

## INCIDENCIA DEL TURISMO EN EL RIESGO AMBIENTAL DEL PARQUE NACIONAL EL PALMAR

*Incidence of tourism in the environmental risk of the National Park El Palmar*

**Sergio A. Caruso\***

### Resumen

En la actualidad se observa a escala internacional y nacional que la actividad turística se halla en un período de auge. En nuestro país el denominado turismo en la naturaleza ha evidenciado un marcado crecimiento en la última década, como sucede con el incremento exponencial de las visitas anuales que recibe el Parque Nacional El Palmar. En este contexto, interesa señalar cómo en un mismo recorte territorial se conjugan lógicas contrapuestas, la económica y la conservacionista. Específicamente, interesa indagar en los procesos de valorización turística y de creación de atractivos turísticos que toman a los palmares de yatay con el fin de incentivar el incremento de la afluencia turística. Es decir, qué actores sociales intervienen y desde qué escala operan. Asimismo, importa detectar cómo estas acciones inciden sobre el riesgo ambiental de El Palmar. Este artículo presenta los principales resultados de una investigación realizada con el fin de analizar cómo interviene el turismo -en sus múltiples dimensiones- en la construcción del riesgo ambiental del Parque Nacional El Palmar.

<riesgo ambiental> <turismo> <Parque Nacional El Palmar> <conservación>

### Abstract

Nowadays we can observe the exponential growth of both international and national tourism. Particularly, in Argentina, the so-called “wilderness tourism” has grown a lot in the last decade. Evidence of this is the increasingly large amount of annual visits to the National Park El Palmar. This situation produces a conflict between two different logics, the economic and the conversationist. It is specifically important to investigate how the tourism related to the yatay’s palm is promoted and how tourist attractions are created in order to encourage this kind of tourism. Besides, it is worth to study the incidence of these actions in the environmental risk of the National Park El Palmar.

This article presents the main results of a previous research that analyzes how tourism, in all its dimensions, intervenes in the construction of environmental risk at the National Park El Palmar.

<environmental risk> <tourism> <National Park El Palmar> <conservation>

Recibido: 24/02/2014 // Aceptado: 20/05/2014

\* Licenciado en Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, sergio\_caruso@hotmail.com.ar

## 1. Introducción

En la actualidad el turismo es una actividad que se halla en expansión en todas sus modalidades a nivel internacional. La Argentina no está ajena a dicho proceso ya que también se replica a nivel nacional. En este trabajo el interés se centra en el denominado turismo en la naturaleza y específicamente el que se desarrolla dentro un Área Natural Protegida (ANP) como lo es el Parque Nacional El Palmar (PNEP) que no escapa a esta realidad pues demuestra, en las últimas décadas, una tendencia al crecimiento exponencial en cuanto a la cantidad de visitantes se refiere, alcanzando en el año 2011 su valor máximo histórico con 168.114 visitantes según datos del Ministerio de Turismo de la Nación<sup>1</sup>.

Por su parte, el gobierno nacional ha considerado a la actividad turística como una de las áreas prioritarias donde el Estado interviene activamente. Por esta razón ha comenzado a implementar una serie de políticas de promoción y fortalecimiento de los diversos destinos turísticos a lo largo y ancho del país con el fin de incentivar el desarrollo de esta actividad económica y acrecentar los réditos que de ella se desprenden.

En sintonía con estas políticas nacionales, durante las últimas décadas la provincia de Entre Ríos ha dividido su territorio en microrregiones turísticas con el fin de brindar una oferta variada de opciones dentro de un espacio geográfico acotado, generando así una visita integral de los puntos más sobresalientes que la constituyen. Cada una de ellas posee un elemento central característico en el cual se estructura y articula esta actividad. En este contexto provincial, el PNEP se ubica dentro de la Microrregión Tierra de Palmares (MTP), que como su nombre lo indica, las palmeras de Butia Yatay que este ANP conserva, son los atractivos estructurantes que incentivan la visitación.

A raíz de la situación aquí planteada resulta de interés, por una parte, hacer algunos aportes teóricos en torno los diversos procesos de valorización turística de la naturaleza y de creación de atractivos turísticos que tuvieron por objeto al PNEP y que permitirán establecer las condiciones necesarias para que se desarrolle e impulse el turismo. Por otra parte, evidenciar cómo a partir del recorte territorial de este ANP, entran en colisión dos lógicas que responden a diferentes principios, la económica y la conservacionista, en función de que cada una de ellas implementa una concepción y unos objetivos opuestos entre sí respecto a los usos y actividades que se pueden llevar a cabo en El Palmar y que inciden sobre su riesgo ambiental.

## 2. Áreas Naturales Protegidas y Turismo

Este artículo estará centrado en torno a dos ejes temáticos que se hallan fuertemente imbricados. Uno de ellos vinculado con la conservación del PNEP y el otro asociado a la actividad turística en él.

Respecto al primero, debemos decir que las ANP se caracterizan por poseer un territorio comprendido dentro de límites definidos, que poseen características naturales

<sup>1</sup> MINTUR (2011) Anuario Estadístico de Turismo 2010, MINTUR, Buenos Aires, 202 p.

o seminaturales, y sus recursos son manejados para objetivos establecidos. Puede pertenecer a un organismo del sector público nacional, provincial o ser parte de una propiedad privada bajo normativa de las autoridades nacionales. Una de las múltiples categorías de manejo que poseen las ANP, es la Parque Nacional. En Argentina la Administración de Parques Nacionales (APN) es el organismo gubernamental encargado de la conservación del patrimonio natural y cultural de las unidades de conservación en nuestro país y depende del gobierno nacional. Asimismo, en el Artículo 4 de la Ley de Parques Nacionales (Ley 22.351) se enuncia que:

“Serán Parques Nacionales las áreas a conservar en su estado natural, que sean representativas de una región fitozoogeográfica y tengan gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico, las que serán mantenidas sin otras alteraciones que las necesarias para asegurar su control, la atención del visitante y aquellas que correspondan a medidas de Defensa Nacional adoptadas para satisfacer necesidades de Seguridad Nacional. 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” (Ley 22.351)<sup>2</sup>.

En cuanto al segundo de los ejes temáticos, vale decir que aquí se entenderá que el turismo es una práctica social que implica el desplazamiento espacial de las personas para “consumir in situ” un producto que satisface, en simultáneo, sus necesidades de recreación y ocio. A su vez conlleva procesos de valorización económica de un espacio receptor de manera dual, tanto como recurso turístico propiamente dicho así como lugar de permanencia del turista (Lombardi, 1982). Otro concepto que se asocia a esta concepción de turismo es el de valorización turística del espacio que parte de un proceso de “valorización (social, cambiante y subjetivo) de determinados atributos del espacio, que se transforman así en recursos turísticos; y estos tienen la particularidad de que son fijados al espacio, y como tales deben ser consumidos por el turista en el lugar donde se encuentran” (Sánchez, 1985 en Bertoncello, 2002: 12)<sup>3</sup>. Uno de los principales efectos resultantes del proceso de valorización turística es la creación de atractivos turísticos, es decir, recursos que permitirán la satisfacción de las necesidades de ocio y esparcimiento de los turistas. Desde esta perspectiva, se focaliza en los procesos sociales que conducen a que determinados rasgos se conformen en atractivos turísticos mediante el proceso de valorización, recurriendo en parte a las características intrínsecas de los lugares, pero también a otros elementos, como a los intereses de los actores sociales involucrados, a

<sup>2</sup> Ley 22.351/1980. Ley de Parques y Reservas Nacionales y Monumentos Naturales. Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=106&IdSeccion=0>

<sup>3</sup> Sánchez, Joan-Eugeni (1985) “Por una geografía del turismo de litoral. Una aproximación metodológica”, en: Estudios Territoriales, Nº 17, Madrid, pp. 103-122.

las necesidades de ocio de las sociedades donde se origina el flujo turístico, a modas, entre otros factores. Como desarrollaremos a lo largo de este artículo, en el PNEP el proceso de valorización turística (y por extensión la creación de atractivos turísticos) será llevado a cabo por una serie de actores sociales que intervienen desde diferentes escalas a saber: a escala nacional, el Estado argentino mediante sus diversos organismos gubernamentales de turismo (MINTUR y APN), a escala provincial, el gobierno de Entre Ríos, a nivel microregional, la MTP y, localmente, el propio PNEP.

Otro concepto que se halla muy ligado a la idea de turismo, es el de territorio turístico, interpretando que “es aquel que participa en forma constitutiva de la práctica turística; al mismo tiempo que la concreta, es transformado por ella” (Bertoncello, 2002: 40). Siguiendo a este autor, cada territorio turístico se constituye por la forma específica de articulación entre los lugares de origen, de destino, los flujos entre ellos y las lógicas que lo estructuran como tal. Éstas responden a los intereses de los diversos actores sociales específicos intervinientes que se concretan mediante una serie de acciones sociales que implican al territorio como por ejemplo las valorizaciones que de él se hagan, la apropiación material y/o simbólica del mismo, el ejercicio del poder a través de él, etc. Estas lógicas producen hechos sociales específicos, a la vez que concretizan modificaciones territoriales también específicas. Una característica adicional que posee el territorio turístico es que permite la integración de las sociedades de los lugares de origen y de destino que intervienen en el turismo en dos aspectos: por un lado, la sociedad de origen es la que define las condiciones bajo las cuales la actividad turística se va a realizar, mediante las ideas y representaciones de dichas actividades, las cuales a la vez son inducidas por los agentes económicos. Por el otro lado, las sociedades de destino van a interactuar, facilitando u obstaculizado, integrándose al turismo. Por tanto, se establecen dinámicas específicas entre ambas sociedades, lo que permite hablar de un territorio turístico que las incluye a las dos.

