

Nahuel Andrés Malaspina

# Política y turismo: análisis sociológico del caso argentino (2003-2019)

Director/es

Sanagustín Fons, María Victoria  
Gómez Bahillo, Carlos

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>

© Universidad de Zaragoza  
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606



**Universidad**  
Zaragoza

Tesis Doctoral

**POLÍTICA Y TURISMO: ANÁLISIS SOCIOLÓGICO  
DEL CASO ARGENTINO (2003-2019)**

Autor

**Nahuel Andrés Malaspina**

Director/es

Sanagustín Fons, María Victoria  
Gómez Bahillo, Carlos

**UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA**  
**Escuela de Doctorado**

ciología de las Políticas Públicas y Sociales

2022



**DOCTORADO EN SOCIOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIALES**

---

ENERO – 2022



# **Universidad Zaragoza**

## **Política y turismo: análisis sociológico del caso argentino (2003-2019)**

---

Doctorando: Mg. Nahuel Andrés Malaspina

Directores: Dr. María Victoria Sanagustín Fons

Dr. Carlos Gómez Bahillo

**RESUMEN:** La investigación estudia las políticas públicas de turismo implementadas por el estado nacional argentino para promover el desarrollo de la oferta y el fortalecimiento institucional, entre los años 2003 y 2019. Los resultados del trabajo aportan un diagnóstico situacional que detalla los avances en cada período y las problemáticas que siguen vigentes. Con ello se busca generar pensamiento crítico y ofrecer, desde una perspectiva teórica de la sociología de las políticas públicas, un conjunto de directrices que ayuden a atenuar los conflictos, mejorando la efectividad de los programas y la calidad del gerenciamiento turístico. Como herramienta de abordaje, se utiliza el análisis de políticas públicas y el método secuencial operativo.

**PALABRAS CLAVE:** Argentina, turismo, políticas públicas y gobierno.

## DEDICATORIA

A Mary.

## AGRADECIMIENTOS

Hacer un doctorado en el extranjero fue una experiencia tan enriquecedora como demandante e intensa. Las exigencias del más elevado nivel académico se hicieron sentir con vehemencia. Los trajines de este incierto camino pusieron a prueba mi determinación, perseverancia, sacrificio y espíritu de superación.

Sin embargo, siempre estuve rodeado de personas muy valiosas. Sin ellos no hubiera alcanzado este objetivo. En esa línea, en primer lugar, quiero destacar el trabajo de mis directores: Carlos Gómez Bahillo y María Victoria Sanagustín Fons. Sus incontables aportes, correcciones y sugerencias guiaron mi aprendizaje en un marco de calidez humana e infinita paciencia. Aprovecho para reivindicar la labor de los docentes que dedican una temeridad de su tiempo a apuntalar estas “*patriadas*” foráneas. También reconocer a las personas del programa de doctorado y al área de relaciones internacionales de la UNIZAR. Autoridades, docentes y administrativos que hicieron sentir su don de gente.

Otro agradecimiento especial es para el banco Santander de España, por aportar los recursos financieros para solventar gran parte de mi investigación. Sin su programa de ayudas para iberoamericanos, no hubiera sido posible.

Por último, quiero destacar el valor de aquellos que estuvieron más cerca y que pusieron el hombro. A mi eterna compañera de ruta, Mary. Tu incondicionalidad fue un faro que me alumbró en los momentos más oscuros. También a mi familia, y a los amigos, en especial, con los que coincidí en la entrañable Zaragoza. A todos ellos, mi más sincero agradecimiento.

En el epílogo de estas líneas no puedo dejar de mirar en retrospectiva el camino recorrido. Soy un privilegiado por las oportunidades que tuve. Algunas tienen mérito propio por salir a buscarlas, y otras, las más esenciales, son un capricho del destino. Avanzar hacia un modelo de desarrollo que aporte equidad sigue siendo nuestra principal deuda social. En ello el estado y sus políticas públicas, tienen una responsabilidad meridional. La academia, la sociología y el turismo deben aportar esfuerzos para avanzar en ese cometido.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

Índice de ilustraciones .....	10
Índice de gráficos .....	10
Índice de cuadros .....	12
Nómina de abreviaturas.....	15

### PARTE PRIMERA

CAPÍTULO I- ASPECTOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS .....	17
1. Términos de referencia .....	17
1.1- Planteamiento temático .....	17
1.2- Preguntas orientadoras de la investigación .....	21
1.3- Objetivos de la investigación .....	22
1.4- Hipótesis de investigación .....	22
1.5- El problema de investigación .....	22
1.6- Justificación .....	23
1.7- Selección del objeto de estudio .....	24
CAPÍTULO II- MARCO TEÓRICO .....	25
1. El desarrollo turístico: conceptos generales .....	25
1.1- El turismo y sus múltiples formas de abordaje .....	25
1.2- El desarrollo socioeconómico como norte .....	29
1.3- Contribuciones del turismo al desarrollo de las naciones.....	29
2. El turismo y el rol del estado: gobierno, políticas públicas y modelos de gestión .....	30
2.1- Gobierno y turismo .....	31
2.1.1- El gobierno y las facultades tecno políticas. ....	31
2.1.2- El gobierno del turismo y la gestión de la complejidad .....	34
2.2- Política, políticas públicas y turismo .....	36
2.2.1- La política y el ejercicio del poder.....	36
2.2.2- Las políticas públicas .....	37
2.2.3- Las políticas públicas de turismo: definiciones generales .....	38
2.3- Modelos de administración pública y de gestión turística .....	40
2.3.1- Antecedentes y primeros paradigmas .....	40
2.3.2- Modelos contemporáneos de administración pública .....	45
2.3.2.1- Gobierno electrónico y revolución tecnológica .....	45
2.3.2.2- El GA: transparencia, participación y colaboración .....	46
2.3.2.3- Gobernanza “inteligente” ( <i>smart governance</i> ) .....	48

2.3.3- Gobierno “ <i>inteligente</i> ” de los destinos.....	49
3. El turismo desde la ciencia política: herramientas para analizar sus políticas públicas .....	52
3.1- El abordaje del turismo desde la ciencia política .....	52
3.2- El análisis de políticas públicas como enfoque (APP).....	53
3.3- El ciclo de las políticas como instrumento de análisis.....	54
3.4- El modelo operativo para el análisis de las políticas turísticas .....	57
3.4.1- Variables a explicar: las etapas y sus productos.....	57
3.4.2- Variables explicativas: actores, recursos e instituciones.....	58
3.4.3- Las ideas como variable independiente .....	59
CAPÍTULO III- METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN .....	61
1. Método de abordaje .....	61
2. Determinación de las escalas .....	64
3. Limitaciones del método .....	65
<b>PARTE SEGUNDA</b>	
CAPÍTULO IV- CONTEXTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA ARGENTINA.....	67
1. Gobiernos y modelos de acumulación: evolución del turismo en la agenda (1880-2003).....	67
1.1- Primera etapa: Consolidación del estado, el modelo agroexportador y el turismo aristocrático (1880-1930) .....	67
1.2- Segunda etapa: crisis internacional y proteccionismo (1930-1946) .....	70
1.3- Tercera etapa: el modelo peronista y la democratización del bienestar (1946-1955) .....	75
1.4- Cuarta etapa: el turismo como factor de crecimiento económico: internacionalización y planificación de la actividad (1955-1976).....	76
1.5- Quinta etapa: fragmentación, neoliberalismo y el turismo pro mercado (1976-2001).....	80
1.6- Sexta etapa. Hacia un nuevo escenario mundial: post fordismo, posmodernidad y crisis nacional (2001-2003).....	85
1.6.1- El nuevo milenio: turismo y crisis del 2001 .....	87
1.6.2- El gobierno de transición y el turismo durante la crisis (2002/2003).....	89
CAPÍTULO V- EL TURISMO TRAS LA CRISIS DE 2001: EL ESTADO COMO PROTAGONISTA.....	93
1. El contexto nacional: economía y política.....	93
1.1- Primeros años de recuperación y expansión (2003-2008).....	93
1.2- Principales indicadores del sector turístico (2003-2008) .....	96
1.3- Crisis mundial y agotamiento del modelo (2008-2015) .....	98
1.4- Principales indicadores del sector (2008-2015) .....	102
1.5- Síntesis del contexto.....	108
1.6- Reflexiones preliminares sobre la situación del sector turístico (2003-2015) .....	109

2. Las políticas turísticas durante los gobiernos del FPV (2003-2015).....	117
2.1- Método de análisis secuencial de las PPT (2003-2015).....	117
2.1.1- Etapa primera: diseño de las PPT .....	117
2.1.1.1- Orientaciones estratégicas de la nueva gestión.....	121
2.1.2- Etapa segunda: la implementación de PPT.....	123
2.1.2.1- Instrumentos y programas orientados a la gestión institucional.....	124
A. La nueva ley nacional del turismo .....	124
B. Otros instrumentos normativos del sector.....	127
C. La planificación como instrumento de la gestión .....	128
D. El mapa federal de oportunidades de inversión turística (MFOIT) .....	130
E. El comité interministerial de facilitación .....	132
F. Jerarquización del organismo nacional .....	132
2.1.2.2- Instrumentos y programas para el desarrollo de la oferta .....	134
A. El programa nacional de infraestructura turística (PNIT) .....	134
B. El programa de fortalecimiento de destinos emergentes .....	135
C. Gestión del conocimiento para el desarrollo competitivo .....	137
D. Incentivo a emprendimientos privados.....	140
E. Programa de apoyo tecnológico al sector turístico (ASETUR) .....	140
F. El desarrollo turístico a partir de créditos internacionales (BID) .....	141
G. La conectividad aérea como eje del desarrollo. ....	144
2.1.2.3- El presupuesto nacional destinado al desarrollo del turismo.....	147
2.1.3- Etapa tercera: evaluación de las PPT .....	151
2.1.3.1- Evaluación del campo gestión institucional.....	151
2.1.3.2- Evaluación del campo desarrollo de la oferta.....	161
2.1.3.3- Matriz transversal de evaluación de las PPT.....	166
CAPÍTULO VI- EL TURISMO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN “CAMBIEMOS” (2015-2019) .....	172
1. El contexto nacional: economía y política (2015/2019).....	172
1.1- Los primeros años de la coalición “Cambiamos” (2016-2017).....	172
1.2- El regreso de la crisis y el fin de un ciclo (2018-2019).....	175
1.3- Principales indicadores del sector turístico (2016-2019) .....	179
1.3.1- Dinámica del turismo mundial y en la región .....	179
1.3.2- Principales indicadores del turismo interno .....	183
2. Las políticas turísticas de la alianza “Cambiamos” (2016-2019) .....	186
2.1- Etapa primera: diseño de las PPT .....	186
2.1.1- La agenda turística de “Cambiamos” .....	189

2.2- Etapa segunda: implementación de las políticas .....	193
2.2.1-Instrumentos y programas para el desarrollo de la oferta.....	193
2.2.1.1- La conectividad aérea como eje .....	193
2.2.1.2- Desarrollo de nuevos productos – diversificación de la oferta.....	194
2.2.1.3- El fomento de las inversiones .....	198
2.2.2- Instrumentos y programas orientados a la gestión institucional .....	202
2.2.3- El presupuesto nacional durante los últimos años (2016-2019) .....	205
2.3- Etapa tercera: evaluación de las PPT.....	207
2.3.1- Evaluación del campo desarrollo de la oferta .....	207
2.3.1.1- La conectividad como factor de competitividad .....	207
2.3.1.2- Diversificación de la oferta y fortalecimiento de productos .....	211
2.3.1.3- Inversiones y obras públicas .....	212
2.3.2- Evaluación del campo gestión institucional.....	216
2.3.3- Matriz transversal de evaluación de las PPT.....	221
3. Línea de tiempo: La política turística en contexto .....	226

### **TERCERA PARTE**

CAPÍTULO VII - REFLEXIONES FINALES .....	229
1. “ <i>Es la economía, estúpido</i> ” .....	229
2. El turismo en las aspiraciones de cada gobierno.....	230
3. Cabalgando sobre el lomo del tigre: el turismo en la argentina contemporánea.....	231
4. Evolución del sector en los campos estudiados .....	233
5. Alcances y limitaciones del método de estudio .....	235
6. Hacia una nueva normalidad: balance final, desafíos y cuentas pendientes .....	235

### **CUARTA PARTE**

CAPÍTULO VIII – IDEAS Y PROPUESTAS.....	239
1. Ideas-proyectos motores .....	239
1.1- Descentralización y turismo: hacia un nuevo modelo de distribución. ....	239
1.2- De la desinformación a la transparencia: una nueva gobernanza .....	242
1.3- Hacia un gobierno “ <i>inteligente</i> ” del turismo argentino .....	247
1.3.1- El uso de nuevas tecnologías con vocación de servicio.....	247
1.3.2- El gobierno <i>smart</i> más allá de la tecnología .....	250
1.3.3- El turismo interno y el valor social de las políticas turísticas.....	253
1.3.3.1- El turismo interno como eje del desarrollo .....	254
1.3.3.2- El valor social del turismo y su instrumentación política .....	255

2. Proyectos secundarios .....	257
2.1- Campo de gestión institucional .....	257
2.1.1- Restitución de la jerarquía ministerial .....	257
2.1.2- Repensar el comité interministerial.....	258
2.1.3- Fortalecimiento del trabajo territorial (municipal).....	258
2.1.4- Herramientas estadísticas para replicar .....	259
2.1.5- Mejoramiento impositivo para potenciar la competitividad.....	259
2.1.6- Actualización de la normativa nacional.....	260
2.1.7- Hacia un equilibrio de los viajes internacionales.....	261
2.2- Desarrollo de la oferta.....	262
2.2.1- Creación de un mapa federal de proyectos estratégicos para el desarrollo .....	262
2.2.2- Fortalecimiento del PNIT .....	263
2.2.3- Desarrollo de destinos emergentes .....	263
2.2.4- La conectividad como factor de competitividad .....	263

#### **QUINTA PARTE**

CAPÍTULO IX- BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS .....	266
Bibliografía .....	266
Anexos.....	306
Anexo 1- Indicadores del turismo internacional (década de 1990).....	306
Anexo 2- Índices socio económicos (comparativo año 2001-2002).....	306
Anexo 3- Indicadores del turismo internacional (2003-2019) .....	307
Anexo 4- Indicadores generales de la economía argentina pre y post crisis de 2001.....	308
Anexo 5- Indicadores del turismo argentino (2001-2015) .....	313
Anexo 6- Conectividad aerocomercial (2015).....	315
Anexo 7- Premisas, estrategias y programas federales del PFETS 2016.....	316
Anexo 8- Variaciones del personal SECTUR (2004-2015) .....	317
Anexo 9- Indicadores económicos de Argentina (2015-2019).....	318
Anexo 10- Nuevo rol del Comité interministerial (plan integral de gestión).....	319
Anexo 11- Indicadores de conectividad aérea (2015-2019).....	320
Anexo 12- Estrategias del plan gastronómico- Cocina.Ar .....	322
Anexo 13- Listado de convenios y programas de financiamiento 2016-2019.....	324
Anexo 14- Formato de entrevistas a actores clave .....	325
Anexo 15- Listado de entrevistas en profundidad.....	327

## Índice de ilustraciones

- Ilustración n°1- Horizontes temporales de inversión .....	131
- Ilustración n°2- Mapa de oportunidades de inversión turística .....	131
- Ilustración n°3- Estructura MINTUR año 2015.....	134
- Ilustración n°4- <i>Home</i> del SIET.....	139
- Ilustración n°5- Obras realizadas con ASETUR y línea BNA 400.....	141
- Ilustración n°6- Obras realizadas por el PNIT y con fondos internacionales (BID).....	162
- Ilustración n°7- Localidades del programa pueblos auténticos.....	195
- Ilustración n°8- Corredores turísticos regionales.....	197
- Ilustración n°9- Firma acuerdo de la naturaleza.....	197
- Ilustración n°10- Obras financiadas (BID- PNIT- Pueblos auténticos 2015-2018).....	198
- Ilustración n°11- Obras del programa emprender turismo.....	200
- Ilustración n°12- Aportaciones estratégicas del plan integral de gestión (2016-2019).....	202
- Ilustración n°13- Organigrama SECTUR (2018) .....	204
- Ilustración n°14- Evolución de las rutas 2015-2019.....	209
- Ilustración n°15- Línea de tiempo: contexto e hitos del turismo argentino.....	228
- Ilustración n°16- Ciclo PHVA de Deming.....	244
- Ilustración n°17- Sistema de inteligencia turística-ente de turismo de Bs.As.....	249
- Ilustración n°18- Nuevos corredores federales.....	315
- Ilustración n°19- Rutas aéreas operativas (año 2015).....	315
- Ilustración n°20- Nuevos <i>hubs</i> - Conectividad desde Córdoba (2019).....	320
- Ilustración n°21- Componentes del plan de gestión Cocin.Ar (2018).....	323

## Índice de gráficos

- Gráfico n°1- Modelo secuencial de políticas públicas.....	56
- Gráfico n°2- Dinámica del turismo y la economía mundial .....	96
- Gráfico n°3- Evolución del empleo en el sector turístico (2004-2012) .....	98
- Gráfico n°4- Evolución del PBI argentino (porcentaje anual) .....	99
- Gráfico n°5- Llegadas de turistas extranjeros al país por todas las vías.....	102
- Gráfico n°6- Evolución anual de turistas por lugar de procedencia (1990-2015).....	103
- Gráfico n°8- Llegadas de turistas a los destinos del país- anuario SECTUR.....	104
- Gráfico n°9- Cantidad de pernoctaciones (argentinos, extranjeros y totales) .....	106
- Gráfico n°10- Puestos de empleo y cantidad de establecimientos por año.....	107

- Gráfico n°11- Empleos en turismo y participación del sector sobre el total nacional.....	107
- Gráfico n°12- Variación porcentual de llegadas e ingresos (turismo internacional) .....	110
- Gráfico n°13- Cantidad de salidas de argentinos al exterior.....	111
- Gráfico n°14- Total anual de turistas en el país (argentinos y extranjeros) .....	113
- Gráfico n°15- Evolución plazas y establecimientos (2000-2015) .....	114
- Gráfico n°16- Evolución de las agencias de viajes (1997-2016) .....	114
- Gráfico n°17- Población que realizó al menos un viaje anual (2006-2015).....	115
- Gráfico n°18- Evolución de la cantidad anual de vuelos regulares (2001-2018).....	146
- Gráfico n°19- Evolución anual de los pasajeros en vuelos regulares de cabotaje.....	147
- Gráfico n°20- Evolución anual de los pasajeros en vuelos de cabotaje y de AR.....	147
- Gráfico n°21- Presupuesto turístico respecto del total nacional (2000-2019) .....	150
- Gráfico n°22- Porcentaje de ejecución presupuestaria (SECTUR 2000-2019) .....	150
- Gráfico n°23- Presupuesto de turismo por programas (2000-2019) .....	151
- Gráfico n°24- Evolución del tipo de cambio minorista año 2018 .....	177
- Gráfico n°25- EMAE. Variaciones porcentuales respecto del mes anterior.....	177
- Gráfico n°26- Variaciones porcentuales del PBI real argentino.....	179
- Gráfico n°27- Turistas extranjeros y viajes de argentinos al exterior.....	181
- Gráfico n°28- Salida de residentes al exterior por país (región sur) – millones.....	181
- Gráfico n°29- Evolución anual de los turistas extranjeros (millones).....	183
- Gráfico n°30- Principales indicadores de turismo interno .....	185
- Gráfico n°31- Variación interanual de turistas internos anuales en todo el país .....	185
- Gráfico n°32- Población que realizó al menos un viaje anual (2019).....	186
- Gráfico n°33- Evolución del presupuesto turístico (2013-2019) .....	207
- Gráfico n°34- Evolución de los programas nacionales de turismo (sin ANP) .....	207
- Gráfico n°35- Evolución de los pasajeros transportados (2001-2019) .....	211
- Gráfico n°36- Crecimiento interanual de pasajeros transportados (2001-2019) .....	211
- Gráfico n°37- Cantidad y distribución de las obras por región.....	214
- Gráfico n°38- Presupuesto en USD y cantidad de obras PNIT (2016-2019) .....	215
- Gráfico n°39- Distribución del FONDETUR por regiones (2018-2019).....	216
- Gráfico n°40- Evolución de turistas extranjeros por países.....	219
- Gráfico n°41- Turismo internacional década de 1990 (visitantes) .....	307
- Gráfico n°42- Evolución anual de los arribos a nivel mundial (mill.).....	308

- Gráfico n°43- Evolución de los ingresos por turismo internacional.....	308
- Gráfico n°44- PBI Argentino 2000-2014 (miles de millones de USD).....	309
- Gráfico n°45- Balanza comercial argentina (1997-2009) .....	309
- Gráfico n°46- Resultado fiscal (1994-2008) (mil. de USD) .....	309
- Gráfico n°47- Evolución de las reservas del BCRA (2003-2008) .....	310
- Gráfico n°48- Deuda bruta de la Adm. central argentina (% del PBI) .....	310
- Gráfico n°49- Variación del coeficiente de GINI (1990-2014) .....	310
- Gráfico n°50- Curva de desocupación- porcentaje poblacional sin empleo.....	311
- Gráfico n°51- Índices de conflictividad social (2000-2003) .....	311
- Gráfico n°52- Variaciones de la canasta básica familiar (pesos ARS).....	311
- Gráfico n°53- Balance comercial (intercambio comercial) Millones de USD.....	312
- Gráfico n°54- Evolución del resultado fiscal (millones de USD) .....	312
- Gráfico n°55- Evolución del déficit primario 2010-2015 (% PBI) .....	312
- Gráfico n°56- Evolución anual del gasto público (% PBI) .....	313
- Gráfico n°57- Caída de las reservas del BCRA (millones de USD) .....	313
- Gráfico n°58- Ampliación de la base monetaria- Millones de pesos ARS.....	313
- Gráfico n°59- Inflación anual Argentina 2007-2015.....	314
- Gráfico n°60- Turistas, visitantes y excursionistas extranjeros post crisis .....	314
- Gráfico n°61- Ingresos económicos por turismo post 2001 .....	315
- Gráfico n°62- Arribos de turistas extranjeros (2005-2015) .....	315
- Gráfico n°63- Arribos de excursionistas extranjeros (2005-2015) .....	315
- Gráfico n°64- Variación de las reservas BCRA en millones de U\$D (2010-2016).....	319
- Gráfico n°65- Variación anual del índice de precios al consumidor.....	319
- Gráfico n°66- Exportaciones, importaciones y balanza comercial .....	320
- Gráfico n°67- <i>Market share</i> domestico argentino (2001-2019) .....	321
- Gráfico n°68- Distribución del mercado de cabotaje (2007 y 2015) .....	322
- Gráfico n°69- Distribución del mercado aerocomercial (2019) .....	322

### Índice de cuadros

- Cuadro n°1- Fines de la política turística.....	39
- Cuadro n°2- Premisas del NGP y el gobierno empresarial.....	42
- Cuadro n°3- Premisas del GT.....	43
- Cuadro n°4- Variantes del modelo secuencial por autor.....	55

- Cuadro n°5- Productos de las políticas públicas.....	57
- Cuadro n°6- Variables independientes.....	58
- Cuadro n°7- Modelo operativo para el APP.....	61
- Cuadro n°8- Tipos de escalas por objetivos de análisis.....	64
- Cuadro n°9- Cifras socioeconómicas de argentina en 2001.....	88
- Cuadro n°10- Principales indicadores socioeconómicos (2003-2016) .....	99
- Cuadro n°11a- Procedencia de los turistas extranjeros .....	103
- Cuadro n°11b- Cantidad de viajeros interiores (turistas y excursionistas) .....	105
- Cuadro n°12- Cantidad de visitantes, pernoctas y gasto- EVYTH.....	105
- Cuadro n°13- Turismo interno (comparativo 2006-2015).....	105
- Cuadro n°14- Cantidad de turistas hospedados y variación interanual.....	106
- Cuadro n°15- Balanza turística (2001-2015) .....	112
- Cuadro n°16- Evolución del alojamiento por categoría (2005-2015) .....	114
- Cuadro n°17- Problemas que moldearon la agenda del nuevo gobierno.....	119
- Cuadro n°18- Objetivos de la SECTUR por campos de actuación.....	121
- Cuadro n°19- Valores de la política turística.....	122
- Cuadro n°20- Espacios beneficiados por el PNIT (2005-2014) .....	136
- Cuadro n°21- Ejes de acción y objetivos del PROFODE .....	137
- Cuadro n°22- Contenidos de la plataforma SIET.....	138
- Cuadro n°23- Líneas de financiamiento internacional del sector turístico.....	143
- Cuadro n°24- Dirección de programas y proyectos especiales (organigrama) .....	143
- Cuadro n°25- Detalle de los programas que componen el presupuesto turístico.....	149
- Cuadro n°26- Coordinadores técnicos del CFT (2005-2015) .....	153
- Cuadro n°27- Propuestas vinculadas al monitoreo del PFETS (2005) .....	155
- Cuadro n°28- Indicadores PFETS 2016.....	156
- Cuadro n°29- Síntesis de los avances y retrocesos de la gestión por campos.....	166
- Cuadro n°30- Comparativa del primer año de “Cambiamos” .....	175
- Cuadro n°31- Inflación anual durante el último gobierno.....	177
- Cuadro n°32- Principales indicadores económicos del período (2015-2019) .....	178
- Cuadro n°33- Turismo internacional en la región sur (cantidad de arribos/variación) .....	180
- Cuadro n°34- Turistas extranjeros por país de residencia (porcentaje total anual) .....	184
- Cuadro n°35- Indicadores del turismo interno (grandes conglomerados urbanos).....	184

- Cuadro n°36- Indicadores del contexto económico turístico argentino año 2017.....	186
- Cuadro n°37- Resumen de los objetivos y metas del gobierno 2015-2019.....	188
- Cuadro n°38- Resumen de los objetivos del gobierno 2015-2019.....	191
- Cuadro n°39- Síntesis de los objetivos vinculados al desarrollo de la oferta.....	193
- Cuadro n°40- Actuaciones del programa Pueblos auténticos .....	196
- Cuadro n°41- Obras realizadas con financiamiento internacional (2018) .....	200
- Cuadro n°42- Síntesis de las acciones para desarrollar la oferta.....	202
- Cuadro n°43- Síntesis de las acciones para fortalecer la gestión.....	206
- Cuadro n°44- Distribución de las obras del PNIT (2016-2019) .....	214
- Cuadro n°45- Resultados de las políticas turísticas.....	218
- Cuadro n°46- Indicadores del presupuesto nacional.....	220
- Cuadro n°47- Actuaciones para avanzar hacia un nuevo federalismo.....	242
- Cuadro n°48- Etapas del ciclo PHVA.....	244
- Cuadro n°49- Modelo de cuadro de mando integral.....	246
- Cuadro n°50- Detalle de indicadores por campos de actuación.....	246
- Cuadro n°51- Acciones para avanzar hacia un gobierno “ <i>inteligente</i> ” .....	252
- Cuadro n°52- Viajes y gastos de argentinos en el extranjero década de 1990.....	307
- Cuadro n°53- Recursos humanos SECTUR al 2004 .....	318
- Cuadro n°54- Áreas y recursos humanos de la SECTUR al 2015.....	318
- Cuadro n°55- Resumen del diseño estratégico plan Cocin.Ar.....	323
- Cuadro n°56- Propuestas del plan operativo Cocin.Ar.....	323

## Nómina de abreviaturas

AENOR: Asociación española de normalización y certificación.	JGM: Jefatura de gabinete de ministros.
AETR: Observatorio de turismo de reuniones de Argentina.	RTC: Empleo en las ramas características del turismo.
AGN: Auditoría general de la Nación	MECON: Ministerio de economía de la Nación.
AMBA: Área metropolitana de Buenos Aires.	MFOIT: Mapa federal de oportunidades de inversión turística.
ANAC: Administración nacional de aviación civil.	MINTUR: Ministerio de turismo de la Nación.
ANP: Áreas naturales protegidas.	MINTURDEP: Ministerio de turismo y deporte de la Nación.
APA: Arreglo político-administrativo.	NGP: Nueva gestión pública.
APP: Análisis de políticas públicas.	OEAT.TUR: Observatorio económico de agencias de viajes y turismo.
AR: Aerolíneas Argentinas.	OMT: Organización mundial del turismo.
BCRA: Banco central de la República Argentina.	ONP: Oficina nacional de presupuesto.
CABA: Ciudad autónoma de Buenos Aires.	PA: Los planes de acción.
CAT: Cámara Argentina de turismo.	PFETS: Plan federal estratégico de turismo sustentable.
CFT: Consejo federal de turismo.	PNIT: Programa nacional de infraestructura turística.
DNT: Dirección nacional de turismo.	PPA: Programa político-administrativo.
DPP: Definición del problema público.	PPT: Políticas públicas de turismo.
DTI: Destinos turísticos <i>"inteligentes"</i> .	PROFODE: Programa de fortalecimiento de destinos emergentes.

