Ensayo

Gobernanza *top-down* del uso público en el sistema de parques nacionales de Argentina

Governance and top-down approaches in the public use of the national park system of Argentina

Guillermo Martin *

Investigador independiente, Argentina.

Resumen

Este ensayo procura describir los modelos adoptados para sistematizar las prestaciones de servicios destinadas al uso público en las áreas protegidas nacionales, analizando, en particular, lo sucedido desde inicios del siglo XXI. Para lograrlo, se han considerado los marcos normativos a la luz de las experiencias del autor como actor del proceso, de la necesidad de mejorar los instrumentos y de aminorar los riesgos observados que podrían impactar sobre visitantes y objetivos de conservación. La conclusión es que no hay normas permanentes ni perfectas, deben evolucionar y adaptarse al contexto. Pero los diseños regulatorios pueden ser insuficientes de no mediar miradas profesionales capacitadas, procedimientos participativos y una evaluación confiable de los impactos y externalidades.

Palabras clave: servicios turísticos, modelos, regulaciones, gestión, procedimientos.

Abstract

This essay aims to outline the models implemented to systematize the delivery of services designed for public use within national protected areas, focusing particularly on developments that have taken place since the outset of the 21st century. To this end, the existing regulatory frameworks are examined, taking into account the author's experiences as an active participant in the process, as well as the necessity to enhance the available instruments and mitigate the identified risks that might affect both visitors and conservation goals. The conclusion reached is that there are no permanent or flawless rules; they must continuously evolve and adjust to changing contexts. Nevertheless, regulatory schemes may prove inadequate if they fail to incorporate professional expertise, participatory mechanisms, and a trustworthy assessment of impacts and externalities.

Keywords: *tourist services, models, regulations, management, procedures.*

Recibido 16 mayo 2025
Revisado 30 junio 2025
Aceptado 2 julio 2025

* gmartinwilly@gmail.com

Copyright: © 2025 FCEyS-UNMDP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia *Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual* 4.0 Internacional.
ISSN 1669-8479 (En línea).

1. Definiciones, competencias, prioridades y metodología

La gobernanza en las áreas protegidas (AP) puede definirse según quién detente la autoridad y cómo procede a tomar las decisiones ejerciendo su poder (Borrini- Feyerabend *et al.*, 2014). La gobernanza turística es una práctica de gobierno tendiente a gestionar al sector turístico mediante formas de coordinación y colaboración entre instituciones de gobierno, sociedad civil y empresas. En lo operativo, la gobernanza "supone el establecimiento de cauces que permitan un trabajo conjunto entre una pluralidad de actores y el diseño de nuevos procesos de gestión y desarrollo de lo público y colectivo" (Velasco González, 2014, p. 20).

En las AP, el enfoque anterior promueve incorporar más actores al proceso de toma de decisiones, por la importancia del vínculo entre protagonistas públicos, privados y colectivos para lograr que el desarrollo de un destino turístico sea sostenible (Salvadeo, 2022). Esta visión excede territorialmente al AP involucrada, pero facilita la resolución de problemas y la integración de los procesos de desarrollo.

La reciente sanción de nuevas reglamentaciones para la aprobación y desenvolvimiento de actividades turísticas comerciales en la Administración de Parques Nacionales (APN) a través de las Resoluciones 61 y 62 del 2025 (APN, 5 de mayo de 2025) abrió un fuerte debate sobre las determinaciones que contiene esta nueva normativa, sobre el proceso mediante el cual se diseñó y sus consecuencias directas e indirectas. La APN tiene jurisdicción actualmente sobre un 1,81% del territorio continental nacional y es responsable de un cuantioso patrimonio natural y cultural, del cual se desprenden muchos de los atractivos turísticos más valorados del país.

