

El desarrollo de destinos turísticos a partir de áreas naturales protegidas en Argentina: un análisis territorial de las políticas de valorización turística

The development of tourist destinations from natural protected areas in Argentina: a territorial analysis of tourism valorization policies

Erica Schenkel

Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Técnicas (CONICET) //
Universidad Nacional del Sur, Argentina
erica.schenkel@uns.edu.ar
<https://orcid.org/0000-0002-5456-2119>

Fecha de recepción: 2 de setiembre del 2022

Fecha de aceptación: 31 de octubre del 2022

Cómo citar:

Schenkel, Erica. 2024. El desarrollo de destinos turísticos a partir de áreas naturales protegidas en Argentina: un análisis territorial de las políticas de valorización turística. *Revista Reflexiones*. 103 (1). DOI 10.15517/rr.v103i1.52319

Resumen

Introducción: La política de valorización turística de la naturaleza preservada adquiere gran relevancia en Argentina en las últimas décadas, de modo que el posicionamiento externo del país en el mercado turístico global comienza a articularse a partir de la calidad y diversidad de sus áreas naturales protegidas. Sin embargo, no todas las unidades de conservación han despertado el mismo interés de los gobiernos al momento de implementar dichas estrategias.

Objetivo: el estudio pretende analizar el rol que asumen las áreas naturales protegidas en la política turística desde la diversidad y complejidad que estas comprenden. Lo anterior exige ir más allá de la política institucionalizada, para así profundizar en el impacto diferencial que adquiere en cada lugar una vez implementada.

Metodología: dada la naturaleza mixta del estudio, se destacan, entre las técnicas de investigación, el análisis del corpus documental, la observación y la aplicación de entrevistas en profundidad a actores clave que intervienen en el proceso. Para el análisis, se recurrió al análisis de políticas públicas, como enfoque teórico-metodológico, el cual propone contrastar lo formulado con lo implementado, para finalmente aproximar evaluaciones.

Resultados: los resultados evidencian que los criterios de diversidad y equidad que conducen la estrategia de promoción (para posicionar al país en el mercado global a partir de su amplia

biodiversidad de ambientes), no se aplican en la política de valorización turística, que concentra la provisión de obras y servicios en las áreas protegidas consolidadas, reconocidas internacionalmente por sus paisajes monumentales y bellezas escénicas.

Conclusiones: Se comprueba que la política de valorización turística, lejos de conducir a desarrollos turísticos más equitativos y descentralizados como se había propuesto, implicó una consolidación del sistema turístico vigente.

Palabras clave: Política turística, Turismo de naturaleza, Naturaleza preservada, Destinos naturales, Análisis de políticas.

Abstract

Introduction: The research has shown the relevance that acquires the tourism appreciation policy of the preserved nature in Argentina, in the sense that the external positioning of the country in the global tourism market starts to articulate from the quality and diversity of its protected areas. However, not all the conservation units attracted the same interest from the government at the time to implement the appreciation policies

Objective: The study's aim is to analyze the role that is assumed by natural protected areas in the tourism instrumented policy from the diversity and complexity that they cover. This needs to go beyond the institutionalized policy in order to deepen the differential impact that acquires in each place once it is implemented.

Methodology: Given the mixed nature of this study, corpus documental analysis, observation, and application of general interviews to key actors who participate in the process are remarked for the studio we resorted to the public policies analysis as a methodologic theoretical approach that proposes to contrast what is formulated with what is implemented, to finally approximate evaluations.

Results: it is evidenced that diversity and equity criteria that lead to a promotion strategy (in order to set the country in the global market from the wide biodiversity of environments) are not applied in the tourism valorization policy, that concentrates the provision of infrastructure and tourism services in the traditional parks internationally acknowledged for their monumental landscapes and scenic beauties.

Conclusions: The study proves that the tourism valuation policy far from conducting more equitable and decentralized tourism developments as it had been proposed caused a consolidation of the current tourism system. Moreover, in the conclusions, associated tensions and risks to such activation processes are identified.

Keywords: Tourism policy, Nature tourism, Tourism appreciation, Natural destinations, Policy analysis.

Introducción

Con la sanción de la Ley 25997/05, el turismo fue institucionalizado como una actividad socioeconómica prioritaria para el Estado argentino. En un contexto que seguía marcado por la crisis del 2001, el sector se incorporaba a la estrategia de desarrollo nacional con el propósito de fortalecer el crecimiento económico y el superávit comercial, ante una balanza internacional altamente deficitaria (Presidencia de la Nación 2003; Jefatura de Gabinete de Ministros 2005). Para ello, la nueva normativa destaca la necesidad de promover el turismo receptivo (internacional) como una actividad de exportación no tradicional, de impacto multisectorial y crea herramientas para su fortalecimiento, entre las que destaca el Instituto Nacional de Promoción Turística – INPROTUR, abocado a fortalecer al país como destino internacional. Esto último contemplaba la evaluación de la oferta existente y su adecuación a las nuevas tendencias del mercado, de forma mayoritaria a aquel de carácter externo.

Con este objetivo, la Administración Nacional de Turismo¹ inició una estrategia de ordenamiento territorial que fue definida por el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, PFETS, un instrumento de planificación participativa que también fue creado por la nueva normativa. Desde entonces, la Secretaría de Turismo (SECTUR), como autoridad política, y el INPROTUR, como ente técnico, coordinan la valorización turística de diferentes componentes locales, los cuales actúan como ejes articuladores del posicionamiento de Argentina en el exterior. Activando recursos de distinto orden, ambos organismos pretenden convertir al país en el principal destino de Latinoamérica, mediante desarrollos turísticos equilibrados y respetuosos del ambiente e identidad de sus habitantes (PFETS 2005, 2011, 2014; INPROTUR 2010).

En este andamiaje de la Argentina Turística, las áreas naturales protegidas (ANP's) asumen un claro protagonismo (PFETS 2005, 2011, 2014; Plan Estratégico para el Desarrollo Endógeno Territorial 2016). El interés de una parte de la sociedad por la búsqueda de lugares prístinos, respetuosos con las comunidades y su ambiente, ha posicionado a la naturaleza preservada como atractivo prioritario en la definición del mapa turístico nacional (Bertoncello y Troncoso 2018). Estas nuevas motivaciones, en cierta medida, se dieron como consecuencia de la consolidación de los turismos de nicho (Novelli 2005), con ofertas segmentadas, que surgen asociados a los cambios acontecidos en las formas de producción y consumo del capitalismo posfordista (Cordero Ulate 2006; Garavito González 2021). Lo anterior está muy presente en Argentina y, en particular, en el contexto de la post-crisis del

¹ Desde la sanción de la ley 25.997/05, la Administración Nacional de Turismo adquiere distintos rangos: hasta el año 2010 funcionó como Secretaria de Turismo - SECTUR; entre 2010 a 2018, fue jerarquizada a Ministerio de Turismo-MINTUR; de 2018 a 2019, volvió a ser Secretaria; y desde 2019 a la actualidad, adquiere nuevamente rango ministerial, pero esta vez asociada al área de deportes, constituyendo el Ministerio de Turismo y Deportes.

2001, cuando el aumento del turismo receptivo, y sobre todo aquel procedente de mercados de alto gasto, quedó asociado a las áreas naturales protegidas (Schenkel y Bertoncetto, 2022).

Dicha política de valorización, lejos de haberse interrumpido con los cambios de gobierno –en diciembre de los años 2015 y 2019–, se ha consolidado, y se tradujo así, en la generación de nuevas estrategias destinadas al aprovechamiento turístico de la naturaleza preservada. Estas acciones comprendieron una extensión de la superficie conservada (en el marco del creciente interés por la preservación) y la provisión de obras turísticas y de apoyo a fin de otorgarles accesibilidad, equipamiento y servicios para la atención de visitantes. Para ello, fue necesaria la implementación de diferentes programas de inversión turística, los cuales articularon tanto recursos presupuestarios, como inversiones privadas y créditos internacionales. Dichas acciones centralizaron la mayoría de los recursos afectados a Turismo a lo largo de estos más de quince años (ONP 2005-2022).

