


Conservación y desarrollo. Políticas públicas en torno a la gestión turística del Parque Nacional Iguazú (1934-2024)

Conservation and Development. Public Policies Around Tourism Management of the Iguazú National Park (1934-2024)

Erica Schenkel

 <https://orcid.org/0000-0002-5456-2119>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas;
Universidad Nacional del Sur
Departamento de Geografía
Bahía Blanca, Argentina

 erica.schenkel@uns.edu.ar

Cecilia Martín

 <https://orcid.org/0000-0002-2482-3453>

Universidad Nacional del Sur
Departamento de Geografía
Bahía Blanca, Argentina

 cecilia.martin@uns.edu.ar

Resumen

El artículo analiza las políticas implementadas por el Estado en el Parque Nacional Iguazú, enfocándose en diversas estrategias que, basadas en objetivos de conservación y desarrollo, promovieron un creciente uso turístico del área, posicionándola como la más visitada del país. Esta significancia que asume Iguazú en el sistema de áreas protegidas de Argentina es abordada desde una perspectiva histórica e interescalar, con el objetivo de interpretar la interseccionalidad de múltiples procesos que a lo largo del tiempo fueron decisivos en la conformación de distintos escenarios y formas particulares de gobernanza en torno al uso turístico del área. Desde este enfoque, los resultados alcanzados permiten proponer una periodización que toma en cuenta no sólo el carácter y la orientación de las políticas públicas en la gestión turística del área protegida, sino también la incidencia de marcos epistemológicos y normativos que interactúan de manera dialéctica e inciden en la demarcación de las etapas. Esta periodización revela el pasaje de una serie de políticas centralistas (1934-1976) a otras de descentralización estatal (1976-actualidad), que consolidan una apuesta por la internacionalización del área que supone la configuración

de un nuevo modelo de desarrollo del turismo basado en una mayor dependencia externa.

Palabras clave: Políticas públicas; Conservación; Desarrollo; Turismo; Parque Nacional Iguazú.

Abstract

The article analyzes the policies implemented by the State in Iguazú National Park, focusing on various strategies that, based on conservation and development objectives, promoted an increasing tourist use of the area, positioning it as the most visited protected area. This significance assumed by Iguazú within Argentina's protected areas system is addressed from a historical and inter-scalar perspective, aiming to interpret the intersectionality of multiple processes that over time were decisive in shaping different scenarios and particular forms of governance concerning the area's tourist use. From this approach, the results achieved allow for arguing a periodization proposal that considers not only the character and orientation of public policies in managing the protected area but also the influence of epistemological and normative frameworks that interact dialectically and impact the demarcation of the stages. The proposed periodization explains the transition from a series of centralist policies (1934–1976) to those of state decentralization (1976–present), consolidating a commitment to the internationalization of the area, which implies the configuration of a new tourism development model based on greater external dependence.

Keywords: Public policy; conservation; development; tourism; Iguazú National Park

Introducción

La investigación parte de la premisa de que las políticas para la gestión turística de las áreas protegidas deben analizarse considerando la interacción de procesos que operan en distintas escalas (Smith, 2008), donde convergen dinámicas generales con las particularidades de cada lugar. La dimensión local, a menudo ausente en los análisis específicos sobre el tema, resulta fundamental para interpretar las trayectorias singulares que se (re)producen en el territorio (Soja, 1993; Garnier, 2006). La singularidad de estas áreas no solo se explica por sus condiciones ambientales, materiales e inmateriales, que en gran medida modelan la dinámica turística y orientan la acción estatal, sino también por la intervención de los actores locales y su capacidad de incidir en escalas más amplias.

La creación de las primeras áreas protegidas en Argentina (1934) fue parte de una política estatal que obedeció a un doble propósito: la conservación de espacios naturales con condiciones ambientales y paisajísticas valoradas y la implementación de una estrategia de ocupación efectiva en áreas de frontera de regiones recientemente incorporadas al Estado nacional (Schenkel y Pinassi, 2024). Con ambos propósitos se adoptaron mecanismos de uso y apropiación del territorio (construcción de caminos, infraestructuras

y centros de poblamiento) vinculados a un contexto de época, que va a ir adquiriendo diferentes matices a lo largo de la historia argentina, como sucede en otros países de América Latina (Bertoncello, 2020).

En este sentido, Duran (2009) advierte, analizando el caso colombiano, que, hasta la primera mitad del siglo XX, las zonas de frontera eran consideradas “baldíos”, disponibles para ser colonizados y apropiados, por ello, la creación de áreas protegidas “...sigue la lógica de enclave: imponer un orden -sobre un territorio considerado caótico- para el uso racional (explotación/conservación) de un recurso natural. En dicho orden, el componente humano es secundario” (Duran, 2009, p. 62). Esta representación sobre las áreas de frontera en zonas de reciente ocupación estatal (como la Patagonia y el Noreste del territorio argentino) se cimentó sobre la invisibilización de formas de poblamiento preexistentes, como las comunidades originarias y procesos de colonización recientes, en muchos casos a costa del exterminio de pueblos indígenas (Svampa, 2019). Esta narrativa “civilizatoria” fue funcional a un ideario que consideraba la conservación de la naturaleza como parte constitutiva de una nacionalidad en construcción.

A partir de los principios enunciados en la experiencia de Yellowstone (Estados Unidos) se consideró prioritaria la valoración estética de paisajes de belleza singular para la conformación de la identidad de la nación (Fortunato, 2005). En este sentido, la política estatal pretendía el resguardo de espacios geográficos y nichos biológicos no alterados por la acción humana, con el propósito de asociarlos a los orígenes simbólicos del ser nacional. Para ello, se cimentó un discurso que se socializaría a través de la escuela pública, donde se exacerbaron los rasgos virtuosos de la naturaleza originaria; los Parque Nacionales serían definidos por el propio Ezequiel Bustillo como “naturaleza salvaje ligeramente controlada” (Berjman y Gutierrez, 1985, p. 52).

Posteriormente, hacia mediados de la década de 1940, se instauró un modelo que sostuvo una participación activa del Estado en la gestión de las áreas protegidas orientada a la promoción del desarrollo, un concepto que va a construirse (y reconstruirse) a partir de la segunda guerra y que pasa a ser base de fundamentación de las decisiones que cada gobierno adopte (Madoery, 2008; Riffo, 2010). Desde entonces, las políticas de conservación se impulsaron en el marco de una dicotomía propia de la modernidad que se debate entre el resguardo de la naturaleza y el progreso económico basado en el uso de los recursos, en un contexto de expansión capitalista. No obstante, el cuidado de la naturaleza continúa representando para el ideario nacionalista de la época, un fin en sí mismo, aunque también reviste una condición de oportunidad para el despliegue de actividades económicas que resulten compatibles con la conservación. El turismo es en este sentido, una

actividad que será promovida como oportunidad para el crecimiento económico en estas áreas preservadas.

Durante el Primer Peronismo (1943-1955), la política pública enmarcada en el modelo de Bienestar, tuvo un doble propósito: la inclusión de las clases populares en la esfera del ocio, pero también la incorporación de las áreas protegidas, como estrategia para el desarrollo nacional, en un contexto de creciente participación del turismo en la economía (Pastoriza y Pedetta, 2009). De este modo, la expansión de la actividad debe entenderse no sólo en el marco amplio de los cambios culturales y sociales de la época sino, también, en un contexto de economía capitalista expansiva.

A partir del golpe de Estado de 1955, la discusión sobre el desarrollo adoptó nuevas perspectivas que consolidaron el discurso de la internacionalización del turismo como motor de las economías nacionales. Este enfoque se construyó sobre las recomendaciones de organismos externos creados en el contexto de la segunda posguerra, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), que paulatinamente adquirieron mayor influencia en el diseño de políticas sectoriales en América Latina. Sobre estos lineamientos comenzaron a desarrollarse instrumentos de planificación y gestión estatal cada vez más coordinados con el propósito de fortalecer el turismo receptivo (Naciones Unidas, 1963). De este modo, aunque se promovía la apertura al mercado internacional, la presencia del Estado en la gestión seguía siendo un componente central.