La Ley 12.103 de 1934 creó la Dirección de Parques Nacionales[1], primigenia antecesora de la actual Administración, y le otorgó, entre otras, dos atribuciones destacables:

> *"Art. 16, f) Dictar reglamentos sobre el acceso, permanencia y tránsito en los parques y reservas nacionales; y Art. 16, i) Otorgar y reglamentar las concesiones sobre construcción de hoteles, viviendas, restaurantes, funiculares, alambrecarriles, estaciones para el servicio de automóviles, etcétera, y en general sobre cualquier obra, servicio o comercio que se realice en la jurisdicción de los parques y reservas."*

O sea que, desde su origen, reglamentar y dar permisos fueron acciones inherentes a la APN. Para la Ley 22.351, hoy vigente, según su Art. 4, los Parques Nacionales son

> *"áreas a conservar en su estado natural (…) que serán mantenidas sin otras alteraciones que las necesarias para asegurar su control (…). En ellos está prohibida toda explotación económica con excepción de la vinculada al turismo, que se ejercerá con sujeción a las reglamentaciones que dicte la autoridad de aplicación."*

Esta misma ley también afirma, en su Art. 10, que en las Reservas Nacionales "recibirán prioridad la conservación de la fauna y de la flora autóctonas, de las principales características fisiográficas, de las bellezas escénicas, de las asociaciones bióticas y del equilibrio ecológico". El marco legal no ofrece ninguna duda acerca de la prioridad de los objetivos de conservación por sobre la necesidad de desarrollar y reglamentar actividades humanas en estos territorios.

Para entender cómo se ha desarrollado el marco normativo de las actividades turísticas, se han considerado los procesos que lo han promovido, algunos de sus contenidos,

[1] Se crea con dependencia del Ministerio de Agricultura (Art. 1) y con autonomía de gestión (Art. 5) y financiera (Art. 17).

experiencias del autor como actor institucional del proceso y las debilidades observadas, argumentándose a partir de estos elementos de juicio para extraer conclusiones.

2. La necesidad de nuevas normativas para el siglo XXI

Al iniciarse el siglo XXI, en la APN se hallaban vigentes el Reglamento de Guías de los Parques Nacionales y Operadores de Excursiones (Resolución 1.328/1982) y el Reglamento de Guías y Baqueanos (Resolución PD 268/1989). Estas normas no conformaban un marco comprensivo general para promover actividades a través de prestadores de servicios ni se preveían procedimientos para otorgar los permisos que los habilitaran. A todos los aspirantes a guías se les exigía realizar cursos locales y aprobar exámenes sin considerar la creciente creación de carreras universitarias formadoras de profesionales especializados. Para interpretar esta condición, que ahora puede parecer extraña, incidían fuertemente tres factores: 1) la prevalencia tardía de un paradigma de conservación a puertas cerradas (Cansanello y Yujnovsky, 2024); 2) la baja demanda relativa de visitas por fuera de los circuitos desarrollados en las primeras décadas de existencia institucional en los parques nacionales (PN) Nahuel Huapi, Lanín e Iguazú[2]; 3) el consecuente desinterés institucional en impulsar nuevos destinos; 4) la excepcionalidad atribuida a toda autorización ajena al régimen de contrataciones del Estado que parecía no dejar margen por fuera de las licitaciones.

Cabe mencionar que hacia el 2000 el sistema de APN contaba con 27 unidades y, como señalan Schenkel y Pinassi (2024), culminaba el período que ellos denominan “conservación en clave (de) desarrollo turístico sostenible” (p. 125), en el que se había incorporado la planificación territorial y turística, había habido inversiones públicas, pero poco se habían conmovido las históricas actividades y flujos de visitantes.

Por esos años no había registro unificado alguno de los permisos otorgados en el pasado, cuyos derechos aún permanecían vigentes. De muchas prestaciones no se disponía oficialmente de constancias que identificaran origen y alcances de lo autorizado. Podían provenir de actos formales o informales (tales como simples gestos asertivos, notas, disposiciones, resoluciones o ser producto de iniciativas personales ante la tolerancia o ignorancia oficial). En algunos casos, se trataba de actos válidos, en otros, de legitimidad cuestionable. Con el paso del tiempo y la vetustez de los archivos oficiales, en muchas situaciones solo los beneficiarios podían acreditar la documentación respaldatoria y actualizarla, por ejemplo, para introducir mejoras o ampliar sus prestaciones.

En cabeza de los permisos había pobladores, pequeños emprendedores radicados estacionalmente, empresas y propietarios (en AP como los PN Nahuel Huapi y Lanín hay grandes estancias, algunas de ellas fraccionadas en miles de parcelas bajo tenencia privada)[3]. Todas estas personas podían ser responsables de una amplísima variedad de servicios: excursiones a pie, a caballo, en vehículos o embarcaciones, almacenes, gastronomía, alojamientos de todo tipo, transporte terrestre y lacustre, salidas de pesca, entre otras.