En este marco, es importante analizar el rol que asumen las ANP's en la política turística implementada desde la diversidad y complejidad que estas comprenden. Lo anterior exige avanzar más allá de la estrategia de intervención general que se formula en un órgano de gobierno, para detenerse en el aspecto diferencial que esta adquiere en cada lugar una vez implementada (Soja 1993).

Desde esta perspectiva, el estudio analiza la localización de los procesos de puesta en valor de las áreas naturales que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, haciendo hincapié en las 35 AP's que se encuentran abiertas al público bajo la jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales (APN). Tomando a estas áreas naturales como referentes empíricos, el estudio pone a prueba los supuestos teóricos que se exponen desde un comienzo en este apartado introductorio y se retoman en el marco de referencia.

Para ello, se lleva a cabo un trabajo de sistematización y análisis de las principales intervenciones que impulsa el Estado en el área. Esto permitió caracterizar la política de valorización y, luego, configurar lineamientos explicativos en torno a la estrategia desplegada y los resultados obtenidos, identificando áreas geográficas y lugares “ganadores” y “perdedores”. Dicha evidencia se presenta sintetizada en tablas de doble entrada, gráficos y cartografía específica.

Como técnicas de investigación, se destaca el análisis de documentos de tipo: normativos (leyes, decretos y resoluciones); manifestaciones oficiales (presupuestos nacionales, Registro de Prestadores Turísticos en Áreas Protegidas); estadísticas (Compendio de la Organización Mundial del Turismo y Encuesta de Turismo Internacional del INDEC); y programas y planes específicos de la Administración Nacional de Turismo (hoy Ministerio de Turismo y Deportes) y la Administración de Parques Nacionales. El análisis documental se complementa con la realización de entrevistas a diferentes actores clave que formaron parte del cuerpo de autoridades, o siguen haciéndolo, como personal de la Administración Nacional de Turismo, en las áreas de Créditos Internacionales, Desarrollo de la Oferta y Calidad; el INPROTUR, en la Dirección y/o Secretaría Ejecutiva; y en la Administración de Parques Nacionales, en la Dirección de Uso Público y Guardaparques.

Política de valorización turística y desarrollo de lugares de destino

Desde sus orígenes, la actividad turística presenta una continua expansión y diversificación, lo que la convierte en uno de los sectores socio-económicos de mayor envergadura a escala global. Tal crecimiento ha ocasionado un evidente interés de los gobiernos, en sus diferentes niveles administrativos, quienes ven en el turismo una oportunidad de desarrollo (Scott 2011). Ante una economía cada vez más globalizada, la actividad se presenta como una oportunidad para atraer divisas internacionales, generar ingresos y empleo y, así, poder superar situaciones de crisis y estancamiento. Esto sucede, particularmente, en aquellos países denominados en vías de desarrollo, en muchos casos, necesitados de insertarse en el comercio internacional casi exclusivamente a partir de su oferta turística, debido a las escasas posibilidades que ofrecen sus estructuras económicas (Echeverri et al. 2012).

En este marco, los gobiernos intervienen en el sector de forma cada vez más deliberada hasta diseñar políticas públicas específicas, que destinan sus propios recursos, actores y normas a conducir el desarrollo de la actividad (Schenkel 2019).

En principio, se puede afirmar que las políticas turísticas comprenden la acción pública en relación con el turismo, es decir, implican aquello que el gobierno decide hacer o no hacer en relación concreta con el sector (Hall 2010). Este abordaje, que coloca al Estado en el centro del análisis, no desconoce la influencia que ejercen otros actores en el andamiaje de estas políticas y sus productos, desde diversas escalas de intervención (Dredge y Jamal 2015). Entre estos actores, se destaca el propio empresariado-mercado, que es el gran impulsor de la actividad y el principal favorecido con su desarrollo; el sector consumo-turistas, que de acuerdo a sus preferencias condiciona los proceso de activación; la población receptora, que está afectada directamente por el desarrollo de la actividad, aunque suele quedar relegada de los espacios de toma de decisiones; y los grupos de interés, que sin participar directamente influyen en el juego de relaciones, como pueden ser los grupos de inversionistas y cámaras del sector, ambientalistas y sindicatos (Velasco 2004)

Siguiendo esta línea argumental, se entiende por política turística un espacio fragmentado y contradictorio, en el cual, si bien asume la centralidad el Estado – que también se considera un agente heterogéneo² (Oszlak y O'Donnell 1995)-, participan diversos actores públicos y privados, que dinámicamente ocupan un lugar relevante en el proceso de toma de decisiones. Cada uno de estos actores se moviliza según sus intereses, pretendiendo influir, condicionar, bloquear o activar las decisiones públicas, en favor de su propio beneficio. Esto implica asumir determinadas posiciones acerca de ¿qué tipo de desarrollo turístico se desea

² No existe ámbito social ni político perfectamente homogéneo. Los propios Estados intervienen a partir de diversos agentes (estatales) que combinan rasgos formales de la institución con sus propios valores e intereses. Por ello, la definición de una política pública permite inferir la toma de posición predominante del Estado, en el marco de muchas otras (Oszlak y O'donnell 1995).

implementar?, ¿en base a qué propósitos?, ¿para el beneficio de qué sectores de la población?, ¿qué perfil de visitante se prioriza?, ¿qué modalidades, recursos y componentes se activan?, y ¿cuáles quedan excluidos?

En cada una de estas interrogantes, suelen haber diferentes apreciaciones entre los actores debido al interés particular que cada uno representa. Estas posiciones evidencian los efectos redistributivos que toda política pública genera (Dente y Subirats 2014), con grupos sociales y lugares que se verán beneficiados con su desarrollo, y muchos otros que se verán perjudicados, sea por quedar marginados de las ventajas que la política genera o por tener que cargar con sus costos.

Particularmente, las políticas de valorización turística (De Myttenaere y Rozo 2010; Choay 2007), definición de atractividad (Bertoncello 2006), o, en el campo patrimonial, activación patrimonial (Prats 2005), conllevan una determinada distribución de la atractividad en el espacio, concurriendo, por un lado, lugares turísticos legitimados como tales; y por otro, lugares no turísticos, que quedan excluidos de los procesos de valorización y, por ende, fuera de los recursos que se destinen a su desarrollo.

En este proceso de planificación y desarrollo territorial, la política identifica aquellos lugares y componentes culturales y naturales con cierto potencial; facilita su acceso y los hace interesantes y comprensibles, a fin de incrementar su valor turístico y, por tanto, su uso comercial (Decroly 2010). Esto incluye la provisión de infraestructura y equipamiento, como señalización y oficinas de información, instalaciones e intervenciones para la revalorización del entorno con obras de transporte, comunicación y energía. Tales procesos de inversión, que suelen estar conducidos y financiados por el propio Estado, motivan, a su vez, el arribo de actores privados que identifican el valor comercial de dichas áreas y diseñan y proveen los servicios turísticos a través de los cuales se concreta la práctica (Schenkel y Bertoncello 2022). Por medio de este conjunto de acciones, las estrategias de valorización turística configuran sitios preexistentes en lugares de destino (Bertoncello 2006), que sostienen y accionan productos capaces de generar desplazamientos con motivos de ocio. Sin este proceso de puesta en valor, dichos sitios quedarían asociados a su alta potencialidad turística, pero permanecerían inaccesibles, sin servicios, ni instalaciones.

Implementar esta valorización turística del territorio implica priorizar determinadas áreas geográficas o lugares, en función de un abanico de factores económicos, políticos y culturales. Estos factores intervienen y se materializan en el territorio, atraviesan el concepto de potencialidad turística y conducen las políticas de valorización (Cássia Ariza da Cruz 2008). Por ello, abordar la fragmentación que asumen las políticas en el territorio implica reivindicar la particularidad, pero para reconocer en esta las rupturas sociales, políticas y económicas que se activan en el espacio. Esta localización de la política genera evidencia fundamental para aproximar evaluaciones y brindar posibles soluciones para un desarrollo territorial más equitativo (Smith 2015).