Este período adquiere un giro en 1976 con el último gobierno militar que adopta un modelo de liberalización económica que se consolidará en la década de 1990 a partir del Consenso de Washington (Rapoport, 2010). En adelante, la acción del Estado es funcional y subsidiaria al capital privado, reduciéndose sus competencias de intervención en ésta y otras áreas de la administración. Desde entonces, la gestión estará (re)direccionada para la promoción de la intervención de capitales privados en la actividad turística, valorada en su potencial para la reactivación económica, en un contexto de crisis de otros sectores de la economía como la industria (Schenkel, 2018).

A partir de esta malla argumentativa, el artículo analiza el alcance y las orientaciones de la política de uso turístico en el Parque Nacional Iguazú (PNI), considerando diferentes etapas que surgen de la concurrencia de estos procesos generales y las condiciones territoriales específicas. Particularmente, se busca responder ¿cuál ha sido la incidencia del Estado en la orientación que ha tomado la actividad turística en el PNI a lo largo de su historia?, ¿cómo se han territorializado estas propuestas y cuáles han sido sus repercusiones?, ¿qué otros actores han intervenido en dicho proceso y en qué escala han actuado?

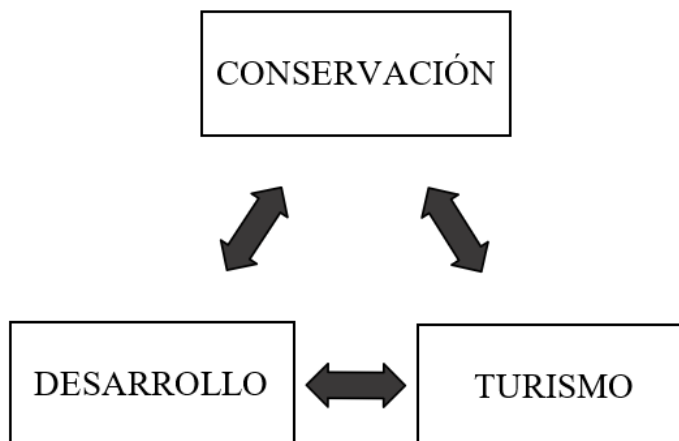
Para dar respuesta a los interrogantes planteados, el artículo profundiza en una propuesta de periodización que busca (re)construir el proceso histórico que explica la significancia que asume el PNI en el sistema de áreas protegidas de Argentina, donde no sólo concentra la mayor cantidad de visitas nacionales e internacionales sino también de prestadores turísticos. Esta significancia de Iguazú en el sistema de áreas protegidas es abordada desde una perspectiva histórica e interescalar, con el objetivo de interpretar la interseccionalidad de múltiples procesos que a lo largo del tiempo fueron decisivos en la conformación de distintos escenarios y formas particulares de gestión en torno al uso turístico del área.

Metodología

El abordaje inter-escalar que se propone profundiza en el despliegue y la reconfiguración de las políticas sectoriales en los ámbitos locales, a la luz de dinámicas nacionales e internacionales específicas (Smith, 2008). En este sentido, entendemos que cada espacio a partir de sus condiciones materiales e inmateriales resignifica las decisiones gubernamentales y desde esta premisa, es posible explicar la fragmentación y la particularidad que asumen las políticas en el territorio (Soja, 1993; Massey, 2004; Garnier, 2006). Para ello, el estudio aplica un análisis documental y de contenido a partir de normas reglamentarias (leyes, decretos, resoluciones, decisiones administrativas), documentos de planificación y de gestión (notas de prensa, folletos de promoción y acciones en sitios de internet) y acuerdos internacionales (declaraciones y convenios de organismos externos).

Desde esta perspectiva, los resultados obtenidos permiten sustentar una propuesta de periodización que considera no solo el carácter y la orientación de las políticas públicas implementadas en la gestión del PNI, sino también la influencia de marcos epistemológicos y normativos vinculados a los discursos sobre conservación y desarrollo, los cuales han sido determinantes en la configuración de distintos escenarios y formas específicas de gobernanza turística. A lo largo de sus más de noventa años de historia, dichas estrategias se convirtieron en base de fundamentación de las decisiones que los sucesivos gobiernos adoptaron en torno al uso público del área. Nótese que, desde su creación, el uso turístico del Parque Iguazú apareció asociado a propósitos de conservación, entendiendo a la actividad un medio para la salvaguarda de una porción del territorio con una belleza escénica singular, y al mismo tiempo de desarrollo (Gráfico 1), al entenderse también como una oportunidad para el crecimiento del país, el progreso de las localidades asociadas y el bienestar de su población.

Gráfico 1: Discursos que sostienen el uso turístico de las áreas protegidas nacionales desde su creación en 1934



Fuente: Elaboración propia

De este modo, la investigación construye cortes espacio-temporales a partir de los cuales se explica: el pasaje de una serie de políticas centralistas, circunscriptas al origen y la expansión del Área Protegida (AP), que por sus atributos biofísicos y ubicación estratégica determina una temprana intervención del Estado; a otro modelo de corte liberal, que se inicia a mediados de los años '70. Este último se caracteriza por un cambio en las políticas de regulación estatal y la apuesta por un creciente turismo receptivo, que deriva en una mayor dependencia externa.

En el siguiente apartado, se profundiza en el análisis de las etapas que han sido definidas, poniendo foco en el uso turístico promovido por el Estado. Esta periodización considera, como ya se ha mencionado, no sólo el perfil político ideológico de los sucesivos gobiernos, sino también la influencia que han tenido los marcos normativos y epistemológicos en el viraje de la política pública en torno a la tríada conservación, turismo y desarrollo en la gestión de las áreas protegidas. Finalmente, estos procesos generales son entendidos en su condición situada, para poder comprender el carácter específico que asumen en la dinámica del PNI.

Políticas centralistas en la gestión turística del Parque Iguazú (1934-1976)

Desde la etapa fundacional hasta mediados de la década de 1970, la gestión del Parque Iguazú se caracterizó por una marcada intervención de los sucesivos gobiernos nacionales. El Estado no solo promovió la creación del área protegida, sino que también proveyó los recursos para facilitar su uso público e impulsó la inversión de capitales orientados a un turismo predominantemente interno. En este sentido, Berjman y Gutiérrez (1985, p. 46) señalan que ya en 1938 se reconocía la responsabilidad de la Dirección de Parques Nacionales en “mantener intactos los tesoros naturales de las

regiones más bellas del país y ofrecerlas, luego de la debida preparación, como centros mundiales de turismo”. Esta afirmación pone de manifiesto que la visita era considerada una actividad compatible con los objetivos conservacionistas, valorada además por su potencial para dinamizar la economía local y nacional.

A lo largo de este período, las intervenciones estatales estuvieron marcadas por la orientación política de cada gobierno, que inclinó las intervenciones públicas hacia enfoques más públicos o privados, aunque siempre con una fuerte centralidad del Estado. En este sentido, el período comprendido entre la fundación del Parque Iguazú y el golpe de Estado de 1976 puede dividirse en distintos momentos. En un primer tramo, la gestión se orientó a la creación del área protegida bajo los ideales de civilización y progreso, en consonancia con el proceso de construcción del Estado-Nación. Posteriormente, durante los gobiernos peronistas, se incorporó una impronta popular que resignificó el sentido de las áreas protegidas, incorporando la gestión de estos espacios a la política de turismo social. Finalmente, los gobiernos desarrollistas adoptaron un modelo de mayor apertura a capitales privados, aunque con un resguardo explícito de la participación de empresas nacionales. En ese sentido, Prebisch (1961, s/p) destacaba: “No sabría discutir la utilidad de la iniciativa privada extranjera en los países latinoamericanos, sobre todo cuando constituye focos potentes de irradiación tecnológica. Pero el desarrollo económico es esencialmente un proceso de desenvolvimiento de aptitudes nacionales. [En tal sentido], ... cuanto más afluya este capital tanto más habrá que fortalecer la iniciativa privada nacional”.