EANA: Empresa Argentina de navegación aérea.	SECTUR: Secretaría de turismo de la Nación.
E-GOV: Gobierno electrónico	SEGITTUR: Sociedad mercantil estatal para la gestión de la innovación y las tecnologías turísticas.
EOH: Encuesta de ocupación hotelera.	SIET: Sistema de información estadística turística.
ETI: Encuesta de turismo internacional.	SIGEN: Sindicatura general de la nación.
MDEN: Memorias detalladas del estado de la Nación.	SIT: Sistema de inteligencia turística.
EVyTH: Encuesta de viajes y turismo de los Hogares.	TICs: tecnologías de la información y comunicación.
FONDETUR: Fondo para el desarrollo turístico.	UNE: Una norma española (sistema de normalización).
FPV: Frente para la victoria.	WTTC: <i>World travel and tourism Council</i> .
GA: Gobierno Abierto.	YVERA: Plataforma de innovación e inteligencia turística.
IDC: <i>International data corporation</i> .	PA: planes de acción.
INDEC: Instituto nacional de estadística y censos.	PFETS: Plan federal estratégico de turismo sustentable.
INPROTUR: Instituto nacional de promoción turística.	PNIT: Programa nacional de infraestructura turística.

## PARTE PRIMERA

### CAPÍTULO I- ASPECTOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS

#### 1. Términos de referencia

##### 1.1- Planteamiento temático

En la historia reciente pocas actividades tuvieron un desarrollo similar al de los viajes. Según cifras oficiales, el turismo generó en 2019 más de un 10% del PBI global, el 7% de las exportaciones, alrededor de 1.400 millones de viajes internacionales, y 1 de cada 10 empleos (OMT, 2020). Ese notable crecimiento y diversificación, le impartieron una relevancia categórica en la economía mundial y en las agendas de los gobiernos nacionales (MINTUR, 2015). No obstante, su evolución trajo aparejadas fuertes contradicciones, conjugando importantes avances (como sucede en el campo de la tecnología), con una creciente acumulación, diversificación y agudización de las problemáticas sociales (pobreza, exclusión, desempleo, inequidad, ineducación, sanidad, inseguridad, migraciones, crisis ambientales, entre otras).

En este contexto los estados -especialmente en América Latina- se vieron seriamente afectados. A la frecuente escasez de recursos<sup>1</sup> se agregaron nuevas demandas que exigen una mayor efectividad de las políticas, y a una vinculación más abierta, transparente y participativa (Dror, 2006; Borsó, 2013; Subirats *et al.*, 2008; Muñoz y Rocha, 2015; Santana y Portillo, 1996; Pont Vidal, 2016). Además, desde hace décadas se viene dando una descentralización -horizontal y vertical- que repliega aún más el rol de las naciones (Subirats, 2012<sup>2</sup>). Todo ello restringió las capacidades de los estados nacionales pasando a ser actores fuertemente limitados. En esa línea, no es casual que muchos de los resultados de sus políticas sean insuficientes o de baja calidad (Spinelli, 2012; Matus, 1997a, 2007a;

---

<sup>1</sup> De tipo económicos, institucionales, legales, informacionales, temporales, tecnológicos, cognitivos, humanos, infraestructura, entre otros.

<sup>2</sup> Estos procesos se dieron tanto “*hacia arriba*” (frente a instituciones supraestatales), “*hacia abajo*” (por procesos de des centralización) y “*hacia los lados*” (partenariados público-privados, gestión privada de servicios públicos, organizaciones sin ánimo de lucro, asociaciones civiles, entre otras).

Metcalfe, 1991; Dror, 2006; Garnier, 2005; Ramírez Alujas, 2011; Fragoso, 2012; Aguilar y Bustelo, 2010; Estrada, 2011).

El panorama descripto constituye el telón de fondo en que se desarrolla el objeto de la investigación. La gestión de los destinos y el devenir de sus políticas públicas, se encuentra especialmente atravesado por esas dificultades. El turismo configura así una arena cargada de fuertes tensiones que mixtura notables perspectivas de crecimiento con enormes desafíos gubernamentales.

En lo que respecta al caso argentino, en general el sector no ha sido menospreciado por los gobiernos centrales. Desde sus orígenes hacia fines de siglo XIX, siempre fue funcional a las ideologías y a los modelos productivos vigentes. Del mismo modo, su pulso estuvo anclado a los embates del contexto y a las recurrentes crisis. Sus políticas funcionaron como acordes de una melodía mayor que fue en sintonía con determinados escenarios políticos, económicos y sociales.

La presente investigación aborda las políticas públicas implementadas por el estado nacional durante el período 2003-2019. Se estudian en particular aquellas actuaciones destinadas al desarrollo de la oferta y el fortalecimiento de la gestión institucional. Para ello se describen, analizan y evalúan los programas que fueron implementados, determinando sus alcances y limitaciones.

La estructura de la tesis se desarrolla en cinco partes. La primera contiene los aspectos teóricos-metodológicos, organizados en dos capítulos que presentan los términos de referencia del trabajo, y los conceptos teóricos de partida en relación al turismo, sus políticas públicas, el gobierno y la gestión. La segunda parte comprende el análisis de caso y se organiza en tres capítulos. El primero es una evolución histórica del sector y de sus políticas públicas en la agenda nacional. Los siguientes desarrollan el objeto de estudio, es decir, las políticas turísticas implementadas tras la crisis, diferenciando dos etapas: 2003-2015 y 2015-2019. En cada caso se pone especial énfasis en determinar las características del contexto socioeconómico por su alta incidencia sobre el sector. La tercera parte se destina a las reflexiones del trabajo. En la cuarta sección se desarrolla el marco propositivo. Finalmente, en la quinta parte se presenta la bibliografía y los anexos.

El capítulo I contiene las características del enfoque metodológico. Se señalan los objetivos, las preguntas, hipótesis, problemáticas sociales, justificación, y las razones que determinaron la selección del objeto de estudio. Además se especifica el recurso analítico, el ciclo de políticas públicas, y las variables explicativas del fenómeno social (actores, recursos, instituciones e ideas).

El capítulo II contiene el marco conceptual donde se explica la doble perspectiva teórica desde la que parte el análisis. El abordaje de la oferta se logra desde el ámbito de estudio de la sociología aplicada a las políticas públicas, mientras que, para el campo de la gestión institucional, se introduce una vertiente orientada a la administración pública. Con ello se desarrollan tres grandes ejes temáticos vinculados al gobierno, la gestión, y las políticas públicas. En cada caso se parte de una mirada general para llegar a sus particularidades sobre la actividad turística. Finalmente, se presenta el instrumental utilizado para el análisis, las particularidades del enfoque, de los instrumentos y del modelo operativo.

El capítulo III desarrolla la metodología del trabajo. Se utiliza como método el ciclo de las políticas públicas (Lasswell, 1951) en orden con los modelos operativos de análisis propuestos por Subirats *et al.* (2008), Knopfel *et al.* (2007) y Real Dato (2007). Estos instrumentos permiten explicar y analizar las particularidades de los productos en cada etapa del ciclo (diseño, implementación y evaluación), según los recursos, actores, instituciones e ideas prevalecientes. De esa forma se identifican (i) las aspiraciones y valores que prevalecieron en cada gobierno, (ii) las actuaciones ejecutadas y (iii) los resultados arrojados. En otras palabras, se determina lo que el gobierno quiso lograr en materia de turismo, las acciones llevadas a cabo y los impactos generados.

El capítulo IV es una caracterización histórica del turismo nacional como política pública. Se compone de cinco etapas que van de 1880 al 2003. Cada una contiene los principales sucesos políticos que ayudan a entender la fisonomía actual del sector. El análisis permite dimensionar no solo el resultado de los programas y el origen de problemas actuales, sino también la influencia de la economía, y, sobre todo, de las ideologías de cada gobierno. De esta forma, se relacionan los modelos políticos-económicos vigentes y sus impactos en la configuración de la “industria” turística. La historia permite apreciar la existencia de un

vínculo directo entre la función que adquirió el turismo, y los modelos de acumulación. Esta condición se manifiesta también -y con especial nitidez- en el período que comienza tras la crisis de 2001. El sector de los viajes resultó siempre funcional a las aspiraciones y voluntades que marcaron la coyuntura política ideológica de cada momento.

El apartado del análisis de caso se inicia en el capítulo V con el gobierno que va de 2003 a 2015. Se parte de una caracterización de la situación nacional, exponiendo los principales indicadores económicos y sus repercusiones sobre el sector. El análisis refleja la existencia de una etapa pendular que supo albergar momentos de gran crecimiento y mejoras sociales, como otros de recesión, endeudamiento y cuantiosos déficits fiscales. Al respecto, el salto exponencial del primer lustro (2003-2007) resultó determinante. Sin embargo, esa dinámica virtuosa fue perdiendo terreno ante contextos adversos, ya sean vinculados a factores exógenos (2008/2009), como domésticos (2011-2015). Todo ello tuvo una injerencia plena sobre los indicadores turísticos. No obstante, los resultados demuestran un aumento generalizado de los flujos (internacionales, interiores e internos), como así también en los niveles de empleo, acceso, cantidad de establecimientos, plazas hoteleras, agencias de viajes, entre otros. Todo ello evidencia un proceso virtuoso de expansión y desarrollo.

Desde ese contexto se analizan los programas y acciones que marcaron los avances y retrocesos en cada campo. El abordaje sigue las tres etapas que propone el método secuencial operativo. Se describen las políticas creadas con la identificación de las debilidades, así como la importancia de las ideas de cada gobierno, y los resultados de su implementación. A partir del análisis se puede afirmar que los programas ejecutados permitieron avanzar -con diferentes matices- sobre el posicionamiento del turismo como política de estado.

En el capítulo VI se estudia el último período de gobierno (2015-2019). La búsqueda por instaurar un cambio estructural y romper con el esquema anterior, tuvo un correlato directo sobre el turismo. En ese marco surgen nuevos valores que tienen una clara injerencia sobre los programas empleados. Seguidamente se precisan los avances y retrocesos del período,

y su vinculación con los factores del entorno, en especial, con el efecto de la fuerte crisis económica de los últimos años (2018-2019).

La tercera parte contiene las conclusiones de la investigación. En ella se reflexiona sobre los avances, las regresiones y los conflictos que siguen sin resolver. Del mismo modo, se interpela la efectividad que tuvieron los programas públicos a la luz de los problemas y carencias identificadas. Además, se establece una serie de desafíos y perspectivas futuras, que surgen de los hallazgos teóricos y empíricos que se lograron.

El capítulo VIII contiene la cuarta parte del documento. Allí se desarrolla una batería de directrices que buscan ayudar a fortalecer la gestión institucional y el desarrollo de la oferta mediante políticas afines. Dentro de los proyectos motores se incorporan actuaciones destinadas a (I) mejorar el federalismo del modelo turístico nacional, (II) afianzar un modelo de gobernanza “*inteligente*” que aporte información y transparencia, y (III) sumar nuevas perspectivas que reivindiquen el valor social-humano de la actividad y del turismo interno como factor de desarrollo.

Finalmente, el capítulo IX contiene la bibliografía y los anexos del trabajo (quinta parte).

### **1.2- Preguntas orientadoras de la investigación**

- A) ¿Qué características tuvieron las políticas públicas orientadas al desarrollo de la oferta y el fortalecimiento de la gestión institucional (2003-2019)?
- ¿Qué valores y objetivos priorizaron?
  - ¿Qué problemas abordaron?
  - ¿Qué soluciones adoptaron? *Outputs* (programas).
  - ¿Qué resultados arrojaron? *Outcomes*.
  - ¿Cuáles fueron los programas que más contribuyeron?
  - ¿En qué medida los problemas fueron solucionados? *Performance*.
- B) ¿Qué incidencia tuvieron las políticas del gobierno en la evolución de los campos definidos? ¿Qué injerencia tuvo el contexto económico? ¿Cómo tránsito el sector las recurrentes recesiones del período? ¿Cómo afectaron a sus políticas públicas? ¿el turismo argentino es capaz de prosperar en escenarios volátiles y regresivos?

C) ¿Cómo han impactado los últimos paradigmas de gobierno sobre la gestión institucional del sector?

### **1.3- Objetivos de la investigación**

#### Objetivo general

- Investigar las políticas públicas implementadas por el estado nacional para desarrollar la oferta y fortalecer la gestión institucional del turismo argentino (2003-2019).

#### Objetivos específicos

- Identificar los conflictos, valores y objetivos que impulsaron a las políticas en cada campo.
- Determinar los resultados logrados tras su implementación, precisando especialmente sus alcances y limitaciones.
- Desarrollar directrices que coadyuven al diseño e implementación de las políticas turísticas.

### **1.4- Hipótesis de investigación**

- Hipótesis n°1: El desarrollo contemporáneo del turismo nacional ha mantenido lógicas de concentración que no lograron atenuar el centralismo y la inequidad de un modelo cargado de desequilibrios territoriales y zonas excluidas con potencialidad.
- Hipótesis n°2: La evolución del turismo en la agenda gubernamental no se ha visto acompañada de instrumentos de gestión que aporten información y transparencia al modelo.
- Hipótesis n°3: Las herramientas y valores que aporta el paradigma del gobierno “*inteligente*” permitirían solucionar la falta de transparencia, control e información pública del modelo turístico argentino.

### **1.5- El problema de investigación**

A pesar del crecimiento logrado durante los últimos 20 años, el turismo argentino mantiene ciertas debilidades y problemas que le restan equidad, transparencia y competitividad al modelo. Entre ellas hay que mencionar:

- La existencia de conflictos estructurales sin resolver: El turismo desempeña un rol central dentro de la matriz productiva nacional. Sin embargo, persisten debilidades históricas que le quitan equidad y competitividad, como los desequilibrios territoriales, la concentración de los flujos, la débil integración regional, el centralismo nacional, los déficits de conectividad e inversiones, entre otras. Todo ello restringe las posibilidades del sector para favorecer un desarrollo nacional genuino, inclusivo y justo.
- Debilidades del proceso de gestión: La falta de transparencia sobre la *performance* de los gobiernos es una debilidad histórica del sistema argentino. En materia de turismo, la gestión nacional carece de mecanismos que detallen los programas, subprogramas, proyectos y líneas de acción que se llevan a cabo. En general no existen instrumentos que ofrezcan datos sobre el devenir de políticas públicas, lo que dificulta conocer sus impactos, desviaciones y niveles de avances. Esta condición sumerge a la administración en una opacidad que persiste bajo la lógica de un modelo donde nadie exige ni rinde cuentas por lo que hace. La naturalización de esas penumbras dificulta el análisis de las políticas públicas. Además todo ello precariza la gestión institucional, dejando las decisiones sujetas a percepciones personales o arbitrariedades, antes que a evidencia empírica.

### **1.6- Justificación**

En primer lugar, la investigación contribuye a reconocer aquellos aspectos más vulnerables y débiles, así como los objetivos y valores que impulsaron a las políticas turísticas en cada período de gobierno. Además, ayuda a entender el rol que desempeña el estado y la injerencia que tuvieron los contextos -socioeconómicos y políticos- sobre los resultados. De igual modo se evalúan los programas que fueron implementados, precisando sus alcances y limitaciones. Todo ello fue necesario para definir un conjunto de directrices que buscan fortalecer el modelo nacional y el armado de políticas públicas.

La complejidad de los problemas y del propio sector plantea enormes desafíos de gestión. Para afrontar ese difícil contexto, los agentes públicos requieren de modelos y herramientas que sean capaces de modernizar el sistema y mejorar sus intervenciones (Subirats *et al.*, 2008). En ello el sector académico y el político tienen una gran

responsabilidad. Hoy más que nunca se necesitan desarrollos teóricos y líneas operativas que ayuden a explicar los nuevos tiempos de la gestión y el gobierno del turismo. Esta condición, sin el avance de la ciencia, resulta irrealizable. Sobre esa línea busca aportar esfuerzos este trabajo.

Asimismo, la originalidad del planteamiento se basa en la adopción del análisis de política pública como perspectiva metodológica. Con ello se logra conciliar enfoques provenientes del turismo, la sociología política y la administración pública, aportando nuevas líneas de análisis que contribuyen a la problematización del turismo argentino como política pública.

Finalmente, y a título personal, en mi carrera me desempeñé en el sector público cubriendo roles técnicos y políticos. En paralelo siempre avancé con mi formación académica, percibiendo con preocupación el distanciamiento creciente que hay entre la teoría y la práctica, entre la problematización académica y las vicisitudes del gobierno. Por ello las propuestas del trabajo tienen un enfoque práctico que busca evitar su confinamiento a zonas de exclusividad teórica o metodológica.

### **1.7- Selección del objeto de estudio**

La investigación estudia las políticas públicas ejecutadas por el estado durante el período 2003-2019. Este recorte temporal invita a descubrir una de las etapas más dinámicas del turismo argentino; una época cargada de grandes contrastes, con avances y omisiones que buscaron aportar a la consolidación de dos modelos diferentes.

En este marco, se abordan aquellas políticas vinculadas al desarrollo de la oferta y el fortalecimiento de la gestión institucional. Se describen, analizan y evalúan los principales programas precisando especialmente sus alcances y limitaciones. Se estudian desde instrumentos normativos, programáticos, de planificación estratégica y coordinación de la gestión, hasta programas para el fortalecimiento de destinos, desarrollo de nuevos productos, financiamiento y radicación de inversiones. Además, se precisan las particularidades de cada contexto -político, económico y social-, detallando sus repercusiones sobre el devenir de las políticas turísticas.

## CAPÍTULO II – MARCO TEÓRICO

La perspectiva teórica para abordar el objeto de estudio contiene una doble vertiente. El análisis de la oferta turística se corporiza desde la sociología aplicada a las políticas públicas, mientras que, para la gestión institucional, se utilizan modelos provenientes de la administración pública. El contenido del apartado consta de tres grandes ejes temáticos vinculados al gobierno, la gestión, y las políticas públicas. En cada caso se parte de una mirada general para llegar a sus particularidades sobre la actividad turística. Finalmente, se presenta el instrumental utilizado para el análisis, las particularidades del enfoque, de los instrumentos y del modelo operativo.

### **1. El desarrollo turístico: conceptos generales**

#### **1.1- El turismo y sus múltiples formas de abordaje**

Una de las definiciones más extendidas sobre la actividad fue la propuesta por la OMT hacia 1995. En ella el turismo refería a *“... las actividades que realizan las personas durante los viajes y estancias fuera de su domicilio habitual por un período superior a las 24 horas y menor al año, por motivos de ocio, trabajo entre otros”* (OMT, 1995: 15). Esta denominación representó un avance importante para comenzar a homologar las cifras de un sector que crecía exponencialmente. No obstante, contuvo también una visión muy simplista del fenómeno; una caracterización cuya utilidad solo pudo circunscribirse al ámbito de las estadísticas (Velasco González, 2004). En ella se redujo la cuestión a aquello que *“hacen”* los turistas, preocupándose más por identificar al *“sujeto”* que realiza estas prácticas, que por definir *“el hecho”* en sí, vaciando el tema de contenidos cualitativos (Schenkel, 2015).

A raíz de ello la definición oficial fue evolucionando. En su última versión entiende al turismo como:

*“... un fenómeno social, cultural y económico que implica el movimiento de personas a países o lugares fuera de su entorno habitual para fines personales o comerciales / profesionales. Estas personas son llamadas visitantes (que pueden ser turistas o excursionistas, residentes o no*

*residentes). Y el turismo tiene que ver con sus actividades, algunas de las cuales implican gastos de turismo” (OMT, 2014: 215).*

Esta conceptualización es un punto de partida obligado para emprender cualquier análisis, ya que permite apreciar la diversidad de campos, motivaciones, perfiles y valores que intervienen en su devenir contemporáneo.

Más allá de los organismos internacionales, existen definiciones que varían según cada disciplina de estudio. Esto proyecta miradas muy diferentes según se ponga el acento en el sujeto que realiza la actividad (turista), en los impactos económicos que genera, o en las nuevas relaciones culturales, territoriales o medioambientales que provoca (Velasco González, 2016).

Las concepciones más actuales incorporan a la sociedad de acogida como un factor central. Así, desde una mirada sociológica, el turismo representa una actividad que se desarrolla en sociedad a partir de la interacción de los actores que la definen. Como fenómeno social, se encuentra fuertemente imbricado en los principios, valores y características de las sociedades emisoras y receptoras (Velasco Gonzales, 2016). Para Gonzáles (2009) el turismo forma una *“realidad construida”* cargada de actividades, actitudes, prácticas, significados, representaciones, códigos y pautas de conducta compartidas por muy diversos individuos en distintas comunidades. El vínculo entre el turismo y lo social es tal que, para autores como Cordero Ulate (2006: 16), la actividad *“recoloca en un plano específico el grado de desarrollo de una sociedad, desnuda el subdesarrollo de otras, y testifica, a veces con particular crudeza, las desigualdades internas que caracterizan a un país o una región”*. Según este autor las sociedades llegan a retratarse en el terreno turístico, proyectando su realidad en la forma como viven el ocio y sus experiencias de viaje. Por ello, las relaciones que se tejen en el campo social del turismo, lejos de representar un terreno armónico, son espacios de fuertes contrastes y confrontaciones.

La mirada sociológica del turismo se debe dedicar tanto a la observación de las relaciones, roles o motivaciones del visitante, cómo al análisis de las instituciones intervinientes y sus impactos (Martínez, 2012, 2006). Sobre esto último, desde comienzos

de la década del 1990 surgieron perspectivas orientadas a entender el fenómeno como un factor de transformación y cambio social (Urry, 2004; Velasco González, 2013). El turismo se consolidó de esta forma como una actividad dual que es capaz de revalorizar la cultura de los pueblos, pero también de generar conflictos internos. En esa línea se puede mencionar la pérdida de costumbres y tradiciones (aculturación), la extensión de estereotipos negativos, la mercantilización de prácticas locales, segregación y marginalidad de los residentes, la saturación de espacios con su consiguiente rechazo a la actividad, entre otros (Antón Clavé y Gonzales Reverté, 2007; Rivero, 2017; Mendoza Ontiveros *et al.*, 2011; Andereck *et al.*, 2005; Monterrubio *et al.*, 2011).

Como complemento, Velasco Gonzales (2004, 2010) agrega que el estudio sociológico del turismo debe estudiar las actividades que realizan los turistas, y las múltiples relaciones que se manifiestan antes, durante y después de los viajes. Bajo esa lógica, destaca la diversidad de actores que se deben considerar para pensar sus políticas, como anfitriones, empresarios, gobernantes, servidores públicos, referentes sociales, investigadores y académicos, entre otros.

Resulta importante señalar la imbricación que tiene el turismo sobre el tejido local de cada territorio. Su desarrollo se concibe en el seno de un entorno, del cual se nutre y basa su estructura (Fayos-Solà, 2004). Con ello emerge otra perspectiva fundamental para su análisis: la cultural. La vinculación del turismo y la cultura es una de las más antiguas. Sus orígenes se remontan a la edad antigua, a los viajes y peregrinaciones que se realizaban en Europa por motivos religiosos. Sin embargo, es a partir de 1980, con el devenir de nuevas motivaciones turísticas (*post-fordismo*), cuando los componentes culturales retoman un inusitado protagonismo en la industria (Velasco González, 2016). Al respecto, Bourdieu (2006) señala que el hecho cultural se transformó en un notable producto de consumo por considerarse un elemento de distinción social. Bajo esa lógica, la cultura es percibida como un producto que forma parte de la oferta de los destinos, aunque también el turismo puede formar parte de la cultura. Los viajes -o viajar- se convirtieron en una de las principales manifestaciones culturales contemporáneas (Juárez Medina, 2005).

De igual modo, la esencia del turismo lo define también como una importante actividad económica; un sector global de gran calado que es capaz de generar inversiones, empleos e ingresos de forma directa, indirecta e inducida. El turismo constituye así una arena económico donde agentes de la macro y microeconomía interactúan y confluyen, generando un mercado global de empresas turísticas (Rivero, 2017). En palabras de Bosch (2010: 5):

*“El desplazamiento de los sujetos desde su residencia habitual a otros destinos, da lugar a la actividad económica en sí, en virtud de que necesariamente se produce la relación oferta- demanda, entre quienes elaboran bienes y servicios turísticos y quienes los consumen para satisfacer necesidades de los viajes”*

De esta forma, ya sea por su dinámica funcional, sus amplios antecedentes históricos o sus disímiles impactos, el perfil netamente económico del turismo es una realidad totalmente asumida (Altimira Vega *et al.*, 2007). Su potencial como productor de riqueza ha justificado que esa perspectiva, mercantilista y comercial, tenga un lugar destacado en las agendas políticas, sociales y académicas.

Por tanto, todas las definiciones invitan a entender al turismo como un campo transversal de conocimiento antes que como una disciplina. Es por ello que su estudio retoma instrumentos y metodológicas de otras ciencias como pueden ser la economía, política, sociología, geografía, entre muchas otras. Esa ausencia de una malla disciplinar propia trae también mayores dificultades epistémicas para poder abórdalo (Campodómico y Chalar, 2010: 4).

En este marco, si bien el análisis de cada vertiente excede los fines del trabajo, resulta oportuno construir una definición integral que sea funcional a los objetivos que fueron definidos. Se entiende aquí al turismo como un proceso socioconstruido que alcanzó connotaciones y valores de gran complejidad. Por ello para entenderlo en su justa dimensión, se necesita de una mirada sistémica, polifacética y holística, que permita un enfoque multidisciplinar (desde la economía, sociología, política, historia, psicología, antropología, administración, ciencias naturales, entre otras) y multisectorial (involucrando

al estado, comunidades, empresarios, profesionales y académicos). Más allá de la expresión que se acuñe para definirlo (fenómeno, doctrina, práctica social, campo disciplinar, industria, actividad, ciencia o conjunto de ciencias), es fundamental incorporar estas premisas, bregando por una reconstrucción amplia del término que sea capaz de ubicar a las personas en el centro del debate.

### **1.2- El desarrollo socioeconómico como norte**

Para definir el desarrollo es necesario recurrir a diferentes postulados filosóficos, desde las teorías de la modernidad y la concepción humana, hasta vertientes de corte económicas. Sobre la evolución de esas teorías se fragua hoy una concepción polivalente del término. Para Madoery (2015) se trata de un conjunto de capacidades generadas de forma endógena, ligadas a cuestiones como la calidad de los recursos humanos, las posibilidades organizativas y de articulación público-privada, innovación, institucionalidad, entre otras. La profundidad del concepto lo posiciona además como un proceso de largo recorrido que amerita la comunión de múltiples componentes. En esa línea, Barrios (2016: 36) destaca la articulación entre *“producción, acumulación de capital, avance tecnológico, distribución del ingreso, equidad social y crecientes grados de bienestar social”*.

Para los fines de la investigación se entiende al desarrollo como un proceso sistémico compuesto por variables sociales, económicas, políticas y culturales. En esta noción holística, cobra fundamental importancia el poder conciliar: eficiencia económica, equidad social y equilibrio ambiental. Esas tres premisas son los ejes rectores para pensar cualquier proceso de desarrollo que utilice como argumento al turismo y sus políticas públicas.

### **1.3- Contribuciones del turismo al desarrollo de las naciones**

Aportar al desarrollo bajo los términos señalados debiera ser la principal aspiración del turismo. Entre los variados beneficios que aporta a los países los más evidentes son económicos. Destaca así su contribución al producto bruto interno, los aportes fiscales (multiplicación de divisas y equilibrio de la balanza comercial) y la generación de empleo (directo, indirecto, inducido y autoempleo). De igual modo, su dinámica competitiva promueve la reinversión de los ingresos, la reactivación de actividades económicas (como

el agro, construcción, gastronomía, pesca), atenúa la dependencia mono productiva, revaloriza el entorno natural, cultural y urbano, y genera valor agregado en las comunidades (Velasco Gonzales, 2014; Niding, 2001; Villar, 2012; Wallingre, 2007). Además, el turismo puede contribuir a la cultura de los países, revalorizando recursos ignorados, promoviendo inversiones en rehabilitación, conservación y restauración, o sensibilizando a la población y a los visitantes (Vaquero y Hernández, 1998). Para Velasco González (2014), permite incluso la recuperación de culturas o fenómenos culturales que de otra manera podrían desaparecer directamente.

Además, el mal uso del turismo puede transformarlo también en un fenómeno generador de externalidades. Hoy es obsoleta aquella representación gráfica epistémica que lo postulaba como una *“industria sin chimeneas”* o como una panacea. La realidad indica es que, según cada caso, puede generar tanto desarrollo, como dinámicas regresivas sobre el territorio. Concretamente, puede generar marginalidad, segregación territorial, especulación inmobiliaria, aumento de precios, saturación de espacios y servicios públicos, informalidad, contaminación y deterioro ambiental; así como, pérdida de identidad local, precarización laboral, empleo informal, comportamientos incívicos o vandálicos, fomento de la prostitución y el narcotráfico, entre otros. El estado, mediante sus políticas sectoriales, desempeña un rol determinante en la lucha por evitar, atenuar y revertir este tipo de flagelos, defendiendo los intereses de las mayorías y minorías.

Pese a ello, cuando se habla aquí de desarrollo y turismo, se refiere al proceso que es promovido bajo parámetros de sustentabilidad en sentido amplio, en armonía con las comunidades, siendo equilibrado, inclusivo y justo. Así planteado, resulta un sector productivo que contribuye al desarrollo de las naciones, a la vez que mejora la calidad de vida de la población (Wallingre, 2007).