El posicionamiento turístico: Argentina Natural y Diversa

La sanción de una Nueva Ley de Turismo (Ley 25.997), en el año 2005, generó el marco institucional que permitió definir y organizar una política de desarrollo turístico que, hasta 2015, fue detallada y ampliada por el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS), un instrumento de planificación participativa que crea la nueva normativa³. Si bien se publicó la última actualización de dicho documento en el año 2014, los sucesivos gobiernos, continuaron con la misma estrategia. Esta integra el turismo a la política de desarrollo nacional, ante las necesidades de impulsar el crecimiento económico y la internacionalización, en el marco de una balanza comercial deficitaria. Dicha estrategia se canaliza con la promoción del turismo receptivo, como una actividad de exportación no tradicional, y la creación de herramientas tendientes a impulsar su crecimiento, entre las que destaca el Instituto de Promoción Turística (INPROTUR), que posiciona al país como destino internacional (Schenkel 2020).

En términos territoriales, los nuevos instrumentos de planificación implicaron una ruptura con el modelo de desarrollo turístico que se venía implementando. Este había originado un territorio altamente desigual, con áreas muy turistificadas y otras totalmente marginadas. Para destacar que *...de persistir tal situación, continuará un crecimiento turístico espontáneo, no planificado y que por tendencias propias del mercado tenderá a concentrarse en sitios con un elevado grado de madurez, en detrimento de otros lugares con relevantes atractivos, pero hasta el momento carentes de oportunidades de desarrollo* (PFETS 2005, 14).

Con base en dichos propósitos, la entonces Secretaría de Turismo (SECTUR), como autoridad política, y el INPROTUR, como ente técnico, comenzaron a coordinar la valorización turística de diferentes componentes locales que actúan como ejes articuladores del posicionamiento de Argentina en el exterior. En este andamiaje de la Argentina Turística, las áreas naturales protegidas asumen un claro protagonismo. El interés de una parte de la sociedad por la búsqueda de lugares prístinos, respetuosos con las comunidades y su ambiente, ha posicionado a la naturaleza preservada como espacio destacado en la definición del mapa turístico nacional, a partir del impulso del turismo de naturaleza (Bertoncello y Troncoso 2018). Cabe señalar que esta categoría turística reúne todas aquellas modalidades cuya práctica se desarrolla centralmente en espacios naturales, destacándose el ecoturismo y el turismo aventura (Ojeda 2013; Büscher y Fletcher 2020; Müller et al. 2021). Integra actividades como senderismo, observación de vida silvestre, navegación, montañismo, safari fotográfico, cabalgata, cicloturismo y mountainbike, adaptadas a diferentes públicos; debido a que, el usuario de turismo de naturaleza, realiza prácticas de alta, baja y moderada exigencia física.

³ En principio el PFETS fija como horizonte de intervención el año 2016 (PFETS, 2005), luego el 2020 (PFETS 2011) y finalmente el 2025 (PFETS 2014).

Para captar este segmento de mercado, la Administración Nacional de Turismo impulsó diferentes instrumentos de intervención pública: los PFETS (2004, 2008, 2015) identificaron a las áreas protegidas como principales atractores del turismo internacional; y, luego, el Plan Estratégico para el Desarrollo Endógeno Territorial del 2016, destacó al país como reservorio de naturaleza del mundo. Asimismo, a partir de 2020, en el contexto de pandemia, se creó por primera vez una dependencia específica, la Dirección de Turismo de Naturaleza, y se impulsó el Programa Ruta Natural (2021), que se constituyó en el operativo territorial que define y guía el ámbito de actuación de la política pública sectorial (2020-2023). En esta etapa, la Argentina Turística pasó a definirse a partir del documento Naturaleza y Ruralidad Consignas para la Internacionalización (INPROTUR 2020), que destaca el potencial de las áreas naturales protegidas como un llamador estratégico, quizás el principal, para incentivar y asegurar la visita a la Argentina por parte de los viajeros internacionales (INPROTUR 2020, 5-6).

De este modo, a lo largo de estos más de quince años, la política de desarrollo turístico quedó concentrada en los espacios naturales y, particularmente, en las áreas de preservación. Como garantes de las 18 ecoregiones que conviven en el país (Altos Andes, Puna, Monte de Sierras y Bolsones, Selva de las Yungas, Chaco Seco, Chaco Húmedo, Delta e Islas del Paraná, Bosques Patagónicos, Campos y Malezales, Espinal, Estepa Patagónica, Esteros del Iberá, Islas del Atlántico Sur, Monte de Llanuras y Mesetas, Pampa, Selva Paranaense, Antártida y Mar Argentino), los Parques Nacionales y las Reservas Naturales se constituyeron en los atractivos ancla que posicionan a la Argentina como uno de los lugares con *...mayor multiplicidad de atractivos naturales y culturales, convirtiéndolo en un destino turístico único y demandado a nivel nacional e internacional* (PFETS 175).

Este creciente reconocimiento de la naturaleza preservada incluyó el impulso de nuevas áreas protegidas. Nótese que, entre los años 2000 y 2020, se crearon casi la misma cantidad de áreas que las acumuladas desde 1934, año de fundación del Parque Nacional del Sud, primero en crearse en Argentina y en toda América Latina. Este crecimiento se aceleró a partir del año 2005, con la sanción de la Nueva Ley de Turismo. Desde entonces y hasta el 2021, se sumaron 23 unidades de conservación, para alcanzar un total de 55 Áreas protegidas Nacionales (SIFAP 2021). Estas integran: 36 Parques Nacionales – PN; 12 Reservas (1 Natural, 8 de Defensa, 1 Educativa, 1 Estricta, 1 Silvestre); 3 Parques Interjurisdiccionales Marinos – PIM (que tienen una gestión compartida con las provincias); 2 Reservas Nacionales; 1 Monumento Natural; y 3 Áreas Marinas Protegidas – AMP, creadas en el marco del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas – SNAMP, en el año 2016.

A diferencia de lo que sucedió con las primeras declaratorias, la creación de estas áreas se fundamentó en el discurso de conservación de biodiversidad, que ya no prioriza los paisajes de cualidades superlativas (Bertoncello y Troncoso 2020), sino el carácter prístino o no transformado por la acción humana. Esta manera de resignificar la preservación conduce a la necesidad de conservar una porción significativa de todos los ambientes presentes en el territorio, pues se comienza a considerar el valor científico de la conservación de la flora y

fauna (Caruso 2015). Esto explica que la mayoría de las áreas creadas en esta etapa se ubiquen en ecorregiones que, hasta el momento, tenían nula y/o escasa representación, haciendo prevalecer el criterio de representatividad biogeográfica.

Lo anterior también definió el posicionamiento de la oferta. La Argentina Turística priorizó el desarrollo de nuevos destinos que representen la diversidad de ambientes (PTETS 2005, 2011, 2015). Esto implicó contemplar en el mapa turístico espacios prístinos, como paisajes de tipología desértica, de dominio de pastizales secos o húmedos, con menor monumentalidad escénica, pero con una gran vocación turística; destacándose, entre ellos, las áreas protegidas. Para afirmar que: *estas zonas aparentemente vacías han resultado de gran interés potencial (...) como áreas testimoniales de grandes valores de biodiversidad: los Parques Nacionales de la llanura chaqueña, las grandes llanuras pampeanas y, finalmente, el gran escalonamiento de la meseta patagónica coincidente con valles fluviales* (PFETS 2005, 48).

Las áreas protegidas como destinos naturales

En Argentina, las áreas de preservación integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), gestionado por la Administración de Parques Nacionales (APN) mediante la Ley 22.351/80. Este organismo, que había surgido abocado a una estrategia de mera conservación, se ha aggiornato a las nuevas necesidades que configuró el Estado en la materia. Hoy, la política de áreas protegidas integra tanto las funciones de conservación como las de manejo de los actores vinculados, en pos de impulsar acciones de desarrollo sustentable que beneficien a la comunidad. Esto aparece en línea con la propia Ley 22.351, que formaliza el uso público de las áreas protegidas con el objetivo de garantizar su disfrute para actuales y futuras generaciones.