El otro núcleo conceptual que abordará este trabajo se vincula con la aproximación al riesgo ambiental desde las ciencias sociales, que permitirá analizar la interacción, en un mismo espacio físico -el PNEP-, de dos lógicas que aparentemente persiguen intereses diferentes: la conservacionista, a través de la creación y gestión de una ANP, y la económica, mediante la valorización turística. Por ello, partimos de la premisa de que el Parque Nacional en el cual hace foco este trabajo de investigación posee una situación intrínseca de riesgo ambiental, considerando que la perduración a lo largo del tiempo de los ecosistemas que allí se conservan depende de la implementación de mecanismos de control. Éstos, por un lado, regulan las actividades y los usos del suelo del PNEP, limitando las actividades económicas, impidiendo el establecimiento de poblaciones estables dentro del área del parque, etc. Por otro lado, se requieren medidas para revertir el avance de factores de riesgo que ya existen dentro del parque, como lo explica Micou (2003) en su trabajo sobre el avance de especies de flora exótica en El Palmar.

Según González (2011), existe un consenso generalizado al considerar al riesgo como un contexto no deseado caracterizado por una probabilidad de daño. En este sentido, “...El riesgo es (...) una condición latente o potencial” (Lavell, 1996a:10),

que plantea la ocurrencia de pérdidas mirando hacia el futuro, y que se produce en un proceso de construcción social que se desarrolla en la cotidianeidad y bajo una aparente ‘normalidad’ (González, 2011).

Los abordajes del riesgo desde las ciencias sociales proponen una división analítica en dos grandes categorías, la peligrosidad<sup>4</sup> y la vulnerabilidad. La primera hace referencia a la potencialidad de peligro, tanto de fenómenos naturales (huracanes, terremotos, etc.) así como de las actividades humanas (manipulación de sustancias tóxicas, procesos industriales, guerra, etc.), que pueden desencadenar eventos catastróficos. Mientras que para la segunda, seguiremos la idea de Wilches-Chaux (1993), que entiende a la vulnerabilidad como la incapacidad de adaptación de una comunidad a un cambio en su medio ambiente. Por tanto, cuanto menor sea la adaptación de una sociedad al cambio, aquella aumentará y por consiguiente estará expuesta a un mayor riesgo. Además, este autor indica que la vulnerabilidad es un sistema dinámico, consecuencia de la interacción de factores y características que convergen en un grupo social en particular. La conjunción de todos ellos determina la mayor o menor capacidad de adaptación a los cambios en el ambiente.

Vale decir que para este estudio se considera a la degradación ambiental, como forma específica de peligrosidad entendiendo por tal “...el proceso mediante el cual un sistema pasa de un determinado grado de organización y composición a otro más simple y de menor número de componentes” (Natenzon, 2005: 5).

Ahora bien, debemos aclarar que para nuestro caso de estudio la mirada se centrará entre las interacciones de la actividad turística (en sentido amplio) y un ANP como es el PNEP, tratando de detectar qué procesos pueden considerarse como amenazas (y vulnerabilidades) y si la degradación ambiental (de existir) posee una ponderación mayor o diferente frente a otros factores. En este sentido, diversos estudiosos sostienen que el resultado de la actividad turística sin repercusiones negativas en el espacio físico circundante que se intenta conservar no siempre resulta de esta manera. Por ello Reboratti sostiene que “una de las contradicciones (...) de los Parques Nacionales, es que si bien uno de sus fines es preservar el ambiente natural, esa propia preservación se ve en peligro si lo queremos hacerlo conocer masivamente” (Reboratti, 1999: 100). Este autor menciona como consecuencias generadas por el turismo en estas unidades de conservación, el impacto en la atmósfera mediante la emisión de ruidos, gases contaminantes y polvo en los “campings”, la contaminación de cursos de agua y el suelo por los desechos sólidos y líquidos producidos por los visitantes, la construcción de infraestructura que modifica la dinámica geomorfológica y ecosistémica de un lugar, la actitud no conservacionista ante la flora y fauna por ejemplo el corte de ramas, manejo descuidado del fuego, introducción de especies exóticas, entre otras.

<sup>4</sup> Vale aclarar que algunos autores usan el concepto de amenaza como sinónimo de peligrosidad. Aquí se implementará de tal manera.

### 3. Antecedentes del Parque Nacional El Palmar

La preocupación por la conservación de la especie de palmera *Butia Yatay* se remonta al siglo XIX, pero recién en la mitad de la década de 1960 recibe protección mediante la creación del PNEP.

La primera referencia data del año 1827, cuando el naturalista francés Alcide D'Orbigny, en su visita a las provincias de Entre Ríos y Corrientes, indica que las poblaciones de las palmeras yatay se encuentran amenazadas en su continuidad debido al avance de las actividades agropecuarias que suplantaban los palmares con el fin de acondicionar las tierras para la explotación agrícola-ganadera (Lunazzi, 2009). No obstante, la primera acción concreta aparece en el año 1960 cuando la Dirección de Agricultura, Forestación y Bosques, Tierras y Colonias (DAFBTyC) de la provincia de Entre Ríos sancionó la Resolución N° 166 que declara a la palmera *Butia yatay* como especie protegida (Artículo 1°), prohibiéndose su remoción, desmonte, transporte y/o comercialización dentro del territorio entrerriano (Artículo 2°). Asimismo, dicha resolución esgrime como justificación para tomar esta medida: “Que siendo la especie fundamental de un Parque Nacional, protegida por su exclusividad y rareza, que es necesario contribuir a su conservación (...) Que la provincia de Entre Ríos es una de las pocas beneficiadas con su presencia, preservando a generaciones futuras su magnificencia y aporte de material genético para su estudio” (DAFBTyC 1960, Resolución N° 166)<sup>5</sup>.

Finalmente, en el año 1965, se creó el PNEP con la promulgación de la Ley Nacional 16.802 que expropiaba fracciones de campo pertenecientes a veinte propietarios. El objetivo de la misma fue “...conservar un sector representativo de los extensos palmares de *Syagrus Yatay*” [*Butia Yatay*<sup>6</sup>, la aclaración es nuestra] (APN, 1994: 1). En ella se autorizó el traspaso de la superficie del Parque de la jurisdicción de la esfera provincial a la nacional y también se trazaron sus límites. Esta necesidad surgió como respuesta al desmonte del cual era objeto esta especie, como queda plasmado en la siguiente cita del Plan de Manejo Preliminar del PNEP: “La intensa explotación agrícola, ganadera y forestal de toda la región ha impedido el crecimiento de palmares de reposición, por lo cual se considera a este Parque como el último núcleo puro de esta comunidad florística” (APN, 1994: 1). Finalmente, en 1971, comienza a funcionar efectivamente el PNEP, ya que entre 1965 y 1971 se sucedieron una serie de inconvenientes legales entre los gobiernos entrerriano y nacional respecto la transferencia y expropiación de las tierras.

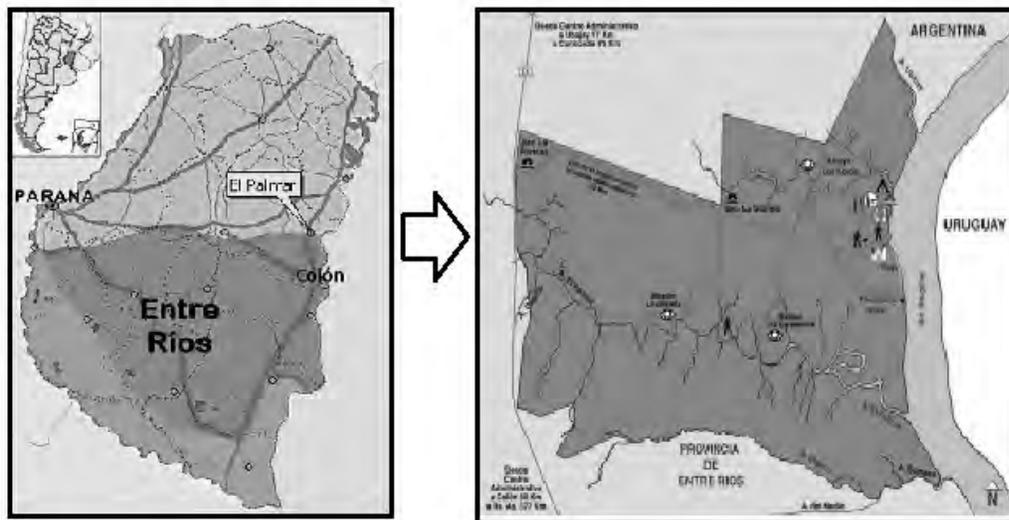
En cuanto a la localización de El Palmar vale decir que se ubica en el sudeste de la provincia de Entre Ríos, en el departamento de Colón, a los 58° 17' Longitud O y 31° 50' Latitud S, aproximadamente. Posee una superficie de 7.000 ha. Limita al este con la ruta nacional 14; al oeste con el río Uruguay; al sur, con el arroyo Sumaca-Espino; y al

<sup>5</sup> Resolución 166/1960. Declaración de especie protegida a la Palmera Yatay (*Butia Yatay*). DAFBTyC, provincia de Entre Ríos, p. 1.

