este período cuando su situación se regularice a partir de la conformación, también de una Comisión Mixta, donde participan la Secretaría de Turismo de Bariloche, el Colegio de Profesionales en Turismo de Río Negro y la Administración de Parques Nacionales y a través de la cual se administra credencial y libreta única para la habilitación y fiscalización de la actividad de los Guías (Ord. N° 684-CM-96). Esta credencial al igual que la calco de transportes significa una mayor seguridad para los visitantes y también una forma de fiscalización para la Institución. Sumado a esto a lo largo de 2008 se comenzaron a realizar los ciclos de Actualización para Guías del Parque Nacional Nahuel Huapi, dictados por personal del Parque “con el objetivo de que los Guías, -Agentes de Conservación por excelencia- tengan información actualizada y precisa sobre diversas temáticas de conservación de la biodiversidad de nuestro Parque Nacional” (Pozzi, 2008).

Asimismo, además de la fiscalización y control de los prestadores, se ha puesto especial énfasis en la calidad de los servicios prestados en el Parque. En el año 2007 el Depto. de Uso Público comenzó a participar de los talleres que se dieron en el marco del convenio de la SECTUR e IRAM, especialmente en el desarrollo de la norma IRAMSECTUR 42300, que involucra la gestión de calidad, seguridad y ambiente para las áreas naturales protegidas (Brosz, 2007). Por otro lado, se comenzaron a aplicar controles bromatológicos, a través de convenios con instituciones que cuentan con personal técnico idóneo para llevar a cabo este tipo de tareas (Ministerio de Salud Pública de la Prov. de Río Negro, Área de Bromatología de la Municipalidad de Villa La Angostura), siendo una herramienta elemental en el mejoramiento de los servicios brindados a los visitantes en todos los establecimientos elaboradores de alimentos que se encuentran en jurisdicción del PNNH (Salguero, 2009).

Otro cambio tendiente a mejorar la calidad de los servicios que ofrece el PNNH tiene que ver con el paso del Centro de Informes a la División de Servicios al Visitante. También se establecieron convenios con otras Instituciones para trabajar con el formato de pasantías, de manera que las personas que están a cargo tengan la formación necesaria.

Finalmente, un aspecto importante de la gestión del UP, que no se puede dejar de mencionar es la planificación. Desde el año 2012 se inició el proceso de planificación general del PNNH, y recientemente ha sido concluido. Este plan es muy similar al anterior y se hizo siguiendo un manual elaborado por la APN, cada Parque lo debe adecuar a su situación particular. La principal diferencia con el del '86 es que es participativo y se busca el consenso entre los diferentes actores, por tal motivo ha llevado tanto tiempo su elaboración. De este plan general, se formularía un plan de uso público, pero la realidad es que hasta el momento, se trabaja de una manera reactiva, es decir actuando en respuesta a las necesidades que van surgiendo, y en un contexto caracterizado siempre por la escasez de recursos económicos, materiales y humanos; a lo cual se le suma las trabas burocráticas derivadas de la idiosincrasia institucional, ya comentada antes (Brosz, 2016).

No obstante, se han realizado distintos esfuerzos en pos de gestionar el UP de una manera proactiva, contando con una mayor planificación, aunque sea sectorial, y especialmente con mayor información de la demanda. Así en 2008 se puso en marcha el proyecto de planificación del uso público de Isla Victoria, llevando a cabo un muestreo estadístico mediante encuestas a los efectos de contar con datos cualitativos diferenciados de los usuarios del destino "Isla Victoria", que arriban a la misma a través de las excursiones lacustres tradicionales (Brosz, 2008). Con el mismo sentido, se comenzó a trabajar en un plan de ordenamiento de las áreas de uso libre (Disp. 1415/2016), en creciente demanda, recopilando datos por parte de los Guardaparques en los sitios que corresponden a cada seccional. Este representa el primer eje temático propuesto para la dimensión Uso Público en el Plan General. Por último a partir de 2010 se comenzó con un proyecto denominado "Desarrollo e implementación de un sistema estadístico del uso público del Parque Nacional Nahuel Huapi", el cual proponía obtener datos cualitativos y cuantitativos de los visitantes (Disp. N° 000153). Durante los primeros años las técnicas de recolección de datos (a través de concesionarios y encuestas personales) no fueron eficientes entonces a partir del 2014 se le da continuidad al proyecto a través de las encuestas que se encuentran en la página del Parque para que los visitantes puedan responderlas allí sin intermediarios. Aun así la recolección de datos sigue siendo problemático en el PNNH, lo que lo convierte en un tema de urgencia, debido a su importancia para la toma de decisiones.

#### 7.4.2.2 Infraestructura turística e Instalaciones

Por estos años, como hemos visto en el capítulo anterior, el turismo a nivel nacional, se encontraba en su etapa de reorganización y fortalecimiento político, y se lo declaraba como una actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. En este contexto los Parques Nacionales pasaron a tener un papel central, hasta llegar a formar parte de la Marca País. Este hecho tuvo una gran repercusión en el ámbito del PNNH, ya que se vio beneficiado por el “Programa de mejora de la competitividad del sector turismo”, permitiendo fortalecer un aspecto del desarrollo turístico que hasta el momento había sido desatendido: la infraestructura. Este programa se llevó a cabo en el marco del Préstamo BID 1648/OC-AR, el cual se aprobó en el año 2005, a través del Decreto PE. 1003. Consistió en un préstamo de 56 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo y del Estado Nacional, a la entonces Secretaria de Turismo de la Nación, para llevar adelante un programa de desarrollo del sector turismo en los corredores con gran potencial, identificados en el PFETS, siendo uno de ellos el Corredor de Los Lagos que incluye el PNNH. La decisión de intervenir en estos sitios específicos estuvo dada por la importancia que significaba el turismo en la economía, lo cual consolidó la necesidad de actuar en aquellos atractivos emblemáticos, en pos de atender la demanda creciente y revertir las debilidades en términos de infraestructura de los atractivos turísticos y de capacidades institucionales que se habían identificado en el Plan. De esta forma se estaría en condiciones de alcanzar un aumento sostenido de turistas, especialmente extranjeros, así como un incremento del gasto asociado (Mintur, 2014).

A través de este apoyo político y económico desde la Secretaria de Turismo se dio cumplimiento a uno de los objetivos planteados desde la Intendencia del PNNH a partir del 2000, para el nuevo modelo de desarrollo turístico pretendido, lográndose efectuar una gran cantidad de obras que permitieron el mejoramiento de la infraestructura turístico-recreativa del PNNH (Tabla XIII). Así lo expresaba el Intendente de ese momento, Juan Salguero:

Respecto del mejoramiento de la infraestructura del Parque, que fue otro de los objetivos planteados en virtud de los años y años de no inversión, tengo para señalar que, reconociendo todo lo que falta, que sin duda es mucho, hoy nos encontramos con los principales destinos del parque totalmente remodelados como la Isla Victoria, Bosque de Arrayanes, Cascada los Alerces, Cascada los Cántaros y Tronador (Salguero, 2011).

Obras	Sitios turísticos
<b>Muelles (Ampliación, reconstrucción o construcción a nuevo)</b>	Lago Frías, Blest, Bosque de Arrayanes, Isla Victoria (Puerto Anchorena, Puerto Piedras Blancas, Puerto Radal, Puerto Gross), Los Césares (Mascardi) y Puerto Pañuelo, Puerto Manzano (Villa La Angostura).
<b>Puentes</b>	Tronador, Los Rápidos del Manso
<b>Senderos (entablados) y miradores (mejoramiento y reacondicionamiento)</b>	Parque Nacional Arrayanes, Isla Victoria, Puerto Anchorena, Sendero Puerto Gross Puerto Blest, Cascada de Los Cántaros.
<b>Reconstrucción y puesta en valor de patrimonio histórico</b>	Casa históricas (Roja y Verde) de Isla Victoria,
<b>Construcción de subcentrales de incendio</b>	Los Césares (Mascardi), Villa La Angostura, Pichi Trafal
<b>Mejoramiento de la señalética y cartelería (carteles generales, interpretativos, identificativos, normativos, de seguridad y orientativos)</b>	Distribuidos en todo el PNNH
<b>Refuncionalización de centro de interpretación y mejoramiento de sanitarios.</b>	Mascardi, Pampa Linda, Villa La Angotura

**Tabla XIII** Obras de infraestructura ejecutadas en el PNNH con el préstamo BID 1648/OC-AR Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en MINTUR (2014) y en entrevista a Juan Salguero (2016).

Por su parte las autoridades de la UEPI (Unidad Ejecutora de Préstamos Internacionales), señalan que entre los principales impactos del préstamo, las intervenciones han permitido utilizar los Parques Nacionales como un elemento de atracción turística, y a la vez, aumentar la conciencia ambiental de los visitantes, factor clave para la sustentabilidad ambiental. En línea con las inversiones recibidas por el préstamo (USD 14.2) las áreas protegidas de Parques Nacionales en el Corredor de los Lagos vieron incrementadas la cantidad de visitantes en 77%, por encima de la media nacional del 52% (MINTUR, 2014).

Otro aspecto a destacar referido a la infraestructura es el "Plan de Accesibilidad Integral" que elaboró la Intendencia del PNNH, en forma conjunta con la organización civil Turismo para todos,

el Centro de Rehabilitación Integral Patagónico y la docente especial Corina Gómez. El plan contiene diversos proyectos: accesibilidad a la infraestructura edilicia; el Museo de la Patagonia recorrido temático con sonidos y carteles en braille; sendero de trekking: Bosque de Arrayanes, Antiguo Vivero Forestal en Isla Victoria; folletos en Brailes y embarcaciones accesibles, muchos de los cuales hasta el momento han sido logrados, quedando pendientes aquellos que requieren de una inversión mayor.

De este modo, y tal como lo afirmaba el ex Intendente Salguero, durante estos años de bonanza económica, hubo un importante progreso en la oferta turística a través del mejoramiento de la infraestructura, lo que ha permitido brindar una mejor calidad en la experiencia turística de los visitantes y al mismo tiempo fortalecer la educación ambiental. No obstante, acabado el financiamiento, las obras se detuvieron y la falta de mantenimiento continuo y sistematizado es una problemática que afecta a todo el territorio del PNNH.

#### **7.4.2.3 Auge del turismo aventura**

El último aspecto a resaltar de este nuevo modelo, pero no por ello el de menor importancia, es el gran desarrollo que ha tenido el turismo aventura en el PNNH, incluso impulsado desde la misma Institución lo que representa una muestra más de la apertura, a una nueva forma de turismo, a nuevas actividades; como así también explica el carácter polifacético tal como se lo describía al uso turístico en el capítulo 4. En este marco se ha puesto un especial énfasis en el ordenamiento de la actividad de montaña, realizada desde antes de la existencia del Parque, pero de un modo desorganizado, sin regulación y control; y que representaba un objetivo en el plan de manejo del 86.

Desde mediados de los 80, comienza a consolidarse el turismo activo en todo el país, y esta nueva forma de hacer turismo encuentra en el PNNH el escenario ideal para la práctica de todas las actividades de aventura, que se suman a las ya instaladas actividades de montaña, trekking y esquí, las cuales a su vez tendrán un gran crecimiento. Este fenómeno, hoy llamado turismo de aventura o turismo activo, tuvo un veloz y extendido desarrollo dentro del PNNH a partir de los 90, y floreció con particular intensidad en San Carlos de Bariloche, diversificando su oferta turística y convirtiéndola en la capital nacional del turismo de aventura, al punto que prácticamente todas las disciplinas que se engloban dentro de este fenómeno pueden practicarse con éxito en el entorno natural que enmarca (Olguín y Perticará, 2011). Este reconocimiento de la ciudad de San Carlos de Bariloche, fue primero como Capital provincial del Deporte y Actividades de Aventura (Ley

1905/2009), y en 2012 el Congreso Nacional sancionó la Ley 26802, que la declara como “Capital Nacional del Turismo Aventura”.

El gran auge de este tipo de turismo, va a tener importantes efectos en todo el desarrollo turístico del PNNH. Por un lado conlleva consigo nuevas oportunidades de negocios para la comunidad local, y por lo tanto más y nuevos puestos de trabajo, pero al mismo tiempo significa el incremento de nuevas actividades turístico-deportivas que se desarrollan dentro del Parque y el número de personas que acceden a los lugares más recónditos del área protegida (Olguín y Perticará, 2011), con la consecuencia directa de la mayor exigencia de respuesta y gestión por parte de la Intendencia del PNNH, a la vez que plantea nuevas cuestiones jurídicas. Aunque, como decíamos anteriormente se debe saber que este desarrollo fue también impulsado desde la misma Institución. Durante la última década es notoria la promoción de actividades de aventura para fomentar este turismo alternativo.

En distintos números del periódico Ecos del Parque se le ha dado un espacio a este aspecto, así encontramos notas referidas a las cabalgatas en Cuyín Manzano, a las caminatas y esquí nórdico en Valle de Challhuaco y al avistaje de aves. Se puede leer: “recorrer los lagos y ríos de la región en kayak o haciendo rafting es una de las actividades recreativas en las que se siente con fuerza el contacto con la naturaleza” y allí se informa sobre estas actividades. También se le dio un gran impulso a Huella Andina desde el 2007, un sendero natural que unía tres Parques, y tenía como objetivo poner en valor sus recursos, fomentando a través del senderismo, el turismo sustentable. Aunque con el cambio de gobierno y de gestión, y por diferencia de opiniones entre ministerios, en los últimos 5 años no se le ha dado continuidad, desactivando el proyecto y dejándolo librado a su suerte.

Ahora bien, el Parque Nacional Nahuel Huapi debió afrontar reactivamente las distintas situaciones que se fueron suscitando de este nuevo fenómeno, ya que si bien en el plan del 86 ya se planteaba la necesidad de “desarrollar y regular el uso turístico alternativo”, como expresaba Calvo<sup>30</sup>, “le explotó la bomba en la mano, jamás se imaginaron que iba a suceder lo que está sucediendo, que iban a tener tanta actividad dando vuelta por todo el Parque”, y con consecuencias drásticas para el Parque.

Tal fue el caso, del gran incendio ocurrido en el área del lago Gutiérrez, evento que obligó a actuar con celeridad a las autoridades. A partir de allí se elaboró una disposición para delimitar y señalar

---

<sup>30</sup> Ramiro Calvo es Guía de alta montaña, ex Presidente de la Asociación Argentina de Guías de Montaña. Entrevista semiestructurada realizada el día 1-12-17.

las zonas habilitadas para acampe. Antes de esto la gente acampaba y hacía fuego en cualquier área (Margutti, 2017). Otra de las cuestiones y quizá la más urgentes que tuvo que resolver la Intendencia del PNNH, en relación a la expansión y diversificación del turismo fue la seguridad, y para esto fue imprescindible organizar la actividad de montaña. En 2002 ocurrió un trágico accidente, donde fallecieron 9 alumnos de la carrera de Educación Física de la Universidad de Comahue, producto de una avalancha cuando descendían del Cerro Ventana. Este hecho fue un punto de inflexión, a partir de ese momento, pero no antes, la seguridad en la montaña pasó a ser un tema central para el Parque (Sebastián, 2017)<sup>31</sup>. Fue a partir de este año que se comenzaron a implementar algunas medidas tendientes al ordenamiento de la actividad de montaña, tales como el registro de trekking y escalada, ahora on-line; la clasificación por dificultad de todos los circuitos de trekking del Parque, desde los más sencillos, aptos para todo tipo de público hasta los más difíciles; y la colocación de carteles informativos en las cabeceras de senda. El Club Andino publica desde hace unos años, un índice de riesgo de avalanchas que elabora la subcomisión de nivología. La Intendencia del Parque, por su parte, ha aprobado un instructivo para minimizar los riesgos de accidente poniendo un especial énfasis en la información como modo de prevención (Calvi, 2012). Sumado a ello, fruto del trabajo de la Comisión Mixta, en 2008 se estableció el Plan de Contingencia conjunto APN-CAB para búsqueda y rescate de personas en zonas agrestes del Parque y Reserva Nahuel Huapi, que tiene por objetivo principal “acudir en auxilio de personas accidentadas, perdidas o aisladas en áreas agrestes dentro de la jurisdicción de los Parques Nacionales Nahuel Huapi y Arrayanes” (Disp. N° 936). Como resultado de estas acciones, para el año 2011, el número de personas extraviadas había disminuido un 60% (Salguero, 2011).

Por otra parte, y en pos del ordenamiento de la actividad, durante la última década se ha ampliado el cuerpo normativo del turismo aventura, estableciendo nuevas reglamentaciones y modificando otras existentes, abarcando distintas actividades en plena expansión tales como el rafting, la caza y la pesca deportiva, cabalgatas, entre otras.

A modo de conclusión se puede decir que ciertamente hubo un importante avance en materia de gestión del uso público, muchas propuestas del Plan del 86 lograron concretarse, como así también las formas participativas de relación con otros actores se convirtieron en una modalidad de gestión establecida. Sin embargo, también es cierto que existen muchas debilidades, falencias y determinados aspectos que aún quedan pendientes, aunque se cree que el nuevo Plan permitirá encauzar muchos de ellos.

---

<sup>31</sup> Sebastián Berta, Gerente de Club Andino Bariloche. Entrevista semi-estructurada realizada el día 29-09-2017.

Se debe tener muy presente que la gestión del uso público y por tanto el desarrollo turístico de un Parque, es una de las tantas piezas que conforman el gran mosaico que representa un Parque Nacional, quizá la de mayor exigencia. Por ende muchas de las deficiencias que podemos encontrar en la gestión del uso público, sobrepasan la cuestión turística, y por otro lado los procesos que se dan en un espacio geográfico, pueden extenderse más o menos en el tiempo, entonces al momento de estudiar y hacer un análisis de dicho espacio se deben tener en cuenta los plazos de esos procesos.

Habiendo realizado el recorrido y el análisis histórico que nos permite comprender por qué el desarrollo turístico del PNNH es tal como lo hemos descrito en el capítulo 4, debemos dedicar estos últimos párrafos a las deficiencias que con el último modelo aún no se ha logrado revertir; algunas de ellas por cuestiones que exceden a la Institución local, como por ejemplo las reducidas partidas presupuestarias y el histórico marco normativo; y otras por razón de tiempo, aún están en proceso de cambio. Es muy valioso retomar en este punto la visión de algunos actores internos y externos a la Institución.

A pesar de la apertura institucional y la implementación de nuevos métodos de administración de las áreas protegidas, la gestión sigue siendo una contienda entre lo técnico y lo político, tal como queda de manifiesto en las diferentes percepciones que tienen los actores (Tabla XIV), derivando en la interposición de un sinfín de trabas burocráticas, técnicas y políticas que afectan la agilidad en la gestión del Parque.

Actores	Percepciones
<p><b>Salguero J. (2014)</b> <b>Ex Intendente del PNNH</b></p>	<p><i>Lo primero que habría que aclarar es que la gestión en un Parque Nacional está concebida como una cuestión técnica y no política. Las decisiones que puede tomar el Intendente de un Parque Nacional son muy acotadas. La política general para los Parques son establecidas por el Directorio del organismo en su sede central y no autónomamente en las unidades de conservación. Existe un reglamento para cada uso, actividad o procedimiento, los que también son aprobados por el Directorio, son de aplicación obligatoria, y no dejan mucho margen de maniobra. El Intendente de un Parque puede proponer pero no autorizar o aprobar por sí mismo nuevos circuitos turísticos, nuevas concesiones de servicios o usos, ya que esto está reservado a las máximas autoridades del organismo [...] el manejo exclusivamente técnico corre el riesgo de</i></p>

	<i>convertirse en tecnocrático y hay que estar muy atento para no caer en ello</i>
<b>Salguero, J., 2017.</b> <b>Ex Intendente</b>	<i>El PNNH es muy complejo, hay muchos temas: las jurisdicciones, los pobladores, las comunidades mapuches, los concesionarios, etc. Para la gestión hay que tener mucha cintura política, poder sentarte a hablar con cualquiera, de cualquier partido.</i> <i>El hecho de que el NH tenga influencia de dos provincias y tres municipios, hace que existan muchas presiones políticas. Por otro lado, Bariloche depende del turismo, y este turismo se hace en el Parque. Entonces también tenés presiones de los privados.</i>
<b>Calvo, R., 2017</b> <b>Guía de alta montaña, EX</b> <b>Presidente de la Asociación</b> <b>Argentina de Guías de</b> <b>Montaña (AAGM)</b>	<i>El problema es que Parques Nacionales es muy, muy, burocrático y aparte el gran brete es que juega para todos lados [...]</i>
<b>Sebastián, B., 2017</b> <b>Gerente del CAB</b>	<i>[...] muchas cuestiones no las pueden resolver, entonces terminan diciendo que no, o cierran las sendas por ejemplo. Se puede denominar como una Institución “noísta”</i>  <i>[...] hay un problema con los mandos medios, ya que actúan por opiniones personales y no desde una concepción o decisión Institucional”</i>
<b>Agnone, P., 2017</b> <b>Guardaparque del PNNH</b>	<i>En Parques Nacionales se utilizan criterios políticos, no operativos. El Parque Nacional Nahuel Huapi se comporta muchas veces como un parque político, para cumplir con favores políticos, para crear una imagen política, en definitiva para fines políticos.</i>
<b>Margutti, L., 2017</b> <b>Directora del Área de</b> <b>Comunicación y Educación</b> <b>Ambiental</b>	<i>“ [...] puertas adentro, de cada grupo y de cada persona, cada uno tiene una idea diferente de lo que se quiere para el Parque”</i>

**Tabla XIV** Percepciones de actores del PNNH sobre la gestión actual del Parque. Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

A pesar de las dificultades anteriores que aún siguen entorpeciendo la gestión del Parque, como vimos, la gobernanza ha permitido sortear algunas de ellas y ha dado buenos resultados en la gestión de distintos aspectos del desarrollo turístico. No obstante, aún perduran algunos sin resolver, como es el caso de la promoción turística donde, tal como reconocen las personas entrevistadas del

grupo de Comunicación y Educación Ambiental del PNNH, no existe una coordinación en las campañas de promoción con los entes gubernamentales de turismo (local provincial y nacional). Otra cuestión de gran complejidad que afecta, no sólo al uso público, sino a todas las áreas administrativas del PNNH es el conflicto territorial con ciertos grupos que se autoproclaman mapuches. Aquí los métodos participativos y de consenso llevados a cabo aún no han podido encauzar la resolución del mismo. Es dable recordar que la gobernanza no es universal y adaptable a toda situación y contexto.

Finalmente, más allá de las dificultades provenientes de la disputa técnico/político de la APN, y de los esfuerzos realizados por reorientar la gestión del Parque, existen debilidades propias de la cultura institucional, es decir modos y formas de ser y actuar que se encuentran arraigadas y resulta difícil su transformación, tanto en personas como grupos de la Institución, y esto mismo se convierte en un obstáculo. En primer lugar se debe exponer que es notable la inexistencia de una visión común para el PNNH, y esto es percibido por algunos actores como la principal dificultad en la gestión. Por otro lado, una gran debilidad es que no existe una cultura de trabajo basado en la planificación, por diferentes motivos la forma de actuar siempre ha sido reactiva y no proactiva, lo cual deriva en la falta de continuidad de muchas iniciativas que han dado buenos resultados. Actualmente existe una gran esperanza respecto al nuevo plan de gestión del PNNH, recientemente elaborado, al cual se le ha destinado importantes recursos y mucho esfuerzo.