En este marco, la Administración de Parques, a partir de la Dirección de Uso Público, conduce la explotación turística de las áreas protegidas, con el propósito de garantizar su disfrute a partir de valores de conservación (APN 2022). Para ello, destina una parte de la superficie preservada a la creación de senderos de trekking y centros de visitación, en donde los guardaparques realizan la recepción y asesoramiento del visitante y, a su vez, registra los ingresos y salidas, de acuerdo con la carga diaria habilitada que garantiza un bajo impacto ambiental (Aves Argentina y Sectur 2019). Los demás servicios quedan a cargo de guías y prestadores privados, que deben tramitar las autorizaciones ante la APN. Esto se materializa con habilitaciones, en el caso de guías, o permisos, para demás prestadores, que, de acuerdo con el monto del emprendimiento, exigen un proceso de licitación para obtener la concesión (Resolución ANP 240/11). Estas autorizaciones permiten el comercio de servicios turísticos dentro de las áreas protegidas, como circuitos guiados, excursiones, gastronomía y alojamiento, entre muchas y diversas variantes en función del proyecto de conservación de cada área.

La evolución de estas habilitaciones y permisos pone de manifiesto el crecimiento que tuvo la política de apertura con la sanción de la Ley 25.997. En el año 2003, habían

registradas 384 prestaciones (concesiones más permisos), para llegar a 820 en 2021. Estas incluyen: servicios de alojamiento y gastronomía, excursiones de trekking, lacustres, vehiculares, de buceo, de rafting, de bicicleta, de observación de aves, campamentos, venta de artículos y proveedurías, playas de estacionamiento, viveros, trenes turísticos, espacios deportivos, estancias turísticas, servicios de enseñanza de actividades náuticas y alquiler de kayaks, botes y bicicletas. Este crecimiento también se dio con la cantidad de guías habilitados, que pasó de los 1.782 en 2006, a 2.887 en 2010, y 3.651 en 2021 (APN 2021). En este grupo se incluye: guiada en excursiones lacustres, de rafting, de caza deportiva, de observador de aves, de cabalgatas, de montaña, de trekking, de bicicleta, de caballo y pesca, intercultural mapuche y guías locales; así como fotógrafos y operadores (prestadores de fotografía o video o fotógrafos y operadores de video profesionales).

Paralelamente a la labor realizada por la APN, la Administración de Turismo llevó a cabo la ejecución de inversiones turísticas en áreas naturales protegidas. Estas acciones contemplaron el desarrollo de infraestructura y equipamiento en pos de generar un aumento en la cantidad de visitantes y un mayor interés social en estas áreas y, como consecuencia, un incremento en la cantidad de superficie a conservar. Entre las mismas, aparecen la provisión de la señalización y centros de información, así como instalaciones (sanitarios, puertos, muelles, miradores, refugios, observatorios), intervenciones para la revalorización del entorno (rutas escénicas, circuitos interpretativos, paseos costeros, ecosondas y bicisendas), inversiones de apoyo, como las realizaciones en transporte (redes viales, aéreas, ferroviarias y marítimas), comunicación, sanidad (agua, desagües, residuos, salud) y energía (red eléctrica y combustible). Sin este proceso de puesta en valor, la naturaleza preservada quedaría asociada solo a su alta potencialidad turística, para permanecer inaccesible, sin servicios, ni instalaciones.

Esta canalización de inversiones hizo que las AP's protagonicen la afectación de recursos a lo largo del periodo, tanto en términos presupuestarios como de inversiones y créditos. Entre estos últimos, los préstamos del Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) articularon tres programas: entre 2005-2013, Mejora de la Competitividad del Sector Turismo en Áreas Piloto (BID 1648/OC-AR); entre 2007-2017, Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en municipios turísticos colindantes a las Áreas Protegidas (BID 1868/OC-AR); y, finalmente, desde el 2012 hasta la actualidad, Desarrollo de Nuevos Corredores Turísticos" (BID 2606/OC-AR) (Tabla 1). Estos créditos externos evidencian la trascendencia que asumen las unidades de conservación en el desarrollo de la oferta turística: no solo representan la mayoría de los recursos asignados, sino que implica la primera vez que Turismo recibe fondos externos de ejecución propia. Esto exigió, incluso, la creación de una dependencia específica dentro del organismo, denominada Unidad Ejecutora de Préstamos Internacionales (UEPI).

Merece destacarse que, además de los créditos internacionales, la cartera de Turismo articuló otros programas de inversiones (Programa de Fortalecimiento a Destinos Emergentes - PROFODE, Red de Incubadoras de Empresas Turísticas, Fonapyme, Línea 400 – Sector

Turismo), donde también se priorizó la intervención en áreas protegidas, a fin de otorgarles mayor accesibilidad y la consolidación de una oferta turística (informante clave, entrevista realizada en 2018, datos inéditos)⁴. Particularmente, se buscó contrarrestar cuestiones de infraestructura e institucionales que dificultaban o impedían el uso turístico de dichas áreas.

Tabla 1. Inversiones en Áreas Protegidas a partir de créditos del BID

Programa	Objetivo	Áreas de actuación
Mejora de la Competitividad del Sector Turístico en Áreas Piloto	Apoyar el aprovechamiento turístico del Corredor Los Lagos y Corredor Iguazú a fin de incrementar los arribos internacionales	A) Valorización turística de atracciones públicas. B) Diseño y promoción de corredores C) Fortalecimiento de la administración turística nacional
Gestión Integral de Residuos Sólidos en Municipios colindantes a Áreas Protegidas	Mejorar destinos turísticos colindantes a áreas protegidas del Sistema Federal y los Parques Nacionales.	A) Gestión de residuos sólidos urbanos B) Recuperación de áreas degradadas
Desarrollo de Nuevos Corredores Turísticos	Optimizar el aprovechamiento turístico de áreas protegidas y destinos asociados	A) Apoyo a productos turísticos B) Fortalecimiento institucional C) Gestión ambiental

Fuente: Elaboración propia basado en PFETS (2005, 2011, 2015)

Desarrollo turístico desigual de áreas protegidas en Argentina

Las autoridades de la UEPI destacan que las inversiones realizadas permitieron utilizar las áreas protegidas como un elemento de atracción turística y, por medio de esto, aumentar la conciencia ambiental. En este sentido, destacan que, en la actualidad, todas las AP's que reciben visitantes cuentan con estructuras de atención y gestión del turismo, que sus principales portadas de acceso brindan buena información, con personal capacitado y que, pese a la estacionalidad de la actividad, permanecen abiertas todo el año, con las instalaciones y equipamiento necesario, dada la importancia promocional del servicio y el impacto positivo que proveen (PFETS 2015).

Sin embargo, cuando se analiza la unidad de conservación en que se localizan las estrategias de valorización se observa un despliegue desigual. La provisión de prestaciones, instalaciones y obras aparece centralizada en determinadas áreas, mientras que la mayoría continúa ofreciendo servicios mínimos o, en algunos casos, permanecen inaccesibles; esto coincide con el registro de visitas, que presenta una gran heterogeneidad de acuerdo AP's, especialmente en términos de turismo internacional.

La Figura 1 muestra que de las 55 áreas protegidas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en 2021, solo 35 se encuentran abiertas al público y reciben visitantes. Las demás 20 permanecen inaccesibles; algunas de ellas porque no tienen uso público

⁴ Las entrevistas realizadas fueron confidenciales y los nombres de las autoridades entrevistadas se mantienen en el anonimato por mutuo acuerdo.

habilitado, como los Parques Nacionales Campos del Tuyú, Traslasierra e Islas de Santa Fé; Reserva Estricta San Antonio, Reserva Nacional Colonia Benítez; las Áreas Marinas Protegidas (Yaganes, Namuncurá - Banco Burdwood I y Namuncurá - Banco Burdwood II); reservas de defensa (Punta Buenos Aires, Puerto Península, Campo Mar Chiquita - Dragones de Malvinas, La Calera, Campo Garabato, El Tala, Baterías - Charles Darwin y Ascochinga); reserva natural silvestre (Isla de los Estados); dos Parques Interjurisdiccionales Marinos (Makenke e Isla Pingüino); y otras, porque aún no cuentan con la infraestructura y servicios necesarios para la atención de visitantes, como sucede con PN Copo, PN Formosa y RN Pizarro (Registro de Aperturas ANP 2021).