<sup>6</sup> Luego de la realización del Plan de Manejo Preliminar del PNEP en 1994, se llevaron a cabo nuevos estudios genéticos a sus palmares, determinando que se trataba de la especie *Butia Yatay* (Comunicación personal).

norte, con un alambrado de forma irregular que lo separa de propiedades privadas, como puede observarse en el Mapa 1.

**Mapa 1. Parque Nacional El Palmar**



Fuente: Elaboración propia a partir de APN, 2012<sup>7</sup>  
y Sistema de Información de Biodiversidad (SIB), 2012<sup>8</sup>

Respecto a los ambientes que este Parque Nacional conserva, se distinguen cuatro tipos principales: los pastizales típicos, los pajonales, la selva en galería y los palmares<sup>9</sup> (Movia y Memvielle, 1994). Respecto estos últimos, podemos indicar que en las poblaciones de *Butia Yatay* del PNEP, se observa una fuerte presencia de especímenes viejos y sobremaduros, que superan los 100 años y en menor medida de renovables de pocos años. Por su parte entre la fauna autóctona aquí presente se destacan la vizcacha (*Lagostomus maximus*), el carpincho (*Hydrochaeris hydrochaeris*), el ñandú (*Rhea americana*) y el lagarto overo (*Tupinambis teguixin*), entre muchas otras especies<sup>10</sup>.

Entre las principales problemáticas de índole ambiental que afectan al PNEP, sin lugar a dudas el de las invasiones biológicas<sup>11</sup> es el de mayor impacto, asociadas principalmente entre la flora, al paraíso (*Melia azedarach*) y entre la fauna, al jabalí (*Sus scrofa*) debido tanto al aumento poblacional como a su rápida expansión<sup>12</sup>. Las causas

<sup>7</sup> Disponible en: [www.parquesnacionales.gov.ar](http://www.parquesnacionales.gov.ar)

<sup>8</sup> Disponible en: [http://www.sib.gov.ar/area/APN\\*PA\\*El%20Palmar](http://www.sib.gov.ar/area/APN*PA*El%20Palmar)

<sup>9</sup> Para más información sobre estos tipos fisionómicos consultar Movia y Memvielle, 1994.

<sup>10</sup> Para profundizar sobre la fauna nativa de El Palmar consultar Cichero (1994).

<sup>11</sup> Se entiende por invasiones biológicas la introducción de plantas, animales y microorganismos en áreas fuera de su rango de distribución natural, (Macdonald, 1990, en APN, 1994) degradando los ecosistemas autóctonos (APN y FVSA, 2007).

<sup>12</sup> Otras especies exóticas aquí presentes son el ciervo axis (*Axis axis*) y el antilope negro (Antilope cervicapra) entre la fauna (Gil, 2008) y, entre la flora, el crataegus (*Pyracantha atalantoides*), la acacia

están ligadas con la introducción de especies exóticas con fines ornamentales, de sombra y para la producción forestal y con la caza deportiva. Asimismo, la insularización y pérdida de conectividad con otras áreas silvestres de la región, caza furtiva y declinación en el estado poblacional de especies animales de porte medio son otros problemas que impactan sobre los ecosistemas nativos que aquí se conservan<sup>13</sup>.

#### 4. La actividad turística en el Parque Nacional El Palmar

En la última década Argentina ha demostrado un vigoroso proceso de incremento de los valores relacionados con el turismo interior<sup>14</sup>. Tal es así, que en el año 2001 la llegada de turistas apenas sobrepasaban los 22 millones<sup>15</sup>, en cambio en el 2010 superaban ampliamente los 37,5 millones<sup>16</sup>. Dicha tendencia se explica, en gran medida, a raíz del desarrollo e implementación de una serie de políticas que tendieron a impulsar el desarrollo del turismo a nivel nacional (tema sobre el que se hará especial hincapié). Todo ello, se dio en el marco de la recuperación económica que alcanzó Argentina, luego de la crisis que atravesara en el año 2001, lo que propició las condiciones necesarias para que los habitantes de nuestro país incurrieran cada vez más en este tipo de prácticas<sup>17</sup>.

Ahora bien, al focalizar la atención en un sector específico de esta modalidad turística, es decir la visitación a ANP, se visualiza la misma tendencia anteriormente indicada<sup>18</sup>. Al ajustar, aún más la escala de análisis, se toma como referencia al PNEP y se hace hincapié en la afluencia de visitantes como puede observarse en la Gráfico 1.

De su análisis se desprende que desde el año 1990 hasta el 1999, en general las visitas al Parque tendieron a ir incrementarse levemente año a año, siendo la excepción 1993, cuando se registró la única disminución de visitantes. Por su parte, en 1999 se da el aumento más marcado de toda la última década del siglo XX. De dicha fecha hasta el 2002 inclusive la visitación atraviesa un franco descenso, pues se registra un saldo negativo de 19.738 visitas entre el 2002 y 1999. A partir del 2003 y hasta el 2006 se observa una tendencia a la recuperación en los turistas del PNEP. En el 2003, el valor de las visitas se posiciona apenas por debajo del registrado en 1999. Sin embargo a partir del 2004 y hasta el 2006 el número de visitantes creció ininterrumpidamente, superando por primera vez las 100.000 visitas anuales. Específicamente en el 2006 se registró el segundo pico más alto en la historia del PNEP alcanzando 136.861 visitas. Entre el

---

negra (*Gleditsia triacanthos*), el ligustro (*Ligustrum lucidum*), la ligustrina (*Ligustrum sinense*), la lantana (*Lantana camara*), el sorgo de alepo (*Sorghum halapensis*), el duraznero (*Prunus spp.*), el pino (*Pinus elliotti*) y el roble sedoso (*Grevillea robusta*) (Rodríguez Groves, 2002, Ruiz Selmo et al., 2007 y Maranta, 2010a).

<sup>13</sup> Para más información consultar Caruso, 2013a y Caruso, 2013b.

<sup>14</sup> Se entiende por turismo interior a los viajes turísticos dentro del territorio nacional tanto del turismo interno (el de los residentes argentinos) y el turismo receptivo (de turistas extranjeros) (SECTUR, 2005).

<sup>15</sup> SECTUR (2009) Anuario Estadístico de Turismo 2008, SECTUR, Buenos Aires, p. 193..

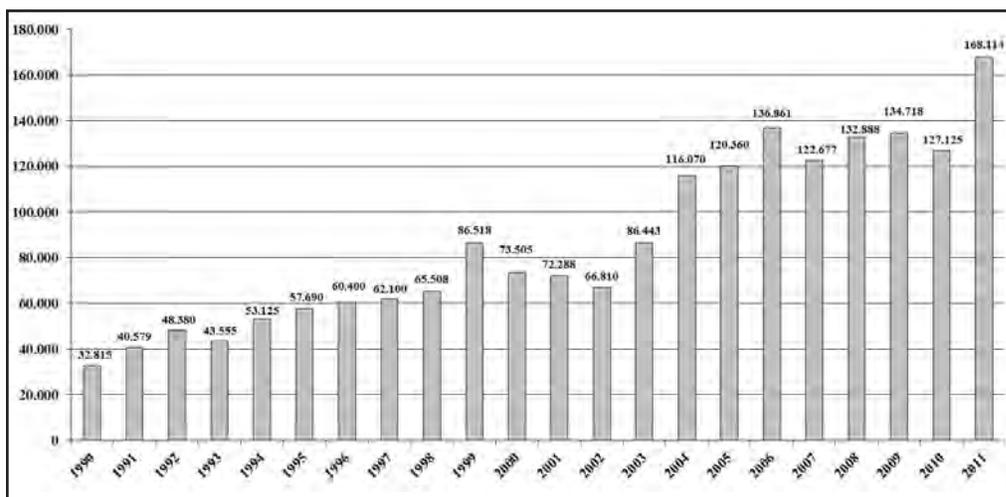
<sup>16</sup> MINTUR (2011) Anuario Estadístico de Turismo 2010, MINTUR, Buenos Aires, p. 202.

<sup>17</sup> Vale aclarar que a raíz de la extensión de este artículo solo se abordarán el desarrollo de las políticas turísticas implementadas por los diversos organismos gubernamentales.

<sup>18</sup> Para profundizar más en este tema véase Caruso 2013a.

2007 y el 2010, se visualiza una fluctuación en la cantidad de turistas, disminuyendo en el 2007 y 2010 e incrementándose en el 2008 y 2009. Por último, en el 2011 se observa un salto exponencial en la afluencia turística, pues se registró el mayor número en toda la historia del PNEP con un valor de 168.114 personas, es decir 40.989 individuos más que en 2010 y 31.253 turistas adicionales que en el 2006.

**Gráfico 1. Número de visitantes del PNEP. Período 1990 – 2011**



Fuente: Elaboración propia a partir de MINTUR (2011), PNEP (2010)<sup>19</sup> y PNEP (2012)<sup>20</sup>

A raíz de los datos expuestos, se puede afirmar que:

“...se vislumbra que el PNEP está atravesando un período de auge en materia de afluencia turística, pues se registraron valores inéditos en su historia. (...) tal proceso es llevado a cabo desde diferentes niveles de decisión y por diversas instituciones que ejercen su influencia en diferentes escalas, implementando medidas y políticas de distinta índole con el fin de incentivar la visitación. Particularmente (...) [por] las políticas turísticas desplegadas por el Estado argentino en sus diferentes niveles, mediante el PFETS [Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable] en el plano nacional y la MTP y el PNEP a escala local.” (Caruso, 2013b:135).

<sup>19</sup> PNEP (2010) Comparación de números de visitantes. Período: 21 años. Informe interno.