## **2. El turismo y el rol del estado: gobierno, políticas públicas y modelos de gestión**

El estado desempeña un rol protagónico en materia turística al definir el perfil de la actividad y su rol en el desarrollo de las naciones. Mediante sus políticas debe establecer un marco general que ciña su crecimiento sobre valores, objetivos y estrategias que surjan del consenso (Velasco González, 2004). Analizar las políticas públicas no refiere solo a

evaluar un sistema gubernamental o los instrumentos que utiliza, sino que implica también determinar el sentido y significado que adquieren los planteamientos políticos y su correlación en el resto de los actores (Del Castillo, 2008 en Martínez *et al.*, 2012).

Para estudiar el devenir del sector sobre la arena del análisis político es preciso definir conceptos centrales vinculados al proceso de gobierno, a los modelos de gestión y al armado de las políticas públicas. Partiendo de una mirada general, se indagará progresivamente sobre estos tres campos, identificando sus particularidades en materia turística.

## **2.1- Gobierno y turismo**

### **2.1.1- El gobierno y las facultades tecno políticas.**

En sus diferentes acepciones, el término “*gobernar*”<sup>3</sup> sugiere un acto relacionado a conducir, liderar o dirigir un determinado proceso o grupo social. Para Velasco González (2008), refiere a los procesos de decisión colectiva que permiten gestionar los conflictos sociales. Significa priorizar alternativas, determinar qué hacer y qué no, cuándo y cómo, según ciertos valores y principios. En palabras Matus (1987a), es la capacidad que tienen los actores para conducir con una direccionalidad tal que les permita superar el inmediatismo de la mera coyuntura. Se relaciona así al hecho de dirigir una sociedad hacia objetivos específicos (Uvalle-Berrones, 2011). Según Bracamonte (2002: 77), es el “*accionar deliberado de un grupo de personas desde la administración de los estamentos públicos oficiales*”.

Otros autores entienden al gobierno como un “*arte*”. Por consiguiente, como en cualquier arte, para lograr resultados de calidad, necesita de una combinación excepcional de atributos pocos frecuentes asociados al mundo de la práctica -política- y de la ciencia y técnica. En esa línea, Matus (1987b: 73) sostiene que “*gobernar, es algo muy complejo que*

---

<sup>3</sup> Originariamente el término surge de la latinización del griego “*kubernao*”, y alude a la conducción de una nave o barco. Representa entonces una práctica compleja y diversa que implica: timonear, definir un horizonte, elegir la vía adecuada, organizar a la tripulación, custodiar las mercancías, preservar la embarcación, entre otras.

*no puede reducirse enteramente a una teoría. Es un arte, pero no es puro arte. Para gobernar se requiere cada vez más un cierto dominio teórico sobre los sistemas sociales”.*

Por el contrario, otros autores, como Norberto Ramírez, definen al gobierno a partir de una serie de atributos no formales:

*"El trabajo del gobernante, que no se enseña en ninguna universidad, explica las situaciones de agobio y amenaza permanente a las que están sometidos los integrantes del gobierno. Se trata de una actividad variada en cuanto a temáticas, compleja, por la profundidad y especialidad que requieren muchas cuestiones de su incumbencia, sorpresiva, por su carácter dinámico, y de ritmo vertiginoso, por la aceleración de acontecimientos" (2001: 48).*

De esta forma, dentro del gobierno conviven dos tipos de racionalidades que deben complementarse. Por un lado, se ubica la racionalidad política que comprende el conocimiento valorativo-ideológico adquirido mayoritariamente en la práctica, y fundado a partir de visiones y creencias personales. Es una condición más subjetiva que se materializa en intereses sociales, antes que por óptimas racionales. A nivel operativo conlleva una orientación axiológica que modela la toma de decisiones. En consecuencia, determina tanto las aspiraciones y los objetivos de gobierno, como los caminos para alcanzarlos. Según Velasco Gonzáles (2016), en su accionar privilegia lo relacional, el mundo de los valores, y el ejercicio del poder.

Por su parte, la racionalidad técnica es una capacidad cognitiva adquirida principalmente en la educación formal, se trata de un conocimiento experto que prioriza la efectividad y eficacia en la toma de decisiones racionales. Su accionar está a cargo de especialistas que buscan soluciones por encima de los niveles ideológicos. Siguiendo a Collier (1979 en Mansilla, 2017), abarca individuos que poseen una preparación académica especializada, y que brindan asesoramiento a los dirigentes. El técnico busca así el óptimo rendimiento al enfrentar problemas públicos, privilegia alternativas que ofrezcan una mejor solución (costo/beneficio). Sin embargo, como menciona Subirats (S.F), al político no solo le interesa la viabilidad técnica, sino también la social (política). La que alimenta aquello que ha sido

necesario para que ese dirigente tenga la posibilidad de elegir. Las mejores respuestas son las que logran relacionar ambas esferas.

De esta forma, durante el gobierno se despliegan lógicas técnicas, políticas y también burocráticas. Según Mansilla (2017), todas ellas conviven permanentemente en la arena pública, generando tensiones, y dando lugar a diferentes combinaciones, modalidades y articulaciones. Bajo esta perspectiva, la práctica de gobierno se encuentra lejos de ser una cuestión ordenada, enfocada o lineal. Por el contrario, implica manejar situaciones caóticas, que suelen ser imprevisibles y desordenadas (Mintzberg, 1994). Quienes gobiernan enfrentan conflictos sociales complejos en donde se desconoce la totalidad de las variables, sus dinámicas internas, variaciones y relaciones causales. Además, como señala Matus (1997b), se trabaja con respuestas situacionales -buenas para algunos, malas para otros- aportadas a lo largo de un complejo proceso de intercambio de problemas, en los que se busca reducir gradualmente su complejidad.

Gobernar es un ejercicio tecno político que se resume en la difícil tarea de conducir la sociedad desde el estado, según ciertos principios, creencias, capacidades y conocimientos. Así planteado su efectividad dependerá en gran medida de la capacidad que tengan los dirigentes de complementar ambas racionalidades. En suma, la política sin ciencia es *“religión”*, pero la ciencia necesita inexorablemente de la política (Matus, 2007b; Spinelli, 2012; Varsavsky, 1974). Como señala Garnier (2005: 31), en un caso se trata de *“activismo puro, en el otro, de mera especulación”*. En otras palabras, lo político debe operacionalizarse en políticas y estas requieren de teorías, métodos y técnicas para efectivizarse (Spinelli, 2012).

El desafío de gobernar dependerá entonces del acierto que tengan los dirigentes para combinar *“el mundo de los valores con el aporte de las ciencias”* (Matus, 1997a: 22). Ambos factores son determinantes en materia de turismo, ya que se trata de una arena altamente politizada, donde interactúan múltiples sectores que tienen motivaciones e intereses propios. Para gestionar efectivamente esa complejidad se necesitan habilidades políticas sustentadas en modelos que aporten información, rigurosidad y previsibilidad al gobierno.

### **2.1.2- El gobierno del turismo y la gestión de la complejidad**

Gobernar un destino representa un proceso de toma de decisiones públicas que es liderado por un grupo de dirigentes según las creencias o valores que los definen y diferencian. Implica tomar una posición programática respecto a temas fundamentales del destino, como la preservación del patrimonio, la creación de empleo, la distribución de la riqueza, la inclusión social, el fomento de inversiones, la fijación de limitaciones, la competitividad empresarial, la forma de comunicar, entre otras. El gobierno del turismo contiene múltiples funciones, como determinar qué cuestiones serán prioritarias y cuáles no serán atendidas, definir el uso de los recursos (sociales, políticas, económicas, ambientales, legales), establecer objetivos compartidos bajo un esquema de gestión organizado, fijar límites para lograr un equilibrio, representar intereses difusos o minoritarios, entre otras (Velasco González, 2005). Para Izard (2010: 40) el turismo exige un reto extra a los gobiernos ya que deben intentar *“conseguir un equilibrio entre el principio de libertad de mercado y de empresa, y la preservación de las ventajas estructurales que aseguren la continuidad de la actividad en condiciones adecuadas”*.

Bajo todas estas premisas gobernar un destino implica la difícil tarea de impulsar y coordinar las grandes decisiones que definen a la política turística, ejercer la representación simbólica del lugar, desempeñar el liderazgo social, lograr consensos, dirigir, coordinar y supervisar a todos los actores del clúster (Velasco González, 2013).

Otro término íntimamente relacionado al gobierno es el de gestión. Este representa las capacidades políticas y técnicas que despliegan, o no, los funcionarios públicos con el fin de intervenir discrecionalmente en el sector, conforme a sus principios y valores. A diferencia del gobierno, la gestión se relaciona más con el campo de la racionalidad y la toma de decisiones técnicas. Se acerca así a una relativa neutralidad política, a un terreno de mayor asepsia ideológica partidaria. Para Bernazza (2006: 67) la gestión es el quehacer humano organizado, es decir, *“el conjunto de acciones encadenadas entre sí que llevan a la obtención de un resultado previsto”*. Por su parte, Oszlak y Malvicino (2001) sostienen que gestionar es lograr objetivos transformando la realidad preexistente, es generar resultados pero no cualquier resultado, sino el esperado, el consensuado. La gestión atañe entonces a la

ejecución, la acción, la implementación de las políticas del gobierno. En lenguaje coloquial representa el frente de batalla desde el cual el estado libra su lucha diaria (Zingoni, 2015). *“Refiere al arte de pensar, de decidir y de actuar; de hacer y acontecer”* (Motta, 1993: 25).

Velasco González (2008) entiende a la gestión turística como el conjunto de acciones que, mediante la administración de diversos recursos, persiguen el desarrollo del destino. Como complemento, Capece (2012: 34), agrega que la gestión *“es la interface entre el pensamiento planificado – de manera formal o no – y los sucesos ... una construcción colectiva basada en las aspiraciones del conjunto y que implica voluntad, vocación, actitud y aptitud. Ideas, sentido, determinación y sobre todo capacidad aplicada de manera constante”*. A nivel interno, su ejercicio supone el manejo de recursos humanos y financieros, el seguimiento de objetivos alineados a las prioridades del plan general de gobierno, y la interacción con organizaciones o actores externos (Subirats, 1996).

Para Subirats (2005) la diferencia entre gestión y gobierno, radica en que el primero tiene un carácter más operativo, obedeciendo al funcionamiento interno del sistema. Por su parte, el gobierno contiene las estrategias de interacción y legitimidad sociopolítica del modelo, por lo que opera principalmente sobre un contexto externo. Para clarificar cada término, el autor recurre a una analogía náutica en la que diferencia la existencia de tareas operativas que constan de *“remar”*, otras, más estratégicas, referidas a *“timonear”* (gestión), y finalmente las de gobierno, que implican *“capitanear”* toda la embarcación.

La gestión del turismo refiere principalmente al proceso de implementación de las políticas públicas, a partir de las capacidades y recursos con que disponen los actores. Requiere de vocación y voluntad, de Ideas, sentido, predisposición y sobre todo capacidad aplicada de manera constante (Capece, 2012). En definitiva, lo cierto es que para que el turismo funcione como un factor de desarrollo: política, gestión y gobierno, deben congeniar de forma virtuosa. En palabras de Capece (2012: 36) *“... la política como ámbito de pensamiento que logre, a través de la gestión, los resultados deseados. La gestión como ejercicio práctico de la política”*, a lo cual agregaría al *“gobierno”* como la estructura de recursos y valores que orientarán esta última.

## **2.2- Política, políticas públicas y turismo**

### **2.2.1- La política y el ejercicio del poder**

Desde una visión clásica, la política se vincula al ejercicio del poder, más precisamente a su obtención, retención, acumulación y despliegue. Por *“poder”* no se refiere aquí al *“conjunto de instituciones y aparatos que garantizan la sujeción de los ciudadanos en un Estado determinado ... el análisis en términos de poder no debe postular, como datos iniciales, la soberanía del Estado, la forma de la ley o la unidad global de una dominación”* (Foucault, 1976: 55). Por el contrario, se lo concibe como el determinante de un proceso de dominación que emerge de complejas fricciones entre fuerzas -desequilibradas, heterogéneas, inestables, tensas- que actúan dentro de un juego social de relaciones móviles y no igualitarias (Foucault, 1976, 1979). En orden con estas premisas, casi todos los ámbitos de la vida quedarían circunscriptos bajo su órbita (Crozier y Friedberg, 1990).

Por su parte, Elías (2006) define al poder como una condición estructural y omnipresente de las relaciones sociales, fruto de la interdependencia, que se desarrolla en un continuo proceso de equilibración, y que determina las capacidades para instalar y desencadenar los cursos de acción. El ejercicio del poder político reflejaría entonces la capacidad de influencia que tienen algunos actores sobre otros, para alinear voluntades o actuaciones según sus intereses.

Bracamonte (2002) entiende a la política como un proceso que implica tomar decisiones basadas en alternativas. Representa una discusión social que enraíza una lucha legítima entre intereses y visiones (Thwaites, 2007). Para Jiménez (2012) se trata de un escenario de confrontación ideológica, donde se plantean posiciones y alternativas sobre la manera de entender y resolver los conflictos sociales. Por su parte, Chantal Mouffe (2011) diferencia lo político y la política. Para la autora, mientras el primero es la esencia del fenómeno -la lucha de poder, al conflicto y al antagonismo-, la segunda refiere a lo empírico, es decir, a aquellas prácticas e instituciones que buscan mantener o construir hegemonía.

Con lo expuesto hasta aquí se puede definir a la *“política”* como un proceso de construcción colectiva y de carácter público, fraguado en la confrontación ideológica y el ejercicio de poder, que aspira a concretar transformaciones sociales sobre la base del

accionar institucional. Así entendida, no se limita solo al ámbito de gobierno, sino que se extiende a otros espacios civiles, combinando el valor ético del proceso, con el que debería ser su fin último: el bien común.

### **2.2.2- Las políticas públicas**

El concepto de política pública se ha utilizado con una notable diversidad de acepciones. No existe en el mundo académico un consenso generalizado sobre sus límites ( Fernández, 1999). A priori, se relaciona con el accionar formal del gobierno según distintos enfoques, perspectivas y campos. Para Dye (2008: 1) “... *una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer*”. En consecuencia abarca las acciones y omisiones que surgen como respuesta a los problemas públicos (Kraft y Scott, 2015). En la misma línea, Oszlak y O’Donnell (1995: 112) la conciben como el “*conjunto de acciones y omisiones que muestran una modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que suscita interés y movilización de actores de la sociedad civil*”.

Para Subirats (2008) y Knoepfel *et al.* (2007) las políticas públicas son el conjunto de decisiones y acciones tomadas por diferentes actores que buscan resolver un problema político colectivo. Es así que existen agentes que buscan modificar la conducta de grupos que originaron el problema, en pos de otros que lo padecen. Bajo esa lógica, las políticas representarían decisiones que definen -por acción o inacción- la intervención del estado sobre una situación conflictiva. Por su parte, para Ramírez (2001: 60) “*constituyen la expresión más genuina de la acción de gobierno, en cuanto representan lo que pretende hacer, ha hecho o está haciendo en respuesta a las necesidades de la comunidad a la que sirve*”.

Las políticas públicas son “*un conjunto conformado por objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por los medios y acciones mediante los cuales son tratados por una organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores, para modificar una situación percibida como problemática*” (Roth, 2002: 27). Se componen así de decisiones o acciones públicas orientadas a resolver un tema de interés colectivo). Para los fines de la investigación representan soluciones específicas orientadas a resolver asuntos públicos, según ciertos valores y principios, que son representativos de

un determinado cuadro de gobierno. En lo que a turismo refiere, las políticas públicas son el instrumental que utilizan los gobiernos para intentar desarrollar al sector en orden con sus aspiraciones y principios.

### **2.2.3- Las políticas públicas de turismo: definiciones generales**

Las políticas públicas de turismo *“representan un conjunto de reglamentaciones, reglas, directivas, objetivos y estrategias de desarrollo y promoción que conforma una estructura en la cual se toman las decisiones que afectan directamente al desarrollo turístico y a las actividades dentro de un destino”* (McIntosh, Goeldner y Ritchie, 2003:308). Para Izard y Gonzales Reverté (2007: 23) son una especialización o micro política usada por la administración pública para establecer directrices de ordenación, planificación, promoción y regulación de la actividad. Según Velasco Gonzáles (2002, 2011) es el conjunto, articulado y coherente, de decisiones y actuaciones que llevan a cabo los gobiernos -en ocasiones en colaboración con actores no públicos- para alcanzar ciertos objetivos relacionados al turismo. Por su parte, Capece y Bolonini (2002: 5), las definen como *“... el arte y la ciencia de establecer el horizonte hacia el cual una comunidad, quiere dirigirse, utilizando al turismo como argumento”*.

Las principales aspiraciones de las políticas turísticas deben orientarse a mejorar la calidad de vida de las comunidades receptoras. Deben aportar sobre varias premisas vinculadas a la generación de empleo y divisas (de forma directa, indirecta e inducida), el cuidado del ambiente, la valorización de recursos patrimoniales, el fortalecimiento del arco empresarial, la mejora de las condiciones físicas del entorno (infraestructura y servicios), inclusión e igualdad, entre otras (Mir, 2000; Pulido Fernández, 2014; Moreno, 2014; Torres, 2012; Velasco Gonzáles, 2004). Esa diversidad de objetivos les imprime también un fuerte carácter multidimensional.

Velasco González (2013) define ciertos *“fines”* que permiten entender el alcance de las políticas turísticas (ver cuadro n°1). La autora destaca la existencia de múltiples de destinatarios como el sector privado, la sociedad civil, los turistas, organizaciones intermedias o bien la propia administración pública. Por ello su objeto final debe ser el ordenamiento y desarrollo de la actividad de forma mancomunada y en pos de mejorar las

condiciones del conjunto (sociales, culturales, ambientales y económicas) (Fayos-Solà *et al.*, 2004).

Cuadro n°1- Fines de la política turística

Eje temático	Fines de la política turística
Planificación del desarrollo turístico	Fijar estrategias y programas para mejorar la infraestructura, equipamiento e instalaciones turísticas, poner en valor del patrimonio, entre otros.
Ordenamiento territorial	Definir normativas o reglamentaciones orientadas a encauzar el desarrollo de la actividad según las especificaciones delimitadas por el gobierno. Incluye leyes vinculadas a categorizaciones, delimitación de usos del suelo, tasas, etc.
Fomento o estímulo	Determinación de exenciones impositivas, créditos blandos, concesiones, subsidios, subvenciones, y demás herramientas para fomentar iniciativas de interés en orden con los objetivos de la política del gobierno.
Comunicación y venta	Generar acciones de comercialización, marketing y promoción, diseño de marcas, acciones de comunicación, definición de mercados, etc.
Formación e investigación	Generación de información y conocimiento para mejorar la toma de decisiones.

Fuente: elaboración propia a partir de Velasco González (2013)

La complejidad del turismo justifica que el estudio de sus políticas suponga ordenar y analizar una amalgama muy heterogénea de actuaciones y productos. Estos elementos tienen su propia naturaleza, objetivos y caracteres. En orden con Velasco González (2002), se los puede organizar de la siguiente forma:

- Instrumentos organizativos: Son las estructuras públicas o mixtas creadas para su gestión (ministerios, secretarías, direcciones, entes, entre muchos otros).
- Los planes generales: expresan el conjunto ordenado de objetivos, acciones y programas que contienen al proyecto político de gobierno.
- Los programas y proyectos: Contienen las actuaciones vinculadas a temas concretos que devienen del plan general.
- Instrumentos normativos: Leyes y normativas que rigen sobre el funcionamiento del sector.
- Instrumentos financieros: Estímulos económicos disponibles para apoyar iniciativas privadas y demás proyectos de desarrollo.

- Acciones de comunicación: Contempla tanto la promoción del destino, como la difusión de la gestión, el intercambio con los actores locales, grupos de expertos, entre otros.

Finalmente, la autora afirma que, para contar con una verdadera política turística, el gobierno debe fijar: (i) una visión y misión coherente que determine el significado de la actividad, los desafíos a afrontar y como debe desarrollarse, (ii) una estrategia clara con objetivos, metas y acciones previstas para avanzar hacia ese horizonte, (iii) recursos adecuados para corporizar esas actuaciones en el terreno (financieros, humanos, materiales, información, legales, poder), (iv) decidida voluntad política de las máximas autoridades, y por último (v), trabajo colaborativo entre los diferentes actores y sectores del clúster (Velasco González, 2011). Por último, esto deberá coincidir con un liderazgo público lo suficientemente efectivo como para cristalizar esas prioridades, recursos, ideas, valores y expectativas sobre el territorio.

### **2.3- Modelos de administración pública y de gestión turística**

La efectividad en el diseño e implementación de las políticas turísticas guarda una estrecha relación con la forma en que funciona el estado. Los modelos y valores que definen sus procedimientos inciden directamente en la calidad de los resultados. En este marco, la perspectiva teórica de la administración pública aporta conceptos e instrumentos que resultan de interés para abordar el objeto de la investigación, en especial, el campo de la gestión turística institucional.

El siguiente apartado presenta una evolución sinóptica de los principales paradigmas que fueron moldeando los modelos de administración pública. Estos antecedentes resultan fundamentales para entender el funcionamiento del estado contemporáneo, y sus particularidades dentro de la gestión del turismo.

#### **2.3.1- Antecedentes y primeros paradigmas**

El paso de un modelo paternalista a un esquema racional legal burocrático, es el punto de partida para entender la concepción del estado actual y las variaciones que fueron sucediendo. Durante la segunda mitad del siglo XIX, la consolidación del liberalismo capitalista y el arraigo de las primeras democracias parlamentarias, sentaron las bases de la

burocracia moderna. Este modelo, popularizado posteriormente por Weber (1922), representó un quiebre que diferenciaba la esfera pública de la privada, y lo político de lo administrativo. El nuevo esquema resultó altamente funcional para grandes organizaciones públicas, cargadas de trabajadores, altos volúmenes de trabajo y responsabilidades. Además, incorporaba un cuerpo normativo racional-legal que determinaba la toma de decisiones a partir de criterios pre establecidos y previsibles. Su impronta fue tal que muchas de las características esenciales se mantienen hoy en día, como la división del trabajo, la definición de jerarquías, la existencia de normas y reglas, la búsqueda de racionalidad, la impersonalidad, entre otras.

Los embates de la crisis de 1929 y el surgimiento del estado benefactor, evidenciaron las limitaciones del esquema burocrático. Ese tipo de organización eficiente para un estado liberal “reducido”, no se adaptaba a las nuevas demandas del *welfare estate*. La rigidez de la estructura lo posicionó como un esquema poco ágil, inflexible e ineficiente en el uso de los recursos públicos. Esto generó fuertes problemas para los gobiernos, vinculados al exceso de normativas y formalismos, la falta de reacción ante nuevas demandas, déficit fiscal, clientelismo, corrupción, entre otros. De esta forma, muchos de los procedimientos que caracterizan a la administración pública actual, fueron creados hace más de un siglo para organismos y sociedades de otra época, incluso en aquellos años sus limitaciones eran bien conocidas.

En la década de 1970 una nueva recesión internacional (crisis del petróleo) terminó de jaquear la lógica burocrática. En ese nuevo escenario<sup>4</sup> la administración debió convertirse en una estructura mucho más flexible y eficaz (Velasco Gonzales, 2013). Por aquellos años los postulados sobre la gestión pública afrontaron una crisis profunda de paradigmas. Comenzó así una búsqueda por mejorar la capacidad administrativa privilegiando valores asociados a la productividad y la eficiencia (Velasco Gonzáles, 2016). Se instaló la idea de replicar lógicas empresariales hacia el interior de la gestión pública, a la vez que se limitaba el rol del Estado.

---

<sup>4</sup> Esa lógica era el reflejo de cambios globales más profundos asociados al paso de un régimen fordista o uno post fordista (Donaire, 1998), de un modelo estado céntrico a otro liberal, y de una sociedad que comenzaba a globalizarse. Bajo estas premisas, el estado no podía ser ajeno a tales aires de renovación.

Esta concepción emerge en el reverdecer de un contexto ideológico nuevo que pregona el regreso de la lógica liberal (Leonardo, 2005). Surgen así nuevos postulados que proponen como solución racional sustituir estado por mercado, instaurando un nuevo esquema de división del trabajo y de desregulación económica. Las principales pautas de esta primera generación de reformas -Consenso de Washington- versaban sobre la disciplina fiscal, las privatizaciones, la desregulación, la liberalización comercial y financiera, las reformas tributarias, los cambios en las prioridades del gasto, la apertura externa, el saneamiento de las finanzas públicas, la descentralización (transferencia de responsabilidades federales a provincias y municipios), la reducción de personal público, entre otras.

En este marco, siguiendo a los gobiernos británico y estadounidense, se emprendieron drásticas reducciones en la actividad del estado (Neiman y Savas, 2006). Se consolidó una atmósfera mundial de privatizaciones donde ningún país quiso quedar afuera (Guerrero Orozco, 2014). *“El neoliberalismo asumió el trono de la economía planetaria”* (Walters, 1987: 56). El gobierno argentino fue uno de los principales seguidores de esta doctrina, que generó un fuerte impacto sobre el sector turístico, en especial durante toda la década de 1990. Esas drásticas modificaciones tuvieron como epílogo los lamentables sucesos ocurridos en Diciembre de 2001. Además esa misma lógica empresarial-liberal se intentó replicar de nuevo sobre el estado durante el gobierno de *“Cambiamos”* (2015-2019).

En lo que refiere a modelos de administración, por estos años surge la *“Nueva gestión pública”*- NGP y el *“gobierno empresarial”*. Estos enfoques aportaron el instrumental ejecutivo que permitió galvanizar el neoliberalismo hacia el interior del estado (ver cuadro n°2).

Cuadro n°2- Premisas del NGP y el gobierno empresarial

Búsqueda de eficiencia, eficacia y calidad en las prestaciones públicas. El estado pasa a ser un facilitador que no brinda directamente los servicios (privatizaciones).
Incorporación del lucro como valor en la provisión de los servicios públicos.
Fomento de la libre competencia entre oferentes para seleccionar la mejor alternativa.
Dirección basada en misiones. Focalización en los resultados.

Primacía de la racionalidad técnica para neutralizar la política (despolitizar la gestión).
Otorgamiento de recursos al ciudadano para que seleccionen al mejor proveedor.
Descentralización administrativa y especialización (vertical-horizontal). Creación de agencias especializadas autónomas/privatizaciones.
Migración de herramientas de gestión privada al estado (calidad total, planificación estratégica, medición del desempeño, presupuestos por resultados, entre otras).
Fomento de la participación ciudadana e involucramiento en las decisiones públicas.

Elaboración propia a partir de Osborne y Gaebler (1993); Santana y Portillo (1996); Guerrero (2014); Christensen y Laegreid (2011); Moreno (2014).

Sin embargo, los grandes beneficios postulados por los modelos empresariales no se verificaron. Hacia fines de 1990 las políticas neoliberales produjeron en América Latina el desmantelamiento del estado y la sociedad en general. Se pudo apreciar con una lamentable nitidez que el mercado no podía dirimir las responsabilidades primarias del sector público, y que el gobierno no es ni será una empresa (Pagani, 2015). Ante el fracaso de los esquemas, los mismos organismos internacionales que bregaron por su utilización, propusieron un segundo grupo de reformas. Con ellas buscaron volver a fortalecer el Estado, generando una suerte de equilibrio entre los preceptos del antiguo modelo benefactor y la lógica del libre mercado. Según Ramírez Brouchoud (2009), la segunda generación busco combinar: eficacia en la concreción de los objetivos de gestión, eficiencia en el uso de los recursos públicos, equidad social distributiva, y promoción del sector privado empresarial o productivo. Uno de los principales emergentes de estas reformas fue la teoría del gobierno total<sup>5</sup> (ver cuadro n°3).

Cuadro n°3- Premisas del Gobierno total

Trabajo conjunto entre divisiones mediante metas compartidas.
Reorganización de las áreas para otorgar respuestas integradas a la sociedad.
Coordinación horizontal y vertical de la estructura evitando superposición de funciones.

<sup>5</sup> Esta filosofía promovió nuevos valores orientados a la integración y coordinación interna, que buscaron atenuar el exceso de segmentación y centralismo hacia el interior del estado. Se presentaba como la solución final para lidiar con el “*departamentalismo*”, la visión de “*túnel*”, y los “*silos verticales*” generados dentro de la administración pública (Christensen y Laegreid, 2007).

Articulación de los altos mandos con las bases, integración local, e involucramiento de sociedades público-privadas en la gestión.

Unión del personal y de las áreas para ofrecer un acceso integral a los servicios públicos.