Figura 1. ANP's: acceso público, permisos y concesiones de servicios turísticos

Fuente: Elaboración propia a partir de información brindada por APN (2021)

Estas áreas con la planta turística más consolidada, coinciden con los PN mejor posicionados en el mercado turístico y, particularmente, en el internacional. Nótese que cerca del 80% de las visitas registradas por el SNAP, en 2019, se concentraron en cinco Parques Nacionales: Iguazú, que participó con el 38% del total de las visitas; Los Glaciares, con el 18%; Nahuel Huapi y Los Arrayanes, con el 11%; y Tierra del Fuego, con el 10%. Con menor alcance, pero también bien posicionados, siguen: Lago Puelo, con el 5%; Lanín, Los Alerces y El Palmar, con el 3%; y Los Cardones y Talampaya, con el 2%. Las 25 unidades restantes, abiertas al público, en conjunto, suman un magro 6% (Figura 2).

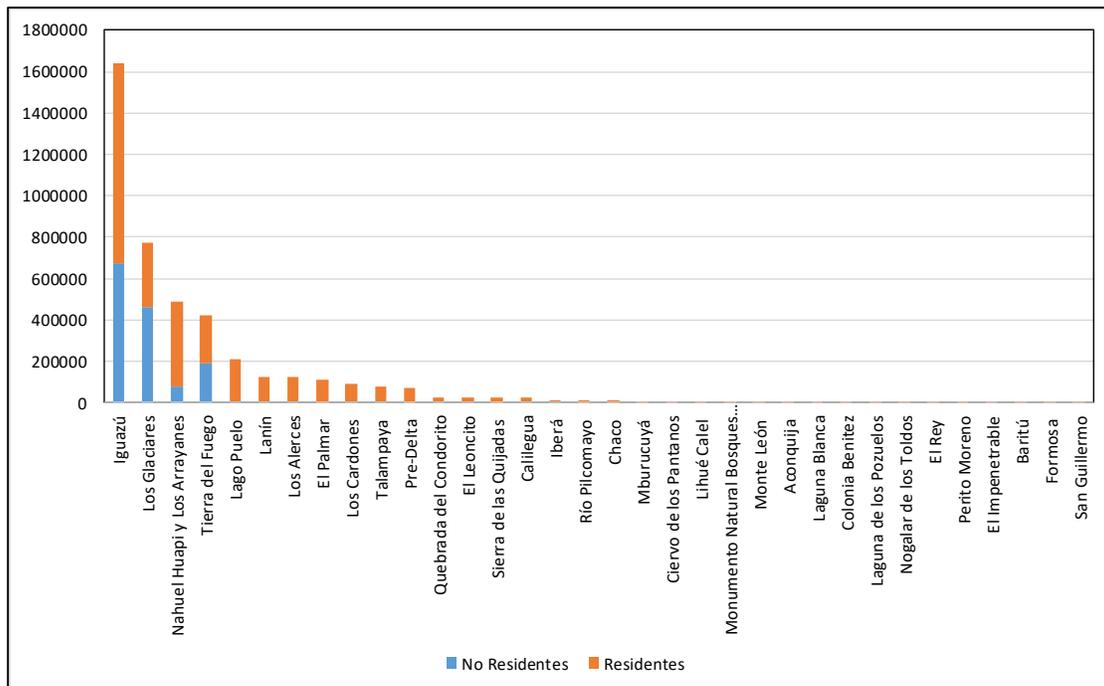


Figura 2. Cantidad de visitantes totales por ANP según lugar de residencia

Fuente: Elaboración propia sobre la base del registro provisto por APN (2019)

Si se analiza el turismo internacional, la diferencia es aún más marcada. Los mismos cinco parques que registran el 77% del total de arribos concentran el 97% de las visitas de no residentes: Iguazú alcanza el 46% de estos arribos; Los Glaciares el 32%; Tierra del Fuego el 13%; y Nahuel Huapi y Los Arrayanes el 6%. Detrás, pero con presencia de extranjeros, aparecen: Lago Puelo, Lanín, Los Alerces, El Palmar, Los Cardones y Talampaya, que en conjunto suman el 2% de las visitas internacionales (Figura 2).

Es dable destacar que estas unidades que presentan la planta turística más consolidada, y la mayoría de las visitas son, a su vez, las que reciben derechos de acceso. Esto explica que, de las 35 AP's que están abiertas al público, solo 12 cobran tarifas de ingreso (a las diez anteriores, se suma Sierra de las Quijadas), mientras que las otras 23 tienen acceso gratuito. La APN sostiene que, a través de este cobro de ingreso, se generan fondos

para la operación conjunta del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas, en materia de infraestructura, seguridad, control, conservación, servicios al visitante, desarrollo de nuevas áreas, remediación ambiental e interpretación del patrimonio. Al mismo tiempo, señala que se promueve el funcionamiento de los Parques Nacionales como herramientas de desarrollo socioeconómico local (Parques Nacionales 2021).

Sin embargo, cuando se analiza la afectación presupuestaria de la APN, repite un despliegue desigual (Figura 3). La mayoría de los recursos se localiza en los parques que presentan el desarrollo turístico más consolidado: Iguazú, Los Glaciares, Nahuel Huapi y Los Arrayanes, Tierra del Fuego, Lago Puelo, Lanín y Los Alerces reúnen el 70% del presupuesto de ANP en 2005. Para el año 2021, a pesar de que prácticamente se duplicaran las unidades de conservación, con la incorporación de 24 unidades al SNAP, estos siete parques aun concentran el 53% del presupuesto nacional destinado a áreas protegidas. De acuerdo con personal de la Dirección de Uso Público, esto sucede porque *se debe hacer frente a estructuras turísticas de mayor tamaño*, en términos de personal, maquinaria y equipo, mantenimiento, reparación y limpieza, así como de servicios técnicos y profesionales (informante clave de la APN, entrevista realizada en 2022, datos inéditos). A contramano, las áreas con desarrollos turísticos incipientes, o incluso nulos, participan con asignaciones mínimas (ONP, 2005, 2021).