El período se caracteriza, además, por un proceso en el que se sientan las bases para la consolidación del PNI como destino turístico de envergadura, tanto a nivel nacional como internacional. La apuesta por un turismo externo se consolida sobre el final de este período, en el marco de las declaratorias de Naciones Unidas y las recomendaciones de la CEPAL y la OEA. Estas últimas comienzan a tener peso en el diseño de las políticas sectoriales en Estados de América Latina, a partir de sus organismos técnicos, como el ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) y el CICATUR (Centro Interamericano de Capacitación Turística), respectivamente¹.

A continuación, se aborda un breve recorrido de esta primera etapa para reconocer las diferentes orientaciones que fue asumiendo el Estado en la planificación y en la gestión del Parque, relacionando estos cambios con los

¹ En línea con la visión de Naciones Unidas, que desde 1963 promovió el turismo internacional como estrategia clave de desarrollo en la posguerra, ambos organismos impulsaron el ordenamiento del turismo regional mediante un enfoque racional. Esta orientación se tradujo en la aplicación de metodologías replicadas en varios países de América Latina, basadas en inventarios turísticos que evaluaban recursos naturales, culturales y de infraestructura, con el propósito de identificar su potencial turístico y orientar acciones para su aprovechamiento (Capanegra, 2010).

contextos políticos, culturales e ideológicos que han reconfigurado los discursos en torno a la conservación y el uso turístico de estos espacios.

Creación del Parque Iguazú: belleza escénica e interés geopolítico

Los orígenes del área de las Cataratas del Iguazú se remontan a 1902, cuando el arquitecto y paisajista francés Carlos Thays fue encargado de diseñar un plano del sitio y proyectar las obras de acceso a los saltos. Pocos años más tarde, en 1909, el Estado se reservó el derecho de adquirir 75.000 hectáreas aledañas para crear un parque nacional y una colonia militar, conforme a lo establecido por la Ley 6712. Esta medida se inscribía en una política nacional orientada a la protección de espacios naturales valorados por su belleza escénica y riqueza autóctona, en sintonía con los discursos conservacionistas de la época. Para ello, se llevaron a cabo intervenciones con una marcada impronta paisajista en sitios emblemáticos del país —especialmente en Nahuel Huapi e Iguazú—, encomendadas a expertos de reconocido prestigio, como fue el caso en Cataratas de Thays y, más adelante, de Bustillo.

En efecto, en 1922 se encomienda al arquitecto Alejandro Bustillo (hermano de Ezequiel), la construcción del “Hotel Cataratas”, que luego pasó a depender de la DPN, para ser remodelado y concesionado como hotel turístico (Ley 12.134/34). La construcción de este alojamiento adoptó una arquitectura de “estilo colonial misionero”, que empleaba tejas, madera, ladrillos, escaleras de piedra y balcones. De esta manera, como advierte Sacarzanella (2002), a la espectacular belleza de la naturaleza, se sumaba una herencia histórica asociada al pasado colonial, que debía ser reconstruido para que pudiera disfrutarse.

Como advierte Piantoni (2016), a diferencia de Brasil, más inclinado a la preservación de la naturaleza con fines científicos, en Argentina, el turismo fue desde los inicios, un motor para el desarrollo de proyectos que permitieran el aprovechamiento económico de estas áreas. En una misma línea, Fortunato (2005, pp. 217-218) señala “el turismo y los turistas (...) constituyeron novedosos instrumentos para la apropiación de espacios considerados vacíos de civilización”, al tiempo que se comenzaba a vislumbrar como una oportunidad económica de bajo impacto, esto es, compatible con la conservación de los recursos naturales.

En 1934, el PNI junto al Nahuel Huapi (Ex Parque del Sur) fueron las primeras unidades de conservación que se crearon en Argentina. En este marco, se instituye la Dirección de Parques Nacionales (en adelante, DPN), bajo la dirección de Ezequiel Bustillo (1934-1944), para la “formación de parques y reservas en aquellas porciones del territorio que, por su extraordinaria belleza o interés científico, debían ser conservadas para uso y goce de la población

de la república” (Ley 12.103/34, Art 7)². Esta ponderación de las bellezas naturales del territorio transforma al paisaje “...en un objeto acogedor que vincula ocio y placer”, condición que es reforzada por la difusión de postales y fotografías en periódicos y revistas de difusión masiva (Capanegra, 2010, p. 26). También los organismos públicos contribuyeron a la valoración mítica de estos lugares a través de imágenes donde se muestra la belleza de la patria, exaltando valores propios de la nacionalidad, como veremos en la Imagen 1.

Imagen 1. Registro histórico de los inicios del Parque Nacional Iguazú



Fuente: Archivo General de la Nación, s/f³.

En cuanto a esto último, cabe destacar que, a pesar de la consigna oficial de la DPN (1942) “Conocer la patria es un deber”, el hacer turismo en estos tiempos implicaba un privilegio de una minoría (Pastoriza, 2011; Navarro Floria, 2008). Incluso, las propias intervenciones de Bustillo apuntaban a formas de disfrute “aristocrático”. Tal es el caso del Hotel Llao Llao (1938) en Nahuel Huapi, planificado y construido a partir del impulso de la DPN, para posicionarlo como destino turístico de lujo (Lolich, 2003). Scarzanella (2002) precisa que dichas intervenciones intentaban replicar las reservas de caza y pesca del “primer mundo”, como iconos del “progreso” que transitaba la Nación Argentina.

Cabe destacar que, contiguas a estos primeros Parques Nacionales, el Estado dispuso, el emplazamiento de enclaves militares para asignarles, además de la finalidad de conservación, una función geopolítica estratégica (Sacarzanella,

² Boletín Oficial de la República Argentina (en adelante BORA). Ley 12.103. 29-10-1934.

³ Archivo General de la Nación (AGN). S01-DDF-RG. Caja 3064-Inv:194520.

2002). En sintonía con ello, la DPN fue la herramienta institucional que el Estado creó para actuar en forma directa en las áreas de frontera y promover una ocupación efectiva de las mismas mediante políticas activas que no solo buscaban el desarrollo regional sino también la colonización mediante la asignación de tierras a inmigrantes europeos. Nótese que el PNI surge en un área cercana a la triple frontera, entre Argentina, Brasil y Paraguay. En este sentido, Carreras Doallo (2016) advierte que, en la creación del Parque Nacional Iguazú, se conjugaron los objetivos de protección de la nación y de lo natural, en la medida en que tanto la naturaleza como la soberanía nacional estaban siendo amenazadas, ya sea por la codicia de las empresas propietarias de los obrajes como por los países vecinos. De este modo la creación del PNI "...visibiliza un área de belleza natural, demarca una frontera clara, al tiempo que genera identidad e identificación de esa área como parte de la nación [...] y refuerza la idea soberana de Nación Argentina" (Carreras Doallo, 2016, p. 169).