### **7.5 Actores clave en la materialización de las políticas en el territorio**

Como se planteaba en el primer capítulo, el espacio está conformado por un “conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acción”, los cuales interactúan sinérgicamente (Santos, 2000, p. 54). Respecto al último, las acciones forman parte de un proceso, el cual está dotado de un propósito y está subordinado a normas escritas o no, formales e informales; y en el cual intervienen por un lado, los actores decisores, y por otro, los actores “ejecutores”, quienes materializan aquellas decisiones. Del mismo modo, se planteaba que la construcción del territorio, incluidos los procesos de patrimonialización y atractividad, son producto de la acción de un actor sintagmático, aquel que tiene un programa, un proyecto, y a la vez revela una imagen deseada sobre un espacio determinado, quien representa al actor decisor. Luego, todo proyecto, para asegurar el control y apropiación, concreta o abstracta del espacio, lleva consigo un conocimiento y una práctica, acciones y comportamientos, llevados a cabo por los actores “ejecutores” (Raffestin, 2011).

En este sentido, se cree conveniente que la reconstrucción histórica, de la configuración del desarrollo turístico del PNNN, no sólo se base en las ideas y proyectos del Estado -actor sintagmático- a través de sus distintas instituciones, tanto en materia de protección como de turismo, sino que también se debe incluir la materialización de aquellas ideas a través de la función y el rol que han tenido dos actores clave en el territorio: los Guardaparques (GP) y los Guías de Turismo (GT); ya que unos y otros, conjuntamente sostienen los procesos actuales.

En el capítulo 4, cuando se analizaba el uso turístico-recreativo actual del PNNH, se estableció que los actores representan un factor esencial para comprenderlo, ya que dan cuenta del funcionamiento y gestión de dicho uso, y en su conjunto, al fin y al cabo, nos muestran las fuentes de conflictos que se han suscitado en el territorio. Aquí se reconocía la importancia de los Guardaparques, como representantes de la APN, ya que son ellos quienes están a cargo de lo que acontece en el campo y es el actor que tiene el poder físico y el reconocimiento social para hacer cumplir las normas. Actualmente, según disponen las normativas vigentes, tiene a su cargo las tareas específicas de controlar y vigilar las actividades que se realizan en el AP, fiscalizar a los prestadores y concesionarios y asistir al visitante en los sitios. Esta función asignada a los Guardaparques ha ido cambiando a lo largo del tiempo, al igual que las herramientas y mecanismos para concretarla, en sintonía con los cambios ideológicos y políticos de los diferentes Gobiernos. De este modo, es que se pretende evaluar la evolución en el tiempo del rol de los Guardaparques, como una manifestación concreta de las diferentes etapas del desarrollo turístico del Parque, producto de las políticas nacionales.

Por otro lado, también se hacía referencia a los Guías de Turismo, prestadores de servicios para tal uso turístico-recreativo del Parque. Este actor se considera clave, ya que perteneciendo a otro grupo de actores, al sector privado, también permanece en contacto con el territorio, es decir están en el campo de acción, respondiendo o canalizando los cambios acontecidos en la evolución del turismo. A través del análisis evolutivo de su rol en el Parque podemos constatar la concreción, o falta de ella, de las diferentes políticas de turismo sucedidas en el tiempo. A su vez los Guías representan una fuente de información en sí mismos, acerca del perfil de la demanda turística actual y pasada del PNNH, ante la escasez de información estadística que refleje los cambios de la demanda.

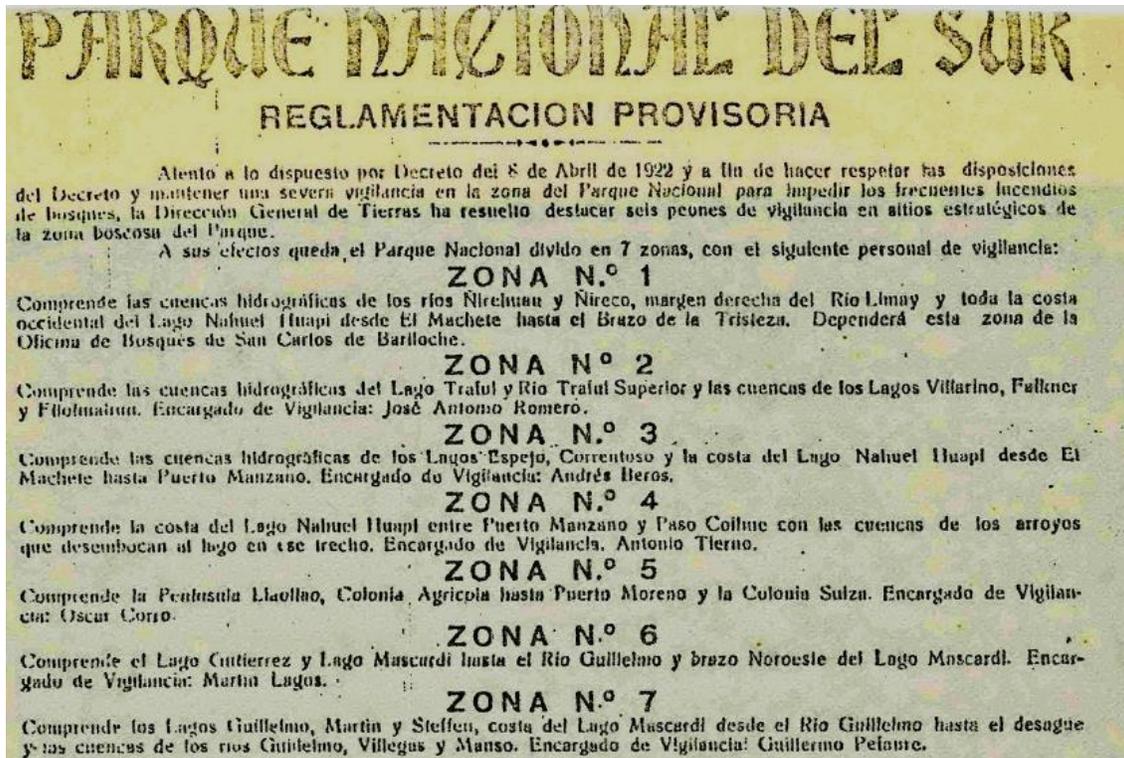
En síntesis, ambos, Guardaparques y Guías de Turismo, son representativos de la concreción de las distintas políticas y paradigmas que primaron en las diferentes etapas del desarrollo. Nos permiten corroborar el grado de consumación de cada proyecto sobre el territorio.

### 7.5.1 Los Guardaparques: actores ejecutores de la Política de Parques Nacionales

La figura del Guardaparque nació junto con la política de Parques Nacionales, y fue transformándose con la misma, aunque no siempre en el mismo sentido y/o con el mismo ritmo. El proceso de cambio del rol del GP puede ser estudiado a partir de la consideración de distintas variables como son: la formación, el lugar que ha ocupado en el organigrama institucional, los cambios normativos y reglamentarios, pero hay un aspecto que es clave: las experiencias singulares de estos actores en el territorio. Para abordar este aspecto, se ha llevado a cabo un estudio cualitativo basado en recopilación de relatos experienciales de GP del PNNH, tanto en actividad como jubilados, complementándolo con fuentes documentales. A partir de este análisis se ha podido constatar la materialización en el territorio del Nahuel Huapi, de los distintos paradigmas prevalecientes en la política proteccionista nacional, a través del cambio del rol cumplido por el GP, cuya transformación a lo largo del tiempo, se hace evidente, en tres cualidades principales: las tareas realizadas, las herramientas e instrumentos utilizados y las relaciones con otros actores del AP. De esta manera, obtenemos que la función del Guardaparque ha sido parte de los cambios de paradigmas de la conservación: siendo en sus comienzos un *Agente Forestal*, tiempo más tarde convirtiéndose en un *Policía Ambiental*, y, luego de un período de transición donde surge el *Guardaparque Intérprete*, se convierte en un *Agente de Conservación Integral*.

#### 7.5.1.1 Agentes forestales

Durante la primera etapa, conformada por las acciones pioneras que dieron origen al proteccionismo en Argentina, y dentro de ellas la creación del Parque Nacional del Sud, es donde nace la figura del Guardaparque, aunque no tal como lo conocemos hoy. En el Decreto de 1922, que crea dicho Parque, ya se hacía referencia a la necesidad de un cuidado y una vigilancia del área, esencialmente de sus bosques que se encontraban severamente dañados, cuestión que ya había sido advertida también por Willis. Años más tarde, en 1928, Emilio Frey, Director de la Dirección General de Tierras, y quien también había sido designado Director provisional del P. N. del Sud, elabora la Reglamentación Provisoria para la administración del mismo, y en ella destina “seis peones de vigilancia en sitios estratégicos de la zona boscosa” (Fig. 39), especialmente para impedir los frecuentes incendios.

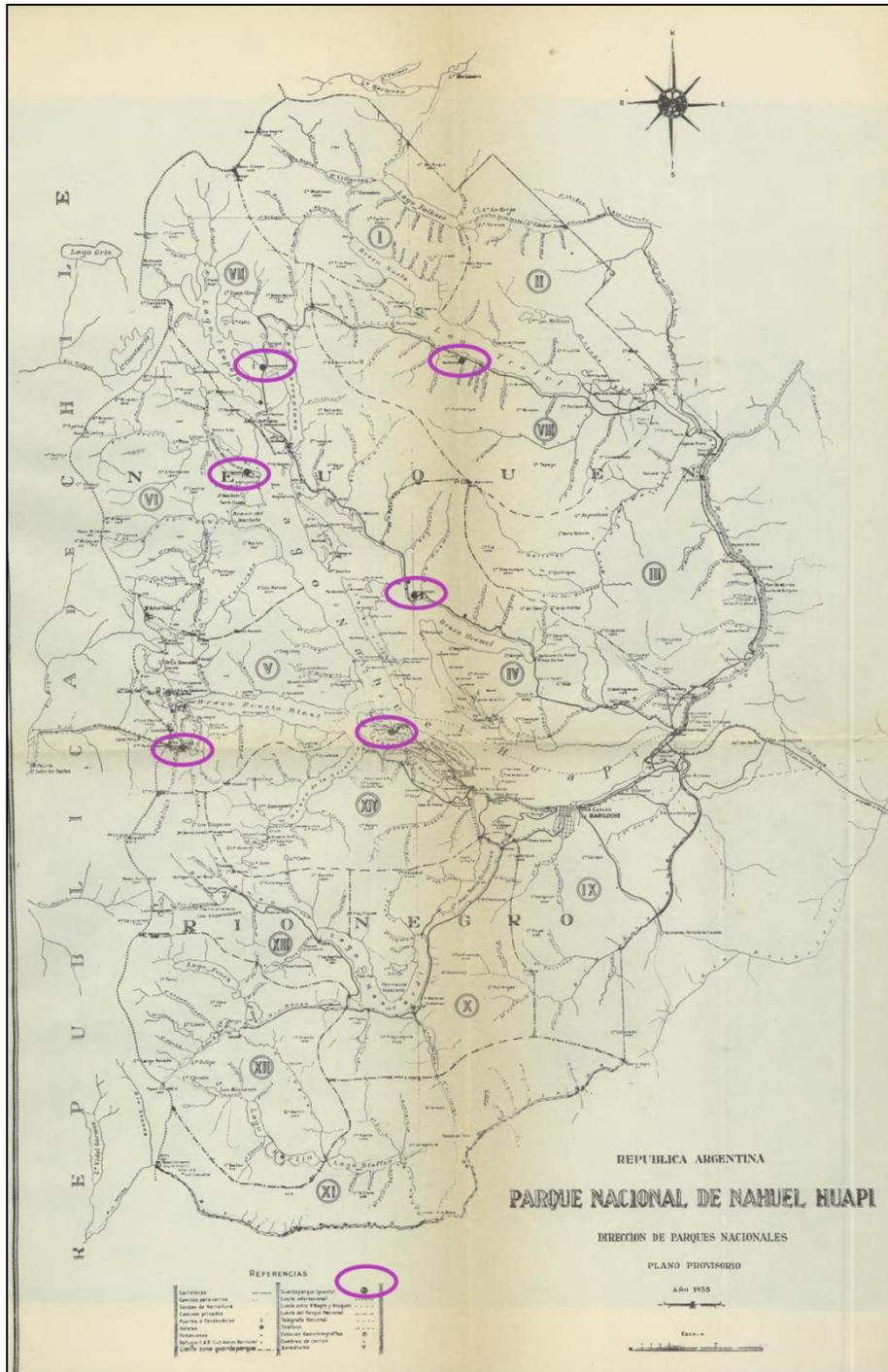


**Figura 39** Primer antecedente de la figura de Guardaparque. Fuente: Administración de Parques Nacionales, 2013, p. 9.

Esta designación, representa el primer antecedente de la figura de GP, función llevada a cabo por baqueanos de la zona, quienes eran los que mejor “preparación” poseían en aquella época para cumplir con tan importante rol.

En la etapa siguiente, en la década bustillista, cuando las primeras ideas y proyectos comienzan a concretarse normativa e institucionalmente, también la vigilancia y el control sigue este curso. Así en el Decreto Reglamentario de la Ley 12103/1934, en su Art. 27 se establece que “los Guardaparques uniformados de la Dirección de Parques Nacionales, tendrán [...] funciones de policía, estando autorizados a tal efecto a usar del armamento que les entregue la referida Repartición”. De esta forma, en los años subsiguientes se conformó el Cuerpo de Guardaparques del Parque Nacional Nahuel Huapi, el cual sería integrado por personas conocedoras de la región que acreditaran determinadas condiciones, tales como haber hecho el servicio militar, evidenciar cultura general, ser buen jinete, ser buen tirador con revolver, establecidas en el Reglamento de Guardaparques del año 1936.

Por estos mismos años, como se ha dejado asiento en las Memorias de la Dirección de Parques Nacionales (1935, 1936), también se construyeron las primeras seis seccionales del Parque, destinadas a la residencia de los GP y para prestar al público las atenciones necesarias. Estos edificios, llamados seccionales por estar localizados en distintas secciones en las que fue dividido el Parque para su administración, fueron ubicados en “lugares estratégicos y próximas a las vías de comunicación” (Fig. 40). Tanto la selección de las personas como la construcción de estos edificios estaban destinadas a ser efectivo uno de los objetivos esenciales que se había propuesto la Repartición: la recuperación y el cuidado de los bosques de la región. Por tal motivo, los Guardaparques formaban parte de la División “Servicio Forestal” desde la cual se desplegaron variadas acciones para, por un lado “embellecer” los bosques, tanto mediante la prevención de incendios, como la “limpieza” y la reforestación de las zonas boscosas, y por otro, para dirigir y controlar las explotaciones forestales. En todas estas tareas el GP cumplía un rol fundamental, especialmente en aquello que concernía a la vigilancia y el contralor, pero también en todo otro trabajo como reforestación, tasación, ordenación caminos, etc., por tal es que durante esta etapa se define al GP como un Agente Forestal, o también podría llamársele Guardabosque. Para el cumplimiento de sus funciones contaban con distintos instrumentos normativos, como el reglamento de Guardaparques, el reglamento forestal, como así también un folleto que había sido traducido del Ministerio de Bosques de Canadá sobre la forma de combatir los incendios.



**Figura 40** Primeras seis Seccionales de Guardaparques del PNNH.

Fuente: Adaptado de Dirección de Parques Nacionales (1936), Memoria correspondiente al año 1935.

De este modo, la figura del GP, se iba configurando en torno a un objetivo muy fuerte simbólicamente, nada menos que los responsables de la vigilancia y el cuidado del Parque; lo cual

quedó firmemente arraigado en el imaginario social y que luego también sería parte de la formación de los nuevos GP que se iban incorporando. En 1938 se crea la Escuela de Viveristas y Capacitación de Guardaparques, orientada esencialmente a uniformar a los baqueanos y capacitarlos sobre las reglamentaciones que regían dentro del AP. Éste fue el primer acontecimiento en lo que refiere a la formación, hasta que en 1967 se crea en el PNNH la Escuela de Guardaparques, que pasó a llamarse Centro de Instrucción de Guardaparques “Guardaparque Bernabe Méndez”, y funcionó hasta la década del 80 en Isla Victoria y luego se mudó a Bariloche (Rosso y Siffredi, 2017).

Con el paso del tiempo, y en el contexto de un nuevo paradigma de conservación, el avance en la formación de los GP y el fortalecimiento de otras actividades en el ámbito del PNNH, el control y la vigilancia se fue extendiendo hasta abarcar otros ámbitos espaciales y al mismo tiempo otras actividades como la pesca, la caza y el asentamiento y actividades de los antiguos pobladores. Así la función del GP va transformándose, dejando de ser ya únicamente un Guardabosque para convertirse en el Policía de los Parques Nacionales.

#### **7.5.1.2 Policía Ambiental y Guardaparque Intérprete**

A partir del nuevo paradigma de conservación que comenzó a gestarse a mediados de la década del 50, y que finalmente derivaría en el ultraproteccionismo de los 70 y 80, la figura del GP se fue fortaleciendo cada vez más. Por un lado, está asociado directamente con la mayor conciencia que se comienza a notar a nivel mundial por la fragilidad de la Naturaleza, lo cual conlleva a una reorientación de las políticas en materia de Parques Nacionales hacia una mayor preservación, dejando de lado el desarrollismo de etapas anteriores y para lo cual el control y la vigilancia eran ineludibles. Por otro lado, también se debe tener presente el contexto político nacional de esta época, caracterizado por los Gobiernos de Facto que permearon todas las instituciones del Estado.

Diversos fueron los aspectos de la función del GP que se reestructuraron y dieron como resultado una nueva figura, la que aquí se denomina *Policía Ambiental*. Policía porque de acuerdo a los relatos de varios de los Guardaparques entrevistados, era comparable a cualquier otra fuerza de seguridad, en cuanto a su autoridad, su competencia, sus tareas e instrumentos para realizarlas, incluso por su similar uniforme, aunque circunscripta a las áreas protegidas, con lo cual lo que estaba bajo su cuidado y defensa eran los recursos naturales. Ambiental, porque ya no sólo los

bosques estaban bajo su responsabilidad, sino también los cuerpos de agua, las montañas, la fauna, y el ambiente en su conjunto ahora eran dignos de defensa y cuidado.

Las tareas propias del GP fueron cambiando e incrementándose al mismo tiempo que distintas actividades y usos del espacio protegido se consideraban riesgosos, o que debían ser restringidas para los fines planteados. Esto explica que durante los primeros años el interés haya estado puesto en los bosques, los cuales no sólo debían administrarse para su eficiente explotación, sino que debían embellecerse para el desarrollo del turismo. Como vimos, esta última actividad desde los comienzos de la política de Parques Nacionales ocupó un lugar central, sin embargo a mediados de los 40 se produce la incorporación de un mayor interés, e escala internacional, por la naturaleza en sí misma, y sus elementos, ya no únicamente por su belleza. Argentina hace eco de esta tendencia, y a partir de la Convención de América para la protección de flora, fauna y bellezas escénicas, hay un mayor impulso a las investigaciones y estudios ecológicos, aunque el uso turístico sigue siendo de gran importancia, tanto para Nahuel Huapi como para el resto de los Parques Nacionales que se fueron creando posteriormente. No obstante, también las actividades turísticas comenzaron a ser objeto de control, considerando aún más el gran incremento que venía mostrando en los últimos años. Así el Reglamento de Guardaparques de 1958, época del turismo masivo en Argentina, ratifica las funciones de policía, incorporando la de anfitrión, asesor y guía de los visitantes (Traetta, 2004).

Además de la vigilancia del visitante, cuestión que antes “no había sido necesaria”, también ahora los pobladores, eran objeto de constantes controles y fiscalización. Ya en los tiempos de Bustillo y los años subsiguientes, se mencionaba a los “intrusos” del Parque (Ley 12103/1934), instando a su desalojo por “no convenir a los intereses de los parques y reservas”, en referencia las actividades por ellos realizadas, la agricultura y la ganadería. A partir de que el nuevo paradigma se comienza a instaurar, y especialmente en la transición de la Dictadura a la Democracia, hubo una firme decisión institucional: lograr la transformación de la tradicional agro-ganadería en prestación de servicios turísticos. En este sentido, el PNNH, por su historia de poblamiento siempre ha estado habitado por distintos grupos sociales, y los GPs fueron los responsables de ejecutar las distintas acciones que llevaran al fin delimitado a nivel nacional: censos y relevamiento de ganado, el control de las áreas de pastoreo y el insistente convencimiento del cambio de actividades, e incluso, en algunos casos la reubicación de pobladores.

Esta política, iniciada hace más de tres décadas, ha representado un largo proceso que llega hasta nuestros días, aunque con sus vaivenes propios de las coyunturas políticas. Como ya se expuso y como también lo describen algunos Guardaparques, con el tiempo muchos de los pobladores

criollos y comunidades mapuches han ido lentamente transformando sus actividades tradicionales para convertirse en prestadores de servicios turísticos, siendo hoy los administradores de la mayoría de los campings que se encuentran en el área protegida.

Es dable mencionar que en torno a este tema, la relación entre GPs y pobladores, parece haber un mito que se ha instalado hace ya un tiempo -según el Gpque. Beletsky a partir de mediados de los 90 cuando comienza el desmantelamiento del Cuerpo de Guardaparques-, el cual indica que durante esta etapa se llevaron a cabo, ampliamente, medidas represivas por parte de los GPs hacia los pobladores. En el caso del Nahuel Huapi, a través de las entrevistas se pudo identificar que si bien ni la relación, ni las estrategias han sido las mismas, siempre hubo una especie de simbiosis cual buenos vecinos, donde no sólo compartían el espacio, sino también conocimientos, eventos y el acontecer cotidiano; lo cual no significa que no haya habido casos contrarios particulares. Quizá la confusión provenga, de las formas mediante las cuales se establecían las relaciones antes y ahora. Sin dudas, en aquella época el poder y la autoridad de este Policía Ambiental, lo posicionaba en un lugar distinto, competente, para la utilización de medidas coercitivas, tales como el uso de armas, infracciones y del gran digesto del que disponían. Con el paso del tiempo, y el cambio de enfoque, la comunicación y el “co-manejo” pasaron a ser las herramientas utilizadas por excelencia.

En respuesta a la mayor exigencia de control y vigilancia, se hace extensiva también la presencia de GPs en el territorio del PNNH, a través de la incorporación de nuevas seccionales, durante las décadas del 60 y 70, con el objetivo de complementar las creadas en el 36, ahora sí, teniendo en consideración el incremento de la actividad turística. Juntas suman la totalidad de las existentes en la actualidad, ya que desde esa época no se han construido nuevas seccionales.

Otro aspecto importante que permite dar cuenta de este cambio de rol, se relaciona con el lugar que pasa a ocupar el Cuerpo de Guardaparques en el organigrama institucional. En el año 1970, aparecía por primera vez el Centro de Instrucción de Guardaparques, en la estructura de la Intendencia del PNNH, como una de las cinco divisiones que la conformaban. La ley 18594/70 crea el Servicio Nacional de Guardaparques y por decreto reglamentario 637/70 se establece que el GP, en ejercicio de sus funciones usará uniforme y armamento y tendrá una carrera como Cuerpo de vigilancia y Seguridad. Luego, en 1973, ya en la estructura general del Servicio Nacional de Parques Nacionales, el Centro de Instrucción de Guardaparques y el nuevo Servicio Nacional de Guardaparques, conforman dos de las divisiones directamente dependientes del Presidente, del Directorio; y en 1988 pasa a ser una Dirección sustantiva de la estructura, la Dirección General de Guardaparques Nacionales. También se debe considerar dos hechos de gran importancia, ocurridos ya en la vuelta a la Democracia y la recuperación de las Instituciones, que significaron un aporte a

la consolidación institucional del Cuerpo de Guardaparques. Uno de ellos fue el Decreto 1455/1987, ideado y gestado en el PNNH, que lleva al reconocimiento y regularización de la labor del GP a nivel nacional, pero principalmente a la reglamentación de las funciones atinentes al cargo (Beletzky, 2002). Este Decreto establece una estructura orgánica propia para el Cuerpo de Guardaparques, y aquí es dónde se determina claramente que su misión es “el control y la vigilancia social y el control y la vigilancia ecológica”, y el detalle de las funciones que les compete. El otro hecho está dado por la inclusión de mujeres al Cuerpo de Guardaparques, como resultado de la iniciada búsqueda de apertura institucional. En el año 1986 fue la primera promoción donde se permitió el ingreso de mujeres, siendo una de ellas la Gpque. Olga Mamani, quien en la entrevista realizada, expresó que esto había sido un punto de inflexión en el Cuerpo de Guardaparques, por la significancia que tendría la figura femenina en la relación con pobladores y visitantes.