El control y seguimiento de los servicios derivados de la acumulación de todos estos permisos, además del realizado sobre las concesiones derivadas de las licitaciones, se ejercía en proporción a la dimensión de cada una de las actividades, a la morosa circulación de expedientes físicos por las sedes locales, regionales y centrales de la APN, a la información disponible[4] y al interés circunstancial que hubiere para cada caso.

Tal situación derivaba, por ejemplo, en que, al pretender verificar el cumplimiento del pago de derechos, cánones, intereses y deudas de algún prestador de servicios en particular

[2] Cansanello y Yuinosky (2024) describen las dos primeras etapas de la historia de la APN. A la primera la titulan “nacionalista” y a la segunda de “desarrollo regional”, ambas con claros objetivos turísticos. Las sitúan entre 1934 y principios de la década de 1960.

[3] En Nahuel Huapi existirían 435 parcelas (APN, 2019) y en Lanín más de 9.000, pero en este caso la cifra no discrimina a las parcelas situadas sobre los bordes externos (Otero y Gallego, 2006).

[4] Muchas veces subjetiva, basada más en opiniones que en datos fehacientes.

(ya fueran permisionarios o concesionarios), podían obtenerse varias respuestas disímiles alternativas, según quién lo calculara y con qué criterio lo hacía. Estas condiciones perduraron mientras las actividades del uso público se mantuvieron dentro de un rango económico reducido, sin que se las considera un problema prioritario, salvo ante casos excepcionales.

Desde el año 2000 y bajo esa premisa, coordiné un equipo profesional en la Dirección de Aprovechamiento de Recursos de la APN que diagnosticó la necesidad de crear un marco normativo integral adecuado a las nuevas demandas del turismo y otros usos humanos, a fin de sistematizar al heterogéneo conjunto de prestaciones antes descripto, para mejorarlas, reducir riesgos y crear procedimientos para gestionar la oferta de actividades admisibles. En ese escenario parecía oportuno definir nuevos estándares en beneficio de todos los actores del sistema de AP, contemplando una integración transparente entre las necesidades de conservación, el interés de los emprendedores y las inversiones públicas y privadas.

En enero de 2001, por medio de la Resolución 50 (Intervención), la propuesta obtuvo el mandato político para elaborar tres nuevos reglamentos: para prestadores turísticos, para guías y para establecer un tarifario. Con ese objetivo se realizaron múltiples consultas dentro de la APN y fuera de ella, y en abril del mismo año se realizó, en la ciudad de San Martín de los Andes, un Taller de Uso Público en el que participaron los actores institucionales con responsabilidad sustantiva en la materia, consensuándose los criterios a ser aplicados en el futuro. Tras varias rondas de revisión y síntesis y como resultado del proceso, se promovieron y aprobaron los principales actos administrativos:

a. La Resolución HD 68/2002 (Reglamento para el Otorgamiento de permisos de servicios a los visitantes).
b. La Resolución HD 85/2002 (Reglamento de Guías en Áreas Protegidas Nacionales).
c. Las Resoluciones HD 83/2002 (del sistema tarifario) y HD 134/2001 (normativa para la aplicación de intereses por deudas).

Junto a estas normas principales, la Dirección de Aprovechamiento de Recursos emitió sucesivas circulares definiendo procedimientos administrativos para reempadronar obligatoriamente todos los servicios preexistentes dentro de los nuevos estándares[5]. Además, se aprobaron criterios y procedimientos para fiscalizar y deslindar responsabilidades para el contralor (Resolución 522/2000 del Interventor), para cánones, derechos y tasas (Resolución PD 502/2001), para presentar declaraciones juradas (Resolución PD 48/2003), para ejecutar inspecciones a servicios brindados dentro de infraestructuras fijas (Resolución HD 209/2005), para realizar actividades de rafting (Resolución HD 293/2006), para actividades lacustres y fluviales (Resolución HD 207/2008), y para asegurar a los usuarios (Resoluciones HD 158/2002, 44/2006 y 218/2008), entre otros. Este conjunto fue conformando el nuevo marco reglamentario.

En el proceso participativo, que culminó con lo enumerado, entre consultas, reuniones, talleres e instancias de capacitación, se involucraron cientos de actores institucionales, de otros niveles federales y también actores ajenos al estado, que pudieron hacer oír sus pretensiones, manifestar sus intereses legítimos y dar insumos para el nuevo modelo, reforzando la legitimidad de las decisiones. Si bien hubo un equipo profesional centralizador[6], aportaron otros grupos y personas, en particular de la entonces Delegación Regional Patagonia y de los Parques más desarrollados[7].