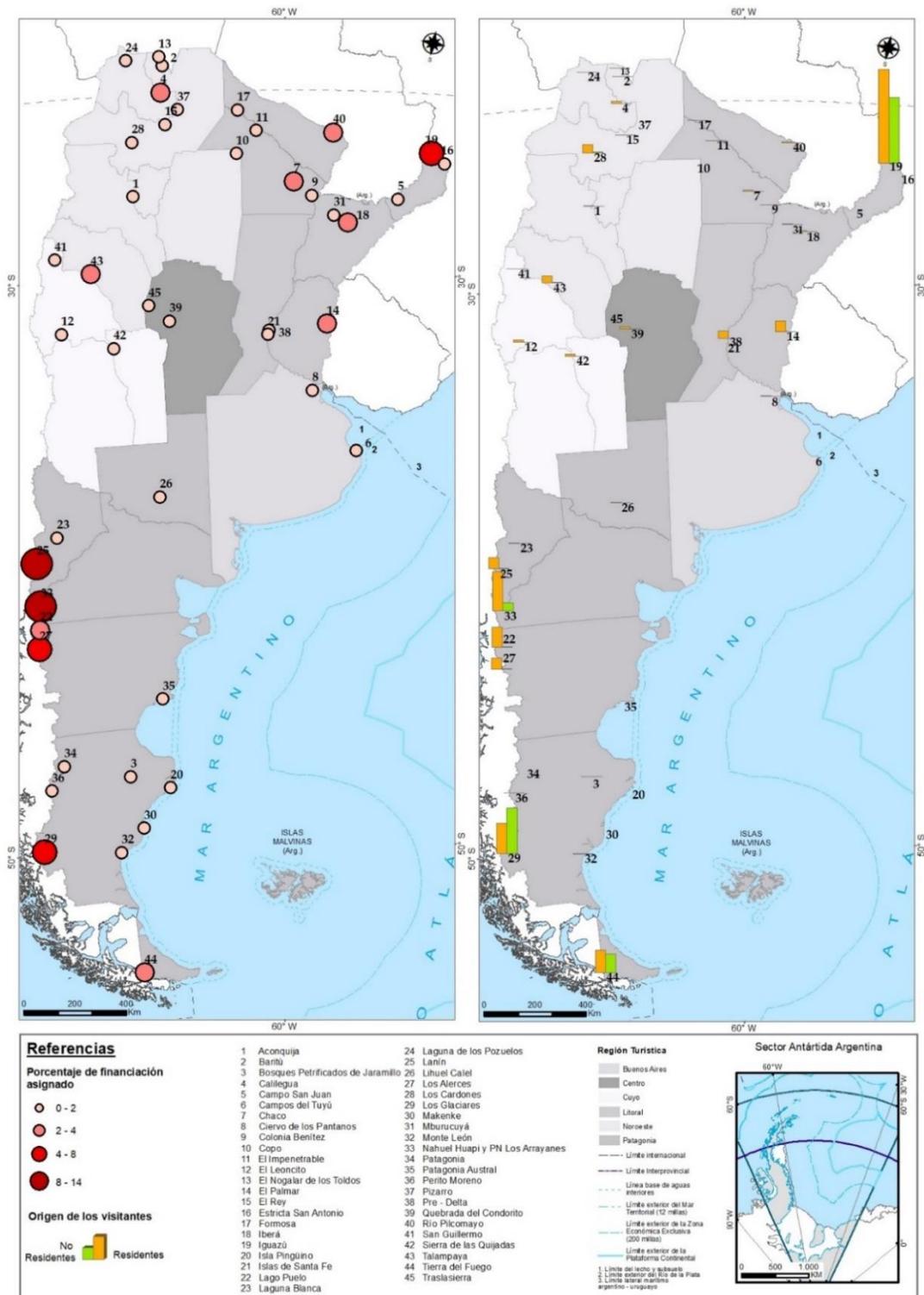


Figura 3. Distribución de presupuesto y visitas (residentes y no residentes) por AP's

Fuente: Elaboración propia a partir de ONP y ANP (2019)

¿Ahora bien qué sucede con la provisión de infraestructura y equipamiento impulsada por la Administración Nacional de Turismo? La ejecución de los créditos del BID replica el mismo criterio de asignación. Las áreas de intervención más valoradas fueron los Corredores Los Lagos, Patagonia Austral e Iguazú-Misiones, cuyo denominador común es su potencial turístico y su posicionamiento vinculado a áreas protegidas como atractivos ancla, principales destinos del visitante internacional. En menor medida, aparecen desarrollos en áreas de Talampaya – Ischigualasto y Costa Patagónica. Asimismo, a partir del 2016, se incorporan: Circuito Fluvial Litoral, que vincula Santa Fe (puertos de Rosario y Santa Fe), Entre Ríos (La Paz), Misiones (Posadas y Moconá) y Corrientes (Corrientes e Iberá); El Impenetrable, en Chaco; Bañado La Estrella, en Formosa; Salinas Grandes, Camino Real y Mar Chiquita-Ansenuza. en Córdoba; y Puna, en Jujuy (Tabla 2).

Tabla 2. Localización de obras y servicios en AN's a partir de créditos del BID

Programa	Localización
Mejora de la Competitividad del Sector Turístico en Áreas Piloto	<ul style="list-style-type: none"> • Corredor de los Lagos: <ol style="list-style-type: none"> 1.PN Lanín 2.PN Nahuel Huapi 3.PN Arrayanes 4.PN Los Alerces 5.PN Lago Puelo • Corredor Iguazú-Misiones: <ol style="list-style-type: none"> 5. Ruinas Jesuíticas de San Ignacio Miní, Loreto y Santa Ana
Gestión Integral de Residuos Sólidos en Municipios colindantes a Áreas Protegidas	<ol style="list-style-type: none"> 1.PN Lago Puelo (Río Negro) 2.PN Talampaya (La Rioja) 3.PN Iguazú (Misiones) 4.PN Lanín - San Martín de los Andes (Neuquén) 5.PN Lanín - Junín de los Andes (Neuquén)
Desarrollo de Nuevos Corredores Turísticos	<ul style="list-style-type: none"> • Corredor de Los Lagos, • la Ruta 40 Austral • La Costa Patagónica • La Puerta de Ushuaia • El Corredor Iguazú – Posadas • Talampaya – Ischigualasto <p>A partir del año 2016, amplía su alcance geográfico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Corredor Iguazú-Posadas/Región Litoral: incorpora Saltos del Moconá, Esteros del Iberá, Circuito Fluvial del Litoral, El Impenetrable, Bañado La Estrella y Áreas de Yungas y Salinas en Jujuy. • Corredor Talampaya – Ischigualasto: añade Mar de Ansenuza, Salinas Grandes y Camino Real en Córdoba.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Informes Finales de Ejecución (UEPI)

El Programa Nuevos Corredores Turísticos busca replicar lo actuado en Los Lagos y Misiones en otros espacios estratégicos. Sin embargo, las áreas de intervención se mantuvieron asociadas a corredores priorizados en los créditos anteriores. Las intervenciones quedaron centralizadas en los destinos del sur: Monte León, Isla Pingüino, Bosques Petrificados, Lago Posadas, Gobernador Greogores, Perito Moreno y Los Antiguos, en Santa Cruz, Trevelin, Lago Puelo y El Hoyo, en Chubut, Aluminé, Villa Traful, Villa Pehuenia, en Neuquén, Bariloche y El Bolson, en Río Negro, Paso Garibaldi, Lago Fagnano, Corazón de la Isla, Tierra Mayor, Paso Beban, Río Grande, en Tierra del Fuego, y Ruinas Jesuíticas, en Misiones. Asimismo, como sucedió con los anteriores en esta primera etapa, continuó la puesta en valor del Área Talampaya-Ischigualasto, con obras en el Parque Ischigualasto, en San Juan.

Es a partir de 2017 que se identifica un cambio en la asignación de inversiones por parte del entonces Ministerio de Turismo, quien comienza a valorar nuevas áreas que ya no coinciden con aquellos destinos más visitados, sino que presentan potencial de desarrollo futuro, debido a que cuentan con características afines a las nuevas tendencias que manifiesta el turismo de naturaleza. En esta línea, los destinos del sur, dejan lugar a nuevas áreas: Circuito Fluvial Litoral (con intervenciones en los puertos de Rosario y Sante Fé, La Paz, Posadas, Moconá, Corrientes e Iberá); El Impenetrable (Chaco) y Bañado La Estrella (Formosa); Salinas Grandes y Camino Real y Mar Chiquita-Ansenzuza en Córdoba; y Puna, en Jujuy. Ruinas Jesuíticas, que había sido una de las áreas más beneficiada, queda asociada a una sola acción de valorización (en San Ignacio Miní), como sucede con Los Lagos, que se limitan a la construcción de un nuevo Centro de Interpretación Ambiental (Parque Municipal Llao Llao), la restauración del Complejo Rucamalén, en la Ruta de los Siete Lagos (La Angostura), y la Implementación de la Red Provincial de Senderos en Tierra del Fuego. Las obras iniciadas en el periodo anterior, a las cuales se le da continuidad, son: Ischigualasto, Perito Moreno, Los Antiguos, El Hoyo, Aluminé, Villa Traful, Villa Pehuenia, Bariloche y Lago Fagnano.

La valorización de estas nuevas áreas continúa en el contexto de pandemia, dado que, en virtud de la crisis sanitaria, económica y social causada por la COVID-19, se gestionó una nueva ampliación del Programa, con la incorporación de nuevos puntos geográficos (Nota BID CSC-CAR 1356, 2020). En este marco, se consolida la valorización de áreas iniciadas en el periodo anterior: el Área Litoral, particularmente en el Corredor fluvial (Posadas, Corrientes, Rosario, Santa Fé, La paz, iberá), El Impenetrable y Puna. También se continúan las obras en Aluminé, con el mejoramiento de la Costanera y Centro de Visitantes y Ferias de Artículos del Río Aluminé, que es la única obra de las 76 impulsadas por el Programa Nuevos Corredores, que presenta continuidad en las tres administraciones (ONP 2005-2021). En este periodo, la puesta en valor de áreas emergentes sucede paralelamente al desarrollo de obras en destinos del sur (Esquel, La Angostura y Ushuaia), que vuelven a centralizar la totalidad de las nuevas intervenciones públicas. Cabe destacar que, en la región Patagonia, no se

iniciaba procesos de puesta en valor desde 2015 (con excepción de la Construcción del Área de Servicio en el Parque Municipal Llao Llao de Bariloche en 2018).