Por último, un aspecto transversal a todos los anteriores es la tecnificación que va adquiriendo progresivamente el rol del GP. Tecnificación buscada en todos los ámbitos institucionales, como parte del modelo político reinante. En el ámbito de las APs se consideraba que ya no era suficiente el conocimiento tradicional adquirido por el contacto con el área natural, sino que se requerían conocimientos técnicos. Es así que, como se mencionara en páginas anteriores, la Escuela de Guardaparques creada hacia fines de los 60 y consolidada en los 70, a partir de sus cursos que duraban entre uno y dos años, tenía como finalidad brindar una formación completa, compuesta por diferentes etapas teóricas y prácticas que se complementen. Así se fueron incluyendo materias del área de ciencias naturales, tales como biología general, botánica y fauna, sistemática de los seres vivos, ecología, evolución, edafología, observación y reconocimiento de flora y fauna, biogeografía, geomorfología, entre otras. Otra parte de la formación estaba orientada a adquirir habilidades para vivir en ámbitos rurales - uso y manejo de motosierras y hachas, manejo de vehículos y embarcaciones, cuidar y usar caballos, reparar motores en general, etc.-; y otro grupo de asignaturas estaba relacionado con la aplicación de las leyes y reglamentos que rigen dentro de la Repartición. A partir de mediados de los 70, comienza a ocupar un lugar central en este nuevo enfoque de formación la Interpretación de la Naturaleza, como una de esas “materias humanistas”, relacionadas con los aspectos sociales de un AP, tal es así que Guardaparques especializados de Estados Unidos llegan al Centro de Instrucción Bernabé Méndez para capacitar a los aspirantes del Sistema argentino (Sánchez, 2002; Beletsky, 2002). La gran influencia que tuvo la incorporación de la Interpretación de la Naturaleza como una nueva función del GP, en sus tareas cotidianas, permite hablar de una figura transicional, la del *Guardaparque Intérprete* que se da entre el *Policía Ambiental* y el *Agente de Conservación Integral*, la cual se desarrollará en los próximos párrafos. El *Guardaparque Intérprete* es resultado de ese perfil más científico que adquiere a partir de la

formación técnica, por medio de la cual a las funciones tendientes al control y la vigilancia, tareas meramente restrictivas, se incorpora una tarea con una fuerte connotación social, principalmente vinculada a los visitantes. El GP ya no sólo debe fiscalizar el cumplimiento de los reglamentos por parte de éstos, sino que ahora también es responsable de su educación, está a cargo de brindarles información acerca de cómo hacerlo. Comienzan a aparecer así los senderos interpretativos dentro del PNNH, siendo el actual sendero interpretativo de la Seccional Traful y los senderos de Isla Victoria ejemplos concretos de este nuevo rol del GP, también se brindaban charlas y cursos dirigidos a actores del Parque y se comenzó a trabajar en forma conjunta con Guías de Turismo, donde el GP realizaba la recepción de los grupos en los distintos atractivos de turismo masivo, tal como lo recuerdan los Guías entrevistados.

En síntesis, los distintos sucesos comentados conllevaron a la jerarquización y cualificación del GP, pero también se fueron incorporando nuevas tareas que confluyeron en la diversificación de su función, situación que derivará en una nueva figura multifacética del GP actual.

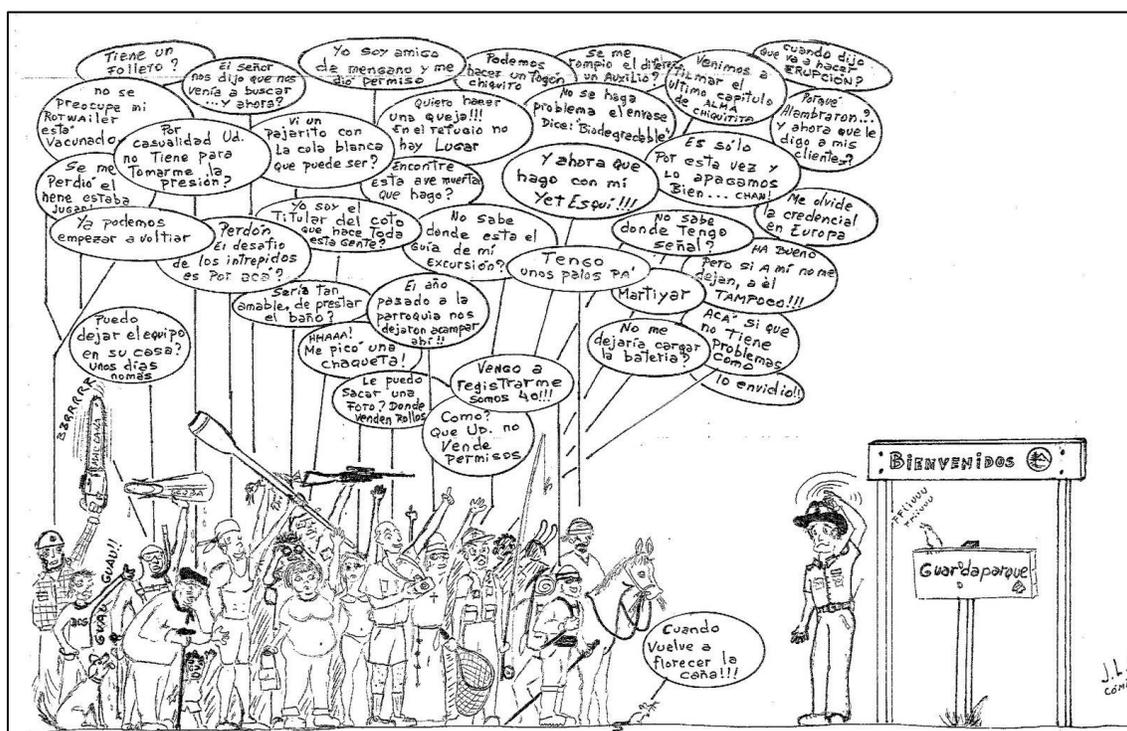
### **7.5.1.3 Agente de conservación integral ¿un asistente social?**

Luego de la vuelta a la Democracia, como vimos, se comienza a vislumbrar un nuevo paradigma de conservación que, al igual que los anteriores, también va a tener influencia en el rol del Guardaparque. En aquella propensión hacia una Institución “más abierta”, más organizada y planificada, orientada a la conciliación entre el preservacionismo y el desarrollo socioeconómico, es donde se regulariza la situación de los Guardaparques. A partir del Decreto 1455, se incorporan las mujeres al Cuerpo de Guardaparques y la Educación ambiental se convierte en uno de los pilares de la política de Parques Nacionales.

En los años que le siguieron se intensifica aquel interés por conciliar la preservación y el desarrollo socioeconómico tanto del área como de la región, lo cual conlleva a nuevas estrategias políticas, que influyeron principalmente en la relación de la Institución con el resto de los actores vinculados al área protegida. Este enfoque es legitimado, años más tarde por el Plan Institucional del 2001, mediante el cual, como ya vimos, se pretendió dejar plasmados los nuevos lineamientos y principios de la Institución, definiendo como uno de sus objetivos: “Integrar el Sistema al entorno social mediante la búsqueda de soluciones consensuadas para lograr los objetivos de conservación pretendidos y alcanzar modelos de desarrollo sustentable dentro de una visión compartida”, y luego

se propone “en el cumplimiento de las normas incorporar la información, la disuasión y la inducción, por sobre las prohibiciones y conductas imperativas” (APN, 2001).

Indudablemente, este nuevo enfoque implica para los Guardaparques nuevas formas de desempeñarse en sus funciones, una nueva figura que abarque la conservación de una manera integral. De las entrevistas, se obtiene que desde hace unos años la comunicación, el diálogo y el consenso pasaron a ser, efectivamente, instrumentos clave para su accionar; como así también la asistencia y el servicio a los pobladores, a comunidades vecinas y a visitantes, se han convertido en las tareas principales, pasando a un segundo plano, para “cuando hay tiempo”, las tareas ambientales, o también llamadas “de conservación”, es decir, monitoreo, patrulla, colaboración con investigaciones, entre otras. En este sentido, la figura 41, elaborada por un Guardaparque, es muy representativa del actual rol que cumplen los GP del PNNH pero también de otros Parques Nacionales donde el uso público ocupa un lugar importante en la gestión, caracterizado por la atención y la asistencia a los distintos actores vinculados al AP, sumadas a la acumulación de actividades, fruto del mismo proceso de transformación a lo largo del tiempo.



**Figura 41** Guardaparque como Agente Integral de Conservación. Fuente: [www.guardaparquesnacionales.blogspot.com.ar](http://www.guardaparquesnacionales.blogspot.com.ar)

De esta forma, se puede comprobar como nuevamente la figura del GP se va transformando, de acuerdo a los cambios en la política institucional, pero también en respuesta a las circunstancias del entorno. El fenómeno turístico ha obligado a destinar gran parte de los recursos materiales y humanos de la Institución para poder dar respuesta a su cambio y crecimiento constante. En este sentido, la figura del GP Policía ha derivado en otra distinta, donde a las viejas tareas se le suman nuevas, llegando a ser una función multifacética y hasta muchas veces confusa; pero esencialmente donde los instrumentos deben ser renovados. Actualmente priman los convenios, acuerdos y el trabajo conjunto, entre APN y otras Instituciones, para asistir y colaborar con el desarrollo de las comunidades vinculadas al Parque Nacional. Se trabaja para una mayor seguridad y calidad en la experiencia de los visitantes, no sólo a partir del control y vigilancia de actividades prohibidas, sino también brindando información y acondicionando los senderos y caminos para su correcta ubicación y visitación del área. Un hecho paradigmático está dado por el menor número de infracciones que se realizan respecto a la década anterior; actualmente las “charlas educativas” han reemplazado su papel.

Sin embargo, el advenimiento de esta nueva figura del GP, no fue acompañado por una evolución normativa, organizacional y de tipo educativa que vaya en el mismo sentido. A partir de los 90 ya se había comenzado a producir un quiebre en el status institucional alcanzado por el Guardaparque en las dos décadas anteriores. En el Decreto Presidencial N° 1401/1991 se elimina el Cuerpo de Guardaparques de la estructura orgánica de la Institución, y se derogan los artículos 2 al 13, referidos a las funciones y atribuciones de los GPs del Decreto 1455/87, lo cual se restablecería 15 años más tarde, con el Decreto modificatorio del 2006. Es decir que a partir de aquí comienza el debilitamiento del Cuerpo de Guardaparques Nacionales, coincidentemente con una mayor intervención de entidades gremiales en el sector (Beletsky, 2002). Ésto es vivido y entendido por los mismos GPs como un abandono por parte de la Institución, dejándolos a la deriva sin apoyo y protección, “les suelta la mano”. Al respecto Traetta (2004) afirma:

El Cuerpo de Guardaparques está atravesando una etapa de crisis grupal, esto es porque no todos sus miembros se avocaron a fines comunes, sino que desde una perspectiva noventista, la del sálvese quien pueda, y luego una serie de normas que cercenaron sus mejores condiciones de trabajo, quedó a la deriva en lo que respecta al grupo total.

Esta situación podría estar explicando, la falta de normativas y reglamentos, que en otras épocas fue fruto de la labor conjunta, lo que ha llevado, en el ámbito del PNNH a que actualmente el accionar sea “criterioso” como lo define uno de los GPs entrevistados, es decir cada GP decide cómo actuar en cada situación concreta, en contraste con las viejas épocas donde el Digesto permitía una

actuación homogénea. También esto podría esclarecer, en parte, la pérdida de autoridad y competencia del GP frente a casos de incumplimientos o faltas en el interior de las APs. Todo ello, sumado a la falta de infraestructura, como se mencionó, ya que desde los años 70 no se han construido nuevas seccionales y peor aún en muchas de ellas no hay Guardaparques a cargo; como así también la falta de recursos humanos y materiales para el control y la vigilancia. Todo ello forma parte de esta crisis actual que afecta directamente al desarrollo integral del área.

Por otro lado, también se debe decir que la formación ha corrido una suerte similar. A principios de los 90, deja de funcionar el Centro de Instrucción Bernabé Méndez en el PNNH, y la formación pasa a estar a cargo del Instituto para la Administración de Áreas Protegidas Dr. Cläes Olrog, surgido en 1994 como fruto de un consorcio académico formado por la Administración de Parques Nacionales y la Universidad Nacional de Tucumán. En este instituto se brindaba una tecnicatura universitaria, con una capacitación multidisciplinaria, aunque con un fuerte sesgo académico biologicista como se puede ver en el programa de estudio (Tabla XV), a pesar de que la función requerida en el terreno iba en otra dirección. Cuestión que años más tarde va a motivar el traslado de la formación de los GPs, para lo cual se crea en 2005 el Centro de Formación y Capacitación en Áreas Protegidas (CFyCAP), en Embalse, Córdoba. Nuevamente la formación pasa a estar en manos de la APN, pero no necesariamente significó un cambio positivo, ya que a partir de aquí comenzaron los vaivenes en la formación. Durante varios años la capacitación consistió en cursos de escasa duración, dirigida principalmente a Guardaparques de Apoyo. Luego en 2011, a partir de la Resolución Conjunta N° 2/2011 (APN) y N° 102/2011 (SG) se estableció un nuevo perfil de Guardaparque pretendido, “Agentes de Conservación” que:

- Posean un enfoque biorregional y ecosistémico y que comprendan los alcances del desarrollo sustentable como marco del manejo efectivo de las áreas protegidas;
- Cuenten con instrumentos de dinámica de grupos, de interacción social y de resolución de conflictos para relacionarse armónicamente con los pobladores, las comunidades y otros actores externos e internos de las áreas protegidas, a fin de conciliar la conservación de las áreas con un desarrollo local sustentable y equitativo;
- Acreditasen la comprensión y aceptación de los principios de equidad, solidaridad social y desarrollo sustentable que les permitan y planifiquen sus tareas conforme a ellos y a las necesidades que les demande el área protegida

- Atiendan a los visitantes, pobladores y residentes del área protegida, brindando asesoramiento, asistencia e información.

Para lograr este perfil, se conformó el nuevo plan de estudio, que si bien no sufrió grandes cambios respecto al anterior, sí se eliminaron o compactaron algunas asignaturas de orden biológico y se incorporaron otras vinculadas al desarrollo socioeconómico y a las nuevas exigencias que presentan las APs para su gestión (Tabla XVI). En 2016, se produjo la actualización de este plan con mínimas modificaciones, siendo una de ellas la incorporación de la materia *Fiscalización del Uso Público en las Áreas Protegidas* (Res. Conjunta 16 – E/2017).

<b>AÑO</b>	<b>CICLO BÁSICO</b>
	<b>BIODIVERSIDAD</b>
1°	Geografía Física
1°	Biogeografía de América Latina
1°	Diversidad Animal
1°	Diversidad Vegetal
1°	Ecología
	<b>CONSERVACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS</b>
1°	Derecho de la Conservación de las Áreas Protegidas
1°	Conservación de Yacimientos Paleontológicos, Arqueológicos y Sitios Culturales
1°	Manejo y Conservación de Recursos Naturales
1°	Uso Público y Recreación
	<b>ÁREAS PROTEGIDAS Y CULTURA</b>
1°	Sociología y Economía de Áreas Protegidas
1°	Introducción a las Relaciones Humanas
1°	Interpretación de la Naturaleza y Educación Ambiental
1°	Informática
1°	Inglés
	<b>HABILIDADES</b>
	<b>ACTIVIDADES FÍSICAS Y DEPORTIVAS</b>
1°	Educación Física
1°	Defensa Personal
1°	Naútica y Deportes acuáticos
1°	Montañismo y Deportes invernales
	<b>MANEJO DE EQUIPO DE APOYO</b>
1°	Control de Fuego
1°	Manejo de armas
1°	Mecánica ligera
1°	Radiocomunicaciones
	<b>ACTIVIDADES DE CAMPO</b>
1°	Prácticas de campo y manejo de equinos
1°	Primeros auxilios
1°	Veterinaria práctica y Fitosanidad
1°	Campañas
1°	Práctica seccional
	<b>CICLO TÉCNICO PROFESIONAL</b>
2°	Residencia en Parque Nacional o Área Protegida
2°	Seminario
	<b>CICLO TÉCNICO PROFESIONAL</b>
3°	Residencia en Parque Nacional o Área Protegida
3°	Seminario
	<b>TRAYECTO COMPLEMENTARIO</b>
	Fundamentos Físicos de la Vida
	La célula
	Evolución
	Ecología
	Trabajo final

**Tabla XV** Plan de Estudios Tecnicatura Universitaria en Administración de Áreas Protegidas, Instituto Cläes Olrog. Fuente: elaboración propia en base al Certificado de Estudios del Guardaparque Beletzky (2004).

<b>BLOQUE INTRODUCTORIO</b>
Áreas Protegidas y Administración de Parques Nacionales
Ecología y Biogeografía
Biología de la Conservación
Derecho Ambiental
<b>BLOQUE TEÓRICO-PRÁCTICO</b>
Derecho Administrativo y Procedimientos
Planificación Estratégica y Operativa
Educación Ambiental e Interpretación
Uso Público de las Áreas Protegidas
Patrimonio Cultural en las Áreas Protegidas
Áreas Protegidas y Desarrollo Local
Manejo de Recursos Naturales en la Administración de Parques Nacionales
Dinámica de grupos y gestión de conflictos sociales y ambientales
Primeros auxilios
Cartografía y Sistema de Posicionamiento Global
Manejo de armas
Control y Vigilancia (Patrullaje y procedimientos)
Metodologías de relevamiento y Monitoreo de la Biodiversidad
Combate de incendios forestales: Curso de Brigadista
Combate de incendios forestales: Comportamiento del fuego
Mecánica ligera y uso de vehículos y equipamiento
Emergencias, rescate y equipamiento especial
Radiocomunicaciones
Náutica
Diseño, construcción y mantenimiento de sendas
Contención y manipulación de fauna
Adiestramiento Físico y Defensa Personal
<b>PRÁCTICAS INTEGRADORAS EN EL TERRENO</b>

<b>COLOQUIO DE INTEGRACIÓN FINAL</b>
--------------------------------------

**Tabla XVI** Plan de Estudios Guardaparque Asistente, CFyCAP, 2011.  
Fuente: elaboración propia en base a la Resolución Conjunta N° 2/2011 (APN) y N° 102/2011 (SG), 2011.

Para concluir este apartado, se debe decir que como la política de Parques Nacionales en nuestro país ha fluctuado por diferentes paradigmas de conservación, resultado de la influencia recibida del contexto nacional e internacional, también el rol del Guardaparque como actor ejecutor de dicha política, ha ido transformándose a lo largo del tiempo a causa de estos vaivenes políticos. No obstante, también se debe tener en cuenta la complejidad intrínseca del PNNH, y su historicidad para poder comprender correctamente la figura actual de sus Guardaparques. Una figura que a simple vista puede ser entendida como una sumatoria de tareas, pero la realidad es que se la debe mirar como un palimpsesto, dónde sobre una misma personalidad se conservan huellas de épocas pasadas, que han sido “borradas” o “tachadas” para dar lugar a la nueva “escritura”, pero que dependiendo de la luz con que se la mire pueden ser redescubiertas o no. Esta convivencia de las distintas épocas, manifiestas en tareas, instrumentos, formas, imaginarios e intereses, conlleva a la confusión respecto a los objetivos y metas institucionales, no sólo de los propios Guardaparques sino también de todos los actores involucrados.

### **7.5.2 Los guías de turismo: anfitriones y testigos**

Desde que la actividad turística se comienza a instalar en la región, incluso antes de la existencia del Parque, como una actividad económica capaz de promover el desarrollo local, fue necesario no sólo preparar la ciudad con servicios turísticos tales como alojamiento y transporte, sino que también se requirieron personas que reciban, orienten, informen y acompañen a los visitantes, es decir que oficien de anfitriones. Muchas veces eran los mismos dueños de los hospedajes, o los residentes locales que recibían a sus amigos, los encargados de cumplir dicha función; y en otros casos personas baqueanas, conocedoras del terreno.

Esta función hoy en día es llevada a cabo por los Guías de Turismo, quienes han devenido en un actor clave, en respuesta al vertiginoso crecimiento del turismo, a escala local, nacional y mundial. El Proyecto de la Ley Federal de Guías de Turismo, define como Guía de Turismo:

... a la persona habilitada que en forma habitual o esporádica desarrolle como medio de vida el ejercicio de las actividades de: guiar, informar, acompañar, orientar, interpretar, transmitir y facilitar al turista el acceso a la identidad cultural, natural, ambiental y toda otra actividad que directa o indirectamente posea idénticos fines.

A partir de esta definición se puede reparar en la importancia que tiene y ha tenido el rol de este grupo de actores en el desarrollo de la actividad turística. Por un lado porque representan en sí mismo un servicio imprescindible para el turista; por otro lado, son el contacto directo que tienen los visitantes con el destino –su territorio, su comunidad, sus costumbres, su idiosincrasia-. Es decir, los GT son los intermediarios entre el turista y el resto de los actores –públicos y privados- del destino. En el caso del PNNH, como de cualquier área protegida, su rol se vuelve aún más relevante y a la vez complejo, ya que sufre la hibridación dada por la necesidad de conciliar intereses de actores distintos, tales como responder por un lado a intereses económicos tanto propios como de las agencias de viajes, y por otro también cumplir con reglas y normativas ambientales de una Institución como es la APN, que en el Reglamento de Guías en Áreas Protegidas Nacionales (RES. HD N° 349/15) establece que el Guía es responsable por el cumplimiento de las reglamentaciones vigentes en la Administración, debe tener condiciones para difundir los objetivos institucionales y opera como nexo entre la institución, la comunidad local y los visitantes de las Áreas Protegidas. De esta manera, y dado el importante rol que ha tenido siempre el GT se cree pertinente analizar cómo ha cambiado su actividad en el ámbito del PNNH, en el contexto de los cambios políticos en materia de turismo y conservación.

A pesar de que su funcionalidad data desde los comienzos mismos del turismo en la región, la regularización de la actividad fue el resultado de un proceso bastante más reciente, a causa del gran crecimiento del desarrollo turístico. El auge de la actividad turística no sólo conllevó a la proliferación de guías sino que aumentó la exigencia de su formación y, por lo tanto las instituciones involucradas – APN, Municipio y Provincia- se vieron obligadas a tomar medidas reglamentarias. El análisis del proceso de reglamentación de la actividad de los GT, como la evolución de su rol, permiten comprobar cómo los cambios en el contexto nacional e internacional, ya sea del mercado turístico, de la economía del país o de la región, o los cambios institucionales influyen a escala local en lo acontecido en el territorio. Por otro lado, analizar la evolución de los guías, a través de experiencias concretas permite alcanzar una comprensión más acabada de cómo han sido las transformaciones del desarrollo turístico del PNNH.