<sup>20</sup> PNEP (2012) Estadísticas del ingreso de visitantes 2011. Informe interno, Oficina de Uso Público.

## 5. Las políticas turísticas desarrolladas por el Estado Nacional

A comienzos del siglo XXI, se ha considerado al turismo como un elemento estratégico y central de las políticas llevadas adelante por el Estado en la Argentina. Este es el motivo por el cual se tendió a propulsar e incentivar esta actividad económica, entendiéndolo como pieza clave para “...la construcción de un nuevo modelo de país” (SECTUR, 2005:14)<sup>21</sup>.

En este sentido, el primer paso llevado adelante fue la promulgación de la Ley Nacional de Turismo N° 25.997, en el año 2004, por parte del Congreso Nacional. En su primer artículo se indica que “Declárase de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. La actividad turística resulta prioritaria dentro de las políticas de Estado” (Ley 25.997)<sup>22</sup>. Un año más tarde, se concreta el PFETS, un instrumento que tiene por objetivo general “constituirse en el proceso orientador y articulador de actuaciones que en forma sinérgica, reafirme voluntades, optimice recursos y encamine estos esfuerzos hacia un modelo concertado de desarrollo turístico sustentable para la República Argentina” (SECTUR, 2005:15). En este sentido, el Estado se coloca como un promotor activo del turismo que mediante sus políticas dirige a todos los actores sociales intervinientes en la actividad a escala regional, provincial y municipal con el fin de alcanzar las metas del PFETS propuestas para el año 2016 (SECTUR, 2005)<sup>23</sup>.

Por otra parte, en el PFETS se lleva a cabo una regionalización turística del territorio nacional. Para cada región se realizó un estudio pormenorizado de los componentes turísticos que contiene, con el fin de efectuar la selección de los espacios turísticos considerados prioritarios para el desarrollo turístico de cada región en vistas al 2016/2020. Ello supone favorecer a las inversiones en infraestructura y servicios en los sitios elegidos para ser potenciados como tales (SECTUR, 2005). Al considerar el recorte territorial propuesto en este artículo, resulta de interés destacar las prioridades llevadas a cabo para la Región Litoral que cuenta con 59 elementos componentes. De todos ellos, el Corredor<sup>24</sup> del Uruguay fue uno de los 5 componentes existentes<sup>25</sup> priorizados. Éste se localiza en el sector este de las provincias de Entre Ríos y Corrientes y abarca desde Villa Paranacito en la primera, hasta Paso de los Libres en la segunda, incluyendo la

<sup>21</sup> SECTUR (2005) Turismo 2016. Argentina. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, SECTUR, Buenos Aires, p. 110.

<sup>22</sup> Ley 25.997/2004. Ley Nacional de Turismo. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102724/norma.htm>

<sup>23</sup> Dado que el PFETS se actualiza trianualmente, el plazo se extendió a 2020 en su última versión del año 2011.

<sup>24</sup> El PFETS define a los corredores como “...espacios geográficos y/o culturalmente homogéneos, vertebrados por rutas troncales de circulación, con atractores de jerarquía suficiente como para motivar flujos de demanda turística nacional y/o internacional. La dinámica y corta distancia entre atractivos y servicios resulta en una natural complementariedad que normalmente trasciende las barreras jurisdiccionales, municipales, provinciales y regionales” (SECTUR, 2005: 88).

<sup>25</sup> Los 5 componentes existentes de la Región Litoral priorizados por el PFETS fueron: Corredor del Uruguay, Área de los Esteros del Iberá, Puerta Corrientes – Resistencia, Puerta Clorinda – Asunción y Circuito Transfronterizo Tripartito (SECTUR, 2005).

MTP y el PNEP. La priorización se traduce en inversiones destinadas a la infraestructura vial -específicamente para ensanchar la ruta nacional 14 (SECTUR, 2005)-, con el fin de mejorar la fluidez del tránsito automotor así como aumentar los volúmenes del mismo en todo el corredor. Vale aclarar que dicha ampliación, principalmente, tiene por objetivo dinamizar y mejorar el flujo de los intercambios comerciales con Brasil pues es la principal vía de comunicación entre ambos países. Por su parte, informa el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) que esta obra tiene una extensión de 450 km entre Gualeguaychú en Entre Ríos y Paso de los Libres en Corrientes. El plan de obra contempla la duplicación de la calzada, la reformulación de los accesos, el mejoramiento de la iluminación y la señalización y la construcción de más de sesenta puentes<sup>26</sup>. Por su parte, Vialidad Nacional indica que actualmente está en construcción y que se han invertido 2.460 millones de pesos<sup>27</sup>.

En estos procesos es importante destacar dos cambios institucionales del Estado Nacional. Por un lado, en el año 2010, por medio de los decretos presidenciales 919 y 921, la Secretaría de Turismo de la Nación (SECTUR) -que hasta entonces dependía del Ministerio de Industria- pasa a convertirse en el Ministerio de Turismo de la Nación Argentina (MINTUR). El otro cambio significativo es el paso de la APN de la esfera de acción de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) a la de la SECTUR, ocurrido en el año 2005. Por último, con la creación del MINTUR en el 2010, la APN continúa integrando esta área.

Para finalizar, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) acuñó y puso en circulación un juego de cinco monedas del valor nominal de \$1 (un peso) con el fin de conmemorar el Bicentenario de la Revolución de Mayo en 2010. Para ello se eligieron 5 sitios icónicos representativos de cada una de las regiones geográficas de nuestro país<sup>28</sup>. Específicamente para la Región del NEA se seleccionó El Palmar, como se muestra en la Imagen 1.

### **Imagen 1. Moneda del Bicentenario. El Palmar**



Fuente: BCRA, 2012<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Disponible en: : <http://www.minplan.gob.ar/notas/1287-transformacin-autova-ruta-nacional-n-14>

<sup>27</sup> Disponible en: [http://www.vialidad.gov.ar/obras\\_ejecucion/obras\\_ejecucion.php](http://www.vialidad.gov.ar/obras_ejecucion/obras_ejecucion.php)

<sup>28</sup> Se seleccionaron, el Pucará de Tilcara en la región: NOA; el Aconcagua en Cuyo; Mar del Plata en la región Centro; y el Glaciar Perito Moreno en Patagonia (Argentina, 2012).

<sup>29</sup> Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/index.asp>

Con este dato anecdótico queremos señalar el fuerte accionar del Estado Nacional para incentivar y dinamizar la afluencia turística en el Corredor del Río Uruguay y en otras áreas. Ello queda manifestado tanto por su priorización en el PFETS en el 2005, así como por la difusión masiva del PNEP mediante las monedas del bicentenario en el 2010. Este hecho es congruente, además, con el traspaso de la APN de la SAyDS al dominio de la SECTUR, actualmente MINTUR (Caruso, 2013a). Por tanto, se entiende que el incremento de la visitación tanto de las ANP en general así como en el PNEP en particular, está vinculado con la implementación y aplicación de las políticas turísticas llevadas por el Estado argentino a partir del año 2004 que comienzan con la sanción de la Ley Nacional de Turismo (Caruso, 2013a). “Aquí se observa como el Estado nacional lleva a cabo un proceso de valorización del PNEP activamente por dos vías: la primera al plantearlo como un elemento icónico de toda la región NEA en las Monedas del Bicentenario; la segunda, al priorizar las inversiones en infraestructura y servicios en el Corredor del Uruguay dentro del marco del PFETS” (Caruso, 2013a:113).

## 6. La actividad turística en la provincia de Entre Ríos

En los próximos acápite se hará hincapié en la actividad turística a escala provincial y la atención estará centrada en los antecedentes del turismo en Entre Ríos en su planificación y en las principales políticas desarrolladas en esta materia.

### 6.A. La planificación de la actividad turística en la provincia de Entre Ríos

En los últimos años, Entre Ríos se caracterizó por atravesar un período relativamente exitoso en materia de turismo, tanto por el incremento de los números de la visitación así como por la proliferación de nuevos destinos turísticos.

La actividad turística comienza a revestir cierta importancia a partir de la década de 1970, cuando se supera el aislamiento que caracterizaba a esta provincia mediante la construcción de infraestructura vial que permitió la comunicación tanto con otras regiones y provincias argentinas como con Uruguay. El aislamiento ligado, entre otras cuestiones, a la obsolescencia de la infraestructura de transporte (Kuper, 2012), fue revertido con obras concretas como el túnel subfluvial Raúl Uranga- Carlos Sylvestre Begnis<sup>30</sup> (1970); los puentes internacionales General José Gervasio Artigas<sup>31</sup> (1975) y Libertador General San Martín<sup>32</sup> (1976); y al complejo ferroviario Unidad Nacional (Zárate – Brazo Largo)<sup>33</sup> (1977). Más adelante, en el 2003, con la construcción del puente Nuestra Señora del Rosario (Rosario – Victoria)<sup>34</sup> se prosiguió con la interconexión de Entre Ríos con el resto del país<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Este túnel une las ciudades de Paraná (Entre Ríos) con Santa Fe (Santa Fe).

<sup>31</sup> Este puente une las ciudades de Colón (Entre Ríos, Argentina) con Paysandú (Paysandú, Uruguay).

<sup>32</sup> Este puente une las ciudades de Puerto Unzué (Entre Ríos, Argentina) con Fray Bentos (Río Negro, Uruguay).

<sup>33</sup> Este complejo ferroviario une las ciudades de Zárate (Buenos Aires) con Brazo Largo (Entre Ríos).

<sup>34</sup> Este puente une las ciudades de Rosario (Santa Fe) con Victoria (Entre Ríos).