[5] Ejemplos de tales estándares son: plazo de validez del permiso, descripción del alcance de sus derechos, delimitación física, seguridad del visitante, evaluación de impacto, pago de derechos, exigencia de seguros, entre otros.
[6] Corresponsables primarios del esfuerzo fueron María Teresa Brosz, Juan Pablo Bardanca y Esteban Rodríguez Viudez. Ya sea en segundo plano o en instancias posteriores participaron: Mariano Altamira, Estela del Pino Suárez, Marina de Sousa, Javier di Gregorio, Virginia Gasibe, Paola Grigoruk, Marta Lainé, Leonardo Laporta Valeria Maresca y Federico Servetto, entre otros.
[7] A principios de los 2000 lo eran Nahuel Huapi, Tierra del Fuego, Lanín, Iguazú y Los Alerces.

Iniciado el presente siglo, fue creándose y consolidándose un sistema de prestaciones consistente, cuyo marco continuó perfeccionándose progresivamente a través de sucesivas modificaciones. El modelo sustentó la expansión de la oferta nacional de turismo de naturaleza, dentro y fuera de las AP, registrando en el quinquenio 2003-2008 incrementos del 62% en cantidad de visitantes y del 60% en el número de prestadores internalizados dentro del sistema (Martín, Maresca y Altamira, 2012). En la Figura 1 se pueden observar imágenes de dos prestaciones de servicios a los visitantes, una de ellas preexistente (Hielo y Aventura en el Puerto de Bajo de las Sombras) y la otra adjudicada en 2003, que se integran a múltiples servicios de transporte, excursiones y a actividades asociadas.



Figura 1. Imágenes del Puerto de Bajo de las Sombras en el PN Los Glaciares (izquierda) y del Centro de visitantes del PN Talampaya (derecha), dos nodos de transferencia en las excursiones turísticas dentro del sistema nacional de AP.
Fuente: propia.

3. Cambio de paradigma y desregulación

Transcurridas más de dos décadas, se ha proclamado un cambio copernicano. El presidente del Directorio de la APN, Cristian Larsen, afirmó que su gestión avanza hacia una simplificación normativa promotora de la “libertad” en el ámbito de la APN y, en ese sentido, propone que los turistas sean quienes decidan contratar guías (“El Gobierno avanza contra la obligatoriedad de guías en Parques Nacionales”, 2025). Por separado, el ministro de Desregulación y Transformación del Estado, Federico Sturzenegger, aseguró que las nuevas reglamentaciones abren "el juego para la prestación de servicios turísticos en los Parques Nacionales" (“El Gobierno desreguló el turismo en los parques nacionales”, 2025). Sus medidas están compendiadas en las recientes Resoluciones HD 61 y 62 para guías y permisos turísticos, respectivamente, que aprueban sendos reglamentos. No habiendo trascendido la apertura de ningún proceso de consultas para generar los nuevos textos, este parece haberse concentrado entre las autoridades de la APN y del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado.

Críticamente, desde la Coordinación Nacional de Asociación de Trabajadores del Estado (ATE, 18 de marzo de 2025) se advirtió que las normativas y reglamentaciones vigentes con anterioridad garantizaban un mínimo impacto. Desde la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Ana Di Pangracio se pronunció diciendo que “Los parques nacionales no son espacios comerciales, sino territorios clave para la protección ambiental” (Gardel, 28 de marzo de 2025) y el Consejo de Decanos y directores de carreras relacionadas con la enseñanza del

turismo (CONDET), los Colegios Profesionales de Turismo de Argentina y la Asociación Nacional de Estudiantes de Turismo (ANET) expresaron su preocupación (19 de marzo de 2025). En apoyo a las medidas, desde la Cámara Argentina de Turismo (CAT), su presidente, Gustavo Hani, se manifestó a favor aplaudiendo la novedad (Gardel, 28 de marzo de 2025).