Como se mencionara anteriormente, la función que hoy es inherente a la figura de guía fue realizada por personas, que sin formación alguna se disponían a llevarla a cabo, de modo de dar respuesta a una necesidad que se desprendía del uso turístico del espacio. Luego de aquella primera etapa y acompañando el crecimiento del turismo, nace la figura del *fotógrafo-guía*, quienes guiaban y brindaban información a cambio del cobro de la foto. La importancia que había adquirido la fotografía hacía que en cada excursión haya un fotógrafo acompañando a los turistas, quienes

aprovechaban de su compañía y su conocimiento para conocer más acerca del paisaje y del destino (Vallmitjana, 1993). A partir de los años 70 Parques Nacionales comienza a dictar cursos para todas aquellas personas interesadas, lo cual los habilitaba como *Guías* del PNNH. El curso duraba entre 3 y 6 meses, y no había requisitos de ingreso. Según recuerda una Guía entrevistada, Ana Petroff, el mismo consistía en clases teóricas y mucha práctica en el campo. Era dictado por profesionales del PN y los contenidos estaban relacionados con la geografía del lugar, fauna, vegetación, hidrografía, etc.; no incluía asignaturas sobre turismo, legislación o manejo de grupos, información que sí es considerada ahora. Este curso fue dictado durante toda la década del 70 y 80. A estos nuevos *Guías habilitados*, se le suma una nueva figura que se va a involucrar en la actividad: los *choferes idóneos*, es decir aquellas personas que contaban con un vehículo colectivo y lo destinaban a ofrecer excursiones; se le permitía transportar hasta 20 pasajeros, y a la vez brindarles información acerca del atractivo visitado. Situación que, de acuerdo a lo relatado por la Guía Cindy González Candeago, crece y se complejiza en los años 90 cuando mayor cantidad de personas comienza a involucrarse en la actividad turística, debido al contexto nacional. Los despidos ocurridos por las privatizaciones y las políticas menemistas, conlleva a que muchas personas que recibían una indemnización se compren una combi o un vehículo y comiencen a realizar excursiones oficiando de choferes-guías; la mayoría de las veces sin habilitaciones, y/o formación alguna. Todo esto generó una compleja situación que exigió trabajar en pos de una reglamentación, para organizar y fiscalizar la actividad de los GT.

Parques Nacionales, desde los años 80 ya había iniciado con los primeros intentos de regularizar la actividad, se habían realizado algunos convenios con el Municipio de San Carlos de Bariloche en pos de este objetivo y también establece el primer reglamento para los Guías de Turismo en Áreas Protegidas. Sin embargo es a fines de los 90 que el mayor esfuerzo comienza a dar resultados. En el año 1992 se sancionaba la Ordenanza N° 091-CM-92, la cual dejó manifiesta la necesidad de la urgente solución del problema frente a los reclamos de turistas, operadores, y los mismos guías. Dicha Ordenanza establece que mediante convenios interinstitucionales ente Municipio, representado por la Secretaría de Turismo, la Administración de Parque Nacionales y la Secretaría de Turismo Provincial, se llevaría a cabo un trabajo conjunto de capacitación, habilitación y fiscalización de los Guías, a partir de una credencial única. También se divide las actividades de fotógrafos y guías y se reglamenta la actividad de los conductores-guías, quienes podrían seguir realizando la actividad pero en vehículos con hasta 13 asientos. La aplicación de esta ordenanza fue trunca por los desacuerdos entre Parques Nacionales y el Municipio; hasta que en 1996, nuevamente se sanciona otra Ordenanza con el mismo fin que la anterior y esta vez sí se concreta el Convenio, que llevaría a la creación de la Comisión Mixta, conformada por la Secretaría de

Turismo de Bariloche, el Colegio de Profesionales en Turismo de Río Negro y la Administración de Parques Nacionales, la cual estaría a cargo de la entrega de una credencial y libreta única para la habilitación y fiscalización de la actividad de los Guías (Ord. N° 684-CM-96). A partir de este hecho que marcó un quiebre tanto en la relación entre Parques Nacionales y Municipio, como en el desarrollo de la actividad turística, la Comisión Mixta se mantiene vigente hasta nuestros días, aunque el reglamento de Parques Nacionales y la formación de los GT han sido objeto de cambios y transformaciones durante estas dos décadas transcurridas (ORD. N° 1186-CM-2002, 1587-CM-2006, 2847-CM-2017).

Un aspecto a destacar de este logro en la regulación de la actividad de los Guías, que convierte a Bariloche y el PNNH en una referencia, es que sucede en un contexto general, donde se comenzaba a vislumbrar la apertura institucional de la APN que propendía Morello en su gestión. Es decir, este hecho puede ser entendido como fruto del nuevo paradigma que se comienza a instalar en la política de Parques Nacionales, a partir de mediados del 80. Coincidiendo también con el período donde lentamente se abre camino hacia la reorganización de la actividad turística del PNNH, que tendrá mayores resultados en el nuevo milenio.

La Intendencia, debido a las exigencias inherentes al mayor desarrollo turístico, se vio obligada a actuar y a tomar medidas en muchas cuestiones, como por ejemplo la seguridad y la organización de la actividad en la montaña, luego de que durante muchos años el “dejar hacer” había primado, ocasionando un estado de gran diversificación y complejidad de actores, que se involucraban en la actividad dando respuesta a la creciente y heterogénea demanda turística.

#### **7.5.2.1 Los Guías de Turismo: testigos y ¿víctimas? del actual turismo del PNNH**

Las transformaciones del rol que han tenido los Guías en el desarrollo turístico del PNNH no estuvieron signadas únicamente por aspectos como la capacitación y la regulación, sino esencialmente por los cambios acaecidos en el mercado turístico nacional e internacional. Como se expresó al principio, los GT son representantes del sector turístico, más haya que reciban la influencia de lo acontecido en materia de áreas protegidas, su actividad está determinada por factores tales como cambios en las modalidades turísticas, fluctuaciones en el cambio y en la economía del país, decisiones y políticas turísticas –transporte, promoción y marketing, infraestructura-. Por ende, se convierten en los principales testigos de los cambios ocurridos en torno al desarrollo turístico, a lo largo del tiempo.

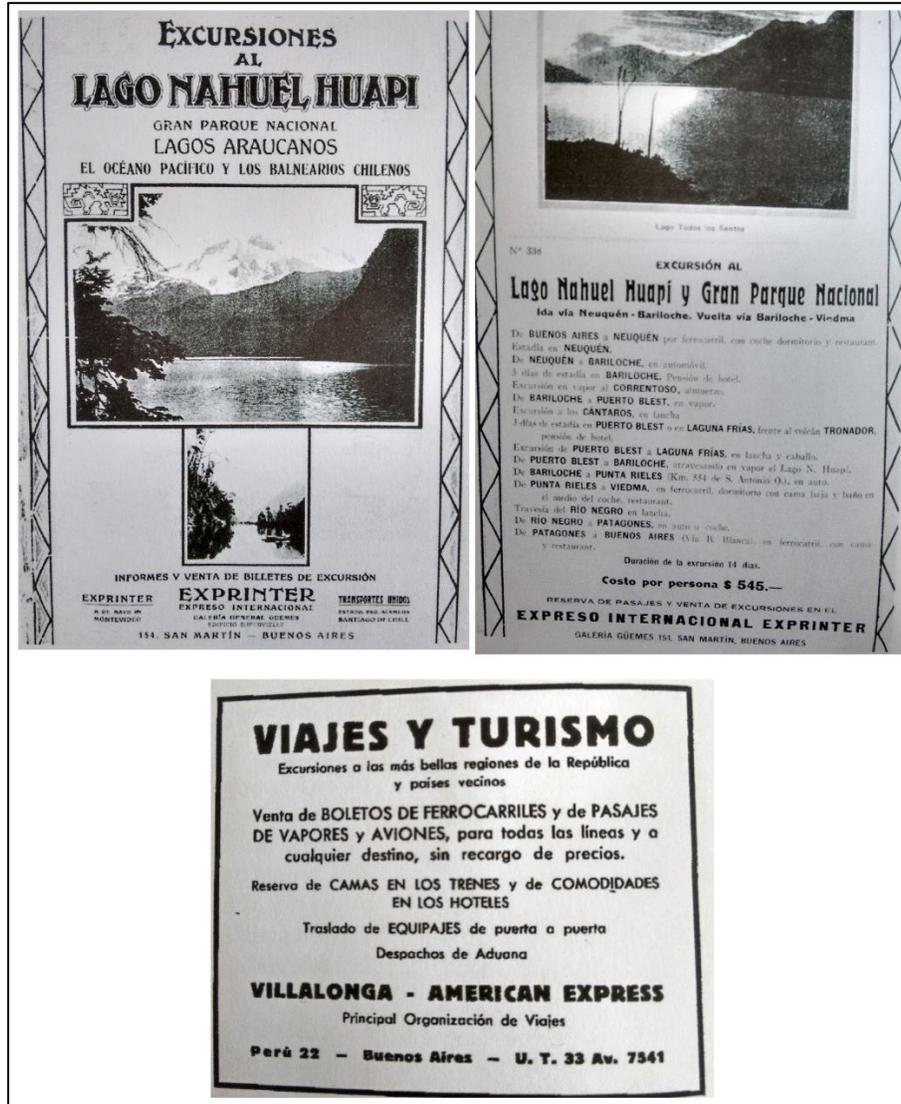
El estudio de la evolución de la función de estos actores permitió identificar claramente dos tipos de turismo que se han desarrollado en el PNNH, actualmente en convivencia, y que han afectado directamente la actividad por ellos desempeñada, pero al mismo tiempo han transformado el uso y organización del territorio destinado a dicha actividad. Estos dos tipos de turismo corresponden a lo que aquí se ha dado en llamar *Turismo Cautivo* y *Turismo Libre*, los cuales hacen referencia al grado de independencia y flexibilidad de los turistas con el que realizan su experiencia en destino y permiten explicar en parte el cambio del rol de los GT.

#### **7.5.2.2 Turismo Cautivo: la contemplación del paisaje mediante un paquete turístico**

Se denomina turismo cautivo, a aquel en el que el turista cuando llega al destino, ya tiene todo diagramado de antemano por una Agencia de Viajes, que puede ser local o no, mediante un paquete turístico. Es decir el turista, una vez arribado sólo se limita a cumplir con lo que su Guía o Coordinador le indica, excursiones a realizar, horarios de salida, dónde almorzar y cenar e incluso dónde comprar los chocolates. En este tipo de turismo, que hoy puede ser claramente identificado en el turismo estudiantil o de tercera edad, el grado de flexibilidad y libertad con el que cuentan es mínimo. El turismo cautivo no necesariamente se refiere al turismo tradicional, de tipo contemplativo, pero sí se encuentran muy asociados, especialmente por su contemporaneidad, ya que el primer tipo de turismo estuvo basado en actividades meramente contemplativas, es decir excursiones donde el fin último estaba dado por admirar la belleza del paisaje.

Previo a la creación del PNNH, ya se había comenzado a configurar este tipo de turismo en la región. Frente a un sector de elite, que buscaba comodidad, confort y servicio, la comunidad local, interpretando las necesidades de aquella demanda incipiente comienza a dar respuesta, mediante la facilitación de transporte, alojamiento, excursiones y paseos, aunque todavía de una forma artesanal, pre-fordista (Schenkel, 2016). También las grandes Agencias de Viajes de aquella época participaron de esta conformación del turismo cautivo. El visitante que llegaba al Nahuel Huapi, podía tener todo organizado antes de su arribo, ya que dos importantes agencias de turismo se vinculaban con San Carlos de Bariloche, Villalonga y Exprinter (Fig. 42), ofreciendo las excursiones al Parque Nacional del Sud en Buenos Aires desde donde enviaban sus contingentes (Vallmitjana, 1993). También a nivel local funcionaba, lo que se puede considerar la primera Agencia receptiva de Bariloche, la Oficina de Turismo de Hans Hildebrandt y Otto Meiling. Es

decir que aquellos turistas que no llegaban con todo diagramado desde Buenos, tenían la posibilidad de organizar su estadía a través de dicha Oficina.



**Figura 42** Primeras Agencias de Turismo en Bariloche. Fuente: Vallmitjana, 1993.

De esta manera, cuando se crea el PNNH y la DPN, ya había un proyecto turístico para la región (Navarro Floria y Vejsberg, 2009), por lo que Bustillo, basándose en éste, va a fomentar el desarrollo del turismo haciendo hincapié básicamente en tres pilares: hotelería, obras públicas y propaganda; pero los sitios que sustentarán el mayor desarrollo seguirán siendo los mismos, aquellos que hoy denominamos excursiones tradicionales: Excursiones lacustres a Puerto Blest e Isla Victoria, Circuito Grande que incluye el Lago Correntoso, Espejo, Traful y otros, Cerro Tronador, Circuito Chico y alguna otra del tipo contemplativo. También las actividades de caza y

pesca serán promovidas por la gestión Bustillo, pero su mayor esfuerzo está puesto en el desarrollo del esquí, que se convertirá con los años en la estrella del Nahuel Huapi.

En los años subsiguientes, durante la década del 40, el turismo cautivo comenzará a expandirse con motivo de la llegada del transporte aéreo y el turismo social implementado por el peronismo. Ambos factores, permitieron encauzar numerosos contingentes de turistas hacia el Nahuel Huapi gestionados a través de paquetes. Las agencias de turismo que tenían sede en Buenos Aires, - Exprinter, Villalonga, American Express, Eves, etc- continuaban ofreciendo sus servicios en el PNNH, basados en programas de quince días de duración. También la Fundación Eva Perón se encargaría de la organización de los viajes sociales. Por su parte, las Agencias locales crecían al mismo ritmo que la afluencia turística, llegando a ser 13 en el año 50 (Vallmitjana, 1993).

Luego en los años 60, se produce el fenómeno conocido como Brasiloche, por la cantidad de turistas brasileiros que llegaban, especialmente en invierno con el objetivo de conocer la nieve. Grandes operadoras turísticas como Calcos, Fenix y CVC, operaban en Bariloche, trayendo año a año grandes contingentes de turistas, los cuales también formaban parte del turismo cautivo.

Esta situación, se extendió hasta mediados de los 80/90 cuando comienza a notarse un cambio en el tipo de turismo, a causa de nuevas tendencias mundiales que trastocaron todo el mercado turístico. Ahora bien, ¿qué influencia ha tenido este largo período de turismo cautivo en la función de los GT y la configuración del espacio turístico del PNNH? En primer lugar se debe decir, que es este mismo tipo de turismo el que ha motivado el incremento de guías que derivó en la necesidad de organizar, regularizar y fiscalizar su actividad, proceso que se explicó en los primeros párrafos. El GT representó durante todos estos años un eslabón clave en toda la experiencia turística, ya que era el encargado de recibirlo en el Aeropuerto, asistirlo durante su estadía en el hotel, acompañarlo, informarlo y asesorarlo durante las excursiones. Incluso como recuerda la Guía Ana Petroff, siempre había un representante de la Agencia operadora en cada Hotel donde se alojaban los contingentes. Esto derivó en que cada Agencia o Touroperador contara con un equipo de guías, coordinadores y choferes dedicados plenamente a un grupo. De esta manera, este período de gran crecimiento del turismo representó en toda la región del Nahuel Huapi el gran auge de la función de los Guías, recordado con nostalgia por muchos de ellos, ya que la situación ha cambiado.

Progresivamente los GT vieron que su actividad disminuía, que la relación con los “Agencieros” había cambiado, ya no había un interés por su servicio sino que pasaron a ser “un mal necesario”, debido a la exigencia de Parques. El desarrollo de turismo estaba cambiando de dirección, el cual

implicaba una nueva demanda y por lo tanto redefine la oferta turística, dentro de ésta el rol de los Guías, que poco a poco veían reducir su actividad.

### **7.5.2.3 Turismo libre: la búsqueda de actividad y de aventura en forma independiente**

Desde mediados de los 80 a escala mundial se comienza a producir un cambio significativo en los patrones de conducta de los turistas que trae aparejada la demanda de productos innovadores y diversificados. La búsqueda incesante de oportunidades activas, deportivas, de aventura convierte a los espacios naturales, en especial a los Parques Nacionales, en destinos emblemáticos para este nuevo turismo, conocido como Turismo Aventura. La Adventure Travel Trade Association (ATTA) define al turismo aventura como “un viaje que incluye al menos dos de los siguientes tres elementos: actividad física, entorno natural, e inmersión cultural”<sup>32</sup>.

Las expediciones en el medio natural, comenzaron hace cientos de años, por motivos científicos, geográficos o coloniales. Pero, como vemos, el turismo aventura es un fenómeno reciente, que comienza cuando los mismos viajeros deciden contratar un guía profesional que le proporcione, información, soporte técnico y equipos para interpretar la naturaleza o la cultura de un lugar (ONWTO, 2014).

Coincidentemente con lo que ocurriera a nivel internacional, desde mediados de los '80 se comienza a vislumbrar en el Nahuel Huapi el crecimiento de las actividades realizadas en la montaña, hasta el momento, practicadas únicamente por residentes y aventureros locales. Según relata Ramiro Calvo, en el año 1952 se produce un hecho importante, un punto de inflexión para la Argentina: el primer ascenso al Cerro Fitz Roy en Santa Cruz, llevado a cabo por una expedición francesa. Época en la que en todo el mundo se produjeron los primeros ascensos, inspirando a muchas personas a realizar su propia experiencia. A partir de aquel evento, los Andes Patagónicos comenzaron a tener renombre en el ámbito de montaña internacional. De este modo, en la década del 80 comienzan a llegar viajeros europeos a la región del Nahuel Huapi en búsqueda de aquellas zonas prístinas, aun sin superar. Ello significaría el surgimiento de una nueva demanda turística que recibiría luego el impulso de las carreras organizadas por las grandes marcas de productos deportivos, que preparaban las montaña a través de infraestructura, señalización, etc, para que sea

---

<sup>32</sup> Traducido de UNWTO., & The Adventure Travel Trade Association, 2014, p. 10 : To date no definition of adventure tourism exists in UNWTO literature, however the Adventure Travel Trade Association (ATTA) defines adventure tourism as a trip that includes at least two of the following three elements: physical activity, natural environment, and cultural immersion.

accesible a cualquier persona y de esta manera conseguir nuevos consumidores de sus insumos a la vez que el segmento seguía creciendo vertiginosamente (Calvo, 2017).

Todo ello, irrenunciablemente exigió una respuesta por parte de la oferta local. El CAB ya tenía 50 años de funcionamiento, pero dedicado especialmente en dar respuesta a las exigencias de sus socios, no podría asumir esa nueva responsabilidad. Así fue como se asociaron 10 andinistas referentes de la región, autodenominados Guías de montaña, por su experiencia, y en 1984 conformaron la Asociación Argentina de Guías de Montaña (AAGM), que desde su creación ha estado a cargo de la formación de los Guías especializados en actividades de montaña - trekking en media y alta montaña, escalada en roca, en hielo y esquí de travesía-, cada vez más demandados, en contraposición con lo que acontece con los Guías de Turismo.

La existencia del Club Andino Bariloche, desde la década del 30 indica la importancia de la actividad de montaña en la región desde aquella época. Frente a esta realidad Parques Nacionales, en 1938 aprobó el primer reglamento para Guías y Baqueanos de Alta Montaña con el fin de vigilar la seguridad de las personas que practicaban el andinismo en el PNNH. Con el tiempo y el avance del turismo aventura se vio la necesidad de actualizar el reglamento y los requisitos de habilitación. Al igual que para los Guías de Turismo, en los comienzos las habilitaciones se realizaban sin demasiados requisitos de formación, por tal motivo, había baqueanos que se desempeñaban como guías, en función de su experiencia y la aprobación del CAB a quien se lo consultaba. A partir del año 2000 se comienza a exigir la profesionalización de la actividad, por tal motivo los cursos dictados por la AAGM son reconocidos como habilitatorios. Actualmente, es el mismo Reglamento aprobado en 2015 que regula la actividad de todos los Guías, dividiéndolos en tres categorías: I) Guías de Turismo, II) Guías de Sitio/ Local y, III) Guías especializados, en la cual se contempla: Guía de trekking, Guía de trekking en selva, Guía en cordillera y Guía en alta montaña, instructores de escalada en roca y hielo, Guía de pesca deportiva, Guía de caza deportiva, Guía de rafting/Kayak de travesía/canoa/bote a remo, Guía de bicicletas y Guía de observadores de aves.

El crecimiento de las actividades de montaña y el consecuente aumento y especialización de los Guías de montaña, se puede transpolar a otras actividades que también conforman el Turismo Aventura, como los son: Kayak, rafting, navegación, bicicleta, pesca, entre otras, que requieren de guías especializados, es decir aquellos que conforman la categoría III del actual Reglamento de APN. El Turismo Aventura, implicó un cambio rotundo en la demanda turística y por lo tanto en cada aspecto de fenómeno turístico, por eso es común hablar de Turismo Alternativo, es decir variable. Los intereses varían, por lo tanto las actividades, los atractivos y fundamentalmente la

forma de organizar el viaje también. El viajero de aventura, está motivado por la naturaleza, pero es activo, es independiente, organiza el viaje por su cuenta y esencialmente desea sentirse libre.

De este modo, actualmente el desarrollo turístico del PNNH se caracteriza por la convivencia de los dos tipos de turismo, el turismo contemplativo en descenso y traducido en una menor actividad de los Guías de Turismo, en vías de extinción o de transformación; y un turismo alternativo, de aventura, en crecimiento y que aún sigue requiriendo de Guías especializados, principalmente en alta montaña, ya que el ritmo de la actividad ha producido la popularización de actividades de aventura, tales como trekking a refugios, kayak, pesca, entre otras.

A modo de conclusión, la identificación de estos dos tipos de turismo, un turismo contemplativo en descenso, pero con la presencia de importantes atractivos, tradicionales, aquellos que impulsaron e incitaron a los primeros visionarios a pensar en la creación del primer Parque Nacional de Argentina, y un turismo alternativo que descubre y revaloriza aquello que sigue convirtiendo al PNNH en un importante destino tanto del país como del mundo. A partir de la experiencia de los Guías de Turismo y de montaña, permite darnos cuenta que el desarrollo turístico del PNNH debe ser comprendido integralmente, debe tenerse en consideración aspectos legales de la conservación pero también el contexto turístico, nacional e internacional, ya que están en continua interacción, y en continuo cambio.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Lo expuesto en las páginas precedentes dan cuenta que el uso turístico del espacio es resultado de un proceso de gran complejidad; es un tema de discusión económica pero también social, ambiental, territorial y fundamentalmente política; por ende es una variable de análisis transversal y vinculante en el análisis del territorio nacional, como lo son las áreas protegidas.

En Argentina, el turismo ha representado el sustento de diferentes necesidades y estrategias políticas de diversa índole; y las áreas protegidas, especialmente los primeros Parques Nacionales creados, han sido los espacios receptores de aquellas políticas. De este modo, el turismo en los Parques Nacionales es resultado de la sucesión histórica de distintos proyectos políticos nacionales y lógicas de conservación y espaciales diferentes.

El foco puesto sobre un Parque Nacional esencialmente turístico, como es el PNNH, y la detección de un sinfín de problemáticas vinculadas al uso público del mismo, reflejan las tensiones y conflictividad histórica de la relación conservación/turismo en las áreas protegidas de Argentina, lo cual derivó en la necesidad de conocer el trasfondo que subyace a los conflictos actuales y su percepción institucional y social, suscitados a partir de aquel uso turístico del espacio. Por tal motivo se planteó un enunciado holopráxico que conlleve a explicar el rol de las políticas de conservación y de turismo en Argentina en la configuración del modelo de desarrollo turístico de dicho Parque. Así se obtuvo que tanto la interrelación de ambas políticas a escala nacional, y particularmente la configuración del desarrollo turístico del PNNH, son el resultado de un proceso geográfico amplio, compuesto por sucesivas etapas de territorialización, patrimonialización y turistificación, en las cuáles se identifican distintas formas espaciales y diversas funciones asignadas tanto al turismo como a la conservación, y en las cuales han intervenido una gran multiplicidad de actores aunque siendo el Estado, a través de sus instituciones, el actor sintagmático por excelencia.