Elaboración propia a partir de Christensen y Laegreid (2007), Pollitt (2003), Pont Vidal (2016)

Finalmente, durante 1990 surgen otros postulados muy diferentes. Uno de ellos fue el de “*gobernanza*” (Aguilar Villanueva, 2008). Su acepción planteó la posibilidad de lograr una dirección colectiva de la sociedad, liderada por el gobierno, en conjunto con las organizaciones económicas y sociales (Pont Vidal, 2016). Se fundamentó en la construcción de redes de colaboración entre los actores para solucionar los problemas sociales (Fawcett y Daugbjerg, 2012; Osborne, 2006; Provan y Kenis, 2008; Robichau, 2011). Todo ello promovió un elemento innovador y disruptivo, dejando de lado el rol protagónico que hasta entonces tenía el estado (Aguilar y Bustelo, 2010). El gobierno dejó de ser el único involucrado en la elaboración e implementación de las políticas públicas, abriendo el juego a la participación de la sociedad civil y del sector privado. Siguiendo a Aguilar Villanueva (2008), la gobernanza intentó articular los recursos sociales del poder público, la productividad de las organizaciones económicas, y los lazos afectivos y morales de la sociedad civil. La nueva doctrina se expandió rápidamente en los modelos de gestión turística. El funcionamiento sistémico del sector adoptó rápidamente sus premisas en la búsqueda de una mayor comunión entre los sectores públicos, privados y civiles.

Resumidamente, los antecedentes mencionados evidencian el origen de muchos conceptos, valores y problemas que siguen vigentes en el estado argentino y que afectan la gestión del turismo. Las más notorias sin dudas son aquellas que devienen del modelo burocrático. Destaca la tendencia de los gobiernos a re utilizar modelos y lógicas que fueron pensados para sociedades y organizaciones de otra época, muchas de las cuales incluso no dieron buenos resultados. Además, esa carencia de alternativas es la que propició una lógica pendular o maniquea en los modelos nacionales, en la que se pasó sin escalas del neoliberalismo a esquemas estado céntricos y fuertemente intervencionistas. La última

repetición de esa secuencia quedó reflejada en los cambios de gobierno que se producen en 2003,2015 y 2019.

### **2.3.2- Modelos contemporáneos de administración pública**

Durante los últimos años emergieron diferentes modelos que tomaron como base las experiencias señaladas. Esto generó una concepción variopinta sobre el manejo del estado en la que conviven elementos de la burocracia *weberiana*, de la NGP, el gobierno empresarial o la gobernanza. Por ello es habitual el uso de normas estandarizadas o divisiones de las funciones por áreas, que se mezclan con valores empresariales como la búsqueda de eficiencia y calidad, y que deben adaptarse a nuevas tecnologías que revolucionaron la comunicación, los procedimientos, el acceso y difusión de información. Todo ello forzó un proceso de innovación dentro de la administración pública que afectó las relaciones de poder y los vínculos con la ciudadanía. El turismo no es ajeno a esos nuevos cambios.

En este contexto surgen *“nuevos desafíos que plantean la incorporación de dinámicas colaborativas, asociadas a la co-creación, co-formulación, co-evaluación de las políticas públicas”* (Pont Vidal, 2016: 9). El ciudadano dejó de ser un *“cliente”* pasivo y consumidor de servicios públicos para pasar a involucrarse en todas las etapas del proceso político. Surgen así lógicas de relacionamiento más cercanas, plurales, y fuertemente apalancadas por las nuevas tecnologías (Velasco Gonzales, 2016). En lo que refiere a turismo, esto motivó, no solo la incorporación de las comunidades dentro de la gestión, sino también al propio turista. El visitante se ubica ahora en el centro de la escena, aportando una cantidad ingente de información que puede ser captada con nuevos instrumentos como el *big data* o la minería de datos.

#### **2.3.2.1- Gobierno electrónico y revolución tecnológica**

La Comisión Europea define al gobierno electrónico como *“el uso de las TIC en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”* (2006:7). La filosofía del GE va más allá de la introducción de sistemas

computacionales en la estructura de los estados (Sánchez Gonzales, 2001). Autores como Yildiz (2007) proponen alejarse de definiciones “*tecnologicistas*” al señalar que las TIC’s afectaron también las relaciones de poder, las estructuras y jerarquías, proponiendo nuevas reglas que cambiaron el juego político. Para Subirats (2012) modificaron la forma de relacionamiento e interacción, alterando los procesos y posiciones de intermediación, generando vínculos y lazos mucho más directos y horizontales entre los agentes.

Las tecnologías favorecieron la unión de personas e intereses comunes, empoderándolos y cambiando las reglas del *policy making*. Ese aumento inédito de las posibilidades de comunicación y movilización social repercutieron en el armado de las agendas gubernamentales. Todo ello permitió la incorporación de nuevos actores dentro de la política que conviven con los tradicionales (políticos, funcionarios, empresarios y sindicatos). De esta forma, es evidente que el gobierno electrónico es mucho más que una moderna caja de herramientas contenedora de sitios webs, boletines electrónicos, listas de correo, sistemas de información, consultas electrónicas, entre otras.

Esta revolución afectó fuertemente al turismo por ser una actividad transversal e intensiva en el uso de tecnologías. Si bien su impacto se aprecia con mayor nitidez en sectores como el alojamiento, la intermediación o el transporte, también tuvo un correlato semejante en la gestión pública. Esas nuevas herramientas modificaron la forma de planificar, organizar, competir y gestionar la actividad.

### **2.3.2.2- El GA: transparencia, participación y colaboración**

La teoría del GA irrumpe en la escena mundial durante la primera década del milenio. Su origen se relaciona con el agotamiento de los modelos tradicionales de gobernanza, la necesidad de los gobiernos de volver a conectar con la sociedad, de superar la falta de empatía y crédito de la política, e incorporar los avances tecnológicos. Sobre esto último, las nuevas plataformas explican solo una parte del modelo. Si bien las TICs son el *core* de la doctrina, existen herramientas que van mucho más allá, y que incluyen presupuestos participativos, jurados de ciudadanos, foros de diálogos, marcos normativos, entre otras.

La filosofía del GA promovió un cambio político y cultural basado en la incorporación de todos los sectores al interior del gobierno (sociedad civil, empresarios, organizaciones

intermedias, académicos). Sus principales postulados son la transparencia, la rendición de cuentas, la información pública, la creación de espacios de debate y participación, y la promoción del trabajo colaborativo y coordinado (Obama, 2009; Pagani, 2017). En otras palabras: saber, formar parte y contribuir, respectivamente (Rubio, 2014). Para que todo esto funcione el acceso a la información tiene que ser la base para que el ciudadano quiera participar y tenga una visión ajustada de los temas que se debaten (Celdrán Bernabéu, Mazón López y Giner Sánchez, 2018). El GA busca romper así con la vieja lógica en la que el electorado desconoce los temas sobre los cuales se está trabajando en cada área de gobierno o cuáles son los proyectos en el corto y mediano plazo. Se trata de lograr que las políticas del gobierno y sus enfoques surjan de una verdadera deliberación pública.

A nivel operativo existen instrumentos para cristalizar esta doctrina. Destacan aquí los sitios web interactivos donde el ciudadano puede participar y opinar sobre temas que lo afectan o requieren una solución. Algunas incluyen opciones que permiten al usuario aportar, valorar, comentar y compartir los contenidos del sitio (eventos, noticias, proyectos, etc.), crear foros de debate sobre temáticas puntuales, realizar encuestas online, generar mecanismos de dialogo en línea (*chatbox*), entre otros<sup>6</sup>. También existen otras iniciativas como las plataformas de colaboración ciudadana<sup>7</sup>, la apertura de datos públicos (*open data*), el uso de redes sociales oficiales (participación y escucha activa), tableros públicos para mostrar el rendimiento de los programas y los recursos públicos<sup>8</sup>, herramientas de trabajo colaborativo interno y con otros organismos, entre otras (Junta de Castilla y León, 2010).

En lo que refiere a la actividad turística la lógica del GA caló con gran profundidad. Por un lado, terminó de consolidar valores que venían de la gobernanza, en lo que refiere a la

---

<sup>6</sup>Algunos de los ejemplos más interesantes son: [www.data.gov](http://www.data.gov), [www.data.gob.es](http://www.data.gob.es), [www.data.buenosaires.gob.ar](http://www.data.buenosaires.gob.ar), [www.irekia.euskadi.eus](http://www.irekia.euskadi.eus), [www.aragonparticipa.es](http://www.aragonparticipa.es), y otros espacios paraestatales como [www.change.org](http://www.change.org), [www.wheredidmytaxgo.co.uk](http://www.wheredidmytaxgo.co.uk). (consultado 11/03/2019).

<sup>7</sup>Un caso a destacar es el del gobierno vasco quien creó una plataforma donde los ciudadanos pueden proponer ideas que son sometidas a votación pública, y a una respuesta concreta del estado. En paralelo se exponen los proyectos presentados por el ejecutivo y el parlamento. También se muestra un seguimiento de todos los programas que se están ejecutando, con indicadores para conocer su rendimiento. Más información en [www.ogp.euskadi.eus](http://www.ogp.euskadi.eus) (consultado 11/03/2019).

<sup>8</sup>Algunos ejemplos son [www.usaspending.gov](http://www.usaspending.gov), [www.presupuesto.navarra.es](http://www.presupuesto.navarra.es), [www.gobiernoabierto.getafe.es](http://www.gobiernoabierto.getafe.es) (consultado 11/03/2019).

necesidad de sumar actores y recursos a la gestión. Esto se materializó con el surgimiento de nuevos espacios de participación -como foros, portales webs, encuestas online, interacción en redes sociales-, que se combinaron con otros preexistentes como las mesas de diálogos, concursos de proyectos, entes mixtos, consorcios, entre otros. Todo ello aumentó la influencia de los agentes locales y de los propios turistas en el armado de las agendas. Como complemento, la lógica del GA consolidó el valor de la transparencia y la rendición de cuentas hacia el interior de los organismos públicos. Es cada vez más frecuente que los actores del clúster turístico (comunidad, comerciantes, empresarios, universidades) exijan información para conocer lo que se está haciendo desde el estado y los efectos generados sobre el turismo. Esto sin lugar a dudas marcó un avance destacable, elevando la calidad de los instrumentos de gobierno.

Los postulados teóricos del GA interesan aquí por una doble razón. En primer lugar, porque interpelan una de las problemáticas institucionales más graves del sistema turístico argentino: la falta de transparencia e información pública. En segundo lugar, porque presentan los postulados que sirven de apoyo para los proyectos motores del trabajo.

### **2.3.2.3- Gobernanza “inteligente” (*smart governance*)**

El gobierno “inteligente” tiene sus orígenes a principios de siglo (Griffith, 2000; Helmut, 2007; Mooij, 2003). Sin embargo tomó notoriedad durante los últimos años por lo que es considerado el último gran paradigma de gobierno<sup>9</sup> (Criado, 2016). Esta doctrina se fundamenta en el uso de las últimas tecnologías, principalmente el *big data* y el *open data*. Esas herramientas permiten manejar cantidades ingentes de datos que la administración pública genera y recaba en el desarrollo de sus actividades, y en su relación con la ciudadanía/empresas (Cerrillo-Martínez, 2018). Como complemento, se nutre de otras innovaciones de alto impacto como la web 2.0 y semántica, el internet de las cosas, la inteligencia artificial y colectiva, las redes sociales, el *cloud computing*, *crowdsourcing*, entre

---

<sup>9</sup> Autores como Nam y Pardo (2014), Priano y Guerra, (2014) y Giffinger *et al.* (2007), entienden al gobierno “inteligente” como parte de un constructo mucho más abarcativo, la *smart city*.

otras. La combinación de todos estos avances motivó que los datos públicos (información) cobren una centralidad preponderante en el ejercicio de gobierno.

Además del uso intensivo de las TICs, el gobierno *“inteligente”* implica un cambio institucional que busca redefinir las relaciones entre el gobierno, las empresas y las sociedades (Góngora y Bernal, 2015). Propone una orientación total a la ciudadanía, facilitando el conocimiento externo de las organizaciones públicas, y el uso de nuevas dinámicas colaborativas entre empleados y organizaciones (Criado, 2016; Noveck, 2015). Representa así una evolución del gobierno electrónico y abierto, sumando a los postulados de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración, dos factores fundamentales: el principio de *“interoperatividad”* e *“innovación abierta”* (Jiménez Gómez; 2014). El primero supone el trabajo colaborativo entre organizaciones que interactúen compartiendo información y conocimientos, para alcanzar objetivos comunes (Jiménez Gonzales, 2014). La innovación abierta (IA) plantea en cambio la creación de todo un ecosistema organizacional para incentivar el involucramiento del ciudadano y crear capital cognitivo colectivo. Bajo esa lógica, surgen multiplicidad de plataformas y modelos de *crowdsourcing* orientados al gobierno.

### **2.3.3- Gobierno *“inteligente”* de los destinos**

Como suele suceder, la evolución del turismo fue incorporando las premisas de los modelos descritos. El abanico de plataformas que ingresaron a la arena turística los últimos años es muy amplio. A las ya mencionadas se suman las webs semánticas, sistemas de geolocalización, realidad virtual y aumentada, inteligencia artificial y colectiva, comunicación 5G, tecnologías corporales (*google glass o smartwatch*), entre otras. Esa extensa batería de soluciones digitales trajo nuevas imposiciones, desafíos y necesidades, que desencadenaron una reingeniería del sector. Además, motivaron la consolidación de un usuario diametralmente diferente. Un turista hiper conectado que comienza a ser mucho más exigente, informado y responsable, que busca la mejor relación calidad precio, y respuestas en tiempo real a demandas personalizadas (López de Ávila *et al.*, 2015; López de Ávila Muñoz y García Sánchez, 2013; Gil, Luque Gil *et al.*, 2015; Valderama, 2018).

En este marco de cambios emerge la lógica “*smart*”, como contenedora de todas las oleadas digitales. El concepto comienza rápidamente a colonizar espacios, dando lugar al *smart government*, o a su versión más abarcativa, la *smart city*. Es justamente bajo esa misma estela de expansión que surgen los llamados destinos turísticos “*inteligentes*” -DTI (Celdrán Bernabéu *et al.*, 2018; Luque Gil *et al.*, 2015; SEGGITUR, 2015; Baggio y Cooper, 2010, 2015; Ivars Baidal *et al.*, 2016; Giner Sánchez, 2017; Lamsfus *et al.*, 2013; Zhu, Zhang y Li, 2014).

Antes de abordar a los DTI es necesario definir las ciudades “*inteligentes*”. Si bien no existe unanimidad en su definición (Albino *et al.*, 2015; Caragliu *et al.*, 2011; Nam y Pardo, 2014), se las puede describir como aquellas que “*se desenvuelven con visión de futuro en la economía, las personas, la gobernanza, la movilidad, el medioambiente y la vida, basada en la combinación “inteligente” de dotaciones y actividades de ciudadanos autónomos, independientes y conscientes*” (Giffinger, 2007:35). Para Caragliu y Nijkamp (2011) se trata de centros urbanos que realizan fuertes inversiones tanto en capital humano y social, como en infraestructuras tradicionales y TICs. La *International data corporation* (IDC) de España en su *white paper* define a las ciudades “*inteligentes*” como:

*“... una entidad local (distrito, ciudad o, incluso, región o pequeño país) que declara y hace un esfuerzo consciente por contar con un enfoque integral para emplear las TICs, para su análisis en tiempo real, con el fin de transformar su modus operandi en las siguientes áreas: generación y uso de energía, ambiente, gobierno, movilidad y construcción. El último objetivo es mejorar la calidad de vida de la población, garantizando un desarrollo económico sostenible”* (IDC, 2011: 6).

En materia de turismo, la filosofía de las ciudades “*inteligentes*” tiene un desembarco reciente. Si bien surge a comienzos del nuevo milenio, tuvieron que transcurrir más de quince años para que prendan en las agendas políticas y académicas (Li *et al.*, 2017). China es la gran precursora de este modelo. Por medio de su consejo de gobierno viene desarrollando desde el año 2009 una iniciativa oficial sobre DTI en la que sumaron a más de 35 ciudades (Luque Gil, Zayas Fernández, y Caro Herrero, 2015). España también es pionera

con el trabajo realizado desde la Sociedad mercantil estatal para la gestión de la innovación y las tecnologías turísticas (SEGITTUR), perteneciente al Ministerio de industria, energía y turismo. El país ibérico se encuentra trabajando desde 2012 en el desarrollo de destinos “*inteligentes*”, concretando interesantes iniciativas como el sistema de inteligencia turística (SIT), el “*Libro blanco de los destinos turísticos inteligentes*”, la red de DTI, la definición de ayudas especiales para emprendimientos, legislación y normativa, o bien mediante iniciativas en enclaves como Palma de Mallorca, Las Palmas, Isla de Hierro, Badajoz, entre otros.

En suma, los DTI representan espacios innovadores, accesibles y con una infraestructura tecnológica de vanguardia, que garantiza la interacción e integración del visitante en el entorno, incrementando la atractividad de las experiencias en destino, y la calidad de vida de los residentes (SEGGITUR, 2015). En este contexto, López de Ávila Muñoz y García Sánchez (2013: 61), definen al DTI como:

*“Un territorio comprometido con los factores ambientales, culturales y socioeconómicos de su hábitat, dotado de un sistema de inteligencia que capte la información de forma procedimental, analice y comprenda los acontecimientos en tiempo real, con el fin de facilitar la interacción del visitante con el entorno y la toma de decisiones de los gestores del destino ...”.*

Finalmente, es importante señalar que los destinos “*inteligentes*” necesitan de gobiernos “*inteligentes*”. Esa sencilla linealidad ubica a la gobernanza como uno de los pilares fundamentales de la doctrina. Sin embargo, aunque suene paradójico, los temas vinculados a la política constituyen dimensiones poco exploradas de este fenómeno. El gobierno de los DTI utiliza como insumo a los paradigmas anteriores (electrónico, total, abierto, “*inteligente*”), incorporando otras “*conquistas*” más lejanas en el tiempo como la sustentabilidad, accesibilidad, calidad, competitividad, inclusión y gobernanza. La instrumentación de soportes digitales debe coincidir con una fuerte base de sustentación política que incorpore los valores señalados, y con una estructura de gestión ágil y colaborativa que pueda capitalizarlos. En esa línea cualquier propuesta orientada a mejorar el proceso de gobierno turístico deberá considerar inexorablemente estas nuevas premisas.

Todos estos postulados tienen una importancia categórica para la presente investigación, principalmente en lo que refiere al campo de gestión institucional. La consolidación de instrumentos y valores asociados al *smart government* atenuaría muchas de las dificultades del modelo argentino, en relación a la transparencia, eficacia y calidad del gerenciamiento. Por consiguiente, deberá ser uno de los desafíos prioritarios de las agendas venideras.

### **3. El turismo desde la ciencia política: herramientas para analizar sus políticas públicas**

#### **3.1- El abordaje del turismo desde la ciencia política**

El fenómeno turístico tuvo un abordaje magro desde la ciencia política por ser considerado un campo de poca profundidad o asociado a una práctica económica (Fayos-Solá, 2004; Schenkel y Almeida Garcia, 2015; Schenkel, 2015; Velasco Gonzáles, 2011). Por ello, el estudio del sector como política pública se encuentra en un estadio embrionario de desarrollo académico (Barroso Gonzales y Ruiz Flores, 2006). Esa condición se ve reflejada en la existencia de limitaciones bibliográficas (Pulido, 2004; Martínez del Vas, 2017; Fayos Sola, 2004; Kraft y Scott 2015), y en la falta de homogeneización de sus definiciones, objetivos, instrumentos, alcances, actuaciones o indicadores (Barroso y Flores, 2009, 2006, 2007; Pulido Fernández, 2007, 2014).

En la mayoría de los casos la política turística es contemplada como un componente sectorial de la económica (Mir, 2000; Barroso Gonzales y Flores, 2007, 2009; Figuerola, 1999; Monfort, 2000; Pulido Fernández, 2007). Para Schenkel y Almeida (2015) y Velasco González (2011), esto limita y empobrece el análisis, ya que deja de lado la transversalidad y heterogeneidad de la actividad. Esa visión sesgada lo proyecta como un sector mercantil y consumista de carácter privado, en donde no hay espacio para la ideología, siendo adaptable a cualquier régimen político (Quintana, 2016). Bajo estas premisas, ni la política turística representaría un campo de gran interés, ni el turismo tendría gran relevancia en la política.

Sin embargo, esos argumentos nada tienen que ver con su verdadera esencia. Sin ir más lejos, los productos turísticos utilizan bienes públicos como su principal insumo (recursos),

necesitan de inversiones gubernamentales para desarrollarse (infraestructura), generan externalidades que afectan al entorno (social, cultural o natural), producen ingresos públicos y privados (directos, indirectos e inducidos), entre otros. En consecuencia, su gestión se desarrolla en una arena política donde el estado tiene un rol clave (Velasco González, 2002). Por ello su desarrollo necesita inexorablemente de políticas -de corto, mediano y largo plazo-, como así también de normas, planes y programas que se complementen con instituciones, liderazgo y gestión (Villar, 2012). Para Schenkel (2015) el turismo involucra elementos de naturaleza pública, asociados a aspectos teóricos y prácticos propios de la política. Por ello, su formulación debe constituirse lejos de cualquier posición que lo profile como un mero instrumento facilitador de la actividad económica (Velasco González, 2002).

En síntesis, el turismo configura una arena política ecléctica y multidisciplinar, un espacio de confluencia para la implementación de programas públicos que parten de diferentes disciplinas y enfoques (económico, sociológico, jurídico, ambiental, entre otras). Ese carácter pluridisciplinar de las políticas públicas permite que la naturaleza, también multifacética del fenómeno turístico, no le resulte extraña (Velasco González, 2002). La política es una ciencia fundamental para el análisis del turismo, proporcionando elementos metodológicos y conceptuales que enriquecen su abordaje (Schenkel, 2015).

### **3.2- El análisis de políticas públicas como enfoque (APP)**

El bagaje conceptual que órbita alrededor del término *“política pública”* se refleja también en el pluralismo de escuelas teóricas y metodológicas que la abordan como objeto de estudio. Bajo este gran paraguas, uno de los principales enfoques es el *“Análisis de política”* (APP). En este campo de conocimiento multidisciplinar *“confluyen diferentes propuestas teóricas, que poseen un denominador común en relación a su objeto de análisis: la investigación sistemática de las políticas públicas”* (Velasco González, 2005: 170). Siguiendo a Pérez Sánchez (2006: 71), el enfoque *“está orientado a los problemas, y es contextual por naturaleza, multidisciplinar en su aproximación y explícitamente descriptivo y prescriptivo en su perspectiva”*. Por su parte, Oszlak y O'Donnell (1995), sostienen que esta perspectiva propone abordajes contextualizados tendientes a situar las políticas en

función del conjunto de factores extrínsecos que resultan indispensables para comprender, describir y explicar el objeto de estudio y sus efectos. Esta condición posee especial relevancia en materia de turismo, sobre todo, al estudiar realidades tan cambiantes como la Argentina.

Para González Tachiquín (2007) el APP se centra en encontrar la respuesta óptima a cada problema público, mediante esquemas analíticos predeterminados. Trata de usar el conocimiento científico para mejorar el gobierno, la gestión, el enfrentamiento de problemas públicos, y la formulación de políticas (Martínez de Olmo, 2005). Esta perspectiva incorpora un amplio instrumental para establecer las alternativas más adecuadas para la ejecución de los programas y la consecución de los objetivos de la administración pública (González Tachiquín, 2007). Como complemento, otro atributo del enfoque es su orientación hacia la acción ya que busca comprender las lógicas intervinientes, reconstruyendo hipótesis sobre el accionar de la administración gubernamental en algún problema público (Subirats *et al.*, 2008).

El APP representa una corriente que busca determinar *“que hacen los gobiernos, porqué lo hacen y qué resultados obtienen”* (Pressman y Wildavsky, 1998: 1). En palabras de Ejea Mendoza (2006: 10), pretende explicar *“... el cómo, porqué, para qué, cuándo y quién del proceso”*. Por ello resulta altamente funcional como herramienta de investigación al permitir describir, comprender y explicar el funcionamiento del sistema político-administrativo en su conjunto, y las múltiples interacciones entre los actores (Subirats *et al.*, 2008).

### **3.3- El ciclo de las políticas como instrumento de análisis**

A mediados de siglo XIX, Lasswell (1951, 1956) y Simon (1960a, 1960b) abordaron el desarrollo de las políticas como un proceso continuo. Su modelo secuencial consistió básicamente en un método heurístico que crea un ciclo de etapas sucesivas alrededor del proceso político. De esta forma busca entender con precisión lo que ocurre en cada tramo de la operatoria, analizando los actores intervinientes y los resultados arrojados en cada tramo. Siguiendo a Albaladejo (2014: 10), concibe a la política como *“un flujo de acción destinado a solventar un problema definido políticamente como colectivo, en un momento*

*determinado*”. El proceso circular interpela al conjunto de decisiones y acciones en cada etapa, facilitando su abordaje analítico (Ejea Mendoza, 2006).

Sobre la base de los autores mencionados proliferan nuevos enfoques de vertiente procesal (Sabatier y Jenkins-Smith, 1973; Nakamura, 1987), cada una de ellos con variantes en cuanto a las etapas y componentes. Si bien existen muchas alternativas, la mayoría coinciden en la existencia de un primer momento de diseño, al que le sigue otro de implementación, y posteriormente, uno final de evaluación. Sobre esos tres elementos comunes y generales, basculan muchos matices (ver cuadro n°4).

Cuadro n°4- Variantes del modelo secuencial por autor

AUTOR	ETAPAS DEL CICLO
Simon (1947)	Inteligencia. Diseño. Elección.
Lasswell (1956)	Diseño. Elección. Inteligencia. Promoción. Prescripción. Invocación. Aplicación. Impacto. Evaluación.
R. Vlack (1971)	Reconocimiento del problema. Formulación de alternativas y criterios. Ajustar la decisión. Llevar a efecto. Corregir y complementar.
R. Rose (1973)	Reconocimiento público de la necesidad de contar con una política pública.
W. Jenkins (1978)	Iniciación. Información. Consideración. Decisión. Implementación. Evaluación. Terminación.
Hogwood y Gunn (1984)	Búsqueda y definición de problemas. Pronóstico. Fijación de objetivos y prioridades. Análisis de opciones. Implementación, seguimiento y control. Evaluación y revisión. Mantenimiento, sucesión y terminación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Parsons (1995)

Uno de los modelos más difundidos del ciclo es el que publicó Anderson, en su obra *“Public policy making”* (1975). El autor dividió el proceso en cinco etapas: la determinación de una agenda (donde se seleccionan aquellos problemas públicos que reciben la atención del gobierno), la formulación (el marco propositivo de acciones para enfrentar esas dificultades), la adopción (elección y legitimación de un curso de acción), la implementación (ejecución estatal) y la evaluación (medición de la efectividad).

Gráfico n°1: modelo secuencial de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia a partir de Anderson (1990)

Como se puede apreciar en el gráfico n°1, las fases son continuas e interdependientes, por lo que cualquier modificación en una de ellas afecta inmediatamente a las siguientes. Se forma así un sistema dinámico de retroalimentación continua, donde la política no termina con la evaluación, sino que incluso puede surgir una nueva definición del problema que le dio inicio (Schenkel, 2015). En palabras de Albaladejo (2014), el proceso político forja un sistema complejo de acción en permanente movimiento, que opera en un contexto socio-político.

Entre las fortalezas del modelo destacan el brindar una visión de conjunto, permitiendo identificar en cada etapa: actores, funciones, responsabilidades, desafíos, conflictos y ausencias. También facilita el uso de una multiplicidad de herramientas y enfoques analíticos promoviendo una retroalimentación continua (Del Castillo y Mendez Hoyos, 2006; Subirats *et al.*, 2008). Por el contrario, sus principales debilidades radican en la supuesta linealidad del proceso político, condición que rara vez se cumple. Como sostiene Parsons (1995), el trabajo en terreno suele ser mucho más complicado, sin etapas rígidas o ciclos preestablecidos. En la práctica los procesos no resultan tan claros, sucesivos y ordenados como plantea el modelo, muy por el contrario, suelen ser *“contingentes, tornadizos, inestables, mala o laxamente estructurados, sin patrones de comportamiento, semejante al modelo de anarquías organizadas”* (Ejea Mendoza, 2006: 36).

De esta forma, la linealidad del ciclo enraíza un fuerte carácter artificial ya que proyecta una dinámica secuencial que rara vez coincide con la realidad. Sin embargo, en un plano analítico esa imagen resulta muy útil para determinar fronteras conceptuales (Araral *et al.*, 2012). Al respecto, Schenkel (2015) agrega que el enfoque no debe verse como un esquema

rígido, sino como una herramienta pedagógica que guíe el estudio. Bajo esa perspectiva es un soporte fundamental para entender las decisiones tomadas alrededor de una determinada política, a pesar de no representar una cuestión real y rastreable (Subirats *et al.*, 2008). De esa forma, más allá de la eventual incomodidad práctica que despierta, el modelo sigue siendo uno de los más efectivos para el APP (Parsons, 1995).

### 3.4- El modelo operativo para el análisis de las políticas turísticas

Dentro del enfoque de APP y los modelos secuenciales, Knoepfel *et al.* (2007) y Subirats *et al.* (2008) crearon el modelo operativo de análisis. Este esquema describe los productos que intervienen en cada etapa del ciclo, a partir de los actores, recursos e instituciones intervinientes (ver cuadro n°7). Con estos elementos, determinan dos tipos de variables: las dependientes y las independientes (Knoepfel *et al.*, 2007; Subirats *et al.*, 2008; Claros, 1995). A continuación se desarrollan cada una de ellas.