Conclusiones

El periodo de post-crisis argentina del 2001, evidencia un reposicionamiento del Estado como actor clave en materia turística, que se materializa, entre otras cosas, con la sanción de una Nueva Ley Nacional de Turismo en 2005. Dicha norma se constituye en el hecho institucional de mayor relevancia en cuarenta años, al reemplazar la antigua ley 14574/58, que había quedado inaplicable ante los cambios que atravesaba el sector turístico. La nueva norma no solo implica el regreso de la intervención pública en el área, para hablar ahora de un Estado Facilitador (Schenkel 2020), sino también la generación de instrumentos de planificación y gestión que implicaron una ruptura con el modelo desarrollo vigente. Este había originado un sistema turístico altamente desigual en términos territoriales, con regiones geográficas sobreturistificadas y otras que, a pesar de tener alto potencial turístico, quedaban postergadas de las estrategias de desarrollo.

En este marco, el Estado argentino argumenta que la declaración del turismo como actividad socio-económica estratégica, requiere de un desarrollo local equitativo, equilibrado e inclusivo, que contribuya al crecimiento de las economías locales y a la revalorización de las identidades regionales (PFETS 2014, 194). Para ello, busca fortalecer zonas del país donde el turismo es aún incipiente a partir de destinos posicionados en el mapa turístico nacional, como las áreas naturales protegidas, que actúan como atractoras para beneficiar a destinos emergentes. Estos espacios, junto a la ciudad de Buenos Aires, han sido, históricamente, los principales receptores del turismo receptivo, y es a partir de ellos que se define la nueva Argentina Turística, ahora natural y diversa, para representar todas las ecorregiones nacionales y tender a una redistribución de los flujos turísticos a lo largo y ancho del territorio (Schenkel y Bertoncello 2022).

Sin embargo, cuando se analiza lo actuado, se evidencia una consolidación del modelo turístico vigente. La política de valorización, lejos de haber contribuido a desarrollos más equilibrados, terminó concentrada en áreas tradicionales sin que estas tengan el ansiado efecto derrame. El despliegue de obras y servicios, equipamiento e instalaciones, así como la provisión de habilitaciones, permisos y concesiones, evidencian un mapa turístico altamente centralizado y desigual, que se consolida a lo largo de estos quince años. La Argentina Turística Diversa se limitó al impulso de acciones de posicionamiento y difusión que replicaron el criterio de la biodiversidad y alcanzaron la creación de ANP's en ecorregiones que, hasta el momento, estaban nula y/o escasamente representadas; pero este criterio no alcanzó a la política de valorización turística que quedó localizada en los PN consolidados, reconocidos por sus paisajes monumentales y bellezas escénicas, altamente valorados por el mercado externo. Nótese que, si bien, las áreas naturales protegidas aparecen todas entre los

atractivos más destacados por el visitante internacional, en términos de práctica turística, tal diversidad termina centralizada en unos pocos Parques Nacionales (Iguazú, Los Glaciares, Nahuel Huapi y Los Arrayanes y Tierra del Fuego), que fueron históricamente los grandes atractores del turismo internacional, principalmente de aquel procedente de mercados emisivos de alto gasto, como Europa y Norte América.

Esto queda de manifiesto en el Registro de Visitas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, donde PN's como Los Glaciares y Tierra del Fuego exhiben más visitantes extranjeros que residentes. Tal preponderancia es aún más marcada cuando se analizan los clientes-consumidores de las excursiones más populares en estas áreas (minitrekking, travesía náutica por los glaciares, navegación por el Canal de Beagle), a las que acceden mayoritariamente extranjeros o una minoría de residentes en condiciones de pagar dichas prestaciones en precios internacionales. Esto está en línea con los arribos registrados en sus principales destinos asociados: El Calafate para el PN Los Glaciares y Ushuaia en el caso del PN Tierra del Fuego, que reciben más turistas extranjeros que nacionales, con niveles del 63% y el 55%, respectivamente, de acuerdo al último registro pre-pandemia (EOH, 2019). Los elevados precios de estos destinos patagónicos explican un perfil de usuario mayormente internacional, lo que produce que *...la mayoría de los argentinos no logran conocer Los Glaciares en toda su vida* (informante clave en área de Guardaparques, entrevista realizada en 2022, datos inéditos).

La privatización y elitización de estos espacios referentes del SNAP conduce a reflexionar acerca de: ¿cómo la explotación turística de áreas naturales protegidas que surgieron para garantizar propósitos de conservación y educación para el disfrute de actuales y futuras generaciones, terminan promoviendo el ejercicio de un negocio?, ¿de qué forma interviene la lógica privatista que conduce cualquier actividad económica a la función de uso público de la naturaleza preservada y el derecho de todas las personas de conocer, disfrutar y aprender de sus áreas protegidas?, ¿cómo acciona el criterio de maximización de ganancias en la capacidad de carga diaria habilitada y el diseño/ejercicio de privilegios de acceso?

Paradójicamente, el Estado pareciera promover el uso público de la naturaleza preservada solo en aquellas unidades que presentan escaso o nulo desarrollo turístico. Nótese que de las 35 ANP's abiertas al público, solo 23 ofrecen acceso gratuito a residentes; mientras que en las 12 restantes (Iguazú, Los Glaciares, Nahuel Huapi y Los Arrayanes, Tierra del Fuego, Lago Puelo, Lanín, Los Alerces, El Palmar, Los Cardones, Talampaya y Sierras de las Quijadas), que concentran más del 94% del turismo nacional y el 97% del receptivo, la capacidad de carga habilitada se restringe a aquellas personas con la capacidad de gasto necesario para costear la tarifa de ingreso, así como el transporte, alojamiento y excursiones para acceder y disfrutar del destino.

El uso público de la naturaleza preservada se limita a aquellas áreas que no han logrado captar interés del mercado e incluso, del propio Estado, al momento de implementar su política de valorización. Como se ha mencionado anteriormente, tanto la canalización de inversiones como la provisión de autorizaciones a prestadores, han ido en línea con las

tendencias de propio mercado turístico, tanto en términos de demanda, que elije visitar las unidades de conservación mejor posicionadas, como de oferta, que se emplaza en aquellas áreas que garantizan los mejores niveles de rentabilidad. En este sentido, una autoridad de la APN, sostiene que: *...la voluntad política está en apostar a la explotación turística de parques no consolidados, pero a los privados no les interesa [...] no generan rentabilidad, por los escasos niveles de visitación.* Esto explica que *...el llamado a concesiones –aquella que autoriza la explotación turística en ANP’s con grandes volúmenes de transacciones- se limita a los pocos parques que reciben la mayoría de los visitantes y especialmente los internacionales* (informante clave, entrevista realizada en 2022). Esto último pareciera evidenciar una demanda turística atenta e interesada por la naturaleza en estado virgen, sin intervención humana, pero que al momento de efectivizar la práctica no quiere renunciar a las comodidades de su hogar y exige equipamiento, instalaciones y servicios de máxima calidad. Esto está en línea con las nuevas tendencias del mercado global y la modalidad de *glamping* (Cveli-Bonifai et al. 2017), que acerca el máximo confort y lujo en medio de la naturaleza “prístina”, generado un enclave turístico más.

Para finalizar, cabe destacar la apuesta que comenzó a articular el Estado argentino en los últimos años, con desarrollos en regiones que no venían siendo valoradas. Esto implicó contemplar en el mapa turístico ecorregiones y áreas protegidas, con menor monumentalidad escénica, exponentes de la sequía, como Puna, con el PN Los Cardones, Chaco Seco, con PN El Impenetrable y Anseunza (Proyecto de Parque Nacional); o humedales, como Predelta e Islas del Paraná, con el PN Islas de Santa Fé, y Esteros, con el PN Iberá. Estas nuevas áreas presentan potencial de desarrollo futuro, debido a que cuentan con características afines a las nuevas tendencias que manifiesta el turismo de naturaleza. Los nuevos desarrollos continuaron en el contexto de pandemia, en virtud de la crisis sanitaria, económica y social causada por la COVID-19. Desde entonces, la puesta en valor de estas áreas prístinas se da paralelamente a la intervención en los destinos patagónicos, que vuelven a centralizar la totalidad de los nuevos desarrollos que se implementan.