En la búsqueda de respuesta a los interrogantes formulados y del cumplimiento de los objetivos específicos planteados, desde una perspectiva geohistórica, se han identificado cuatro períodos paradigmáticos de conservación, que han sido escenario, fundamento y marco donde han ocurrido las siete etapas que componen la política nacional en materia de protección. Cada uno de estos paradigmas ha sido caracterizado por una concepción de Naturaleza, por razones específicas que motivaron su protección, y por las relaciones que se establecieron entre el medio y la sociedad. Condicionados por éstos, los distintos Gobiernos procuraron objetivos dispares en torno a las APs, y

a veces contrapuestos, de tipo políticos, científicos, ambientales, educativos (Fernández Balboa, 2008) como también económicos; y en función de ello se diseñaron y aplicaron diferentes estrategias de acción.

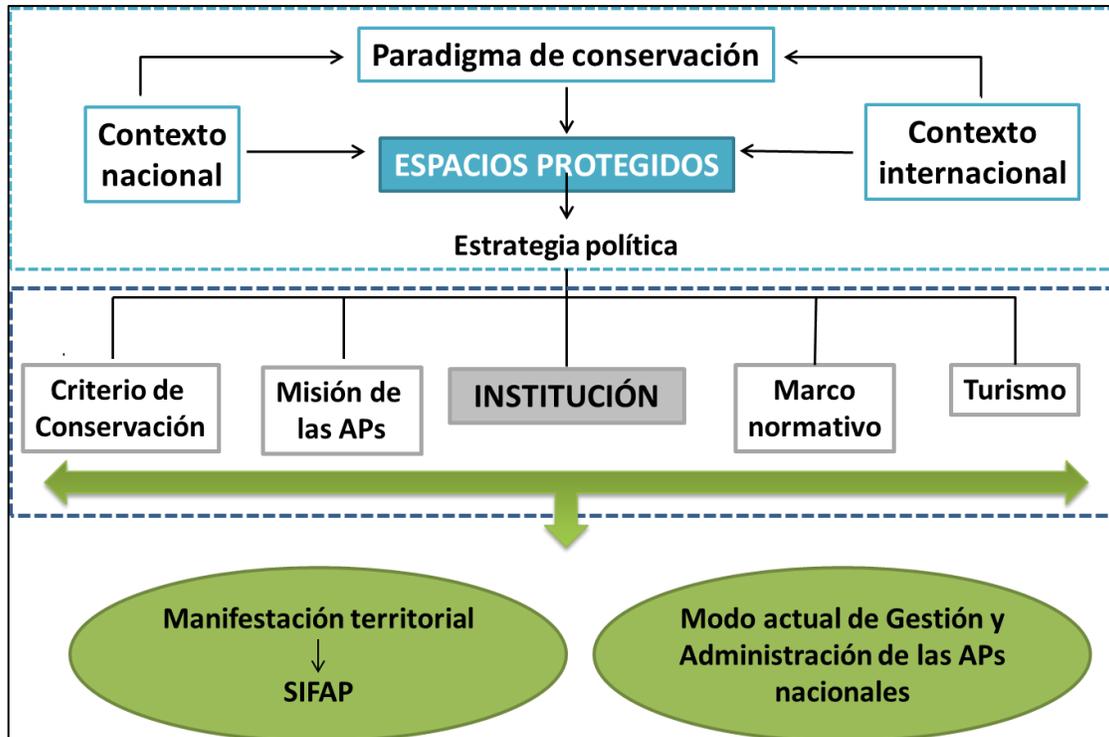
En este sentido, se comprueba que “la doctrina de Parques Nacionales es más una doctrina filosófica que de gobierno [y que] en ello reside la dificultad de aplicación, que en la práctica ha dado lugar a criterios tan divergentes que equivalen a un sinnúmero igual de escuelas...” (Bustillo, 1972, p. 72). No obstante, no podemos eludir que la idiosincrasia de los miembros de la Institución y de cada Gobierno ha sido moldeada por factores, políticos, económicos, socio-culturales y ambientales, tanto del contexto nacional como internacional. Por lo tanto, también es válido afirmar que en Argentina la “compuerta de protección” se ha abierto o cerrado, en mayor o menor medida, a lo largo de los años, de acuerdo al criterio, ideas, valores y principios de personalidades concretas, pero siempre actuando bajo la influencia de un contexto particular.

Esta sucesión de criterios, de escuelas, de personalidades y de Gobiernos, ha dado como resultado el panorama actual, al cual se lo puede interpretar como un “mosaico de conservación”, conformado por áreas protegidas diversas, en cuanto a sus objetivos, sus formas, sus localizaciones, e incluso respecto a sus tamaños. Nada de ello es casual, sino que responden a uno o varios de los paradigmas, pero que conforman hoy un mismo Sistema. Esta situación explica el trasfondo de la compleja confusión, tan antigua como vigente, entre conservacionismo y desarrollismo, que siempre ha estado presente en torno a los Parques Nacionales. Confusión que está asociada a aquello que plantea Fortunato (2005, p. 315):

Si visualizáramos el presente como resultado del desarrollo lineal y continuo del pasado (en un sentido teleológico), nuestro interés debería centrarse únicamente en aquellas iniciativas vinculadas a preocupaciones hoy aceptadas bajo la denominación genérica de “conservacionistas”. Sin embargo, asumir inmediatamente como verdadera dicha perspectiva implicaría adoptar un planteo historiográfico inadecuado.

En este sentido, lo que hoy es entendido y juzgado como conservación de la naturaleza, no puede ser analizado como producto de la evolución progresiva de ideas y políticas públicas “conservacionistas”, ya que forma parte de una complejidad mayor, donde las ideas, valores, decisiones y acciones se han superpuesto, convergido y divergido según el contexto nacional e internacional en el que actuaban.

En la figura 43 se representa sintéticamente los componentes de la conformación de la política de Parques nacionales: los factores que han condicionado de forma directa o indirecta la política nacional de áreas protegidas, las variables que siempre han formado parte de dicha política y que en última instancia han definido el rumbo de la misma, y por último los aspectos donde esencialmente se ha manifestado. El conocimiento de ello permite no caer en erróneas conclusiones al momento de llevar a cabo trabajos propositivos antes los conflictos actuales.



**Figura 43** Esquema explicativo de la configuración de la política de Parques Nacionales.  
Fuente: elaboración propia.

Respecto al primer nivel, el marco de actuación, es decir el ámbito o conjunto de circunstancias que han definido y direccionado la evolución de la política de Parques Nacionales, debemos decir que el contexto nacional se refiere a la situación política y socioeconómica por la que estaba atravesando el país. Como se ha puesto de manifiesto las coyunturas políticas y económicas nacionales han impactado directamente sobre la política de APs. El contexto internacional hace referencia a los avances y las novedades en materia ambiental y de conservación, expresada especialmente en los distintos eventos y documentos internacionales. Ambos han definido los distintos paradigmas de conservación, y en su conjunto han ido dando forma a la política de áreas protegidas, en tanto espacios políticos estratégicos.

En un segundo plano vemos los distintos aspectos que componen la política de Parques Nacionales, llamadas más arriba variables ya que en mayor o menor medida han ido cambiando de acuerdo a las circunstancias. Estas variaciones son las que permiten hablar de continuidades y discontinuidades en la política, las cuales no necesariamente son positivas o negativas, sino que su relevancia está dada porque nos permiten comprender que estamos frente a un proceso, no lineal, sino donde ha habido cambios y transformaciones en diferentes sentidos. Estas variables son: 1) el criterio de conservación, es decir el qué conservar; 2) la misión asignada a los Parques, el para qué; 3) la Institución a cargo de su administración, concretamente la arquitectura y cultura institucional; 4) el marco normativo y, 5) el turismo, denominado uso público, como el objetivo complementario de la conservación y también como medio para el desarrollo de los Parques Nacionales. Si bien todas ellas son interdependientes y están en continua interacción, no todas han variado de forma simultánea, sino que las distintas etapas han marcado una transformación mayor en alguna de ellas. Es decir, cada período y cada etapa han representado un aporte singular en toda la evolución, por tal motivo importa cada etapa y al mismo tiempo toda la evolución.

De esta manera, nos encontramos que el criterio de conservación ha estado siempre definido por el paradigma reinante, pero especialmente en concordancia con la ideología internacional; éste a su vez ha influido en la misión asignada a los espacios protegidos, donde el contexto nacional ha jugado siempre un rol central. Tanto la Institución como el marco normativo, si bien condicionados por el Gobierno de turno, han tenido un desarrollo endógeno dependiente de las personalidades que la dirigían y conformaban, imprimiendo en ellas sus huellas. Todo ello ha dado como resultado, la configuración territorial actual de la protección argentina, como así también el modo de administración y gestión de las APs que conforman el sistema nacional, con sus herramientas propias, sus interrelaciones, sus formas, sus conflictos y el rol que ha tenido el turismo en cada una de ellas.

Por su parte, si bien el turismo ha tenido un desarrollo independiente como política pública, desde sus inicios hasta nuestros días ha estado en continua interacción con Parques Nacionales. A diferencia de esta última, que ha estado siempre vinculada a los avances conceptuales e ideológicos a escala internacional y que al conjugarlos con el contexto nacional se puede hablar de paradigmas, el Turismo ha estado siempre más ligado a la necesidad de instrumentos políticos, determinada ésta por el contexto socioeconómico del país. Es decir siempre estuvo asociado a la idea de desarrollo, de crecimiento y de progreso, representando, gracias a su carácter multifacético, una función y una estrategia distinta según la época.

Asimismo, el Turismo ha tenido un comportamiento más versátil, respecto a su organización y jerarquización. Si bien sus inicios no son muy lejanos a la política de protección y conservación, el hecho de que se convierta en una política de estado es mucho más reciente que esta última. Aunque esto no necesariamente significa que el rol que ha cumplido haya sido de menor significancia. Por el contrario, tanto a nivel general, como en el ámbito de los Parques Nacionales, el Turismo ha tenido un papel preponderante. Tal es así que la actividad turística ha sido un objetivo principal a alcanzar en los espacios protegidos, complemento de la conservación, principalmente en aquellos Parques creados durante las primeras décadas.

A pesar de su carácter multifacético y versátil, se comprueba que la evolución de la política turística argentina, siempre ha ido en una misma dirección: en búsqueda del incremento del número de turistas en los diferentes atractivos del país, ya sea por sus beneficios sociales, o por sus beneficios económicos, lo cual indefectiblemente debía ser acompañado por acciones de promoción e infraestructura. En este sentido, muchos Parques Nacionales, han representado espacios turísticos estratégicos, y de esta manera se han constituido en la arena política de la conservación y del turismo en simultáneo, convirtiéndose en aquella porción del territorio nacional donde ambas políticas, sus programas de acción, las organizaciones que las sustentan y los actores que las animan interactúan, luchan por su predominio y llegan a distintas formas de compatibilización y entendimiento.

El PNNH como territorio nacional y como espacio turístico, es la expresión de la construcción de “geografías a medida” resultantes de los distintos modelos de acumulación del país. El Parque ha sido reorganizado y refuncionalizado, mediante distintos arreglos institucionales y espaciales, en función de los distintos paradigmas de conservación pero especialmente en función de las nuevas dinámicas que adquiría el turismo a escala nacional e internacional en cada período histórico, poniendo en marcha procesos de transformación del espacio, del entramado de actores, como así también de su organización territorial.

Dando cumplimiento al objetivo general, el cual planteaba la necesidad de explicar los distintos períodos del proceso de configuración del desarrollo turístico del PNNH, se identificaron cuatro modelos de desarrollo turístico, asociados directamente a las políticas nacionales de conservación y turismo como se muestra en la Tabla XI ya expuesta. Es decir, cada uno de estos modelos representa y explica el desarrollo turístico que definieron las condiciones nacionales dadas, en cada

período. El primero, da cuenta de las incipientes políticas en materia de turismo y de conservación en el país, pero que aun así ya tenían sus efectos, principalmente ideológicos y territoriales en menor medida, en la región. Sin duda alguna, el *desarrollo endógeno* del turismo en el PNNH, es la respuesta a políticas nacionales, especialmente geopolíticas y territoriales, las cuales encuentran en la protección la forma espacial adecuada y en el turismo el factor de desarrollo para el cumplimiento de las mismas, quedando así establecido el parque nacional con un gran potencial turístico. A partir del segundo modelo ya se comienza a dar aquello que se postulaba como hipótesis del presente trabajo de investigación, confirmando que el proceso evolutivo e interrelacionado de las políticas de turismo y conservación a escala nacional, determinaron la prevalencia de los objetivos desarrollistas en el PNNH, siendo el período de institucionalización y redefinición de la política de APs, por un lado y en el cual el turismo se reafirmaba como medio de progreso económico y también social por otro, el que definió al PNNH como un espacio turístico, fomentado por el Estado, con una presencia muy fuerte en los comienzos y que luego se fue alejando progresivamente. Desde este segundo período, denominado *desarrollo Integrado*, se estableció el eclecticismo como forma de desarrollo y gestión, donde nada sería definitivo y determinante. El tercer período, de *desarrollo catalítico*, dejó como herencia la multiplicidad y diversidad, de actores, de sitios, de actividades y de modalidades turísticas. Durante este período comienzan a surgir distintos conflictos por el uso turístico del Parque y la convivencia conservación/turismo comienza a exigir de nuevas formas de gestión. El holicentrismo de los últimos años, promovido desde un *desarrollo turístico* abierto del PNNH, intenta dar marco y respuesta a los diferentes conflictos heredados como así también a las nuevas exigencias turísticas, desde la gestión local, respaldado por políticas nacionales.

Así se concluye que cada período del desarrollo turístico del PNNH, ha respondido a un modelo de país distinto, con un denominador común que es la subordinación, en mayor o menor medida, de la conservación por parte del turismo; el cual fue adquiriendo distintos matices y exigiendo “arreglos” institucionales en las distintas escalas y “arreglos” espaciales a escala local. Por ello se establece que el uso turístico-recreativo actual del PNNH debe ser entendido, analizado y gestionado, desde una mirada amplia, como un conjunto de modelos que conviven y responden a diferentes lógicas de conservación por un lado y de desarrollo por otro. Esto último queda de manifiesto en distintos sitios, que hoy representan importantes atractivos turísticos, y que han sido testigos de las distintas transformaciones. El ejemplo emblemático de estas “geografías a medida” es Isla Victoria, donde hoy es posible reconocer y visitar los vestigios de épocas pasadas, construcciones que tuvieron distintos usos, espacios que fueron un zoológico, un vivero, un camping. También los refugios de

montaña, los cuales en los comienzos eran espacios de uso recreativo de los residentes y hoy son atractivos de un segmento del turismo internacional, lo cual conllevó a nuevas exigencias de infraestructura como de gestión, transformándose así en espacios y significados turísticos distintos. El mismo Lago Nahuel Huapi, es símbolo de estas geografías a medida, el cual representó una importante ruta comercial en los comienzos del siglo XX, y hoy conviven las excursiones tradicionales y las nuevas actividades de aventura como kayak, buceo, windsurf, standup paddle, y otras. Los asentamientos de los pobladores, espacios de producción rural, hoy funcionan como campings turísticos y ofrecen actividades como cabalgatas, pesca y avistaje de aves.

La perspectiva histórica utilizada aquí para el estudio de las ideologías y políticas que sostienen los procesos actuales, nos permite afirmar que existen actualmente y ha existido desde los comienzos del PNNH, dos lógicas esenciales y bien diferenciadas, es decir dos métodos de razonamiento y procedimiento, las cuales son expresadas por los dos grupos de actores que fueron incluidos en la presente investigación, los guardaparques y los guías de turismo. Si bien los funcionarios de otras categorías, responden a esas políticas alimentándolas a través del proceso burocrático o discursivo, quienes están en el terreno son estos actores fundamentales. Ambos son quienes deben ejecutar las ideas llevando a cabo las acciones concretas que conlleva toda política. Son quienes están en contacto directo con el territorio; representan la interrelación de ambos sectores, conviviendo mediante un acuerdo tácito, asociados discursivamente aunque no lógicamente. Por un lado, los guardaparques desarrollan su función desde una lógica que se basa en una responsabilidad solidaria, buscando el bien común mediante un objetivo supremo, la defensa de la naturaleza. Son parte de una militancia ecológica, a la cual adhieren durante su formación y que les permite mantener el compromiso asumido. Por otro lado, los guías de turismo, apoyan su accionar en un razonamiento guiado por la búsqueda de un beneficio individual, la rentabilidad económica, propio de la lógica mercantil. Estas dos lógicas que coexisten en el interior del PNNH, provienen de ideologías distintas, sustentan políticas diferentes y se materializan en el territorio, entrando en conflicto, en mayor o en menor medida según de qué modelo de desarrollo turístico se trate.

Los distintos modelos de desarrollo turístico del PNNH estuvieron definidos por la gestión de la coexistencia de esas dos lógicas fundamentales. La presente tesis pretende ser un medio para esclarecer, comprender y guiar la futura toma de decisiones en dicha gestión. No obstante, somos conscientes que existen distintas líneas de análisis que podrían complementar y profundizar esta investigación y que fueron dejadas de lado, teniendo en cuenta las posibilidades reales. Ejemplo de ello es la inclusión de la percepción de otros actores que han representado el nexo de ambas lógicas

como son los pobladores, concesionarios y permisionarios, como así también la de los visitantes. Como en todo aspecto de la vida, en la labor académica también se deben tomar decisiones que permitan llegar a la meta propuesta, tenemos la tranquilidad que esas decisiones estuvieron basadas en la formalidad, la humildad y el compromiso. De este modo, se obtuvo como resultado esta tesis, realizada con mucho esfuerzo y sin perder de vista el compromiso que asumí al momento de iniciar esta carrera.

Para terminar este apartado de consideraciones finales, realizaré una breve reflexión acerca de tres cuestiones que contextualizan el final de esta tesis y que afectarán directamente al uso turístico del PNNH, en el corto y mediano plazo. La primera de ellas está referida a la culminación y aprobación del Plan de Gestión del PNNH (2019); documento que representó un importante material de análisis para el último período analizado en el área de estudio, principalmente porque en él quedarían plasmados los principios rectores de la nueva política de Parques Nacionales. Este instrumento de gestión es producto de un proceso de elaboración que llevó alrededor de 7 años, tiempo en el que se pudo acceder únicamente a documentos preliminares, por tal motivo se solicitó participar en los talleres, como así también se realizaron entrevistas a informantes clave en el tema. Luego de todo el análisis realizado en torno a este documento, y luego de la lectura completa que se pudo realizar cuando ya había concluido el proceso de investigación de la presente Tesis, se puede establecer que es un instrumento clave para toda la Institución por el esfuerzo y los recursos requeridos para su elaboración y porque representa el *aggiornamento* con la política general de Parques Nacionales; pero sus verdaderos efectos en la gestión del Parque dependerán de su real ejecución, que está condicionada por la disponibilidad de recursos económicos y humanos; y esencialmente por la cultura institucional que, como se expuso anteriormente, se ha caracterizado siempre por tener un modo reactivo y no proactivo.

En segundo lugar, se debe hacer referencia a los efectos causados por la pandemia del COVID-19. Durante el tiempo de aislamiento obligatorio, el PNNH cerró sus puertas a los visitantes y con esta ausencia de turismo, pareció haber ocurrido un viaje en el tiempo, retornando a aquellos años en los que los pobladores eran sus únicos visitantes. Si bien es muy reciente para conocer sus efectos reales, sin lugar a dudas será un tiempo con gran trascendencia, tanto ecológica, económica, como institucional. Probablemente haya significado un tiempo de recuperación para todo el ecosistema, como se vio en tantos lugares del mundo donde la fauna volvió a ocupar sus espacios; de hecho en

el PNNH en el mes de agosto, se registró la presencia de un huillín (especie emblemática del Parque, en peligro de extinción), en las cámaras trampa ubicadas en la costa del río Limay<sup>33</sup>.

Este tiempo deja en evidencia tres aspectos esenciales del PNNH: 1) el uso turístico-recreativo del Parque, es el motor económico regional y el eje central en la administración y gestión de toda el área protegida, comprometiendo a todos y cada uno de los departamentos de su organigrama; 2) la importancia del rol de la Institución en el entramado social de la región. Dada la ausencia del turismo, las decisiones, personal y recursos estuvieron destinados principalmente a tareas de contención social, dentro y fuera de la jurisdicción del PNNH; y 3) no se puede soslayar, que se está viendo incipientemente pero con gran fuerza la revalorización de toda el área protegida no sólo como espacio de recreación y turismo, a escala nacional, sino también como entorno con una alta calidad de vida. De acuerdo a las estadísticas nacionales el PNNH se posiciona como el destino más elegido por las personas para sus próximas vacaciones; como así también se espera una nueva tendencia de migraciones internas desde las grandes ciudades hacia áreas naturales, percibida ya por el mercado inmobiliario local. Todo ello representa un gran desafío para los distintos actores, que indefectiblemente requerirán nuevas estrategias y decisiones para enfrentar la realidad post-pandemia.

Por otra parte, y al mismo tiempo que el Parque parecía retornar a aquellos tiempos de serenidad y reposo en cuanto a su uso público, “entra en erupción” un viejo conflicto que nos recuerda a todos que el territorio es un espacio vivo, dinámico, siempre en actividad. Aquí se hace referencia a aquella situación conflictiva de antiguo origen, desatada en los últimos años y enardecida en los últimos meses: el reclamo de tierras, y su nuevo mecanismo, la ocupación violenta por parte de grupos de personas que se autoproclaman mapuches, en sectores de actual uso público. Esto no puede ser desligado de aquella conformación del PNNH, casi artística por su parecido a un collage, donde distintas políticas, actores e intereses se superponen, bajo la administración de una institución cuya arquitectura, aunque muchas veces refaccionada, hoy no tiene las herramientas para encauzar este y otros conflictos que se puedan suscitar; pero que indefectiblemente se verá afectada.

Finalmente, a partir de las consideraciones aquí expresadas se advierte que el desafío de todos los actores involucrados es comprender que el espacio en el cual hoy interactuamos es producto de un proceso geográfico dinámico que sigue en marcha, es escenario de la lucha de distintos poderes y el campo de acción de distintas lógicas. Los cambios dependen únicamente de visualizar sus

---

<sup>33</sup> Boletín de Prensa, Protocolo y Comunicación de la Intendencia del Parque Nacional Nahuel Huapi. Información facilitada por la Lic. Sofía Siffredi, a cargo del Área de Comunicación.

posibilidades, de tomar conciencia que los hechos que ocurrieron en el pasado fueron posibles porque determinadas personas creyeron que podían ser protagonistas y no meros espectadores.