Sería tedioso analizar puntillosamente el nuevo marco regulatorio, solo consideraré algunos criterios. Asumiendo que simplificar normativas puede ser oportuno en determinados contextos, igual que adaptar procedimientos a la gestión electrónica de los expedientes, haré cuatro observaciones al nuevo régimen referidas a:

a. Su procedimiento perentorio para habilitaciones simplificadas (solo 10 días corridos para que se expidan las Intendencias), sin obligar a una intervención técnica, de haberla disponible en las dependencias involucradas.
b. La sujeción de las decisiones a circuitos de funcionarios con función ejecutiva designados en las coordinaciones, intendencias, regionales y direcciones que en muchos casos llegan sin conocimientos previos sobre AP, pero aseguran lealtad política o social.
c. La perspectiva de que ante el perentorio plazo comprometido en (a), la APN adscriba en el futuro al criterio de "silencio positivo", facilitado por la modificación de la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo (que interpretaba al silencio administrativo como negativo) dada por la Decisión Administrativa 836/2024 de la Jefatura de Gabinete de ministros.
d. La eliminación de la obligación de incorporar guías en las excursiones tradicionales.

Estos cuatro temas operan sobre el desarrollo de la cadena de valor de los productos turísticos que se eslabonan en las AP y revelan condiciones potencialmente negativas y riesgos. Con absoluto respeto a las libertades individuales, el patrimonio natural y cultural de un AP no puede quedar en peligro si un intendente inopinadamente se "durmió" al momento de informar y consumió los plazos, se enfermó, tomó licencia o recibió una "orden política"[8] para expresarse en favor de una solicitud o al menos no formular opinión en contrario. Porque la norma para otorgar permisos, ahora derogada, exigía incorporar al expediente el informe del área sustantiva técnica especializada, pero, según la observación a), ahora bastará con un informe del Intendente.

El reglamento puesto en vigencia para los guías es una versión simplificada del aprobado por la Resolución HD 113/2019, que seguía la línea del aprobado por la Resolución HD 82/2002. Se delega en la Dirección Nacional de Uso Público establecer la clasificación y características para la categoría de guía de turismo especializado y determinar el procedimiento para la habilitación, suspensión, renovación y baja de los guías, los requisitos particulares para el acceso a las categorías y las obligaciones particulares.

La exigencia de incorporar guías en las excursiones tradicionales en vehículos fue establecida primero por la Resolución 294/2000, siendo refrendada luego por la Resolución 50/2001 (Intervención):

> *"A partir del 30 de abril de 2001, la obligatoriedad de contar con un guía en todas las excursiones de transporte terrestre de tipo comercial (…) será un requisito de carácter obligatorio en toda la jurisdicción de la APN (Anexo I, Art. 6.4)."*

[8] Con referencia a mandatos no escritos ni transparentes.

Lo mismo y con más alcance hizo la Resolución HD 68/2002:

> *"En todas las excursiones, cualquiera sea su tipo, será obligatorio contar con el servicio de guía habilitado por la APN del nivel y especialidad que se determine de acuerdo al 'Reglamento de Guías de las Áreas Protegidas Nacionales' vigente (Anexo I, Art. 6.2)."*

4. Liberalización y conservación del patrimonio

En el territorio del sistema nacional de las AP, salvo pocos sitios predeterminados, los visitantes siempre han podido acceder por sí mismos a todos los espacios habilitados al uso público, planificados y zonificados según se establece en la Guía para la elaboración de Planes de Gestión de Áreas Protegidas (Resolución PD 169/2010), en la Metodología para planificar el uso público en Áreas Protegidas bajo jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales (Resolución HD 92/2003) y en las normas específicas.

Las excursiones, en su carácter comercial, cuando son realizadas sobre corredores y circuitos de tránsito general, siempre pudieron desarrollarse libremente. Para facilitarlas es ideal que se agilice la gestión administrativa de sus habilitaciones, adaptándola a los nuevos instrumentos digitales. Pero ante muchas iniciativas tendientes a la realización de otras actividades alternativas, en las AP debería haber filtros que permitan evaluar su pertinencia. De no haber previsiones apropiadas aunque sean mínimas, la mera ambición de lucro podría motivar propuestas cuyos impactos ambientales inadmisibles y externalidades produzcan el desborde de la oferta comercial y usos alrededor de los mayores atractivos y sus vías de acceso, la degradación de los contenidos interpretativos, la disminución de la calidad de la visita, el incremento de los costos de contralor, limpieza y rescates, el aumento de los potenciales riesgos, responsabilidades estatales y eventuales resarcimientos, y un conjunto inenarrable de afectaciones directas e indirectas.