Del modelo aristocrático al turismo popular

Hacia mediados de la década de 1940, las políticas estatales van a adoptar nuevas formas de intervención en lo económico, en lo social y en lo territorial, vinculadas al surgimiento del Estado de Bienestar argentino. En este marco, el Primer Peronismo (1943-1955) impulsó una activa política en las áreas protegidas, que buscó tanto la inclusión de las clases populares, para hacer efectivo el derecho a las vacaciones pagadas (Decreto 1740/45), como la incorporación de estas unidades de conservación como estrategia para el desarrollo nacional, en un contexto de economía capitalista expansiva y en un aumento de las posibilidades de movilidad por la mejora en los transportes (Piglia, 2012).

Desde entonces, los registros de Parques Nacionales muestran un crecimiento notable en la llegada de visitantes (Torre y Pastoriza, 2002). Los reconocimientos laborales, sumado a los avances en las obras en la Ruta Nacional 12, los progresos en la aviación civil y la nacionalización del transporte fluvial, explican el significativo aumento de las visitas al área, que pasó de 1.544 viajeros en 1941 a 32.391 en 1947, para hacer de la naturaleza un lugar de entretenimiento y disfrute que pretendía alcanzar una impronta popular (Scarzanella, 2002).

En ese entonces, los hoteles bajo la jurisdicción de la DPN, como el Hotel Cataratas, se incorporaron a la lista de hospedajes estatales con fines de turismo social (Decreto 9.504/45). A este último, se suma la construcción del Hotel Iguazú, en 1949, llevada a cabo por la flamante Administración de Parques Nacionales y Turismo, que constituyó el primer hospedaje de gran envergadura de la localidad. Además, dentro del área funcionaban una hostería y un campamento, ubicados en las cercanías del primer aeropuerto que comenzó a operar en 1948 (PNI, 2017). La provisión de estas infraestructuras se enmarcó dentro de los Planes Quinquenales, que

revalorizaron los atractivos turísticos de los parques nacionales mediante la formalización del área de turismo social.

Los cambios llevados a cabo en estos tiempos no sólo implicaron un rechazo a la impronta elitista de Bustillo, sino también una reformulación del criterio de protección, que ya no sólo reconoce la belleza escénica excepcional, sino que agrega la diversidad biogeográfica, fundada en los nuevos estudios provenientes de la Ecología (Bertoncello, 2020). Señala Carreras Doallo (2016) que en esta etapa se avanza en la definición de una política pública que procura regular los procesos de apropiación y transformación de recursos naturales, cuyo control es potestad del Estado; en este sentido, la Constitución sancionada en 1949 destaca en el Art. 40 que “la organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo”. En este contexto, se decretaron acciones de expropiación y se generaron instrumentos normativos como la Ley 1327/48 de defensa de la riqueza forestal y otras leyes provinciales destinadas a la regulación de la actividad pesquera, el uso del agua y la minería, entre otras.

Paralelamente, la planificación territorial comienza a ocupar un lugar relevante orientada a la reducción de las asimetrías regionales y a la promoción del desarrollo, un concepto que adquiere relevancia a partir de la segunda guerra mundial. Esto se observa en la generación de políticas compensatorias para regiones deprimidas y en la creación de nuevas unidades de conservación (tales como el PN Río Pilcomayo en Formosa, PN El Rey en Salta, PN Provincia Presidente Perón en Chaco y Monumento Natural Bosques Petrificados de Jaramillo en Santa Cruz). Sin embargo, al mismo tiempo, el gobierno peronista continúa direccionando fondos para el reforzamiento de infraestructuras en los espacios ya consolidados (como sucede con el PN Iguazú), con el objeto de acrecentar su potencial turístico y como parte de la política de promoción del desarrollo social y de la economía nacional.

Políticas privatistas de capital nacional

El golpe de Estado de 1955 marcó el inicio de una política de preservación estricta en los Parques Nacionales, orientada a mantener la naturaleza “inmaculada de la sociedad” (Decreto-Ley N° 654/58)⁴. Esta nueva perspectiva representó un giro con respecto al enfoque de uso público que había predominado desde los orígenes del sistema y que había sido reafirmado durante el Primer Peronismo (Schenkel y Pinassi, 2024). En ese contexto, el Decreto 654 establecía que, si bien los parques podían ser adecuados para el esparcimiento y el descanso, su propósito esencial debía excluir cualquier finalidad económica; por ello, debían conservarse en su

⁴ BORA. Decreto 654. 7-2-1958.

estado original, sin intervenciones humanas, concibiéndolos como verdaderos “museos al aire libre”.

A partir de los años sesenta, esta política restrictiva fue articulada (en abierta contradicción) con otras acciones que sientan las bases para el despliegue de las ANP como destinos internacionales (Ley 17.752/68)⁵. En ese entonces, la autoproclamada Revolución Argentina, pretendió, por un lado, limitar la infraestructura y actividades de uso público a lo “imprescindible” (Decreto Reglamentario N° 637/70)⁶ pero al mismo tiempo, dispuso de una serie de acciones que pretendían hacer efectiva la inserción de aquellas áreas naturales calificadas como “atractivos mundiales de mayor envergadura” en el mercado externo (Decreto 313/70)⁷. De este modo, Argentina se sumaba a la estrategia implementada en diferentes países de tradición turística que habían incorporado en la agenda pública el fortalecimiento del turismo internacional como alternativa para el desarrollo nacional, encontrando las referencias necesarias en organismos internacionales, como Naciones Unidas (Castelucci, 2016).

En esta apuesta del Estado, el PNI fue el gran protagonista. Las acciones implementadas incluyeron la exoneración y privatización de tierras e inmuebles del área natural y la zona de amortiguación para la provisión de infraestructura y equipamiento turístico de primera categoría. Para ello, la Ley 17.752 del año 1968 determinó exenciones impositivas destinadas a construcciones, equipamiento y explotación de hoteles para la promoción del turismo internacional. Dicha norma destacó al PN Iguazú entre las zonas geográficas plausibles de recibir inversión inmobiliaria y estableció como fecha límite del beneficio diciembre de 1972, aunque por diferentes motivos dicho plazo se fue extendiendo a lo largo del tiempo⁸.

El Decreto-Ley N° 18.801/70 en tanto, estableció nuevos límites al área protegida al crear, en la zona oeste de lo que hasta entonces integraba parte del Parque Nacional, la Reserva Nacional Iguazú. En ese lugar se construyó el aeropuerto internacional (1976) y el Hotel Internacional Iguazú (1978), conforme al “Plan de Desarrollo Turístico del Complejo Cataratas del Iguazú”. Posteriormente, se declaró el dominio público y se incorporaron al Parque unas 12.620 hectáreas (ha), correspondientes a una fracción del Establecimiento Industrial Forestal del Iguazú, dependiente del Instituto de Colonización y Régimen de la Tierra del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación⁹. De este modo, el AP Iguazú alcanzó su superficie actual de

⁵ BORA. Ley 17.752. 3-6-1968.

⁶ BORA. Decreto 637. 23-2-1970.

⁷ BORA. Decreto 313. 6-3-1970.

⁸ BORA. Ley 19079. 16-6-1971; BORA. Decreto 21694. 30-11-1977; BORA. Decreto 1801. 5-4-1973. BORA. Decreto 19.478. 11-2-1972.

⁹ BORA. Decreto-Ley N°19.478/1972.

67.620 ha, que se subdividieron 59.945 ha para el Parque Nacional y 7.675 ha para la Reserva Nacional (Sistema de Información de Biodiversidad - SIB, 2022).

En cuanto al “Plan de Desarrollo Turístico del Complejo Cataratas del Iguazú” (1970), fue rubricado por la Provincia de Misiones y las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Difusión y Turismo de la Nación. En este documento se manifestó expresamente la necesidad de “controlar y asegurar la puesta en valor” de uno de los atractivos turísticos más importantes del mundo, para propiciar su “desarrollo equilibrado”. El Plan replicó el discurso de Naciones Unidas (1963), al afirmar que “el turismo ha demostrado ser un factor de desarrollo económico y social, nacional y regional debido a sus efectos; como inductor sobre otros sectores de la economía; como transmisor de cultura y como medio eficaz para el conocimiento del país y acercamiento de los pueblos” (Decreto 313/70, Considerandos, s/p). Para impulsar su crecimiento, dicha norma creó la “Comisión para el Plan de Desarrollo Turístico del Complejo de las Cataratas”, con participación de los tres organismos firmantes y se dispone el funcionamiento del “Centro de Promoción Turística del Complejo las Cataratas”.