<sup>35</sup> Esta idea también es sostenida por Biasizo, et. al. (2007b), Wallingre (2008) y Medina (2010).

Entrada la década de 1980, el turismo comienza a afianzarse pues por primera vez la provincia era incluida en un estudio que intentó diagnosticar la situación de esta actividad a nivel nacional. En efecto, en 1984 el Ministerio de Economía de la Nación publicó el trabajo Bases para un Plan Federal de Turismo. En él se propuso un Sistema Federal de Corredores Turísticos (Wallingre, 2008), que en Entre Ríos se estructuraron a partir de la localización de determinados atractivos y actividades turísticas a la vera de los ríos Paraná y Uruguay o sobre rutas nacionales o provinciales de importancia (Medina, 2010). Aquí resulta de interés destacar en particular el Corredor del Río Uruguay, en el cual se ubica el departamento de Colón y que corresponde a la ribera “...del río Uruguay, sobre el eje vial de las rutas nacionales 12 y 14 entre los segmentos comprendidos desde Brazo Largo a Ceibas para el primero y desde ésta hasta Mocoretá, para el segundo tramo” (Medina, 2010:121). Vale aclarar que en el PFETS la delimitación geográfica de este corredor difiere con los límites esbozados por Medina (2010), por lo que es probable que desde 1980 al 2005 -año en que se lanza el PFETS- los límites fueran modificados con el fin de explotar con mayor eficiencia al Corredor del Río Uruguay.

Sin embargo, como los corredores abarcaban una extensión territorial muy amplia que impedía plasmar la esencia de las diversas localidades que lo conformaban, el gobierno provincial, a través de su Subsecretaría de Turismo, instrumentó el Plan de Conformación de Microrregiones entre los años 2003 y 2007 (Wallingre 2008 y Medina, 2010). Las microrregiones incluyen espacios rurales y urbanos que se complementan entre sí pues comparten rasgos comunes como la historia, la cultura, el paisaje, la naturaleza, entre otros. Estas características son sumamente importantes, pues se transformarán en los pilares que darán identidad a las microrregiones, cuyo objetivo será despertar el interés y la atracción en los turistas. En este sentido se indica que “Las ‘microrregiones’ (...) son consecuencia de una realidad geográfica y cultural que se proyecta (...) sobre el turismo receptivo (...) Deben ser el resultado de realidades profundamente enraizadas en los pueblos y en sus clases dirigentes” (Medina, 2010:124).

Un elemento central de las microrregiones es la imagen en torno a la cual se identificará, pues ella debe incentivar la visita. Por tanto, la denominación de cada una de ellas debe ser sintética, ya que con unas pocas palabras debe informar con qué atractivos cuenta y de qué actividades dispone, de modo tal de “...traslucir con claridad lo que el visitante encontrará durante su permanencia en ella” (Medina, 2010:125). Esta última cita, sumado a lo expuesto en este párrafo manifiestan el proceso de creación de atractivos turísticos a partir de la valorización de ciertos elementos o rasgos que doten de identidad a cada microrregión, a la vez que satisfagan las necesidades de los turistas de manera tal que los incentive a visitarlas y a permanecer en ellas (Caruso, 2013b). En esta dirección, hay que tener en cuenta que en el proceso de construcción y creación de los atractivos turísticos posee un lugar fundamental la mirada del turista, pues en base a las necesidades de las sociedades de origen se determinan los aspectos del lugar de destino que serán valorizados por los agentes turísticos y transformados en atractivos (Almirón, 2004).

Por último, en este contexto, la microrregión que tiene al PNEP como elemento central identitario es la de Tierra de Palmares, localizada sobre el Corredor del Río Uruguay.

### *6.B. Antecedentes del turismo en el departamento de Colón*

En este acápite volveremos a calibrar la escala de análisis, haciendo foco en el departamento de Colón para observar el desarrollo y las tendencias de la actividad turística.

La primera referencia se remonta a 1950, cuando la ciudad de Colón, junto a otros centros urbanos en las riberas de los ríos Paraná y Uruguay, fueron habilitados como balnearios (Wallingre, 2008). Sin embargo, su peso como destino turístico fue sumamente escaso hasta finales de 1970, cuando Entre Ríos logró salir del aislamiento que hasta ese entonces lo caracterizaba. Por ello, en la década de 1980, con la adhesión de la provincia a las políticas nacionales en materia turística -mediante la creación del Corredor del Río Uruguay- este departamento y su ciudad cabecera comienzan a tener cierto peso a nivel regional.

De todas formas, y si bien el turismo comenzó a afianzarse en Entre Ríos a partir de 1987 (Wallingre, 2008), la consolidación de la actividad en Colón ocurre cuando comienza la utilización de las aguas termales, hacia finales del siglo XX. La explotación de este recurso fue un objetivo de la provincia desde la década de 1970 debido al éxito de los complejos turísticos en la ribera oriental uruguaya -en los departamentos de Salto y Paysandú (Biasizo et al. 2007a y Biasizo et al. 2007b). Después de más de una década, en 1994 se realizan las primeras perforaciones. La primer surgencia de aguas termales sucede en 1995 en Federación, ciudad que inauguró el primer complejo termal de Entre Ríos. Con este descubrimiento, el gobierno provincial inició la emisión de permisos de perforación en todo el territorio entrerriano<sup>36</sup>. En el departamento de Colón, el descubrimiento de las aguas termales se dio primero en Colón en 1998, luego en Villa Elisa en el 2000 y por último en San José en 2005 (Biasizo et al. 2007b).

El descubrimiento, acceso y explotación de las aguas termales permitió a Entre Ríos en general y al departamento de Colón en particular, la diversificación de las opciones en materia de servicios turísticos. Además de las tradicionales opciones de “sol y playa”, pesca deportiva e historia y cultura, se adicionaron el “turismo termal”, “turismo deportivo” (golf y deportes náuticos), “turismo cultural” (fiestas típicas de la región como la Fiesta Nacional de la Artesanía, Fiesta Nacional de la Colonización, Fiesta del Yatay y el Festival Provincial de Danzas Nativas e Inmigrantes, entre otras) y “turismo en la naturaleza”, que se estructura a partir de las playas y el espacio rural del departamento y principalmente en torno al PNEP (Wallingre, 2008 y Biasizo et al. 2007b).

<sup>36</sup> Otras ciudades entrerrianas que actualmente explotan el recurso termal son: Chajarí, Concepción del Uruguay, Concordia, Federación, Gualaguaychú, La Paz, María Grande y Victoria.

## **7. La actividad turística en la Microrregión Tierra de Palmares**

En las siguientes páginas se centrará la atención en la actividad turística a escala local, es decir, a nivel de la MTP. Por tanto, de dicha microrregión se abordarán sus principales funciones y composición. Respecto al PNEP –considerándolo como destino turístico de la MTP- se particularizará en la gestión del turismo que realiza el Parque.

### 7.A. La Microrregión Tierra de Palmares

Como mencionamos anteriormente, el gobierno entrerriano, entre el 2003 y el 2007, desarrolló una serie de políticas que tendieron a la construcción de microrregiones turísticas. Para el caso del departamento de Colón, en el año 2007 se formalizan las intenciones de trabajo conjunto entre funcionarios públicos de turismo de la provincia de Entre Ríos y los presidentes municipales de Colón, San José, Villa Elisa y Ubajay, al firmarse la 'Carta de intención Mancomunidad de Municipios del Departamento Colón, Provincia de Entre Ríos', creando formalmente a la MTP. Ésta se caracteriza por ser un organismo intermunicipal autárquico y autónomo, es decir, que no depende de ningún otro organismo provincial, pero que trabaja y se articula con otras instituciones turísticas de la provincia de Entre Ríos. (Orcellet<sup>37</sup>, Comunicación Personal).

Todas las tareas relativas al turismo que se desarrollan en el marco de la MTP se regulan mediante el Consejo Microrregional de Turismo "Tierra de Palmares", que se caracteriza por ser un ente mixto conformado por componentes públicas y privadas de cada municipio que lo constituye, dado que además de los representantes municipales, el sector privado posee un rol indispensable en los procesos de planificación y gestión de la actividad turística en esta microrregión (MTP, s/f)<sup>38</sup>. Respecto a sus objetivos podemos indicar como el principal "...lograr una visión común del desarrollo turístico micro regional, teniendo como bases el desarrollo sostenido, sustentable y armónico de la actividad turística y como principios rectores, el respeto de las aspiraciones comunes de los residentes y la satisfacción de los visitantes" (MTP, s/f: 2).