## **BIBLIOGRAFÍA**

## A. Fuentes Bibliográficas

- Almirón, A., Bertoncetto, R. y Troncoso, A. (2006). Turismo, Patrimonio y Territorio. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 15, 101-124.
- Aponte, E. (2006). La geohistoria: un enfoque para el estudio del espacio venezolano desde una perspectiva interdisciplinaria. *Scripta Nova*, Vol. X, 218 (08).
- Aragão, J. M. (1990). INTAL: Objetivos, actividades, evolución y contribución al proceso de integración latinoamericana en el período 1965-1975. *Integración Latinoamericana: Revista Mensual Del Intal*, 23-35.
- Ardura, F (1994). Desarrollo sustentable del turismo en las Áreas Protegidas de Argentina. En: Burkart, R. (Comp.). (1994). *El sistema nacional de áreas naturales protegidas de la Argentina: Diagnóstico de su patrimonio natural y su desarrollo institucional*. Buenos Aires, Argentina: Administración de Parques Nacionales.
- Aznar, L. y De Luca, M. (Coord.). (2010). *Política: Cuestiones y Problemas*. Buenos Aires, Argentina: CENGAGE Learning.
- Barbini, B., Cruz, G., Roldán N. y Cacciutto, m. (2012). Modelos de desarrollo e implicancias en el turismo. *Registros*, 8 (9), 117-129.
- Barbini, B., Roldán, N, Cacciutto, M., Cruz, G. (2009). Modelos de desarrollo y visiones sobre el turismo: Aportes de la teoría del capital social al paradigma alternativo. *Aportes y Transferencias*, Año 13, Vol. 1, 11- 25.
- Beletzky, A. (2002). *24 Años de Eco-rrupción en Parques Nacionales*. San Carlos de Bariloche: HuerquenChe.
- Beltrán, O., Pascual, J. y Vaccaro, I. (Coord.). (2008). *Patrimonialización de la naturaleza, el marco social de las políticas ambientales*. España: ankulegi.
- Bertoncetto, R. (2002). Turismo y Territorio: Otras prácticas, otras miradas. *Aportes y Transferencias*, 6 (2), pp. 29-39. Recuperado de: <http://nulan.mdp.edu.ar/259/1/Apo2002a6v2pp29-50.pdf>
- (2006). Turismo, Territorio y Sociedad: El mapa turístico de la Argentina. En: América Latina: cidade, campo e turismo. Buenos Aires: CLACSO.
- Bertram, G. (2002). El turismo de masas: un concepto problemático en la historia del siglo XX. *Historia Contemporánea*, 25, p. 125-156.
- Bessera, E. M. (2006). La Colonia Nahuel Huapi y los orígenes de la actividad turística en la región Andino-Patagónica. Historia de la Patagonia. 2das Jornadas (CD-ROM), Universidad Nacional del Comahue, Neuquén

(s.f.). Los Parques Nacionales. Material Inédito.

- Biedma, J.M. (2003). *Crónica Histórica del lago Nahuel Huapi*. Argentina: Editorial Caleuche.
- Blanco, J. (2007). Espacio y territorio: elementos teóricos-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En: Fernández Caso, M. V. y Gurevich, R. (coord.), *Geografía: Nuevos temas, nuevas preguntas*, (pp. 37 - 64). Buenos Aires: Biblos.
- Bonilla, A. (2001). Ética y ambiente. Ponencia presentada en V Jornadas Nacionales de Enseñanza de la Biología. Posadas, Provincia de Misiones, 10 a 13-10-2001. Recuperado de: [http://www.ficad.org/lecturas/adicional\\_uno\\_primera\\_unidad\\_edga.pdf](http://www.ficad.org/lecturas/adicional_uno_primera_unidad_edga.pdf)
- Boschi, A. y Torre, G. (2005). La zonificación turística en áreas protegidas: Caso Norpatagonia Andina – Argentina. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 14, 72 – 86.
- Boullón, R. (2006). *Planificación del espacio turístico*. 4° ed. México: Trillas. Recuperado de: [https://www.academia.edu/7023645/Planificaci%C3%B3n\\_del\\_espacio\\_tur%C3%ADstico.\\_Robert\\_o\\_Boull%C3%B3n](https://www.academia.edu/7023645/Planificaci%C3%B3n_del_espacio_tur%C3%ADstico._Robert_o_Boull%C3%B3n)
- Brailovsky, A. y Foguelman, D. (1991). *Memoria Verde: Historia Ecológica de la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.
- Brenner, L. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (2), 283-310.
- Brosz, T., Bardin, D. y Aversa, F. (2015). Conflictos de Uso Público en el Parque Nacional Nahuel Huapi. (Documento inédito). Curso Planificación y Gestión del Uso Público de las Áreas Protegidas, Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue.
- Burkart, R. (Comp.). (1994). *El sistema nacional de áreas naturales protegidas de la Argentina: Diagnóstico de su patrimonio natural y su desarrollo institucional*. Buenos Aires, Argentina: Administración de Parques Nacionales.
- Burkart, R. et al. (2007). *Las Áreas Naturales Protegidas de Argentina: Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural*. Buenos Aires: APN.
- Burkart, R., García Fernández, J. y Tarak, A. (1997). Las Áreas Protegidas de la Argentina: Informe Nacional al Primer Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. FUCEMA
- Bustillo, E. (1972). *Huellas de un largo quehacer: Discursos, conferencias, artículos y publicaciones diversas*. Buenos Aires: Depalma.
- (1999). *El Despertar de Bariloche*. (5ta. Ed.). Argentina: Editorial Sudamericana.
- Bustos Cara, R. (2008). Teoría de la acción territorial: Acción turística y desarrollo. *Aportes y Transferencias*, Año 12, 1, 87- 104.

- Cabeza, M. D., Del Castillo, C. M., y Matos, R. (s/f). El enfoque geohistórico de Ramón Tovar ¿una teoría? Recuperado de: <http://revistas.upel.edu.ve/index.php/revea/issue/viewFile/98/20>
- Cabrera Medaglia, J. (2004). El impacto de las declaraciones de Río y Estocolmo sobre la legislación y las políticas ambientales en América Latina. *Revista interdisciplinaria de gestión ambiental*, Año 6, N° 61, pp. 25-41.
- Callicott, J. B. (1994). A brief history of american conservation philosophy. En: Covington, W. y DeBano, L. (eds.), *Sustainable Ecological Systems: Implementing an Ecological Approach to Land Management*. Estados Unidos, Arizona: Fort Collins, Colo, pp. 10-14.
- Cañada E. (2016). Implicaciones socioambientales de la construcción del espacio turístico. *Ecología Política*, N° 52, pp. 12-16. Recuperado de: <https://www.ecologiapolitica.info/novaweb2/?p=6711>
- Capanegra, A. (2006). La política turística en la Argentina en el Siglo XX. *Aportes y Transferencias*, 10 (1), 43-61.
- (2010). El desarrollo turístico como estrategia política del Estado: de la política en Turismo a la política turística Argentina 1900-1975. *Aportes y Transferencias*, 14 (1), 23-42.
- Carreras Boallo, X. (2012). Parques Nacionales y Peronismo Histórico: La patria mediante la naturaleza. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 21, 1318-1335.
- Caruso, S. A. (2015). Análisis del proceso de creación de los Parques Nacionales en Argentina. *Geograficando*, 11 (1). Recuperado de: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/46789/Documento\\_completo\\_.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/46789/Documento_completo_.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Casavecchia C., Lobo Peredo A., Arguedas Mora S. (2014). *Planificación y Gestión de Áreas Protegidas en América del Sur: Avances en la Aplicación del Enfoque Ecosistémico*. Ecuador: UICN.
- Castellucci, D. (2016). La Política Turística Argentina y las derechas, 1955-1983. Ponencia en VII Congreso Latinoamericano de Investigación Turística (CLAIT). Recuperado de: <http://nulan.mdp.edu.ar/2551/1/castellucci.2016.pdf>
- Caudillo Félix, G. (2010). Pueblos indígenas y naturaleza: la alternativa del buen vivir. Recuperado de: <http://www.alainet.org/es/active/37750>
- Ceballos-Lascurain, H. (1996). *Tourism, Ecotourism and Protected Areas*. Gland, Switzerland: IUCN –The World Conservation Union.
- Cerrillo i Martínez, A. (Coord.). (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Estudios Goberna.

- Chuvieco Salinero, E. y Martín, M. A. (2015). *Cuidar la tierra: Razones para conservar la naturaleza*. Madrid: Ediciones Palabra
- Coatz, D.; de Miguel, M.; Pataccini, L. (2012). “Ayeres” y hoy: Los patrones de acumulación globales de los últimos 70 años y su correlación con la evolución de la industria argentina. *Asociación Dirigentes de Empresas, 70 años (80–117)*. ADE.
- Corcuera, P. y Ponce de León García, L. (2006). Los movimientos conservacionistas y la posición del ser humano con respecto a la naturaleza. *Casa del tiempo*, 89, 49-55. Recuperado de: [http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/89\\_jun\\_2006/casa\\_del\\_tiempo\\_num89\\_49\\_52.pdf](http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/89_jun_2006/casa_del_tiempo_num89_49_52.pdf)
- Cruz, J.M. (1972). Historia de los Parques Nacionales Argentinos: 1903-1934-1972. Conferencia en el Centro Argentino de Ingenieros. Documento (inédito) de Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno.
- De Jong, G., Bessera, E. y Mare, M.D. (Editores y Redactores). (2017). *El Norte de la Patagonia, Tomo II: Estrategias y proyectos*. Bailey Willis, Comisión de Estudios Hidrológicos, 1911-1914. Neuquen: Educo
- Della Cha, C. y Otero, A. (1997). Uso público actual y potencial de los principales parques nacionales de la Patagonia Argentina. Presentado en: I Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas. Santa Marta, Colombia.
- Díaz, M. (2006). La política ambiental argentina: su errático desarrollo. *Kairos*, 10.
- Diegues, A. C. (2000). *El mito moderno de la naturaleza intocada*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Dimitri, M. (1954). La Protección de la Naturaleza en la República Argentina. *Natura*, Tomo 1 (2), pp. 21-42.
- Dollfus, O. (1976). *El espacio geográfico*. Barcelona, España: Ediciones Oikos – tau.
- Drumm, A. y Moore, A. (2002). *Desarrollo del Ecoturismo. Un manual para los profesionales de la conservación*, Vol. I, 2da. Ed. The Nature Conservancy.
- Dudley, N. (Editor). (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Suiza, Gland: UICN.
- Eagles, P., McCool, S. y Haynes, C. (2002). *Turismo sostenible en áreas protegidas: Directrices de planificación y gestión*. Madrid, España: Organización Mundial del Turismo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y UICN.
- Etcheverry, B. (2009). *Guía del Parque Nacional Nahuel Huapi*. 1ª ed. Administración de Parques Nacionales. Río Negro.

- Fal, J. (2013). Las operaciones del banco mundial en la Argentina: Injerencia en el sector agrícola. Recuperado de: [www.cadtm.org/Las-operaciones-del-banco-mundial](http://www.cadtm.org/Las-operaciones-del-banco-mundial)
- Fanjul, J. D. (1970). El turismo en Bariloche y su zona de influencia. Seminarios Bariloche en el país: El turismo y sus diferentes aspectos. Programa de Transferencias, Fundación Bariloche. Documento recuperado en la Biblioteca de Fundación Bariloche
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, 46, 11-32.
- Fernández Balboa, C. (2008). Parques Nacionales Argentinos: La naturaleza que supimos conseguir. Recuperado de: <http://www.ilam.org/viejo/ILAMDOC/ParquesArg.pdf>
- Ferrero, B. y Pyke, L. (2015). Naturaleza y Frontera: El Parque Nacional Iguazú y el proceso de consolidación del Estado argentino en la frontera argentino-brasileña (1880-1934). *Sociedad y Discurso*, 28, 135 – 167.
- Figueira, V. (2011). Turismo y visitas a las áreas protegidas. Breve referencia al Portugal Continental. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, Vol. 20, pp. 1214 – 1232
- Flores Ruiz, D. (2009). Competitividad sostenible de los espacios naturales protegidos como destinos turísticos: Un análisis comparativo de los parques naturales Sierra de Aracena y Picos de Aroche y Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas. Tesis doctoral. Universidad de Huelva. Recuperado de: <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/184/b15168554.pdf;jsessionid=6D06F4E694730129BE7B1EFDEB5F6568?sequence=1>
- Floria, P. (2008). La Comisión del paralelo 41° y los límites del “progreso” liberal en los territorios nacionales del sur argentino (1911-1914). *Scripta Nova*, XII (264). Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-264.htm>
- Foladori, G. (2001). Una tipología del pensamiento ambientalista (Cap. VIII). En: *Controversias sobre sustentabilidad: La coevolución sociedad-naturaleza*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas. Recuperado de: <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/foladori-guillermo-controversias-sobre-sustentabilidad-la-coevolucion-sociedad-naturaleza.pdf>
- Fortunato, N. (2005). El territorio y sus representaciones como recurso turístico: Valores fundacionales del concepto de “parque nacional”. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 14, 314-348
- Frutos Mejías L. (1986). Geografía, espacio y poder. *Norba, Revista de historia*, 7, 123-136. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=109814>

- Garayo Urruela, J. (1996). Concepción integrada de la naturaleza y categorías de espacios naturales protegidos. *Lurralde: investigación y espacio*, 19, 215-234.
- (2001). Los espacios naturales protegidos: Entre la conservación y el desarrollo. *Lurralde: investigación y espacio*, 24, 271-293. Recuperado de: <http://www.ingeba.org/lurralde/>
- Gasparri, B. (2016). *Juan Carlos Chebez, el mayor difusor y protector de la naturaleza argentina*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación de Historia Natural Félix de Azara.
- Giudice, L. y Solá, J. (1984). Planes Maestros en Parques Nacionales. Separata especial de la *Revista Ambiente* (43), 49- 55.
- Graña, F. (2005). Todos contra el Estado: Usos y abusos de la “gobernanza”. *Cuaderno Venezolano de Sociología*, 14 (4), 501-529.
- Gudynas, E. (1999). Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina. *Persona y Sociedad*, 13 (1), 101-125.
- (2004). *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Coscoroba ediciones.
- (2011). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. En: Lang, M. y Mokrani, D. (Eds.), *Más allá del desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo y Abya Yala, 21-53
- Gutiérrez, R. e Isuani, F. (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, 317-328.
- Haene, E. (2016). Parques Nacionales: el hacedor conservacionista en su esplendor. En: Gasparri, B. (2016). *Juan Carlos Chebez, el mayor difusor y protector de la naturaleza argentina*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación de Historia Natural Félix de Azara. Pp. 200-277.
- Hernández López, J. y Hernández López, E. (2015). Proteger lo natural, desproteger lo social: Reflexiones de los impactos de la conservación de la naturaleza en México. *Pasos*, 13 (1), 73-88
- Hernández, O. J. y Gómez-Limón, G. J. (2005). *Manual sobre conceptos de uso público en los espacios naturales protegidos*. Madrid: Fundación Fernando González Bernáldez.
- Hurtado de Barrera, J. (2000). *Metodología de la Investigación Holística*. Caracas: Fundación Sypal.
- Hurtado de Barrera, J. (2008). Algunos criterios metodológicos de la investigación. Recuperado de: <http://investigacionholistica.blogspot.com/2008/04/algunos-criterios-metodologicos-de-la.html>

- INCAP (Instituto Nacional de Capacitación Política). (2012). Manual de Formación Política. 1ª ed., Buenos Aires: Ministerio del interior.
- INREDH (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos). (2004). Pueblos Indígenas y Naturaleza en el discurso de la modernidad. Recuperado de: [https://inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6:pueblos-indigenas-y-naturaleza-en-el-discurso-de-la-modernidad&catid=73:ddhh-ecuador&Itemid=144](https://inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6:pueblos-indigenas-y-naturaleza-en-el-discurso-de-la-modernidad&catid=73:ddhh-ecuador&Itemid=144)
- Kuper, D. (2009). Turismo y preservación ambiental: el desarrollo turístico de Península Valdés, Provincia del Chubut. *Pasos*, 7 (1), 85-97.
- Kuper, D., Ramírez, L. y Troncoso, C. (2010). Política Turística y Planificación: ¿De las estrategias centralizadas a las estrategias participativas? *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIV, nº 331 (41). Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-41.htm>
- Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Breviarios, Fondo de Cultura Económica.
- Lara, A. (Comp.). (2008). *100 Años de Turismo Argentino*. Argentina, Buenos Aires: Proia.
- López Alfonsín, M. (2016). *El Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Argentina*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaire.
- López Palomeque, F. (1994). Actividad Turística y Espacio Geográfico en el Umbral del Siglo XXI. *Paper de Turisme*, 14 (15), 37-51.
- Manchiola, J. I. (2004). Pueblos Originarios una Naturaleza sin dueños. Recuperado de: [http://www.ecoportel.net/Temas-Especiales/Pueblos-Indigenas/Pueblos\\_Originarios\\_una\\_Naturaleza\\_sin\\_Duenos](http://www.ecoportel.net/Temas-Especiales/Pueblos-Indigenas/Pueblos_Originarios_una_Naturaleza_sin_Duenos)
- Marinaro, S., Grau, R. y Aráoz, E. (2012). Extensión y originalidad en la creación de parques nacionales en relación a cambios gubernamentales y económicos de la Argentina. *Ecología Austral*, 22: 1-10.
- Marten, G. (2001). Percepciones de la Naturaleza (Cap. 9). *Ecología Humana: Conceptos Básicos para el Desarrollo Sustentable* (Nuñez, D., Trad.). Londres: Earthscan Publications.
- Martin, C. y Chehébar, C. (2001). The national parks of Argentinian Patagonia — management policies for conservation, public use, rural settlements, and indigenous communities, *Journal of the Royal Society of New Zealand*, Vol. 31, Nº 4, pp. 845-864.
- Martín, G. (2010). Es posible financiar las áreas protegidas. Tesis de Maestría en Gestión Ambiental, Universidad Nacional de la Matanza.
- (2012). Informe estadístico sobre la actividad turística en las Áreas Protegidas 2003-2011. Dirección de Aprovechamiento de Recursos, APN.

- (2014). Las 10 Áreas Protegidas más visitadas de la Argentina. Recuperado de: <https://naturalezayrecursos.files.wordpress.com/2015/07/las-10-c3a1reas-protegidas-mas-visitadas-de-argentina.pdf>
- Martínez Torres, R. y Pulido Ramos, G. (Coord.). (2005). *Guía Visual: Parques Nacionales de la Argentina*. Madrid: Organismo Autónomo Parques Nacionales.
- Maurín Álvarez, M. (2008). Las áreas protegidas: un enfoque geográfico. *Ería*, 76, 165-195.
- Méndez, L. (2016). Turismo de elite y turismo social en el “Edén de América”: El Parque Nacional Nahuel Huapi entre 1934 y 1955. *Textos Contextos desde el sur*, N° 4, Vol II (2), 13-30
- Meny, Y., y Thoenig, J. (1992). *Políticas Públicas* (Del Carri, S., Trad.) (1ª ed.). Barcelona, España: Francisco Morata
- Monfort Mir, V. (2000). La política turística: una aproximación. *Cuadernos de Turismo*, 6, 7-27.
- Monjeau, A. et al. (2005). Perfil del área protegida argentina Parque Nacional Nahuel Huapi. Parks Watch. Recuperado de: [http://www.parkswatch.org/parkprofiles/pdf/nhnp\\_spa.pdf](http://www.parkswatch.org/parkprofiles/pdf/nhnp_spa.pdf)
- Monjeau, A. (2007). La naturaleza abierta y sus enemigos. Conferencia en el V Congreso Brasileiro de Áreas Protegidas.
- (2008). La eterna dialéctica entre el atropello y la impericia. Recuperado de: [http://www.theconservationlandtrust.org/esp/conflicts\\_04.htm](http://www.theconservationlandtrust.org/esp/conflicts_04.htm)
- Montañez Gómez, G., Delgado Mahecha, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, VII, (1-2), 120-134.
- Moreno, E. (Comp.). (2009). *Reminiscencias del Perito Moreno*. Buenos Aires: El Elefante Blanco.
- Muñoz Mazón, M. I., Fuentes Moraleda, L. y Fayos-Solá, E. (2012). Turismo como instrumento de desarrollo: Una visión alternativa desde factores humanos, sociales e institucionales. *Pasos*, 10 (5), 437-449.
- Natenzon, C. E. (2000). Áreas protegidas, desarrollo local y territorio. El Parque Nacional Baritú. (Tesis Doctoral Inédita). Universidad de Sevilla, Sevilla. Recuperado de: <https://idus.us.es/handle/11441/24230;jsessionid=9B4D23C8FFB7E670701DF727D93D962B?>
- Natera, N. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documento de Trabajo “Política y Gestión”, 2.
- Navarro Floria, P. (2007). La Comisión de Estudios Hidrológicos en la Patagonia Norte (1911-1914): representaciones territoriales en pugna. XI Jornadas Interescuelas; Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán. Recuperado de: <http://cdsa.academica.org/000-108/870.pdf>

- (2008). El proceso de construcción social de la región de Nahuel Huapi en la práctica simbólica y material de Exequiel Bustillo (1934-1944). *Revista Pilquen*, Año XI (9).
- Navarro Floria, P. y Vejsberg, L. (2009). El Proyecto Turístico Barilochense antes de Bustillo: Entre la Prehistoria del Parque Nacional Nahuel Huapi y el desarrollo local. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 18, 414-433.
- Núñez, P. (2014). La región del Nahuel Huapi en el último siglo: Tensiones en un espacio de frontera. *Pilquen*, 17 (1).
- Núñez, P. (2018). Marcas y atractivos en una provincia imaginada, Río Negro, Argentina, 1958-1976. *Revista Sol*, 22 (1), 1-24. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.19137/qs.v22i1.1208>
- Núñez, P. y López, S. (2016). Desigualdades regionales en planificaciones d desarrollistas. Una revisión del proceso de territorialización de Río Negro 1958–1976. *Revista de Geografía Norte Grande*, 63, 121–144
- Núñez, P. y Vejsbjerg, L. (2010). El turismo, entre la actividad económica y el derecho social: El Parque Nacional Nahuel Huapi, Argentina, 1934-1955. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 19, 930-945
- Núñez, P., Matossian, B. y Vejsbjerg, L. (2012). Patagonia, de margen exótico a periferia turística. Una mirada sobre un área natural protegida de frontera. *Pasos*, 10 (1), 47-59.
- Olcina Cantos, J. (1996). La Geografía hoy, reflexiones sobre el pensamiento geográfico, la región y la docencia de la geografía. *Investigaciones geográficas*, 16, 93-114.
- Ortega Valcárcel, J. (1998). El patrimonio territorial como recurso cultural y económico. *Ciudades*, 4, 33-48.
- Otero, A. (2000). Los espacios de montaña como espacios turísticos: Una aproximación teórica de los espacios de montaña como espacios turísticos. *Realidad, Enigmas y Soluciones en Turismo*, CONDET, Año I, (I).
- Oteros Rozas, E. (2006). El ser humano y la naturaleza: historia de un divorcio. Recuperado de: <http://www.somosbacteriasyvirus.com/divorcio.pdf>
- Pérez Cebada, D. (2000). Naturaleza y sociedad en perspectiva histórica: la historia ambiental americana. *Historia Agraria*, 22, 207-227
- Pérez, M. I. (2006). El trabajo de campo en los estudios geográficos y turísticos. *Párrafos geográficos*, Vol. 5, N° 2, pp. 110-134. Disponible en: [http://igeopat.org/parrafosgeograficos/images/RevistasPG/2006\\_V5\\_2/6-5.pdf](http://igeopat.org/parrafosgeograficos/images/RevistasPG/2006_V5_2/6-5.pdf)

- Phillips, A. (2003) Un paradigma moderno. En: UICN, Conservación Mundial, Boletín de la UICN (2), pp. 6-7. Recuperado de: [https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/vth\\_iucn\\_es.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/vth_iucn_es.pdf)
- Picone, M. (2011). La problemática del cambio en los proyectos de desarrollo para S.C. de Bariloche (1930-1943). Tesis de Licenciatura, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación. Departamento de Historia, 2011. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/problematika-cambio-proyectos-desarrollo-bariloche.pdf>
- Piglia, M. (2010). De la Dirección de Parques Nacionales, a la Administración General de Parques Nacionales y Turismo: primeras experiencias de una política turística nacional centralizada (1934-1950). V Jornadas de Historia Política “Las Provincias en perspectiva comparada”, UNMDP.
- (2012). En torno a los Parques Nacionales: primeras experiencias de una política turística nacional centralizada en la Argentina (1934-1950). *Pasos*, 10 (1), 61-73. Recuperado de: [http://www.pasosonline.org/Publicados/10112/PS0112\\_05.pdf](http://www.pasosonline.org/Publicados/10112/PS0112_05.pdf)
- Pillet Capdepón, F. (2004). La geografía y las distintas acepciones del espacio geográfico. *Investigaciones Geográficas*, N° 34, pp. 141-154. Recuperado de: <http://publicaciones.ua.es/filespubli/pdf/02134619RD57513938.pdf>
- Prats, L. (1998). El concepto de patrimonio cultural. *Política y Sociedad*, 27, 63-76.
- (2005). Concepto y gestión del patrimonio local. *Cuadernos de Antropología Social*, 21, 17-35.
- Premoli, A.; Aizen, M.; Kitzberger, T. y Raffaele, E. (2005). La Situación Ambiental Argentina 2005 - Ecorregión Bosques Patagónicos, Situación Ambiental de los Bosques Patagónicos. Fundación Vida Silvestre Argentina, Buenos Aires, P. 279-293
- Raffestin, C. (2011). *Por una Geografía del poder* (Velazquez, Y. V., Trad.). México: El Colegio de Michoacán
- Raggio, L., Dagnino Pastore, J. M, y Mey, B. (1970). Proyecto de Ley N°18594 de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales. Servicio de Parques Nacionales, Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano
- Ramos Gorostiza, J. (2002). Un precedente lejano del debate sobre la sostenibilidad: El Movimiento Conservacionista Americano (1890-1920). *ICE Desarrollo Sostenible*, 800, 31-46.
- Rapoport, M., Madrid, E., Musacchio A, y Vicente, R. (2003). *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Macchi.
- Reboratti, C. E. (2000). *Ambiente y sociedad: Conceptos y relaciones*. Buenos Aires: Ariel.