Para González Rosales y López Torres (2021) el turismo, cualquiera sea su modalidad, no es inocuo, promueve impactos positivos y negativos en los destinos. Si un territorio tipificado como AP es abierto libremente a las actividades humanas, previamente debería haberse sometido a un profundo análisis prospectivo que considere desde la complejidad socioambiental a todos los impactos potenciales con la debida responsabilidad. Si el disparador es económico se pone en juego la sostenibilidad y esa priorización del enfoque mercantilista podría arrasar con lo natural y corroer al entramado social porque en las AP "…la pertinencia de cualquier actividad económica (…) deberá ser analizada bajo múltiples perspectivas (transdisciplinar) y por diversos actores, no bajo la lupa de un solo dictaminador que estipule si es viable o no" (González Rosales y López Torres, 2021, p. 10).

Cualquier sector productivo requiere planeación y ordenamiento, pero el turismo se caracteriza por su complejidad al integrar muchos componentes sensibles: las condiciones físicas, la estructura del paisaje, la biodiversidad y las dinámicas naturales y sociales (culturales, políticas, demográficas, administrativas, entre otras), que se suman a las de la oferta de servicios a agregar sobre un destino y que tienden a modificarlo (Osorio Dussan, 2018).

El principal uso humano directo actual vinculado a las AP es el turístico, aunque no siempre en todos los sitios, ni es el único y sin considerar los servicios ambientales. La rebaja de los umbrales de revisión y exigencia técnica respecto de las múltiples iniciativas privadas con fines comerciales soslaya la finalidad primordial de la APN y podría entregar espacios a las modalidades más masivas del turismo, basadas en los menores precios para vender muchas unidades de productos de baja calidad y grandes externalidades bajo modelos fordistas. El turismo alternativo, de naturaleza, interpretativo, de aventura, comunitario, que no nace espontáneamente, es producto del rechazo social y del medio receptivo en general

ante los errores de los organizadores y usuarios de los productos tradicionales. La principal condición del turismo alternativo es que sea fuertemente sostenible. No es que el turismo masivo no pueda desarrollarse, pero siempre sobre sitios y con infraestructura adecuados. En las AP se suele presentar la disyuntiva entre optar por un paradigma centrado en el turista y en el proveedor de servicios, que busca aumentar la aptitud de un destino como receptivo de las demandas, y otro paradigma más centrado en lo ambiental y en salvaguardar el territorio, tomando a las comunidades locales como protagonistas (Cacciutto *et al.*, 2020).

Según lo observado, el nuevo marco normativo de la APN, a diferencia de lo que plantean algunos de sus objetores, vuelve frágiles a las AP no tanto por su contenido (con excepción de la omisión recaída sobre los guías) que sintetizan reglas previas, sino por el circuito politizado de sus procedimientos acotado a exiguos y perentorios plazos de respuesta administrativa, que se disparan a partir de la inscripción de los emprendedores dentro de una plataforma digital. Se conforma así una gobernanza que se desenvuelve dentro del aparato estatal capturado y autoabastecido por la política. Estas perspectivas exógenas del desarrollo territorial llevadas a la práctica en las AP centralizan las decisiones y es esperable que tiendan a seguir cada vez más los ciclos electorales buscando resultados de corto plazo como en otros ámbitos de gobierno del país, para lo cual precisan remover supuestos obstáculos indiscriminadamente e infravalorar las capacidades institucionales soslayándolas en la estructuración de productos estratégicos de gobierno.

En esas instancias, se anula el potencial endógeno de instituciones y sociedades a través de políticas trazadas bajo el enfoque *top-down*, caracterizado por la concentración de la toma de decisión en los niveles altos y centrales del Estado y su abordaje prescriptivo legal-racional, que desatiende a los factores ambientales, políticos y organizacionales. Para este enfoque, la normativa impuesta sería el principal factor de éxito y el fracaso como desvío respecto de los buenos resultados esperados provendría de la admisión de una gobernanza policéntrica y de la interacción con los niveles bajos de la estructura y de la sociedad, por el insuficiente poder central para ejecutar las políticas gubernamentales (Pinzón Segura, 2023).