#### 3.4.1- Variables a explicar: las etapas y sus productos

Las variables dependientes representan los fenómenos sociales a explicar. Buscan determinar el contenido de los productos generados en cada etapa del ciclo (ver cuadro n°5). Para ello establece diferentes fases: la inclusión del problema público en la agenda, la programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública, la instrumentación del programa, y la evaluación de los efectos (Knoepfel *et al.*, 2007). Cada etapa contiene sus productos y dimensiones internas, como se muestra en el cuadro n°5.

Cuadro n°5 – Productos de las políticas públicas

ETAPA PRIMERA
Producto 1- Definición del problema público (DPP): Incluye la decisión política de intervenir, la delimitación del problema, identificación de las causas probables, y las formas de intervención previstas para resolverlo.
Producto 2- Programa político-administrativo (PPA): Constituye todas las decisiones legislativas o reglamentarias necesarias para la ejecución de la política pública.
Producto 3- El arreglo político-administrativo (APA): Determina las competencias, responsabilidades y recursos de los actores públicos para la ejecución.

ETAPA SEGUNDA
Producto 4- Los planes de acción (PA): Contiene las prioridades de ejecución en espacio – tiempo.
Producto 5- Los actos de ejecución (outputs): actividades y decisiones administrativas de aplicación.
ETAPA TERCERA
Producto 6- Evaluación: Determinación de los impactos y efectos inducidos ( <i>outcomes</i> ) términos de efectividad, eficacia, pertinencia, entre otros.

Elaboración propia a partir de Knoepfel *et al.*, 2007 y Subirats *et al.*, 2008.

De esta forma, el modelo operativo define seis componentes constitutivos de la política pública que permiten explicar lo que sucede en cada etapa del ciclo. Configura un sistema abierto de retroalimentación continua que busca mejorar el tratamiento de los problemas públicos con la experiencia.

### 3.4.2- Variables explicativas: actores, recursos e instituciones

Las variables independientes representan los fenómenos sociales explicativos del proceso político social. Las dimensiones de esta categoría quedarían representadas por los actores, recursos e instituciones (ver cuadro n°6).

Cuadro n°6 – Variables independientes

FACTOR/DESCRIPCIÓN
<b>Actores:</b> abarca a todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública. Existen actores gubernamentales y no gubernamentales. Según la forma de interacción se conforma un triángulo compuesto por el gobierno, el grupo beneficiario (padecen el problema), y los grupos objetivos (causantes del conflicto). Los agentes actúan de forma interdependiente aunque tienen sus propias normas, procedimientos, principios, responsabilidades y objetivos (Renn y Walker, 2008).
<b>Recursos:</b> Son los elementos necesarios para producir la acción pública. Existen múltiples tipos: económicos, derecho (normas), personal, información, organización (calidad de la estructura administrativa), consenso (grado de acuerdo), tiempo, infraestructura (dotación de bienes públicos), apoyo político (bases legales de sustento popular y parlamentario), fuerza física.

**Instituciones**<sup>10</sup>: Se trata de exigencias normativas, principios del estado de derecho y demás preceptos constitucionales (federalismo, democracia, etc.), que un conjunto de actores desarrolla y aplica dentro del proceso político. Son las “*reglas del juego*”. En consecuencia, inhiben o alientan la participación, modelando las interacciones sociales (Cruz-Jiménez, Serrano-Barquín y Vargas-Martínez, 2015).

Fuente: Elaboración propia a partir de Knoepfel *et al.*, 2007; Pérez Sánchez, 2006; Subirats *et al.*, 2008

El modelo operativo busca describir, explicar y comprender las políticas públicas a partir de un abordaje integral y secuencial de sus partes. Promueve un análisis en el tiempo (diacrónico) en base a seis productos que componen las etapas del ciclo. Permite determinar en cada fase los actores intervinientes, su forma de relacionamiento, los recursos utilizados para jerarquizar sus intereses o posiciones, y las reglas institucionales.

### **3.4.3- Las ideas como variable independiente**

La metodología de la presente investigación incorpora además a las “*ideas*” como una variable explicativa o independiente dentro del modelo. Según Blyth (1997) y Real Dato (2013), el componente ideacional permite identificar los valores, percepciones y asunciones de la política, en relación a los estados del mundo, los problemas, y los instrumentos para resolverlos. Para Velasco González (2010) determinan la forma de entender y describir los problemas sociales, y la manera de intervenirlos desde el ámbito público. En palabras de Muñoz y Rocha (2015: 2) “... *plantear el problema de investigación en términos de ideas permite identificar dimensiones cognitivas y normativas del objeto analizado*”. Las ideas definen desde el punto de vista ideológico a las políticas de cada gobierno. Son construcciones cognitivas que llevan implícitos “... *arquetipos, modelos y paradigmas que se vinculan con la definición valorativa más extensa de lo que es y cómo deben ser las cosas*” (Real Dato en Pérez Sánchez, 2006: 142).

---

<sup>10</sup> Las instituciones también pueden ser construcciones sociales que aportan una estructura para la gestión -con reglas, principios y normas- a grupos que persiguen objetivos comunes. Así concebidas, representan espacios que buscan impulsar y facilitar la participación, interacción y coordinación de los recursos (humanos, sociales, financieros, legales, físicos) hacia la búsqueda de objetivos compartidos.

Desde fines del siglo pasado las *“ideas”* tienen especial protagonismo como vector explicativo de las políticas públicas (Hall, 1993; Fischer y Forester, 1993; Majone, 1997; Sabatier y Jenkins, 1993). Según esta corriente, los cambios de rumbo del proceso político ocurren cuando las ideas y creencias varían. De esta forma, fijan la agenda del gobernante y su forma de abordarla. *“Estos elementos cognitivos y normativos determinan consideraciones prácticas sobre los métodos y los medios más apropiados para realizar los valores y objetivos definidos”* (Muller e Yves, 1998: 49). Bajo esa lógica, la política pública es el resultado de la disputa entre coaliciones que buscan imponer sus visiones, preferencias y principios de acción, según su sistema de creencias (Sabatier y Jenkins, 1993). Con ello se supera la concepción del decisor racional en políticas públicas como alguien que maneja información precisa y neutra, y que decide entre opciones con costes y beneficios claramente establecidos. Por el contrario, cobran fuerza factores dinámicos y complejos vinculados al consenso, el conflicto, la tensión o negociación entre intereses e ideas contrapuestas (Velasco González, 2010).

En lo que refiere a turismo, las ideas del gobierno definen la orientación que tomará el sector. El turismo funciona como un engranaje más del modelo nacional es por eso que siempre se alinea a los objetivos generales del gobierno. El análisis de las ideas implica determinar hasta qué punto la acción pública afronta conflictos entre valores sociales o promueve modelos que incorporen variables centrales como equidad, justicia social, lucha contra la pobreza, igualdad de género, entre otras (Blackford, 2001; Feighery, 2010; Velasco González, 2005). Es por ello que representa una dimensión fundamental para el análisis.

## CAPÍTULO III- METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

### 1. Método de abordaje

La investigación utiliza como método el ciclo de políticas públicas (Lasswell, 1951) partiendo de los modelos operativos de análisis propuestos por Subirats *et al.* (2008), Knopfel *et al.* (2007) y Real Dato (2007). Este planteamiento metodológico permite explicar las particularidades de los productos (programas y planes políticos) en cada etapa del ciclo. Considerando la importancia de los recursos; el papel de los actores sociales, económicos y políticos, la implicación de las diferentes instituciones públicas y privadas, así como sus constelaciones y sus principios e ideas. De esta forma, se estudian las aspiraciones y valores que prevalecieron en cada gobierno (fase de diseño de la política pública); las actuaciones ejecutadas (implementación de dicha política) y sus resultados (evaluación de las políticas públicas en materia turística); así como el grado de participación, descentralización y eficiencia de los diferentes programas a lo largo del periodo investigado.

A nivel operativo el modelo utiliza dos tipos de variables: las dependientes (VD) y las independientes (VI).

-VD: Representan los fenómenos sociales a explicar reflejados en los seis productos de cada etapa del ciclo (procesos políticos analizados).

-VI: Son los factores que influyen en la VD, es decir, los actores, recursos, instituciones e ideas intervinientes.

Para sintetizar el modelo empleado, se ha elaborado una matriz transversal que contiene y relaciona todos los factores descritos (ver cuadro n°7).

Cuadro N°7- Modelo operativo para el APP

<b>Etapas</b>	<b>Productos</b>	<b>ACTORES</b>	<b>RECURSOS</b>	<b>INSTITUCIONES</b>	<b>IDEAS<sup>11</sup></b>
<b>Inclusión en la agenda</b>	Definición del problema	El gobierno, el grupo	Económicos, personales,	Exigencias normativas,	Valores, percepciones,

<sup>11</sup> Se volcarán las ideas que definen las ideologías de cada gobierno. Estas construcciones cognitivas determinan tanto la concepción como la funcionalidad del sistema, y su relación con la sociedad. En consecuencia llevan implícitos "... *arquetipos, modelos y paradigmas que se vinculan con la definición valorativa más extensa de lo que es y cómo deben ser las cosas*" (Real Dato en Pérez Sánchez, 2006: 142).

<b>Programación</b>	Programa político administrativo	beneficiario, y los grupos objetivos.	informativos, organizacionales, consenso, normativos temporales, infraestructura, apoyo político, y fuerza física.	preceptos constitucionales y principios del estado de derecho.	asunciones. construcciones cognitivas del objeto.
	Arreglo político administrativo				
<b>Implementación</b>	Planes de acción				
	Actos de implementación				
<b>Evaluación</b>	Impactos y <i>outcomes</i>				

Fuente: Elaboración propia a partir de Knoepfel *et al.*, 2007; Subirats *et al.*, 2008; Real Dato, 2006 y Schenkel, 2015.

Respecto de las técnicas de estudio, el método tiene un enfoque “mixto” de trabajo (Hernández Samperi *et al.*, 1991). Esto significa que toma instrumentos propios del método cualitativo y cuantitativo. El enfoque cualitativo es fundamental para indagar y comprender desde una perspectiva fenomenológica el mundo personal y social de los actores, según sus vivencias, conocimientos, valores y propósitos. Permite entender e interpretar la realidad social desde los significados personales que tienen lugar en cada entorno (Castellar, 2017: 251). Para ello se realizaron entrevistas en profundidad (ver anexo 14 y 15). Para ordenar operativamente la muestra se elaboró un mapa de agentes, según las siguientes categorías (Real Dato, 2006):

Tabla n°2- Categoría de actores

<b>Clasificación de los actores entrevistados</b>	
<b>Actores gubernamentales</b>	<b>Actores no gubernamentales</b>
Ex funcionarios del poder ejecutivo	Empresarios
Profesionales públicos de carrera	Cámaras y organizaciones gremiales
Expertos académicos de universidades nacionales y organismos afines.	Expertos (idóneos/consultores)

Fuente: Elaboración propia a partir de Real Dato (2006)

Posteriormente, se seleccionaron los entrevistados según criterios prefijados por el investigador en orden con los objetivos del trabajo (ver anexo 15). Para ello se determinaron los siguientes requerimientos:

- Referentes con vasta experiencia en cargos técnicos y políticos<sup>12</sup>.
- Desempeño de funciones durante los período de gobierno estudiados.
- Pertenecientes a las primeras líneas de las instituciones/áreas representadas.

Como abordaje metodológico cuantitativo, se utilizaron las bases de datos oficiales. Se realizó un profundo análisis de fuentes secundarias aportadas por los siguientes organismos: el Instituto nacional de estadística y censos (INDEC), Ministerio de turismo y deporte de la nación (MINTURDEP), Sindicatura general de la nación (SIGEN), Auditoría General de la Nación (AGN), Presidencia de la nación, Jefatura de gabinete de ministros, archivo general de la nación, memorias detalladas del estado de la nación (MDEN), Ministerio de economía (MECON), biblioteca del congreso, registros de la CAT, informes de la FEHGRA, Observatorio económico de agencias de viajes, Observatorio de turismo de reuniones (AETR), entre otras. Todo ello permitió analizar datos procedentes de publicaciones, programas, proyectos, informes, leyes, decretos, estadísticas, inventarios, discursos, auditorías, presupuestos, entre otros. Ese material resultó determinante para conocer la historicidad de los fenómenos, identificar tendencias, analizar causas y consecuencias de problemas actuales.

El alcance de la investigación cambió gradualmente conforme avanzó el procedimiento de aplicación. Como sostiene Hernández Samperi (1991, p: 13):

*“... las investigaciones que se realizan en un campo de conocimiento específico pueden incluir diferentes alcances en las distintas etapas de su desarrollo. Es posible que una investigación se inicie como exploratoria, después puede ser descriptiva y correlacionar, y terminar como explicativa”.*

El cambio de esta investigación ha sido secuencial, siendo “*descriptiva*” al desarrollar y determinar los componentes de las políticas turísticas a partir de ciertos conceptos y variables; “*analítica*” en el momento de comprender, interpretar, explicar y demostrar

---

<sup>12</sup> Se considera referente a aquellas personas que hayan tenido altas responsabilidades, una formación sobresaliente en la materia y/o una amplia trayectoria.

vínculos o relaciones causales entre las políticas y el sistema de gobierno; y finalmente, “prospectiva” al proponer una serie de directrices para la mejora.

## 2. Determinación de las escalas

Según Velasco González (2011) existen tres escalas para abordar una investigación científica. El análisis “macro”, que estudia la relación entre el estado y las políticas públicas; el análisis “micro”, enfocado a un solo aspecto del proceso (definición del problema, armado de agenda, implementación); y finalmente, entre ambas se ubica el nivel “meso”. Este último aborda un tipo específico de política -como las turísticas- a lo largo de todo el proceso. Esa es la categoría que más se adapta a esta indagación, es decir, se trata de un análisis de tipo procesal que aborda las políticas turísticas nacionales, dirigidas al desarrollo de la oferta y el fortalecimiento de la gestión institucional.

Como complemento, Hogwood y Gunn (1991) establecen diferentes clasificaciones para el APP según sus objetivos. En el cuadro n°8 se exponen cada una de ellas, determinando su vinculación con los diferentes apartados del trabajo.

Cuadro n°8- Tipos de escalas por objetivos de análisis

CLASIFICACIÓN SEGÚN OBJETIVOS	EN LA INVESTIGACIÓN
1. Análisis de contenidos: estudian la génesis y el desarrollo de políticas concretas.	Antes de abordar el objeto de la investigación se desarrolla brevemente la evolución del turismo en la agenda pública nacional y su rol en cada modelo productivo (desde comienzos de siglo XX hasta la actualidad).
2. Análisis del proceso: Se centran en las etapas del ciclo de las políticas y en factores de influencia de cada una de ellas.	Se analizan las políticas turísticas del período según las etapas del ciclo y sus respectivos productos (en orden con la metodología definida).
3. Estudio de productos: Definen una política pública concreta como variable dependiente y estudian las relaciones externas.	Se abordan las políticas públicas dirigidas a desarrollar la oferta y mejorar la gestión institucional. Se identifican en cada caso los actores, recursos, instituciones e ideas intervinientes.
4. Evaluación: Se trata de investigaciones que valoran el proceso o sus resultados desde variables predeterminadas.	Se evalúan los resultados de las políticas sobre los campos definidos en cada periodo de gobierno.
5. Información para la mejora del proceso de toma de decisiones.	Del análisis de las políticas turísticas se espera generar material que contribuya a mejorar la efectividad de las políticas públicas y el gobierno a nivel de destino.

6. Análisis para mejorar los procesos de elaboración de políticas.	Mediante un conjunto de directrices (propuestas) se pretende ayudar a fortalecer el modelo turístico nacional y la elaboración de políticas en los campos definidos.
--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Hogwood y Gunn (1991), y Velasco González y Santos la Cueva (2016)

En síntesis, los componentes que definen la metodología de esta investigación se pueden resumir de la siguiente manera:

- Enfoque de estudio: análisis de políticas públicas (app).
- Objeto de la investigación: las políticas turísticas.
- El recurso analítico: el ciclo de políticas públicas.
- Variables dependientes (a explicar): Los productos que intervienen en cada etapa del ciclo de las políticas turísticas.
- Variables independientes (explicativas): Los recursos, actores, instituciones e ideas intervinientes.
- Enfoque: Mixto (cualitativo-cuantitativo)
  - o Instrumentos cuantitativos: Relevamiento de fuentes secundarias.
  - o Instrumentos cualitativos: Entrevistas en profundidad.
- Alcance: descriptivo, analítico y prospectivo.
- Escala: Análisis meso.
- Objetivos: Clasificación transversal.

### 3. Limitaciones del método

Por último, es oportuno mencionar que la propuesta metodológica posee algunas limitaciones. Esto es causado por la irreductibilidad de la (práctica) política a cualquier sistema teórico abstracto. Es imposible aislar cada variable del proceso de forma aséptica, exacta, mecánica y total. En este marco, si bien las herramientas seleccionadas representan válidos atajos para encauzar la observación, no por ello hay que olvidar que, al trabajar con conceptos ambiguos, la ambigüedad seguirá estando allí (Sartori, 2018: 49). En consecuencia, no existe una lógica única y lineal de causalidad, quedando las reflexiones sujetas a un debate abierto.

Los problemas que aquí se plantean tienen un cariz “*transcientífico*” (Weingberg, 1972: 209). Este término refiere a aquellas cuestiones que se pueden anunciar “*de hecho*” en el lenguaje de la ciencia, pero que en principio o en la práctica, es improbable que por sí sola los resuelva. En lo que refiere al gobierno del turismo, el abordaje sociológico de sus políticas interpela variables difíciles de asir, que no son puramente técnicas ni políticas. Quizás por ello resultan tan complejas y cuestionables. El hecho de analizar un ecosistema tan amplio como el que define las políticas turísticas de un país, implica enfrentarse a un enorme desafío. Esto eleva las dificultades de la investigación por la cantidad de variables, sectores, actores y relaciones que deben analizarse. Todo ello trae aparejado abstracciones, relatividades, incertezas, parcialidades y valoraciones personales que influyen en el resultado final del trabajo.

Por último, existe otra limitación que viene de la escasez de información pública que existe sobre los gobiernos argentinos. Esta enorme restricción genera una opacidad que dificulta la aplicación de cualquier metodología tradicional de análisis. Lo dicho se agrava en el caso de las políticas turísticas, por ser un campo que tuvo un abordaje magro, tanto desde el punto de vista académico como gubernamental.

## **PARTE SEGUNDA**

### **CAPÍTULO IV- CONTEXTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA ARGENTINA**

#### **1. Gobiernos y modelos de acumulación: evolución del turismo en la agenda nacional (1880-2003)**

El turismo argentino es una heterogénea fenomenología moldeada por el pensamiento político económico de cada época. Su fisonomía es el resultado de una larga serie de etapas que se fueron sucediendo a lo largo de la historia nacional. Estudiar en profundidad todos los períodos implicaría contemplar dimensiones cuyo tratamiento excedería los objetivos de la investigación. No obstante, es imprescindible establecer una síntesis que permita vincular elementos centrales, sin los cuales el objeto aparecería muy segmentado. Es por ello que en este apartado se trata de precisar los valores, aspiraciones, problemáticas y roles que cada administración le quiso dar al sector como política pública. Todo ello ayuda a entender al turismo como un eslabón más de un proyecto político mayor, que se encuentra fuertemente influenciado por las circunstancias del contexto y las ideologías prevalecientes.

##### **1.1- Primera etapa: Consolidación del estado, el modelo agroexportador y el turismo aristocrático (1880-1930)**

Los orígenes del turismo argentino se remontan a las últimas décadas del siglo XIX (Bertoncello, 2006; Capanegra, 2006). Sus comienzos se dieron en el marco de un proceso de consolidación del estado nacional e inserción al mercado mundial. Durante esta época Argentina se posicionó como exportadora de materias primas agrícolas ganaderas (modelo latifundista de estancias mixtas) e importadora de productos manufacturados. La etapa que va de 1880 y 1930, marcó el momento álgido del modelo agroexportador (MAE). Durante el período, la falta de una industrialización nacional generó una fuerte dependencia productiva en materia de importaciones. El ingreso de divisas era vital para abastecer al país de los bienes, manufacturas y capitales que no se producían adentro. El MAE propició una enorme concentración en la propiedad de la tierra, generando una oligarquía terrateniente

que operaba en sintonía con ciertas potencias extranjeras, principalmente, Gran Bretaña. Los actores promotores de este esquema, formaban una elite que concentraba el poder económico y político. Estos grupos conservadores, cooptaron el poder manteniéndose mediante elecciones fraudulentas desde 1880 hasta 1916 (Pigna, 2012).

Durante toda esta etapa, embrionaria y de consolidación nacional, el turismo fue practicado de forma exclusiva por esa reducida aristocracia. Los turistas formaban un grupo minoritario y muy selecto que buscaba emular comportamientos europeos con los cuales se identificaba<sup>13</sup>. La admiración por el viejo continente tuvo mucha entidad por estos años; *“ningún pueblo de habla española se despojó como el nuestro, de forma tan intensa, de su carácter ingénito, so pretexto de europeizarse”* (Lara, 2008: 22). Bajo esa lógica, los atractores turísticos fueron la montaña, las playas y las termas. También eran frecuentes las escapadas cortas a los alrededores de la capital, como el delta del Tigre, o las visitas a estancias y casas de segunda residencia.

Por esos años los viajes de ocio tenían una función netamente social, un valor que sería impensado en la actualidad. El paisaje actuaba como un mero soporte para la interacción entre pares. Las playas de Mar del Plata o las sierras de Córdoba, fueron los destinos por excelencia de la época, atrayendo visitantes motivados principalmente por las ceremonias y encuentros sociales que allí se organizaban. La socialización constituía el *leit motiv* del veraneo (Osow, 2006). Era la época de los grandes hoteles al estilo de la *“bella época”*. La práctica turística funcionaba así como un instrumento de pertenencia y diferenciación social. El turismo no ocupaba ningún espacio dentro de la administración estatal, mucho menos como política pública, era en realidad una práctica espontánea.

Durante las primeras décadas del siglo XX (1900-1930), los gobiernos conservadores y democráticos (radicales), comenzaron a reconocer en el turismo otras aportaciones. Por un lado, era evidente su enorme valor para la consolidación territorial, al permitir afianzar soberanía sobre lejanos territorios de frontera. Así se fundan los primeros parques nacionales, en lugares estratégicos de la Patagonia (PN Perito Moreno en 1937 y Parque del

---

<sup>13</sup> Se consideraba que de Europa venía *“... la ciencia, la técnica, la cultura, el progreso; lo autóctono y lo indiano era incapaz de producir nada de sí. Por ello, para esa oligarquía paternalista, gobernar equivalía a europeizar”* (Pérez Amuchástegui, 1965:36).

Sud en 1922) y en el norte (PN Iguazú en 1934). Asimismo, el turismo interesaba al gobierno para proyectar una imagen de *“modernización civilizadora”*, una avanzada *“moral”* sobre la *“barbarie”*. *“El desarrollo del turismo en las zonas más atrasadas (aunque naturalmente dotadas) del país, como la Patagonia o el norte, prometía dejar un rastro de civilización y un reguero de dinero”* (Piglia, 2007: 3). La práctica turística representó así un instrumento del cual se sirvieron los gobiernos para intentar transformar un país rural, despoblado y fragmentado, en una *“moderna”* nación urbana.

Estos acontecimientos se desarrollaron a la par de un complejo proceso de inmigraciones masivas provenientes de Europa, y de fuertes tensiones de clases que comenzaban a fraguar la identidad Argentina (Bertoncello, 2006). En esa línea, el turismo fue utilizado por el gobierno para intentar cohesionar una identificación nacional que todavía era muy brumosa. El turismo permitía *“desprovincializar a los habitantes del interior, para borrar los rastros de regionalismos y Argentinizar a los porteños”* (Capanegra, 2006: 46). El *“crisol de razas”* que caracterizaría posteriormente al pueblo argentino (formado por inmigrantes europeos, criollos y pueblos originarios), fue parcialmente amalgamado con los viajes. De esta forma, la visión del turismo estaba supeditada a aspiraciones sociopolíticas *“implícitas”*, en el marco de un territorio y una identidad nacional que comenzaba a definirse. Sin embargo, a nivel institucional, el sector no formaba parte de la estructura del estado.

A partir de 1920, organizaciones civiles, dirigentes y referentes empresariales, comenzaron a presionar abiertamente sobre el Estado para lograr la implementación de programas de fomento. Sus principales demandas se vinculaban a la construcción de hoteles, obras de infraestructura (viales y férreas), promoción en el exterior, planificación, ordenamiento, relevamiento de recursos, entre otras (Piglia, 2007). Esto representó uno de los primeros antecedentes por tratar de institucionalizar al sector. A partir de esta fecha, el turismo comienza a perfilarse abiertamente como un campo que necesitaba de espacios públicos propios y políticas sectoriales afines.

Asimismo, es importante referenciar el rol que desempeñó la extensión del ferrocarril por aquellos años. Las vías fueron el instrumento tecnológico de avanzada que mejoró la

movilidad, causando un impacto radical en la economía (Salerno, 2012). El sistema férreo fue el andamiaje sobre el cual se montó todo el modelo agroexportador, y esta situación definió colateralmente la fisonomía del modelo turístico. La accesibilidad de los destinos y los principales flujos quedó supeditada al trazado de las vías. Además, las empresas de transporte -de capitales británicos- no solo permitieron acceder a nuevas latitudes, sino que, al ver la rentabilidad, comenzaron a trabajar también como operadores de turismo (Osoy, 2006). Así surgieron los primeros paquetes, promocionados como “cupones turísticos”. Ospital (2005) referencia esta cuestión de la siguiente manera:

*“Diversas compañías férreas compraron o construyeron hoteles en zonas turísticas, sólo para sus directivos al principio y para todo su personal más adelante, durante las décadas de 1910 y 1920. Rebajas de pasajes, boletos combinados, incluyendo transporte y estadía, fueron diversas medidas que consolidaron las relaciones entre turismo y ferrocarril”.*

Así, la Argentina de comienzos de siglo se posicionó como el “granero del mundo” por su estrategia de integración a los mercados internacionales. El modelo vigente produjo la inserción exclusiva de zonas que resultaban funcionales al esquema agroexportador, en detrimento de otras con menores capacidades de colocar sus productos. Todo ello generó una distribución desequilibrada de la infraestructura y de los servicios que dejó afuera a grandes regiones del país. Esta situación tuvo un impacto irreversible en la configuración del turismo porque su desarrollo depende de la base territorial y de los sistemas económicos en que se sustenta. Asimismo, el MAE afianzó el centralismo nacional, la hegemonía de la capital con el puerto, y su poder de avasallamiento ante un débil federalismo. Todos estos componentes de principios de siglo pasado se mantienen en la actualidad, generando problemáticas que fueron abordadas -sin éxito- por diferentes políticas turísticas.

### **1.2- Segunda etapa: crisis internacional y proteccionismo (1930-1946)**

La crisis mundial de 1929 puso fin al MAE. Los límites estructurales de un país netamente primario y fuertemente especializado, obligaron al gobierno a replantear su estrategia de

desarrollo. Durante la “*gran depresión*”, la caída del precio de las *commodities* y las medidas proteccionistas de los países centrales, pusieron en jaque a un esquema nacional muy vulnerable por su dependencia externa. Los principales compradores de materias primas Argentinas buscaron contener el derrumbe de sus economías, abandonando el viejo paradigma del *laissez faire* por un capitalismo asistido. Con ello, emergieron en todo el globo estados benefactores con políticas fuertemente intervencionistas (Aruguete y Basualdo, 2007). Bajo ese nuevo marco, el liberalismo fue replegándose para dar espacio a un modelo estado céntrico, con una fuerte intervención en materia económica y sobre otras áreas como la educación, salud, obra pública, acción social, entre otras.

De esta forma, además del retorno de los conservadores al poder, los comienzos de la década de 1930 marcaron en Argentina una divisoria de aguas entre dos procesos de acumulación bien diferenciados (Capanegra, 2007). Se comenzaron a generar aquí las bases del modelo de bienestar argentino (Schenkel, 2015B). Entre sus principales características económicas-productivas, los gobiernos militares inauguraron un largo proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) que se extendió hasta mediados de 1970. Mediante el incentivo a la producción manufacturera orientada al consumo interno, se intentó palear la crisis global y apostar a un desarrollo autónomo. El nuevo modelo fomentaba la producción local, la integración entre regiones y la creación de un gran mercado interno.

La etapa que aquí comienza adoleció de una alta inestabilidad económica y política. Hasta 1989 sólo dos presidentes militares lograron cumplir un período constitucional completo. El promedio de desempeño presidencial apenas superó los cuatro años, los ministeriales en ocasiones poco más de doce meses, situación que aumentaba al descender en los cargos jerárquicos (Lara, 2008). Esta condición tuvo naturalmente una repercusión directa sobre la continuidad de los programas, impidiendo sostener directivas generales de largo plazo. Por estos años era evidente el impacto que generaba el deterioro de la economía sobre el capital político de los gobiernos. Una cuestión que será recurrente y cíclica hasta la actualidad en Argentina.

