



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Política de recaudación turística en la Administración
de Parques Nacionales de Argentina: Análisis de las
medidas impulsadas en la gestión 2016-2019

AUTORA: CLAUDIA BEATRIZ MANZUR

DIRECTOR: MGTR. GUILLERMO MARTIN

CO DIRECTORA: MGTR. MARCELA LUNAZZI

JUNIO 2022

Dedicatoria

A mi papá, que siempre me inspiró a estudiar con su frase... “te pueden quitar todo menos el conocimiento”. A mi mamá, fiel apoyo.

A Carlos Martin, mi mentor en la APN.

Agradecimientos

Es una larga lista de agradecimientos.

La UBA que me dio la oportunidad de estudiar en tan prestigiosa universidad.

La Administración de Parques Nacionales que confió en mí dándome su apoyo para capacitarme.

Mis compañeros de la MAP que me dieron la fortaleza para seguir adelante.

Mi familia, por todo el apoyo incondicional, su paciencia y el tiempo que les quité.

Gracias a mis amigas y amigos por todo su empuje en darme ánimo.

Especialmente a mis directores Guillermo y Marcela por su acompañamiento y experiencia; a mi hermano Juan Pablo; a Juan, Raúl, Marcelo, el Gato, Tere, Claudio, Gustavo, Soledad, Angélica, Pablo, Carito, Mariana y muchos más compañeros/as de la gran “Familia Parquera”. No hubiese logrado realizar mi investigación sin su ayuda, su apoyo, las entrevistas, la información brindada, los contactos, por cada pregunta.

Muchos afectos me apoyaron en esta etapa que fue de mucho sacrificio, pero sé que es un gran logro de mi vida.

Gracias por ser parte.

Acrónimos

AP: Áreas Protegidas

APN: Administración de Parques Nacionales

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

CBD: Convenio de Diversidad Biológica

CIDEAAP: Centro de Información y Documentación de Educación Ambiental de Áreas

DA: Decisión Administrativa

DAR: Dirección de Aprovechamiento de Recursos

DGCA: Dirección General de Coordinación Administrativa

DNCAP: Dirección Nacional de Conservación de Áreas Protegidas

DNI: Dirección Nacional de Interior

DNUP: Dirección Nacional de Uso Público

ENP: Espacios Naturales Protegidos

JGM: Jefe de Gabinete de Ministros

MAyDS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

RENARI: Registro Nacional de Autorizaciones, Recaudaciones e Infracciones

SMAyDS: Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OMT: Organización Mundial del Turismo

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PFETS: Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable

PPOP: Permiso Precario de Ocupación y Pastaje

SIB: Sistema de Biodiversidad

SIFAP: Sistema Federal de Áreas Protegidas

SNAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas

SNAMPs: Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas

TAD: Trámites a Distancia

Resumen

Uno de los mecanismos de financiación para sostener la conservación de las áreas protegidas está basado en la actividad turística. Se considera que proporciona los medios necesarios para una gestión más eficiente, equitativa y ambientalmente sostenible. Los parques nacionales son los espacios destinados a conservar muestras emblemáticas del patrimonio natural y cultural de la Argentina, donde se concentra una oferta de atractivos de alta jerarquía que generan la visitación tanto del turismo interno como externo. En este sentido, el turismo es fundamental porque implica un apoyo a la recaudación de ingresos económicos en un país, y en particular a las áreas protegidas que, también, se ven beneficiadas por esta actividad. Por lo tanto, es una alternativa económica que permite generar ingresos que forman parte del presupuesto de la APN.

El objeto de la presente investigación es identificar y describir las medidas que promueven la recaudación turística que implementa la Administración de Parques Nacionales durante el período 2016-2019. El interés por estudiar la modalidad de desarrollo e impulso del turismo en los parques nacionales basado en las medidas implementadas durante el período de estudio e indagar si se relacionan con un nuevo enfoque de conservación en la APN. Por su parte, la hipótesis plantea que la heterogeneidad de estrategias implementadas responde principalmente a una lógica de rentabilidad/recaudación. Para ello, y en el marco de un abordaje metodológico mixto cuali y cuantitativo, se realiza una búsqueda exhaustiva de bibliografía y autores que pudieran realizar aportes a esta mirada, se realizan entrevistas a agentes del organismo involucrados en la materia y actores externos, se relevan y analizan los actos administrativos relacionados con turismo, se toman datos de los presupuestos, planes operativos de los parques nacionales, la evolución de visitantes, prestadores turísticos como la recaudación registrada antes y durante el período de estudio. A partir de allí, se analizan los resultados obtenidos bajo la triangulación de esas técnicas de investigación, arrojando conclusiones contundentes que permiten lograr los objetivos y verificar la hipótesis planteada.

Palabras claves: turismo, áreas protegidas, conservación, financiación, recaudación, estrategias.

Índice General

1-Introducción	10
1.1 Breve Aproximación a la Temática Propuesta.....	10
1.2 Relevancia.....	11
1.3 Justificación	13
1.4 Estructura del Trabajo.....	15
2-Planteamiento del Tema	16
2.1 Formulación del Tema	16
2.2 Objetivos	18
2.2.1 Objetivo General	18
2.2.2 Objetivos Específicos.....	18
2.3 Hipótesis	19
3-Marco Teórico	19
3.1 Creación de las Áreas Protegidas y Sistemas para la Conservación y el Turismo	19
3.2 Turismo en las Áreas Protegidas	22
3.3 Financiamiento de las Áreas Protegidas	26
3.4 El caso argentino.....	28
4-Metodología y Técnicas a Utilizar	34
4.1 Tipo de Estudio.....	34
4.2 Fuentes de Datos e Instrumentos de Recolección.....	35
4.3 Unidad de análisis y muestra	36
5-Hallazgos y Análisis.....	38
5.1 Análisis de actuaciones	39
5.2 Análisis de los Presupuestos, Recaudación, Visitación, Habilitaciones de los Parques Nacionales.....	49
5.3 Resultados de las entrevistas.....	62
6-Conclusiones	72
7-Reflexiones finales	76
8-Anexos.....	77
9- Referencias Bibliográficas	96

Índice de Tablas

Tabla 1: Principales Técnicas de Recolección de Datos	36
Tabla 2: Presupuestos Vigentes Según Fuentes de Financiamiento Expresados en Pesos y Dólares: Período 2012-2019	51
Tabla 3: Presupuestos Operativos Anuales (Poas) Aprobados de los Parques Nacionales en Millones de Pesos Argentinos y Dólares: Período 2013-2020..	53
Tabla 4: Recaudación en la Administración de Parques Nacionales (Fuente Propia) Expresado en U\$D Estadounidenses: Período 2009-2020	55
Tabla 5: Cantidad de Visitantes en los Parques Nacionales y Recaudación por Boletos de Acceso: período 2009-2020.....	60
Tabla 6: Evolución Prestadores Turísticos en la APN Vigentes en Cada Año	62

Índice de Figuras

Figura 1: Composición del Presupuesto de Sistema de Áreas Protegidas en Algunos Países de América Latina	24
Figura 2: Folleto de los Parques Nacionales	29
Figura 3: Organigrama APN. Decreto 1375/96.....	39
Figura 4: Organigrama APN. Decisión Administrativa 1422/2016	40
Figura 5: Programa Oportunidades Naturales	49
Figura 6: Fuentes Principales de Financiamiento del Presupuesto Vigente (USD) en la APN: Período 2012-2019	52
Figura 7: Principales Fuentes de Recaudación en La APN (En Porcentajes) en el Período 2009-2020.....	56
Figura 8: Recaudación Propia en la APN en Derechos de Explotación Turística y de Acceso a los PN (USD)	57
Figura 9: Valor de los Derechos de Acceso para Extranjeros PN Iguazú expresados en \$ y en USD: Período 2009-2019.....	58
Figura 10: Cantidad de Visitantes Nacionales y Extranjeros en los Parques Nacionales: Período 2009-2020	61

Índice de Anexos

Anexo 1: Tipo de Cambio Vendedor BNA	77
Anexo 2: Descripción de Actos Administrativos Aprobados en la APN Vinculados el Turismo y Conservación: período 2016-2019	79
Anexo 3: Recaudación en la APN (Fuente Propia) Expresado en Pesos: período 2009-2020	83
Anexo 4: Evolución Valores de los Derechos de Acceso Según Categorías en los PN Período 2009-2020 (en \$)	84
Anexo 5: Evolución Valores de los Derechos de Acceso Según Categorías en los PN período 2009-2020 (U\$D)	87
Anexo 6: Evolución de Valores de los Derechos de Acceso Según Categorías en el PN Iguazú: período 2009 - 2020 (en \$)	90
Anexo 7: Evolución Valores de los Derechos de Acceso Según Categorías en el PN Iguazú: período 2009 – 2020 (en U\$D).....	91
Anexo 8: Entrevistas.....	92
Anexo 9: Creación de Áreas protegidas: período 2016-2018.....	94
Anexo 10: Creación de Reservas Naturales Silvestres Asociadas a PN Preexistentes: Período 2016-2019	95

1- Introducción

1.1 Breve Aproximación a la Temática Propuesta

El turismo presenta una naturaleza compleja, en la que se interrelacionan los factores económicos y políticos, así como los geográficos y recreacionales (Hall, 1998). Es una actividad que se halla en expansión en todas sus modalidades a nivel internacional y la Argentina no está ajena a dicho proceso, ya que también experimenta la expansión y crecimiento de esta actividad. En la política turística de Argentina, el modelo de producción económico y la estructura política son factores clave ya que el turismo adquiere un carácter multifacético en los asuntos públicos según los diferentes objetivos gubernamentales de cada período. En la Administración de Parques Nacionales (APN) de Argentina se tiene en cuenta el contexto social, económico y la relación entre la política turística y la intervención estatal. En esta misma línea, Arcarons (2010) señala que el gran reto de la política turística actual es compatibilizar el principio de libertad de mercado con la preservación de los recursos que aseguren la continuidad de la actividad.

El turismo es un fenómeno que puede ser analizado desde lo económico, pero también desde lo social, lo cultural y lo ambiental. Con respecto al desarrollo económico permite el equilibrio de la balanza de pagos al ser un sector clave para la obtención de divisas; la actividad aumenta las inversiones en los destinos; permite el crecimiento del dinero que hay en circulación, así como una mayor inversión en infraestructura, promoción, capacitación y, sobre todo, el turismo genera empleos e impulsa otras actividades productivas locales y regionales. Cabe destacar que el turismo forma parte del componente de la fuente “recursos propios” que sustenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) gestionado por la APN.

En relación con lo ambiental, por ejemplo, si bien el objetivo principal de creación de áreas protegidas es la protección de su biodiversidad, también estos territorios concentran gran parte de los atractivos naturales y paisajísticos que son parte esencial de las estrategias de desarrollo turístico del país.

El aprovechamiento turístico de estas áreas no debe ser solamente un instrumento para su sostenibilidad económica y el bienestar de las poblaciones circundantes, sino un objetivo de su manejo (Reck & Martínez, 2010). El turismo, como cualquier actividad humana produce impactos positivos y negativos en los subsistemas económico, sociocultural y ambiental. En relación con los impactos ambientales que se producen como consecuencia de la perturbación que causan los visitantes a la vida silvestre, es importante

conciliar el turismo con el desarrollo y la conservación (Picornell, 1993) para proteger esos atractivos que conforman la oferta turística. Por otro lado, el desarrollo del turismo también viene acompañado por el entorno social y cultural de un destino, donde el impacto social incluye cambios en la calidad de vida y el ajuste a la actividad en las comunidades del destino. El impacto cultural abarca los cambios a largo plazo en las normas sociales, la cultura material, por mencionar algunos de ellos.

El sistema de Áreas Protegidas (AP) bajo jurisdicción de la APN no escapa a esta realidad pues, en las últimas décadas, se observa una tendencia al crecimiento en la cantidad de visitantes. Por esta razón, durante el período en estudio se evidencia una serie de políticas de promoción y fortalecimiento de los parques nacionales como destinos turísticos a lo largo y ancho del país con el fin seguir fomentando e incentivando el desarrollo de esta actividad económica para acrecentar los réditos que de ella se desprenden.

Este estudio aborda el proceso de las políticas de turismo en la APN en un período determinado (2016-2019) a partir de diversos aspectos como, por ejemplo, el lugar que tiene la actividad en la estructura de la APN, la planificación presupuestaria de los parques nacionales y las diversas medidas que impulsa la gestión vinculada con el turismo.

1.2 Relevancia

En principio, es importante destacar que la APN es un organismo descentralizado y autárquico que funciona en la órbita del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) dependiente de la Jefatura de Gabinete de ministros de la Presidencia de la Nación. Al ser un ente descentralizado, le otorga solidez institucional, una relativa independencia de gestión, una estabilidad política considerable y una identidad institucional notable. Tiene bajo su responsabilidad la creación y gestión de las AP de jurisdicción nacional, y sus objetivos consisten en diseñar, conducir y controlar la ejecución de las políticas necesarias para conservar y manejar los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales. La APN comienza como Dirección de Parques Nacionales, a fines de 1934, y fue el primer ensayo de política turística nacional en la Argentina (Piglia, 2012). Paralelamente a sus funciones vinculadas con la conservación están aquellas relacionadas con la actividad turística que se desarrolla en las áreas. Actividad que se convierte en el motor para el financiamiento del organismo como para la economía de las comunidades cercanas al AP y de la región.

Por lo expuesto, el tema de investigación de la tesis es altamente pertinente y relevante al ser de interés para la APN, novedoso y hasta el primero en la materia ya que no se ha realizado anteriormente en el organismo un trabajo similar que identifique y analice las políticas y estrategias vinculadas con el turismo y su recaudación durante un período de gestión. Es importante abordar las políticas turísticas porque son las que sostienen económicamente el sistema de AP ya que es la toma de posición que intenta -o dice intentar- alguna forma de Resolución de la cuestión o problema durante una gestión (Oszlak, O. y O'Donnell, G., 2007). Evidentemente, desde sus comienzos, el organismo a cargo de la conservación en el país también impulsa y fomenta la visitación en los parques nacionales, por lo que se entiende que este tipo de política está en la agenda del gobierno y por ende de la institución.

Según Oszlak (1980), este tipo de decisiones o acciones constituyen políticas públicas que lleva a cabo un gobierno para solucionar o tratar determinados temas o problemas en un momento dado y que se consideran prioritarios por los ciudadanos como por el propio gobierno. Además, la política pública se puede comprender mediante sus distintos momentos de formación, conocido como ciclo. Este se caracteriza por ser sus fases interdependientes de: agendamiento, formulación, implementación y evaluación. La implementación de políticas estatales ha sido tradicionalmente como la esfera propia de la actividad de la administración pública.

En el presente caso de estudio, se evidencia que, a partir de la creación de la Dirección de Parques Nacionales, se incorpora en la agenda nacional el desarrollo del turismo en el país y se impulsa la visita al primer parque nacional en el sur de Argentina, para lo cual se activa la construcción de infraestructura y caminos, la expansión del tren, el desarrollo de centros turísticos como San Carlos de Bariloche, Villa La Angostura, etc.

Este tipo de análisis constituye un recurso fundamental para la toma de decisiones en materia de financiamiento de las áreas, la difusión, la toma de conciencia para los mismos agentes de la APN al conocerse cómo se lleva a cabo su implementación. Asimismo, la sociedad toma conocimiento sobre la importancia y relevancia de la gestión de las áreas protegidas y la recaudación basada en el turismo. Es dable remarcar la importancia de estudiar las estrategias de recaudación turística desarrolladas en una determinada gestión para conocer y estudiar su modelo y qué estrategias se intentan implementar.

Desde la práctica, este estudio está basado también en la experiencia de trabajar desde hace más de 25 años en la APN como licenciada en turismo en la Institución. Este tema aportará al organismo como a mi profesión un insumo para futuras gestiones e incluso investigaciones.

1.3 Justificación

En nuestro país, la APN es el organismo encargado de la conservación del patrimonio natural y cultural de las áreas protegidas en la República Argentina que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, creado en 1934 mediante la Ley 12.103, modificada en 1972 por la Ley 18.595 y en 1980 por la Ley 22.351. En esta última se establecen las actuales categorías de manejo que son: Parque Nacional, Monumento Natural y Reserva Nacional. La función de la APN en la sociedad es proteger y conservar áreas extensas y representativas de los ecosistemas nativos para las presentes y futuras generaciones establecida en su propia normativa. Su misión es conservar muestras representativas del gran mosaico ambiental que posee Argentina.

La primera Ley 12.103/1934 corresponde a la creación de la Dirección de Parques Nacionales y menciona en su artículo 10 que, entre sus competencias, además de propender a la conservación de los parques y estimular las investigaciones científicas o históricas, debe organizar y fomentar el turismo a los mismos. Asimismo, en las atribuciones y deberes en el artículo 16 incisos h) e i) habla sobre promover el progreso y desarrollo de los parques mediante la construcción de infraestructura, obras y servicios como el otorgamiento y reglamentación de concesiones turísticas. Por lo cual, con base en su función y misión, se desprenden diferentes servicios que ofrecen las áreas protegidas a la sociedad siendo, los principales, el servicio ambiental y el uso público en las mismas, comprendiendo éste la educación, la recreación y el turismo (APN, 2001).

La APN proporciona al mercado turístico una oferta de turismo de naturaleza de gran valor agregado dado el estado de conservación del patrimonio natural y cultural que se encuentra en las áreas bajo su jurisdicción. Cabe resaltar que, una de las características del sector turístico es que cumple un rol fundamental dentro de las políticas públicas, sobre todo en los países en desarrollo (OMT, 2020) y como consecuencia, junto con el posicionamiento del turismo en la agenda pública despierta un gran interés por los efectos económicos de la actividad.

En la gestión del año 2016, en la APN se identifica una tendencia hacia una política turística que fomenta fuertemente la actividad con fines recaudatorios a partir de decisiones administrativas tomadas en el organismo y un gran impulso desde la Casa de Gobierno que

la respaldan. Esta política viene refrendada por el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) del 2016 donde uno de los ejes rectores del Gobierno Nacional en materia económica se asienta en el equilibrio fiscal, la consolidación del mercado interno, el tipo de cambio competitivo para las economías regionales y tasas de interés que favorezcan la inversión productiva. En el caso de la APN, por ejemplo, en el año 2018 se aprueba por Resolución 476 del Directorio los lineamientos estratégicos para el organismo donde se plantea entre sus objetivos aumentar la visitación y los ingresos propios (concesiones, visitación, donaciones). Por lo tanto, el gobierno nacional durante el período 2016-2019 considera a la actividad turística como una de las áreas prioritarias del Estado. Asimismo, plantea a las áreas protegidas como fuentes de desarrollo regional y local basado en el turismo. Se comienza a implementar una serie de políticas de promoción y fortalecimiento en diversos destinos turísticos, entre ellos los parques nacionales, con el fin de acrecentar los réditos que de ella se desprenden. A raíz de esta situación planteada, entran en conflicto dos lógicas que responden a diferentes principios, la económica y la conservacionista, en función de que cada una de ellas implementa una concepción y objetivos opuestos entre sí respecto a los usos y actividades que se pueden llevar a cabo en las AP y que inciden sobre su riesgo ambiental.

En referencia a esta lógica, la naturaleza y conservación de las áreas se convierte en una nueva área para la inversión y los negocios, por ejemplo, aquellos basados en el turismo. Esto se vincula con un modelo de conservación neoliberal que busca conciliar la supuesta eficiencia del mercado con los objetivos de preservación ambiental y supone que la naturaleza puede ser preservada si se le asigna un valor económico y si su conservación reditúa (Durand, 2014). Este modelo como sucesor de otros en materia de conservación de la naturaleza, que van desde un modelo más autoritario de conservación como el preservacionista o preservación a ultranza hacia esquemas más democráticos como el participativo (Vaccaro et al, 2012) donde pueden coexistir o sucederse en función de los gestores responsables de las áreas protegidas como de las iniciativas de cada contexto político.

Por lo expuesto, este estudio presenta características singulares que hasta ahora no habían sido identificadas e investigadas anteriormente. Existe una gran cantidad de datos e información que no ha sido analizada, por lo cual, se entiende pertinente ahondar en las medidas adoptadas en el período 2016-2019 con el fin de identificar las estrategias implementadas en turismo y analizar si su orientación respondió a una lógica de rentabilidad para el financiamiento de la APN. Este análisis constituye un aporte a la

importancia que adquieren las estrategias de recaudación basadas en la actividad turística hacia el mantenimiento de los espacios protegidos naturales.

1.4 Estructura del Trabajo

La estructura de la tesis se ordena de acuerdo a los contenidos principales. El Capítulo 2 - Planteamiento del tema con su formulación, la definición de los objetivos general y específicos, la hipótesis y las preguntas que orientan la investigación propuesta. A continuación, se presenta el Capítulo 3 - Marco teórico que perfila la investigación, en primera instancia, una referencia sobre documentos en los inicios del tema hasta la actualidad. Se presentan conceptualmente los temas relacionados con la recaudación basada en el turismo en la APN, su destino e importancia para la conservación y gestión de las áreas, la conservación, etc.

Luego se describe en el Capítulo 4- la metodología aplicada donde se desarrolla el tipo de estudio y diseño para abordar el tema de investigación. Se utilizan herramientas para aproximarse a la realidad del estudio a través de una fase exploratoria de antecedentes en la temática, análisis de documentos e información secundaria y una fase de entrevistas. En la sección núcleo de la tesis se presenta el Capítulo 5 con los hallazgos de la investigación organizando la información mediante apartados: 1° Resultados del análisis de actos administrativos, normativas y artículos/publicaciones de prensa; 2° Análisis de la recaudación, presupuestos de la APN, visitación, habilitaciones de prestadores turísticos, planificación de presupuestos operativos en conservación y turismo en la APN y el 3° Resultados de las entrevistas a personal de la APN y externo.

Finalmente, en el Capítulo 6 se presentan las conclusiones en torno a la identificación y descripción de las estrategias de recaudación turística en la APN para conocer la situación e interés en impulsar la actividad turística en las AP. Asimismo, vincular la hipótesis con los datos para sacar conclusiones acerca de si se cumple o no, es decir, refutar o confirmarla. Se identifican fortalezas y debilidades de la gestión y se proponen lineamientos orientados a la implementación de este tipo de estrategias.

2 – Planteamiento del Tema

2.1 Formulación del Tema

El gobierno nacional bajo la presidencia del Ing. Mauricio Macri, entre los años 2016-2019 impulsa una política pública de incentivo a la inversión privada en áreas naturales, iniciativa que pretende promover turísticamente las áreas bajo jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales. Esto se basa en una propuesta que presentan los candidatos de esa gestión previa a las elecciones de octubre de 2015 donde exponen un plan nacional de valorización de parques nacionales que impulsa una política federal de áreas naturales protegidas (Ibarzábal, 2015). El mismo incluye también aumentar el número de creación de AP para potenciar la contribución de los parques nacionales a las economías regionales.

Una vez que asume el gobierno, en la APN se producen dos cambios de estructura, en los años 2016 y 2019, respetivamente. La primera es aprobada por Decisión Administrativa (DA) 422 de la Jefatura de Gabinete de ministros y, posteriormente se crea por Resolución 410 del Directorio de la APN la estructura de segundo nivel operativo donde se conforma la Dirección Nacional de Uso Público (DNUP). Por último, en enero de 2019 por DA 58 se aprueba una segunda estructura donde se agrega a la anterior la Dirección Nacional de Áreas Protegidas Marinas. La DNUP pasa a ser una de las áreas sustantivas del organismo que tiene a cargo la gestión del desarrollo turístico-recreativo en concordancia con sus objetivos de conservación. En el año 2016, esta dirección cobra entidad como Dirección Nacional ya que anteriormente funcionaba como dirección simple con menos competencias. Se incorporan más aperturas y responsabilidades hacia niveles inferiores ya que además de contar con la Dirección de Concesiones se incorporan otras dos nuevas direcciones en el área de Uso Público (UP) de la APN que eran inexistentes, como Mercadeo y Diseño e Información al Visitante. Es decir, se concentran en la nueva Dirección Nacional más tareas y actividades que tienen relación directa e indirecta con la actividad turística que, además de diversificarse también hizo que se complejizaran las tareas y funciones hacia los estratos inferiores de la estructura organizativa. Por lo tanto, se jerarquiza esta dirección simple, como la de Conservación, que se había instalado por los años 80`. Anteriormente, durante décadas, en el entonces Servicio de Parques Nacionales, funcionaba la Dirección de Recursos Recreacionales y dentro de ella se manejaba la Conservación, o sea que la preeminencia de prioridades turísticas fue parte de la historia de las décadas iniciales de la actual APN.

Es así, como el organismo orienta sus competencias hacia la implementación de políticas de recaudación, principalmente, para desarrollar mecanismos destinados a aumentar los fondos del sector turístico a través de aumentos en los derechos de explotación (cánones), en las tarifas de cobro de acceso a las áreas, en la ampliación y diversificación de la oferta turística dentro de las AP promoviendo el desarrollo de proyectos turísticos privados. Se pretende atraer inversionistas con la finalidad de ofrecer servicios turísticos. Para eso se idea el programa de Oportunidades Naturales anunciado oficialmente en la Casa Rosada (Palacio de Gobierno de Argentina). Este es presentado a los inversores del sector en la ciudad de Londres, en el marco de la Feria Mundial de Turismo que se realizó en noviembre 2018 con el fin de atraer inversiones privadas internacionales para el desarrollo de servicios turísticos en áreas naturales protegidas de todo el país (Casa Rosada, 2018).

Estas decisiones vienen acompañadas con un aumento gradual en el número de visitantes que ingresan en los parques nacionales de Argentina. Según la Organización Mundial de Turismo (OMT, 2020)¹, es un segmento que experimenta mayor crecimiento a nivel mundial desde los años 90 y Argentina no es ajena a esta situación, siendo que además las AP nacionales pueden dinamizar las economías regionales. Según el Registro Nacional de Autorizaciones, Recaudaciones e Infracciones (RENARI), entre el 2016 y 2019 el crecimiento en el número de visitantes en el sistema de la APN es de un 23,3%.

No obstante, es necesario buscar nuevas formas y alternativas de financiamiento que permitan realizar obras y actividades con el objeto de que los parques nacionales estén preparados y equipados para recibir ese flujo de visitantes. Para lo cual, es necesario combinar aumento del turismo con inversiones en los atractivos y destinos receptivos, también contemplar ingresos para destinar en obras que son financiadas por el Tesoro Nacional u otras fuentes clave como donaciones internacionales (GEF o FMAM), créditos (BID o BM) o la inversión de los privados obligada a través de las licitaciones o por iniciativas en propiedades privadas. Es sabido que, reaccionar tardíamente a este desafío afecta en el corto plazo la calidad de los servicios y pone en riesgo la sostenibilidad de los atractivos turísticos naturales y culturales (Martin, 2010) y por ende, afectar al turismo como actividad económica a nivel local, regional y nacional, sin embargo, este es otro tema de investigación a tener en cuenta a futuro.