Posteriormente, el Estado reconoció a las “Cataratas del Iguazú y a los circuitos por los que naturalmente tiende a encauzarse el movimiento turístico” como zona prioritaria para canalizar créditos de fomento de servicios turísticos, mediante un convenio firmado con el Banco Nacional de Desarrollo¹⁰. En esta misma línea, cuando se transfirió a la provincia de Misiones el pueblo de Puerto Iguazú, la norma estableció expresamente que la misma velaría por la protección y conservación de dicha localidad, incluyendo la reglamentación de construcciones y subdivisión de las tierras, en pos del “desarrollo de la infraestructura necesaria para el fomento del turismo internacional”¹¹.

En principio, esta última transferencia no incluía al Hotel Iguazú, que seguía formando parte de Parques Nacionales. Sin embargo, al poco tiempo, el gobierno nacional facultó la enajenación de dicho inmueble, con la premisa de que el Estado debía privarse de intervenir en aquellos “aspectos que puedan ser cubiertos con toda solvencia por la acción privada”¹². Esto se materializaría con la Licitación Pública 1868/971, que determinó un precio de venta del Hotel Iguazú de \$ 3.600.000, aunque sólo debía efectivizarse un 20% del pago, quedando el saldo a cancelarse en 15 años mediante la conformación de una hipoteca.

¹⁰ BORA. Resolución Secretaria de Turismo 23. 4-2-1971.

¹¹ BORA. Decreto 18.991. 27-4-1971.

¹² BORA. Decreto 4477. 8-8-1972.

En este marco, el gobierno de facto de la Revolución Argentina sancionó una de las normas insignias en materia de privatizaciones. El Decreto 4.530 de 1971 estableció la sesión de tierras de una parte de la Reserva Nacional para la construcción del Hotel de Turismo Internacional las Cataratas del Iguazú. Dicha norma precisó que el aumento del turismo exigía la construcción de un hotel de primer nivel emplazado en el sitio contiguo a las Cataratas. El mismo debería integrarse al paisaje mediante la utilización de materiales y formas que se adaptaran a las características naturales del lugar y debería disponer de servicios que garantizaran una “prestación de primerísima calidad”¹³. Para la construcción de dicho inmueble, la norma autorizaba la venta de tierras estableciendo un precio de venta del lote de 150 mil pesos y disponiendo que sólo podrán participar del concurso empresas nacionales domiciliadas en Argentina.

Esto último pone de relieve una condición transversal en todo este período, circunscripta al rol activo que asume el Estado en la planificación y en la gestión del Parque, en un sentido más público o privatista, aunque siempre resguardando la participación de empresas nacionales. Si bien esta última etapa puede entenderse como antesala de un proceso de creciente participación del capital privado en la gestión del Parque, el Estado se reserva buena parte de las funciones de control y gestión.

Inversiones externas e internacionalización del turismo en el Parque Iguazú (1976-actualidad)

Tras el último gobierno militar, Iguazú se consolidó como un destino turístico de proyección internacional en un contexto global de rápida expansión del mercado turístico. En Argentina, el turismo comenzó a ser concebido como una herramienta estratégica para dinamizar la economía y captar divisas extranjeras. La implementación del Consenso de Washington impulsó un modelo de Estado que delegó funciones de gestión a otros niveles de la administración pública, promovió la desregulación económica y adoptó una política de apertura externa que incluyó la privatización de activos nacionales. No obstante, esta reducción del Estado no implicó su desaparición. La gestión estatal continuó ejerciendo un rol activo como promotor y facilitador de la actividad privada. En este marco, se consolidan los procesos de privatización en torno al AP y se promueve el ingreso de capitales externos, inicialmente con una impronta autoritaria y luego democrática.

Este proceso se sostiene a partir de múltiples declaratorias que ponen en valor la singularidad del PNI y originan una expansión del turismo con un crecimiento de las inversiones externas en el desarrollo de alojamientos de alta categoría. Entre dichas declaratorias, destaca el reconocimiento de la UNESCO como Patrimonio Mundial Natural de la Humanidad en 1984, dado

¹³ BORA. Decreto 4530. 17-11-1971.

su “valor excepcional universal”. En cuanto a esto último la Decisión 37 precisa que el sitio conserva una de las “cataratas más grandes y espectaculares del mundo”, al mismo tiempo que constituye el “único remanente de la Selva Subtropical Paranaense”¹⁴. En una misma línea, en 2008 la organización *BirdLife* destaca al sitio como Área de Importancia para la Protección de Aves (AICA), a partir del reconocimiento de 453 especies, la mayor riqueza específica de todas las unidades de conservación de Argentina¹⁵. Finalmente, en 2011, las Cataratas del Iguazú fueron declaradas como una de las siete maravillas naturales del mundo, por parte de la institución *New 7 Wonders Foundation*, mediante una campaña de votación global instrumentada por los principales medios masivos de comunicación¹⁶.

Apertura a capitales externos en dictadura

La construcción del Hotel Internacional Cataratas se extendió durante casi siete años, hasta su inauguración en 1978, justo a tiempo para recibir a los turistas que se esperaban con motivo de la Copa Mundial de Fútbol “Argentina 1978”. En ese contexto, la dictadura militar vio en el turismo extranjero una oportunidad para contrarrestar la creciente “campaña antiargentina”, que comenzaba a ganar visibilidad en el escenario internacional debido a las denuncias por crímenes de lesa humanidad. Con ese objetivo, el gobierno amplió los beneficios impositivos destinados a fomentar la construcción de hoteles internacionales hasta el 30 de junio de 1978 (Decreto 21.694/77)¹⁷.

En la misma línea, convocó a licitación para la construcción de un polo gastronómico de primer nivel en el PNI, con capacidad para más de 700 personas. La Licitación Pública 82/78 permitía la participación de personas físicas o jurídicas, tanto nacionales como extranjeras, e incluía la venta de un área del parque nacional de aproximadamente 12.000 m², ubicadas en la zona de desarrollo recreativo. El pliego fue adjudicado a la familia Valle Ruiz mediante la Resolución 726/1979, que les otorgó la propiedad del terreno (un dominio que se mantiene vigente hasta la actualidad).

Cabe destacar que, pese a estas estrategias de fomento de turismo internacional, las expectativas del gobierno no se cumplieron: los turistas que se esperaban para el Mundial no llegaron. Esto se debió, en gran parte, a la campaña de boicot promovida por diversos organismos de derechos

¹⁴ Decisión 37 COM 8E UNESCO. *Adoption of retrospective Statements of Outstanding Universal Value*. Disponible en línea <https://whc.unesco.org/en/decisions/4964/> [Consulta 10/09/2024]

¹⁵ *Important Bird Area factsheet*: Parque Nacional Iguazú y alrededores (Argentina). Disponible en <https://datazone.birdlife.org/site/factsheet/parque-nacional-iguazu-y-alrededores-iba-argentina> [Consulta 10/12/2024]

¹⁶ New 7 Wonders. Cataratas del Iguazú Argentina y Brasil Disponible en <https://nature.new7wonders.com/wonders/iguazu-falls-argentina-and-brazil/> [Consulta 10/10/2024]

¹⁷ BORA. Decreto 21694. 30-11-1977.

humanos, la cual fue ampliamente respaldada por una parte de la comunidad internacional, que respondió a las denuncias sobre secuestros y desapariciones forzadas evitando viajar al país en señal de protesta (González Bracco, 2025).