Las inversiones estatales en obras públicas fueron otro factor característico del período. Esto fue fundamental, tanto para paliar el desempleo, como mejorar la competitividad de la economía. En esta época se expandió notoriamente la red vial (se creó La Dirección nacional de vialidad), incentivando el desarrollo de la producción regional y también del turismo. Además se promulgó la primera normativa de fomento turístico (ley 12.699/39), una herramienta que facultó a la *“Dirección general de arquitectura”* a otorgar créditos para la construcción de hoteles y su amueblamiento en provincias emergentes como La Rioja, Catamarca, San Luis y Santiago del Estero (Capanegra, 2010).

Los cambios de la matriz productiva generaron grandes impactos en la estructura social de la época, y en la práctica del turismo. Las masivas migraciones del campo a la ciudad, configuraron un nuevo perfil urbano sobre el cual comenzó a emerger la clase media. Bajo esta nueva lógica, al crecimiento industrial y el protagonismo del estado, se sumó un tercer elemento de transformación: la sociedad de masas (Capanegra, 2006). Esta realidad cambió la fisonomía socioeconómica Argentina, generando un importante estrato de trabajadores urbanos.

En lo que refiere al turismo, la actividad extendió sus límites sociales y geográficos. Representaba un factor de progreso social y un promotor económico, todavía incipiente, pero con grandes perspectivas. Bajo esa lógica de desarrollo, los modelos a imitar continuaban siendo los europeos (Suiza, Italia o Francia). En paralelo se concretaron transformaciones legislativas que mejoraron las condiciones laborales de los trabajadores y que impactaron sobre los viajes, como el *“sábado inglés”*<sup>14</sup>, la reducción de la jornada laboral a ocho horas, y las vacaciones obligatorias pagas, sancionadas por primera vez en 1934 para el sindicato de comercio (Capanegra, 2006).

De esta forma, el paulatino ascenso de las clases medias y los sectores populares, permitió la *“democratización de bienes y servicios antes exclusivos de la oligarquía, entre los que se incluyen las prácticas turísticas”* (Schenkel, 2015: 142). La vinculación del turismo con el mundo del trabajo comenzó a instalarlo en la agenda como *“una necesidad y,*

---

<sup>14</sup> Popularmente se denomina así al descanso semanal que rige a partir del mediodía del sábado. Esta condición surgió en algunas industrias de Inglaterra durante la segunda mitad del XIX, de ahí su nombre.

*también, como un derecho*” (Bertoncello, 2002: 322), dándole más adelante, con el peronismo, una proyección masiva y popular.

Otro aspecto que tuvo un fuerte impacto sobre el sector fue la creación de áreas naturales protegidas (ANP). Por estos años se sancionó la ley 12.103 mediante la cual se fundó la *“Dirección de parques nacionales”*, a cargo de Exequiel Bustillo (1934-1946). Esta dependencia fue muy importante para la incorporación del turismo a la agenda del gobierno. Más allá de cuestiones proteccionistas, los parques representaron *“enclaves modernizadores”* (Lara, 2008). En aquella época, la gestión de Bustillo pregona con vehemencia eslóganes como *“hacer caminos es hacer grande a la patria”* o *“conocer la patria es un deber”* (Pastoriza, 2007: 14). El trazado del camino, la construcción de hoteles y la llegada de visitantes, fueron logros en pos de la nacionalización de las fronteras (Capanegra, 2006). De igual modo, esos espacios naturales se comenzaron a promocionar tanto en los periódicos y revistas de la época, como en exhibiciones fotográficas y películas (Piglia, 2009). Todo ello permitió transformar los parques en importantes centros turísticos, que tuvieron fines económicos, nacionalistas y culturales (Ospital, 2005)<sup>15</sup>.

Además, la masificación de la actividad y los avances en materia de transporte, generaron rápidamente cambios sobre la oferta de destinos. Los alojamientos paradigmáticos de la época anterior, los grandes hoteles, fueron perdiendo protagonismo frente a otras modalidades como los hoteles sindicales o del Estado, las casas de segunda residencia, los departamentos en propiedad horizontal, y los campings.

En materia institucional, en 1938 se creó la *“Oficina nacional de turismo”*, uno de los primeros organismos especializados del continente. Posteriormente, se transformó en una *“Comisión nacional de turismo”* (1941), creando al año siguiente la *“Dirección nacional de turismo”*. Así, el sector fue ganando espacio y protagonismo en las agendas gubernamentales. Durante todo el siglo XX la cartera ocupará distintos rangos jerárquicos

---

<sup>15</sup> Un caso paradigmático fue la revalorización del Parque Nahuel Huapí como un punto de atracción para el turismo de elite nacional y europeo. Se realizan obras emblemáticas, como el Hotel *LLao LLao* o el centro cívico de Bariloche, con un estilo alpino exportado del viejo continente. Paralelamente, se gestionaron créditos para pequeños emprendedores hoteleros, se abrieron caminos, se adquirieron catamaranes, se realizaron trabajos de forestación y siembra de especies ictícolas para la pesca, se dotó de equipamiento deportivo al cerro catedral, y se terminaron los ramales con Buenos Aires. La intención y el logro de esa gestión, fue posicionar a este emergente y distante paraje como un destino de lujo.

(Oficina, Dirección, Subsecretaría, Secretaría, Ministerio). Esos avances y retrocesos, expresan la volatilidad y falta de claridad de los sucesivos gobiernos en la definición de la política turística y su importancia como eje de desarrollo (Wallingre, 2011).

Finalmente, es fundamental referenciar el invaluable aporte de ciertas organizaciones automotrices, como el Touring club argentino y el Automóvil club argentino. Durante las primeras décadas del siglo XX el auto desplazó al tren, modificando el mapa turístico del país. Esto incentivó el surgimiento de nuevos destinos que diversificaron la oferta, como sucedió en la costa bonaerense con Pinamar, Villa Gesell, San Clemente del Tuyú, Santa Teresita o Mar de Ajó. El crecimiento vertiginoso del automóvil generó una “*democratización*” en los viajes permitiendo que nuevos sectores sociales puedan trasladarse más allá de los límites de la red férrea (Ospital, 2005; Piglia, 2007). Paralelamente, las asociaciones y empresas vendedoras de autos sumaron importantes esfuerzos para posicionar al turismo como un aliado idóneo de sus productos, en la búsqueda de descubrimiento y disfrute del territorio nacional.

De esta forma las instituciones civiles-deportivas desempeñaron funciones centrales que hoy pertenecen al Estado. Fueron las principales difusoras de los destinos, promocionando, desde rutas escénicas o itinerarios, a salidas especiales o recorridos dominicales. Además, emprendieron otras acciones, como la construcción de campings o estaciones de servicios, y la organización de prestigiosos congresos de turismo. Durante esos encuentros participaban funcionarios políticos, académicos y empresarios, por lo que fueron espacios idóneos para sumar temas del sector hacia el debate político.

En suma, hacia mitad de siglo XX los cambios políticos (estado benefactor), económicos (proteccionismo, industrialización sustitutiva y fomento del mercado interno), sociales (clase media urbana), legales (derechos laborales) y tecnológicos (transporte), le dieron un impulso notable al turismo argentino. Todo ello se vio reflejado a nivel institucional, con la creación de un área específica dentro del estado, y en el desarrollo de la oferta, con el surgimiento de nuevos destinos, productos y servicios.

### **1.3- Tercera etapa: el modelo peronista y la democratización del bienestar (1946-1955)**

El ascenso del partido justicialista al poder coincide con un período de relativa bonanza (posguerra) durante la cual se logró implementar un virtuoso programa político, económico y social. En materia productiva los gobiernos peronistas continuaron afianzando una industria nacional sustitutiva de importaciones, fuertemente planificada, protegida y orientada al consumo interno. Todo ello se conjugó con un intervencionismo estatal inusitado en el plano económico, educativo, sanitario, de vivienda y de seguridad social<sup>16</sup>.

En lo que a turismo refiere, durante los primeros años (1946-1952) el movimiento de visitantes estuvo motivado, no solo por un programa económico virtuoso -que aumentó el empleo, los salarios y el nivel de consumo-, sino también por importantes conquistas laborales. Se logró la universalización de las vacaciones pagadas, la extensión de las jubilaciones y pensiones, el sueldo anual complementario, entre otras. Estos avances mejoraron la cantidad y calidad del ocio y el tiempo libre de la clase obrera. Bajo la lógica del gobierno, el descanso, el ocio y los viajes, eran bienes esenciales para la salud y recuperación física del trabajador. De esta forma, si bien muchas pautas del modelo turístico peronista ya se venían desarrollando en otras jurisdicciones, como Mar del Plata, toman aquí una escala mayor. Precisamente, el gran cambio fue la expansión masiva de esas prácticas a toda la clase obrera (Capanegra, 2010; Pastoriza y Torres, 2019).

En cuanto a la modalidad de los viajes, se dio un auge de las vacaciones familiares con estadías estivales prolongadas que generaban una fuerte estacionalización. La ciudad de Mar del Plata fue el gran destino de las clases medias. Además, el gobierno promovió el "*miniturismo*", las giras económicas, los viajes populares, colonias de vacaciones, campamentos colectivos, viajes para docentes y empleados, todas estas variantes incluían programas breves de fin de semana y feriados. Los destinos de este tipo de viajes fueron Luján, el delta de Tigre, Santa fe, entre otros (Pastoriza, 2008).

---

<sup>16</sup> Entre 1943 a 1955 se logran importantes conquistas sociales, desde la creación del estatuto del peón, hasta las indemnizaciones por despido, el aguinaldo, las vacaciones universales pagadas, licencia por maternidad, el voto femenino, la extensión de jubilaciones y pensiones, la universidad pública y gratuita. Todo ello se vio complementado con una nacionalización de servicios y una industria nacional pujante, que fue capaz de producir íntegramente desde aviones a chorros, hasta automotores. También se incorporaron ideas innovadoras como el caso de las escuelas club, el tren sanitario, los hogares de tránsito, entre otras.

Otro estandarte de la política turística peronista fue el turismo social. Esta tipología, orquestada desde la Fundación Eva Perón y los sindicatos, fue utilizada para corporizar una de las tres máximas de la doctrina: *la justicia social*. Representaba un medio para transformar el status y las condiciones materiales de las masas (Castellucci, 2016). Autores como Rock (1993), señalan en cambio su uso para controlar al sindicalismo, siendo una herramienta de dominación política. Lo cierto es que el turismo social, además de favorecer a una amplia masa de trabajadores, funcionó para reforzar el mensaje ideológico del gobierno, organizar a las masas -incluso en el plano íntimo o personal-, y ampliar su base de sustentación política (Capanegra, 2006).

En esta época el estado construyó importantes complejos sociales vacacionales, los más importantes en Chapadmalal (Buenos Aires) y en Embalse Río Tercero (Córdoba). También se concretaron obras importantes como la Ciudad de los niños (La Plata), las colonias de vacaciones en Ezeiza, las piletas recreativas en Aeroparque, las unidades turísticas de alta montaña en Puente del Inca y las Cuevas en Mendoza (Wallingre, 2011), el Aeroparque Jorge Newbery y el Aeropuerto Internacional de Ezeiza (1949), se creó Aerolíneas Argentinas (1950), se nacionalizaron los casinos y ferrocarriles, se extendieron los ramales y carreteras, se mejoró el equipamiento de los parques nacionales, entre otras.

Durante esta etapa existió una actitud proactiva del gobierno respecto del turismo. La industria comenzó a ser sujeto de políticas sectoriales a gran escala, que buscaban aportar al desarrollo económico y a los derechos sociales, en especial, de esa nueva clase media trabajadora.

#### **1.4- Cuarta etapa: el turismo como factor de crecimiento económico: internacionalización y planificación de la actividad (1955-1976)**

En septiembre de 1955, enmarcados en conflictos armados sin precedentes, se orquestó un golpe de estado que derrocó la segunda administración peronista. El gobierno militar de facto, intentó implementar fuertes cambios económicos, políticos y sociales. Durante esta etapa se comenzó a gestar una doctrina "*desarrollista*", enmarcada en la segunda etapa del modelo de ISI. El foco se pone ahora en la creación de una nueva estructura

industrial nacional, vinculada a la producción de acero, la petroquímica, los transportes, la generación de energía y la metalmecánica.

El nuevo modelo económico se extendió hasta principios de 1976, y pretendió instalar un esquema industrial para sustituir importaciones, ahorrar divisas y evitar los estrangulamientos que generaba la dependencia externa (Riveró, 2017). Bajo ese nuevo esquema, la radicación de capitales extranjeras resultaba central. Para ello se establecieron incentivos y normativas diferenciales que lograron el desembarco de una gran cantidad de filiales multinacionales. Esa misma lógica será recurrente en la historia del país, como se verá durante la década de 1990 y en el gobierno de “*Cambiamos*” (2015-2019).

Bajo esa nueva matriz productiva el turismo fue un sector estratégico por representar una especie de “*industria*” con poder de exportación, capaz de ingresar divisas y equilibrar la balanza de pagos. En palabras de Catellucci (2015: 8) “... *existían tres fuentes para equilibrar y llegar al superávit en la balanza de pagos: la actividad agrícola ganadera, la industria y el turismo*”. De esa forma, el turismo internacional hizo su entrada triunfal en la agenda del gobierno, a raíz de su capacidad para obtener las divisas que tanto se necesitaban para financiar el modelo desarrollista (Capanegra *et al.*, 2013).

Posteriormente, durante el período semidemocrático que gobernó el radicalismo se lograron algunos avances institucionales a destacar. Entre ellos, la aprobación de la Ley nacional de turismo (n°14.574/58), una norma muy progresista y de vanguardia para la época, que estuvo vigente hasta el año 2005. Otro logro fue la organización del área de turismo bajo una dirección autárquica (decreto n°6325 y n°8014). Esto último buscó imprimirle a la gestión una mayor agilidad administrativa, independencia política y autonomía financiera. Asimismo, el turismo social perdió terreno. El avance del libre mercado produjo el desmantelamiento de los programas sociales, en detrimento del receptivo extranjero. Por estos años, organismos multinacionales -las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y el BID- posicionaron el valor del turismo internacional, en especial desde países desarrollados hacia periféricos, como factor para mejorar la distribución de la

riqueza<sup>17</sup>. Esta modalidad se arraigó como una herramienta fundamental para paliar el déficit de las balanzas comerciales de países en vías de desarrollo, y contrarrestar la falta de acumulación de capital productivo en industrias. El llamado “*efecto multiplicador*” del turismo se instaló en las agendas de los gobiernos de la época, algo que aún hoy se mantiene.

En 1966 se produjo otro golpe de estado militar que instaló un estado tecnocrático autoritario. El mismo buscó eliminar cualquier dejo de política partidaria dentro del aparato público. Se consideraba que los problemas entre las facciones políticas eran los responsables de la mayoría de los males que azotaban al país. En esa línea, “*la dictadura militar eligió como funcionarios para delinear y ejecutar las políticas de gobierno a hombres de sólida formación técnica, vinculados con las empresas extranjeras que realizaban inversiones en el país*” (Capanegra, 2006: 52).

En este marco, el turismo se consolidó fuertemente desde el campo de la economía política de corte liberal, y como objeto de una ortodoxa planificación pública nacional (Capanegra, 2013a). El modelo tecno burocrático del gobierno de facto logró maridar el planeamiento racional, con el desarrollo del turismo, aplicando fórmulas estandarizadas para promover su crecimiento. El binomio planificación y turismo fue fuertemente respaldado por organismos internacionales, quienes aportaron asistencia financiera y técnica, entre ellos se pueden mencionar al FMI, el Banco Mundial, el BID, la OEA, UNESCO, CEPAL, OMT, entre otras. Todo ello afianzó un “*saber hacer*” cargado de ideas, valores, conocimientos y procedimientos, y basado en fórmulas universales para lograr el desarrollo. “*El turismo inicia, su proceso de problematización como estrategia de política económica, pero desde entonces, revestido con criterios cercanos al saber-hacer internacional en la materia*” (Capanegra, 2013b). Bajo estas premisas, la práctica turística no representaba un fenómeno espontáneo y desordenado, por el contrario, partía de una voluntad política

---

<sup>17</sup> Las raíces de ese pensamiento vienen del “*Plan Marshall*”. Con esta iniciativa el gobierno norteamericano utilizó el turismo internacional para trasladar recursos indirectos a ciertos países europeos -principalmente Francia e Italia-, disminuyendo el volumen de préstamos directos. Sin embargo, esa teoría tomó alcance y visibilidad mundial a partir de la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre turismo y los viajes internacionales, celebrada en Roma en 1963.

determinada y de una planificación minuciosa que debía estar respaldada por las altas esferas del Estado.

En materia institucional se dio mayor autonomía y especificidad al tratamiento del sector con la creación de una secretaría independiente, que surgió del desdoblamiento de las áreas de difusión y turismo. Se incorporan a ella equipos técnicos con intelectuales multinacionales. La secretaria de turismo trabajó activamente con la CICATUR y el BID, y se incorporó el país dentro de la OMT, con el objetivo de posicionarlo como destino internacional (Ley n°19.644/72). En palabras de Rivero (2017:134):

*“Muchos antecedentes organizativos e institucionales del turismo, algunos incluso se mantienen en la actualidad, fueron resultado de gestiones tecnocráticas de gobiernos de facto; durante el gobierno de Onganía se forma el primer grupo de planes que vendría a ser el origen del saber especializado en turismo ... durante el Proceso de reorganización Nacional se instalan las reuniones nacionales de turismo ... espacios de debate académico y técnico para la formulación y estandarización de métodos y consensos”.*

Finalmente, tras siete años de gobiernos militares, en 1973 el peronismo volvió al poder. Esto implicó un efímero retorno hacia algunos de los viejos preceptos nacionalistas, que se quisieron aplicar bajo un contexto mundial diametralmente diferente. En materia de turismo, se ejecutaron algunas campañas de promoción para fomentar el turismo interno, junto con el receptivo internacional. Por su parte, el turismo emisivo fue fuertemente contrariado, llegando incluso a combatirse abiertamente (Catellucci, 2015). El turismo social, uno de los principales valores del primer peronismo, volvió a tener un lugar destacado en la agenda.

En este marco, el flamante gobierno elaboró el *“Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional”* (1974-1977), incorporando tangencialmente al sector turístico. El plan orientaba la actividad hacia los viajes internos, la captación de viajeros internacionales y el fortalecimiento del turismo social. Los años del tercer gobierno peronista *“no van a cambiar el sentido asumido por el turismo como estrategia de política económica; por el contrario, el mismo será profundizado con algunos contenidos de carácter social, pero sin cambios*

*substanciales en su concepción epistémica” (Capanegra, 2010: 39).*

Pese a ello, la crisis económica y la volatilidad política social atentaron contra del tercer proyecto peronista. Entre otros factores, tras la muerte repentina del líder a menos de un año de asumir, el gobierno entró en un proceso de deterioro que conjugó fuertes reveses económicos, con importantes estallidos sociales. La fragilidad del modelo evaporó sus aspiraciones desarrollistas, relegando al plano de las voluntades la mayoría de sus aspiraciones.

### **1.5- Quinta etapa: fragmentación, neoliberalismo y el turismo pro mercado (1976-2001)**

Hacia fines de marzo de 1976, la crisis económica, social y política, dio lugar al último golpe de estado Argentino. Este movimiento castrense, respaldado por muchos sectores - judicial, eclesiástico, agropecuario, político y empresarial-, asumió con la voluntad de erradicar la subversión y lograr una normalización económica (Castellucci, 2015). En aquel momento, la violencia entre grupos militares y paramilitares había escalonado a niveles impensados.

En materia económica, el proceso instaló un modelo neoliberal de apertura y desregulación al capital extranjero, con una intervención prácticamente inexistente del gobierno. Apalancado en la facilidad de tomar crédito internacional y otorgando beneficios a las importaciones, remató el tejido industrial y promovió una economía de servicios (Schenkel y Almeida Garcia, 2015; Schenkel, 2015). Este nuevo esquema puso fin a la etapa intervencionista desarrollista, asociada al modelo de ISI. En palabras de Argueta y Basualdo:

*“El golpe militar dio inicio a un cambio profundo en la estructura económica Argentina, cuyo núcleo fue el desmantelamiento del modelo de industrialización y la instauración de un nuevo patrón de acumulación centrado en la valorización financiera” (Argueta y Basualdo, 2007: 31).*

Basualdo (2001) destaca la implementación de un modelo de *“valorización financiera”*, que desplazó a la industria por la alta rentabilidad que ofrecía. El autor sostiene que el problema *“... no se trató únicamente de la enorme rentabilidad que obtuvieron los bancos*

*o el sistema financiero en general, sino también de la renta financiera que percibieron los capitales oligopólicos líderes, como la producción industrial, agropecuaria y los servicios privatizados”* (Basualdo, 2001: 13). El período de liberalismo económico que inició con el proceso militar se extendió hasta 2001, con picos de ortodoxia y dogmatismo durante toda la década del 1990. Los efectos de las recetas aplicadas se pueden resumir en: caída del salario, desempleo, precarización laboral, mayor inequidad y exclusión social, aumento de la pobreza e indigencia, endeudamiento, inflación, inestabilidad financiera, privatizaciones de servicios públicos, desmantelamiento del aparato estatal, precarización de las políticas sociales, entre otras.

La llegada de la junta militar al poder coincidió con una nueva crisis internacional que elevó el valor del petróleo (1973), y repercutió con especial énfasis en las economías de los países periféricos. De igual modo, comenzó a operar a nivel global un paulatino cambio en los modelos de acumulación -catalizados por las nuevas tecnologías y la globalización económica- que auguraba el paso de un esquema fordista a uno post fordista.

En este marco, comienza a emerger un modelo de turismo mucho más “... *diferenciado, flexible y competitivo, dentro de un proceso de retracción de la intervención del Estado, pérdida de derechos sociales y aumento de la iniciativa privada*” (Schenkel y Almeida, 2015: 205). Esa transición se aprecia en el repliegue de espacios tradicionales y en la implantación de nuevas formas turísticas (Donaire, 1998). Hacia el interior de la gestión pública se incorporaron objetivos orientados a la búsqueda de un turismo de calidad, activo, diversificado y responsable (Bercial y Timón, 2005).

A nivel institucional la dictadura instaló las “*Reuniones nacionales de turismo*”, espacios creados para promover el debate político, académico y técnico (Rivero, 2017). Por estos años se crea la Asociación de hoteles de la República Argentina (1977) y el Consejo Federal de turismo (CFT). Otro acontecimiento destacable fue la realización del campeonato mundial de fútbol en 1978. La organización de este mega evento buscó mejorar la imagen y adhesión social al gobierno, en un clima de inflación, recesión, caída de salarios, desempleo y, sobre todo, vulneración sistemática de los derechos humanos. No obstante, más allá de las oscuras intencionalidades de la junta militar, tuvo impactos positivos en la

actividad turística (no existen cifras oficiales). Además de la promoción que generó el evento, se crearon líneas de crédito para mejorar o construir hoteles en las sedes, se remodelaron aeropuertos, mejoraron las rutas, entre otras (Wallingre, 2011).

El retorno de la democracia en 1983, permitió la llegada al poder del radicalismo. El gobierno se verá fuertemente afectado por la fragilidad social y política, producto de una difícil transición sociopolítica que coincidió con una profunda crisis económica. La llamada *“primavera alfonsinista”* supo combinar importantes avances en materia de derechos humanos, con levantamientos militares, saqueos y una enorme volatilidad de los precios. La inflación anual de 1989 fue del 3.079,5%.

En lo que refiere al desarrollo turístico, el sector *“adquirió incrementalmente un rango de exportación, prevaleciendo un enfoque desde la política económica turística”* (Rivero, 2017: 139). El neoliberalismo económico era la ideología prevaleciente y el turismo se alineó fielmente a esos postulados. No obstante, el gobierno incorporó en la agenda dos problemáticas que serán recurrentes hasta la actualidad: la distribución federal de los ingresos turísticos y el desarrollo equilibrado. Esto último implicaba descongestionar las principales zonas para incorporar otras emergentes o potenciales, con miras a lograr un uso turístico más homogéneo (Schlüter, 2001).

En materia institucional se diseñaron las *“Bases para un plan federal de turismo”* (1984). Este trabajo mancomunó los esfuerzos de funcionarios, asesores y técnicos, tanto del organismo nacional (Subsecretaría), como de las provincias. Fue un antecedente importante para lo que sería el plan federal de turismo que tuvo vigencia de 2005 a 2015. La importancia del documento radica en que *“introduce un cambio en la visión estratégica, integrando las potencialidades de todas las regiones y a todas las provincias en un sistema jerarquizado y equilibrado de corredores turísticos”* (Lara, 2008: 90). Además, hay que destacar la continuidad del trabajo público-privado mediante mesas de concertación política. De igual modo, en 1984 se creó la Cámara Argentina de tiempos compartidos-CATC, como respuesta a una modalidad de comercialización que estaba en boga. También se firmaron importantes convenios con la Comunidad Económica Europea para la asistencia técnica y financiera. Esos fondos posibilitaron la realización de campañas de promoción en

ferias del viejo continente.

Finalmente, durante los gobiernos peronistas liderados por Menem (1989-1999) se generó una retracción total de las funciones del Estado. Con la aprobación de la ley de emergencia económica (23.697/89) y reforma del estado (23.696/92), comenzó un proceso de cambio estructural inédito en la historia del continente, por la magnitud y celeridad de las transformaciones. El neoliberalismo tomó una escala excesiva. Se privatizaron gran cantidad de bienes y servicios públicos, muchos de los cuales eran fundamentales para el sector turístico, como la aeronavegación, los ferrocarriles, subterráneos, la concesión de casi 10.000 km de rutas nacionales, entre otros. Además, se produjo una fuerte desregulación financiera, y una lacerante apertura de las economías regionales.

En materia económica, se implementó un sistema de convertibilidad cambiaria<sup>18</sup> (1991/2002) que impuso una “*dieta*” desmesurada e insostenible de dólares que logró apaciguarse -a duras penas- rematando los bienes y servicios nacionales, y tomando crédito externo. Además, el déficit comercial y fiscal alentaban el endeudamiento, a pesar de los ajustes para contenerlo. En este marco, también creció el modelo de valorización financiera que ofrecía rentabilidades superiores que las actividades productivas.

Pese a ello, los primeros cuatro años del modelo arrojaron resultados favorables. Hasta fines de 1994, el crecimiento real del país fue del 7,7 % anual. De esta forma, además de dominar la hiperinflación, el consumo creció por un aumento del poder adquisitivo. El PBI real se expandió en más de un 10% anual en 1991 y 1992, pasando a una tasa inferior al 6% en 1993 y 1994 (MECON, 1994). Sin embargo, el crecimiento económico tuvo poco efecto sobre el empleo. Para Gonzales (2010) y Schenkel y Lonardi (2012), esto se debió al retroceso de la industria (sector intensivo en mano de obra) frente al avance de la renta financiera, a la privatización masiva de empresas, a las mejoras tecnológicas fruto del aumento de las importaciones, y al achicamiento del empleo público. Por ello el crecimiento

---

<sup>18</sup>El modelo de convertibilidad (1991/2002) dio comienzo a un régimen cambiario fijo, que ataba la moneda local a la divisa norteamericana, a razón de un peso argentino por dólar. Esta herramienta logró doblegar el flagelo de la hiperinflación. Sin embargo, la paridad cambiaria encareció al país como destino internacional, a la vez que promovió la salida de argentinos. Esto potenció el déficit de la balanza turística. Desde 1990 a 1998 los viajes al exterior crecieron 303.16 %, y los gastos 172.89 %. Asimismo, según las estadísticas oficiales (SECTUR-INDEC), entre 1990 y 1998 el turismo receptivo también creció notablemente, aunque en un porcentaje menor, que rondó el 50% aproximadamente (ver anexo 1- cuadro n°52 y gráfico n°41).

del PBI no tuvo un comportamiento similar sobre el nivel de empleo o la pobreza. Posteriormente, durante el segundo mandato el modelo empezó a mostrar una faceta totalmente opuesta, exponiendo su alta vulnerabilidad por la dependencia de capitales externos. Las crisis internacionales en México (1995), Rusia y Asia (1998), y Brasil (1999), impactaron fuertemente en el país demostrando la inconsistencia de la matriz vigente.

El programa económico del menemismo tuvo un correlato directo sobre el sector turístico. Durante este periodo la actividad representó una importante alternativa económica. Sobre ello los organismos internacionales continuaron desempeñando un rol determinante, produciendo recomendaciones políticas y agendas de investigación. Las recomendaciones internacionales bregaban por una mayor liberalización del sector y una menor intervención estatal, mientras financiaban distintos proyectos turísticos (Capanegra, 2006, 2011). La tercerización de servicios abarcó tanto trabajos de consultoría turística, como el diseño e impresión de folletería, como sucedió con la empresa catalana THR.