¹ La Organización Mundial del Turismo es un organismo internacional especializado de las Naciones Unidas que tiene como propósito promover el turismo responsable, sostenible y accesible para todos.

Con relación a los fondos que se obtienen desde el turismo en la APN, éstos conforman una proporción importante de los recursos propios que ingresan al organismo para financiar los gastos, según lo que determina anualmente el respectivo presupuesto nacional para la APN aprobado en el Congreso. Estos provienen del cobro de derechos comerciales originados en permisos otorgados para la realización de diferentes actividades turísticas y deportivas, como la pesca, la navegación, la hotelería y gastronomía, etc; del cobro de los derechos de acceso a los parques nacionales; de los cánones para realizar actividades comerciales licitadas; del cobro de multas; de los derechos de pastaje; y de la venta de pliegos; entre otros. En referencia a esto último, es oportuno mencionar que la recaudación de ingresos en la APN en pesos argentinos durante el período en estudio marcó una tendencia en aumento del 257,7 % (ReNARI-APN, 2020).

Si bien el turismo es uno de los pilares del financiamiento de las áreas protegidas nacionales, cabe recordar que este no debe desarrollarse sólo con fines recaudatorios, sino acompañado también con prácticas adecuadas para el desarrollo de un turismo sostenible donde no se deben relegar los objetivos de conservación del área.

Por lo tanto, si se dan vientos de cambio es necesario que la conservación y el turismo estén interrelacionadas y no confrontadas, que se proponga una discusión abierta sobre el papel del turismo en términos de recaudación, no como una solución mágica para el financiamiento sino también como una de las alternativas posibles para el desarrollo. Por lo cual, en este marco se formularon las preguntas generales que dieron origen a esta investigación: ¿Cuáles fueron las políticas y estrategias de recaudación turística que implementó el organismo durante la gestión 2016-2019?, ¿qué estrategias de recaudación se aplicaron o intentaron aplicar que llevaron a considerar a las áreas protegidas como oportunidades para impulsar negocios turísticos y recaudar más?, ¿qué aportó a la APN la gestión en estudio?

2.2. Objetivos

2.2.1 Objetivo General

Caracterizar el período 2016-2019 en relación con la política turística impulsada en las áreas protegidas bajo jurisdicción de la APN.

2.2.2 Objetivos Específicos

. Interpretar el rol del turismo como política turística en la APN durante la gestión en estudio.

. Identificar y describir las medidas que implementa la gestión para impulsar la actividad turística.

. Analizar las acciones turísticas adoptadas para conocer su vinculación con la recaudación en la APN.

2.3 Hipótesis

La heterogeneidad de estrategias de recaudación turística implementadas por la Administración de Parques Nacionales durante la gestión 2016-2019 responde principalmente a una lógica de recaudación.

3 –Marco Teórico

3.1 Creación de las Áreas Protegidas y Sistemas para la Conservación y el Turismo

Según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), un área protegida es un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos² y los valores culturales asociados (Dudley, 2008). La importancia de las AP es reconocida en el Convenio de la Biodiversidad Biológica³ (CBD), en los artículos 8 y 9, como la principal herramienta para la conservación *in situ* de los componentes de la diversidad biológica⁴. Son creadas para proteger bellezas escénicas, diversidad biológica y cultural, para investigación científica, educación ambiental (UICN, 2015) y son fundamentales por los bienes y servicios ambientales que brindan para la sociedad (Dudley, 2008).

² Los servicios ecosistémicos son la multitud de beneficios que la naturaleza aporta a la sociedad.

<https://www.fao.org/ecosystem-services-biodiversity/es/>

³ Tratado internacional jurídicamente vinculante con tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Ratificado por 196 países. Su objetivo general es promover medidas que conduzcan a un futuro sostenible.

⁴ Se entiende como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, los ecosistemas terrestres, marinos, otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

⁵ Según la UICN, los parques nacionales (categoría II) son grandes áreas naturales o casi naturales establecidas para proteger procesos ecológicos a gran escala, junto con el complemento de especies y

Desde su origen, y principalmente en las últimas décadas, el deseo de conservación materializado en la declaración de estos espacios, por ejemplo, bajo la figura de parque nacional⁵ u otra categoría de manejo promueve o contribuye con la educación, la recreación y las economías regionales mediante el turismo. Las primeras AP declaradas como parques nacionales a nivel mundial son creadas a finales del siglo XIX en Estados Unidos (EE. UU.) y Canadá (Yellowstone, 1872 y Banff, 1885, respectivamente). El Congreso de EE. UU. designa al primer PN como parque público o zona de esparcimiento para beneficio y recreo del pueblo (Tortorelli, 1959). Según Eagles *et al* (2002), su creación responde a una iniciativa de los gobiernos y las zonas delimitadas son extensas e integran entornos relativamente naturales que están a disposición de todo el mundo. Por lo tanto, la visita en los parques y el turismo son pilares esenciales de la creación de parques nacionales.

La evolución de las AP está relacionada con el disfrute contemplativo de la naturaleza y de sus bellezas escénicas, desde sus comienzos hasta la actualidad. Se gestionan bajo modelos de conservación que experimentan cambios desde fines del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX (Phillips, 2003) y aún en la actualidad se producen cambios en función de la dinámica que implica cada gestión de las AP. En sus comienzos, se gestionan bajo el modelo de conservación preservacionista donde se protegen territorios en forma de islas alejadas de la población humana, la naturaleza y la sociedad están en veredas opuestas (Diegues, 2002). Sin embargo, se fomenta el turismo contemplativo. Por otra parte, en el enfoque de la conservación participativa, se reconoce que el modelo tradicional de gestión de AP aisladas cambia hacia un enfoque ecosistémico y de planificación en contexto de paisaje. Se fortalece la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones y la gestión de las AP. En este caso se da naturaleza-hombre como una asociación indisociable, donde se conserva para mantener los recursos naturales que permiten el bienestar de la sociedad mediante la provisión de servicios ecosistémicos. Se reduce la contradicción conservación versus desarrollo y se reconoce a las AP como pilares del desarrollo económico local e integradas en el ordenamiento territorial. Se habla de desarrollo y turismo sostenibles. Por lo cual, se suma un modelo participativo al preservacionista, con la necesidad de generar soluciones que combinen la

ecosistemas característicos del área, que también proporcionan la base para oportunidades espirituales, científicas, educativas, recreativas y de visita que sean ambiental y culturalmente compatibles. En Argentina, la ley N°22.351, los define como áreas para conservar en su estado natural muestras representativas de una región fito-zoogeográfica 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.

conservación con el desarrollo local. En ambos enfoques, la conservación está en manos del Estado.

Por lo expuesto, predominan modelos que van desde un estilo autoritario en el modelo de conservación que lleva a cabo el gobierno y financiado por el mismo poder central hasta un modelo más democrático (Durand, 2014), participativo que da importancia a la presencia humana en las áreas, las cuales intervienen en la conservación de manera más integrada. Estos modelos, preservacionista y participativo, comienzan a convivir a partir de la década del 90 hasta la actualidad (Vaccaro et al, 2012) donde se vislumbran cambios e innovaciones en el manejo de las áreas y su conservación. Es así como, las AP son herramientas de la política pública para alcanzar el desarrollo sostenible que incluye las dimensiones económica, ambiental y social (Foladori, 2002), mismo que se promueve la participación de las poblaciones cercanas a las AP a través de las instituciones encargadas de la conservación en pos del uso racional de los recursos naturales y de beneficiar a estas comunidades (De la Rosa y Col, 2015). Un modelo más reciente es el neoliberal (Vaccaro, 2012; Durand, 2014) el cual propugna el retorno a la preservación radical con algunos cambios significativos como la mercantilización de los recursos (el capital), el conocimiento científico y la intervención o poder en manos privadas (Vaccaro et al, 2012). Este enfoque de conservación neoliberal le quita el protagonismo de la conservación al Estado y enfatiza la conservación privada. La protección de los espacios naturales justifica no sólo los aprovechamientos locales sino también una oferta turística destinada a visitantes con alto poder adquisitivo permitiendo un aprovechamiento económico de la naturaleza (su mercantilización) con un bajo nivel de impacto (Vaccaro et al, 2012). La naturaleza pasa a convertirse en una mercancía, en materia prima que se vende en los mercados nacionales e internacionales con fines políticos, económicos y turísticos, y se transforma en espacios donde los intereses públicos y privados coinciden. Se promueven prácticas comerciales verdes, es decir, compatibles con la conservación como el ecoturismo impulsadas por el Estado, pero en manos del sector privado. La jerarquía que toma este tipo de turismo en los últimos treinta (30) años se expande hasta convertirse en un pilar de los viajes y el turismo mundial y se transforma en una de las industrias más grandes del mundo (WTCC, 2021).

Las políticas de conservación requieren recursos y las AP no generan los ingresos suficientes para alcanzar sus objetivos (Vaccaro et al, 2012; Durand, 2014). Por lo cual, necesitan un aporte no sólo por parte del Estado si no de otras instancias para sostenerse en el tiempo (préstamos internacionales, Organizaciones No Gubernamentales, sector privado,

etc.). La conservación de la naturaleza crea un ámbito de inversión y de oportunidades para expansión del capital.

La existencia de sistemas naturales provee una enorme diversidad de bienes y servicios que le permiten al hombre satisfacer diferentes necesidades de alimentación, abrigo, resguardo, recreación y esparcimiento, entre otras (APN, 2001). Estos sistemas, a través de la creación de AP constituyen una de las principales herramientas de gestión ambiental para el resguardo de los ecosistemas naturales y de las especies animales y vegetales que allí habitan y que, en muchos casos, son aprovechados como insumo para el turismo y la recreación (Encabo et al, 2013). Por lo tanto, las áreas protegidas son parte esencial del desarrollo integral de un país, pues le brindan a la sociedad un gran número de beneficios económicos, culturales, educativos, recreativos y particularmente turísticos.

El CBD identifica entre sus objetivos estratégicos el desarrollo de un programa de trabajo sobre AP, que incluye el establecimiento de sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas amplios, ecológicamente representativos, manejados efectivamente y financiados. Dentro de ese programa exige garantizar la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas y de los sistemas nacionales y regionales (Objetivo 3.4).

3.2 Financiamiento de las Áreas Protegidas

Existe un gran interés en preservar el patrimonio natural y cultural del país, sin embargo, uno de los mayores problemas es que muchas de las AP no tienen presupuesto para su gestión. Los recursos financieros son muchas veces un factor limitante en su manejo efectivo siendo en algunos casos insuficientes y no llegan a cubrir las necesidades. Muchos países en vías de desarrollo cuentan con los niveles más altos de biodiversidad, pero encuentran particularmente difícil asegurar los fondos necesarios y deben priorizar el destino de fondos a programas sociales y económicos (FAO, 2010). La sostenibilidad financiera es una condición deseada y esencial para poder cumplir con el manejo efectivo de las AP. Definida por Emerton et al. (2006) como “la capacidad de asegurar recursos financieros estables y suficientes a largo plazo, distribuirlos en tiempo y en forma apropiada, para cubrir los costos totales de las AP (tantos directos como indirectos) y asegurar que estas sean manejadas efectiva y eficientemente⁶ según sus objetivos de conservación y otros pertinentes” (p.8).

⁶ La Meta 11 de Aichi establece los lineamientos sobre los que deben trabajar los países para alcanzar sus compromisos en materia de áreas protegidas en términos de cobertura, efectividad en el manejo, gobernanza,

Existen normativas, planes de uso, de gestión, de ordenamiento de diversas actividades y otros tipos de regulaciones, que no se pueden cumplir, precisamente, por la falta de un presupuesto que sea capaz de llevar a la realidad todas las acciones necesarias para la conservación de los espacios naturales y culturales. Según la FAO (2010):

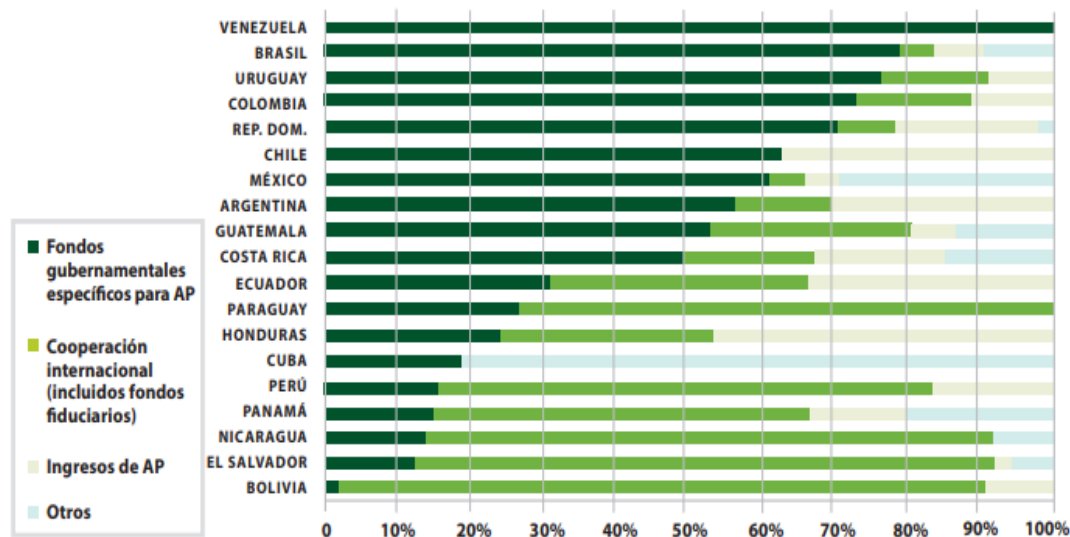
El financiamiento de las AP no debe ser juzgado en términos de su cantidad solamente, sino también de su calidad. A pesar de que el aumento en los presupuestos es deseable porque es una medida de la prioridad relativa que gobiernos asignan a las AP, no es necesariamente la única solución, ni siquiera la más adecuada. Los fondos aportados a las AP pueden y deben ser considerados una inversión para mejorar la calidad de vida de la gente que vive en y alrededor de las AP, en lugar de ser considerado un gasto. (p. 21)

En los países de América Latina, los recursos financieros para los sistemas de AP de la región provienen en su mayoría de las asignaciones presupuestarias de los gobiernos. En la mayoría de los casos representa más del 40% y llega a ser hasta el 90% del presupuesto total disponible (FAO, 2010). Estos enfrentan diferentes desafíos en cuanto a sus sistemas, depende de su tamaño, su nivel relativo de desarrollo económico y su biodiversidad. El caso de Bolivia que depende en alto grado de donantes internacionales para financiar su sistema, a diferencia de otros países de la región donde más del 50% ha logrado autofinanciarse con recursos propios y están pagando los costos de las áreas protegidas (Flores y Bovarnick, 2016).

representatividad ecológica, protección de áreas claves para la biodiversidad, así como su conectividad e integración a paisajes más amplios. En el 2010, en el marco de la COP10 del CDB, a través de la Decisión X/2, los países adoptaron el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, compuesto por 20 metas globales denominadas Metas de Aichi.

Figura 1

Composición del Presupuesto de Sistema de Áreas Protegidas en Algunos Países de América Latina



Fuente: Bovarnick et al. (2010)

Para Rubio López (2012) la tributación es un elemento esencial en las economías y en el sector turístico en particular, debido a que mediante ésta se financia la infraestructura, los servicios y actividades necesarias que facilitan el desarrollo de la actividad. El turismo es una actividad económica muy significativa en las áreas protegidas y ha mostrado un crecimiento en años recientes. Por otro lado, sucede que, si el turismo es generador de riqueza económica, en limitadas ocasiones es capaz de generar un desarrollo a nivel local, difícilmente se le puede pedir que también sea el instrumento para la conservación del patrimonio natural. Las comunidades locales valoran su riqueza natural y cultural transformándola en capital y el turismo puede dar valor agregado a sus servicios ambientales. Lo ideal sería que se conviertan en aliados como agentes de conservación, ya que, se benefician directamente de dicho recurso. Es común que las comunidades próximas a los parques se vuelven completamente dependientes del turismo con el correspondiente peligro de querer maximizar los beneficios a cualquier precio.

Los mecanismos de financiación basados en el mercado, tales como las tarifas cobradas a los visitantes, a los prestadores turísticos en concepto de canon o derecho de explotación pueden proporcionar los medios para que la gestión de áreas protegidas sea más eficiente, equitativa y ambientalmente sostenible. Muchos países (ej., Canadá y

Sudáfrica) han diversificado la financiación de sus áreas protegidas empezando por el cobro de tarifas a visitantes, operadores turísticos e inversionistas por el uso de servicios e instalaciones (Spencely, 2004). En general, este giro ha sido causado por cambios en las prioridades de los Gobiernos para el uso de fondos públicos (Spenceley et al., 2017a). Las tarifas de usuarios ofrecen un mecanismo que permite a las autoridades de áreas protegidas captar ciertos beneficios financieros del turismo que con frecuencia los recibe principalmente el sector privado y que pueden ser usados para administrar sitios muy concurridos, para restaurar áreas deterioradas (Kirkby, 2010), o para la gestión general. Sin embargo, la mayoría de las áreas protegidas necesitan diversas fuentes de financiación y las tarifas del turismo deberían ser usadas para complementar y no para reemplazar presupuestos gubernamentales esenciales.

Si bien, esta actividad se desarrolla tanto en las zonas rurales y áreas naturales protegidas, como generador económico, puede y debe aportar recursos económicos y financieros para ayudar a la conservación, no obstante, para ello debe de estructurarse de forma muy diferente a la existente y hacer comprender que la naturaleza es un valor clave para el territorio, donde los residentes locales como visitantes se benefician de ésta. Por lo tanto, el turismo puede colaborar con la naturaleza y contribuir activamente en su conservación como actor principal pero no el único. Bien gestionado, se puede convertir en una importante fuente de ingresos, que permita incrementar la calidad de los servicios propios, y externalizar aquellos servicios considerados complementarios, contribuyendo al desarrollo local. No obstante, considerar al turismo como la fuente de ingresos que va a solucionar todos los problemas y no reinvertir una elevada proporción del dinero generado por las tarifas en los mismos parques, sino en el resto del sistema o en otras instituciones puede provocar problemas de calidad en los servicios prestados (Magnano, 2006).

Los ingresos generados por el turismo pueden ser combinados con dinero de otras fuentes como iniciativas de conservación filantrópicas (ej., donaciones), además de la pública, para financiar actividades que sostienen a la gestión de la conservación y al mantenimiento y desarrollo de infraestructura (ej., caminos, senderos, muelles, instalaciones sanitarias, señalización, etc.); participación de beneficios con la comunidad (ej., para infraestructura social, salud, educación y agua) y el *marketing* y promoción del destino turístico (Leung et al, 2019). No resulta menor destacar que la promoción, impulso y auspicio del turismo a lo largo del país, con una mirada federal, es una de las líneas de gestión del Estado Nacional, cuya promoción resulta clave para el desarrollo de las

economías regionales, el fomento del empleo, el bienestar y calidad de vida de los habitantes de la Nación y de las comunidades en las que se lleva a cabo.

Un desafío recurrente al que se enfrentan las AP, especialmente aquellas administradas por organismos gubernamentales, es que los ingresos generados por el turismo no siempre se destinan directamente a las actividades de gestión de estas (Leung et al, 2019). Desde hace décadas, se maneja el concepto de que el turismo es una herramienta muy útil para la conservación y promoción de todo tipo de AP y, por tanto, esta actividad económica se usa como sustento o a veces como sustituto de esa falta de recursos económicos y financieros para conservar. En los trabajos presentados a la Conferencia de las Partes en el CDB en 2012 se concluyó que el turismo es el sector comercial mundial que más contribuye a la financiación de los sistemas de áreas protegidas en muchos países, mediante las entradas y otras tarifas que se cobran a los usuarios y a través de alianzas y concesiones (Spenceley et al, 2017).

3.3 Turismo en las Áreas Protegidas

La UICN argumenta que las AP son mantenidas gracias a los turistas (Dudley, 2008). Estas no sólo crean puestos de trabajo y generan ingresos, sino que pueden servir también para ayudar a las comunidades locales a satisfacer sus necesidades como mejorar las comunicaciones (camino, telecomunicaciones, etc.), la educación, la formación profesional y la asistencia sanitaria, entre otras.

Desde el origen del Parque Nacional Yellowstone, a finales del s. XIX, las AP son lugares atractivos para los visitantes. Hasta la década de los ´50, son visitados, principalmente, por científicos, naturalistas y aventureros, sin embargo, a partir de ese momento surge un nuevo interés entre el público general, que comienza a utilizar estos espacios con fines recreativos (Piglia, 2012). Este interés no ha cesado de aumentar, y en la actualidad, el deseo de protección ligado a la declaración de Espacios Naturales Protegidos (ENP) tiene que compatibilizarse con la demanda recreativa de los mismos. Esta demanda hace que en muchas áreas protegidas el turismo basado en la naturaleza se convierta en el motor de la economía local o incluso nacional. Sin embargo, toda actividad turística que se desarrolle en un AP debe ser compatible con el objetivo primario de esta, que es la conservación de la diversidad biológica (Spenceley et al, 2017).

El CBD aborda la biodiversidad y el desarrollo del turismo desde 2004, incluida la adopción de directrices sobre desarrollo de la biodiversidad y el turismo, actividad que junto con la recreación conforman un servicio ecosistémico clave en las áreas naturales y

son actividades que están vinculadas a las AP. En este sentido, el CBD (2010) hace referencia a que:

Si se gestionan bien, las áreas protegidas pueden contribuir al desarrollo sostenible mediante el suministro de importantes bienes y servicios a poblaciones locales y la creación de puestos de trabajo en el sector turístico. Las AP a menudo son una parte importante del legado e identidad cultural local, además de ofrecer beneficios de recreación, educación, salud y turismo a millones de personas en todo el mundo. Los parques nacionales se basan en ecosistemas en funcionamiento que proporcionan recreo, educación, cultura y diversión a los visitantes. El turismo es una de las industrias que crecen más rápidamente y puede ser una alternativa sostenible a actividades económicas que serían dañinas para la diversidad biológica. En suma, puede ser una alternativa sostenible a industrias más dañinas. (p.40)

Esto demuestra que existe una nueva mirada en el turismo basada en la sostenibilidad y la adaptación de ecosistemas, a partir de la toma de conciencia de los efectos negativos que produce el desarrollo de la actividad de un modo no responsable con el medio y, por ende, con la sociedad vinculada a éste. Por lo cual, se integran esos servicios ecosistémicos al ordenamiento del turismo y la planificación en el territorio. La clave de la sostenibilidad en esta nueva forma de abordar el turismo es una situación que lleva a conservar la biodiversidad, brindar una experiencia única del visitante, gestionar con los actores claves del territorio y el desarrollo de la educación. Es importante impulsar y desarrollar un turismo compatible con la conservación, lo que implica un cambio en la visión que se tiene en temas de educación y conciencia a las personas que serán los futuros visitantes y, a las comunidades locales, de manera gradual de hacer que participen y se involucren en la conservación de la biodiversidad mientras hacen turismo.

La Organización Mundial de Turismo⁷ (OMT) define como desarrollo turístico sustentable “El turismo que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas”. Así como la OMT es el organismo especializado de Naciones Unidas a cargo de la promoción del turismo sostenible y universalmente accesible, también promueve el turismo como una manera de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El turismo puede ser un instrumento eficaz para fomentar y alcanzar los

⁷ En <https://www.unwto.org/es/desarrollo-sostenible>

hitos de la Agenda 2030⁸, debido a que es uno de los sectores más importantes dentro de la economía mundial, especialmente en el ámbito del comercio internacional, y el motor principal en la creación de empleo y riqueza de los países desarrollados y en desarrollo. El turismo figura de forma explícita como meta en los objetivos 8, 12 y 14 sobre el crecimiento económico inclusivo y sostenible, sobre modalidades de consumo y producción sostenibles (OMT, 2017).

El turismo ofrece una forma única y fundamental para promover la conexión de los visitantes con los valores que ofrecen éstas y ser al mismo tiempo una fuerza potencialmente positiva para la conservación. Las experiencias de los visitantes pueden ser transformadoras contribuyendo al crecimiento personal y el bienestar de las personas, e inculcándoles al mismo tiempo un mayor sentido de apoyo y cuidado de los valores del área protegida (Leung et al, 2019). La visita a las AP permite la interacción entre los seres humanos y la naturaleza, proporciona espacios de recreo y disfrute que gracias a diversas estrategias educativas y de atención de calidad, aumenta el nivel de conciencia sobre el valor de esta por parte de los visitantes. Se promueve la integración del hombre con la naturaleza apegándose a un desarrollo turístico sustentable que va más allá de combinar naturaleza, sociedad y economía.

3.4 El caso argentino

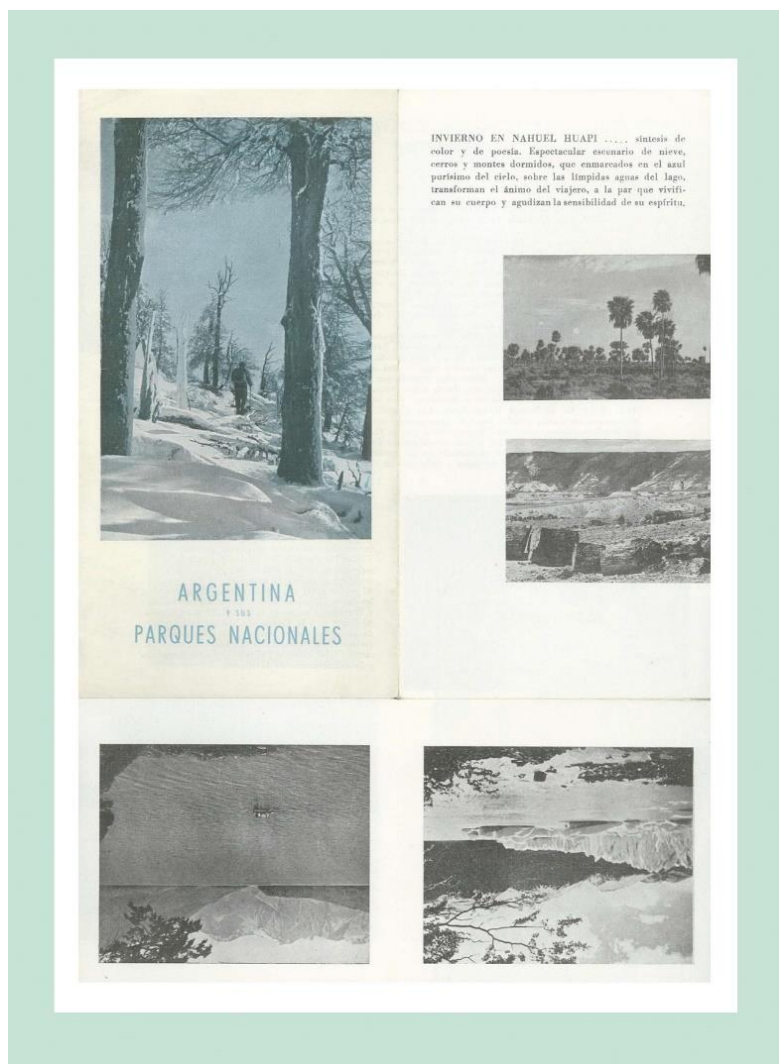
Argentina proyecta desde principios de siglo XX la posibilidad de crear espacios de conservación de la naturaleza a la imagen y semejanza de los parques nacionales de EE. UU. (Piantoni, 2016). Es el tercer país del mundo y el primero en Latinoamérica en crear su primer parque nacional denominado Parque Nacional del Sud, actualmente Nahuel Huapi. Se crea en 1903 a partir de una donación de tres leguas de campo situadas en lo que hoy se conoce como Puerto Blest, sobre el lago Nahuel Huapi y la laguna Frías, en sudoeste de la provincia de Río Negro. Esta donación es realizada por el perito Francisco Pascacio Moreno (1852-1919), quien devuelve a la Nación la fracción de tierras que ésta le entrega como reconocimiento por los servicios prestados en la exploración de la Argentina, la demarcación de las fronteras y la afirmación de la soberanía argentina (Burkart, 1994).