La MTP está constituida por las localidades que se visualizan en el Mapa 2. Como se observa, su composición es heterogénea. Por una parte contiene a la cabecera departamental, Colón; y por otra, a ciudades de significativa magnitud como Villa Elisa o Ubajay. En tercer lugar, se ubican pequeños pueblos como Hugues, Hocker, San Anselmo, Arroyo Barú, etc. Por último, incluye atractivos in situ, es decir, que no están asociados a un centro urbano, entre los que se incluye al PNEP<sup>39</sup>. Debido a esta heterogeneidad, la MTP lleva adelante una serie de políticas turísticas que favorecen un

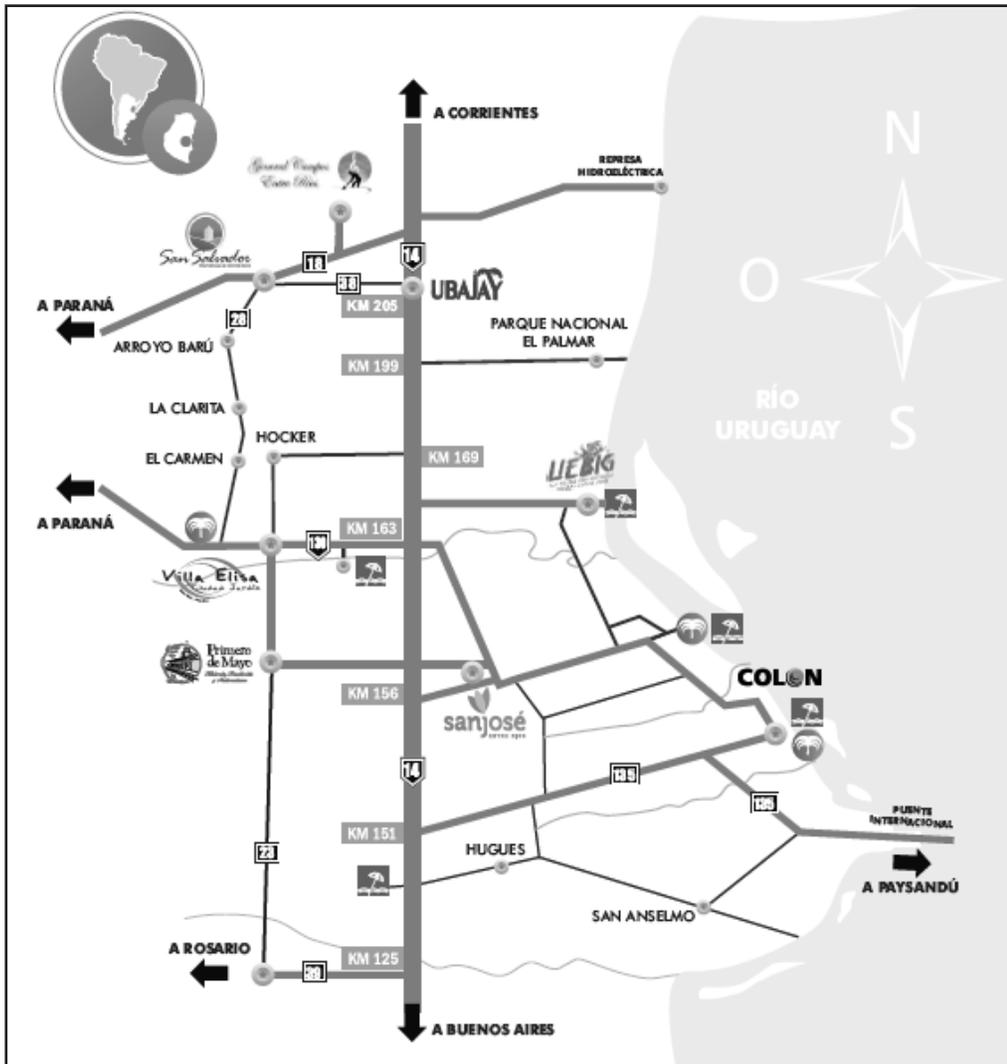
<sup>37</sup> Humberto Orcellet es Licenciado en Turismo, Coordinador del Área de Planificación y Estadística de la Dirección de Turismo de Villa Elisa y conformó parte del equipo técnico del Consejo Microrregional de Turismo "Tierra de Palmares".

<sup>38</sup> MTP (s/f) Manual de Funciones y Competencias del Consejo Micro Regional de Turismo "Tierra de Palmares", 7 p.

<sup>39</sup> Vale aclarar que si bien en el Mapa 2 figura como nodo constituyente de la MTP la "Represa Hidroeléctrica", Entre Ríos cuenta únicamente con la Central Hidroeléctrica de Salto Grande entre las ciudades argentina de Concordia y Uruguay de Salto. Debido a su ubicación ella forma parte de la Microrregión Caminos de los Azahares.

tipo de visitación integral, es decir, que el turista recorra la mayor parte de los atractivos que ella ofrece. Así lo indica el Manual de Funciones y Competencias de este organismo, pues uno de sus objetivos específicos es “Incentivar los desplazamientos turísticos en el conjunto de las comunidades” (MTP, s/f: 4). Por ello, la MTP ha desarrollado una serie de nueve itinerarios, cada uno de los cuales, propone la visita integral de al menos tres de sus destinos turísticos<sup>40</sup>. El PNEP está incluido en el Itinerario N° 1: Palmar – Mariposas – Ubajay, que además incluye Butterflies (Pueblo Liebig), Ciudad Ubajay, Paseos en Zorra por el Palmar (Ubajay) y el Museo Histórico Regional ‘La Región’.

Mapa 2. Microrregión Tierra de Palmares



Fuente: MTP, 2012<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Para conocer los nueve itinerarios visitar <http://www.tierradepalmares.com/itinerarios-turisticos-micro-regionales-tierra-de-palmares.php>

<sup>41</sup> Disponible en <http://tierradepalmares.com/planos/PLANO%20MICRO%20COREL.pdf>

En relación a la construcción de la imagen en torno a la cual se estructuró la MTP, vale decir que se recurrió a los palmares, uno de los objetos de conservación del PNEP. La figura de las palmeras yatay como elemento icónico-estructurante reviste una importancia superlativa, pues la referencia directa a dicha especie arbórea se plasma tanto en el nombre de la microrregión como en su logo (véase Imagen 2). La selección llevada a cabo persigue el objetivo de ampliar las opciones de actividades que puede realizar el visitante: es decir que se trata de consolidar el “turismo en la naturaleza” dentro de Colón. Como habíamos mencionado anteriormente, una vez que la explotación de las aguas termales afianzó a la MTP como destino de “turismo salud”, esta atracción se sumó a la tradicional opción de “sol y playa”. Con el fin de seguir abriendo el abanico de posibilidades en materia de servicios turísticos, se instrumentó la valorización del PNEP y específicamente la apropiación de la imagen de sus palmares para dotar a esta microrregión de un tinte de naturaleza del que hasta ese momento carecía (Caruso, 2013b). Asimismo, por esta vía se la perfiló y consolidó como la única opción que permite a los turistas desarrollar actividades en la naturaleza, tanto en el Corredor del Río Uruguay como en Entre Ríos. Esta idea es sostenida por diversos investigadores que realizaron estudios sobre esta actividad económica en la provincia (Biasizo et al., 2007a, Biasizo et. al., 2007b, Wallingre, 2008 y Medina, 2010).

**Imagen 2. Logotipo MTP**



Fuente: MTP, 2012<sup>42</sup>

Por su parte, a medida que se iba valorizando y perfilando al PNEP como el atractivo principal de la MTP, simultáneamente se fue configurando el territorio turístico sobre el cual se iba a llevar a cabo el turismo. En su construcción intervinieron diversos actores que actuaron en diferentes escalas a saber: el Estado Nacional –mediante el MINTUR- a través del conjunto de políticas turísticas descriptas anteriormente, el gobierno entrerriano mediante la conformación de las microrregiones turísticas, la MTP al instrumentalizar los palmares como figura emblemática y, finalmente, las empresas y pobladores locales al ofrecer un amplio abanico de servicios y productos a los turistas.

<sup>42</sup> Disponible en <http://www.tierradepalmares.com>

En cuanto al PNEP, si bien se mantuvieron muchos de sus rasgos más tradicionales, también se lo dotó de nuevos atributos y características propias de la lógica de aquellas instituciones, se lo incorporó en un circuito turístico que ejerció una fuerte influencia en los ciudadanos del GBA y de Rosario como en otras localidades del país y a la vez siguió siendo una opción tradicional para los residentes de Entre Ríos (Caruso, 2013a). “Además, a través del afianzamiento de esta modalidad, el territorio turístico se ha ido amoldando y acondicionando para dar respuesta a la demanda de los turistas ya sea de servicios, productos y/o atractivos turísticos. Es decir, que a la vez que interviene en la conformación de las prácticas turísticas y las concreta, es modificado por ellas” (Caruso, 2013a:122).

Por lo expuesto, queda de manifiesto el proceso por el cual un atractivo turístico que ya existía en la provincia fue valorizado por parte de la MTP con el fin de posicionarse a nivel provincial como un destino natural, que se suma a las opciones del “turismo salud”, mediante las aguas termales y al turismo de “sol y playa” (Caruso, 2013b). Es importante señalar que si bien aquí se hizo hincapié en las acciones que tendieron a destacar la imagen de los palmares y del PNEP como elemento central que incentiva la afluencia turística, desde la microrregión también se valorizó el origen de las localidades que la constituyen esto significa que hay una fuerte impronta en el proceso de colonización del área de las comunidades que la llevaron a cabo y de los vestigios arquitectónicos que aún perduran en la zona.

### 7.B. La gestión turística del Parque Nacional El Palmar

Una cuestión asociada con la actividad turística en El Palmar es la falta de personal asignado, a la luz del aumento exponencial en la visitación que ha evidenciado en los últimos años. En este sentido si bien se pudieron hacer significativos avances en mejorar la calidad de la atención al visitante<sup>43</sup> con el transcurrir del tiempo la disponibilidad de recursos humanos ha tendido a disminuir, tanto para el Cuerpo de Guardaparques, así como del ICE (Incendios, Comunicaciones y Emergencias) y el personal administrativo. Para dar cuenta de la gravedad la informante clave<sup>44</sup> entrevistada, argumentó que:

“Y entonces este es un problema, la falta de personal de algunos sectores. (...) cuando lo piensas, uso público tiene una sola persona, el Centro [de informes] estamos con el personal justo, equipo de educación ambiental no hay. (...) el grupo de auxiliares tiene muy poca gente, el grupo de exóticas tiene poca gente. El grupo de Guardaparques tiene casi nada de gente. Mesa de entrada y Administración que no da abasto” (Panziera, Comunicación personal).