Sobre el desarrollo de la oferta, durante estos años llegaron grandes grupos económicos que invirtieron sus capitales en el sector, con miras a captar los segmentos sociales más favorecidos. Arribaron muchas de los principales tour operadores y cadenas hoteleras - Meliá, NH, Ibis, Sofitel, Four Season, Intercontinental, Howard Johnson, Hilton, Hyatt, Marriott, y Holiday Inn. Entre 1994 y 1998 hubo un notable incremento del 40.7% de los establecimientos hoteleros (SECTUR, 2006). Además surgieron resorts de lujo, estancias rurales y centros de esquí en nuevos enclaves, como Las Leñas (Mendoza). También cobraron protagonismo nuevos productos, alternativos al tradicional sol y playa o montaña, como el avistamiento de fauna marina, el ecoturismo, el turismo deportivo, gastronómico, de congresos, deportivo, agroturismo, los trenes turísticos; todo ello se complementa con el auge de actividades como *trekking*, *montañismo*, *rafting*, *mountain bike*, *overlanding*, safaris fotográficos, entre otros.

Esa diversificación se vio apalancada por una fuerte orientación hacia el marketing. En convenio con la CEE se realizaron distintos planes de promoción (1991-1993, 1994-1996 y 1997-1999) y una gran cantidad de campañas extranjeras, priorizando el mercado europeo, asiático, sudafricano y latinoamericano. De esa forma se buscó instalar fuertemente la

marca país Argentina, mediante campañas y eslóganes como: "*Argentina, primero lo nuestro*", "*Argentina tu próxima tentación*", "*El país de los seis continentes*", "*Argentina, tu sueño está aquí*", "*Argentina, invita*" (Almirón et al., 2007).

En materia institucional, en 1990 se creó la Secretaria de turismo de la presidencia de la nación. Durante ese período surge también el Ente nacional de turismo- ENTUR (Decreto nacional n°755/90) que tuvo una efímera existencia, ya que fue disuelto a los 8 meses. Esta iniciativa contemplaba la incorporación del sector privado a la gestión en una especie de órgano mixto.

Finalmente, otra gestión a destacar fue la desregulación de la industria aerocomercial. La flexibilización del mercado aéreo generó el arribo de nuevas empresas que incrementaron la cantidad de rutas y frecuencias, nacionales y extranjeras (Lapa, Cata, Tan, Laer, Aerolíneas Express, Aerosur, Sapse, Inter Austral, Dinar, Kaiken, Alta, American Falcon, El Pingüino, Aerovip, Andesmar y Southern Winds). Además, el aumento de oferentes incrementó la competencia, motivando una reducción de las tarifas que favoreció el flujo de pasajeros. Con todo ello se logró triplicar la demanda, llegando a contar para el año 2000 con casi 6,5 millones de personas transportadas (ver anexo 1- gráfico n°41). Además, el total de rutas aéreas pasó de 61 a 99 hacia 1998, y la oferta de vuelos semanales se incrementó de 470 a 1.127 entre 1990 y 1998 (Gogorza, 2016; SECTUR, 2007).

Sin embargo, la efectividad del modelo comenzó a diluirse a finales de la década. La recesión y las inconsistencias de la convertibilidad, fueron determinantes. La retracción del consumo y la incertidumbre, sumada a la liberación de tarifas y la fuerte competencia interna, terminaron arrojando tarifas deficitarias. La competencia desmedida con valores no compensatorios, generó una situación muy delicada, tanto en las condiciones de rentabilidad, como de seguridad en los vuelos. En ese marco, hacia fines de 2001, el gobierno determinó el regreso de las bandas tarifarias (resolución n°47/2001).

#### **1.6- Sexta etapa. Hacia un nuevo escenario mundial: post fordismo, posmodernidad y crisis nacional (2001-2003)**

Hacia comienzos del nuevo milenio se terminó de consolidar un modelo global de producción y consumo diferente. Un esquema de organización nuevo, fuertemente

impulsado por los avances tecnológicos y de transporte, la diversificación, diferenciación y personalización productiva; y la segmentación y apertura de mercados. Esos cambios tuvieron fuertes repercusiones sobre la actividad turística.

Diversos autores se refieren a esta nueva etapa como “*post-fordismo turístico*” (Urry, 2004; Donaire *et al.*, 1998; Poon, 1993; Fayos-Solá, 1994; Fayos-Solá y Pedro, 2002). De forma sinóptica, algunas de sus características más notorias son el aumento exponencial de la competitividad, el surgimiento de nuevas modalidades, la revalorización de espacios no tradicionales, la exigencia de mayores estándares de calidad, la búsqueda de diferenciación e innovación, la flexibilización sistémica, mayor eficiencia y profesionalismo en la gestión, el desarrollo de estrategias de microsegmentación, la integración vertical público-privada, la consolidación de un nuevo turista (informado, exigente, culto y ético), entre otros (Gomis, 2011; Porter, 1996; Bercial y Timón, 2005; Vaquero y Ercolani, 2003; Rubio y Martínez, 2006; Galí Espelt *et al.*, 2000; Sancho y Sáenz, 2010). Sin embargo, en la actualidad ese modelo postfordista coexiste con el tradicional de masas, quien continúa manteniendo su hegemonía. De esta forma, pese al marcado impulso de nuevas modalidades, la venta de paquetes tradicionales cerrados a destinos maduros de sol y playa sigue siendo mayoritaria.

Como complemento, hacia fines 1990, la llegada de la posmodernidad también tuvo una influencia gravitante sobre la industria, dando lugar al llamado “*turismo posmoderno*”. Esta nueva corriente de pensamiento proyectó un nuevo sistema de códigos que se reflejaron en valores vinculados a la sustentabilidad ambiental, la equidad distributiva, el respeto por lo autóctono, los viajes a medida, la búsqueda de experiencias alternativas, auténticas e irrepetibles, la participación activa durante el viaje, entre otras. La posmodernidad no representó una corriente monolítica de pensamiento. Muy por el contrario, conviven en ella fuertes contradicciones. Esto se ve reflejado en el auge de productos artificiales creados a medida (parques temáticos) o en modalidades de turismo que hacen un uso intensivo de ambientes naturales cerrados y adaptados, como los resorts *all inclusive* (Molina, 2006).

En síntesis, hacia fines de siglo XX la comunión de estas corrientes de pensamiento configuraron un nuevo panorama turístico. Sus particularidades son importantes porque permiten entender el origen de los temas que definieron las agendas gubernamentales y el

contenido de las políticas públicas. Como siempre sucede, el sector fue un fiel reflejo del contexto social, económico y político de la época.

### **1.6.1- El nuevo milenio: turismo y crisis del 2001**

La coalición de gobierno que asume a finales de 1999 mantuvo -y por momentos profundizó- la política desreguladora impulsada por el Menemismo. De esta forma dio continuidad a un período de liberalismo y recesión que culminaría en una de las mayores crisis de la historia Argentina.

El gobierno de la *“Alianza”* llegó al poder en el marco de una retracción económica y productiva que evidenciaba la inconsistencia del modelo económico heredado. Pese a ello, la decisión de mantener el esquema cambiario -*“convertibilidad”*- forzó su convivencia con un pesado legado que incluyó: elevados déficit fiscales y comerciales, retracción del comercio y la industria, caída del empleo y el consumo, deuda externa, especulación financiera, servicios públicos privatizados, múltiples cuasi monedas, entre otros (Feliz y Pérez, 2010; Rapoport, 2010; Ferrer, 2010). Como reacción a este complejo contexto nacional, se implementaron un conjunto de medidas orientadas al equilibrio fiscal (mediante ajustes impositivos y recorte de gastos públicos) y la estabilidad financiera con la toma de deuda externa. Sin embargo, la situación social, económica y financiera siguió agravándose por la falta de credibilidad institucional y los índices económicos cada vez más adversos.

Hacia comienzos de 2001 comenzaron a escalar la salida de depósitos bancarios y capitales al extranjero. Las acciones implementadas para frenar esos movimientos financieras (*“Blindaje”*, *“Megacanje”*, *“Ley de Intangibilidad”*), no lograron atenuar la situación, mientras el riesgo país llegaba a cifras récords. El deterioro económico crecía a la par del descontento social, alimentado por el aumento de la desocupación, el subempleo, la caída del consumo, la concentración de la riqueza, entre otras (ver cuadro nº9 y anexo nº2).

En este marco y para evitar un colapso estrepitoso del sistema financiero, a principios de diciembre del 2001 el gobierno decide suspender la libre disponibilidad de efectivo (cajas

de ahorro, cuentas corrientes, plazos fijos)<sup>19</sup>. Esto generó una violenta retracción de la liquidez monetaria que asfixió la economía, congelando los movimientos, y paralizando el comercio, el crédito y las cadenas de pago. Esa operación, llamado “*corralito*”, funcionó como el catalizador de masivas y violentas movilizaciones que incluyeron cacerolazos, saqueos y fuertes represiones. En ese escenario de alta fragilidad, el 20 de diciembre renuncia el primer mandatario y todo su gabinete. Esto inauguró una tristemente célebre secuencia en la que se sucedieron cinco presidentes en once días.

Cuadro nº9- Cifras socioeconómicas de argentina en 2001

RUBRO	PORC.
Porcentaje del PBI destinado al pago de la deuda externa	53%
Ingreso nacional correspondiente al 10% de la población más rica	37,2%
Ingreso nacional correspondiente al 40% de la población más pobre	15%

Fuente: Elaboración propia a partir de Eggers-Brass (2004: 688)

En lo que refiere al turismo durante los dos años de gobierno se lograron concretar algunos avances. A nivel general los objetivos de las políticas de la época buscaron “*la creación de ingresos y empleo, como socorro al proceso de deterioro político, económico y social de ese período*” (Pimentel y Pimentel, 2011: 1020). Se intentó incentivar la ampliación del mercado interno y externo como herramientas para palear el flagelo de la crisis (Wallingre, 2011). Una de las estrategias para ampliar el flujo nacional fue captar internamente las salidas al exterior. Se intentó cambiar el destino de una parte de la demanda, en vez de intentar generar una nueva, lo cual resultaba sumamente difícil por las circunstancias económicas (Lombardi, 2001).

Para lograrlo, la promoción y el marketing ocuparon un lugar destacado. La difusión internacional se implementó según dos conceptos: el direccionamiento hacia los mercados más consumidores de turismo y la determinación de productos específicos para cada nicho (Lara, 2008). Se continuó diversificando la oferta promoviendo alternativas orientadas “*al turismo convencional y masivo, y por el otro al alternativo y más selectivo*” (Wallingre, 2011:

---

<sup>19</sup>A principios de diciembre el FMI rechaza un desembolso por 1,2 millones de dólares, dando el golpe de gracia al modelo. La situación del gobierno estadounidense tras el 11-S tampoco ayudó a destrabar las negociaciones.

35). En ese contexto se promocionaron productos como el tango porteño, la nieve y la montaña, los glaciares en el sur, el vino Mendocino, el termalismo, la observación de flora y fauna, el ecoturismo en los Parques nacionales, entre otros.

Otras acciones importantes fueron el impulso del CFT, al área de Parques nacionales y la creación del *“Plan nacional de desarrollo turístico sustentable”* (2000). Este último incluía entre sus proyectos el reintegro del IVA a los productos y servicios turísticos de las localidades de frontera, el reemplazo del portal web oficial de turismo (incluyendo la posibilidad de comercialización online y gestión de reservas), el otorgamiento de préstamos a tasa subsidiada para inversiones tecnológicas en hotelería, la promoción internacional desde consulados y por argentinos ilustres, la descentralización de los subsidios al turismo social, el armado de programas de capacitación para personal de contacto, entre otras (Lombardi, 2001).

En materia institucional se sancionó la Ley 25.198/99 que declaraba al turismo de interés nacional como actividad socioeconómica, estableciendo que *“... el Estado proveerá el fomento, desarrollo, investigación, promoción, difusión, preservación y control de la actividad turística en todo el territorio de la República Argentina, otorgando beneficios impositivos, tributarios y crediticios similares a los de la actividad industrial”*. Esta norma, si bien no era estrictamente una ley de turismo, conceptualizaba al sector como una actividad estratégica, proyectando beneficios como los de otras ramas productivas (PFETS, 2015: 50). Asimismo, se avanzó con la creación del Registro de profesionales en turismo (1999), a partir del trabajo mancomunado con la CAT. Esto representó un progreso hacia el reconocimiento de la profesionalización del sector, un tema que ya se venía promoviendo en varias universidades nacionales desde 1960 (Wallingre, 2011; Dutra, 2017).

#### **1.6.2- El gobierno de transición y el turismo durante la crisis (2002/2003)**

Tras la renuncia de todo el gabinete, a principios de 2002 la asamblea parlamentaria eligió un nuevo gobierno provisional. Su principal desafío era sanear las urgencias nacionales y llamar a elecciones. Comenzó así un difícil período de transición que buscó normalizar un país que se encontraba en estado de convulsión. Este hecho marcó una divisoria de aguas, poniendo fin al neoliberalismo vigente desde mediados de 1976. Con

ello se sembró la semilla inaugural de una nueva etapa que auguraba una mayor intervención y protagonismo del Estado.

El gobierno provisional implementó una batería de medidas económicas heterodoxas con rasgos keynesianos *sui generis* (Dabat, 2012). Durante los primeros meses se realizaron acciones tan necesarias como antipáticas para salir de la crisis<sup>20</sup>. En el corto plazo esto generó un violento incremento en los precios con salarios congelados. La canasta básica aumentó un 48% el primer semestre del año, mientras el índice mayorista lo hizo en un 96,7% (Feliz y Pérez, 2010). Todo esto generó una fuerte caída del poder de consumo de los trabajadores. Hacia mayo del 2002, las tasas de desempleo alcanzaron los valores más altos registrados: el 21,5% de la población económicamente activa no tenía trabajo (Feliz y Pérez, 2012). Como si fuera poco, el 57,5% de los argentinos vivía en situación de pobreza, siendo prácticamente la mitad indigentes (INDEC, 2002). Bajo ese crítico panorama, las protestas sociales y los cacerolazos fueron una constante (ver anexo 2).

A comienzos del segundo trimestre del 2002 comenzó una nueva estrategia nacional, basada en el uso de la política macroeconómica para estimular el empleo. *“Desde el nuevo enfoque, un tipo de cambio real elevado y estable permitiría aumentar la inversión y el empleo en las actividades comercializables internacionalmente (transables) y al crecer el empleo mejoraría la distribución del ingreso y disminuirían los niveles de pobreza”* (Feliz y Pérez, 2010: 321). A esta altura la mayoría de las medidas de urgencia habían sido ejecutadas, sentando las bases de lo que fue una nueva etapa de fuerte recuperación económica.

En materia de turismo, la gravedad de los acontecimientos generaba un contexto sumamente adverso. La caída del consumo, el aumento del desempleo y la pobreza, atenuaron los flujos domésticos y la salida al extranjero. Por su parte, la delicada situación económica y de ajuste fiscal, generó importantes restricciones presupuestarias hacia el

---

<sup>20</sup> El default declarado el 24 de diciembre llevó el riesgo país a cifras récords que alcanzaron los 5.501 puntos (Banco Mundial;2004). Hacia comienzos de 2002 se sumó una mega devaluación por la salida de la convertibilidad. El valor de dólar pasó de 1 a 3,8 pesos argentinos. Se produjo una pesificación asimétrica de todos los depósitos y las deudas (llamado *“corralón”*), se indexaron las tarifas, se reformuló el presupuesto, se consensó un pacto fiscal con las provincias, se determinaron retenciones a las exportaciones del agro, se recuperó el dominio sobre el BCRA, entre otras

interior del Estado. Además, a la crisis había que sumar otros daños colaterales, como el estado de deterioro del transporte férreo y la aeronavegación comercial, o la imagen negativa -asociada a la violencia y el caos- que recorrió el mundo después de los sucesos de diciembre. Todo ello terminó generando una retracción interanual del 7,5% en el total de flujos turísticos y del 10% en el receptivo extranjero, siendo también una de las temporadas estivales más bajas (SECTUR, 2004) (ver anexo 3- gráficos n°42 y n°43) .

Sin embargo, también existieron algunos factores que ayudaron a palear la crisis, como la existencia de una renovada y variada oferta de productos, con servicios e infraestructura de calidad (Lara, 2008). Durante la década del 90 crecieron exponencialmente los alojamientos, en especial los de alta gama (cadenas internacionales) y otras modalidades alternativas como *hostel*, albergues, *ByB*, hoteles *boutiques*, entre otras. Por su parte, la violenta devaluación abarató al país generando un impulso -relativo- del turismo extranjero (ver anexo n°1- cuadro A y B). Esta situación motivó incluso el surgimiento de nuevas modalidades como el turismo médico o comercial. Por el contrario, la salida de argentinos y el consumo en el extranjero, mermaron considerablemente en más de un 90% y 40% respectivamente (SECTUR, 2004). Todo ello ayudó a equilibrar la balanza comercial turística.

No obstante, la situación de emergencia económica y social de comienzos de milenio desalentó el desarrollo del turismo y sus políticas. La virulencia de la crisis se llevó por delante a todos los sectores productivos, entre ellos, al turismo. La dependencia de la actividad de variables generales -micro y macro economía-, justificó que factores como la caída del salario, el desempleo y la pobreza, repercutieran fuertemente, mientras el severo ajuste fiscal afectó la disponibilidad de recursos de la cartera nacional.

### **SÍNTESIS DEL APARTADO**

Estudiar la evolución del turismo en la agenda gubernamental resulta útil para identificar las marcas que dejaron las ideologías políticas-económicas y los contextos de cada período. Existe un vínculo directo entre la función que adquirió el turismo, y los modelos de acumulación y organización de cada época. El sector de los viajes resultó siempre funcional a las aspiraciones y voluntades que marcaron la coyuntura económica, política y social (interna e internacional).

De esta forma, durante todo el siglo XX, el turismo y sus políticas desempeñaron diferentes roles. De una función modernizadora y de soberanía enmarcada en la consolidación del Estado nacional (1880/1943), pasó a adquirir un papel social en la democratización de las conquistas laborales (1943-1955); hasta convertirse en un instrumento económico fundamental para equilibrar la balanza comercial y captar divisas extranjeras (1955-2003). Además, al estudiar su evolución quedan en evidencia los orígenes de muchos problemas actuales, como los vinculados a los desequilibrios territoriales y la centralización de poder. Todo ello deja ver el carácter cíclico y recurrente de los problemas nacionales en torno a la economía, y las respuestas pendulares de un estado maniqueo que giró de modelos estado céntricos a otros liberales. Esto es interesante porque adelanta unos de los principales rasgos que definió al período 2003-2019.

Igualmente, el análisis histórico expone el atavismo del estado nacional de buscar recetas pasadas para solucionar problemas presentes. Esto se ve también en el periodo que comienza en 2003, donde se retoman rasgos del primer peronismo, vinculados a la planificación territorial, el fomento de obras públicas para generar empleo, la reivindicación del turismo social como derecho, o el retorno a la centralidad del mercado interno. Huelga decir que sobre ellos se erigieron otros valores contemporáneos, como la búsqueda de calidad, sustentabilidad ambiental, gestión participativa, entre otros. Por su parte, a fines de 2015 se dio un nuevo giro hacia un gobierno de corte empresarial neoliberal, que promovió un turismo más orientado al mercado, la captación de divisas internacionales, el fomento de inversiones privadas, la mejora de la competitividad empresarial, el emprendedorismo, y que retoma valores que devienen de modelos de gestión privada (eficiencia, transparencia, apertura de datos). Todo ello ya había sido planteado en los gobiernos de 1962, 1976 y 1989. No obstante, a diferencia de lo que ocurrió en la década de 1990, el estado mantuvo su protagonismo, principalmente en materia de asistencias sociales y obras públicas.

En suma, siguió sin lograrse en Argentina una visión del turismo moderno/posmoderno, pues a pesar de su tardía institucionalización, no se alcanzaron valores que reflejen efectos de innovación, y co-creación social y tecnológica en torno a sus políticas y desempeños.

## CAPÍTULO V- EL TURISMO TRAS LA CRISIS DE 2001: EL ESTADO COMO PROTAGONISTA

### 1. El contexto nacional: economía y política

#### 1.1- Primeros años de recuperación y expansión (2003-2008)

Superado el momento álgido de la crisis, el 25 de mayo de 2003 accedió un nuevo gobierno. Con él se instaló un proyecto político, económico y social que se extendió hasta fines de 2015. Se impulsó una resignificación del estado bajo un rol fuertemente intervencionista. Esta condición puso fin a una etapa de neoliberalismo, que había comenzado en 1976 con la última dictadura. Además, planteó como premisas la inclusión social, la diversificación productiva, el fomento de la industria nacional, y la integración regional. Bajo esas lógicas, vuelven a la retórica oficial conceptos del primer peronismo, como soberanía política, equidad distributiva, conciencia nacional y justicia social.

Sobre ese nuevo cuadro axiológico se intentó promover un desarrollo nacional caracterizado por el ordenamiento, el crecimiento económico y la institucionalización del estado (Fernández, 2018). La industria y la producción fueron los ejes ordenadores de la política económica, mientras se intentaba erradicar la valorización financiera. Todo ello dio inicio a un período de notable crecimiento de la economía que se explica por varias razones. Una de las más importantes se debió a las particularidades de un contexto internacional que también se encontraba en expansión. La inédita holgura externa hacía pensar que los problemas derivados del estrangulamiento en la balanza de pagos habían quedado en el pasado (Wainer, 2018). Esto generó una reducción de las tasas de interés, un crecimiento de la demanda internacional y, sobre todo, un aumento en los precios de los productos de exportación argentinos (Arceo *et al.*, 2008; Roberti, 2012; Schenkel, 2015).

Asimismo, existieron circunstancias internas que ayudaron a capitalizar ese momento de prosperidad. Una de las principales fue el mantenimiento de un tipo de cambio alto y el surgimiento de nuevos precios relativos. La brusca devaluación *“favoreció a los sectores productores de bienes transables, sea a través de la expansión de las ventas al exterior o de la sustitución de bienes importados”* (Roberti, 2012: 4). Se logró mantener un tipo de cambio real competitivo y estable mediante un régimen de flotación administrada (MECON, 2004).

Todo ello potenció la producción nacional en los mercados internacionales tradicionales (*commodities*), y no tradicionales, como el turismo. De esta forma aumentó la competitividad y el volumen de las exportaciones primarias, y disminuyeron las importaciones por su encarecimiento y la recesión del consumo interno.

Asimismo, la industria también creció impulsada por la devaluación<sup>21</sup>. Este sector, antes subutilizado ante la imposibilidad de competir con las importaciones, encontró en el nuevo esquema cambiario un perfil más competitivo, ganando nuevamente terreno en el mercado interno. Se estima que la producción creció a un ritmo del 7,5% anual entre 2004/2008 (INDEC, 2008). Además, la inversión en obra pública ayudó a reactivar la economía y el empleo. Se implementó un *“agresivo plan de obras para mejorar la infraestructura nacional”* (Fernández, 2018). Esto motorizó al sector de la construcción y sus contribuciones directas, indirectas e inducidas. Finalmente, existieron otros factores como la existencia de una amplia disponibilidad de mano de obra (desocupados), el abaratamiento del costo laboral (caída de salarios), bajos vencimientos de deuda externa (pagos a acreedores del estado), entre otros.

Como resultado, desde 2003 la economía Argentina progresó a tasas chinas, con incrementos del 8,5% en promedio anual acumulativo hasta 2007 (ver anexo 2). Esto significó el quinquenio de mayor crecimiento acumulado de los últimos 100 años (CENDA, 2010), y el sexenio de más acelerado incremento del PIB desde que existen registros oficiales (Schenkel y Lonardi, 2012). El virtuosismo del modelo se vio reflejado en la balanza comercial y fiscal, arrojando saldos favorables (ver anexo 4 - gráficos n°45 y n°46). Además, el impacto de nuevos tributos impulsados durante la crisis -como el impuesto al cheque o las retenciones al agro- aumentaron la recaudación y el presupuesto del estado. Todo ello permitió mantener durante 5 años lo que se conoce como superávits gemelos (fiscal y

---

<sup>21</sup> El cambio en los precios relativos también potenció la industria nacional. Esto generó un brusco aumento de los bienes exportables transables, y el mantenimiento de los no transables por el congelamiento de las tarifas. La combinación de ambas variables alentó la producción de manufacturas. Asimismo, continuó una fuerte dependencia respecto de las importaciones en capital e insumos para su producción.

comercial)<sup>22</sup>.

Desde el punto de vista social se produjo una amplia inserción laboral, impulsada por el crecimiento del empleo (no así del salario real) y una mayor redistribución de los ingresos. Esta última operó, principalmente, bajo la forma de subsidios y contraprestaciones otorgadas a los sectores desempleados o subalternos (Arroyo, 2015). Todo ello generó una abrupta caída del índice GINI, que pasó de 53.3 en 2002 a 45.3 en 2008 (ver anexo 4 - gráfico n°49). Durante los primeros años del gobierno creció el tamaño de la clase media, aumentó el empleo (sobre todo informal), el consumo, la inversión, el crédito productivo, y disminuyó la pobreza, la desigualdad y la desocupación. Esta última pasó del 20% (primer trimestre de 2003), al 10% para el año 2007 (ver anexo 4 - gráfico n°50). El salario real subió 39 puntos hasta 2009 (CENDA, 2010) y la inflación anual -minorista- se mantuvo en umbrales inferiores al dígito hasta 2006 (INDEC, 2007). Todo ese mejoramiento disminuyó la conflictividad social materializada en recurrentes paros generales, cortes de rutas y vías públicas, y “*cacerolazos*” (ver anexo 4- gráfico n°51).

En síntesis, tras el debacle del 2001/02, comenzó una nueva matriz de desarrollo. Los ejes de la economía se basaron en el superávit fiscal (2003-2007) y comercial (2003-2014), la consolidación del mercado interno, la promoción del consumo, un tipo de cambio real competitivo y estable para las economías regionales, y tasas de interés que incentivaban la inversión productiva en oposición a la “*valorización financiera*”. Todo ello fue posible por factores internos y foráneos. Surgió así un planteamiento alejado de la especulación financiera y el endeudamiento externo, que priorizó el desarrollo de la industria nacional y el fortalecimiento del estado. Todo ello permitió una recuperación y una reactivación de la economía que generó más empleo, mejoró la distribución y disminuyó los índices de pobreza.

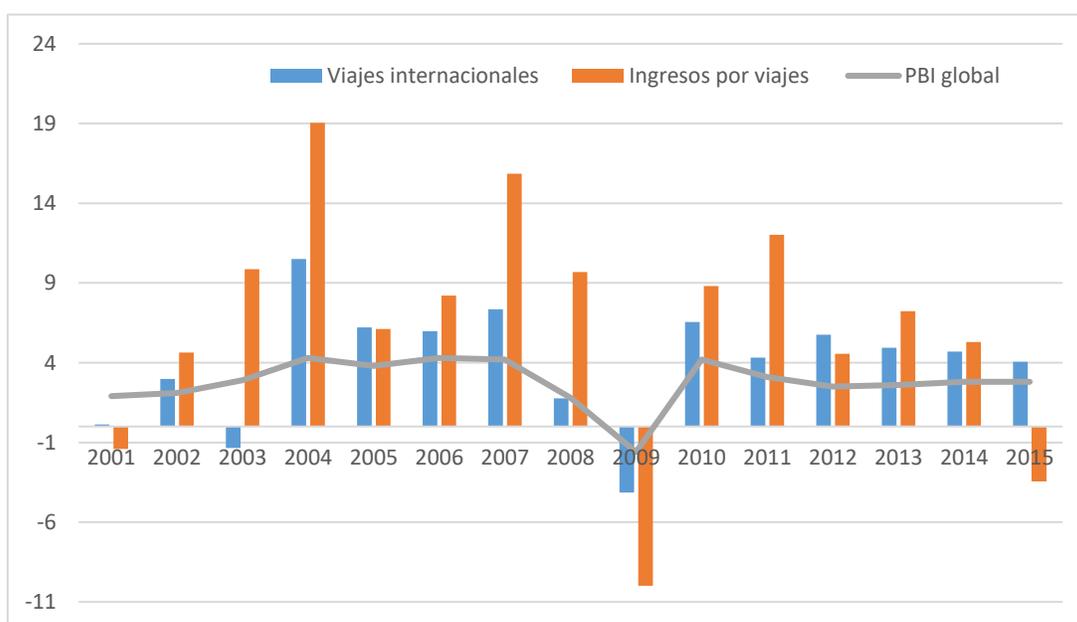
---

<sup>22</sup> Otro hecho destacable fue el desendeudamiento externo logrado por el respaldo de los ahorros del BCRA y el excedente que generaba el crecimiento (ver anexo 4- gráfico n°47). Con ello se pudo renegociar y pagar la mayor parte de la deuda con el FMI, el Banco Mundial y el BID (ver anexo 4- gráfico n°48).

## 1.2- Principales indicadores del sector turístico (2003-2008)

El cambio de contexto repercutió favorablemente sobre la industria turística nacional. Los primeros años de gobierno coincidieron con un contexto mundial expansivo de los viajes y la economía mundial que tuvieron un marcado repunte<sup>23</sup> (ver gráfico n°2). Ese período de bonanza global coincidió con una fuerte expansión de la economía Argentina (post devaluación). En este marco, la llegada de turistas extranjeros cobró un notable impulso, llegando a acumular un aumento del 80% hasta 2008 (ver gráfico n°5).