⁸ La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Esto a través de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que describen un planteamiento universal, integrado y transformador con el objetivo de lograr un mundo mejor para el año 2030.

Es así como la APN toma el modelo del Servicio de Parques Nacionales de EE. UU. al ser el pionero y, además implementa criterios financieros recaudatorios basados en el turismo.

Figura 2

Folleto de los Parques Nacionales



Fuente: Administración de Parques Nacionales (1944)

Las áreas que hoy administra la APN se encuentran comprendidas en el Sistema Nacional de AP, que es creado mediante la Ley 12.103 en 1934, basamento legal para la creación de las áreas protegidas nacionales, asignándose esa función en sus comienzos a la Administración General de Parques Nacionales y Turismo. En 1958 pasa a denominarse Dirección de Parques Nacionales y en 1970 Servicio Nacional de Parques Nacionales. En 1970 la norma es modificada por la Ley 18.594, donde se crean las actuales categorías de manejo diferenciadas y a partir de 1980 el sistema se halla regulado por la Ley 22.351 que

trata el régimen legal de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales (Correa Luna, 1977). Originalmente, estas categorías de conservación responden a las características, necesidades y políticas del país. Posteriormente, se asimilan a aquellas establecidas por la UICN, organización internacional dedicada a la conservación de los recursos naturales desde 1948. Es miembro de esta entidad internacional desde el año 1990. La misma propone el uso de seis (6) categorías de manejo de acuerdo con los objetivos de conservación que van desde la máxima protección (o restricción) hasta aquellas que permiten explotación (uso) de recursos naturales, expuesto claramente en Dudley (2008). Cabe aclarar que, en la Argentina, cada jurisdicción (nacional, provincial y municipal) define las categorías de manejo a través de sus legislaciones de áreas protegidas. Hay varios Sistemas y Redes de AP en el país: Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP), sistemas provinciales y Red de AP privadas

Entre los años 1920 y 1940 al formarse una institución de alcance nacional con una administración centralizada de AP (Cansanello y Yujnovsky, 2021) se plantea que el objetivo no es sólo la conservación de la naturaleza sino también atraer al turismo. Como citan Cansanello y Yujnovsky:

La Dirección de Parques Nacionales fue el primer ensayo de política turística nacional sistemática en la Argentina: implicó el desarrollo de una mirada “técnica” y de una política muy activa de organización y gestión del turismo que no se limitó a la propaganda y la recopilación de información. El desarrollo de esta política turística confluyó con la voluntad de defender las fronteras y ambas justificaron la instalación de infraestructura. (p.1)

Según expresa Exequiel Bustillo (1972), la doctrina de parques nacionales es más una doctrina filosófica que de gobierno, donde en la práctica da a lugar a criterios tan divergentes. Desde pensamientos de escuelas ortodoxas hasta aquellas eclécticas o realistas, es decir desde la conservación de la naturaleza en su forma más prístina que reduce al mínimo el contacto del hombre con ésta hasta la admisión de la explotación o aprovechamiento de acuerdo con el interés nacional. Por lo tanto, los niveles de protección de las áreas naturales varían según la presión de los factores nacionales, es decir, a la acción del gobierno de turno.

En los inicios de la actual APN, el modelo o enfoque de conservación se caracteriza oír ser preservacioncita (Caruso, 2015), modelo clásico de protección sin gente, con una mínima intervención, donde predominan intereses de conservación y turísticos sobre las

poblaciones locales. Es un modelo donde se crean las áreas protegidas para aislarlas de la gente, sin pobladores dentro de éstas y sin su participación en el manejo, pero sí con el impulso a la actividad turística como principal motor de desarrollo. Claro ejemplo es la creación del primer parque nacional argentino en zonas montañosas que ofrecen paisajes maravillosos con la intención de permitir sólo la vista con fines contemplativos. A modo de ejemplo se observa que la Ley 12.103/1934 inciso k) habla del desalojo de los intrusos en tierras del dominio público que a su juicio no convengan a los intereses de los parques y reservas, lo cual marca un modelo de conservación preservacionista. Por otra parte, en el art. 18 de la citada ley, en el apartado sobre el régimen financiero de la Dirección de Parques Nacionales se evidencia el interés en recaudar a través de diversas actividades, como las entradas, impuestos y tasas de diferente índole entre las cuales están las relacionadas con el turismo. Por otra parte, su primer director, Exequiel Bustillo (1934-1944) no respondió tanto al concepto conservacionista de reservas naturales como, al intento de construcción de grandes enclaves modernizadores donde, el turismo, la red caminera, el transporte y la hotelería se conjugan con el fin de transformar el hábitat rural con nuevos emprendimientos económicos (Capanegra, 2010, p.6).

En relación con el financiamiento de las AP se vislumbra ya en el Decreto 12.054 de 1946 donde se ordenan los textos legales que rigen el funcionamiento de la Administración General de Parques Nacionales y Turismo (ley Nro. 12.103/1934T.O.). Se crea, bajo la dependencia inmediata del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, la Administración General de Parques Nacionales y Turismo que además de las atribuciones en turismo de la primera ley, incluye el fomento y prestación de apoyo moral y material para la realización de viajes, cruceros y excursiones de turismo dentro de la República, propendiendo especialmente a la organización del turismo económico para obreros mediante la realización de convenios con empresas, gremios o asociaciones con el objeto de financiar, girar o estadías de vacaciones para personas de modestos recursos. Por los años 60, el turismo se populariza como parte de la acción social del gobierno de turno.

En Argentina, desde hace más de dos décadas, se vienen realizando esfuerzos para ampliar y diversificar las fuentes de recaudación ya que, en un principio, por los años '70 sólo están concentradas en el cobro de derechos de acceso a los visitantes en algunos de los parques nacionales bajo su jurisdicción siendo los primeros Nahuel Huapi (Puerto Pañuelo) e Iguazú (Áreas Cataratas). Luego se sumaron los derechos de explotación o cánones que se les cobra a los prestadores turísticos que operan bajo la modalidad de permisionarios o concesionarios, respectivamente. Por ejemplo, en el año 2010 (Figura 1) el financiamiento

público representa más del 50% del presupuesto total. El presupuesto nacional establece para la APN metas recaudatorias, de modo que esos fondos que van desde el organismo a una cuenta única del Tesoro son luego transferidos a la APN por Economía, según lo asignado en el presupuesto, como fuente 12 (recursos propios). Es decir, que no vuelven directamente al sistema del organismo que los generó. Los recursos son limitados, y la asignación de estos a diferentes alternativas supone tomar decisiones. Asimismo, destinar presupuestos a turismo implica inevitablemente la reducción de las partidas dedicadas a otras áreas de actividad como conservación, control y vigilancia, desarrollo socioeconómico, etc.

Las autoridades de la dirección de la APN formulan políticas de desarrollo turístico, de acuerdo con la gestión de gobierno vigente, para apoyar la conservación del patrimonio natural y cultural, por ejemplo, a través del cobro de entradas, de la amplia variedad de servicios derivados de la actividad turística, multas, permisos de caza y pesca, etc. que pueden utilizarse para ayudar a cubrir o compensar los costos de la conservación. El turismo es una herramienta muy útil para la conservación y promoción del sistema de AP por lo que esta actividad económica tiene una función de sustento o a veces sustituta de una falta de recursos económicos y financieros que puedan soportar al menos los mínimos para conservar estos espacios naturales. Asimismo, los gobiernos promueven el desarrollo del turismo por los beneficios y oportunidades que genera para las comunidades locales, por ejemplo, se crean empleos, se ponen en valor centros urbanos en las zonas aledañas al área protegida y hasta los transforma en centros turísticos ofreciendo servicios de alojamiento, gastronomía, excursiones turísticas, eventos culturales, entre otros.

Con relación a la compatibilidad entre recaudar y conservar los recursos que albergan las áreas protegidas, según Martin (2010):

Si hay algo que da realismo a la gestión del ambiente natural en forma tangible, es su financiamiento. Se pueden diseñar los mejores planes y concebir las mejores acciones, pero la conservación se demuestra haciendo perdurar a la biodiversidad, o sea haciendo acciones efectivas (...). El creciente interés por lograr recursos que se agreguen a los que el Estado tradicionalmente aporta, estos últimos principalmente destinados a salarios y a adquirir parte del equipamiento e infraestructura, lleva a pensar que, si se pudiera aportar debate académico y crecientes conocimientos sobre los numerosos mecanismos financieros disponibles, se podría llegar a motivar a muchos de los gestores administrativos y políticos a introducir cambios. Asimismo, la internalización de los beneficios ambientales que se propone desde

esta mirada podría extrapolarse por fuera de las áreas protegidas, si estas sirven como suele proclamarse, como ámbitos para ejercer la conservación de modo exitoso y replicable. (p.14)

Por lo tanto, la APN como organismo de conservación impulsa una actividad de uso como el turismo a través de diversas medidas que apoyaban la recaudación con base en la explotación turística. Conciliar la rentabilidad y conservación, a través de políticas públicas para generar condiciones favorables a la inversión privada y crear negocios en áreas que albergan buena parte del patrimonio natural y cultural del país no es una tarea fácil (Martin, 2010). Es importante destacar el carácter ambivalente del turismo que puede aportar grandes ventajas en el ámbito económico, mientras que puede ser corrosivo socio culturalmente, contribuir a la degradación medioambiental y a la pérdida de identidad local (Serrano, 2011). Existen opiniones que no parecen estar muy de acuerdo con esta concepción del turismo como proveedor económico de la conservación de la naturaleza. Sin embargo, puede ser cierto que de una forma indirecta ayude, ya que las iniciativas empresariales, que basan su negocio en los recursos naturales, necesitan tener un medio natural conservado y de calidad, para poder desarrollar productos turísticos que puedan ser competitivos, porque de otra manera, quedarían fuera de mercado (Crosby, 2018). Es decir, el modelo necesita desarrollar prácticas comerciales verdes compatibles con la conservación. El turismo que se desarrolla dentro de las AP y en las zonas aledañas a éstas, como motor económico debe aportar recursos monetarios y financieros para ayudar a la conservación. Para que esto suceda es necesario que lo comprendan los propios administradores del sistema como los prestadores turísticos, los visitantes y los locales al entenderse que la naturaleza es un valor clave para el desarrollo del territorio bajo lineamientos de sostenibilidad.

En los últimos años el elevado número de nuevos parques nacionales creados en el sistema de la APN ha abierto un nuevo espacio, en el que gana importancia la iniciativa privada, generalizándose una modalidad de gestión indirecta a través de contratos o concesiones administrativas. La base de la financiación de numerosas AP ha sido y sigue siendo la financiación pública. Sin embargo, la reducción del gasto público es un fenómeno generalizado en todo el planeta y en la actualidad, la tendencia en financiación pública en la mayoría de los países, con presupuestos cada vez más ajustados a la baja (Barreiro, 1998). Todos los parques se rigen bajo un régimen económico común, en el que el Estado es el que aporta la totalidad de los fondos.

En los parques nacionales argentinos existen diferentes fuentes, siendo además la principal los aportes del Tesoro Nacional (fuente 11) que en general son para el pago de los sueldos e inversiones. Otros son los recursos propios (fuente 12) que son los ingresos recaudados en concepto de derechos de acceso a los parques y cánones y derechos por actividades comerciales autorizadas a prestadores turísticos (concesionarios y permisionarios) en las distintas áreas y representan la mayor proporción en recaudación. Asimismo, se vienen fijando tarifas más realistas, que se modifican y ajustan anualmente y hasta bianual en algunas gestiones. Otras fuentes son los créditos externos, por ejemplo, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), transferencias externas, como donaciones del *Global Environmental Facility* (GEF), etc. (Martin, 2010).

4 – Metodología y Técnicas a Utilizar

4.1 Tipo de Estudio

El Trabajo Final de Maestría es diseñado bajo los principios de investigación empírica, ya que es parte de mi experiencia profesional en el organismo, lugar donde trabajo hace más de 25 años. Esta investigación pretende identificar las diferentes medidas que impulsa la APN como estrategias de recaudación turística en el período 2016-2019 y describir los aspectos precisos de esa realidad.

El presente estudio se fundamenta en una investigación de carácter empírico a través de una estrategia cualitativa y cuantitativa como enfoque mixto de investigación (Hernández Sampieri et al., 2006) de carácter descriptivo que permite abordar los objetivos establecidos para encontrar respuesta al tema planteado. Por tanto, la metodología empleada se basa principalmente en una revisión de la literatura teórica de recaudación basada en el turismo y el rol de los tributos que se implementan como estrategia en las AP y en el análisis de documentos. La misma implica un proceso de recolección, análisis y vinculación de datos cualitativos y cuantitativos en un mismo estudio. De acuerdo con el objetivo planteado, su alcance es exploratorio-descriptivo. Permite una perspectiva más amplia del fenómeno y una mayor riqueza de los datos.

El tipo de diseño es no experimental y de acuerdo con la evaluación del fenómeno es transversal ya que recoge información en un momento dado en el tiempo. Se registran los hechos tal y como han sucedido, descripción de situaciones y conocimiento acerca del fenómeno estudiado (Fassio et al, 2002).

4.2 Fuentes de Datos e Instrumentos de Recolección

El acercamiento al campo de estudio se realiza a partir de la investigación bibliográfica y documental. En primer lugar, se realiza una amplia revisión de actuaciones que incluye textos normativos (leyes, decretos, resoluciones, etc.), manifestaciones oficiales (discursos, informes y prensa pública), documentos de especialistas en el área (informes de la OMT, UICN, CBD, etc.). Por otro lado, se recopila una gran cantidad de datos sobre la evolución de visitantes, las fuentes de financiamiento, la recaudación basada en turismo, las habilitaciones de prestadores turísticos, el número de AP creadas durante el período en estudio, etc. con el fin de verificar la hipótesis planteada.

La metodología para abordar la propuesta según los objetivos expuestos se basa, principalmente, en la recopilación y revisión de información secundaria; el análisis de la información seleccionada y la elaboración de un cuestionario-guía con preguntas abiertas para entrevistas a actores internos del organismo y externos. Fuentes secundarias como publicaciones, artículos de revistas técnicas y diarios, tesis, ponencias en congresos, documentos oficiales de la APN que conforman otro soporte para considerar en la investigación. Por otro lado, se hace una revisión bibliográfica teórica y empírica sobre el papel del turismo en las áreas protegidas y las medidas que se implementan para la recaudación a través de esta actividad. Se consultan las bibliotecas *on line* de la UICN, OMT, el Servicio de Parques Nacionales de Estados Unidos, Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación, la APN, entre otras. Se hace una revisión y compilación de actos administrativos como decretos, resoluciones, disposiciones y normativas de temas afines aprobadas por el organismo con la finalidad de realizar un análisis para identificar las estrategias impulsadas para la promoción y recaudación turística. Igualmente, se revisan y comparan los presupuestos operativos aprobados destinados a turismo y conservación para analizar también en qué medida se destina dinero en ambos programas en los últimos años. Es importante conocer la evolución en la recaudación basada en las diferentes categorías turísticas que gestiona la APN. En base a esta información se obtienen datos de las actividades que generan más ingresos durante ese período. En cuanto a fuentes de información primarias, el trabajo se apoya en la recopilación y análisis de información empírica utilizando técnicas de investigación de campo a través instrumentos de recopilación específicos como cuestionarios, comunicación personal a través de entrevistas personales y por mail.

Con respecto al diseño e implementación del cuestionario estructurado dirigido a los agentes que trabajan en el organismo consiste en una actividad significativa ya que, con este instrumento también se puede obtener información complementaria a la revisión de datos, documentos y bibliografía. Se intenta determinar a través de esta herramienta las razones por las cuales se seleccionaron estrategias que impulsaron la actividad turística en las áreas protegidas con fines recaudatorios.

Tabla 1

Principales Técnicas de Recolección de Datos

Técnica	Instrumento
Revisión de bibliografía	Repositorios de universidades y de organismos nacionales e internacionales de conservación y turismo.
Revisión de documentos y datos	Análisis de fuentes secundarias sobre documentación de las decisiones administrativas tomadas dentro de la APN entre 2016-2019. Compilación de datos sobre la visitación en las áreas protegidas, presupuestos, recaudación, evolución de prestadores turísticos. Análisis y gráficos.
Entrevista	Cuestionario estructurado con un orden de temas y preguntas abiertas dirigida a agentes de la APN y externos. Procesamiento y análisis de las respuestas.

Fuente: elaboración propia

4.3 Unidad de análisis y muestra

La unidad de análisis es el organismo, en este caso la Administración de Parques Nacionales en el período seleccionado que va desde el año 2016 al 2019. La muestra está compuesta por diversos agentes de la Casa Central y del interior del país que son técnicos profesionales con cargos permanentes de diferentes dependencias, tienen injerencia en la temática, y aún permanecen en la APN durante el trabajo de campo para la investigación

propuesta. Por otro lado, se realizan breves entrevistas a dos actores que actualmente son ex empleados de la APN. Uno de ellos, que además de tener experiencia en el organismo fue coordinador en *The Nature Conservancy* que es una ONG internacional. El segundo, si bien estaba activo durante la gestión en estudio, al momento de la entrevista está jubilado.

5 –Hallazgos y Análisis

5.1 Análisis de actuaciones

5.1.1 Estructura

Después de casi veinte años, en el año 2015, durante la gestión del presidente Ing. Macri, por el Decreto 13 se actualiza la estructura ministerial del gobierno nacional y dentro del mismo la del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable con el fin de ampliar y priorizar las políticas destinadas al medio ambiente y al desarrollo sustentable. Como objetivo estratégico del desarrollo nacional se transfiere también a este nuevo ministerio, la Administración de Parques Nacionales, organismo descentralizado que se encontraba en la órbita del Ministerio de Turismo. Asimismo, se aprueba por Decisión Administrativa 1422/2016 (Figura 4) una nueva estructura organizativa de primer nivel operativo para la APN y por Resolución del directorio 410/2016, se realizan las aperturas inferiores correspondientes. En este sentido, se destaca la creación de la Dirección Nacional de Uso Público (DNUP), orientada a darle mayor jerarquía a la actividad turística en la APN y poner en valor el uso público⁹ de las áreas con visitación. Es decir, se concentran en la nueva Dirección Nacional más tareas y actividades que tienen relación directa e indirecta con la actividad turística que, además de diversificar también hizo que se complejizaran las tareas. Esta jerarquización implica el desarrollo de nuevas concesiones y prestadores y poner al servicio del ciudadano nuevas atracciones, información y comodidades en su visita, acompañar el crecimiento del turismo y la promoción de los parques nacionales. A nivel estructural la creación de la DNUP es beneficiosa ya que además de contar con la Dirección de Concesiones se incorporan otras dos nuevas direcciones en el área de Uso Público de la APN que eran inexistentes, como Mercadeo y Diseño e Información al Visitante.

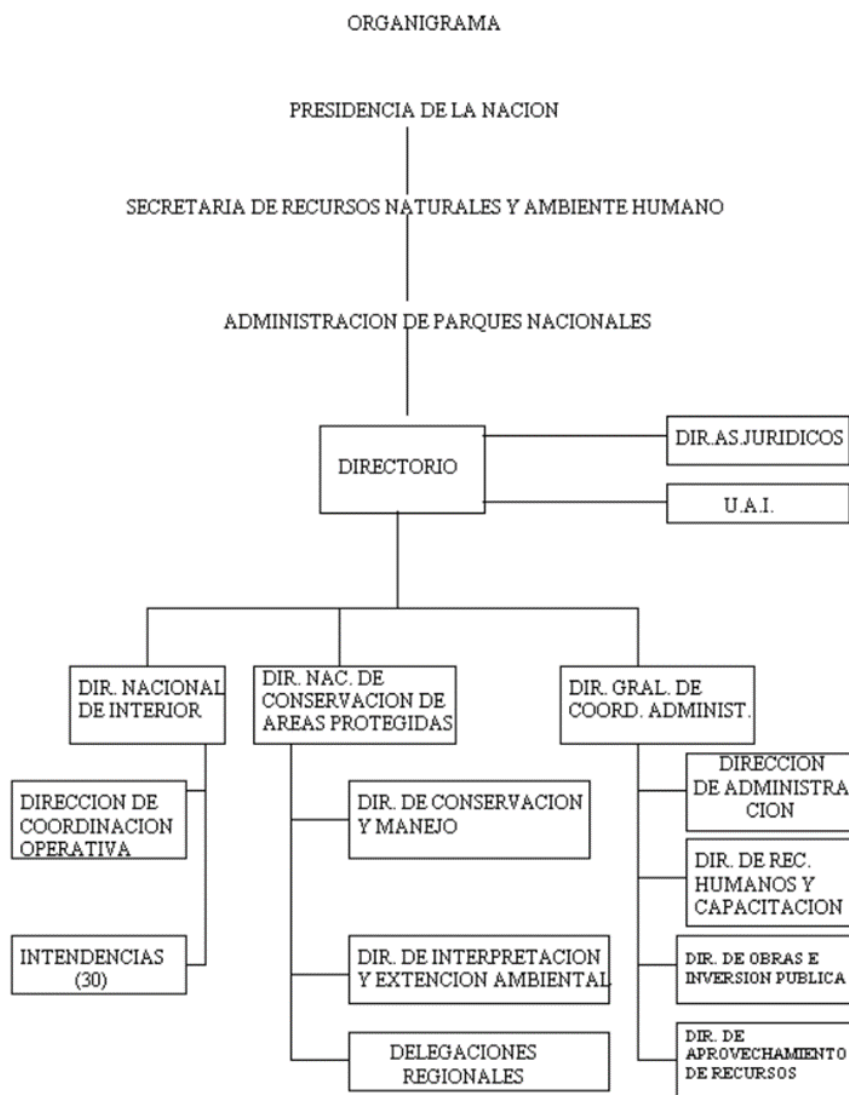
La vieja estructura organizativa de la APN (Figura 3), dependiente en ese momento de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, muestra las tres Direcciones que reportan al Directorio: la Dirección Nacional de Conservación de Áreas Protegidas (DNCAP), la Dirección Nacional del Interior (DNI) y la Dirección Nacional de Coordinación Administrativa (DNCA) donde tiene bajo su órbita la Dirección de

⁹ Conjunto de actividades desarrolladas por los visitantes que concurren a un área protegida con fines recreativos, interpretativos y/o educativos y que se desarrollan en el marco de los lineamientos de planificación y de las normas existentes para el área (Metodología para planificar el uso público en áreas protegidas bajo jurisdicción de la APN, Res. HD 92/2003).

Aprovechamiento de Recursos (DAR) que hasta el año 2015 es el área encargada de todos los temas vinculados al turismo en el organismo (Decreto 1375/96).

Figura 3

Organigrama Administración de Parques Nacionales según Decreto 1375/96

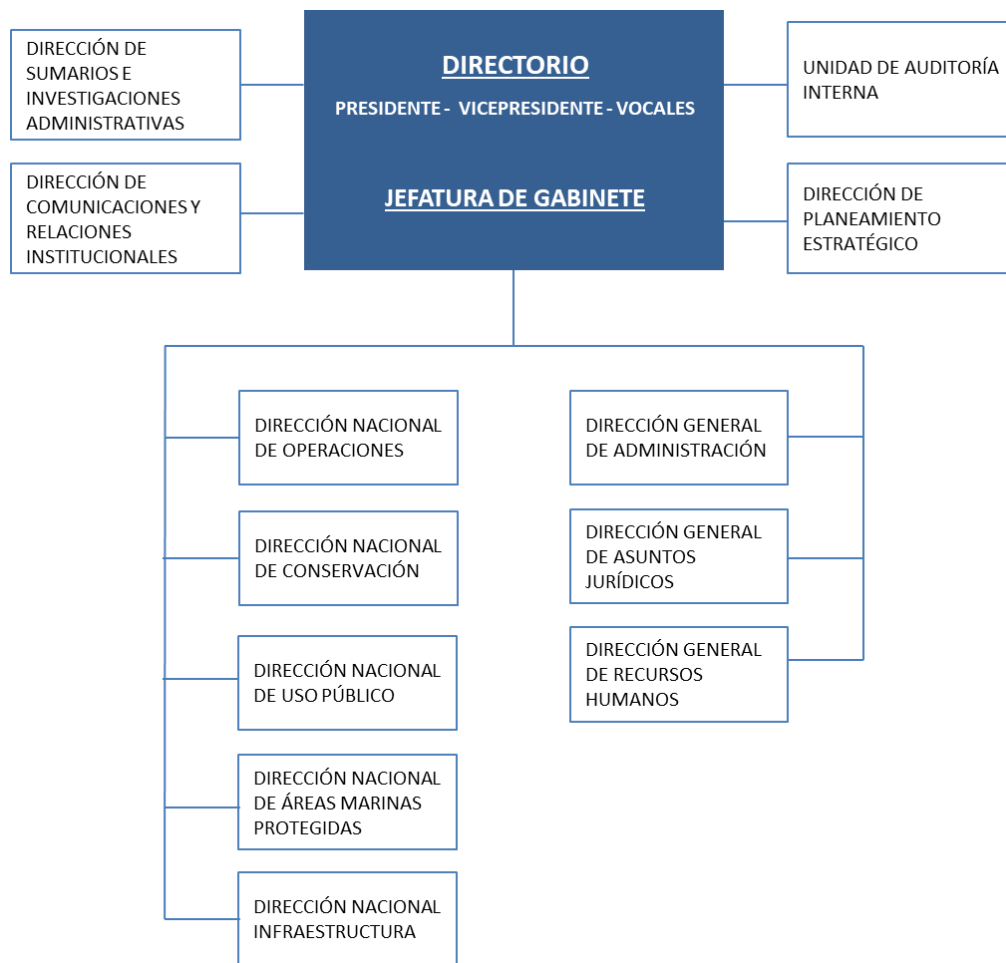


Fuente: Decreto 1375/96

En la figura 4 se ilustra la conformación de la nueva estructura en la APN.