Cuando la política es clara y se desenvuelve en un entorno de bajo nivel de conflicto, no sería anormal acudir a modelos tradicionales de arriba hacia abajo. Pero en las AP nacionales, en escenarios donde “la distancia entre formuladores e implementadores otorga mayor complejidad a la implementación en los niveles bajos, el *bottom-up* (como enfoque de políticas promovidas desde abajo hacia arriba) parece ser la herramienta con mayor validez y pertinencia” (Pinzón Segura, 2023, p. 141). En las AP bajar criterios desde un Olimpo imaginario poco permeable a las voces especializadas o a quienes vivencian los problemas debilita el diseño socioterritorial.

Una muestra de esto es la respuesta local de algunas comunidades involucradas y no escuchadas. En fecha reciente, por Ordenanza del Municipio de El Calafate se determinó que las empresas que organizan excursiones con origen en esa ciudad deberán contratar guías de turismo y contar con al menos uno de ellos por vehículo (Pérez Luque, 24 de abril de 2025). Como las excursiones al PN Los Glaciares inevitablemente se originan en El Calafate: a letra impuesta, letra muerta. Una postura similar se adoptó en Bariloche (“Ordenanza municipal. Es obligatorio contar con guía turístico en Bariloche”, 2025) mientras se expresan rechazos y se gestionan respuestas análogas en otras ciudades con actividades enfocadas en las AP.

5. Conclusiones

Las normas no son permanentes ni perfectas, deben evolucionar y adaptarse. Pero sin procedimientos participativos, sin asegurar la intervención de miradas profesionales capacitadas, sin evaluar impactos y externalidades, cambios intempestivos impuestos sobre las AP pueden ser dañosos. Gestionar a la APN desde ámbitos sectoriales no especializados conlleva consecuencias negativas ambientales y sociales.

La habilitación de excursiones sin guía en Argentina puede interpretarse como una decisión infrecuente, atípica e ineficaz dentro de las AP del mundo. Con ella, la actividad perdería su razón de ser, quizá solo para abaratar costos empresariales y ofrecer en el mercado turístico productos de calidad dudosa. En las AP, normalmente excursiones y guías integran paquetes de prestación de servicios y responsabilidades mutuas. ¿Podría considerarse excursión a una propuesta de trasladar personas en un vehículo para abandonarlos frente a un atractivo? ¿Podría interpretarse como excursión a un grupo de visitantes que transita libre por los senderos de un AP? ¿Qué es lo que este tipo de excursiones agregaría para diferenciarlo de un servicio de taxi o bus? ¿Y si eso sucediera a bordo de una embarcación por un lago o río? ¿Es lo mismo un guía humano que una audioguía? Las respuestas a estos interrogantes permiten entrever el significado y efectos de las recientes decisiones. Cuando para la gestión de estos territorios especiales se ofrecen medidas que premian lo masivo y barato, se estimula un consumo del paisaje y de sus recursos en lugar de orientarlo hacia contenidos interpretativos no consuntivos.

Parece oportuno reivindicar el ejercicio de construcción de gobernanza de aquel equipo comprometido que, a principios de siglo, afrontando dificultades y disponiendo de pocos recursos, con el contexto de la crisis del 2001/2002 pudo diseñar un modelo válido para aquel momento equilibrando miradas e intereses contrapuestos para dar lugar a un sistema funcional de prestaciones de servicios. Quienes enfrentaron tal desafío facilitaron el desarrollo de productos sumamente competitivos y con relación a los guías de turismo dieron lugar a la creación y consolidación de más de un centenar de carreras universitarias y a la formación de miles de profesionales del Turismo. No significa que aquellas soluciones por fuera de sus circunstancias deban ser inalterables, sino que las innovaciones el marco regulatorio y sus procedimientos deben tener buenos fundamentos y aún si fueran las mejores medidas, cuando son introducidas forzadamente pueden ser interpretadas negativamente, restando gobernabilidad.

De todo lo descripto y analizado, se desprende una notoria confrontación de modelos de gobernanza: cómo hacer las normas, cómo construir consensos sociales, cómo crear institucionalidad. Es pertinente preguntar cuál debería ser la gobernanza deseable para el siglo XXI en las AP, si debería basarse en la calificación técnica y la participación social, o en la imposición de modelos *top-down*, bajados u operados desde una nube de circuitos politizados, cuya opacidad no suele proveer elementos suficientes para superar la crisis de confianza que aqueja a nuestra sociedad respecto de cualquiera de sus dirigentes. Existe el riesgo de que las medidas que pretenden garantizar la eficacia de grandes objetivos políticos pueden no ser aplicables a los objetivos particulares de las instituciones dedicadas a la conservación y al desarrollo sustentable.