- Reck, G. y Martínez, P. (2010). Áreas protegidas: ¿turismo para la conservación o conservación para el turismo? *Polémika* 5 (1), 86-95.
- Requeni, A. (1998). Francisco P. Moreno: Perito En Argentinidad. En: *Círculo de Legisladores de la Nación Argentina (1998): Vidas, ideas y obras de los legisladores argentinos*, Buenos Aires: Artes Gráficas Yermal, S.R.L.
- Reyes, G. E. (2001). Principales teorías sobre el desarrollo económico y social. *Nómadas*, 4 (2), 125-142.
- Reynaud, A. (1976). El mito de la unidad de la Geografía. *Geo Crítica*, Año I (2). Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/geo2.htm>
- Rosell, M. (2000). *Argentina - Estados Unidos: Acuerdos Bilaterales 1853-2000*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
- Ruiz López, D. y Cadéas Ayala, C. E. (1985). ¿Qué es una política pública? *Revista Jurídica. Universidad Latina de América*. Año V (18). Recuperado de: <http://www.unla.edu.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web>
- Sánchez, A. L. (2002). Mi experiencia de formación como Guardaparque. *Boletín de Interpretación*, 7, pp. 3-4.
- Sánchez, J. E. (1979). Poder y espacio. *Geocrítica*, Año IV, (23).  
(1991). *Espacio, Economía y Sociedad*. Barcelona: Siglo XXI de España Editores.
- Santana Turégano, M. A. (2003). *Formas de desarrollo turístico, redes y situación de empleo: El caso de Maspalomas (Gran Canaria)*. Tesis Doctoral, Departamento de Sociología, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Santos, C. (2009). Discursos sobre el territorio: conservación, desarrollo y participación en torno a un área protegida. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 18 (4), 627-651.
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Oikos-tau.  
(2000). *La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo, Razón y emoción*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Scarzanella, E. (2002). Las bellezas naturales y la nación: Los parques nacionales en Argentina en la primera mitad del siglo XX. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 73, 5- 21
- Schenkel, E. (2017). *Política turística y turismo social: Una perspectiva latinoamericana*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ciccus.
- Schenkel, E. y Almeida García, F. (2015). La política turística y la intervención del Estado: El caso de Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*, 23 (46), 197.

- Schlüter, R. (1994). Costos y beneficios del ecoturismo. El Caso S. C. de Bariloche. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 3(2): 126-152. Recuperado de: <https://www.estudiosenturismo.com.ar/search/PDF/v3n2a3.pdf>
- Schlüter, R. et al. (1997). *Áreas Protegidas y Turismo en Argentina*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos (CIET).
- Schneider, S. y Peyré Tartaruga, I. (2006). Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuada, M. (Org.). *Desarrollo rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio* (pp. 71-102). Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- Schorr, M; Wainer, A. (2017). Preludio: Modelo de acumulación. Una aproximación conceptual. *Unidad Sociológica*, N° 10, Año 3, pp. 6-10.
- Simancas Cruz, M. (2006). Los modelos de uso turístico de las áreas protegidas de Canarias: una propuesta metodológica. *Investigaciones Geográficas* (39), 25-45.
- Tacón, A. y Firmani, C. (2004). *Manual de senderos y uso público*. Valdivia, Chile: CIPMA. Recuperado de: <http://www.bio-nica.info/biblioteca/Tacon2004SenderosUsoPublico.pdf>
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En: Bañon, R., Carrillo, E. *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Toledo, V. (2005). Repensar la conservación: ¿áreas naturales protegidas o estrategia bioregional? *Gaceta ecológica*, 77, 67-83.
- Tolón Becerra, A. y Lastra Bravo, X. (2008). Los Espacios Naturales Protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España. *M+A Revista Electrónica de Medio Ambiente*, 5, 1-25
- Torres Bernier, E. (2004). Del turismo en la política económica a la política económica del turismo. *Quaderns de Política Económica*, 7, 49-71. Recuperado de: <http://www.uv.es/~qpe/revista/num7/torres7.pdf>
- Traetta, M. X. (2004). Limitaciones al Poder de Policía de los Guardaparques en la República Argentina entre 1981 y 2004. Tesis de Grado, Universidad Abierta Interamericana. Recuperado de: <http://imgbiblio.vaneduc.edu.ar/fulltext/files/TC057146.pdf>
- Trentini, F. (2012). Ecología política y conservación: El caso de “co-manejo” del Parque Nacional Nahuel Huapi y el pueblo mapuche. *Revista Pilquen*, Año XIV, N° 15.
- Troncoso, C. y Lois, C. (2004). Política turística y peronismo: Los atractivos turísticos promocionados en Visión de Argentina (1950). *Pasos*, 2 (2), pp. 281-294.

- Ulloa, A. (2009). Concepciones de la naturaleza en la antropología actual. En: Sergio Toledo Prats (coord.) *Ecología y paisaje: Miradas desde Canarias*. España: Fundación Canaria Orotava de Historia de la Ciencia. España, 213-233.
- Uphoff, N. (2005). Analytical Issues in Measuring Empowerment at the Community and Local Levels. En Narayan, D. (Coord.). *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives* (pp. 67–98). Washington: The World Bank.
- Valcárcel, M. (2006). Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo. Documento de investigación. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Valenzuela Rubio, M. (1986). Turismo y Territorio: Ideas para una revisión crítica y constructiva de las prácticas espaciales del Turismo. *Estudios Turísticos*, 90, 47-56.
- Valenzuela, C. y Pyszczyk, L. (2012). La riqueza del objeto de la Geografía como disciplina multiparigmática. *Geografía em Questão*, 5, (2), 75-95
- Vallmitjana, R. (1993). *Turismo Pionero 1900-1965*. Publicación de la serie “Historias de mi Pueblo, San Carlos de Bariloche, edición del autor.
- Varisco, C. (2008). Desarrollo Turístico y Desarrollo Local: La competitividad de los Destinos Turísticos de Sol y Playa. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Universidad de Mar del Plata.
- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno: Teorías y políticas de desarrollo regional. *Investigaciones Regionales*, 11, 183-210. Recuperado de: [https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/30390/desarrollo\\_vazquez\\_IR\\_2007\\_N11.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/30390/desarrollo_vazquez_IR_2007_N11.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Vejsbjerg, L. (2015). Turismo, conservación y políticas públicas en Parques Nacionales de Frontera. *Macroscopia*, Año 5, N°6, 26-33.
- Velasco González, M. (2011). La política turística: Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, 27, 953-969
- Vitale, L. (1983). *Hacia una historia del ambiente en América Latina: De las culturas aborígenes a la crisis ecológica actual*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Wallingre, N. (2011). Retrospectiva del desarrollo del turismo en la República Argentina 1810-2010: Un repaso necesario. *Signos Universitarios*, 30 (46), 109-149.
- Walsh, J.R. (2009). La Política Ambiental Argentina: Pasado, presente y perspectivas para un modelo de desarrollo sustentable. *Síntesis Forense*, 127, 9-12.
- Wiederhold Rotter, A. (inédito). Don Carlos Wiederhold Piwonka y la fundación de la ciudad “San Carlos de Bariloche”: Extracto de los Relatos Escritos del Prof. Alberto Wiederhold Rotter, sobrino de Don Carlos Wiederhold Piwonka. Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Willis, B. (1988). *El Norte de la Patagonia, Tomo I: Naturalezas y Riquezas. Comisión de Estudios Hidrológicos*. Argentina, Buenos Aires: Eudeba

## B. Fuentes Documentales

Administración de Parques Nacionales (APN)

(2001). Plan de Gestión Institucional. Recuperado de: [https://sib.gob.ar/archivos/plan\\_de\\_gestion.pdf](https://sib.gob.ar/archivos/plan_de_gestion.pdf)

(2013). Antecedentes históricos de la APN, Documento N° 2. Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno, Administración de Parques Nacionales. Recuperado de: [https://issuu.com/bibliotecaperitomoreno/docs/documentos\\_de\\_la\\_biblioteca\\_n\\_2](https://issuu.com/bibliotecaperitomoreno/docs/documentos_de_la_biblioteca_n_2)

(2013). Estructuras de la APN, Documento N° 4. Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno, Administración de Parques Nacionales.

(2008). Plan de Contingencia conjunto APN-CAB para búsqueda y rescate de personas en zonas agrestes del Parque y Reserva Nahuel Huapi.

(2015). Informe anual de los visitantes a las Áreas Protegidas -2014-. Dirección de Aprovechamiento de Recursos. Recuperado de: [https://sib.gob.ar/archivos/Informe\\_Anual\\_de\\_VISITANTES\\_2014.pdf](https://sib.gob.ar/archivos/Informe_Anual_de_VISITANTES_2014.pdf)

(1947). Parque Nacional Nahuel Huapi. Recuperado de: [https://www.sib.gov.ar/archivos/Parque\\_Nac\\_Nahuel\\_Huapi\\_1947.pdf](https://www.sib.gov.ar/archivos/Parque_Nac_Nahuel_Huapi_1947.pdf)

(1984a). Seminario – Taller “Políticas de Parques Nacionales”. Bariloche-San Martín de los Andes (abril de 1984). Documento inédito, recuperado en: Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno.

(1984b). Serie del Cincuentenario. Documento inédito, recuperado en: Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno.

(1986). 27ª Sesión de trabajo de la comisión de Parques Nacionales y Áreas protegidas. Bariloche: UICN. Documento inédito, recuperado en: Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno.

(1986). 3 años de Gestión Democrática en los Parques Nacionales. Separata de Revista Ambiente. Documento inédito, recuperado en: Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno.

(1986). Plan de Manejo Parque Nacional Nahuel Huapi. Recuperado en la Biblioteca Central Perito Moreno.

- (1988). Conservación y Desarrollo en los Parques Nacionales: Jerarquización e integración de la Actividad Turística. Documento inédito, recuperado en: Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno.
- (1988). La experiencia Argentina: Red Nacional de Cooperación Técnica. Documento inédito, recuperado en: Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno.
- (2000). Conservación y Manejo del Patrimonio Natural y Cultural. Reporte Institucional Año 2000. Documento inédito, recuperado en: Biblioteca Central y Centro de Documentación
- APN y CFI. (1984). Planificación de Áreas Naturales Protegidas. Documento inédito, recuperado en Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno.
- Auditoría General de la Nación (AGN). (2010). Ficha de informe de Auditoría de Gestión del Plan de Gestión Institucional de la Administración de Parques Nacionales. Recuperado de: [https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/Ficha\\_242\\_2010.pdf](https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/Ficha_242_2010.pdf)
- Club Andino Bariloche (CAB). Estatutos sociales del CAB. Recuperado de: [http://www.clubandino.org/web/wp-content/uploads/2017/09/estatutos\\_sociales\\_cab1.pdf](http://www.clubandino.org/web/wp-content/uploads/2017/09/estatutos_sociales_cab1.pdf)
- Dirección de Parques Nacionales (DPN)
- (1936). Memoria Institucional
- (1937). Memoria Institucional
- (1938). Obra pública cultural y turística realizada en los Parques Nacionales. Material recopilado en la Biblioteca Perito Moreno del Museo de la Patagonia Dr. Francisco P. Moreno
- Memoria del Primer Congreso Internacional de Turismo en la Argentina. Buenos Aires, del 14 al 22 de septiembre de 1957. Organizado por el Touring Club Argentino y con el auspicio del Superior Gobierno Provisional de la Nación.
- Ministerio de Turismo de la Nación (MINTUR).
- (2010). Manual de Producto Senderos de Argentina: Huella Andina. Subsecretaría de Desarrollo Turístico.
- (2014). Evaluación final del préstamo BID 1648/OC-AR. Programa de Mejora de la Competitividad del Sector. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/programa\\_de\\_mejora\\_de\\_la\\_competitividad\\_del\\_sector\\_turismo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/programa_de_mejora_de_la_competitividad_del_sector_turismo.pdf)
- Morello, J.
- (1984a). Lineamientos para una política de Parques Nacionales: Períodos 1984/87. Administración de Parques Nacionales. Documento inédito, recuperado en: Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno.

- (1984b). ¿Qué hacemos con los Parques? Revista Ambiente, N° 43. Recuperado en: Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno.  
Administración General de Parques Nacionales (AGPN).
- (1954). Semana de los Parques Nacionales. Serie de divulgación N° 1, Buenos Aires.  
Administración General de Parques Nacionales y Turismo (AGPNT)
- (1946). Memoria Institucional. Recuperada en Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno.
- (1947). Memoria Institucional. Recuperada en Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno
- (1948). Memoria Institucional. Recuperada en Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno
- (1949). Memoria Institucional. Recuperada en Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno
- Moreno, F. P.
- (1897). Apuntes preliminares sobre una excursión a los territorios del Neuquen, Río Negro, Chubut y Santa Cruz. Transcripción realizada por Daniel Barrios Lamunière, Delegación Regional Patagonia, Administración de Parque Nacionales. Recuperado de: [https://www.sib.gov.ar/archivos/Apuntes\\_Preliminares\\_Sobre\\_Una\\_Excursion\\_A\\_Los\\_Territorios\\_del\\_Neuquen\\_\\_Rio\\_Negro\\_\\_Chubut\\_y\\_Santa\\_Cruz.pdf](https://www.sib.gov.ar/archivos/Apuntes_Preliminares_Sobre_Una_Excursion_A_Los_Territorios_del_Neuquen__Rio_Negro__Chubut_y_Santa_Cruz.pdf)
- (1903). Carta de donación al Ministro de Agricultura, Wenceslao Escalante. En: Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno, Administración de Parques Nacionales. (2013). Antecedentes históricos de la APN, Documento N° 2. Recuperado de: [https://issuu.com/bibliotecaperitomoreno/docs/documentos\\_de\\_la\\_biblioteca\\_n\\_2](https://issuu.com/bibliotecaperitomoreno/docs/documentos_de_la_biblioteca_n_2)
- OMT y PNUMA. (2006). Por un turismo más sostenible: Guía para representantes políticos. Paris.
- ONU, Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). Nuestro Futuro Común. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/105305734/ONU-Informe-Brundtland-Ago-1987-Informe-de-la-Comision-Mundial-sobre-Medio-Ambiente-y-Desarrollo>
- ONU, OMT, UE. (1995). Carta de Turismo Sostenible. I Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, Lanzarote, España.
- Perón, J. D. (1972). Mensaje Ambiental a los Pueblos y Gobiernos del Mundo. Recuperado de: <https://miradaverde.files.wordpress.com/2012/10/doc-juan-domingo-peron-mensaje-ambiental-a-los-pueblos-y-gobe280a6.pdf>

Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones.

(1947). Primer Plan Quinquenal

(1953). Segundo Plan Quinquenal

Presidencia de la Nación (1950). *La Nación Argentina Justa Libre Soberana*. Buenos Aires: Editorial Peuser S.A. Recuperado de: <http://www.peronlibros.com.ar/sites/default/files/pdfs/patriajustasoberana.pdf>

Sauter, A. (1973). *Bariloche y el turismo*. Seminarios Bariloche en el país: El turismo y sus diferentes aspectos. Programa de Transferencias, Fundación Bariloche. Recuperado en: Biblioteca de Fundación Bariloche

Secretaría de Turismo de la Nación (SECTUR). (2005). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS)*.

Servicio Nacional de Parques Nacionales (SNPN). (1979). *Reunión de Intendentes*. Seminario workshop. Documento (inédito) de Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno

Somma, D. (2001). *Que política, que estrategia: Nuestra aproximación a la planificación en áreas protegidas*. Dirección Nacional de Conservación de Áreas Protegidas. Documento inédito, recuperado en Biblioteca Central y Centro de Documentación Perito Francisco P. Moreno.

Tortorelli, L. (1959). *Política de Parques Nacionales*. En: Dirección General de Parques Nacionales, *Anales de Parques Nacionales*, Tomo VIII, 1-12

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)

(1980). *Estrategia mundial para la conservación: La conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo sostenido*. Gland, Suiza: UICN

(1993). *Parks for Life: Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas*. Gland, Switzerland: IUCN.

(2003). *Áreas Protegidas en Latinoamérica de Caracas a Durban: Un vistazo sobre su estado 1992 – 2003 y tendencias futuras*.

UNWTO y The Adventure Travel Trade Association. (2014). *Global Report on Adventure Tourism: AM Reports, volume nine*. Madrid: World Tourism Organization.

XI Reunión Nacional de Turismo, propuesta para una nueva política de comercialización turística. El Calafate, 1980.

### C. Fuentes Normativas

- Decisión Administrativa N°1422, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable: Estructura organizativa-Aprobación. Boletín Oficial, Argentina, 7 de diciembre de 2016.
- Decreto N°1003/2005: Modelo de Contrato de Préstamo N° 1648/OC-AR a suscribirse con el Banco Interamericano de Desarrollo, destinado a financiar parcialmente la ejecución del "Programa de Mejora de la Competitividad del Sector Turismo".
- Decreto N°1455/1987: Reglamento de Guardaparques.
- Decreto N°56/2006: Misión, ámbito de actuación, funciones, atribuciones y obligaciones del Cuerpo de Guardaparques Nacionales.
- Decreto Ley N° 654/1958: Modificación de la Ley 12.103
- Decreto Ley N° 18.594/1970 y Decreto reglamentario N° 637/1970: de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales.
- Decreto Ley N° 7903/1963: Fondos para DNT y la DGPN.
- Decreto N° 175/2000: Intervención de la Administración de Parques Nacionales.
- Decreto N° 2148: Reservas Naturales Estrictas. Boletín Oficial, Argentina, 10 de octubre de 1990.
- Decreto N° 12.380/43: Anexo de la Dirección Nacional de Turismo a la Dirección Nacional de Parques Nacionales.
- Decreto N° 9.504/1945: Ministerio de Obras Públicas. Parques Nacionales funcionará como Administración General de Parques Nacionales y Turismo, con carácter autárquico.
- Decreto-Ley N° 6325/1956: Escisión entre Parques Nacionales y Turismo
- Disposición N° 000153/2010: Intendencia del Parque Nacional Huapi. Aprobación del proyecto Desarrollo e implementación de un sistema estadístico del uso público del Parque Nacional Nahuel Huapi.
- Disposición N° 1415/2016: Intendencia del PNNH. Aprobación del plan de ordenamiento de las áreas de uso libre.
- Disposición N° 936/2008: Intendencia del Parque Nacional Nahuel Huapi – Club Andino Bariloche.
- DNU N° 1584/2010: Feriados Nacionales
- Ley N° 12.103/1934: Ley de Parques Nacionales
- Ley N° 18594/1979 - Decreto reglamentario 637/79. Ley de parques nacionales, monumentos naturales o reservas nacionales.
- Ley N° 19292/1971: Parques Nacionales: Límites de los distintos Parques y Reservas. Boletín Oficial, Argentina, 16 de noviembre de 1971.

Ley N° 22351/1980. Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales. Boletín Oficial, Argentina, 5 de diciembre de 1980.

Ley N° 24702. Monumentos Naturales. Boletín Oficial, Argentina, 17 de octubre de 1996.

Ley N° 25198/1999. Ley de Turismo.

Ley N° 25997/2005: Ley Nacional de Turismo.

Ley Nacional N° 23291/1985: Cesión de tierras a la provincia de Neuquén.

Ley Provincial 1531/1981: Recursos naturales - Estado Nacional - Provincia de Río Negro - donación Reserva Nacional Nahuel Huapi - zona Gutiérrez aceptación.

Ordenanza Municipal N° 1186-CM-2002: Reglamentación de la actividad de los Guías de Turismo.

Ordenanza Municipal N° 2847-CM-2017: Aprobación Reglamento Guías de Turismo.

Ordenanza Municipal N° 542-CM-1995: Implementación del nuevo reglamento de la actividad de los guías de turismo.

Ordenanza Municipal N° 684-CM-1996: Aprobación Convenio de implementación de la credencial y libreta única de guías de turismo.

Ordenanza Municipal N° 91-CM-1992: Reglamentación y fiscalización de la actividad de los guías de turismo.

Ordenanza Municipal N° 1587-CM-2006: Modificación Ordenanza Municipal N° 542-CM-1995

Ordenanza Municipal N° 2620-CM-15. Marco regulatorio Turismo de Aventura.

Resolución Conjunta 16 – E/2017: Ministerio de Modernización y APN: Currícula teórica-práctica del Curso de Habilitación para Guardaparque Asistente.

Resolución Conjunta N° 2/2011 (APN) y N° 102/2011 (Jefatura de Gabinete de Ministros)

Resolución del Directorio de la APN N° 142/2001: Aprobación del Plan de Gestión Institucional

Resolución E 410. APN: Estructura Organizativa- Aprobación. Boletín Oficial, Argentina, 2 de enero de 2017.

Resolución HD N° 012/2004. Área Crítica “Cuencas Ñirihuau y Challhuaco”. APN.

Resolución HD N° 297/2005. Convenio Marco entra Club Andino Bariloche y Administración de Parques Nacionales.

Resolución HD N° 301/2011. Honorable Directorio de la APN. Aprobación de la estructura organizativa correspondiente a las aperturas inferiores del PNNH.

Resolución HD N° 74/2002. Directrices para la zonificación de las áreas protegidas de la APN.

Resolución HD N° 349/15. Reglamento de Guías en Áreas Protegidas Nacionales.