Figura 4

Organigrama Administración de Parques Nacionales Decisión Administrativa 1422/2016



Fuente: Decisión Administrativa JGM 1422/2016

5.1.1.1 Delegación de Facultades del Directorio. Mediante el Decreto 434/2016 de Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) se aprueba el Plan de Modernización del Estado Nacional, que define los ejes centrales para una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados, con la implementación de políticas de gobierno y regulaciones de cumplimiento simple que alivianen la carga burocrática de los trámites excesivos, la simplificación de procesos y la elaboración de normas eficientes.

En este contexto, desde la JGM de la APN se impulsan los trámites pertinentes para que el Directorio delegue funciones otorgadas por la Ley 22.351, a las distintas áreas sustantivas competentes, a fin de promover el funcionamiento dinámico y eficaz en los trámites del organismo. En el marco de este proceso, a través de la Resolución del directorio 376/2018 se delegan facultades a los directores generales y Nacionales. Por lo cual, con base en la jerarquización del área turística, la posición que ocupa el tema en el organismo a partir de la aprobación de la nueva estructura y la delegación de funciones en dos oportunidades mediante los actos administrativos, resoluciones del directorio 376/2018 y 167/2019, se otorgan a la DNUP nuevas facultades. Estas están vinculadas con habilitaciones y renovaciones de una diversidad de actividades y servicios turísticos mediante permisos administrativos para su prestación en jurisdicción de la APN. Por mencionar algunos: locales gastronómicos móviles; alquiler de caballos/mulas; uso de llamas para transporte, alquiler de bicicletas, wind-surf/ kite surf/tablas de surf, equipos subacuáticos; prestadores de excursiones de travesía (trekking) de dificultad media (más de 5km o más de 3 horas de duración), de caminatas cortas o de baja dificultad y breves complementarias a la actividad principal de las excursiones terrestres vehiculares convencionales en sitios o senderos autorizados; prestadores de excursiones en bicicleta, caballo, observación de aves, servicios de fotografía o video que usen un espacio físico dentro de la jurisdicción o en embarcaciones que presten servicios comerciales.

En el año 2019 se faculta a la DNUP para autorizar prestaciones de servicios turísticos brindados en instalaciones fijas preexistentes, como alojamientos: hoteles hasta tres estrellas, hosterías, hostel, cabañas, campamentos, albergues, dormis, refugios de montaña, plantas educativas preexistentes; servicios gastronómicos: comedores, restaurantes, otros preexistentes; instalaciones deportivas: canchas deportivas, salón de

usos múltiples, preexistentes; playas de estacionamiento, servicios de gomería, preexistentes; venta ambulante; alquiler o venta de artículos deportivos/regionales y/o de autor (no incluye artesanías Resolución del directorio 37/2012); prestadores de excursiones de travesía (trekking) de alta montaña o dificultad alta y prestadores de excursiones de surf, wind, surf, kite surf, stand Up Paddle.

5.1.2 Análisis de Actos Administrativos

Como resultado de la revisión de los actos administrativos publicados por la APN durante el período en estudio se observa la existencia de una cantidad de actos vinculados a la actividad turística casi semejante a los referidos a conservación, que es el objetivo del sistema nacional. En total se identificaron cincuenta y cinco (55) donde predominan, por muy poca diferencia, los relacionados con el turismo (Anexo 2). Tratan diversas temáticas que van desde la delegación de facultades a la DNUP; agilización de trámites para habilitaciones y renovaciones de prestadores turísticos y venta de los boletos de acceso *on line*; incorporación de tecnologías como la aplicación de Preguntados para promocionar los PN; bonificaciones y aumentos en los derechos de acceso y de explotación turística. En relación con estos dos últimos puntos se destacan los actos enfocados en el aumento de derechos de acceso (entradas) en los parques nacionales y del tarifario que reúne y define los valores de las tarifas anuales derivados de las actividades turísticas tercerizadas dentro de la jurisdicción de la APN. Con respecto al tarifario se observa que hay dos aumentos anuales tanto en los años 2018 y 2019 y sobre los derechos de acceso se registran dos en el año 2018. Si bien la APN contempla ajustar anualmente los valores, en función de los índices de inflación del país, durante la gestión se decide más de un aumento en un mismo año. Esta investigación no tiene la intención de analizar si los incrementos de los valores en la APN se corresponden a los mismos que la inflación, no obstante, sí identificar las acciones o medidas relacionadas con políticas de recaudación a través de la actividad turística.

Por otra parte, se registra una Resolución del presidente de la APN (15/2018) donde autoriza en noviembre de 2018 la participación de un agente del organismo a una de las ferias turísticas más grandes del mundo conocida como *World Travel Market (WTM)* a realizarse en la ciudad de Londres, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del norte. La intención es que la APN junto a una delegación del Gobierno argentino realice una presentación en ese país, con la oportunidad de lanzar una invitación dirigida a operadores

especialistas de turismo de naturaleza, de la República Argentina y el mundo para invertir en propuestas innovadoras y amigables con el ambiente.

Un acto administrativo que merece particular atención y análisis es el Decreto 368 de 2019 que firma el presidente de la Nación y que está íntimamente ligado con el art. 6 de la Ley 22.351 de Parques Nacionales, que dice que la infraestructura destinada a la atención del visitante de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales se ubicará en las Reservas Nacionales. El mismo hace referencia que de no ser posible prestar desde éstas una adecuada atención y con carácter de excepción, en los Parques Nacionales se limitará a lo indispensable para no alterar las condiciones del estado natural de éstos mediante un Decreto singular del Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de la Administración de Parques Nacionales, que exprese que no significará una modificación substancial del ecosistema del lugar. Según los fundamentos del nuevo decreto firmado y derivado de las facultades del art. 99 –incisos 1 y 2- de la Constitución Nacional fija trasladar a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible las competencias requeridas por la Ley de Parques Nacionales en los casos de ser imprescindibles obras para la mejor atención de visitantes en las áreas calificadas como Parque Nacional.

5.1.2.1 Actualización de las Políticas y Lineamientos de APN. Si bien la APN se rige por la Ley 22.351, vigente desde 1980 y, a pesar de la claridad en sus definiciones y proyección en el tiempo, la ley nunca fue reglamentada. Esta falta de reglamentación y los sucesivos cambios de administración permiten la existencia de diferentes enfoques en el manejo de los parques nacionales según la gestión de turno. Esta situación hace necesaria establecer una serie de políticas y lineamientos que reflejen los principios en el manejo de la Institución. Por este motivo, en el año 2018 por Resolución 476 del directorio se definen los Principios y Lineamientos Estratégicos de la APN que exponen qué y cómo llevar adelante la tarea de administrar el organismo, detallar valores y direccionamientos con la intención que los mismos permanezcan en el tiempo. El fin del documento es tener una guía, una clara dirección que permita establecer los planes específicos para lograr los resultados que la gestión se propone y las diferentes metas establecidas por cada dirección. En el caso particular de la DNUP se establecen lineamientos relacionados con aumentar la visitación y la recaudación de recursos propios, mejorar la calidad de la experiencia del turista en los parques nacionales y buscar la excelencia en el servicio al visitante, tanto en los servicios concesionados, permissionados o propios las necesidades. En general, todos

ellos giran alrededor de la calidad y la experiencia de los visitantes en el marco de la promoción de los parques nacionales.

5.1.2.2 Desarrollo de Redes Sociales y Entorno Web. De acuerdo con los lineamientos estratégicos establecidos para la DNUP, mencionados en el apartado anterior, se diseña una campaña masiva para medios de comunicación, un sistema interactivo en el sitio web de la APN y redes sociales. Se incorporan las AP en la currícula escolar y se facilita la experiencia de precompra de tickets para el acceso a las áreas protegidas en términos logísticos y tecnológicos. La comunicación masiva se desarrolla e impulsa en programas de televisión abierta, radiales, página web, *Facebook, Twiter, Instagram, YouTube y Linkedin*. Por primera vez, se habilitó en la página web de la APN la compra *on line* de los tickets de acceso a las AP que cobran el derecho de acceso. Asimismo, se promueve la visita -durante las vacaciones de invierno de Argentina- a los PN a través de su página web en el marco del 115° aniversario de los parques nacionales argentinos, con un beneficio durante el mes de junio exclusivamente para la precompra *online* a través de la plataforma web de boletos. Con respecto a la educación ambiental en las instituciones educativas del país, esta se lleva a cabo a través del Programa de Contenidos Educativos que depende de la Dirección Nacional de Conservación de Áreas Protegidas. Para lo cual, se crea el programa Centro de Información y Documentación de Educación Ambiental en Áreas Protegidas (CIDEAAP) en la plataforma Sistema de Información de Biodiversidad (SIB) de la web del organismo. Se duplica la cantidad de material audiovisual producido internamente, con cien (100) nuevos videos por año, los cuales forman gran parte de la comunicación del gobierno nacional y, en varias oportunidades, en las campañas públicas de Presidencia de la Nación.

5.1.2.3 Modernización del Sistema de Cobro de Acceso. Durante 2017 y 2018 se consolidan los avances internos necesarios para dar soporte a nuevas tecnologías para el visitante. Mientras que en 2015 el visitante (de cualquier nacionalidad), solo podía pagar sus tickets de ingreso en pesos argentinos y en efectivo, desde 2019 los parques nacionales de Argentina disponen de cobro con tarjeta de crédito y débito y también, a modo de compra anticipada, a través de un portal de venta *on-line*. El cobro de acceso, que se realiza en once PN es modernizado integralmente pasando de un sistema manual de compra de boletos preimpresos a un sistema de boleto electrónico que se emite en el

momento de la compra, con posibilidades de pago mediante diferentes formas y no exclusivamente en efectivo.

5.1.2.4 Uso de la Marca e Isologotipo Promocional de APN. En el año 2019 se aprueba por Resolución del Directorio el primer reglamento que tiene por objeto establecer los lineamientos para el otorgamiento de la licencia de uso de la marca registrada “Parques Nacionales de Argentina” por parte de terceros y de propiedad de la Administración de Parques Nacionales. Esta normativa establece los tipos de objetos y productos que autoriza la APN a terceros para su comercialización a cambio del pago de un canon por su uso.

5.1.2.5 Implementación del Sistema de Donaciones Monetarias. Con el objeto de acrecentar los ingresos propios del organismo, se implementa un procedimiento tendiente a la aceptación automática de donaciones monetarias a través de la página web de la APN (www.parquesnacionales.gob.ar), con la finalidad de formalizar una fuente de financiamiento interna y propia, de conformidad con lo establecido en el Artículo 23, inciso p) de la Ley 22.351, el que prevé dentro de las funciones del Directorio necesarias para cumplir y hacer cumplir las atribuciones de la APN, la de aceptar donaciones. En este sentido, mediante Resolución del directorio 512/2018 se aprobaron los requisitos mínimos para la aceptación automática de donaciones monetarias y por Disposición 494 del 2018 de la Dirección General de Administración se determina un procedimiento y un sistema que permite recibir donaciones mediante transferencia bancaria y tarjetas de crédito y débito. Al final de la gestión en diciembre de 2019 el monto recaudado mediante esta vía fue de más de \$ 200.000.

5.1.2.6 Actualización Tecnológica para Visitantes. Se desarrolla un canal propio para la APN dentro de la aplicación móvil Reinos Preguntados consistente en un juego de preguntas y respuestas que se encuentran enfocadas en el aprendizaje sobre el SNAP para llevarse a cabo durante el desarrollo de la Feria Internacional de Turismo 2018. Este es propuesto desde la Dirección de Mercadeo, en la órbita de la DNUP y en el marco de las acciones previstas mediante la nueva estructura, como elaborar y desarrollar herramientas promocionales en múltiples soportes y proponer acciones tendientes a promocionar la oferta de experiencias y servicios turísticos en las AP.

5.1.2.7 Facilitación de Trámites y Gestiones para Prestadores Turísticos. A partir del Plan de Modernización del Estado, aprobado por Decreto 434/2016 y con el objetivo de alcanzar una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios se prevé, entre otras actividades del eje Plan de Tecnologías y Gobierno Digital, implementar una plataforma de tramitación a distancia con el ciudadano, sobre los sistemas de gestión documental y expediente electrónico. Además, el Decreto 1.063/2016 que trata la implementación de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) y el Decreto 891/2017 que aprueba las Buenas Prácticas en materia de simplificación con el objeto de efficientizar los procedimientos. Como parte del proceso de facilitación para prestadores turísticos y en consonancia con los lineamientos del gobierno nacional referidos a la disminución del uso de papel, reducción de trámites y eficiencia administrativa, la APN, a través de la DNUP incorpora esta modalidad los trámites inherentes a la habilitación y baja de prestadores de servicios turísticos, guías e incorporación de instituciones formadoras de guías y títulos habilitantes, en el marco de los Reglamentos a la Plataforma TAD.

5.1.2.8 Tarifario Institucional. En el tarifario institucional se establecen los montos de las tasas, derechos, cánones y aranceles que se deben pagar a la APN por el desarrollo de actividades y servicios, los cuales resultan muy variados y disímiles abarcando prestaciones de servicios turísticos (alojamientos, servicios gastronómicos, excursiones vehiculares, excursiones en cuerpos de agua, alquileres de elementos para deportes, fotógrafos y guías en todas sus categorías, etc.) y otro tipo de servicios tales como: sistemas lineales, Permiso Precario de Ocupación y Pastaje (PPOP), eventos especiales, aforos, antenas, amarres y fondeos, etc. Estos derechos son establecidos de conformidad con las facultades y atribuciones que le han sido asignadas a través de la Ley 22.351 y sus modificatorias. La APN exige el pago de las diferentes tasas, derechos, cánones y aranceles en relación con la mayor parte de las actividades que se realizan en su jurisdicción. Los ingresos derivados de la explotación de actividades turísticas establecidas para los prestadores de servicios turísticos habilitados a tal fin generan una variedad de oferta de servicios y productos asociados a la experiencia turística del visitante permitiendo atender los distintos niveles de demanda. Mediante Resolución del presidente de la APN 311/2015 se aprueba el tarifario que regía al momento de asumir la gestión en análisis, que establece tarifas fijas para cada uno de los rubros relacionados con actividades o servicios que se pueden desarrollar en jurisdicción de la APN, cuyos importes fueron motivados bajo

criterios relacionados únicamente con las fluctuaciones de los índices de precios del mercado en general. Atento a la necesidad de llevar a cabo una actualización de los derechos anuales de explotación por las actividades y servicios se aprueba una metodología innovadora (Resolución del directorio 284/2017) que refleja un análisis integral y complejo para la determinación de las modificaciones a implementar. Esto se realiza a través del estudio de variables e indicadores de mercado que han favorecido a fijar tarifas acordes a sitios donde se efectúa la explotación de los servicios comerciales, cuya conservación, mantenimiento y mejora se nutre de dichos derechos. Asimismo, se modifica la estructura del tarifario a través de una nueva conformación de grupos de parques, con el objetivo de equilibrar las disparidades económicas que atraviesan a las distintas áreas protegidas.

Por lo expuesto, la actualización de los valores de los derechos anuales de explotación permite que la APN tenga recursos propios acordes al mercado, con actualizaciones periódicas y en armonía con la evolución de costos. El aumento promedio resultante es 1010% en los derechos anuales a abonar por los prestadores o permisionarios de las áreas protegidas. En el caso menor un aumento del 75% (guía de turismo) y en el más alto 3150% (guía de pesca). Misma situación sucede en el caso de la hotelería donde se registran variaciones entre el 336% y el 1008% (situación que se desprende de la discriminación por categoría hotelera).

Con respecto a estructura del tarifario, se realiza una estratificación de los grupos de áreas protegidas para la aplicación y asignación de los montos a abonar, revisándose la misma bajo criterios relacionados con la complejidad de las áreas protegidas (Resolución D 126/2011), el promedio de ingreso de visitantes de los últimos tres años, y la cantidad de prestaciones de servicios habilitadas, quedando conformada en tres grupos homogéneos: Grupo A, conformado por los parques nacionales Nahuel Huapi, Los Arrayanes, Los Glaciares e Iguazú, en los cuales se abona el 100% de la tarifa establecida; Grupo B conformado por los parques nacionales Los Alerces, Lanín, Talampaya, Tierra del Fuego, El Palmar y Lago Puelo, en los cuales se abona el 70% de la tarifa establecida y Grupo C conformado por el resto de las AP en las cuales se abona el 50%. La finalidad de estas medidas descriptas es aumentar la recaudación además de contribuir al impulso y crecimiento de aquellas áreas en vías de desarrollo.

5.1.3 Programa Oportunidades Naturales

En diciembre de 2018 el Secretario de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el secretario de Turismo de la Nación, junto a representantes de la APN y de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional presentan en Casa de Gobierno el programa Oportunidades Naturales (<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/44358-lanzan-convocatoria-para-inversiones-turisticas-en-areas-naturales-de-todo-el-pais>).

Los objetivos del programa se enfocan en posicionar a la Argentina como destino natural, mejorar la competitividad con el incremento en la llegada de turistas y el ingreso de divisas por el turismo; dinamizar las economías regionales e integrar comunidades locales; generar empleo e inclusión de mano de obra directa e indirecta en la cadena de valor; promover actividades turísticas sustentables; desarrollar nuevas áreas de inversión a través de tipologías de proyectos y fomentar experiencias exclusivas de vivencias en la naturaleza. Este programa busca atraer inversiones privadas para el desarrollo de servicios turísticos en áreas naturales protegidas del país que busca integrar los recursos naturales y el desarrollo humano argumentando que el turismo es una de las actividades productivas más alineadas con la preservación del ambiente y la generación de arraigo en una comunidad. Por el cual, el programa surge con el fin de resolver la necesidad de inversión en infraestructura e instalaciones turísticas en los PN a través de la terciarización de los servicios y actividades que se presentan como oportunidades recreativas-turísticas en los mismos. Consiste en un listado de proyectos que desarrollan la diversificación de la oferta turística en las AP. Se proponen obras de infraestructura turística en treinta y cuatro (34) sitios dentro de veinte (20) AP bajo jurisdicción de la APN. La convocatoria incluye *glampings*¹⁰, hosterías y restaurantes, entre otros servicios.

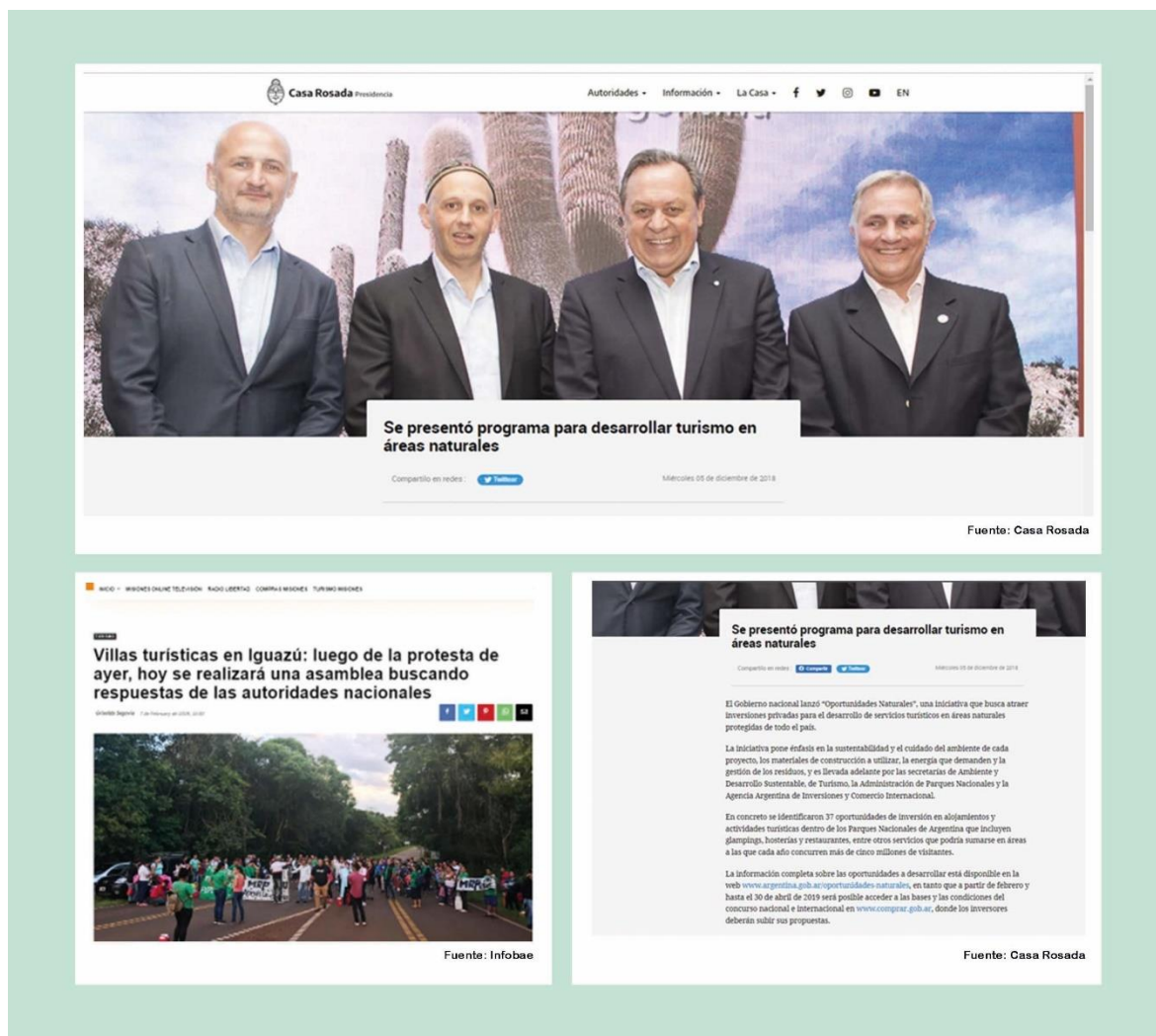
En relación con lo consultado en el organismo como lo leído en los medios periodísticos, este programa no llega a implementarse. En principio, porque no contempla involucrar a las comunidades locales próximas a los PN, como tampoco a los responsables de las AP y otras Direcciones para hacer una planificación participativa de los proyectos e incluso no hay una convocatoria previa para informar qué trata dicho programa. La inconsulta formulación del programa es criticada desde diversos sectores, políticos, sindicales y también de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) ambientalistas. Cabe

¹⁰ Traducido como “camping con glamour” con directa relación a experiencias en países como EE. UU. y Canadá reservadas a élites.

agregar que la idea principal del llamado a licitación de las diversas actividades y servicios subraya el interés por atraer turistas de alto poder adquisitivo.

Figura 5

Programa Oportunidades Naturales



5.2 Análisis de los Presupuestos, Recaudación, Visitación, Habilitaciones de los Parques Nacionales.

En principio, cabe aclarar que varios de los cuadros expuestos en el presente apartado se encuentran expresados tanto en pesos argentinos (moneda de curso legal) como en dólares estadounidenses al tipo de cambio promedio vendedor del Banco de la Nación Argentina (Anexo 1). Dicha mecánica de diferenciación responde a los niveles inflacionarios del peso argentino en la última década, que son de notorio y público conocimiento. La inflación -independientemente de ser definida como la pérdida del

poder adquisitivo o el aumento generalizado de precios - es, *prima facie*, un obstáculo para realizar comparaciones o lecturas interanuales de datos en pesos argentinos. Por esta razón, se utilizan también valores en dólares para que las lecturas interanuales y sus posibles conclusiones sean - en la medida de lo posible - más verosímiles.

Por otra parte, se realiza una revisión temporal mayor a la correspondiente al período de estudio de la presente investigación (2016-2019) con el fin de conocer el comportamiento de los datos a lo largo de los años. Por ende, se identifica en general desde el año 2009/2012 y hasta el 2019/2020 -dependiendo la disponibilidad de información- con el fin de conocer la evolución de los datos relevados. En relación con el 2020 se decide contemplar este año sólo con el fin de demostrar la reacción de la actividad turística frente a la pandemia causada por Covid 19, sin entrar en detalles ya que merece otro trabajo de investigación.

5.3.1 Presupuestos APN

En principio, se brinda una breve descripción de las fuentes de financiamiento de la APN y su evolución en los últimos años. El aporte del Tesoro Nacional¹¹ (Martin, 2010) es la fuente primaria de financiamiento en la APN, con un promedio del 60% en los últimos ocho años. En segundo lugar, están los recursos propios que provienen directamente del presupuesto de la APN, y en el mismo período, con un promedio del 25% de aportes. De este último, la mayor parte de las recaudaciones se originan de la venta de derechos de acceso a los visitantes, una porción menor proviene de los ingresos por cánones y el resto se recauda por otros derechos.

En la tabla 2 se muestra la distribución general del origen de los recursos con los que se financia el organismo que a su vez están clasificadas en fuentes internas y externas. Si se observa la columna en pesos, año a año hay una tendencia en aumento en todas las fuentes. Sin embargo, al mostrar esos valores en dólares el comportamiento de las curvas va fluctuando sobre todo en el período de estudio que se observa una marcada disminución debido al contexto inflacionario del país. Por ejemplo, al analizar el total del presupuesto en pesos en el período de estudio se incrementa en un 109% pero al hacerlo en dólares disminuye en un 19%. La Figura 6 refleja en dólares el comportamiento de las dos fuentes de financiamiento principales en el organismo.

¹¹ Proviene de los impuestos y de otros recursos del Estado Nacional que en general se aplican al pago de sueldos y a inversiones.