Referencias bibliográficas

Administración de Parques Nacionales -APN-. (2019). *Plan de Gestión del Parque Nacional Nahuel Huapi*. APN.

Administración de Parques Nacionales -APN-. (2025, 5 de mayo). *Normativas*. https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/parquesnacionales/normativas

ATE. (2025, 18 de marzo). *Parques Nacionales: La libertad de no educar, no conservar y generar nuevos desocupados*. Asociación de Trabajadores del Estado. https://surli.cc/zeensf

Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak Broome, N., Phillips, A., y Sandwith, T. (2014). *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. UICN (Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas).

Cacciutto, M., Castellucci D., Roldán, N., Cruz, G., Corbo, Y., y Barbini, B. (2020). Reflexiones a propósito del turismo masivo y alternativo. Aportes para el abordaje local. *Aportes y*

Transferencias, 18(1), 103-119. https://eco.mdp.edu.ar/revistas/index.php/aportes/article/view/293

Cansanello, P., y Yujnovsky, I. (2024). *Paradigmas de conservación ambiental en Argentina: Parques Nacionales 1903-2001*. Buenos Aires: APN. https://surl.li/bdxwuh

Colegios de Profesionales de Turismo de Argentina y Asociación Nacional de Estudiantes de Turismo -ANET-. (2025, 19 de marzo). *Declaración ante los anuncios de Desregulación de Parques Nacionales*. https://surl.li/ckskod

El Gobierno desreguló el turismo en los parques nacionales. (2025, 23 de marzo). Ámbito, Argentina. https://surli.cc/pzedwd

Gardel, L. (2025, 28 de marzo). Desregulación del turismo en parques nacionales: qué dice la medida y qué impactos ambientales podría tener. *Chequeado*. https://surl.li/fubhqy

González Rosales, V. M. y López Torres, V. G. (2021). Turismo en Áreas Naturales Protegidas: una discusión sobre su pertinencia. *Revista Iberoamericana Ambiente & Sustentabilidad*, (4), 1-13. https://doi.org/10.46380/rias.vol4.e110

Martín, G., Maresca, V. y Altamira, M. (2012). RENAPRET - Informe Anual 2011. Informe Interno de la Dirección de Aprovechamiento de Recursos. Buenos Aires: APN.

El Gobierno avanza contra la obligatoriedad de guías en Parques Nacionales. (2025, 13 de marzo). *Mensajero.* https://surl.li/zudztk

Ordenanza municipal. Es obligatorio contar con guía turístico en Bariloche. (2025, 25 de marzo). *El Diario de Viaje. Noticias de Turismo*, Argentina. https://goo.su/a8Qfsx

Osorio Dusan, C. E. (2018). Turismo sostenible en las áreas protegidas y zonas con función amortiguadora. En: G. Paredes, Integrando las áreas protegidas al ordenamiento territorial: Caso Colombia. Bogotá: PNNC y UICN.

Otero, A. y Gallego, E. (2006). Evolución del uso de la tierra privada en los Parques Nacionales. Estudio de caso: El Parque Nacional Lanín. *Mundo Urbano*, 26. https://surl.lu/npchig

Pérez Luque (2025, 24 de abril). En El Calafate. Agencias de turismo obligadas a contratar guías para sus excursiones. *Ahora Calafate*. https://goo.su/YJJ4

Pinzón Segura, M. C. (2023). Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: potencialidades, limitaciones y silencios. *Mundos Plurales*, 10(1), 125-149. https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2023.5901

Salvadeo, V. (2022). Abordaje teórico: gobernanza turística y áreas protegidas - Ensayo. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 20(2), 23-32. https://surl.li/dpbhex

Schenkel, E. y Pinassi, A. (2024). Interacción entre las políticas de conservación de la naturaleza y de turismo en las áreas protegidas de Argentina. *Revista Universitaria de Geografía*, 33(1), 109-142. https://revistas.uns.edu.ar/rug/article/view/4512

Velasco González, M. (2014). Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal? *Caderno Virtual de Turismo*. Artigo Especial. Hospitalidade e políticas públicas em turismo. (14 supl.1), 9-22. https://surl.li/dfjdgv