Estos desarrollos en áreas protegidas emergentes aparecen en línea con la Resolución 585 de la APN del año 2021, que crea el Programa de Incentivos al Desarrollo Turístico en Áreas Protegidas con el objetivo de incentivar el turismo en unidades que no lograron organizar el potencial que tienen para ofrecer. Para ello, el programa busca otorgar incentivos para el uso turístico de dichos espacios, tales como: beneficios para incorporarse como prestadores habilitados, acompañamiento y facilitaciones en la tramitación de habilitaciones, capacitaciones, inclusión en programas de promoción y mercadeo e implementación y distinción de certificaciones de calidad. Estas nuevas políticas de valorización turística de la naturaleza prístina exigen avanzar en estudios específicos que analicen la continuidad de tales desarrollos y evalúen su impacto efectivo una vez implementados. Lo anterior resulta fundamental para determinar si la apuesta por estas nuevas áreas implica el origen (finalmente) de desarrollos turísticos más equilibrados, que logran trascender la fase de la planificación de la política, para materializarse en el territorio; o, por el contrario, son parte

de un cambio coyuntural, vinculado a modificaciones en la administración de gobierno o a las nuevas tendencias originadas por la COVID-19; para que ante otro cambio de coyuntura, se regrese al patrón de desarrollo turístico tradicional.

Apoyo financiero

La investigación fue realizada en el marco del Proyecto “Turismo y dinámicas territoriales: diferentes perspectivas de análisis” (24/G076), financiado por la Secretaría General de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional del Sur; y “Turismo en los márgenes. Nuevos atractivos y lugares de destino en la Argentina turística” (PIP0757), financiado por el CONICET.

Referencias

- Aves Argentinas y Secretaría de Turismo de la Nación. 2009. *Libro blanco para el turismo activo natural*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Aves Argentinas.
- Bertoncello, Rodolfo. 2006. Turismo, territorio y sociedad. El mapa turístico de la Argentina. En Geraiges de Lemos, A., M. Arroyo y M. Silveira (orgs), *América Latina: cidade, campo e turismo*: 317-336. Buenos Aires: CLACSO-USP.
- Bertoncello, Rodolfo y Claudia Troncoso. 2018. Vínculos entre patrimonio natural y turismo: una revisión para el caso argentino. *Pasado Abierto. Revista del CEHis*, 8: 74-93.
- Dente, Bruno y Joan Subirats. 2014. *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Büscher, Bram y Robert Fletcher. 2020. *The Conservation Revolution Radical Ideas for Saving Nature Beyond the Anthropocene*. New York: Verso
- Caruso, Sergio. 2015. Análisis del proceso de creación de áreas naturales protegidas por parte de la Administración de Parques Nacionales en Argentina 1934-2015. *Cardinalis*. Departamento de Geografía. FFyH UNC
- Cássia Ariza da Cruz, Rita. 2008. Turismo, producción del espacio y desarrollo desigual: para pensar la realidad brasilera. *Aportes y Transferencias*, 12, (2): 25-45. Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina
- Choay, Françoise. 2007. *Alegoría del patrimonio*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Cordero Ulate, Allen. 2006. *Nuevos ejes de acumulación y naturaleza. El caso del turismo*. Buenos Aires: CLACSO
- Cveli-Bonifai, Josipa, Inés Milohni y Zdenko Cerovi. 2017. “Glamping – creative accommodation in camping resorts: insights and opportunities”. En: Markovi, S. i Smoli, D. Eds., *4th Tourism in Southern and Eastern Europe 2017: Tourism and Creative Industries: Trends and Challenge*. Opatija: Faculty of Tourism and Hospitality Management: 101-114.
- De Myttenaere, Bernard y Edna Rozo Ed. 2010. *Desarrollo territorial y Turismo: una aproximación a partir de la valorización turística*. Bogotá: Universidad de Externado.

- Dredge, Dianne y Tazim Jamal. 2015. Progress in tourism planning and policy: A post-structural perspective on knowledge production. *Tourism Management*, 51: 285-297.
- Echeverri, Lina, Christian Estay-Niculcar y Eduardo Rosker. 2012. Estrategias y experiencias en la construcción de marca país en América del Sur. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 21: 288-305
- Garavito González, Leonardo. 2021. El turismo de naturaleza en Colombia a la luz de la ecología política. En: Garavito González, L. Ed. *Retos y aprendizajes para el turismo de naturaleza en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hall, Michael. 2010. "Politics and tourism – interdependency and implications in understanding change". Butler, R. y Suntikul W. Eds. *Tourism and political change*. Oxford: Goodfellow Publishers: 7-18.
- Müller, Nora, Macià Blázquez Salom y Robert Fletcher. 2021. "Ecoturismo de proximidad: el giro convivencial". En: Cañada, E. y C. Izcara (eds), *Turismos de proximidad, un plural en disputa*. Barcelona: Icaria: 127-138.
- Novelli, Marina. Ed. 2005. *Niche tourism. Contemporary issues, trends and cases*. Oxford: Elsevier.
- Ojeda, Diana. 2013. *Paraísos perversos: el turismo como estrategia de conservación neoliberal en el Parque Nacional Natural Tayrona, Colombia*. Bogotá: Foro de Turismo Responsable ACSUR.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. 1995. Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 4 (2): 99-128.
- Prats, Llorenç. 2005. Concepto y gestión del patrimonio local. *Cuadernos de Antropología Social*, 21: 17-35.
- Presidencia de la Nación. 2003 Políticas de Estado. Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Schenkel, Erica. 2019. Turismo y política turística. Un análisis teórico desde la ciencia política. *Revista Reflexiones*. Universidad de Costa Rica, 98 (2): 129-14.
- Schenkel, Erica. 2020. Análisis de políticas turísticas. El INPROTUR en Argentina (2005-2015). *El Periplo Sustentable*, [S.I.], (39): 264-88. Disponible en: <https://rperiplo.uaemex.mx/article/view/11434>. Fecha de acceso: 23 ago. 2022 <https://doi.org/10.36677/elperiplo.v0i39.11434>
- Schenkel, Erica y Rodolfo Bertoncello. 2022. Política turística y turismo de naturaleza: el patrimonio natural preservado en la redefinición de la Argentina Turística. *Estudios Socio-territoriales. Revista de Geografía*. (En prensa)
- Scott, Noel. 2011. *Tourism Policy: A Strategic Review*. Goodfellow Publishers Limited: Oxford.
- Smith, Niel. 2015. *Geografía del desarrollo desigual*. [En Línea]. [20 de febrero del 2015]
- Soja, Edward. 1993. *Geografías póst-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Velasco González, María. 2004. *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2003)*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Fuentes consultadas

Banco Interamericano de Desarrollo –BID Crédito 1648/OC-AR
Banco Interamericano de Desarrollo –BID Crédito 1868/OC-AR
Banco Interamericano de Desarrollo –BID Crédito 2606/OC-AR
Compendio Arribos Internacionales. Organización Mundial del Turismo (2019)
Encuesta de Turismo Internacional (2005-2021). Indec
Ley Nacional 22351/80
Ley Nacional 25997/05
Leyes Nacionales de Presupuesto (2005-2021)
INPROTUR 2009-13. Memorias Anuales del Instituto de Promoción Turística - INPROTUR.
Ministerio de Turismo.
Nota BID CSC-CAR 1356/2020
Plan Estratégico para el Desarrollo Endógeno Territorial (2016)
Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable - PFETS (2005, 2011, 2014)
Registro de Aperturas de la ANP (2021)
Registro de Áreas Protegidas Nacionales (2021). Sistema Federal de Áreas Protegidas SIFAP
Registro de Prestadores Turísticos en Áreas Protegidas. APN (2022)
Resolución APN 240/11
Jefatura de Gabinete de Ministros - JGM. Memoria detallada del estado de la Nación del año
2005.