Tabla 2

*Presupuestos Vigentes Según Fuentes de Financiamiento Expresados en Pesos y Dólares***: Período 2012-2019

		Presupuestos vigentes* - Años															
Procedencia	Fuente	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
		\$	USD	\$	USD	\$	USD	\$	USD	\$	USD	\$	USD	\$	USD	\$	USD
Fuentes de financiamiento Internas	Tesoro Nacional (i)	244,42	53,37	364,04	65,59	495,09	60,15	606,15	64,14	727,42	48,43	1.012,86	60,54	1.148,11	39,15	1.521,07	30,75
	Recursos propios (ii)	90,27	19,70	111,07	20,01	123,37	14,99	198,82	21,03	400,65	26,67	517,72	30,92	713,28	24,32	769,27	15,55
	Recursos con afectación específica (iii)	18,43	4,02	22,46	4,04	13,43	1,63	7,83	0,82	13,43	0,89	20,72	1,23	21,44	0,73	2,55	0,05
	Crédito interno (iv)			13,73	2,47			40,00	4,23	42,67	2,84			81,97	2,79		
	Transf. Internas (v)	0,31	0,67	0,13	0,02	0,13	0,02	0,13	0,01	0,13	0,01			0,10	0,003	0,19	0,003
Fuentes de financiamiento externas	Crédito externo (vi)	87,37	19,07	58,52	10,54	68,30	8,30	149,27	15,79	103,17	6,86	75,77	4,52	50,18	1,71	71,96	1,45
	Transf. Externas (vii)	5,85	1,27	5,52	0,99	2,32	0,28	18,65	1,97	24,60	1,63	19,61	1,17	31,05	1,05	31,99	0,64
TOTAL \$		446,65		575,46		702,64		1.020,85		1.312,07		1.646,68		2.046,13		2.397,03	
TOTAL USD		98,10		103,66		85,37		107,99		87,33		98,38		69,75		48,44	

Fuente: elaboración propia en base a los datos extraídos de <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Nota 1: * Valores expresado en millones de pesos. Son presupuestos de APN aprobados según presupuesto nacional vigente para cada ejercicio.

Nota 2: (***) Se utilizó el promedio anual del tipo de cambio vendedor del Banco Nación

(i) Financiamiento que tiene origen en los recursos de rentas generales.

(ii) Ingresos que percibe la Administración de Parques Nacionales como organismo descentralizado.

(iii) Recursos para financiar programas y actividades específicas del organismo.

(iv) Proviene del uso del crédito originado en el Banco Central de la República Argentina.

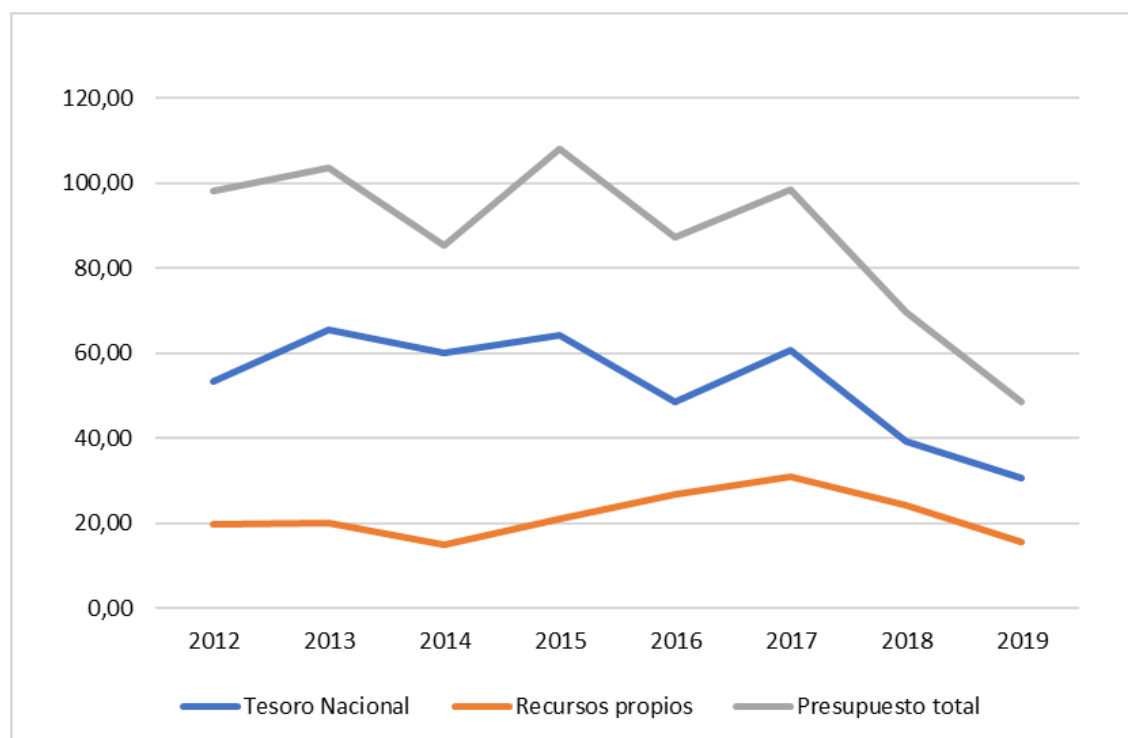
(v) Recursos sin contraprestación que provienen de personas y/o instituciones (contribuciones figurativas o donaciones) que desarrollan sus actividades en el territorio nacional.

(vi) Créditos otorgados por gobiernos, organismos internacionales, entidades financieras y particulares del exterior.

(vii) Recursos sin contraprestación de origen en gobiernos y organismos internacionales destinados a la formación de capital o para financiar gastos de operación o consumo (donaciones privadas del exterior)

Figura 6

Fuentes Principales de Financiamiento del Presupuesto Vigente (En Dólares) en la Administración de Parques Nacionales: Período 2012-2019



Fuente: elaboración propia en base a los datos extraídos de <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

5.3.2 Presupuestos Operativos de los Parques Nacionales

Cada año los parques nacionales planifican sus gastos para el año siguiente y según los sectores (rubros) preestablecidos por la APN. Existe un proceso interno que se coordina desde la Casa Central del organismo para el inicio y finalización de la carga de los gastos de cada área. Esta planificación se conoce como Planes Operativos Anuales (POA) que se clasifican en diferentes sectores como Funcionamiento, Operaciones, Infraestructura, Planificación, Recursos Humanos, Seguridad e Higiene, Uso Público (turismo) y Conservación. Cada POA es revisado y ajustado por las diferentes instancias de la APN de acuerdo con las competencias del área y al presupuesto asignado a cada AP, para luego ser aprobados por Resolución del directorio y actualmente, por la Dirección Nacional de Operaciones.

Con el fin de aportar información al presente trabajo, en la tabla 3 sólo se plasman los totales anuales de gastos planificados en los parques -entre los años 2013 y 2019-, en turismo y conservación. La finalidad es conocer cuánto se presupuesta en ambos sectores y qué porcentajes representan sobre el total de los POAs planificados y aprobados. Del

análisis se desprende que, en promedio, los gastos planificados anualmente en temas de conservación¹² son mayores que en turismo¹³ (7% y 5.6% respectivamente). No obstante, para los años 2014, 2015 y 2017 el porcentaje fue, por muy pocas décimas, mayor para turismo.

Tabla 3

*Presupuestos Operativos Anuales (Poas) Aprobados de los Parques Nacionales en Millones de Pesos Argentinos y Dólares Estadounidenses (**): Período 2013-2020*

Año	Gastos planificados en turismo		%	Gastos planificados en conservación		%	Total POAs APs (*)	
	\$	USD		\$	USD		\$	USD
2013	2.203.225	397.300	4.4	2.746.457	495.259	5.5	49.362.797	8.901.415
2014	2.742.137	333.340	5.7	2.676.203	325.325	5.5	48.055.955	5.841.781
2015	4.514.283	477.866	5.8	4.454.182	471.504	5.7	77.374.309	8.190.574
2016	5.478.614	364.716	4.8	7.051.898	469.451	6.1	114.449.027	7.618.972
2017	7.712.387	460.978	7.8	7.475.286	446.806	7.5	99.217.175	5.930.317
2018	11.803.836	402.542	6	23.807.367	811.894	12	197.120.389	6.722.324
2019	6.402.552	129.448	4.6	10.245.545	207.147	7.3	139.738.339	2.825.266

Fuente: elaboración propia en base a los datos extraídos de la DNC y del SIAPN-APN

(*) Total que incluye los gastos de funcionamiento del área protegida. No se detallan porque no es motivo de análisis en esta tesis.

(**) Se utilizó el promedio anual del tipo de cambio vendedor del Banco Nación.

5.3.3 Recaudación Turística en la Administración de Parques Nacionales

De acuerdo con la información que arroja la tabla 4, se observa que la principal fuente de recaudación proviene de la venta de los boletos de acceso a los PN representando un promedio anual, entre los años 2009-2020, de casi el 71% sobre el total recaudado. Con

¹² Comprende acciones como, por ejemplo, investigación, monitoreos de fauna, flora, recursos culturales, forestales, naturales, recursos hídricos, especies exóticas, fuego, ordenamiento ganadería, registro de especies de valor especial, pobladores, comunidades indígenas, pesca, viveros, educación ambiental, etc.

¹³ Comprende acciones como relevamiento estado espacios destinados a turismo (existentes y potenciales), de infraestructura de servicios al visitante, control condiciones de los espacios tercerizados, relevamiento y regularización de permisos no autorizados formalmente, gestión de la actividad de los guías, integración y participación interjurisdiccional para el desarrollo del turismo, relevamiento de las condiciones de la cartelería existente, construcción de cartelería nueva, mantenimiento cartelería, nueva señalética de seguridad de los visitantes e interpretativa, publicaciones, impresión folletería, participación en eventos de promoción y difusión turística, impresión estampilla de pesca y servicios profesionales.

respecto a la segunda fuente de recaudatoria, que registra un promedio del 22.4% se corrobora que está relacionada con los derechos de explotación turística que abonan los prestadores que operan en las AP mediante concesiones o permisos (Figura 7). Por lo tanto, los ingresos que percibe la APN están directamente relacionados con el desarrollo de la actividad turística en los PN. Sin embargo, la venta de entradas se realiza solo en once parques y no todos tienen habilitaciones de prestadores turísticos porque no cuentan con infraestructura ni servicios para la atención de visitantes.

Durante el período en estudio, el promedio recaudado a través de los prestadores turísticos representa un promedio mayor al analizado en los últimos doce años siendo de un 23% y en derechos de accesos, un 69,7 %, valor similar al promedio general.

Al hacer un análisis del total anual de los montos recaudados en pesos se visibiliza que existe un incremento gradual en los ingresos (Anexo 3). Pero no se refleja en la tabla 4 con los valores en dólares, como se mencionó en el apartado anterior, se debe al contexto inflacionario que experimenta el país. El promedio anual de recaudación en dólares en el decenio 2009-2019 es de U\$D 18.144.000. Es notorio lo que sucede en el año 2017 donde se observa el mayor registro en la recaudación total, como así también en los montos que derivan de los prestadores y derechos de acceso. Para tener una idea de cuánto es el aumento entre 2009 y 2019, se observa en la tabla 4 que la recaudación total sufrió un incremento del 86,6% aproximadamente y, en las principales fuentes, -prestadores y accesos-, un 154% y 72% respectivamente. En el período de estudio, el incremento en el total recaudado es del 8% con un aumento del 73% en el ítem “Otros” que se conforma de ingresos relacionados con el cobro de multas, tasas, permisos de pastaje, etc.

Tabla 4

Recaudación en la Administración de Parques Nacionales (Fuente Propia) Expresado en U\$D Estadounidenses (): Período 2009-2020*

Año	Prestaciones turísticas (I) (A)		Derechos de acceso (II) (B)		Eventos especiales/act. fílmicas (III) (C)		Caza y estampillas pesca (D)		Otros (IV)(E)		Total recaudado en la APN (F) (A+B+C+D+E=F)
	Recaudado	% recaudado (A/F)	Recaudado	% recaudado (B/F)	Recaudado	% recaudado (C/F)	Recaudado	% recaudado (D/F)	Recaudado	% recaudado (E/F)	
2009	1.795.321	16,9	8.110.238	76,4	128.161	1,2	158.401	1,5	417.569	4,0	10.609.691
2010	3.514.832	23,6	10.231.082	68,7	102.854	0,7	179.163	1,2	864.416	5,8	14.892.347
2011	2.930.522	17,1	12.899.233	75,6	76.230	0,4	134.092	0,7	1.017.615	5,9	17.057.691
2012	3.086.026	18,9	12.216.952	74,9	85.804	0,5	156.402	0,9	747.041	4,5	16.292.225
2013	3.684.233	21,0	13.092.767	74,9	158.913	0,9	146.063	0,8	391.813	2,2	17.473.790
2014	4.120.237	23,4	12.444.481	70,9	312.038	1,7	184.068	3,2	479.271	2,7	17.540.093
2015	5.375.233	22,9	16.768.671	71,5	104.094	0,4	177.698	0,7	1.005.354	4,2	23.431.050
2016	4.778.292	26,3	12.527.510	69,0	172.346	0,9	119.017	0,6	534.118	2,9	18.131.283
2017	5.733.598	22,9	16.535.551	66,2	138.042	0,5	140.828	0,5	2.402.130	9,6	24.950.149
2018	4.302.565	22,0	13.571.044	69,5	130.655	0,6	130.655	0,6	1.373.129	7,0	19.508.047
2019	4.567.975	23,1	13.976.557	70,9	92.272	0,4	132.549	0,6	928.270	4,7	19.697.623
2020	1.951.518	31,1	3.946.113	62,9	11.284	0,1	55.475	0,8	303.375	4,8	6.267.764

Fuente: elaboración propia en base a los datos extraídos del RENARI-APN

Nota: (*) Se utilizó el promedio anual del tipo de cambio vendedor del Banco Nación

(I) Permissionarios, concesiones, guías y fotógrafos, incluye intereses que están vinculados con las prestaciones turísticas en general.

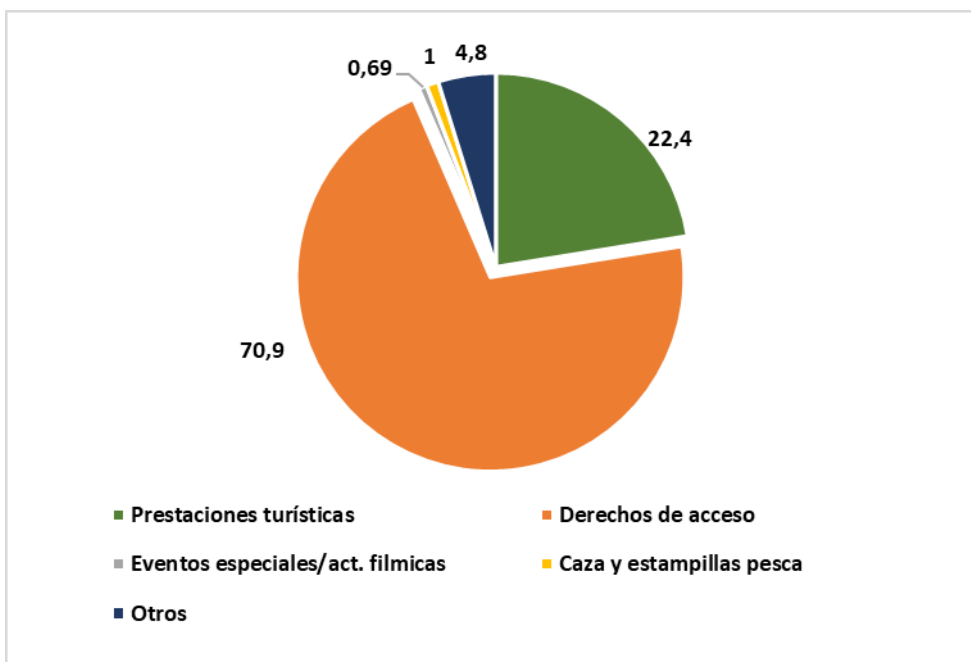
(II) Boletos de acceso de visitantes y vehículos.

(III) Eventos temporales que requieren autorización para prácticas deportivas, sociales, etc. y actividades fílmicas como documentales, publicidad, etc.

(IV) Multas, tasas, permisos de pastaje, etc.

Figura 7

Principales Fuentes de Recaudación En La APN (En Porcentajes) en el Período 2009-2020

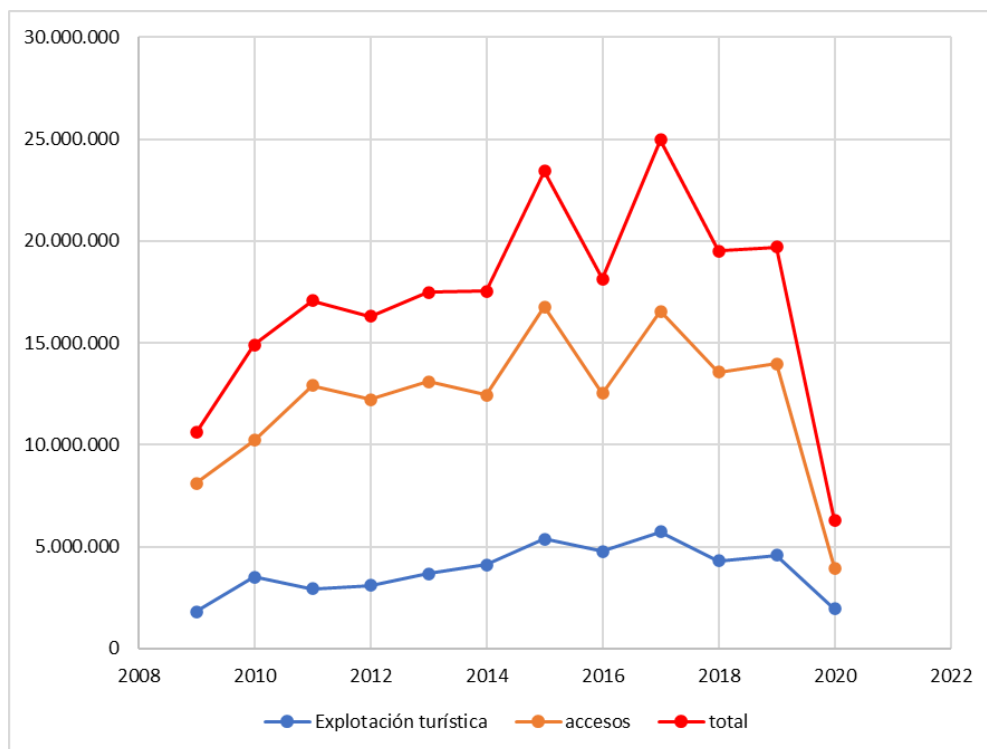


Fuente: elaboración propia

En la Figura 8 se observa claramente las fluctuaciones anuales en las recaudaciones basadas principalmente en la actividad turística, siendo las más elevadas las del 2015 y 2017.

Figura 8

Recaudación Propia en la APN en Derechos de Explotación Turística y de Acceso a los PN (En Dólares)



Fuente: elaboración propia en base a los datos extraídos del RENARI-APN

5.3.4 Derechos de Acceso a los Parques Nacionales

Los valores de los derechos de acceso se ajustan cada año en los once PN donde se cobra la entrada¹⁴. Sin embargo, en la gestión en estudio se registran dos aumentos en el año 2018 (Anexos 4 y 6) que al convertirlos en dólares (Anexos 5 y 7) no reflejan lo mismo en pesos, donde para el turismo nacional y de países del Mercosur la tendencia es en baja, no así en las tarifas para el resto del turismo internacional que van en aumento. Por ejemplo, se puede observar en la Figura 9 los aumentos en pesos y dólares en el PN Iguazú que es el que más recauda en la venta de entradas. Si bien los ajustes expresados en pesos argentinos denotan un incremento sostenido y -en algunos casos- hasta significativo (1233% en boletos para extranjeros PN Iguazú 2009-2019), al momento de realizar la misma lectura en los valores expresados en dólares no se registra un incremento ya que el

¹⁴ En Iguazú, El Palmar, Talampaya, Sierra de las Quijadas, Lanin, Bosque de Arrayanes, Nahuel Huapi, Lago Puelo, Los Alerces, Los Glaciares, Tierra del Fuego.

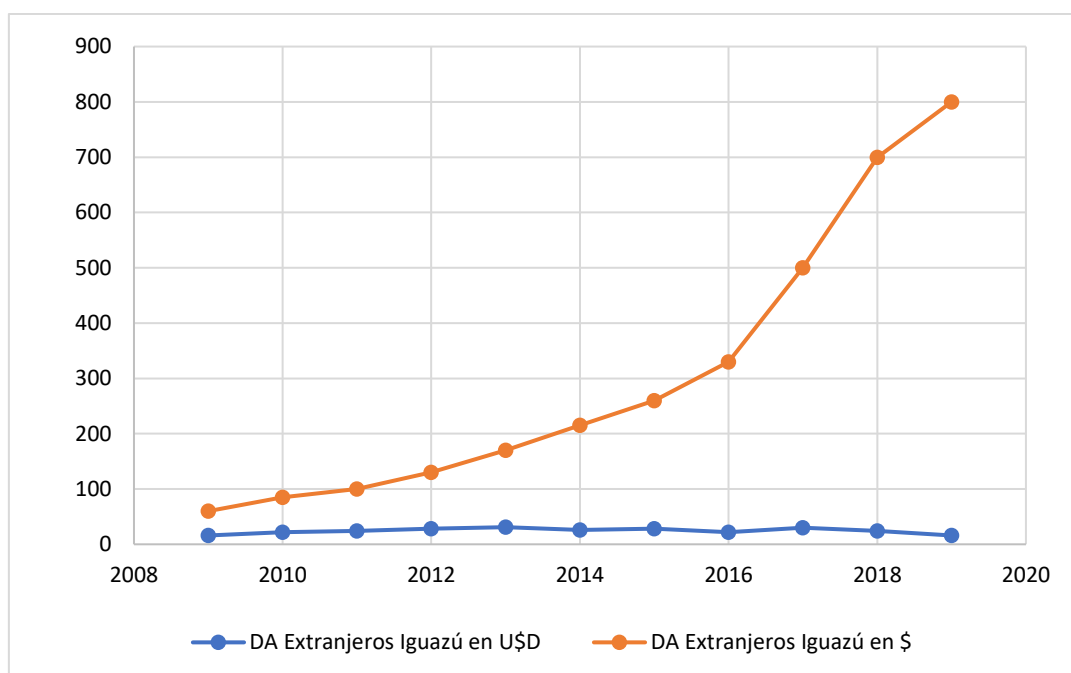
precio del boleto da exactamente el mismo valor en el 2019 que en el 2009, U\$D 16 (tomados como valor de referencia para efectuar una comparación más certera).

La razón es la ya expuesta: la devaluación de la moneda local. Queda, por lo tanto, en evidencia que las políticas de ajuste de precios supeditadas a la recaudación de estas actividades no acompañaron - o no pudieron acompañar en la práctica - a la inflación.

Por lo expuesto, esta investigación no tiene la intención de analizar si los aumentos de los valores en la APN se corresponden a los mismos que la inflación y cuáles fueron los porcentajes de incremento, no obstante, sí identificar las acciones o medidas relacionadas con políticas de recaudación a través de la actividad turística.

Figura 9

Valor de los Derechos de Acceso para Extranjeros PN Iguazú expresados en \$ y en U\$D: período 2009-2019



Fuente: elaboración propia en base a los datos extraídos de los actos administrativos de la APN.

5.3.5 Evolución Cantidad de Visitantes

En la tabla 5 se analiza la evolución en la cantidad de visitantes que ingresan a todas las AP discriminado por nacionales y extranjeros y la recaudación total que proviene de los derechos de acceso. Se registra una tendencia en aumento en ambos segmentos durante el período de estudio (Figura 10), pero predominando históricamente en promedio en un 69 % los nacionales. El mayor registro de visitantes es del 2019 y si se compara el

número de visitantes en este año (no se contempla el 2020 por pandemia) con respecto al 2009 es un 70% más.

Con respecto al período de estudio, el total de visitantes crece un 28% donde se evidencia un incremento mayor en la cantidad de extranjeros (47,4%) que de nacionales (19,5%). Si se observa la recaudación en pesos por la venta de boletos de acceso es de tres dígitos (267%) no así al convertirla en dólares ya que arroja un aumento del 11,5% en el 2019 con relación al 2016.

Tabla 5

Cantidad de Visitantes en los Parques Nacionales () y Recaudación por Boletos de Acceso (**): período 2009-2020*

Año	Extranjeros (A)	% Extranjeros (A/C)	Nacionales (B)	% Nacionales (B/C)	Anual visitantes (C)(A+B=C)	Total anula recaudado boletos acceso	
						\$	USD (***)
2009	811.088	32	1.697.454	68	2.508.542	30.405.959	8.110.238
2010	1.023.540	34	1.956.173	66	2.979.713	40.149.322	10.231.082
2011	1.017.480	33	2.064.637	67	3.082.117	53.470.547	12.899.233
2012	961.270	30	2.273.730	70	3.235.000	55.915.972	12.216.952
2013	972.624	28	2.480.207	72	3.452.831	72.605.940	13.092.767
2014	1.069.814	31	2.410.672	69	3.480.486	102.371.410	12.444.481
2015	1.031.435	29	2.536.217	71	3.567.652	158.409.440	16.768.671
2016	1.007.088	30	2.327.639	70	3.334.727	188.183.039	12.527.510
2017	1.054.451	28	2.671.675	72	3.726.126	276.648.034	16.535.551
2018	1.190.742	30	2.719.762	69	3.910.504	397.947.109	13.571.044
2019	1.485.004	35	2.782.576	65	4.267.580	691.283.987	13.976.557
2020	421.655	28	1.096.033	72	1.517.688	282.584.123	3.946.113

Fuente: elaboración propia en base a los datos extraídos del RENARI-APN

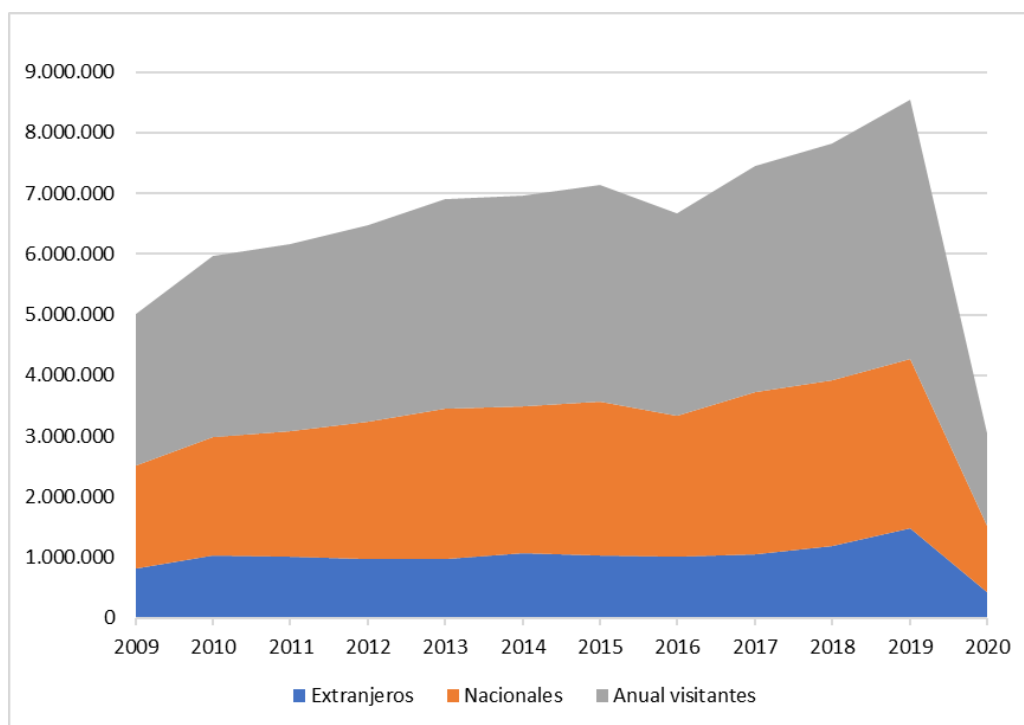
(*) Registro de visitantes de los parques nacionales con cobro de acceso y gratuitos.