En este contexto político, las Áreas Protegidas se incorporan a la Doctrina de Seguridad Nacional¹⁸ impuesta por la dictadura. Con ello quedó anulado el Decreto 1.148/74¹⁹, que en el breve interregno peronista (1973-1976) había transferido al Ministerio de Bienestar Social la administración y explotación de los hoteles emplazados en Parques Nacionales por considerarlo “arbitrario”, “unilateral”, “cuestionable” y “contrario al principio de subsidiaridad” (Decreto 204/79)²⁰. A partir de dichos fundamentos, el gobierno dictatorial reasignó las funciones de turismo y los alojamientos bajo su dominio al Sistema de Parques Nacionales, para que ajuste el uso de dichos inmuebles a sus necesidades específicas; tal es el caso del Hotel Cataratas y el Camping Ñandú del Parque Iguazú. Asimismo, se estableció la voluntad de “privatizar mediante su adjudicación de venta” los alojamientos que continúen dedicados al turismo (como el emblemático Hotel Llao Llao en Nahuel Huapi), a partir de concursos nacionales e internacionales que facilitaron su transferencia.

En tales circunstancias, muchas de estas unidades de conservación que habían sido creadas para “uso y goce de la población de la República” (Ley 12.103/34, Art 7)²¹ fueron privatizadas, dejadas al abandono o incluso, convertidas en escenarios de desaparición forzada de personas, como sucedió en la propia Hostería Hoppe del PNI (señalado en 2022 como Sitio y Espacio de Memoria, en el marco de Ley 26.691/11)²², donde en febrero de 1978 se produjo el secuestro de diez personas, una de las cuales permanece desaparecida. En una misma línea, el Hotel Cataratas, fue clausurado en 1978 ante la inauguración del Hotel Internacional Iguazú, para reafirmar la impronta elitista que las dictaduras buscaban darle al área. Dicho hotel se mantuvo cerrado hasta el regreso de la democracia, precisamente hasta el año 1985,

¹⁸ La Doctrina de Seguridad Nacional fue una política militar de cooperación impulsada desde Estados Unidos para América Latina durante los años de Guerra Fría. Tenía como objetivo contener la influencia comunista mediante el control y la represión de los sectores sindicales y otras facciones políticas consideradas subversivas para el orden interno.

¹⁹ BORA. Decreto 1148. Transfiere el Ministerio de Bienestar Social, Sec. de Estado de Deportes y Turismo, la administración y/o explotación de todos los hoteles, instalaciones y bienes muebles, de uso deportivo, turismo o recreacional que estén actualmente en el dominio del Servicios Nac. de Parques Nacionales. Sintetizado. Boletín de la República Argentina. 5 de noviembre de 1974. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/7063616/19741105>

²⁰ BORA. Decreto 204. Determina la toma de posesión y la administración de los hoteles y demás inmuebles por parte del Servicio Nacional de Parques Nacionales cuya transferencia se dispuso por el Dto.1178/74, que se deroga. Boletín de la República Argentina. 5 de marzo de 1979.

²¹ BORA. Ley 12.103. 29-10-1934.

²² Al año siguiente, la familia Hoppe (que había llegado de Polonia en la década del cuarenta para hacerse cargo de la Hostería en los setenta), fue desalojada del inmueble, y éste fue reducido a escombros (Ministerio de Justicia de la Nación, 2022).

cuando sus habitaciones se transformaron en departamentos para guardaparques²³.

Internacionalización del Parque Iguazú en Democracia

Con el retorno de la democracia se inició en la Administración de Parques Nacionales un proceso de (re)conciliación orientado a vincular las áreas protegidas con las necesidades de la población (APN, 1986), que tuvo un hito durante la gestión de Jorge Helio Morello²⁴. En ese período se institucionalizaron los Planes de Manejo y se promovieron espacios de formación que dieron lugar a una apertura histórica del organismo en múltiples dimensiones: la incorporación del conocimiento científico-tecnológico, la planificación participativa, el enfoque de género, el reconocimiento de los pueblos indígenas, la interculturalidad y una mayor inclusión de las comunidades locales.

Esta apertura de la APN refleja los lineamientos establecidos por recomendaciones y declaraciones internacionales, que desde la década de 1980 marcaron un punto de inflexión en las teorías de desarrollo y la gestión del patrimonio (Madoery, 2008). Entre ellas, destacan el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989) y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas, 2007). Posteriormente, estos enfoques fueron retomados por los paradigmas del desarrollo humano y el buen vivir, que reivindican a las comunidades originarias en sus prácticas culturales y en la pertenencia histórica a sus territorios, aspectos que quedaron expresamente reconocidos en la reforma constitucional de 1994. Así, se construyó un marco conceptual renovado que impactó en la creación y gestión de las áreas protegidas, proporcionando una base de legitimación para las formas de manejo adoptadas.

En este marco, desde la década de 1980, el Estado comenzó a habilitar espacios de participación para las comunidades originarias mbyá guaraní en el Parque Nacional Iguazú. Estas iniciativas condujeron a la creación y sostenimiento de la Feria Artesanal Yhary (Resolución 67/01), en la que participan las comunidades Fortín Mbororé, Yriapú, Ka'aguy Porá y Guapoy (algunas de las cuales se han subdividido en nuevas aldeas con el tiempo). Asimismo, desde 2006, se incorporó la participación del Coro de Niños Mbyá Guaraní, integrado por niños de las comunidades Yriapú y Ka'aguy Porá,

²³ Posteriormente, se habilitaron tres salones del edificio como Centro de Informes, Audiovisual y Museo (1989) y locales comerciales (1990). En 1997 los departamentos para guardaparques se reconvirtieron en oficinas del Centro de Investigaciones Ecológicas Subtropicales. En la actualidad en dicho edificio funcionan dependencias de la administración del PNI y cuenta, además, con un sector dedicado a la promoción turística de la provincia (APN Iguazú, 2020).

²⁴ A partir de la institucionalización de los planes de manejo y los cursos de formación, Morello lleva a cabo una apertura histórica del organismo, en cuestiones como el conocimiento científico tecnológico, la planificación, el enfoque de paridad de género, la participación de pobladores, la interculturalidad y el reconocimiento de pueblos indígenas.

quienes interpretan canciones tradicionales como expresión y preservación de su identidad cultural.

Estas nuevas dinámicas en torno a la gestión del área se desarrollaron paralelamente a la consolidación de la apuesta por la internacionalización. En este período, se consolidó el posicionamiento del PNI en el mercado turístico externo. Ello queda demostrado en el documento “Bases para un Plan Federal de Turismo” (1984), donde se considera la necesidad de que Cataratas del Iguazú vuelva a ocupar un lugar central en la proyección de Argentina como destino internacional. Posteriormente, los procesos de privatización incluyeron sectores vinculados a la actividad turística, como los de aeronavegación y ferrocarriles y se produjo el arribo al país de las principales cadenas hoteleras, turoperadores y fondos de inversión (Schenkel, 2018).

Esta lógica de apertura al capital extranjero también se reflejó en el Parque Iguazú, particularmente en 1998, cuando el Hotel Internacional Cataratas fue adquirido por el fondo estadounidense *Starwood Hotels & Resorts Inc.*, que lo transformó en el Hotel Sheraton Iguazú. Es importante señalar que esta operación se concretó en evidente contradicción con las condiciones del concurso original que establecían que el dominio del inmueble debía permanecer en manos de empresas nacionales domiciliadas en el país (Decreto 4530/71)²⁵. Posteriormente, en 2018, el establecimiento fue adquirido por la cadena española Meliá, que lo reinauguró bajo el nombre Gran Meliá Iguazú (imagen 2).