Resolución N° 297/2005. Intendencia del Parque Nacional Nahuel Huapi. Convenio con el Club Andino Bariloche

Resolución N° 835/2005. Intendencia del PNNH. Ordenamiento de área de actividades recreativas y deportivas de montaña de la zona norte del PNNH

Resolución N° 915/2004 Intendencia del PNNH. Ordenamiento de área de actividades recreativas y deportivas de montaña de la zona sur del PNNH

#### **D. Fuentes Virtuales**

[www.aguapatagonicas.com](http://www.aguapatagonicas.com)

[www.atap.org.ar](http://www.atap.org.ar)

[www.atodoturismo.com.ar](http://www.atodoturismo.com.ar)

[www.barilocheturismo.gob.ar](http://www.barilocheturismo.gob.ar)

[www.clubandino.org](http://www.clubandino.org)

[www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar)

[www.interpatagonia.com](http://www.interpatagonia.com)

[www.laangostura.com](http://www.laangostura.com)

[www.nahuelhuapi.gov.ar](http://www.nahuelhuapi.gov.ar)

[www.parquesnacionales.gob.ar](http://www.parquesnacionales.gob.ar)

[www.patagonia.com.ar](http://www.patagonia.com.ar)

[www.senderopatagonia.com.ar](http://www.senderopatagonia.com.ar)

[www.sib.gob.ar](http://www.sib.gob.ar)

[www.tresparques.com.ar](http://www.tresparques.com.ar)

[www.tripadvisor.com.ar](http://www.tripadvisor.com.ar)

[www.turismo.gov.ar/marca-pais](http://www.turismo.gov.ar/marca-pais)

[www2.unwto.org](http://www2.unwto.org)

#### **E. Fuentes Periodísticas**

Diario La Voz Andina (Año 1, 2 de marzo de 1963), San Carlos de Bariloche- RN. Conservar las riquezas naturales, p. 2. Recuperado en: Biblioteca y Archivo Documental del Museo de la Patagonia DR. Francisco P. Moreno.

Diario La Nación (sábado 5 de enero de 1957). El Destino de los Parques Nacionales, p. 4. Recuperado en: Biblioteca y Archivo Documental del Museo de la Patagonia DR. Francisco P. Moreno.

- Diario La Nación (viernes 1 de enero de 1970). Autarquía de los Parques Nacionales. Recuperado en: Biblioteca y Archivo Documental del Museo de la Patagonia DR. Francisco P. Moreno.
- Diario La Prensa (10-10-1964). Celébrose ayer el XXX Aniversario de la Dirección de Parques Nacionales. Recuperado en: Biblioteca y Archivo Documental del Museo de la Patagonia DR. Francisco P. Moreno.
- Diario Río Negro (12 de Marzo, 1989). Profunda interna admiten en Parques Nacionales. Recuperado en: Biblioteca y Archivo Documental del Museo de la Patagonia DR. Francisco P. Moreno.
- Diario La Nación (25 de febrero de 2000). Intervinieron Parques Nacionales. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/6638-intervinieron-parques-nacionales>
- Diario Río Negro (jueves 1 de marzo de 2001). López Alfonsín asumió en Parques Nacionales. Recuperado de: <http://www1.rionegro.com.ar/arch200103/r01g07.html>
- Diario Río Negro (25 de octubre de 2002). Rusak asumió la intendencia del Nahuel Huapi. Recuperado de: <https://www.rionegro.com.ar/rusak-asumio-la-intendencia-del-nahuel-huapi-KBHRN0210251925707/>
- Diario Río Negro (2 de octubre de 1992). Agentes de Turismo quieren entrar a Parques Nacionales. Recuperado en la Biblioteca del Museo de la Patagonia.
- Diario Río Negro (lunes 7 de agosto de 1978). De Estrada refirió actividades comerciales de Parques Nacionales. Recuperado en la Biblioteca del Museo de la Patagonia.
- Diario Río Negro (13 de octubre de 2015). López el cerro regalado. Recuperado de: [https://www.rionegro.com.ar/lopez-el-cerro-regalado-jcrn\\_7966597/](https://www.rionegro.com.ar/lopez-el-cerro-regalado-jcrn_7966597/)
- Diario Río Negro (1 de octubre de 1987). “Sorpresa” por acuerdo entre Massaccesi y Salvatori. Recuperado en la Biblioteca del Museo de la Patagonia.

#### Ecos del Parque

- Salguero, J. (2006). El valor social de los Parques Nacionales. *Ecos del Parque*, Año II, N°3, p. 1
- Salguero, J. (2009). Armonizando la conservación y el desarrollo. *Ecos del Parque*, Año IV, N°9, p.1.
- Salguero, J. (2011). Recuento de una gestión en el Parque Nacional Nahuel Huapi. *Ecos del Parque*, Año VII, N°14, p.1.
- Brosz, T. (2007). Hacia una certificación de calidad turística. *Ecos del Parque*, Año III, N° 6, P. 8.
- Brosz, T. (2008). El Uso Público y la planificación en la Isla Victoria. *Ecos del Parque*, Año IV, N° 7, P. 8.

- Andrade, C. (2010). El rol de los privados en el desarrollo del Parque Nacional Nahuel Huapi. *Ecos del Parque*, Año V, N° 10, p. 5.
- Pozzi, C. (2008). Ciclo de actualización para guías del Parque Nacional Nahuel Huapi. *Ecos del Parque*, Año IV, N° 8, p. 8.
- Calvi, M. (2012). Nuevas medidas para minimizar los riesgos a los que se expone el público en relación a las avalanchas. *Ecos del Parque*, Año VIII, N°15, p. 10.
- Olguín A. y Perticará J. (2011). Derecho de montaña del Parque Nacional Nahuel Huapi. *Ecos del Parque*, Año VI, N° 11, p. 2.
- Margutti, M. L. y Siffredi, S. (2014). Plan de Gestión: La participación como proceso constructivo. *Ecos del Parque*, Año X (19), Julio / diciembre 2014. Parque Nacional Nahuel Huapi - Administración de Parques Nacionales - República Argentina.
- Mujica, D. (2013). Editorial. En: *Ecos del Parque*, Año IX (17). Julio / diciembre 2013. Parque Nacional Nahuel Huapi - Administración de Parques Nacionales - República Argentina.
- Rosso, P. y Siffredi, S. (2017). Editorial. *Ecos del Parque*, Año XII, N° 24, diciembre 2016/Julio 2017.
- Salguero, J. (2006). El valor social de los Parques Nacionales. En: *Ecos del Parque*, Año II (3). Julio / diciembre 2006 - Editor Responsable: División Educación Ambiental - Departamento de Conservación y Educación Ambiental - Parque Nacional Nahuel Huapi - Administración de Parques Nacionales - República Argentina
- Pesatti, P. (2009). Ramos Mejía y los Proyectos de Bailey Willis. Diario Río Negro, martes 13 de enero de 2009. Recuperado de: <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2009/01/13/1231815504231.php>

## **ANEXOS**

## 1. ENTREVISTAS

Las entrevistas representaron en la presente investigación una técnica de gran importancia, como fuente de información, ya que existen muchos datos y sucesos que sólo conocen los participantes de tales experiencias; y también permiten profundizar y /o contrastar información proveniente de fuentes documentales.

Las entrevistas no estructuradas o también llamadas en profundidad, resultaron muy útiles al momento de tener una primera visualización del tema de estudio, como así también para la exploración sobre la situación actual del evento. A las entrevistas semiestructuradas se las consideraron adecuadas para la profundización y la contrastación durante el desarrollo de la investigación.

Como se muestra en la tabla, en la presente investigación se llevaron a cabo cuatro series de entrevistas. Cada una de ellas con un eje temático central y uno o varios informantes clave.

Tópico	Tipo	Informantes
1. Problemáticas actuales del UP del PNNH	Grupal No estructurada	-Personal de la Delegación Técnica Regional Patagonia -Persona encargada del Departamento de Uso Público de la Intendencia de PNNH - Especialistas en el tema
2. Gestión del UP del PNNH	No estructurada	-Directora del Depto. de Uso Público de la Intendencia del PNNH
3. Relación Turismo/ Conservación en el PNNH	Semiestructuradas	Intendente actual y ex Intendentes del PNNH Director del Museo de la Patagonia
4. Desarrollo turístico del PNNH	Semiestructuradas	-Personal de la Intendencia del PNNH, de distintas áreas Guardaparques -Gerente del Club Andino Bariloche (CAB) -Guías de turismo

La primera serie, consistió en entrevistas no estructuradas basadas en el siguiente guión temático:

- I. Sitios actuales y potenciales de uso público del PNNH
- II. Principales sitios en conflicto socio-ambiental producto de la actividad turística
- III. Problemáticas de manejo del uso público percibidas

Pasando a la segunda etapa, se entrevista a la Directora del Departamento de Uso Público del PNNH, con un fin exploratorio, a través del siguiente guión:

- I. Departamento de Uso público (estructura donde se enmarca, organigrama, historia, funciones)
- II. Tareas, acciones y herramientas de la gestión del uso público
- III. Actores principales del desarrollo turístico del Parque

El tercer grupo de entrevistas, se realizarán con el objetivo de profundizar algunos temas y contrastar información recopilada en fuentes documentales. En este caso son entrevistas semiestructuradas, conformadas por preguntas abiertas:

- 1- ¿Cuáles eran los objetivos principales de la APN en el momento de su gestión?
- 2- ¿Cuál era la idea de conservación y desarrollo que prevalecía?
- 3- ¿Cuáles han sido los principales desafíos a enfrentar por parte de la APN en general y del PNNH, en particular, durante su gestión y con qué instrumentos contaban?
- 4- ¿Cuáles fueron los obstáculos para su gestión?
- 5- ¿Cuáles fueron los principales logros alcanzados?
- 6- ¿Qué rol ocupaba el uso público en la Institución y como caracterizaría su planificación y manejo?

El último grupo de entrevistas que se realizaron tuvo como meta el análisis de la evolución del desarrollo turístico del PNNH y los informantes seleccionados son personas que representan a los distintos grupos de actores del uso público del Parque. El cuestionario estuvo conformado por las siguientes preguntas abiertas:

1. ¿Cuáles cree que han sido los principales cambios en el desarrollo turístico del Parque?
2. ¿Qué eventos han marcado los cambios en el desarrollo turístico?
3. ¿Qué grado de involucramiento ha tenido a lo largo del tiempo su grupo en la actividad turística?
4. ¿Cómo ha sido su relación con otros actores del Parque?
5. ¿Cree que ha habido cambios en el manejo del uso público?
6. Reconoce alguna problemáticas que hayan sido producto del turismo en el área?

## 2. PERSONAS ENTREVISTADAS

Aquí se presentan de manera esquemática las entrevistas realizadas en las diferentes etapas metodológicas. Se consignan los nombres y apellidos de cada informante; cargo o función en el que se desempeña actualmente o en la que se desempeñó en el pasado y por lo cual se lo entrevistó; criterio y motivo por el cual se lo convocó a participar, aquí vale aclarar que la selección en todos los casos fue intencional pero el criterio no fue siempre el mismo. Los criterios utilizados fueron los siguientes: *Idoneidad* (conocimiento o experiencia en el tema), *caso especial* (participó en algún hecho de relevancia o tiene un rol importante actualmente), *trayectoria* (estuvo presente o en contacto con el caso de estudio durante mucho tiempo). También muchos de los informantes fueron convocados a partir de la sugerencia de otros entrevistados por su gran experiencia y por disposición para participar, por lo que se podría agregar un cuarto criterio: *conveniencia*, ya que en el caso de los Guardaparques es complejo llegar a ellos porque se encuentran en las seccionales del Parque donde trabajan.

Además se consigna el objetivo de la entrevista, que está asociado a cada etapa metodológica y lo cual determina el tipo de entrevista llevada a cabo. En cada entrevista se tomó registro escrito y en algunas de ellas también se la grabó. Luego se realizó el procesamiento de datos, desgrabando y completando con datos adicionales acerca del contexto y percepciones propias.

Cada entrevista fue considerada en sí misma como una fuente de información, que luego se la incluyó al corpus general de información para ser analizada, contrastada y procesada.

<b>Etapa Metodológica</b>	<b>Persona entrevistada</b>	<b>Función/Cargo</b>	<b>Criterio/motivo</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Tipo de entrevista</b>
<b>Primera Fase:</b> Reconocimiento, exploración y descripción de la problemática	Carlos Beros	Geólogo Especialista en estudios ambientales en la región del PNNH en la Empresa Beha Ambiental.	Idoneidad. Experiencia en estudios de cuencas del Nahuel Huapi	Conocer la percepción acerca de la necesidad de estudios que vinculen lo ambiental y el uso turístico del PNNH	En profundidad. Conversación abierta.
	Adrián Monjeau	Doctor en Cs. Naturales Inv. de Conicet-Fundación Bariloche	Idoneidad. Investigación en APs y Biodiversidad	Conocer la percepción acerca de la necesidad de estudios que vinculen lo ambiental y el uso turístico del PNNH	En profundidad. Conversación abierta.
	Adriana Otero	Doctora en Geografía-Investigadora-Univ. Nacional de	Idoneidad. Experiencia en investigación en planificación y	Conocer la percepción acerca de la necesidad de	En profundidad. Conversación abierta.

		Comahue	sostenibilidad del turismo. Estudios realizados en en el PNNH y la región.	estudios que vinculen lo ambiental y el uso turístico del PNNH	
	Carlos Martín	Biólogo. Director de la Delegación Regional Patagonia de Parques Nacionales	Trayectoria/conveniencia Ha trabajado muchos años en la gestión del PNNH y otras APs.	Conocer y comprender su percepción acerca de los conflictos de uso público en el PNNH y de la necesidad de estudios.	En profundidad. Conversación grupal abierta.
	Claudio Chehebar	Biólogo. Ex Director de la Delegación Regional Patagonia de Parques Nacionales Encargado del área de uso público	Trayectoria/conveniencia Ha trabajado muchos años en la gestión del PNNH y otras APs.	Conocer y comprender su percepción acerca de los conflictos de uso público en el PNNH y de la necesidad de estudios.	Entrevista grupal, en profundidad. Conversación grupal abierta
	Cintia Andrade	Lic. en Turismo Área de Uso Público de la Delegación Regional Patagonia	Idoneidad/conveniencia. Conocimiento técnico acerca del uso público del PNNH. Informante sugerido.	Conocer y comprender su percepción acerca de los conflictos de uso público en el PNNH y de la necesidad de estudios.	Entrevista grupal, en profundidad. Conversación grupal abierta
	Teresa Brosz	Lic. en Turismo Jefa del Departamento de Uso Público del Parque Nacional Nahuel Huapi	Idoneidad Experiencia en la planificación y gestión del uso turístico del PNNH	Conocer y comprender su percepción acerca de los conflictos de uso público en el PNNH y de la necesidad de estudios.	Entrevista grupal, en profundidad. Conversación abierta.
<b>Segunda Fase</b> Reconstrucción de la evolución histórica de la política de Parques Nacionales	Juan Salguero	Biólogo. Ex Guardaparque Ex Intendente del PNNH Ex Jefe de la Dirección Nacional de Conservación y Aprovechamiento de Recursos de APN Ex Director de la	Trayectoria/ Idoneidad/ Caso especial Conocimiento y experiencia en distintas áreas de la gestión de APs y del PNNH	Identificar y comprender los cambios ocurridos en la política de la APN y sus impactos en la gestión del PNNH. Conocer su percepción sobre el	Semi-estructurada en base a un guión previamente establecido.

		Delegación Patagonia		trasfondo de conflictos actuales.	
	Marcelo López Alfonsín	Ex Presidente de la APN	Caso especial. Testigo de una época transicional en la política de Parques Nacionales.	Identificar y comprender los cambios ocurridos en la política de la APN Conocer el funcionamiento interno de la Institución. Profundizar sobre la elaboración del PGI	Semi-estructurada en base a un guión previamente establecido.
	Eduardo Miguel Bessera	Lic. en Historia Museo de la Patagonia Parque Nacional Nahuel Huapi	Idoneidad. Investigaciones sobre la historia local Conocimiento sobre documentos históricos.	Conocer el material existente que documente hechos importantes de la historia de la APN y PNNH	Consulta especializada
<b>Tercera etapa</b> Exploración y explicación de la configuración del desarrollo turístico del PNNH	Berta Sebastián	Guía de turismo Gerente del CAB Ex empleada de Emprotur.	Trayectoria/Caso especial Experiencia en la vinculación CAB-APN	Indagar sobre la vinculación histórica del CAB y APN Conocer su percepción acerca de los conflictos de uso público del PNNH, especialmente en los sitios de montaña	Semi-estructurada en base a un guión previamente establecido.
	Teresa Brosz	Lic. en Turismo Jefa del Departamento de Uso Público del Parque Nacional Nahuel Huapi	Idoneidad Experiencia en la planificación y gestión del uso turístico del PNNH	Conocer y comprender cómo se lleva a cabo la gestión del uso turístico del PNNH.	Semi-estructurada en base a un guión previamente establecido.
	Laura Margutti	Bióloga. Educación Ambiental del PNNH	Idoneidad. Desempeño en distintas áreas de la gestión del Parque. Conocimiento de pobladores del PNNH	Consultar y/o contrastar información existente Conocer la importancia de la comunicación y educación ambiental en el UT del PNNH Conocer su percepción	Entrevista grupal, semi-estructurada, en base a un cuestionario previamente establecido.

				acerca de los cambios acaecidos en los últimos años del PNNH	
Sofía Siffredi	Lic. en Comunicación Ambiental del PNNH	Idoneidad A cargo de la comunicación interna y externa del PNNH		Conocer la importancia de la comunicación y educación ambiental en el UT del PNNH	Entrevista grupal, semi-estructurada, en base a un cuestionario previamente establecido.
Olga Mamani	Guardaparque jubilada	Trayectoria Caso especial de 28 años de Guardaparque Primera promoción de Guardaparques mujeres.		Detectar cambios en el rol de los GP, (instrumentos utilizados, relación con otros actores), causas y consecuencias.	Semi-estructurada en base a un guión previamente establecido.
Ana Petroff	Guía de Turismo del PNNH Representante de la Asociación de Guías de Turismo	Trayectoria Idoneidad Conveniencia (sugerida por otro informante) Experiencia en distintas áreas del turismo local		Detectar cambios en el rol de los GT (formación, relación con Parques, turistas, modalidad), causas y consecuencias.	Semi-estructurada en base a un guión previamente establecido.
Milena Razinger	Guía de Turismo del PNNH	Trayectoria Idoneidad Conveniencia (sugerida por otro informante) Experiencia en distintas áreas del turismo local		Detectar cambios en el rol de los GT (formación, relación con Parques, turistas, modalidad), causas y consecuencias.	Semi-estructurada en base a un guión previamente establecido.
Ramiro Calvo	Guía de alta montaña, Presidente de la Asociación Argentina de Guías de Montaña (AAGM)	Trayectoria Idoneidad Experiencia en actividades de montaña Partícipe de la vinculación entre CAB-AAGM-Intendencia del PNNH		Detectar cambios en el rol de los GT (formación, relación con Parques, turistas, modalidad), causas y consecuencias.	Semi-estructurada en base a un guión previamente establecido
Alejandro Beletzky	Guardaparque jubilado.	Caso especial. Lucha por los derechos de los Guardaparques		Detectar cambios en el rol de los GT (formación,	Semi-estructurada en base a un guión previamente

			Denunciante de casos de corrupción en la APN.	relación con Parques, turistas, modalidad), causas y consecuencias.	establecido
	Pablo Agnone	Guardaparque Jefe de zona Sur del PNNH	Idoneidad Conveniencia (sugerido por otro informante)	Detectar cambios en el rol de los GP, (instrumentos utilizados, relación con otros actores), causas y consecuencias.	Semi-estructurada en base a un guión previamente establecido
	Cindy González Camageo	Técnica y Lic. en Turismo. Guía idónea del PNNH	Idoneidad Trayectoria Trabajó en la Sec. de Turismo de Bariloche. Ex miembro del Colegio de Profesionales en Turismo Conformó la Comisión Mixta (Parques Nacionales, Colegio de Guías y Secretaría Municipal).	Detectar cambios en el rol de los GT (formación, relación con Parques, turistas, modalidad), causas y consecuencias.	Semi-estructurada en base a un guión previamente establecido

### 3. OBSERVACIÓN DIRECTA E INDIRECTA

La observación se utilizó como una técnica complementaria, al análisis documental y a las entrevistas realizadas. Fueron llevadas a cabo en distintos momentos de la fase 1 y 3 de la investigación. En el presente anexo se exponen los detalles de las observaciones, directas e indirectas llevadas a cabo. Respecto a las primeras, el objetivo general de todas las salidas de campo, fue comprender el uso turístico actual de manera integral del PNNH, para lo cual era necesario: contrastar la información obtenida de otras fuentes con la observación directa; aclarar algunos aspectos del objeto de estudio y obtener una percepción integral del mismo mediante el contacto directo. La selección de los sitios estuvo determinada por la identificación de sitios clave a partir del análisis de las fuentes de información anteriores, y condicionada por las posibilidades reales de acceder a los sitios. En su mayoría coinciden con aquellas áreas de mayor uso turístico del PNNH en época estival.

En cada una de las observaciones participantes, se realizaron notas de campo, donde se registraron de forma no estructurada las descripciones detalladas de cada aspecto a observar, definido previamente, y todas aquellas conductas, hechos y percepciones consideradas relevantes.

En la tabla siguiente se presentan las distintas salidas de campo realizadas:

<b>Sitio /Área</b>	<b>Detalles de la salida de campo</b>	<b>Aspectos observados</b>	<b>Etapas de investigación</b>
<b>Refugio Frey Área Cerro Catedral</b>	Noviembre de 2014. Inicio por la picada del Cerro Catedral. Guiada por el Biólogo Adrián Monjeau Permanencia en el sitio: dos días con pernocte de una noche.	Instalaciones e infraestructura: cantidad, estado y calidad. Cartelería informativa Presencia de concesionarios y/o permisionarios: comodidades, prestaciones, modo de funcionamiento, trato, control.	Exploratoria (fase 1): detección de conflictos de uso público.  Descriptiva (fase 3): Comprensión y descripción del estado actual del uso turístico de PNNH  Explicativa (fase 3): Confirmación de la existencia del desarrollo turístico abierto actual.
<b>Camping Ragintuco Zona norte</b>	Enero de 2015 Salida diurna Duración: 4 horas.	Cantidad y tipo de visitantes Comportamiento y actividades realizadas por los visitantes.	
<b>Camping La Querencia Zona Sur – Área Mascardi</b>	Enero 2015 Febrero 2016 Marzo 2017 Acampe por 2/3 días	Presencia de Guardaparques. Impactos perceptibles de la actividad turística recreativa	
<b>Camping Los Rápidos- Zona Sur- Área Mascardi</b>	Enero 2017 Pernocte de una noche		
<b>Camping Lago Steffen- Zona Sur</b>	Enero 2018 Pernocte de 2 noches		
<b>Camping La Pasarela del Manso Zona Sur Área Río Manso</b>	Marzo 2016 Pernocte de una noche		
<b>Península Quetrihué Zona Norte Parque Nacional</b>	Octubre 2016 Caminata ida y vuelta por el sendero.		

<b>Arrayanes</b>			
<b>Circuito 7 Lagos Zona Norte</b>	Mayo 2015 Recorrido en auto con paradas en los diferentes lagos.		
<b>Playas Lago Nahuel Huapi Lago Gutiérrez Lago Guillermo Lago Mascardi</b>	Temporadas de verano 2014-2015-2016-2017		

Además de las salidas de campo expuestas en la tabla se presenciaron dos eventos, a modo de observación indirecta, referidas a la planificación y gestión del PNNH. El primero de ellos fue uno de los talleres de elaboración del Plan de Gestión del PNNH, al cual se había solicitado permiso para asistir con el objetivo de conocer e interpretar la modalidad que estaba siendo utilizada. Por otro lado, se participó de la Mesa redonda de debate sobre "Los Parques Nacionales de Patagonia Norte: perspectivas y desafíos", conformada por Claudio Chehébar, Director de la Dirección Regional Patagonia Norte de la Administración de Parques Nacionales, junto a otros integrantes de la APN.

Ambos tuvieron como finalidad descubrir aspectos de la gestión del uso turístico del PNNH e identificar posibles conflictos discursivos existentes.