(**) Esta recaudación corresponde sólo a los 12 parques y reservas donde se cobra el acceso, sobre el total de 48 AP.

(***) Se utilizó el promedio anual del tipo de cambio vendedor del Banco Nación.

Figura 10

Cantidad de Visitantes Nacionales y Extranjeros en los Parques Nacionales: período 2009-2020



Fuente: elaboración propia

5.3.6 Evolución Cantidad de Prestadores Turísticos

Según se observa en la tabla 6, la evolución en la cantidad de prestadores turísticos (permisionarios, concesionarios y guías/fotógrafos) vigentes cada año se mantiene en números similares antes, durante y después del período en estudio. Por lo general el número en la cantidad de prestadores turísticos se mantiene año a año debido a que son habilitaciones autorizadas que duran varios años como las concesiones, -en promedio más de 15 años- y el resto por menor tiempo, pero con la posibilidad de renovarse continuamente. Por lo tanto, la variación interanual cambia muy poco en los permisos y concesiones turísticas, excepto en el grupo de guías y fotógrafos que, si bien se mantiene históricamente arriba del 82% sobre el total de habilitaciones, en el período de estudio es el segmento que más crece (12,5%) y los permisionarios caen casi en un 2%.

Tabla 6*Evolución Prestadores Turísticos en la APN Vigentes en Cada Año (Acumulativo)*

Año	Permisarios (i)	%	Concesiones (ii)	%	Guías y fotógrafos (iii)	%	Total anual
2009	510	16	35	1	2655	83	3200
2010	514	15	36	1	2900	84	3450
2011	525	14.5	37	1.1	3046	84.4	3608
2012	522	15.3	36	1	2849	83.6	3407
2013	513	15	31	1	2832	84.3	3377
2014	536	14.7	30	3	3059	84.5	3625
2015	572	16	32	1	2960	83	3581
2016	594	16.3	31	0.9	3010	82.8	3635
2017	590	15.7	28	0.8	3141	83.5	3759
2018	573	15.1	29	0.9	3190	84.1	3792
2019	583	14.5	32	0.9	3386	84.6	4001
2020	520	12.9	30	0.8	3479	86.3	4029

Fuente: elaboración propia en base a los datos extraídos del RENARI-APN

(i) Autorizaciones a personas físicas y jurídicas directas para realizar actividades económicas mediante un permiso de entre 3 y 5 años (sin mediar licitación).

(ii) Autorizaciones a personas físicas y jurídicas para realizar actividades económicas originadas en licitaciones efectuadas por el Estado. Suelen variar entre 15 y 30 años aprox.

(iii) Guías especializados y de turismo, fotógrafos y video operadores habilitados mediante permisos.

5.3 Resultados de las entrevistas

Se diseñan tres tipos de entrevistas estructuradas con el objetivo de reunir información sobre la temática en estudio (Anexo 8). Una de ellas está dirigida a agentes de la APN que tienen una larga trayectoria en el organismo. Esta es más extensa en la cantidad de preguntas abiertas formuladas y se estructura en cuatro ejes temáticos para realizar un análisis pormenorizado. La segunda entrevista se compone de una única pregunta a un ex agente de la APN que se encuentra en servicio en el período de estudio pero que al momento de ser entrevistado está jubilado. La tercera se diseña para un ex agente que se desempeñó durante 20 años en la APN y luego continuó su trayectoria en la ONG *The Nature Conservancy* Argentina y está orientada a conocer su opinión y experiencia en temas de conservación.

Los ejes temáticos de la primera entrevista corresponden a categorías relacionadas con el presupuesto de la APN, las estrategias turísticas, el programa de Oportunidades Naturales y, por último, a la financiación en la APN en general, siempre vinculado con el período 2016-2019.

En principio se realiza un análisis de las cinco entrevistas que responden los agentes de parques nacionales tanto de casa central como los del interior. En general, en ciertas respuestas hay diversas opiniones entre los entrevistados de casa central y los del interior del país, lo cual se explica por las diferentes realidades que experimentan en ambas dependencias. Por otra parte, no todos están en condiciones de responder todas las preguntas por diferentes razones como, por ejemplo, no intervienen en la práctica o no trabajan en la temática.

Las preguntas sobre el presupuesto indagan sobre categorías que van desde la evaluación del mismo en el 2016-2019, su opinión sobre qué año estuvo mejor planificado, identificación del cumplimiento de objetivos de conservación de la APN y por último, si consideran que tiene que haber propuestas de mejoras en algunas partidas o sectores. Los que sí refieren a esta pregunta manifiestan que fue adecuado, a diferencia de los agentes del interior que no coinciden con esto. El primer grupo destaca que en los años que componen el período 2016-2019 los presupuestos fueron adecuados pero hubo subejecución presupuestaria y es atribuida a la falta de previsión de gastos en algunas instancias, la dificultad para realizar procesos licitatorios y de compras, desconocimiento de los sistemas de contratación por parte de los funcionarios políticos intervinientes, licitación, la falta de responsables del área contable, de formación; a lo anterior se suma y es importante destacarlo, que la mayor parte de la subejecución presupuestaria estuvo relacionada con la proyección de obras, algunas destinadas al mantenimiento de la infraestructura operativa y otras, de mayor relevancia, destinadas al uso público, que no se ejecutaron. Por otra parte, los entrevistados del interior coinciden en que el presupuesto fue mediocre y se recortó en los parques nacionales sin objetivos claros en cuanto a la inversión y que, además, no son suficientes para cubrir las necesidades de gestión y manejo de las áreas protegidas.

Desde el punto de vista del año que estuvo mejor desarrollado o planteado el presupuesto en la APN, algunos de los actores sociales de casa central y del interior coinciden en que fue el año 2017. Al tener en cuenta la asignación presupuestaria y el financiamiento extrapresupuestario, se realizaron los ajustes necesarios para optimizar dicha ejecución, hubo una redistribución trimestral en base a las necesidades de las áreas

protegidas y una mejora en la previsión de los gastos por parte de las distintas instancias. Asimismo, subsistió el problema de la proyección de gastos en obras que no fueron ejecutadas y la falta de priorización de gastos vinculados al área de conservación.

Otro aspecto a resaltar es si notaron restricciones en el presupuesto destinado a los objetivos de conservación del organismo. Se identifican respuestas disímiles en relación con los lugares de trabajo de los entrevistados. Los agentes de la casa central manifiestan que no, ya que los aportes del Estado Nacional sumados a los aportes externos (donaciones, aportes de ONG's, fondos BID, BM etc.), superan a los aportes de recaudación del organismo. Asimismo, consideran que en el periodo de consulta (2016-2019) los objetivos de conservación del organismo se vieron afectados no por la falta de recursos si no, y de forma significativa, por una mala distribución, falta de prioridad de la gestión en la conservación, prevaleciendo en el gasto cuestiones operativas, muchas veces, muy poco vinculadas a aspectos de conservación. Sin embargo, la opinión de los que trabajan en un área protegida manifiestan que no se ampliaron servicios, ni concesiones ni infraestructura turística. Muy por el contrario, se cancelaron proyectos importantes como Huella Andina¹⁵, la construcción y ampliación de la red de refugios de montaña. Si bien se priorizan proyectos y objetivos relacionados a especies de valor especial, por lo general quedan relegados aspectos básicos de mantenimiento de infraestructuras, equipamiento turístico, contrataciones de personal especializado o de atención primaria, etc.

Por último, en relación con el presupuesto, en general hay coincidencia en que se tendría que haber incrementado y reasignado en las unidades descentralizadas (direcciones regionales) para su efectivo funcionamiento y propiciar la capacidad de asistencia de las áreas técnicas regionales. Por otra parte, también se debería haber aumentado en infraestructura turística, mantenimiento y reparación de estas en los parques nacionales que reciben turismo ya que datan de muchos años y se encuentran en pésimo estado de conservación, con el consiguiente deterioro en la imagen y el patrimonio del organismo.

Con relación al eje sobre estrategias turísticas se consulta sobre identificación de medidas vinculadas con el turismo, efectividad y forma de implementación de las mismas y su opinión sobre los aumentos en las tarifas turísticas en la APN. Para el personal entrevistado en casa central, las estrategias vinculadas al turismo estuvieron acotadas a

¹⁵ Es el primer sendero de largo recorrido de la Argentina ubicado en la Patagonia norte cordillerana. Senda troncal de 570 kilómetros que une el lago Aluminé, en el norte, con el Lago Baguilt, en el extremo sur. Recorre las provincias del Neuquén, Río Negro y del Chubut, y permite visitar cinco Parques Nacionales: Lanín, Nahuel Huapi, Los Arrayanes, Lago Puelo y Los Alerces. Además, transcurre por la reserva de la Biósfera Andino Norpatagónica, declarada por la UNESCO en el año 2007.

eventos específicos, reparación o construcción de alguna infraestructura, sin coherencia institucional, como una consecuencia directa de las líneas de acción impuestas por la Secretaría de Turismo de la Nación. Coinciden algunos de ellos que hay un interés en impulsar la actividad turística, es decir, una intención marcada en el organismo de llevar adelante una política turística.

Por otro lado, los agentes del interior que viven más de cerca la realidad en un área protegida y a kilómetros de las decisiones de la casa central consideran que la centralización de las decisiones hace que haya poca o ninguna comunicación con el territorio. Asimismo, manifiesta uno de ellos que los mayores aciertos fue posicionar a la APN en los medios y redes sociales, promover campañas de visitas a los parques nacionales y realizar un concurso de arte para escuelas. Como así también, el enorme acierto fue el desarrollo del sistema de cartelería y pictogramas, que permite homogeneizar la información al visitante en el campo, con conceptos novedosos y visualmente atractivos.

Si las estrategias implementadas fueron efectivas o no para mejorar el posicionamiento de los parques en los visitantes y así recaudar más, es notorio lo que manifiestan ya que consideran que la política turística, en la cual la APN esta inserta, se basa mayormente en atraer turistas de alto gasto y fondos de Estados Unidos y Canadá, Europa y Medio y Lejano Oriente, y los datos del Ministerio de Turismo de la Nación evidencian que siete de cada diez visitantes que arriban a la Argentina provienen de países limítrofes. Por otra parte, si bien no es atribuible a la gestión de la APN, si no, a cuestiones macroeconómicas cíclicas de la Argentina, se comprueba un crecimiento de salidas al exterior y una caída del turismo nacional, que se vuelve minoritario y desigual, incrementándose la cantidad de habitantes nacionales que dejaron de hacer turismo.

En cuanto a las estrategias desarrolladas, estan sujetas a las líneas que determina la Secretaría de Turismo de la Nación, y los entrevistados coinciden en que no resultaron efectivas, en muchos casos generaron rechazo, debido a que, como se expresa precedentemente, no consideran la existencia de los pueblos y comunidades vecinas a las áreas protegidas, y estan lejos de observar y comprender las funciones y objetivos de la APN, a lo que se suma que en muchos casos surgen sin planificación alguna. Cabe destacar que, si bien coinciden en que se trabaja en posicionar la visita a los PN para atraer un segmento de visitantes mucho más efectivo y valorado por el público nacional e internacional, no se logra hacer una diferencia en cuanto a la recaudación turística y los aumentos concretados.

Al consultarles sobre la implementación de las políticas en turismo durante la gestión se registra en las entrevistas que hay una buena difusión y posicionamiento de las áreas protegidas, pero esa estrategia no se ve acompañada de la asignación de recursos y presupuesto acorde para desarrollar y equipar los destinos de forma tal que permitiera absorber el mayor flujo de visitantes. En otro sentido, coinciden en que las políticas turísticas desarrolladas están vinculadas a las consecuencias que tuvo el proceso de liberación de la economía y la desprotección social, donde las áreas protegidas bajo jurisdicción de la APN son importantes dinamizadoras del turismo en Argentina y de los destinos regionales. En este marco la implementación de las políticas en materia de turismo, no son positivas en relación con la función que detentan las áreas protegidas del sistema nacional, donde a lo expuesto anteriormente se suma la poca o nula vinculación con el conocimiento y/o percepción de la naturaleza; influyendo de forma negativa la carencia de centros de visitantes, capacitación adecuada de guías de turismo, manejo de redes y social media y la falta de material de difusión efectivo.

Con el propósito de conocer las opiniones sobre los aumentos de las tarifas en turismo, si bien coinciden en que no afecta la cantidad de visitantes tampoco la mejora presupuestariamente y que además no alcanza los niveles de inflación, se entiende en sus manifestaciones que el aumento de tarifas es necesario y se vincula más a una actualización por servicios y tasas, que incluyen a los prestadores vigentes, y no necesariamente al aporte del incremento presupuestario del organismo. Por último, los aumentos de tarifas podrían darse en menor grado y con consideraciones especiales para ciertos sectores mediante un esquema de diferenciación que comprenda las distintas situaciones sociales.

Un tercer eje temático está vinculado a las preguntas sobre distintos aspectos del programa de Oportunidades Naturales que promueve la gestión. Las respuestas arrojan un rotundo consenso en que el programa estaba claramente dirigido a un sector de inversión de altos recursos, donde pretende atraer inversiones privadas para el desarrollo de servicios turísticos en áreas naturales protegidas de todo el país y es excluyente a otros posibles inversores (bajos y medios recursos). El objetivo es desarrollar un tipo de servicios para segmentos muy puntuales dispuestos a pagar altos costos por servicios más exclusivos, de poder adquisitivo alto, que no reflejan el común de las visitas a los PN ni las necesidades de servicio concretas de cada AP. Según los entrevistados, un dato a destacar es que las actividades y servicios que conformaban el Programa no atraviesan las instancias técnicas ambientales. La mayoría de los proyectos están pensados como implantaciones

impactantes, sin importar criterios propios de cualquier AP del mundo. Es una decisión de tipo vertical y autoritaria, donde parcialmente, se sucede una serie de consultas inconclusas y en muchos casos hay un dictamen negativo para el desarrollo de las propuestas. Por lo que las áreas técnicas no son totalmente consultadas en forma participativa hacia adentro del organismo. No se tienen en cuenta las experiencias de diversas áreas protegidas, ni las particularidades de cada una para plantear proyectos que en definitiva copian estándares, sin contemplar las características locales o regionales.

Por lo tanto, la conclusión unánime de los actores consultados de casa central como del interior es que no tuvieron éxito. Las manifestaciones y opiniones de la comunidad fueron determinantes para que la propuesta, como consecuencia, no prospere.

A fin de que expresen su opinión sobre el último eje temático relacionado con la financiación en la APN, se les consulta si consideran necesario replantear la misma. Un alto porcentaje coincide en que se necesita una reestructuración profunda en lo que hace a su funcionamiento, que atienden al desarrollo de políticas de conservación efectiva, reestructuración que implica gastos que no prevén en los presupuestos asignados. Deben pensarse nuevos esquemas de financiación que no estén solo sujetos a los derechos de acceso y cánones de concesiones o dependientes de aportes externos (préstamos, donaciones, etc.), como en otros sistemas de parques nacionales en el mundo, la posibilidad del aporte privado o mixto. En muchos países la recaudación para áreas protegidas proviene de ínfimas alícuotas tributarias (ej. ICMS Ecológico en Brasil, Reforma Fiscal Verde UNR), considerando que las tasas medioambientales que puedan proponerse para las áreas protegidas se acoplan en el marco de los denominados gravámenes verdes, como una forma de valoración de los servicios ambientales que brindan, pero en particular como una forma de ingreso para la APN. Asimismo, y vinculado con las áreas protegidas, sería adecuado y necesario el desarrollo de una política fiscal ecológica en donde las actividades económicas que actúen positivamente en el medio ambiente tengan una menor carga fiscal en contraposición con las que causan daños al ecosistema, en este marco el tipo de turismo que se desarrolle en áreas protegidas esta sujeto a estas variables, tanto, así como las líneas de acción que se proponen a nivel nacional.

El 100% de los agentes entrevistados de la APN coincide en que el turismo es la actividad económica principal de la APN. Esta afirmación se basa en primer lugar porque desde su creación se pensó en atraer turismo ya que forma parte desde sus orígenes, dado que la visita a las áreas protegidas está contemplada en todos los documentos constitutivos

desde su origen. En muchos de los parques nacionales se mantiene esa planificación, es más, en el primer parque nacional argentino, se mantienen sin ningún cambio los circuitos turísticos ideados por Bustillo: caminos, miradores, excursiones, seccionales de guardaparques, etc. Es decir, si bien es la principal actividad económica no tiene el aporte presupuestario necesario, consideran que la APN tiene la capacidad para generar mayor recaudación a través del turismo, y que además motoriza las economías regionales.

Por último, al consultarles sobre cuáles son los principales problemas que se pueden generar con el impulso de aumentar la recaudación a costa de los aumentos de las tarifas en la APN, se identificaron respuestas variadas. Por un lado, que las AP se conviertan en sitios exclusivos para visitantes de mayor poder adquisitivo. Por el otro, si el aumento de tarifas de acceso a las AP no se ve acompañado de una fuerte inversión en materia de infraestructura y equipamiento, la incorporación de tecnología y conectividad y la mejora continua en la calidad de prestación de los servicios, lo único que se lograría es poner a todos los visitantes en contra de los objetivos de conservación a la vez que exponer la incapacidad de la institución para recibir en forma ordenada, segura y ambientalmente aceptable a toda esa carga de visita

La protección y la valoración de los recursos naturales se nutre de las experiencias, donde las áreas protegidas pueden aportar de manera significativa, una mayor recaudación que incrementa los costos, acotando las posibilidades de la visita a las áreas protegidas, puede influir negativamente en el disfrute, conocimiento y percepción que se tiene de la naturaleza por parte de los posibles visitantes.

Con respecto a la entrevista del agente que estaba trabajando durante la gestión en estudio pero que al momento de ser entrevistado se encuentra jubilado sólo se le pregunta si puede dar una breve opinión sobre cuál fue tu experiencia o percepción sobre las políticas de conservación y turismo en la APN en el período 2016-2019 y si registra algunas medidas o estrategias que impulsan de manera notoria una más que la otra. En resumen, manifiesta que, según su experiencia y percepción, la relación y balance entre la conservación y el turismo en el período 2016-2019 es mixta, sin un cambio significativo -en relación con la tendencia histórica precedente y reciente- que acentuara la inclinación de la balanza hacia el turismo en detrimento de la conservación. Por “mixta” hace referencia a que hay aspectos en que algunas acciones/estrategias, expresan una tendencia a impulsar el turismo supeditando la conservación (Programa Oportunidades Naturales), pero hay simultáneamente otros aspectos en que se expresa un equilibrio relativamente adecuado, o incluso la prelación de la conservación por sobre potencialidades turísticas

como la aprobación de los Planes de Gestión o el regreso de la APN a la órbita de Ambiente de Nación (desde Turismo). Asimismo, respecto al programa de Oportunidades Naturales, la casi totalidad de las observaciones y cuestionamientos realizados oficialmente por la oficina donde se desempeñaba a nivel regional son tenidos en cuenta y se traducen en modificaciones de los proyectos y pliegos. Según el entrevistado manifiesta que atribuye estas tendencias, más que a una estrategia de recaudación, a una visión de impulso de inversiones y mejoramiento de la infraestructura y los servicios; en ocasiones en tensión con el mandato de conservación o con el mandato de acceso de amplios sectores sociales al disfrute de atractivos de uso tradicional.

Por lo otro lado, no observa que, durante el período en análisis, existe un impulso ni facilitación especial adicional a la inscripción o habilitación de prestadores de servicios turísticos. Al poner la cuestión bajo análisis, más en perspectiva -no restringiendo el análisis al período 2016-2019-, sí observa desde mucho antes de 2016, una desjerarquización de la Dirección Nacional de Conservación en decisiones de la APN; también observa algo análogo en las composiciones de los sucesivos Directorios (con escasísimas excepciones). Ya desde hace mucho tiempo e independientemente de los colores políticos de los gobiernos que esto viene ocurriendo.

Por último, se realiza la entrevista a un ex agente de la APN que trabajó como coordinador de la ONG internacional *The Nature Conservancy* Argentina. Se le consulta sobre qué opinión tiene acerca de que los ingresos relacionados con el turismo contribuyen a la financiación de las AP, principalmente para su conservación, implementación de proyectos, equipamiento turístico, etc. Hace referencia en que el turismo puede ser un importante aliado en la conservación de las AP. Sin embargo, el desarrollo turístico no debe dejar de lado que el objetivo principal es la conservación por lo que el desarrollo de esta actividad debe estar circunscripto a determinadas áreas que surjan de los planes de manejo elaborados para cada AP. Ejemplos de tales casos son los PN Iguazú y Los Glaciares, donde la actividad turística se concentra en determinados sectores planificados y con la infraestructura necesaria para hacer frente a la intensa actividad turística. Otro ejemplo, menos efectivo, es el PN Nahuel Huapi, donde, por el avance las urbanizaciones que posee el área, la zonificación que circunscriba la actividad turística no es muy clara y en varios casos difícil de implementar. Esto mismo no hay que limitarlo a las áreas protegidas nacionales. Situaciones similares se dan en los sistemas provinciales donde la actividad turística no regulada puede también afectar los objetivos de conservación del área. Ejemplo de ello puede ser el Parque Provincial Aconcagua, en la Provincia de

Mendoza, donde la intensa presencia y desplazamiento de los interesados en la actividad de montaña, están afectando las vegas y pastizales del área. Las AP son reservas de biodiversidad y del funcionamiento ecosistémico de recursos valiosos e imprescindibles para la comunidad. El turismo no sólo puede ser una fuente de recursos para su sustentabilidad sino también una de las vías de información sobre los objetivos y metas de conservación que se persiguen y que los visitantes y el público en general deben conocer.

Por último, se le consulta sobre su percepción sobre las políticas de conservación y turísticas a nivel nacional en el período de estudio y si registra algunas medidas o estrategias que impulsan de manera notoria una más que la otra bajo el gobierno vigente. Considera que se caracteriza por la falta de coherencia entre lo declamado y lo efectivamente implementado. Desde la elevación inicial, aplaudida por muchos sectores vinculados al tema, al rango de Ministerio de Ambiente, para luego degradarlo, con el objeto de dar señales a los mercados, a un nivel de Secretaría. De esta manera contradecía los objetivos expuestos y no cumplidos, así como las tendencias a nivel mundial y regional de jerarquizar los temas ambientales y ponerlos al mismo nivel de otros Ministerios vinculados con la producción. Esta decisión implicó no sólo una desvalorización del área, sino también la pérdida de su autarquía en el manejo de su presupuesto, quedando sujeta la Secretaría a otras áreas de gobierno, mientras que, en paralelo, fortalecía las áreas de Energía, Minería y Agricultura, cuyas acciones muchas veces se contraponen con las medidas de cuidado del ambiente. Otro hecho grave es el decreto firmado por Macri que permitía la importación de residuos peligrosos en un país que no cuenta con una ley de gestión de sus residuos, y que deja librado a cada provincia y municipio su tratamiento con la total falta de recursos para su aplicación. El impulso a la construcción de dos represas hidroeléctricas en el Río Santa Cruz, único río glaciario, que existe aún sin represas y que, si bien aún no se han iniciado las obras principales, expone a especies críticas como el Macá Tobiano, a su extinción y sin generar un real aporte energético que podría cubrirse y mejorarse con la implementación de energías alternativas.

Por otro lado, expresa que identifica algunos intentos de gestión positiva como la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático, el cual reúne a diversos ministerios y secretarías que se ven atravesados por las cuestiones climáticas. Otro aspecto positivo, pero que claramente no fue promovido por el gobierno es la Ley de presupuestos Mínimos Ambientales Para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático. Ley que fue impulsada por el apoyo y la presión de organizaciones ambientales y de los nuevos movimientos juveniles que se movilizan para dar voz a estos reclamos. La creación de

nuevos Parques Nacionales, por ejemplo: PN Traslasierra, Ciervo de los Pantanos, Iberá y Aconquija, algunas con alto potencial turístico, así como dos áreas marinas Burdwood y Yaganes, estas últimas con claras dificultades para implementar acciones de conservación y manejo efectivas. Un punto a favor es la promoción de energías renovables como la solar en el norte del país y la eólica en el sur.

Es decir que las políticas neoliberales impulsadas y promovidas en el gobierno durante el período de estudio, que lamentablemente aún persisten, carecen de total compromiso por la conservación. Priorizan la extracción y rentabilidad de unos pocos en perjuicio de muchos y sin tener un horizonte de los efectos ambientales que perjudican el ambiente, en particular a los sectores pobres de nuestra población, a la calidad de vida de las comunidades en general y al desarrollo futuro de la Argentina.

6 – Conclusiones

Las AP constituyen el principal instrumento para la conservación *in situ* de la naturaleza (CBD 1992). Desde el modelo de conservación más restrictivo en sus orígenes en los PN de los Estados Unidos a modelos más participativos, estos espacios son también destinados para el uso turístico y la recreación. Por consiguiente, se necesitan recursos económicos para su gestión, para que exista capacidad de manejo y protección de la biodiversidad. A nivel internacional se reconoce que los ingresos provenientes del turismo son una importante fuente para mejorar las oportunidades de recaudación de fondos. Los orígenes y la historia de la APN no es ajena a esta situación, donde las estrategias gubernamentales de conservación reflejan un tipo de relación hombre-naturaleza que conviven con modelos preservacionista, participativo y hasta neoliberal (Vaccaro, 2012; Durand, 2014) y que permitieron desde un principio la actividad turística con fines contemplativos de las bellezas escénicas.