Imagen 2. Hotel Gran Meliá Iguazú emplazado dentro del Parque Nacional Iguazú



Fuente: <https://www.melia.com/en/hotels/argentina/iguazu-national-park/gran-melia-iguazu>

Estas nuevas disposiciones asociadas al uso turístico en el Parque se consolidaron a partir de la sanción de la Nueva Ley Nacional de Turismo (N°

²⁵ BORA. Decreto 4530. 17-11-1971.

25.997)²⁶, que destaca al turismo receptivo (internacional) como actividad de exportación estratégica de “impacto multisectorial”, “generadora de divisas y de empleo” (Decreto 1.297/2006)²⁷. Sobre la base de estos fundamentos, se implementan herramientas para su fortalecimiento, como la creación del Instituto Nacional de Promoción Turística – INPROTUR, con el propósito de fortalecer los arribos internacionales. Desde entonces, dicho organismo, ejecuta diversas acciones de promoción externa, entre las que se destaca: asistencia a las principales ferias internacionales, dictado de jornadas de formación, realización de eventos de resonancia internacional e impulso de viajes y encuentros de intercambio para comercializadores externos (Schenkel, 2020).

En este marco, el PNI es destacado en los Planes Federales Estratégicos de Turismo Sustentable (SECTUR, 2005; MINTUR, 2011; 2015) dentro de los “atractivos ancla”, lugares que, por su alta valoración turística, pueden dinamizar otros destinos “emergentes”. En una misma línea, el Plan Estratégico para el Desarrollo Endógeno Territorial (Subsecretaría de Planificación Territorial, 2016) menciona a Iguazú como parte del “reservorio de naturaleza del mundo”; mientras que la Ruta Natural (MINTURDEP, 2022), lo destaca entre los “imperdibles”, por ser una de las “grandes maravillas naturales del planeta”. Lo mismo sucede con las diversas acciones de mercadeo ejecutadas por el INPROTUR, donde las Cataratas del Iguazú, junto a los glaciares y el tango, aparecen como los atractivos más valorados de la “Argentina turística”.

En esta línea, la inauguración oficial del Gran Meliá Iguazú (ex Sheraton) en 2018, contó con la presencia del Presidente de la Nación, acompañado por el Secretario General de la Organización Mundial del Turismo (OMT), el Ministro de Turismo de la Nación, el Gobernador de la Provincia de Misiones, y los Jefes Ejecutivos de *Albwardy Investment* y de Meliá. Posteriormente, con motivo del arribo al Aeropuerto de Iguazú del primer vuelo de Air Europa Madrid-Iguazú (2019), el entonces Ministro de Turismo de la Nación afirmó: “es un momento histórico para la provincia de Misiones; a partir de este vuelo tendrán conexión directa con Europa en apenas 9 horas. Este vuelo abre grandes oportunidades para los argentinos, ya que posibilita la llegada de turistas extranjeros...” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2019, s./p.).

En este contexto, el Parque Nacional Iguazú llegó a concentrar el 36 % del total de visitas y el 46 % de las visitas de carácter internacional registradas por la Administración de Parques Nacionales. Entre 2003 y 2020, se contabilizaron aproximadamente 55,5 millones de visitas en las 35 unidades de conservación con uso público habilitado, de las cuales 20,2 millones correspondieron a Iguazú. De ese total, el 35,5 % fueron visitantes

²⁶ BORA. Ley 25.997. 7-1-2005.

²⁷ BORA. Decreto 1.297. 29-9-2006.

internacionales y el 64,5 % residentes. Este sostenido crecimiento en el flujo de turistas tradujo, a su vez, en un notable incremento del número de prestadores turísticos, posicionando al Parque Iguazú como la unidad con mayor concentración de concesionarios, prestadores y guías turísticos de todo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Schenkel, 2022).

Conclusiones

El análisis realizado pone en evidencia la relevancia que ha adquirido el Parque Iguazú en las políticas nacionales desde su creación, hace casi un siglo. La intervención del Estado en el área, ha estado tensionada por la relación a menudo conflictiva entre conservación y desarrollo, aunque siempre atento del potencial de las Cataratas para integrar una estrategia de desarrollo. En esta línea de argumentación, se ha intentado reconocer las orientaciones de las políticas que se impulsaron a lo largo del periodo analizado y que fueron consolidando el uso turístico del área. Planteamos como premisa que estas intervenciones han estado fuertemente condicionadas por la incidencia de los marcos normativos que van a construirse y reconstruirse en el tiempo en torno a la relación sociedad – naturaleza, así como por los discursos y las representaciones hegemónicas en torno al desarrollo. Estas perspectivas teóricas y marcos regulatorios que se despliegan en diferentes niveles escalares, han condicionado la dinámica turística del área, aunque con una especificidad dada por el perfil de los sucesivos gobiernos nacionales y de las particularidades del lugar.

Si se analiza la influencia de las políticas nacionales en el sitio Cataratas del Iguazú, es evidente la influencia que ha ejercido el Estado en el devenir turístico del área. Como hemos mencionado, las transformaciones territoriales en el Parque Iguazú y las prácticas de manejo encuentran justificación en los contextos político – ideológicos dominantes en las sucesivas etapas del desarrollo argentino. Sobre la base de estas tramas discursivas, el Estado ha asignado recursos y ha desarrollado normativas e infraestructuras que acrecentaron aún más el patrón turístico desigual preexistente, originado por el marco extraordinario de las Cataratas. Como advierte Boisier (1981), pese a sostener objetivos de convergencia y atenuación de los desequilibrios regionales, los gobiernos nacionales han direccionado recursos hacia las regiones más prósperas, con potencial para el despliegue de actividades económicas estratégicas en el patrón de acumulación vigente, como es el caso del turismo. De ahí que, desde sus inicios, la planificación como política de Estado y la ejecución de dicha estrategia se dirigió a aquellas APN que sostienen un potencial turístico relevante, como es el caso de Iguazú y Nahuel Huapi, en el marco de una estrategia de ampliación de la base económica nacional.

A la inversa, si analizamos la influencia de Iguazú en la agenda pública nacional, es notoria también la influencia que ha asumido el lugar en el

andamiaje de las políticas sectoriales. Esto no solamente sucede por las condiciones ambientales y materiales que contribuyeron a direccionar la acción del Estado o la dinámica turística de las áreas protegidas, sino también por las posibilidades que estas mismas estrategias encontraron a partir de las iniciativas desplegadas por actores locales. La relevancia que Iguazú ha adquirido en el mapa turístico nacional ha conferido a los principales referentes turísticos provinciales, tanto del ámbito público como privado, un notable poder de incidencia en la formulación de las políticas turísticas nacionales, las cuales no sólo determina qué lugares y atributos se activarán, sino que condicionan también las modalidades turísticas a implementar y sus formas de acceso. Esta intervención se ha formalizado incluso en el propio Directorio del INPROTUR, donde el organismo público de Misiones cuenta con representación en la mayoría de los ejercicios, para participar activamente en la estrategia de promoción proyectada e integrar las comitivas en el exterior, rubricar y ejecutar acuerdos de cooperación, planes de desarrollo y capacitaciones (Schenkel, 2020).

Del análisis inter-escalar e histórico propuesto, se ha logrado identificar dos grandes momentos en el modelo de gestión de la actividad turística en el PN Iguazú, que evidencian el pasaje de un modelo centralizado de desarrollo a otro descentralizado que implica mayor dependencia externa. Aquel modelo que hemos denominado “centralista”, responsable del origen y la expansión del área, se caracterizó por una fuerte intervención estatal, expresada en la creación de la unidad de conservación y en la provisión de los recursos necesarios para posibilitar su uso turístico. En contraste, el modelo de “descentralización” se define por un Estado que, sustentado en nuevos marcos regulatorios, delega buena parte de su capacidad de intervención en actores del ámbito privado. Esta dinámica se refleja en la creciente presencia de capitales internacionales en el área y en la orientación hacia un turismo receptivo en expansión.