<sup>43</sup> Entre los más destacados podemos mencionar: capacitar al equipo de educación ambiental que se encarga de la atención del Centro de Informes, preparar materiales didácticos, visitar escuelas de la zona e instruirlos como guías de turismo.

<sup>44</sup> Marina Panziera es Licenciada en Turismo, Guardaparque y encargada de los temas de Uso Público en el PNEP.

Sobre este punto se informó que son varios factores los que inciden. Por una parte, se indicó que antiguamente la APN asignaba el personal en función de las problemáticas inherentes a cada Parque Nacional, pero a partir de la implementación del decreto nacional 1455/87, este principio se modificó y actualmente cada guardaparque puede seleccionar en que unidad de conservación quiere prestar servicios. Por otro lado, el proceso de creación de nuevas ANP que se registró en las últimas décadas conllevó a una redistribución de los recursos humanos. Un tercer factor es la baja cantidad de guardaparques que se gradúan en la Escuela Nacional de Guardaparques.

Vale aclarar que no es materia de este trabajo indagar y profundizar sobre los mecanismos de gestión, de asignación y de distribución de los recursos humanos en los Parques Nacionales por parte de la APN. Sin embargo, revisten de importancia aquellas cuestiones relativas al turismo, particularmente respecto a la pauperización de las tareas que deben ser realizadas por el Cuerpo de Guardaparques y el resto del personal del PNEP, como por ejemplo, control, vigilancia, socorro, información turística y de servicios entre otras. En este sentido "...la falta de personal es otro problema. Este tema del incremento del uso público no viene acompañado ni del personal que hace falta, ni con los elementos que serían absolutamente necesarios (Panziera, Comunicación personal). Por tanto creemos que esta problemática entre el PNEP y la APN respecto la asignación de recursos humanos, intensifica las dificultades propias del Parque para hacer frente a la creciente afluencia turística. Esto puede traducirse en vulnerabilidad, de índole institucional, a partir de cierta incapacidad que evidencia el PNEP para gestionar y disponer de sus propios recursos humanos, tarea que recae sobre la APN, quien prioriza la distribución de personal siguiendo un orden de prioridades que difiere a las de El Palmar.

Otro punto a tener en consideración son las políticas propias de promoción turística que lleva adelante el PNEP. Sobre esta cuestión los informantes entrevistados señalaron que actualmente este ANP no posee la necesidad de promocionarse debido a los altos niveles de visitantes que recepciona. Recordemos que en la última década registró dos picos históricos de visitas, específicamente en el 2006 (136.861 visitantes) y en el 2011 (168.114 visitantes). En este sentido se argumentó que indirectamente la MTP se encarga de la difusión del Parque puesto que "...la microrregión sale a promocionar el parque directamente porque es lo que vende, entonces no necesitamos salir a hacer promoción" (Panziera, Comunicación personal). Se registra aquí cierta incongruencia respecto las políticas de promoción del uso público en función de las premisas de preservación que regulan al parque, debido que al delegar implícitamente esta tarea en un organismo que responde a una lógica opuesta a la conservación de la naturaleza –inclusive en su versión más cercana al desarrollo sustentable- se incide sobre los procesos de degradación del PNEP, puesto que el fin buscado es aumentar la cantidad de visitas.

Asimismo, al delegar en la MTP la promoción turística, El Palmar pierde capacidad de decisión y de control sobre su imagen, tanto en la manera de presentar a este ANP al público como en las características que se van a mencionar efectivamente

del mismo. Al respecto tengamos presente que del análisis de la folletería y de los Centros de Informes de dicha microrregión<sup>45</sup>, se detectó que el PNEP fue igualado y promocionado como un destino turístico convencional, dejando a un lado sus rasgos conservacionistas. Además, al traspasar sus competencias sobre la promoción del uso público a la MTP, el PNEP pierde autonomía a nivel institucional, dado que no puede desarrollar estrategias que permitan anticipar a los turistas prácticas compatibles con la preservación, dificultando así la planificación de esta actividad dentro de sus límites.

En vinculación con lo anteriormente indicado, existe escaso trabajo mancomunado entre el PNEP y la MTP en cuanto a planificación, gestión y promoción de la actividad turística se refiere. Desde ambas partes se han llevado a cabo labores de forma conjunta para el establecimiento del Centro de Informes de la microrregión en la entrada de este Parque Nacional y, salvo consultas técnicas puntuales, no existen actualmente líneas de trabajo en común entre estas instituciones. Al interrogar a informantes claves sobre este punto, el Lic. H. Orcellet indicó que “Se han desarrollado algunas acciones colaborativas y aisladas, pero no forma parte de un proceso de trabajo planificado” (Orcellet, Comunicación personal). Por su parte, la Guardaparque M. Panziera señaló que “el parque tiene participación en la microrregión (...) pero digamos la silla no está puesta a la misma altura salvo por algunos temas como el Centro de Informes (...) en la portada o para algunas cosas (...) pero digamos que el parque no es uno más de la microrregión con el peso que tiene un municipio” (Panziera, Comunicación personal). Aquí se visualiza que la delegación de la promoción turística a la MTP, no está siendo acompañada por acciones concretas que permitan articular los intereses propios del PNEP con los metas de la microrregión y, aparentemente, tampoco se observa la intención de trabajar de manera conjunta sobre estas temáticas. Además pareciese existir una relación asimétrica entre ellas, ya que por un lado la MTP puede tomar sin restricciones al Parque como atractivo turístico, mientras que por el otro, El Palmar no podría participar en la construcción de la imagen y de los atributos que la Microrregión promocionará de él. A pesar de ello, el PNEP traspasa esta capacidad a dicha entidad turística. En suma, “la falta de trabajo consensuado entre estas dos instituciones respecto al turismo, junto a la falta de líneas de trabajo congruentes sobre esta actividad por parte del PNEP, se enmarcan dentro de aquellas acciones que tienden a generar situaciones de vulnerabilidad en la gestión de este ANP, que eventualmente, incidirá sobre su riesgo ambiental” (Caruso, 2013a: 142).

## 8. Síntesis y Aportes

En este artículo hemos realizado un recorrido por las diferentes escalas de análisis en lo relativo a los procesos de valorización turística que tuvieron por objeto al PNEP.

A nivel nacional, hemos analizado las políticas desarrolladas por el Estado Nacional mediante la instrumentalización del PFETS, que prioriza e incentiva las

<sup>45</sup> Para más información ver Caruso, 2013a y Caruso, 2013b.

inversiones para mejorar la ruta nacional 14 dentro del Corredor del Río Uruguay, así como las particularidades de la actividad turística en los últimos tiempos.

En el plano provincial, hemos esbozado como la MTP ha puesto en valor a los palmares que se conservan en El Palmar, transformándolos en el ícono identitario de esta microrregión y a la vez, como elemento central que incentiva la visita a la misma. También describimos el proceso por el cual los diversos actores sociales intervinientes llevaron a cabo la construcción del territorio turístico que tiene como centro a este ANP. Además hemos demostrado que la afluencia turística que recibe la MTP posee una significativa importancia al compararla con los números de la provincia en materia de turismo.

Para finalizar, queremos indicar que del análisis multiescalar realizado se pudo detectar diversos factores que influyen sobre la configuración de la vulnerabilidad que incide, a su vez, en la configuración del riesgo ambiental en el PNEP. Entre ellos se destacan ciertas dificultades para gestionar correctamente el recurso turístico o como resultante de la aplicación de políticas contradictorias en torno al turismo. En este sentido hemos señalado las vulnerabilidades producidas por el PNEP mediante la delegación de la promoción turística a la MTP, lo que conlleva a un escaso poder de control y decisión sobre su imagen y una pérdida de autonomía ante la imposibilidad de gestionar y planificar el flujo de visitantes para compatibilizar sus prácticas con los ecosistemas conservados. En vinculación con ello, hemos detectado que el tipo de promoción que hace la MTP de El Palmar tiende a igualarlo con el resto de los atractivos turísticos, ya que se lo referencia y considera como un destino que comparte las mismas características que los otros, sin especificar sus particularidades, más allá de escuetas menciones a los elementos conservados. Esta manera de presentar y de promocionar al Parque, en donde se omiten todas las referencias a la conservación (su característica más destacada) va en contrasentido de la idea de desarrollo sustentable -uno de los valores de la MTP y del PNEP- lo que incrementa la vulnerabilidad señalada.

Por otra parte, a escala nacional también se observó el desarrollo de una serie de políticas con un fuerte énfasis en remarcar los aspectos turísticos del PNEP, en contraposición de sus metas conservacionistas. En este sentido, el traspaso de la APN de la esfera de acción de la SAYDS a la SECTUR (actual MINTUR) en el 2005, puede señalarse como el inicio de dichos cambios, dado que hay una clara intención de retirar a las ANP nacionales de una secretaría abocada a temáticas ambientales y reubicarlas en otra, orientada al desarrollo de la actividad económica como el turismo. En este punto se presenta una tensión entre dos objetivos claramente diferenciados: la preservación de ciertos ecosistemas del territorio nacional, poniéndolos al resguardo de los impactos ambientales generados por la sociedad; y la promoción e incentivación de la visita masiva a estos sitios. En este nuevo perfil que se imprimió a las ANP, el Estado Nacional participó activamente y en esta dirección fue que se priorizó la inversión pública en el Corredor del Río Uruguay y dio a conocer masivamente al PNEP mediante las monedas del bicentenario. En suma, el conjunto de políticas aquí descriptas tienden a generar situaciones de vulnerabilidad para El Palmar, debido que la institución que la administra,

el MINTUR, desarrolla políticas que persiguen el desarrollo de una actividad económica (el turismo) e incentivan niveles de afluencia masiva, hecho que entra en tensión con los objetivos propios de este Parque Nacional.