Desde que comienza la gestión en estudio se observa una sucesión de acciones y medidas vinculadas con el impulso y la promoción de la actividad turística en los PN a nivel nacional e internacional. Esto se confirma con las propuestas presentadas por el partido político que gana la Presidencia -antes de las elecciones en el año 2015-, donde plasman distintos objetivos en una propuesta de plan nacional de valorización de PN. En ese documento se identifican líneas de acción relacionadas con el impulso del turismo en las AP para aumentar la cantidad de visitantes, sobre todo las que están menos desarrolladas, con el consiguiente aumento de la actividad económica en el organismo y en las regiones relegadas del país. Asimismo, plantea el aumento en la superficie protegida con la creación de nuevas unidades de conservación en aquellas ecorregiones y provincias que están poco o nada representadas según los lineamientos de gestión internos y las recomendaciones internacionales. Todo bajo el contexto de una visión orientada al crecimiento en el número de PN, diversificar las fuentes de financiamiento e incrementar los ingresos por derechos de acceso, la inversión pública y privada en infraestructura y planta turística, entre otros.

En el período de estudio, en el ámbito de la APN, la principal estrategia identificada y de la cual se desprende una multitud de medidas vinculadas con el turismo es la aprobación de la nueva estructura en el organismo que da origen a una nueva jerarquización de la DNUP con funciones y tareas orientadas hacia un mayor desarrollo del turismo en las áreas protegidas. Esta jerarquización también implica la delegación de facultades de mayor complejidad y el manejo de su propio presupuesto. Esta autonomía se verifica en la

cantidad de actos administrativos relacionados con diversas medidas en la materia y las sucesivas estrategias focalizadas en lograr un aumento en la recaudación de fondos (Anexo 2). Este rol del turismo no se da desde los inicios de la APN cuando se encarga de las políticas turísticas a nivel nacional, además de gestionar aquellas vinculadas con la conservación. Asimismo, estas medidas están acompañadas por un factor clave que es la tendencia en aumento en la cantidad de visitantes nacionales y extranjeros en los PN predominando siempre por un alto porcentaje (promedio del 70%) el segmento de turistas nacionales. De todas maneras, cabe destacar que durante este período el número de extranjeros creció un 47% y el nacional (19,5%). Situación que está relacionada con la importancia del financiamiento de las áreas protegidas. Este incremento en la visitación es acompañado por un aumento en la principal fuente de recaudación propia, que es la venta de boletos de acceso en las AP, donde se registra un incremento en pesos del 267% pero que al convertirlo en dólares se traduce en un 11,5% por la situación inflacionaria del país. Lo mismo sucede cuando se analiza la recaudación en términos generales donde se vislumbra un salto en los ingresos en pesos de un 257% pero en dólares es de solo un 8%. Es decir que, si se tiene en cuenta el crecimiento en la cantidad de visitantes, los aumentos en las tarifas que administra la APN y la diversificación de medidas implementadas para promocionar las AP y recaudar más durante la gestión se traduce en un aumento considerable en ingresos en pesos, pero no así en dólares. Se sigue dependiendo en gran medida de los créditos que le otorga el Tesoro Nacional al organismo, con un promedio anual del 66% en los últimos ocho años y del 70% entre los años 2016-2019. Al analizar en este estudio los presupuestos vigentes del organismo y la planificación de los gastos en los parques nacionales, en particular, en conservación y turismo se corrobora que la principal fuente de financiamiento es el Tesoro Nacional y, en segundo lugar, los recursos propios que genera través de la actividad turística, principalmente por la venta de los derechos de acceso a las once (11) áreas protegidas. Esto confirma lo que manifiestan Flores y Bovarnich (2016) que el financiamiento público en las áreas protegidas de América Latina representa más del 50% del presupuesto total.

Es importante mencionar que la gestión también se destacó por una disociación significativa entre determinadas políticas. Por un lado, el Programa de Oportunidades Naturales para atraer a inversionistas extranjeros y querer implementar un turismo de elite en las áreas protegidas. Por el otro, la creación de nuevas AP, la ampliación de otras y la aprobación de más de veinte planes de gestión en los diferentes PN. No supieron ver o entender la misión de un AP, su importancia como polo de desarrollo local y la

participación de las comunidades próximas a las mismas bajo un modelo de conservación participativa. No es menor el detalle de que uno de los principales objetivos es gestionar el turismo como un medio de contribución a la economía y por ende a la conservación, pero este tipo de gestión deja a poblaciones locales sin acceder a los proyectos que pretenden desarrollar en las AP.

El programa fue criticado desde diversos sectores y, sobre todo, porque el llamado a licitación subraya el interés por atraer turistas de alto poder adquisitivo. Por lo tanto, su continuidad se vio interrumpida a pesar de la promoción, el impulso y del enorme esfuerzo que le dedicó la gestión a la formulación de este tipo de política que no logró ningún resultado y, sobre todo, un rechazo enorme de la sociedad. La APN, como “EL” organismo nacional que tiene a cargo la conservación del territorio de un país y por ende su biodiversidad se focaliza más durante ese período en desarrollar estrategias de recaudación a través del turismo sin trabajar correctamente en los fundamentos, pero, sobre todo, sin contemplar la articulación con las comunidades cercanas a las AP. Este tipo de acciones son observadas y comentadas en las entrevistas realizadas a los agentes de casa central como del interior del país, donde coinciden en reconocer una marcada tendencia e interés de la gestión en impulsar la actividad turística, y que hasta logran desarrollar las redes sociales para posicionarlo en el mercado turístico, pero con una baja ejecución del presupuesto destinado a mejorar obras de infraestructura turística. Asimismo, observan que la escasa inversión en infraestructura desfinancia al sector turístico. Con pocas mejoras para valorizar con servicios a los atractivos turísticos naturales y culturales más movilizados. Incluso el entrevistado de la ONG internacional reconoce la importancia del rol del turismo en las AP, pero sin olvidar los objetivos primarios por las que son creadas que es la conservación. Por otro lado, destacan decisiones positivas que aportan a la APN y por ende a la sociedad y futuras generaciones vinculadas con la conservación como la creación de nuevas áreas protegidas (Anexo 9), de reservas silvestres (Anexo 10) y la aprobación histórica de más de veinte planes de gestión (Anexo 2).

En relación con lo expuesto, se observa que varias medidas implementadas son novedosas y de un aporte significativo a la política turística y de conservación durante la gestión en estudio siendo que gran parte de ellas se sostienen aún en la gestión actual. A raíz de esta situación planteada, se llega a la conclusión que las lógicas que responden a diferentes principios, la económica y la conservacionista, en función de que cada una de ellas implementa una concepción y objetivos diferentes respecto a los usos y actividades que sí se pueden llevar a cabo en las AP. Particularmente, el turismo que es una fuente de

ganancias en la medida en que permite la acumulación de capital mediante formas “ambientalmente amigables”.

Si se le quiere dar una atribución al modelo de gestión en estudio se relaciona con un modelo de conservación neoliberal en algunos aspectos, ya que sostiene estrategias destinadas a proteger la biodiversidad relacionadas con la monetización y comercialización de la naturaleza que ocupan un lugar privilegiado en la actual fase de desarrollo capitalista. Los aportes que deja la gestión según este modelo varían desde la modernización e implementación de tecnologías para la gestión por resultados en el organismo, hasta la donación de dinero on line por parte de privados, pasando por una diversidad de estrategias y acciones turísticas orientadas al sector privado; proyectos que afectan de manera desigual a las poblaciones locales, pero al mismo tiempo, se destacan aquellas conservacionistas como la cantidad de planes de gestión aprobados sin precedentes en el organismo. No es menor el detalle de que uno de los principales objetivos es gestionar el turismo como un medio de contribución a la economía y por ende a la conservación, pero este tipo de conservación dejó a poblaciones locales sin acceder a los proyectos que pretendían desarrollar en las AP ya que estaban destinados a un segmento de élite de la sociedad.

A fin de dar cuenta de los puntos centrales según los resultados que arroja la presente investigación, se verifica que la hipótesis planteada responde a que la adopción e implementación de decisiones políticas en la materia tienen una finalidad clara que es aumentar la recaudación, es decir, los ingresos propios de la APN, pero sin ser acompañadas por un crecimiento exponencial en la recaudación, esto se explica por la situación inflacionaria que experimenta la Argentina. La mayoría de las medidas adoptadas siguen vigentes excepto la propuesta del desarrollo de los proyectos en el marco del Programa de Oportunidades Naturales.

Por último, la creación de nuevas AP es un gran aporte para el país por todos los servicios ecosistémicos que derivan de estas, pero sin financiamiento y operación adecuados, no asegura beneficios para la biodiversidad y las comunidades humanas locales (Martin, 2022).

7 - Reflexiones Finales

Este tipo de intervenciones demuestra que según la gestión que lidere la APN se toman diferentes decisiones en materia turística que impactan rápidamente en el organismo y por ende en la sociedad. Algunos aportes son positivos y perduran a lo largo de las gestiones, pero, otros dejan experiencias negativas sobre todo si se descuida la participación de las poblaciones próximas a los parques nacionales. Las AP son laboratorios perfectos para diseñar nuevas formas de conservación de la naturaleza al mismo tiempo que promueven beneficios sociales y económicos. Si bien se toman acciones importantes en cuanto a medidas ambientales se observa que la gestión tiene la intención de que la sostenibilidad financiera de los sistemas de AP se apoyara en su propia captura de recursos.

La APN debe desarrollar capacidades que fortalezcan el manejo, gobernanza, efectividad y sostenibilidad financiera para las áreas protegidas con el fin de encontrar e implementar formas innovadoras que involucren a todos los actores. De maneta la que establezca alianzas articulando con las comunidades indígenas y locales, sociedad civil, sector privado, organismos de otras jurisdicciones, etc. y así lograr resultados basados en la integración y participación. Por último, la recaudación debe estar vinculada a proyectos de bajo impacto ambiental, que permitan generar recursos económicos para la conservación del medioambiente local asociado a las AP, mediante la planificación a largo plazo y con el concepto de gestión adaptativa.

8-Anexos

Anexo 1

Tipo de Cambio Vendedor BNA

2009		2010		2011	
PERÍODO	Giro BNA t/vend.	PERÍODO	Giro BNA t/vend.	PERÍODO	Giro BNA t/vend.
Enero	3,488	Enero	3,835	Enero	4,008
Febrero	3,567	Febrero	3,859	Febrero	4,03
Marzo	3,72	Marzo	3,878	Marzo	4,054
Abril	3,714	Abril	3,888	Abril	4,08
Mayo	3,749	Mayo	3,929	Mayo	4,09
Junio	3,797	Junio	3,931	Junio	4,11
Julio	3,83	Julio	3,94	Julio	4,145
Agosto	3,851	Agosto	3,95	Agosto	4,2
Setiembre	3,843	Setiembre	3,96	Setiembre	4,205
Octubre	3,819	Octubre	3,957	Octubre	4,236
Noviembre	3,811	Noviembre	3,988	Noviembre	4,281
Diciembre	3,8	Diciembre	3,976	Diciembre	4,304
PROMEDIO	3,75	PROMEDIO	3,92	PROMEDIO	4,15

2012		2013		2014	
Período	Giro BNA t/vend.	Período	Giro BNA t/v end.	Período	Giro BNA t/v end.
Enero	4,337	Enero	4,978	Enero	8,01
Febrero	4,357	Febrero	5,046	Febrero	7,874
Marzo	4,379	Marzo	5,122	Marzo	8,002
Abril	4,417	Abril	5,187	Abril	8,002
Mayo	4,471	Mayo	5,284	Mayo	8,08
Junio	4,527	Junio	5,388	Junio	8,133
Julio	4,585	Julio	5,505	Julio	8,213
Agosto	4,638	Agosto	5,672	Agosto	8,401
Setiembre	4,697	Setiembre	5,79	Setiembre	8,43
Octubre	4,766	Octubre	5,912	Octubre	8,495
Noviembre	4,831	Noviembre	6,141	Noviembre	8,524
Diciembre	4,918	Diciembre	6,521	Diciembre	8,551
PROMEDIO	4,58	PROMEDIO	5,55	PROMEDIO	8,23

2015

Período	Giro BNA t/vend.
Enero	8,644
Febrero	8,726
Marzo	8,822
Abril	8,907
Mayo	8,992
Junio	9,088
Julio	9,19
Agosto	9,296
Setiembre	9,422
Octubre	9,546
Noviembre	9,688
Diciembre	13,04
PROMEDIO	9,45

2016

Período	Giro BNA t/vend.
Enero	13,96
Febrero	15,8
Marzo	14,7
Abril	14,25
Mayo	13,991
Junio	15,4
Julio	15,01
Agosto	14,93
Setiembre	15,31
Octubre	15,15
Noviembre	15,868
Diciembre	15,89
PROMEDIO	15,02

2017

Período	Giro BNA t/vend.
Enero	15,897
Febrero	15,48
Marzo	15,39
Abril	15,4
Mayo	16,1
Junio	16,63
Julio	17,64
Agosto	17,31
Setiembre	17,31
Octubre	17,655
Noviembre	17,305
Diciembre	18,649
PROMEDIO	16,73

2018

Período	Giro BNA t/vend.
Enero	19,65
Febrero	20,11
Marzo	20,149
Abril	20,54
Mayo	24,96
Junio	28,85
Julio	27,41
Agosto	36,85
Setiembre	41,25
Octubre	35,95
Noviembre	38,46
Diciembre	37,7
PROMEDIO	29,32

2019

Período	Giro BNA t/vend.
Enero	37,35
Febrero	39,15
Marzo	43,35
Abril	45,97
Mayo	44,76
Junio	42,463
Julio	43,88
Agosto	59,51
Setiembre	57,59
Octubre	59,67
Noviembre	59,94
Diciembre	59,89
PROMEDIO	49,46

2020

Período	Giro BNA t/vend.
Enero	60,35
Febrero	62,21
Marzo	64,469
Abril	66,84
Mayo	68,54
Junio	70,46
Julio	72,32
Agosto	74,18
Setiembre	76,18
Octubre	78,32
Noviembre	81,31
Diciembre	84,15
PROMEDIO	71,61

Resumen	
Año	TC Promedio
2009	3,75
2010	3,92
2011	4,15
2012	4,58
2013	5,55
2014	8,23
2015	9,45
2016	15,02
2017	16,73
2018	29,32
2019	49,46
2020	71,61
2021	95,81

Fuente: www.errepar.com

Anexo 2

Descripción de Actos Administrativos Aprobados en la APN Vinculados con Turismo y Conservación: Período 2016-2019

Tipo	Facultad	Nº	Año	Descripción	Vinculación directa estrategia turística	Vinculación directa estrategia conservación
Resolución	Directorio	20	2016	Aprueba Plan de Gestión RN Otamendi		x
Resolución	Directorio	90	2016	Aprueba Plan de Uso público PN Mburucuyá	x	
Resolución	Directorio	203	2016	Aprueba Reglamento de Impacto Ambiental	x	x
Resolución	Directorio	211	2016	Aprueba Plan de Gestión PN Campo de los Alisos		x
Resolución	Directorio	385	2016	Aprueba valores derechos de acceso PN Argentina	x	
Resolución	Directorio	530	2017	Aprueba Plan de Gestión PN Río Pilcomayo		x
Resolución	Directorio	490	2017	Aprueba Política de Educación Ambiental de la APN	x	x
Resolución	Directorio	476	2017	Aprueba Plan de Gestión PN Laguna Blanca		x
Resolución	Directorio	466	2017	Aprueba Plan de Gestión PN Quebrada del Condorito		x
Resolución	Directorio	412	2017	Aprueba Plan de Gestión PN Baritú y Reserva Nacional El Nogalar		x
Resolución	Directorio	123	2017	Aprueba Tarifario Institucional (Deja sin efecto 311/2015)	x	
Resolución	Directorio	284	2017	Aprueba Tarifario Institucional (Modifica unidad de facturación)	x	
Resolución	Directorio	223	2017	Aprueba Reglamento para el otorgamiento de permisos turísticos transitorios	x	
Resolución	Directorio	235	2017	Aprueba Plan de Gestión PN Perito Moreno		x
Resolución	Directorio	118	2018	Aprueba valores derechos de acceso PN Argentina	x	

Tipo	Facultad	N°	Año	Descripción	Vinculación directa estrategia turística	Vinculación directa estrategia conservación
Resolución	Directorio	237	2018	Aprueba Tarifario Institucional (deroga 123/2017 y 284/2017)	x	
Resolución	Directorio	383	2018	Aprueba Tarifario Institucional (rectifica 237/2018 valores en letras)	x	
Resolución	Directorio	440	2018	Contratación directa firma ETERMAX S.A para asesoramiento y divulgación de un canal propio para la ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES dentro de la aplicación móvil “Reinos Preguntados”, juego de preguntas y respuestas enfocadas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas	x	
Resolución	Directorio	647	2018	Aprueba Plan de Gestión PN Bosques Petrificados de Jaramillo		x
Resolución	Directorio	533	2018	Aprueba valores derechos de acceso PN Argentina	x	
Resolución	Directorio	602	2018	Rectifica art. 2 Res.HD 533/18 y Aprueba valores derechos de acceso PN Argentina	x	
Resolución	Presidente de la APN	15	2018	Autoriza al vocal Pablo Galli asistir al <i>World Travel Market</i> en Londres	x	
Resolución	Directorio	539	2018	Aprueba Plan de Gestión PN El Rey		x
Resolución	Directorio	538	2018	Aprueba Plan de Gestión Reserva natural Formosa		x
Resolución	Directorio	532	2018	Aprueba Tarifario Institucional (deroga 237/18 y 383/18)	x	
Resolución	Directorio	499	2018	Aprueba Plan de manejo y conservación Parque Nacional Marino Costero Austral		x
Resolución	Directorio	476	2018	Lineamientos estratégicos de la APN	x	x
Resolución	Directorio	376	2018	Delega facultades DNUP/DNC/DNI/DNO/DGRH/DGA	x	x
					x	x

Tipo	Facultad	N°	Año	Descripción	Vinculación directa estrategia turística	Vinculación directa estrategia conservación
Decreto	Presidente Nación	368	2019	Asignar a la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Secretaría General de la Presidencia Nación o al órgano que en el futuro la reemplace, las competencias que surgen del artículo 6° de la Ley de Parques Nacionales 22.351 y sus modificatorias.	x	x
Resolución	Directorio	164	2019	Reglamento para la Instalación, Construcción y Uso de Muelles y Embarcaderos Deportivos en los Espejos de Agua Ubicados en Jurisdicción de la APN	x	
Disposición	DGCA	18	2019	Aprueba venta web online derechos de acceso en las AP	x	
Decreto	Presidente Nación	95	2019	Reconoce obras en diferentes PN	x	x
Resolución	Directorio	31	2019	Aprueba Plan de Gestión PN Nahuel Huapi		x
Resolución	Directorio	71	2019	Aprueba Plan de Gestión Monumento Natural Laguna de los Pozuelos		x
Resolución	Directorio	72	2019	Aprueba Plan de Gestión PN Chaco		x
Resolución	Directorio	113	2019	Aprueba reglamento de guías de las AP nacionales	x	
Resolución	Directorio	136	2019	Aprueba valores derechos de acceso PN Argentina	x	
Resolución	Directorio	142	2019	Bonificación adicional y acumulable del CINCUENTA POR CIENTO (50%) a los valores de las categorías de Derechos de Acceso de Residentes Nacionales (mayores y niños), Provinciales, Estudiantes y Jubilados de los Parques Nacionales	x	
Resolución	Directorio	167	2019	Delega funciones al director de la DNUP	x	

Tipo	Facultad	N°	Año	Descripción	Vinculación directa estrategia turística	Vinculación directa estrategia conservación
Resolución	Directorio	218	2019	Aprueba Plan de Uso Público PN Quebrada del Condorito	x	
Resolución	Directorio	173	2019	Aprueba Tarifario Institucional, modificación art. 18.1 Derechos instalaciones portuarias	x	
Resolución	Directorio	272	2019	Aprueba Plan de Gestión PN Talampaya		x
Resolución	Directorio	298	2019	Aprueba Plan de Gestión PN Copo		x
Resolución	Directorio	308	2019	Aprueba Tarifario Institucional (deroga 532/18 y 173/19)	x	
Resolución	Directorio	326	2019	Aprueba Plan de Gestión PN Lago Puelo		x
Resolución	Directorio	408	2019	Aprueba Plan de Gestión PN Pre-Delta		x
Resolución	Directorio	532	2019	Reglamento para el otorgamiento de licencias de uso de la marca por parte de terceros	x	
Resolución	Directorio	543	2019	Aprueba Plan de Gestión PN Los Glaciares		x
Resolución	Directorio	592	2019	Aprueba Plan de Gestión PN Mburucuyá		x
Resolución	Directorio	594	2019	Aprueba Plan de Gestión PN Los Alerces		x
Disposición	DNUP	11	2019	Aprueba, en el marco del año del 115 aniversario de la APN, bonificación adicional y acumulable del (50%) a los valores de las categorías de derechos de acceso de residentes nacionales, provinciales y estudiantes en cobro de derecho de acceso	x	
Circular	DNUP		2019	Guía referencial de cartelería de idioma extranjero	x	

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de los actos administrativos de la APN.

Anexo 3*Recaudación en la APN (Fuente Propia) Expresado en Pesos: período 2009-2020*

Año	Prestaciones turísticas (I) (A)		Derechos de acceso (II) (B)		Eventos especiales/act. fílmicas (III) (C)		Caza y estampillas pesca (D)		Otros (IV) (E)		Total recaudado en la APN (F) (A+B+C+D+E=F)
	Recaudado	% recaudado	Recaudado	% recaudado	Recaudado	% recaudado	Recaudado	% recaudado	Recaudado	% recaudado	
	(A/F)	(B/F)	(C/F)	(D/F)	(E/F)						
2009	6.730.810	16,9	30.405.959	76,4	480.488	1,2	593.857	1,5	1.565.502	4,0	39.776.616
2010	13.793.080	23,6	40.149.322	68,7	403.625	0,7	703.080	1,2	3.392.185	5,8	58.441.293
2011	12.147.746	17,1	53.470.547	75,6	315.992	0,4	555.843	0,7	4.218.267	5,9	70.708.395
2012	14.124.483	18,9	55.915.973	74,9	392.718	0,5	715.837	0,9	3.419.143	4,5	74.568.154
2013	20.430.915	21,0	72.605.939	74,9	881.254	0,9	809.995	0,8	2.172.799	2,2	96.900.902
2014	33.894.097	23,4	102.371.410	70,9	2.566.900	1,7	1.514.186	3,2	3.942.600	2,7	144.289.193
2015	50.778.487	22,9	158.409.440	71,5	983.347	0,4	1.678.667	0,7	9.497.327	4,2	221.347.269
2016	71.777.505	26,3	188.183.039	69,0	2.588.906	0,9	1.787.830	0,6	8.023.301	2,9	272.360.582
2017	95.925.969	22,9	276.648.034	66,2	2.309.505	0,5	2.356.126	0,5	40.188.839	9,6	416.156.444
2018	126.165.184	22,0	397.947.109	69,5	3.831.229	0,6	3.831.229	0,6	40.264.596	7,0	623.262.201
2019	225.933.199	23,1	691.283.987	70,9	4.563.816	0,4	6.555.897	0,6	45.912.481	4,7	974.249.380
2020	139.749.647	31,1	282.584.123	62,9	808.030	0,1	3.972.609	0,8	21.724.880	4,8	448.839.290

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos del RENARI-APN

(I) Permissionarios, concesiones, guías y fotógrafos, incluye intereses que están vinculados con las prestaciones turísticas en general.

(II) Boletos de acceso de visitantes y vehículos.

(III) Eventos temporales que requieren autorización para prácticas deportivas, sociales, etc. y actividades fílmicas como documentales, publicidad, etc.

(IV) Multas, tasas, permisos de pastaje, etc.

Anexo 4

Evolución Valores de los Derechos de Acceso Según Categorías en los PN: Período 2009 - 2020 (En \$)

Parques Nacionales	Categorías y valores de acceso				
	Mayores 16 años extranjeros (tarifa general)	Turismo Nacional con descuento	Residentes provinciales	Estudiantes univers./secundarios	Mercosur
2009 (Res. HD 133/2008)					
El Palmar, Talampaya, Quijadas	25	8	4	4	
Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	30	8	4	4	
Puelo	10	4	1.50	1.50	
Tierra del fuego	50	10	4	4	
Los Glaciares	60	20	6	6	
2010 (Res. PD 11/2009)					
El Palmar, Talampaya, Pilcomayo, Quijadas	30	10	5	5	
Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	40	10	5	5	
Puelo	12	5	2	2	
Tierra del fuego	65	15	5	5	
Los Glaciares	75	25	8	8	
2011 (Res. HD 22 y 37/2010 para T. del F)					
El Palmar, Talampaya, Pilcomayo, Quijadas	40	20	10	10	
Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	50	20	10	10	
Puelo	20	10	5	5	
Tierra del fuego	85	25	10	10	60
Los Glaciares	100	40	15	15	70
2013 (Res. HD 178/2012)					
El Palmar, Talampaya, Quijadas	50	25	15	15	
Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	65	25	15	15	
Puelo	25	15	7	7	
Tierra del fuego	110	30	15	15	80
Los Glaciares	130	50	20	20	90
2014 (Res. HD 276/2013)					
El Palmar, Talampaya, Quijadas, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	80	35	20	20	

Parques Nacionales	Categorías y valores de acceso				
	Mayores 16 años extranjeros (tarifa general)	Turismo Nacional con descuento	Residentes provinciales	Estudiantes univers./secundarios	Mercosur
Puelo	50	25	15	15	
Tierra del fuego	140	40	20	20	100
Los Glaciares	215	80	30	30	150
2015 (Res. HD 382/2014)					
El Palmar, Talampaya, Quijadas, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin, Puelo	120	70	30	30	100
Tierra del fuego	170	70	30	30	100
Los Glaciares	260	160	30	30	200
2016 (Res. HD 310/2015)					
El Palmar, Talampaya, Quijadas, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin, Puelo	150	90	40	40	130
Tierra del fuego	210	90	40	40	130
Los Glaciares	330	200	40	40	250
2017 (Res. HD 385/2016)					
					Niños 6-12 años
El Palmar, Talampaya, Quijadas, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin, Puelo	250	120	50	50	60
Tierra del fuego	350	120	50	50	60
Los Glaciares	500	260	50	50	130
2018 (Res. HD 118/2018)					
El Palmar, Talampaya, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	300	140	60	60	70
Quijadas, Puelo	280	120	50	50	60
Tierra del fuego	420	140	60	60	70
Los Glaciares	600	310	60	60	150
2018 (Res. HD 533 y 602/2018)					
El Palmar, Talampaya, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	350	160	70	70	80
Quijadas, Puelo	320	140	60	60	70
Tierra del fuego	490	160	70	70	80
Los Glaciares	700	360	70	70	170

Categorías y valores de acceso					
Parques Nacionales	Mayores 16 años extranjeros (tarifa general)	Turismo Nacional con descuento	Residentes provinciales	Estudiantes univers./secundarios	Mercosur
2019 (Res. HD 136/2019)					
El Palmar, Talampaya, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	400	180	80	80	90
Quijadas, Puelo	360	160	70	70	80
Tierra del fuego	560	180	80	80	90
Los Glaciares	800	410	80	80	200
2020 (Res. HD 200/2020)					
El Palmar, Talampaya, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	1.300	230	100	110	120
Quijadas, Puelo	800	210	80	110	110
Tierra del fuego	1.500	230	100	110	120
Los Glaciares	1.800	530	100	110	260

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de los actos administrativos de la APN.