Paralelamente en esta última etapa, los nuevos discursos en torno al desarrollo postulan, desde una mirada crítica, la necesidad de una gestión sostenible de los recursos naturales y la inclusión de las comunidades, lo que incluye la reivindicación de los derechos territoriales de las comunidades originarias, de su cultura y de sus formas de vida. Esto va a verse reflejado en nuevas normativas y convenios internacionales que intentarán compatibilizar el uso turístico y productivo de estas áreas con los objetivos antes planteados. Dicho enfoque abre nuevos campos para el estudio de lo sucedido con el PNI en las últimas décadas, que será abordado en próximas investigaciones.

Bibliografía

Administración de Parques Nacionales (APN). (1986). *3 años de gestión democrática en los parques nacionales*. Administración de Parques Nacionales

Administración del Parque Nacional Iguazú (APN Iguazú). (2017). *Plan de manejo del Parque Nacional Iguazú*. Administración de Parques Nacionales.

Administración del Parque Nacional Iguazú (APN Iguazú). (2020). *Parque Nacional Iguazú. Plan de uso público*. Administración de Parques Nacionales.

Berjman, S., & Gutiérrez, R. (1985). El patrimonio arquitectónico de Parques Nacionales en su etapa pionera: Nahuel Huapi (1935–1950). *Revista de la SCA*, (135), 44–66.

Bertoncello, R. (2020). Turismo y naturaleza preservada en América Latina: Cambios y continuidades en el marco del paradigma de la sustentabilidad. *Revista de Geografía Espacios*, (10), 20, 15-31. <https://doi.org/10.25074/07197209.20.1875>

Boisier, S. (1981). Planificación del desarrollo regional en América Latina". En S. Boisier, F. Cepeda, J. G. M. Hilhorst, S. Riffka, F. Uribe-Echevarría, & S. Date (Comps.), *Experiencias de planificación regional en América Latina: Una teoría en busca de una práctica* (pp. 21–66). CEPAL/ILPES.

Capanegra, C. (2010). El desarrollo turístico como estrategia política del Estado: de la política en turismo a la política turística. Argentina 1900-1975. *Aportes y Transferencias*, 14 (1), 23-42. <https://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/1485/1/Apo2010a14v1pp23-42.pdf>

Carreras Doallo, X. (2016). Discurso y política forestal en el peronismo histórico. Entre la protección al ambiente y el productivismo, 1946-1955. *Estudios Rurales*, 6 (11), 131-152.

Duran, C. (2009). Governança nos Parques Nacionais Naturais colombianos: reflexões a partir do caso da comunidade Orika e sua participação na preservação do Parque Nacional Natural Corales de Rosario e San Bernardo. *Revista de Estudios Sociales*, 32, 60–73.

Fortunato, N. (2005). El territorio y sus representaciones como recurso turístico. Valores fundacionales del concepto "parque nacional". *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 14, 314–348. <http://www.scielo.org.ar/pdf/eypt/v14n4/v14n4a02.pdf>

García Ballesteros, A. (2000). La cuestión ambiental en la geografía del siglo XX. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 20, 101-114.

Garnier, Jean-Pierre. (2006). *Contra los territorios del poder. Por un espacio público de debates y... de combates*. Barcelona: Virus.

González Bracco, M. (2024). "Seguridad" y "hospitalidad" frente a la "campaña antiargentina": la construcción de la imagen turística de Buenos Aires para el Mundial 78. *Historia Regional*, (54), 1-12. <https://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/1033>

Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). (2019). *Macri y Santos recibieron el nuevo vuelo Madrid-Iguazú*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/macri-y-santos-recibieron-el-nuevo-vuelo-madrid-iguazu>

Lolich, L. (2003). *Hotel Llao Llao a través del tiempo*. Museo de la Patagonia Francisco Perito Moreno.

Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAM Ediciones.

Massey, D. (2004). Lugar, identidad y geografías de la responsabilidad en un mundo en proceso de globalización. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 57, 77–84.

Ministerio de Turismo de la Nación (MINTUR). (2011). *Argentina. PETS. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2011. Turismo 2020*. Ministerio de Turismo.

Ministerio de Turismo de la Nación (MINTUR). (2014). *Argentina. PETS. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2014. Turismo 2025*. Ministerio de Turismo

Ministerio de Turismo de la Nación (MINTUR). (2017). *Oportunidades Naturales. Inversión privada para el Desarrollo de Servicios Turísticos en Áreas Naturales*. Ministerio de Turismo

- Ministerio de Turismo y Deportes – MINTURDEP. (2022). *Estrategia Turística Nacional para el Desarrollo Territorial la Ruta Natural*. Ministerio de Turismo y Deportes
- Naciones Unidas (ONU). (1963). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Turismo y los Viajes Internacionales*. Naciones Unidas.
- Navarro Floria, P. (2008). El proceso de construcción social de la región del Nahuel Huapi en la práctica simbólica y material de Exequiel Bustillo (1934-1944). *Revista Pilquen*, IX (9).
- Pastoriza, E. (2011). *La conquista de las vacaciones. Breve historia del turismo en la Argentina*. Edhasa.
- Pastoriza, E. y Pedetta, M. (2009). "Lo que el pueblo necesita". Turismo social y Peronismo. Argentina, 1945-1955. *Études Caribéennes*, 13-14. <https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.3767>
- Piantoni, G. (2016). La fundación de Parques Nacionales y sus agencias de control en Argentina y Brasil: una propuesta comparativa en la primera mitad del siglo XX. *Cuadernos del Sur – Historia*, 45, 105-129. <https://revistas.uns.edu.ar/csh/article/view/1410/847>
- Piglia, M. (2012). En torno a los Parques Nacionales: primeras experiencias de una política turística nacional centralizada en la Argentina (1934-1950). *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 10 (1), 61-73. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2012.10.006>
- Prebisch, R. (1961). *Exposición del Sr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina*. 1ra. Sesión Plenaria, Mayo de 1961. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14700/090_es.pdf
- Rapoport, M. (2010). *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Booket
- Riffo, L. (2010). 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre el desarrollo territorial. *Serie Desarrollo Territorial*. CEPAL.
- Scarzanella, E. (2002). Las bellezas naturales y la nación: Los parques nacionales en Argentina en la primera mitad del siglo XX. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 73.
- Schenkel, E. (2018). Los grupos de interés en la configuración de la política turística argentina en el siglo XX. *Revista Lurralde*, 42, 113-129. <https://www.ingeba.org/lurralde/lurranet/lur42/42erica.pdf>
- Schenkel, E. (2020). Análisis de políticas turísticas. El INPROTUR en Argentina (2005-2015). *El Periplo Sustentable*, 39, 264-288. DOI: <https://doi.org/10.36677/elperiplo.v0i39.11434>.
- Schenkel, E. (2022). 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), 1-24 DOI: <https://doi.org/10.15517/rr.v103i1.52319>.
- 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>
- Smith, N. (2008). *Desarrollo desigual: Naturaleza, capital y producción del espacio* (M. Llorente, Trad.). Traficantes de Sueños.
- Soja, E. (1993). *Geografías pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Jorge Zahar.
- Subsecretaría de Planificación Territorial (SUBPT). (2016). *Plan Estratégico para el Desarrollo Endógeno Territorial*.
- Svampa, M. (2019). *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia, populismo*. Edhasa.
- Torre, J. C. y Pastoriza, E. (2002). "La democratización del bienestar". En: J. C. Torre (Dir.), *Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955)* (pp, 257-312). Editorial Sudamericana.