Por último, al analizar transversalmente todas las escalas de análisis, se observa que existe una correspondencia entre aquellas políticas turísticas desarrolladas a nivel nacional, y las emprendidas por la provincia de Entre Ríos y la MTP, en poner en marcha un proceso de valorización sobre el PNEP y sus palmares, creando así un atractivo turístico de índole “natural” de importancia provincial y nacional. Este conjunto de políticas públicas y privadas crearon y crean situaciones de vulnerabilidad para este Parque cuyos efectos, independientemente de la esfera de acción en donde tengan origen (Estado nacional, MINTUR, MTP o el mismo PNEP), tienden a incrementar el riesgo ambiental de este ANP. A la vez, inciden sobre el desconocimiento generado en los turistas, al omitir las características que lo diferencian de un destino turístico convencional. Ello conlleva a que las acciones que las personas pudieran desarrollar durante su estadía en este Parque, agudicen los procesos de degradación ambiental que ya lo afectan, poniendo en peligro la perduración de los frágiles ecosistemas que aquí se conservan y que se promocionan de manera turística.

## Bibliografía

### Bibliografía general

- Almirón, Analía (2004) “Turismo y espacio. Aportes para otra geografía del turismo”, En: GEUSP – Espacio y Tiempo, San Pablo, pp. 166-180.
- APN (1994) Plan de Manejo Preliminar del Parque Nacional El Palmar, APN, Buenos Aires.
- APN y FVSA (2007) Las Áreas Naturales de la Argentina. Herramienta Superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural – versión preliminar-, APN y FVSA, Buenos Aires.
- Bertoncello, Rodolfo (2002) “Turismo y Territorio: Otras Prácticas, Otras Miradas” en: Aportes y Transferencias, N°6 (2), Centro de Investigaciones Turísticas-Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, pp. 29-50.
- Biasizo, Rogelio, Besson, Neris, Moughty Cueto, Alejandro (2007a) *Agroindustria y Turismo en Entre Ríos: ¿Tienden a conformar clusters y potenciar el desarrollo local y regional?*, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná.
- Biasizo, Rogelio, Besson, Neris, Moughty Cueto, Alejandro (2007b) “Turismo en Entre Ríos: Un proceso de desarrollo basado en clusters? Análisis de algunos destinos turísticos de la provincia”, en: Redes, Encadenamientos Productivos y Clúster de Empresas N°1, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, pp. 1-22.
- Caruso, Sergio Adrián (2013a) *Análisis del riesgo ambiental en un área de alto valor de conservación: el Parque Nacional El Palmar. Vínculos asociados a la actividad*

- turística en la provincia de Entre Ríos*. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Caruso, Sergio Adrián (2013b) *El turismo y la conservación en Argentina. El caso del riesgo ambiental en el Parque Nacional El Palmar*. Editorial Académica Española, Saarbrücken.
- Cichero, Paula (1994) “Fauna”, en: Plan de Manejo Preliminar del Parque Nacional El Palmar, APN, Buenos Aires, pp. 24-38.
- González, Silvia (2011) “Hacia una gestión integral de los riesgos de desastre”, en: Gurevich, Raquel (Comp.) *Educación y Ambiente: Una apuesta al futuro*, Paidós, Buenos Aires, pp. 151-181.
- Kuper, Diego (2012) *De la ciudad agropecuaria a la capital del carnaval. La Transformación de Gualaguaychú (Entre Ríos–Argentina) en un destino turístico*, Editorial Académica Española, Saarbrücken.
- Lavell, Allan (1996a) “Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación”, en: Fernández, M. (Ed.) *Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*, La Red/ITDG, Bogotá, pp. 12-42.
- Lombardi, Mario (1982) “Urbanización y medio ambiente: el desarrollo turístico en la costa balnearia uruguaya”, CLACSO (Ed.) en: *Medio ambiente y urbanización*, Buenos Aires.
- Lunazzi, María Marcela (2009) *Estructura y dinámica poblacional de la palmera Butia yatay en la sabana del Parque Nacional El Palmar: análisis en la escala de stand*. Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Maranta, Aristóbulo (2010a) “Manejo de las invasiones de árboles exóticos y jabalíes en el Parque Nacional El Palmar (Entre Ríos, Argentina): una perspectiva y algunas preguntas”. Informe interno del PNEP, Entre Ríos.
- Medina, Jorge (2010) “Etapas en la planificación espacial del Turismo en Entre Ríos”, en: *Tiempo de gestión N°10*, Universidad de La Rioja, La Rioja, pp. 117-130.
- Micou, Ana Paula (2003) *Riesgo ambiental por las invasiones biológicas en una zona con alto valor de conservación: las cuencas de El Palmar, Entre Ríos*. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- MINTUR (2011) *Anuario Estadístico de Turismo 2010*, MINTUR, Buenos Aires.
- Movia, Chiara y Memvielle, Fernanda (1994) “Vegetación”, en: Plan de Manejo Preliminar del Parque Nacional El Palmar, APN, Buenos Aires, pp. 9-16.
- MTP (s/f) *Manual de Funciones y Competencias del Consejo Micro Regional de Turismo “Tierra de Palmares”*.
- Natenzon, Claudia (2005) “Relaciones relieve-clima-vida: los suelos. Capacidad de uso. Limitaciones. Pérdidas por erosión (eólica, hídrica). Aridez, seguías y desertificación: estudio de caso”, en: *Ficha de Cátedra Geografía Física de la Argentina Unidad V*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- PNEP (2010) *Comparación de números de visitantes. Período: 21 años*. Informe interno.

- PNEP (2012) Estadísticas del ingreso de visitantes 2011. Informe interno, Oficina de Uso Público.
- Reboratti, Carlos (1999) *Ambiente y Sociedad: conceptos y relaciones*, Ariel, Buenos Aires.
- Rodríguez Groves, Valeria (2002) *Uso público del Parque Nacional El Palmar: Diagnóstico de la situación y recomendaciones de manejo*. Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Universidad de Córdoba, Córdoba.
- Ruiz Selmo, Fernando, Monotti, Priscilla, Scopel, Ana, Parimbell, Matías (2007) “Análisis de la heterogeneidad fisonómico-funcional de la vegetación del Parque Nacional El Palmar y su relación con la invasión por leñosas exóticas”, en: Teledetección- Hacia un mejor entendimiento de la dinámica global y regional, Editora Martin, Buenos Aires, pp. 257-263.
- SECTUR (2005) Turismo 2016. Argentina. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, SECTUR, Buenos Aires.
- SECTUR (2009) Anuario Estadístico de Turismo 2008, SECTUR, Buenos Aires.
- Wallingre, Noemí (2008) “Evolución del desarrollo del turismo en la provincia de Entre Ríos, Argentina”, en: Tiempo de Gestión, N°5, Facultad de Ciencias de la Gestión, Entre Ríos.
- Wilche-Chaux, Gustavo (1993) “La vulnerabilidad global”, en: Maskrey, Andrew (Ed.) Los Desastres no son naturales, La Red/ITDG, Bogotá, pp. 9-50.

### Sitios webs consultados

- APN (2012). Sitio oficial: [www.parquesnacionales.gov.ar](http://www.parquesnacionales.gov.ar) (última visita 26-08-12).
- Argentina (2012). Sitio oficial: [http://www.argentina.ar/\\_es/economia-y-negocios/C3790-monedas-del-bicentenario.php](http://www.argentina.ar/_es/economia-y-negocios/C3790-monedas-del-bicentenario.php) (última visita 26-08-12).
- BCRA (2012). Sitio oficial: <http://www.bcra.gov.ar/index.asp> (última visita 26-08-12).
- CARU (2012). Sitio oficial: <http://www.caru.org.uy/subcomisionesexternaspuente/index.html> (última visita 02-09-12).
- SIB (2012). Sitio oficial: [http://www.sib.gov.ar/area/APN\\*PA\\*EL%20PALMAR](http://www.sib.gov.ar/area/APN*PA*EL%20PALMAR) (última vista 10-06-12).
- MINPLAN (2012). Sitio oficial: <http://www.minplan.gob.ar/notas/1287-transformacin-autova-ruta-nacional-n-14> (última visita 26-08-12).
- MTP (2012). Sitio oficial: <http://www.tierradepalmares.com> (última visita 26-08-12).
- Túnel Subfluvial (2012). Sitio oficial: <http://www.tunelsubfluvial.gov.ar/> (última visita 02/09/12).
- Vialidad Nacional (2012). Sitio oficial: [http://www.vialidad.gov.ar/obras\\_ejecucion/obras\\_ejecucion.php](http://www.vialidad.gov.ar/obras_ejecucion/obras_ejecucion.php) (última visita 02-09-12).

### Legislación

- Ley 22.351/1980. Ley de Parques y Reservas Nacionales y Monumentos Naturales. Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=106&IdSeccion=0>

Ley 25.997/2004. Ley Nacional de Turismo. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102724/norma.htm> (última visita 17-06-2012).

Resolución 166/1960. Declaración de especie protegida a la Palmera Yatay (*Butia Yatay*). DAFBTyC, provincia de Entre Ríos.