Anexo 5

*Evolución Valores de los Derechos de Acceso Según Categorías en los PN: Período 2009 - 2020**

Parques Nacionales	Categorías y valores de acceso				
	Mayores 16 años extranjeros (tarifa general)	Turismo Nacional con descuento	Residentes provinciales	Estudiantes univers./secundarios	Mercosur
2009 (Res. HD 133/2008)					
El Palmar, Talampaya, Quijadas	6,67	2,13	1,07	1,07	
Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	8,00	2,13	1,07	1,07	
Puelo	2,67	1,07	0,40	0,40	
Tierra del fuego	13,34	2,67	1,07	1,07	
Los Glaciares	16,00	5,33	1,60	1,60	
2010 (Res. PD 11/2009)					
El Palmar, Talampaya, Pilcomayo, Quijadas	7,64	2,55	1,27	1,27	
Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	10,19	2,55	1,27	1,27	
Puelo	3,06	1,27	0,51	0,51	
Tierra del fuego	16,56	3,82	1,27	1,27	
Los Glaciares	19,11	6,37	2,04	2,04	
2011 (Res. HD 22 y 37/2010 para T. del F)					
El Palmar, Talampaya, Pilcomayo, Quijadas	9,65	4,82	2,41	2,41	
Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	12,06	4,82	2,41	2,41	
Puelo	4,82	2,41	1,21	1,21	
Tierra del fuego	20,51	6,03	2,41	2,41	14,47
Los Glaciares	24,12	9,65	3,62	3,62	16,89
2013 (Res. HD 178/2012)					
El Palmar, Talampaya, Quijadas	9,02	4,51	2,70	2,70	
Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	11,72	4,51	2,70	2,70	
Puelo	4,51	2,70	1,26	1,26	
Tierra del fuego	19,84	5,41	2,70	2,70	14,43

Parques Nacionales	Categorías y valores de acceso				
	Mayores 16 años extranjeros (tarifa general)	Turismo Nacional con descuento	Residentes provinciales	Estudiantes univers./secundarios	Mercosur
Los Glaciares	23,44	9,02	3,61	3,61	16,23
2014 (Res. HD 276/2013)					
El Palmar, Talampaya, Quijadas, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	9,72	4,25	2,43	2,43	
Puelo	6,08	3,04	1,82	1,82	
Tierra del fuego	17,02	4,86	2,43	2,43	12,16
Los Glaciares	26,14	9,72	3,65	3,65	18,23
2015 (Res. HD 382/2014)					
El Palmar, Talampaya, Quijadas, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin, Puelo	12,70	7,41	3,18	3,18	10,59
Tierra del fuego	18,00	7,41	3,18	3,18	10,59
Los Glaciares	27,52	16,94	3,18	3,18	21,17
2016 (Res. HD 310/2015)					
El Palmar, Talampaya, Quijadas, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin, Puelo	9,99	5,99	2,66	2,66	8,65
Tierra del fuego	13,98	5,99	2,66	2,66	8,65
Los Glaciares	21,97	13,31	2,66	2,66	16,64
2017 (Res. HD 385/2016)					
					Niños 6- 12 años
El Palmar, Talampaya, Quijadas, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin, Puelo	14,94	7,17	2,99	2,99	3,59
Tierra del fuego	20,92	7,17	2,99	2,99	3,59
Los Glaciares	29,89	15,54	2,99	2,99	7,77
2018 (Res. HD 118/2018)					
El Palmar, Talampaya, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	10,23	4,77	2,05	2,05	2,39
Quijadas, Puelo	9,55	4,09	1,71	1,71	2,05

Parques Nacionales	Categorías y valores de acceso				
	Mayores 16 años extranjeros (tarifa general)	Turismo Nacional con descuento	Residentes provinciales	Estudiantes univers./secundarios	Mercosur
Tierra del fuego	14,32	4,77	2,05	2,05	2,39
Los Glaciares	20,46	10,57	2,05	2,05	5,12
2018 (Res. HD 533 y 602/2018)					
El Palmar, Talampaya, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	11,94	5,46	2,39	2,39	2,73
Quijadas, Puelo	10,91	4,77	2,05	2,05	2,39
Tierra del fuego	16,71	5,46	2,39	2,39	2,73
Los Glaciares	23,87	12,28	2,39	2,39	5,80
2019 (Res. HD 136/2019)					
El Palmar, Talampaya, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	8,09	3,64	1,62	1,62	1,82
Quijadas, Puelo	7,28	3,23	1,42	1,42	1,62
Tierra del fuego	11,32	3,64	1,62	1,62	1,82
Los Glaciares	16,17	8,29	1,62	1,62	4,04
2020 (Res. HD 200/2020)					
El Palmar, Talampaya, Arrayanes, Nahuel Huapi, Alerces, Lanin	18,15	3,21	1,40	1,54	1,68
Quijadas, Puelo	11,17	2,93	1,12	1,54	1,54
Tierra del fuego	20,95	3,21	1,40	1,54	1,68
Los Glaciares	25,14	7,40	1,40	1,54	3,63

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de los actos administrativos de la APN.

* Se utilizó el tipo de cambio promedio anual vendedor del BNA

Anexo 6

Evolución de Valores de los Derechos de Acceso Según Categorías en el PN Iguazú: período 2009 - 2020 (en \$)

Categorías	2009 (Res.HD 133/2008)	2010 (Res.PD 11/2009)	2011 (Res.HD 22/2010)	2012 (Res.11/2012)	2013 (Res.HD 179/2013)	2014 (Res.HD 49/2014)	2015 (Res.382/2014)	2016 (Res.PD 310/2015)	2017 (Res.385/2016)	2018 (Res.118, 533 y 602 rectifica 533/18)	2019 (Res.HD 136/2019)	2020 (Res.HD 200/2020)	
Mayores 12 años/Residentes nac.	20	25	40	50	65	80	160	200	260	310	360	410	530
6 a 12 años misioneros	4	5	10	15	20	25	25	30	50	60	70	80	100
6 a 12 años nacionales	7	10	20	25	30	40	40	50	80	100	110	130	300
6 a 12 años Mercosur	15	25	40	50	65	80	50	60	100	120	140	160	470
6 a 12 años Gral.	30	45	70	90	115	150	65	80	130	150	180	200	500
Jubilados misioneros	4	5	10	15	20	25	30	40	50	60	70	80	0
Residentes misioneros	7	10	15	20	25	30	30	40	50	60	70	80	100
Jubilados y pensionados nac.	7	10	15	20	25	30	30	40	50	60	70	80	0
Mercosur	30	45	70	90	115	150	200	250	400	480	560	640	1.200
Otros extranjeros	60	85	100	130	170	215	260	330	500	600	700	800	2.000
Estudiantes uni/terc.													110

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de los actos administrativos de la APN.

Anexo 7

Evolución Valores de los Derechos de Acceso Según Categorías en el PN Iguazú: período 2009 – 2020 (en U\$D)*

Categorías	2009 (Res.HD 133/2008)	2010 (Res.PD 11/2009)	2011 (Res.HD 22/2010)	2012 (Res.11/2012)	2013 (Res.HD 179/2013)	2014 (Res.HD 49/2014)	2015 (Res.382/2014)	2016 (Res.PD 310/2015)	2017 (Res.385/2016)	2018 (Res.118, 533 y 602 rectifica 533/18)	2019 (Res.HD 136/2019)	2020 (Res.HD 200/2020)	
Mayores 12 años/Residentes nac.	5	6	10	11	12	10	17	13	16	11	12	8	7
6 a 12 años misioneros	1	1	2	3	4	3	3	2	3	2	2	2	1
6 a 12 años nacionales	2	3	5	5	5	5	4	3	5	3	4	3	4
6 a 12 años Mercosur	4	6	10	11	12	10	5	4	6	4	5	3	7
6 a 12 años Gral.	8	11	17	20	21	18	7	5	8	5	6	4	7
Jubilados misioneros	1	1	2	3	4	3	3	3	3	2	2	2	0
Residentes misioneros	2	3	4	4	5	4	3	3	3	2	2	2	1
Jubilados y pensionados nac.	2	3	4	4	5	4	3	3	3	2	2	2	0
Mercosur	8	11	17	20	21	18	21	17	24	16	19	13	17
Otros extranjeros	16	22	24	28	31	26	28	22	30	20	24	16	28
Estudiantes uni/terc.													2

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de los actos administrativos de la APN.

* Se utilizó el tipo de cambio promedio anual vendedor del BNA.

Anexo 8

Entrevistas

Agentes de la APN

Con respecto a la gestión 2016-2019 en la APN

- 1) ¿Cómo evaluaría la situación presupuestaria en la gestión 2016-2019?
- 2) En ese período, ¿en qué año considera que estuvo mejor desarrollado o planteado el presupuesto en la APN?
- 3) ¿Notó que se sacrificó /condicionó el presupuesto a los objetivos de conservación del organismo en pos de aumentar la recaudación?
- 4) ¿Dónde hubiese aumentado partida presupuestaria en la gestión 2016-2019?
- 5) ¿Qué estrategias o medidas vinculadas con el turismo identificó?
- 6) ¿Piensa que esas estrategias fueron efectivas para mejorar el posicionamiento de los parques en los visitantes y así recaudar más?
- 7) ¿Cómo consideró que fueron implementadas las políticas en materia de turismo?
- 8) Sabemos que los ingresos relacionados con el turismo contribuyen a la financiación de las áreas protegidas, ¿Como tomó los sucesivos aumentos en las tarifas vinculadas con el turismo en la gestión anterior?

9) Con respecto al Programa de Oportunidades Naturales:

- ¿A qué sector/es considera que estaba dirigida esa convocatoria?
- ¿Considera que las actividades y servicios que conformaban el Programa atravesaron las instancias técnicas?
- ¿A qué visitantes estaban dirigidas esas convocatorias/programas/actividades?
- ¿Tuvieron éxito? Si/No, ¿por qué?

Teniendo en cuenta su experiencia, su opinión:

- 1) ¿La APN tiene la necesidad de replantearse su financiación?, ¿Por qué?
- 2) ¿Considera que el turismo es la actividad económica principal de la APN? Si/ No, ¿por qué?
- 3) ¿Tiene la APN mayor capacidad para generar recursos a través del turismo? y ¿Qué estrategias se deberían tomar, desde su punto de vista, para mejorar la recaudación turística en la APN?
- 4) ¿Cuáles son, a su juicio, los principales problemas que se pueden generar con el impulso de recaudar más a costa de los aumentos de las tarifas en la APN?

Ex Agente (jubilado)

¿Podría dar una breve opinión sobre cuál fue tu experiencia/percepción sobre las políticas de conservación y turismo en la APN en el período 2016-2019?, ¿registra algunas medidas o estrategias que impulsaban de manera notoria una más que la otra? y si es así, ¿cuáles?

Agente externo

1- A nivel mundial se conoce que los ingresos relacionados con el turismo contribuyen a la financiación de las áreas protegidas, principalmente para su conservación, implementación de proyectos, equipamiento turístico, etc. ¿cuál es tu opinión?

2- En el gobierno del Presidente Macri, ¿cómo percibió a nivel nacional las políticas de conservación y las turísticas?, ¿registra algunas medidas o estrategias que impulsaban de manera notoria una más que la otra? y si es así, ¿cuáles?

Anexo 9*Creación de Áreas Protegidas: Período 2016-2018*

Área protegida	Acto administrativo	Año	Características
Parque Nacional Traslasierra	Ley 27435	2018	Oeste provincia de Córdoba con 105.000 Ha. ecorregión Chaco Seco.
Parque Nacional Aconquija	Ley 27451	2018	Tucumán, superficie aproximada de 70.000 Ha., ecorregiones Yungas y Altos Andes.
Parque Nacional Ciervo de los Pantanos	Ley 27456	2018	Integra la Reserva Natural Otamendi con 1.500 hectáreas de la Reserva Natural Río Luján.
Parque Nacional Iberá	Ley 27481	2018	Traspaso de las unidades operativas que <i>Conservation Land Trust</i> donó.
Parque Nacional Marino Yaganes	Ley 27490	2018	Destaca conexión física y biológica entre los Océanos Pacífico y Atlántico, influida por la Corriente Circumpolar Antártica.
Parque Nacional Marino Namuncurá- Banco Burdwood II	Decreto 888	2019	Área clave para el desove y cría de la sardina fueguina y peces de fondo (Nototénidos) y también para varias especies de rayas
Reserva Natural Silvestre Isla de los Estados	Decreto 929 Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.)	2016	Isla de los Estados y el archipiélago de Año Nuevo (islas Observatorio, Goffré, Zeballos y Elizalde).

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de los actos administrativos de la APN

Anexo 10

Creación de Reservas Naturales Silvestres Asociadas a PN preexistentes: Período 2016-2019

Parque Nacional	Reserva	Año	Acto Administrativo
PN Los Glaciares	Reserva Natural Silvestre Piedra del Fraile	2019	Decreto 327
PN Patagonia	Reserva Natural Silvestre La Ascensión	2019	Decreto 326
PN Patagonia	Reserva Natural Silvestre Patagonia	2018	Decreto 838
PN Perito Moreno	Reserva Natural Silvestre El Rincón	2016	Decreto 641
PN Iguazú	Reserva Natural Silvestre Alto Iguazú	2019	Decreto 537
PN Iberá	Reserva Natural Silvestre Cambyretá	2019	Decreto 517

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de los actos administrativos de la APN.

9 - Referencias Bibliográficas

- Administración de Parques Nacionales. (2001). *Plan de Gestión Institucional para Parques Nacionales*. APN Ediciones
- Arcarons Simon, R. (2010). *Planificación turística de la Administración*. Gestión pública del turismo. España: UOC.
- Barreiro, J. (1998). *Valoración de los beneficios derivados de la protección de espacios naturales: el caso del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido*. Organismo Autónomo de Parques Nacionales de España.
- Burkart, R. y del Valle Ruiz, L. (1994) *Las Áreas Naturales Protegidas del País, Datos, Historia y Evaluación*. El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas de la Argentina. Diagnóstico de su patrimonio natural y su desarrollo institucional. Buenos Aires, APN. Cap. 2, 34-67.
- Bustillo, E. (1972). *Huellas de un largo quehacer. Discursos, conferencias, artículos y publicaciones*. Ed. De Palma.
- Cansanello, P. y Yujnovsky, I. (2021). *La institucionalización de los Parques Nacionales: nacionalismo, infraestructura y turismo*. APN- CFyCAP.
- Capanegra, A. (2010). *El desarrollo turístico como estrategia política del Estado: de la política en turismo a la política argentina 1900-1975*, 14 (1). *Tiempo libre Turismo y Recreación*.
- Caruso, S. (2015). *Análisis del proceso de creación de los Parques Nacionales en Argentina*. *Geograficando*, 11 (1).
<http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geov11n01a05>
- Correa Luna, H. (1977). *La conservación de la naturaleza: Parques Nacionales Argentinos*. Ministerio de Economía de la Nación
- Crosby, A. (2018). *¿Puede el turismo salvar la naturaleza?*
[|https://www.hosteltur.com/comunidad/003172_puede-el-turismo-salvar-la-naturaleza-capital-natural-y-competitividad-turistica.html](https://www.hosteltur.com/comunidad/003172_puede-el-turismo-salvar-la-naturaleza-capital-natural-y-competitividad-turistica.html)
- De la Rosa Velásquez, M., Espinoza-Tenorio, A, Díaz Perera, M.A. et al (2017) *Development stressors are stronger than protected area management: A case of the Pantanos de Centla Biosphere Reserve*, 67, 340-351.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.06.009>.
- Diegues, A. (2000). *El surgimiento del movimiento de creación de áreas naturales protegidas en Estados Unidos y sus bases ideológicas*. *Hombre y Ambiente*, 57-59, 21-29.

- Dudley, N. (Ed.). (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. IUCN. <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2008.PAP.2.es>
- Durand, L. (2014). *¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México*. Centro Regional de Investigaciones multidisciplinares. UNAM, 29 (82), 183-223
- Eagles, P., McCool, S. y Haynes, C. (2002). *Turismo sostenible en áreas protegidas Directrices de planificación y gestión*. [Archivo PDF]
https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/styles/publication/public/book_covers/BC-PAG-008-Es.jpg
- Emerton, L., Bishop J., y Lee T. (2006). *Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options*. Technical Series No. 13. IUCN
- Encabo, M., Mastrocola, y Vazquez, M. (2013). *La Conservación de la Biodiversidad y los Servicios Turísticos*. AUGMDOMUS, 5, 33–46.
<https://revistas.unlp.edu.ar/domus/article/view/477>
- Fassio, A., Pascual, L. y Suárez, F. (2002). *Introducción a la metodología de la investigación aplicada al saber administrativo*. UBA.
- González, M. V. (2014). *Gobernanza Turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal?*, 14 (1), 9-22. Edición especial: Hospitalidade e politiccomo público en turismo.
- FAO (2010). *Manual de Capacitación sobre Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en Latinoamérica*. Programa FAO/OAPN. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural de España
- Flores, M., y Bovarnick, A. (2016). *Guía para mejorar el presupuesto y el financiamiento de los sistemas nacionales de áreas protegidas*. Lecciones aprendidas en Chile, Guatemala y Perú, PNUD.
- Foladori, G. (2002). *Avances y límites de la sustentabilidad social. Economía, Sociedad y Territorio*. 3 (12), 621-637
- Hall, M. (1998). *Tourism and Politics. Policy, Power and Place*. Chichester, John Wiley & Son.
- Ibarzábal, J. (2015). *Propuesta de plan nacional de valorización de parques nacionales. Política nacional de áreas naturales protegidas – Informe de avance para Fundación Pensar*.
- Kirkby, C., Giudice-Granados, R., Turner, B., Velarde-Andrade, L., Dueñas, J., Rivas, L., Douglas W. Yu (2010). *El triunfo del mercado del ecoturismo: una investigación*

- económica de los beneficios privados y sociales de los usos competitivos de la tierra en la Amazonía peruana.* <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0013015>
- Leung, Y., Spenceley, A., Hvenegaard, G., y Buckley, R. (eds.) (2019). *Gestión del turismo y de los visitantes en áreas protegidas: directrices para la sostenibilidad.* Serie Directrices sobre Buenas Prácticas en Áreas Protegidas No. 27, Gland. UICN.
- Magnano, S. (2006). *El turismo en los espacios naturales protegidos. Análisis de los objetos de consumo turístico y del comportamiento de los turistas en los Parques Nacionales de Liguria.* [Tesis doctoral]. Universitat de Girona.
- Martin, G. (2010). *Es posible financiar las áreas protegidas* [Archivo PDF]. <https://naturalezayrecursos.files.wordpress.com/2012/10/financiamiento-tesis-final-5-5-2011.pdf>
- Martin, G. (2022). *¿Realmente invertimos en conservar las áreas protegidas? El modelo de conservación setenta/treinta en Argentina.* Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía, (31), 104. 31-104. <https://doi.org/10.37838/unicen/est>.
- Ministerio de Turismo y Deportes. (4/12/2018). *Convocatoria para inversiones turísticas sustentables en Áreas Naturales de todo el país.* <https://www.argentina.gob.ar/noticias/convocatoria-para-inversiones-turisticas-sustentables-en-areas-naturales-de-todo-el-pais>
- Naciones Unidas (1992). *Convenio Mundial sobre Diversidad Biológica* [Archivo PDF]. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>
- Naciones Unidas (2011). *Decenio de las naciones unidas sobre biodiversidad. Viviendo en armonía con la naturaleza* [Archivo PDF]. <https://www.cbd.int/2011-2020/home> <https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheets-es-web.pdf>
- Organización Mundial del Turismo. (1 de octubre de 2020). *¿Por qué el Turismo?* OMT. <https://www.unwto.org/es/turismo>
- Organización Mundial del Turismo /UNWTO (2018a) *La contribución del turismo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica.* OMT, Madrid. DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284420018> (consultado 24/11/2018)
- Organización Mundial del Turismo (2017). *Vigésima segunda reunión de la Asamblea General de la OMT Directrices para el debate general sobre El turismo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Viaje a 2030*, 2, 13-16 de septiembre de 2017, China.

- Oszlak, O. (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. CEDES
<http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3470> consultado el 7 de abril 2022
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. CEDES
- Phillips, A. (2003) *Turning ideas on their head: the new paradigm for protected areas*. The George Wright Forum 20, 8-32.
- 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*, 45, 105-129. Universidad Nacional del Sur.
- Picornell, C. (1993). *Los impactos del turismo*. 11, 65-92.
<http://www.papersdeturisme.gva.es/ojs/index.php/Papers/article/viewFile/395/331>
- 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, 10 (1), 61-73. Universidad de Mar del Plata
- Pulso Turístico (06/12/2018). *Argentina presentó Oportunidades Naturales*.
http://www.pulsoTuristico.com.ar/mas_informacion.asp?id=11327&titulo=Argentina-presento-Oportunidades-Naturales
- Reck, G., y Martínez, P. (2010). *Áreas protegidas: ¿turismo para la conservación o conservación para el turismo?* Polémika, 2(5),
<https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/polemika/article/view/375>
- Registro Nacional de Autorizaciones, Recaudaciones e Infracciones. (2022). *Módulo: Prestadores Turísticos*. APN.
- Rubio López, S. (2012). *Estudio sobre la fiscalidad del turismo en España y la Unión Europea*. [Tesis de grado inédita]. Universidad Politécnica de Valencia.
- Sampieri, H. et al. (2006). *Metodología de la investigación*. Mcgraw-hill /Interamericana Editores
- Secretaría de Turismo de la Nación. (2014). *Turismo 2016. Plan Federal Estratégico de Turismo Sostenible* (actualización 2014). Buenos Aires.
<https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Federal-Estrategico-TurismoSustentable-2025.pdf>
- Serrano, S. (2011). *El turismo en las áreas protegidas como medio para lograr el desarrollo sustentable en Centroamérica*. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Nacional de Mar del Plata.<http://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/1541>

- Spenceley, A. (2004). *Responsible Nature-based Tourism Planning in South Africa and the Commercialisation of Kruger National Park*. In: D. Diamantis (ed.), London: Thomson Learning.
- Spenceley, A., Snyman, S. y Eagles, P. (2017). *Directrices para alianzas y concesiones turísticas en áreas protegidas: Generación ingresos sostenibles para la conservación y el desarrollo*. Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica y UICN.
- Spenceley, A., Rylance, A. and Laiser, S. (2017a). *Protected area entrance fees in Tanzania: The search for competitiveness and value for money*. *Koedoe* 59(1) a 1442. <https://doi.org/10.4102/koedoe.v59i1.1442>.
- Tortorelli, Lucas. (1959). *Política de Parques Nacionales*. *Anales de Parques Nacionales*, 24, 1-18
- UICN. (2015). *¿Qué es un área protegida?*
<https://www.iucn.org/es/regiones/am%C3%A9rica-del-sur/nuestro-trabajo/%C3%A1reas-protegidas/%C2%BFqu%C3%A9-es-un-%C3%A1rea-protegida>
- UICN. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. *Categorías de Áreas Protegidas*. <https://www.iucn.org/es/regiones/am%C3%A9rica-del-sur/nuestrotrabajo/%C3%A1reas-protegidas/categor%C3%ADas-de-manejo-de-%C3%A1reasprotegidas-de-uicn>.
- UNEP/CBD/SBSTTA. (1999). *Convenio sobre Diversidad Biológica*. [Archivo PDF].
<https://www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-05/official/sbstta-05-11-es.pdf>
- UN-CMMAyD (1987) *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (Informe Nuestro futuro común), Resolución Asamblea General ONU A/42/427, 4 de agosto de 1987, Anexo.
- Vaccaro, I., Beltrán, O. y Paquet, P. (2012). *Antropología de la conservación. Naturaleza, Estado, mercado y cultura*.
- World Travel & Tourism Council (2021). *Travel & tourism: economic impact 2021*. <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact>.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS 2030:
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
 (03/03/2017).

Actos administrativos

Resolución 476 de 2018 [Administración de Parques Nacionales]. Por la cual se definen los Principios y Lineamientos Estratégicos de la APN.

Resolución 410 de 2016 [Administración de Parques Nacionales]. Por la cual se realizan las aperturas inferiores correspondientes a la estructura de la Administración de Parques Nacionales.

Resolución 92 de 2003 [Administración de Parques Nacionales]. Por la cual se aprueba la Metodología para planificar el uso público en áreas protegidas bajo jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales.

Resolución 376 de 2018 [Administración de Parques Nacionales]. Por la cual se aprueba la delegación de facultades a las Direcciones Nacionales de Conservación, de Uso Público, de Infraestructura y de Operaciones y las Direcciones Generales de Recursos Humanos y de Administración

Resolución 167 de 2019 [Administración de Parques Nacionales]. Por la cual se aprueba la delegación de facultades a la Dirección Nacional de Uso Público.

Ley 12.103 de 1934. [Poder Ejecutivo Nacional]. Por la cual se crea la Dirección de Parques Nacionales y los Parques Nacionales Nahuel Huapi e Iguazú. 29 de octubre de 1934. B.O. 12113.

Ley 22.351 de 1980. [Poder Ejecutivo Nacional]. Por la cual se aprueba el régimen legal para Parques Nacional, Monumento Natural y Reserva Nacional. 12 de diciembre de 1980. B.O. 24564

Ley 18.594 de 1970. [Poder Ejecutivo Nacional]. Por la cual se aprueba la normativa para la declaración de Parque Nacional, Monumento Natural o Reserva Nacional. 23 de febrero de 1970. B.O. 21874.

Ley 24.156 de 1992. [Poder Ejecutivo Nacional]. Por la cual se aprueba Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público nacional. 26 de octubre de 1992. B.O. 27503

Decreto 12.054 de 1946. [Poder Ejecutivo Nacional]. Por la cual se crea la Administración General de Parques Nacionales y Turismo. 17 de mayo de 1946.

Decreto 434 de 2016. [Poder Ejecutivo Nacional]. Por la cual se aprueba el Plan de Modernización del Estado. 2 de marzo de 2016. B.O. 33328.

Decreto 13 de 2015. [Poder Ejecutivo Nacional]. Por la cual se sustituye el artículo 1° de la Ley de Ministerios (Ley 22.520, texto ordenado por Decreto 438/92, y sus modificatorias). 10 de diciembre de 2015. B.O. 33273

Decisión Administrativa 1422 de 2016. [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Por la cual se aprueba la estructura organizativa de primer nivel operativo de la Administración de Parques Nacionales. 7 de diciembre de 2016B.O. 33519.