Gráfico n°2 - Dinámica del turismo mundial (variación porcentual interanual)



Fuente: Elaboración propia a partir de OMT y Banco Mundial

Durante los años que siguieron a la crisis de 2001, el crecimiento de visitantes no limítrofes apuntaló la llegada de extranjeros (ver gráfico n°6). En ello, la devaluación fue determinante, volviendo al país mucho más accesible y competitivo. Si se compara el

<sup>23</sup> En 2001 se dio un decrecimiento de los viajes mundiales. El percutor de ello fueron los atentados del 11-S. Esto provocó un temor generalizado a volar, y aumentos de precios por las nuevas medidas de seguridad y los seguros (Nieto *et al.*, 2016). En 2002, si bien existió un leve crecimiento, los flujos bajaron por la amenaza de nuevos atentados, la inminente guerra en Oriente y la lenta reactivación económica. Durante 2003 el movimiento interanual disminuyó un 2%, las caídas del 12% en Asia y del 3% en América, explicaron esa leve retracción (OMT, 2004). Como complemento, se ralentizaron las principales economías a la par de otros hechos coyunturales, como los atentados de Bali (2002), el conflicto de Oriente Medio (Irak-2003), y el surgimiento del SARS en Asia (OMT, 2004). Pese a ello, "el turismo experimentó una espectacular recuperación en 2004...la mayoría de los destinos obtuvieron saldos positivos y cifras históricas" (OMT, 2005: 2).

porcentaje de devaluación y el crecimiento del turismo internacional, se observa una relación muy positiva. Ese aumento vertiginoso se mantuvo hasta el tercer trimestre de 2008. Los ingresos acompañaron esa suba aunque la gradual apreciación del peso fue atenuando esa variable (ver anexo 5- gráficos n°60 y 61).

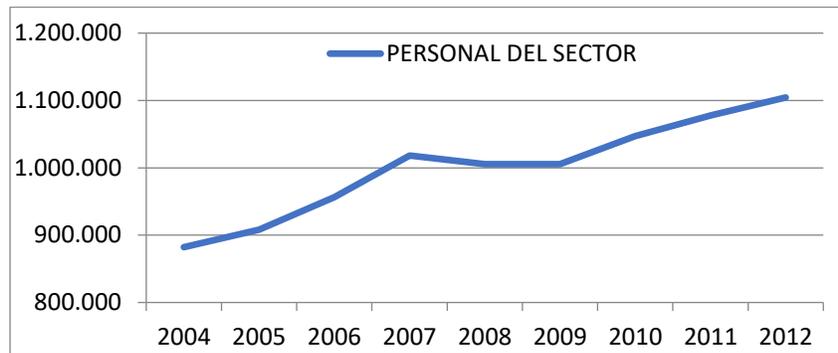
A nivel regional la expansión del turismo mundial que comienza en 2003 también tuvo un correlato positivo<sup>24</sup>. La llegada de turistas internacionales alcanzó en América cotas sin precedentes, logrando el único porcentaje de crecimiento de dos cifras desde 1980 (+11%) (OMT, 2005: 2). Ese año Argentina ascendió un 12%, Brasil 16%, Uruguay 24%, Chile 11% y Paraguay 15% (OMT, 2005: 8). Hasta fines de 2008, los resultados de América del Sur tuvieron una relativa similitud, con crecimientos del 12% en promedio. *“La mayoría de los países se beneficiaron de unos tipos de cambio favorables, una gama más amplia de productos turísticos de calidad, una mayor capacidad aérea y la recuperación económica de mercados emisores cruciales”* (OMT, 2006: 9).

Por su parte, el turismo interior también creció fuertemente tras la crisis de 2001, alcanzando en 2003 un incremento interanual récord del 40% (ver gráfico n°8). Esa fecha inauguró una etapa expansiva que se extendió, sin escalas, hasta la recesión de 2008 y la gripe A (H1N1). Durante estos años, el mejoramiento de la economía aumentó el tamaño de la clase media (mayor empleo, mejoras en la distribución y disminución de la pobreza), incentivó el consumo interno y los viajes. En este marco, el empleo turístico creció de forma categórica entre 2001 y 2008 (ver gráfico n°3). La cantidad de establecimientos y agencias de viajes también crecieron de forma ininterrumpida (ver gráficos n°15 y n°16). Además, el mencionado superávit (fiscal y comercial) y los nuevos tributos nacionales, impulsaron la inversión pública y el crédito productivo privado, fortaleciendo al sector.

---

<sup>24</sup> *“La relativa estabilidad política y económica recuperada por Argentina benefició al comportamiento del turismo en los destinos vecinos de Brasil (+8%) y en el propio país, que muestra un incremento del 6% con respecto a 2002”* OMT (2004:6).

Gráfico n°3- Evolución del empleo en el sector turístico (2004-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir del anuario MINTUR (2012)

Durante esta primera etapa, los indicadores del sector aumentaron por un contexto global y regional en expansión, un tipo de cambio sumamente favorable, y una economía nacional que empezaba a ordenarse y crecer fuertemente. La estela expansiva de una economía inclusiva permitió un fuerte despegue de la industria. Además, como se verá, todo ello coincidió con importantes logros institucionales que cimentaron las bases del turismo argentino.

### 1.3- Crisis mundial y agotamiento del modelo (2008-2015)

Hacia fines de 2008 el patrón de crecimiento comenzó a cambiar, mostrando claras señales de agotamiento y declive (Legna Verna, 2013). Tras cinco años de progreso, los indicadores sociales empezaron a retroceder el primer semestre de 2009 (ODSA-UCA, 2009). De esta forma se pueden dividir los doce años que gobernó el FPV en dos etapas. La primera, caracterizada por un importante crecimiento económico con inclusión social (2003-2008), y una segunda hasta final de mandato (2015), donde existió una relajación de las conquistas sociales, un repliegue de la economía y una radicalización del discurso (Fernández, 2018; Arroyo, 2015).

Las causas del desgaste económico obedecieron a factores coyunturales y estructurales (Wainer, 2018). Entre los primeros hay que mencionar la crisis internacional desatada desde USA, con la quiebra de importantes bancos -como *Lehman Brothers*-, la caída de las hipotecas *subprime*, y la ruptura de la “*burbuja hipotecaria*”. Esta situación desencadenó una caída del PBI mundial del 3% (Banco Mundial, 2009) que impactó en la economía

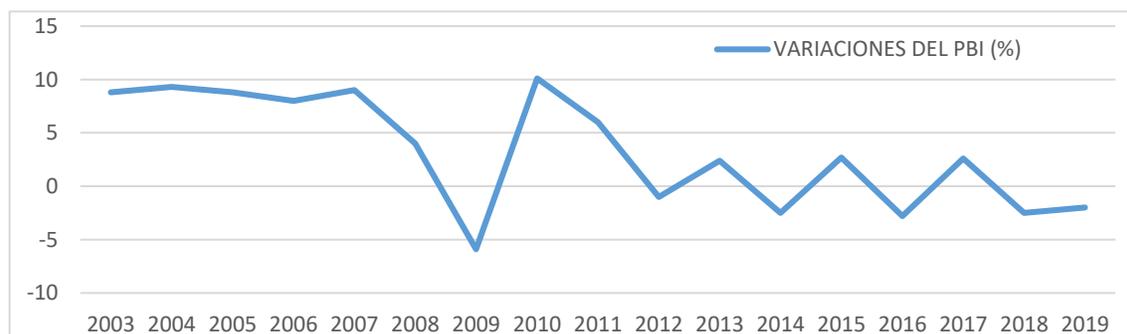
nacional por la caída del consumo en los mercados extranjeros y el precio de los *commodities* (ver gráfico n°4). Ambos factores afectaron la dinámica de la producción primaria y los ingresos del estado (Fernández, 2018; Wainer, 2018; Legna Verna, 2013). Además, se sumaron debilidades estructurales del modelo argentino, como la necesidad del sector industrial de disponer de un alto volumen de importaciones, el predominio de exportaciones primarias con bajo valor agregado, la operatoria con déficit fiscal, la creciente inflación y emisión monetaria, el aumento de la presión impositiva, la dolarización de la cartera de los ahorristas, la salida de capitales, entre otras. La combinación de esos factores tuvo un correlato directo en la economía y en los indicadores sociales (ver cuadro n°10). De esa forma, este segundo período se caracterizó por oscilaciones del PBI, variaciones de la balanza comercial, aumento del gasto público y de las tasas de interés, entre otras (ver anexo 4- gráficos n°1, n°52, n°55).

Cuadro n°10 – Principales indicadores socioeconómicos (porcentaje total anual)

Indicadores	2003	2007	2015
Índice de inflación	3,7	8,5	27,8
Población desocupada	26,1	8,5	7,2
Población en condición de pobreza	47,8	26,9	29,8 <sup>25</sup>
Población en condición de indigencia	21,8	9,0	5,9
Hogares con problemas alimenticios severos	12,6	4,7	-

Elaboración propia a partir de INDEC (2015), BCRA (2015), Banco Mundial (2015)

Gráfico n°4- Evolución del PBI argentino (porcentaje anual)



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2019)

<sup>25</sup> Si bien la pobreza se dejó de medir oficialmente en 2013 (siendo la última cifra del INDEC un inverosímil 4,7%), se estima que a final del mandato alcanzó el 29,8% (OBDSA-UCA, 2015).

Como primera reacción a la recesión el gobierno implementó un plan “*anti crisis*” que contuvo medidas “*anti-cíclicas*”. Entre ellas se creó el Ministerio de producción (que incluyó a la Secretaría de turismo), moratorias fiscales, financiación para incentivar el consumo, blanqueo y repatriación de capitales, y un ambicioso plan de obras. Además, se ejecutaron programas que aumentaron aún más la inversión del estado, como la reforma del sistema previsional (2008), el lanzamiento de beneficios sociales, el incremento de subsidios (principalmente a la energía, alimentos y transporte) y el crecimiento del empleo público. Con todo, el gasto público creció del 18.6% en 2008 al 22% del PBI en 2009 (INDEC, 2010). Ese desfase de la recaudación fue financiado, principalmente, con las reservas del BCRA y con emisión monetaria, generando serios problemas de endeudamiento e inflación (ver anexo 4 - gráficos n°56, n°57 y n°58).

En este contexto de vaivenes económicos, en 2011 la presidente renueva su mandato con el apoyo del 54% del electorado. Esto terminó de consolidar una amplia holgura oficial parlamentaria, que concentró aún más el poder en el ejecutivo. Así, quedó inaugurada una nueva etapa (2011-2015), donde se agudizaron ciertos problemas y debilidades de la política del sector. Además, por estos años la crisis financiera generó fuertes inercias dentro de la zona del euro, golpeando colateralmente al país, principalmente, por su impacto en socios comerciales como Brasil. En ello también influyó el des aceleramiento del comercio con Asia (principalmente China e India) y el Mercosur.

En este marco el gobierno buscó contener los problemas aplicando fuertes intervenciones. Se instrumentaron una serie de medidas heterodoxas como restricciones a las importaciones, liquidación de los dividendos para ciertas empresas -mineras y petroleras-, retracción de las tarifas por la vía de los subsidios, y severos controles sobre el mercado cambiario. Este último fue uno de los elementos más característicos y nocivos del período<sup>26</sup>. Como complemento, se siguieron aplicando medidas “*contra cíclicas*” para

---

<sup>26</sup> El programa de consulta de operaciones cambiarias o “*cepo*” fue un instrumento que usó el gobierno para fijar unilateralmente el tipo de cambio, contener el valor del dólar y así atenuar la devaluación, la dolarización de la cartera de los ahorristas y la salida de capitales. Esta medida proyectó un valor ficticio de la moneda que alimentó un vigoroso mercado ilegal de capitales. Todo ello afectó a las exportaciones obligando a las empresas a operar a un precio oficial más bajo que el real, a la vez que desalentó las inversiones externas directas. En definitiva, el cepo frenaba la salida de dólares pero también impedía su ingreso vía inversiones.

mantener el nivel de actividad y consumo interno<sup>27</sup>, como la bonificación de tasas, las facilidades de acceso al crédito (viviendas y productivo), transferencias corrientes al sector privado (subsídios), mayor inversión pública (obras), entre otras. Además, evolucionaron las prestaciones de la seguridad social y asignaciones, influyendo sobre la demanda agregada. De esta forma se buscó suplir los recortes de la demanda externa, incentivando el mercado nacional. Naturalmente, todo ello aumentó el déficit fiscal y la base monetaria (ver anexo 4- gráficos n°53 y n°57).

Como resultado, los desajustes fiscales, la fuerte intervención y las políticas expansionistas, generaron una retracción de los índices económicos. A partir de aquí existieron períodos de crecimiento y retracción<sup>28</sup> (ver gráfico n°4). Los saldos de la balanza comercial fueron decreciendo desde 2009, arrojando resultados negativos hacia finales del mandato. Lo mismo sucedió con el déficit fiscal, quien creció exponencialmente desde ese año. Por su parte, el gasto público aumentó durante todo ese último período, a la par de la caída de las reservas del BCRA (ver anexo 4- gráficos n°53 y n°56). Todo ello generó la necesidad de volver a recurrir al endeudamiento y a continuar ampliando la base monetaria (ver anexo 4- gráfico n°57). Esto alimentó la inflación, que llegó a arrojar el último año un 27,5% (ver anexo 4- gráfico n°59).

Bajo este marco de recesión, y a pesar de las polémicas intervenciones, el gobierno terminó implementando soluciones tradicionales como una línea de *swap* con China, aumento de tasas (para contrariar la compra de activos externos), emisión monetaria y devaluación. Las estadísticas oficiales reflejan objetivamente la magnitud de los problemas económicos de esos últimos años. Analizar estos datos, resulta imprescindible para entender su correlato en el campo del turismo y en las políticas públicas del sector (ver anexos 4 y 5).

---

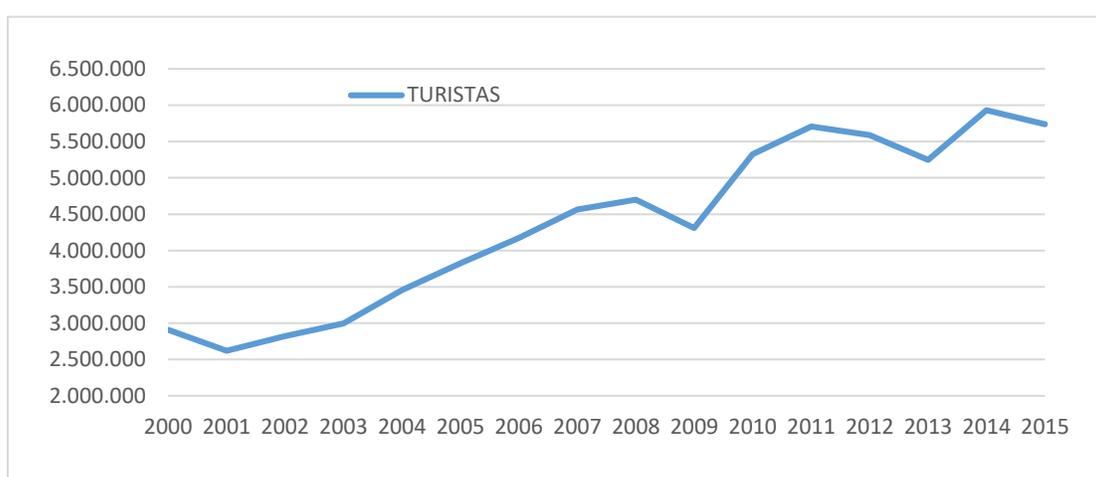
<sup>27</sup> En 2011 si bien hay un descenso del PBI, la economía creció un 8,9%, principalmente, por el aumento de las inversiones públicas y las importaciones. En materia de turismo, Argentina fue el principal país receptor de turistas de Sudamérica (5.663.069 de visitantes – MINTUR, 2012).

<sup>28</sup> Las cuales se vieron atenuadas por la inversión pública, los incentivos al consumo, las buenas cosechas y el valor de las “*commodities*” que tuvieron un pico en 2013.

#### 1.4- Principales indicadores del sector (2008-2015)

La dinámica expansiva de los viajes mundiales tuvo un final abrupto con la crisis financiera y la pandemia de 2009 (ver gráfico n°2). Esto generó en el país una caída de los “viajeros” y “turistas” internacionales del orden del 7,5% (ver gráfico n°5). A nivel regional, la recesión se mantuvo relativamente contenida por los altos índices de Colombia (+11%), Bolivia (+13%) y Uruguay (+7%). Todos ellos atenuaron las fuertes bajas de Argentina y Brasil (OMT, 2019).

Gráfico n°5- Llegadas de turistas extranjeros al país por todas las vías



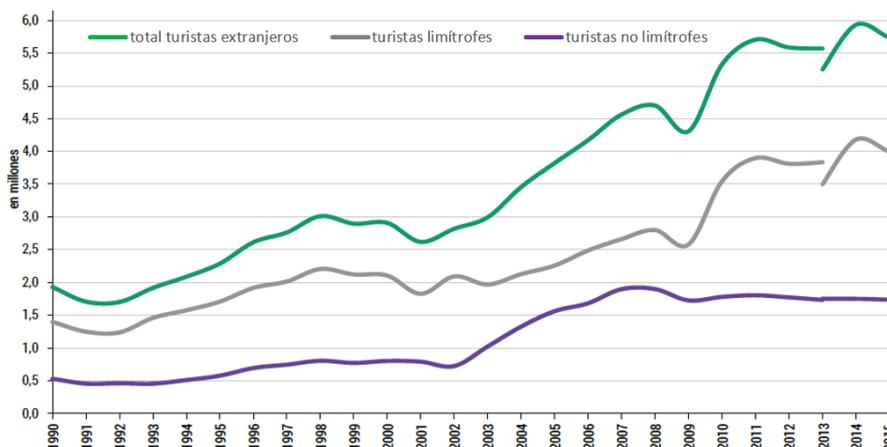
Fuente: elaboración propia a partir del anuario MINTUR (2007-2016)

Sin embargo, tras la recesión de 2008/2009 sobrevino un periodo de recuperación y expansión mundial. Esto motivó un repunte del turismo extranjero en Argentina (ver gráfico n°5). Hasta esa fecha, se mantuvo una clara sinonimia entre la dinámica de los viajes globales y la del país. No obstante, desde 2012 la relación cambió. Argentina inauguró un periodo de estancamiento de los visitantes extranjeros que coincidió con una época de fuerte turbulencia económica. En consecuencia, esas causas internas incidieron en la paralización que tuvieron los ingresos y turistas internacionales durante los últimos 5 años.

Durante los últimos años creció la categoría “visitantes extranjeros” (turistas y excursionistas). Esto se debió a que desde 2010 la llegada de “excursionistas” aumentó en detrimento de los “turistas” que se mantuvieron estancados. En consecuencia, fueron los viajeros diarios quienes empujaron al total. Esta situación generó serias consecuencias

sobre los ingresos (ver anexo 5- gráfico n°61). Además, la llegada de turistas no limítrofes se mantuvo totalmente paralizada de 2006 hasta el fin del mandato (ver gráfico n°6). Esto coincidió con la caída del 13% que tuvieron las llegadas aéreas internacionales (2011-2015).

Gráfico n°6- Evolución anual de turistas por lugar de procedencia (1990-2015)



Fuente: Anuario MINTUR (2015)

Cuadro n°11a- Procedencia de los turistas extranjeros (porcentaje respecto del total anual)

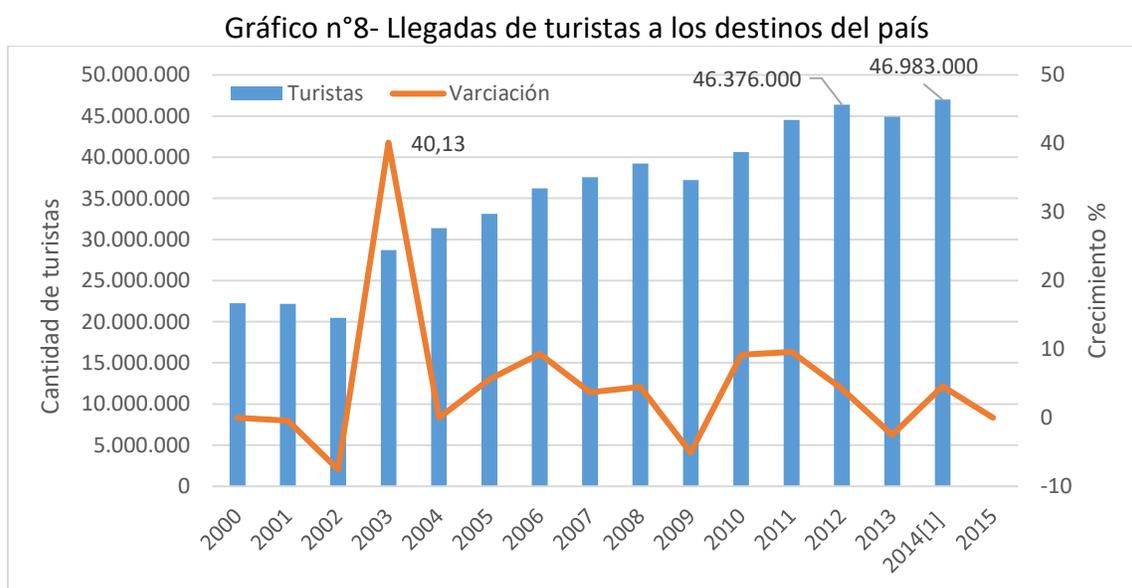
País	2005	2015
Brasil	11,8	16,8
Chile	24	19,9
Uruguay	11,5	13,0
Paraguay	7,9	12,5
Europa	16,5	12,2
Resto de américa	9,2	8,7
EE. UU y Canadá	9,6	5,8

Fuente: Elaboración propia a partir del anuario MINTUR (2005-2015)

De esta forma, el crecimiento de turistas extranjeros hasta 2015 se explica solo por el aumento de los visitantes vecinos. Esto produjo una caída en mercados que tienen mayor poder de consumo, como el norte americano y europeo, mientras creció el uruguayo, paraguayo y brasileño (ver cuadro n°11a). La combinación de estos factores atenuó el gasto turístico, los ingresos, y las contribuciones del sector al PBI. Esas variaciones del turismo externo (2011-2015) le restaron competitividad al modelo argentino. Resulta interesante analizar como esa caída acompañó el declive que comenzaba a mostrar el modelo económico y político vigente. El primero a raíz de los serios problemas económicos que

tomaban cada vez mayor envergadura. El segundo, en el desgaste del capital político del gobierno reflejado en las pérdidas electorales (2013 y 2015).

En lo que respecta al turismo interior tras la caída de 2009 (-5%) y la recuperación del 2010 (9%) las estadísticas oficiales presentan diferencias<sup>29</sup>. Según el anuario MINTUR (2014), el país bate récords hasta finales de mandato, superando en dos ocasiones los 46 millones de turistas (ver gráfico n°8). Esto resulta bastante paradójico porque coincide con un contexto económico recesivo en el que según la EVYTH<sup>30</sup> disminuyeron los viajes interiores (3 millones de turistas durante los últimos 3 años– ver cuadro n°11a). La retracción también se dio sobre el total de viajeros, es decir, al contemplar turistas y recreacionistas (nacionales y extranjeros). Esta categoría bajó un 15% el último mandato, pasando de 64 a 55 millones aprox. Además, según la ETI, el turismo extranjero, que también aporta a esta categoría, se mantuvo estancado de 2011 a 2015 (aprox. 5.700.000 de turistas) (ver gráfico n°5).



Fuente: Elaboración propia a partir del anuario SECTUR (2006, 2014<sup>31</sup>)

<sup>29</sup> Las diferencias obedecen a variaciones metodológicas. Los anuarios toman información de las provincias y municipios, y solo contemplan las temporadas y fines de semana largos.

<sup>30</sup> La encuesta fue realizada por primera vez en 2006 a partir de un trabajo conjunto entre el INDEC y la SECTUR. Tras dos pruebas piloto (noviembre 2010 y el primer trimestre de 2011), en 2012 se comenzó a realizar. Esto justifica la parcialidad en la muestra de los datos.

<sup>31</sup> El anuario 2015 no ofrece información sobre la categoría.

Cuadro n°11b – Cantidad de viajeros interiores (turistas y excursionistas)

Año	Turistas			Excursionistas		
	Nac.	Ext.	Total	Nac.	Ext.	Total
2006	20.423.000	1.534.000	21.957.000	17.400.000	149.000	17.549.000
2012	29.331.000	2.616.000	31.947.000	32.548.000	121.000	32.670.000
2013	<b>30.243.000</b>	2.315.000	<b>32.557.000</b>	<b>33.026.000</b>	94.000	<b>33.120.000</b>
2014	28.924.000	2.267.000	31.190.000	27.108.000	88.000	27.196.000
2015	<b>27.173.000</b>	2.720.000	<b>29.823.000</b>	<b>25.391.000</b>	160.000	<b>25.552.000</b>

Fuente: elaboración propia a partir de EVYTH (2017)

Cuadro n°12- Cantidad de visitantes, pernoctas y gasto - EVYTH

Año	Visitantes (nac. y extranjeros)	Pernoctas	Gasto (millones de pesos ARG.)
2006	39.505.000	131.616	10.801
2012	<b>64.617.000</b>	194.612	42.684
2013	65.677.000	199.086	51.483
2014	58.386.000	182.174	65.735
2015	<b>55.444.000</b>	197.599	93.437

Fuente: elaboración propia a partir de EVYTH (2017)

Finalmente, la situación del turismo interno (argentinos que viajan dentro del país), tuvo una dinámica similar. Entre los años 2006 y 2015 se logró un crecimiento de turistas del 33% y del 45% en los recreacionistas. La estancia promedio aumentó un 10% y las pernoctas un 50% (ver cuadro n°12). Sin embargo, durante los últimos 3 años, el movimiento decrece, arrojando una baja total de 3 millones de turistas y 7 millones de excursionistas (ver cuadro n°11b). Lamentablemente, la falta de datos previos al año 2006 y hasta el 2011, impiden un mayor análisis.

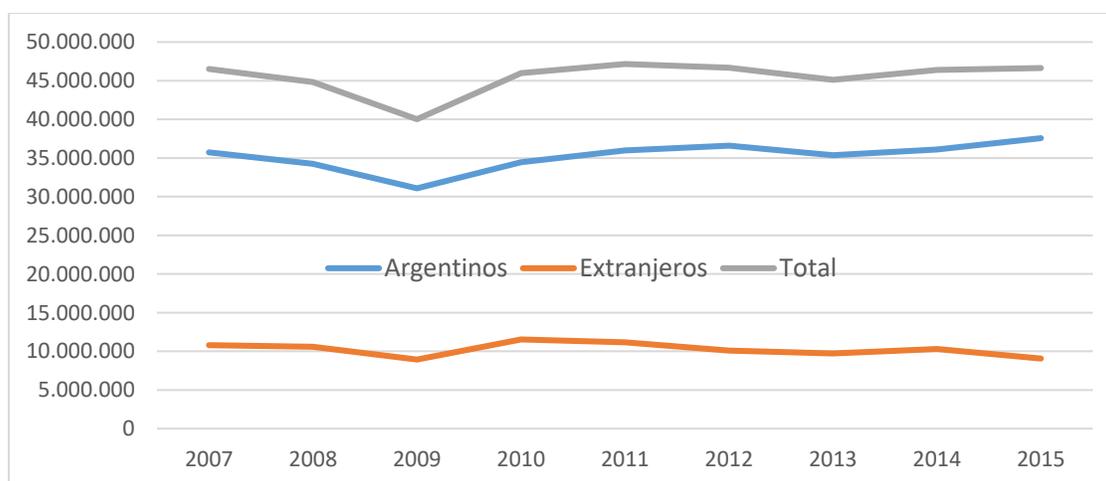
Cuadro n°13- Turismo interno - comparativo año 2006 (primer dato disponible) y 2015

Variabes	2006	2015	Variación
Cantidad de turistas	20.423.000	27.172.000	33%
Cantidad de recreacionistas	17.400.000	25.391.000	45%
Estancia promedio (días)	5,6	6,2	10%
Cantidad de pernoctas	113.628.000	169.189.000	49%

Fuente: elaboración propia a partir de EVYTH (2017)

En lo que respecta a la ocupación hotelera, desde 2007 las cifras demuestran nuevamente el fuerte impacto de la crisis mundial, con una caída acumulada en las pernoctas del 15% en 2008 y 2009 (ver gráfico n°9). Posteriormente, durante los últimos cuatro años se producen oscilaciones, arrojando valores similares en 2012 que al final del mandato (aprox. 46,5 millones). Sobre ello destaca la caída que tuvieron los turistas extranjeros los últimos 5 años (-21%), y una reducción de dos millones de estancias aprox. En ello influyó que el crecimiento de los viajeros internacionales se basara en recreacionistas (visitantes del día). Contrariamente, las pernoctas de argentinos mantuvieron un crecimiento tras la crisis de 2008 y hasta 2015 (ver gráfico n°9). Por su parte, la cantidad de personas hospedadas casi no varió, pasando de 19,3 a 19,5 millones de personas (ver cuadro n°14).

Gráfico n°9- Cantidad de pernoctaciones (argentinos, extranjeros y totales)



Fuente: Elaboración propia a partir de EOH (2008-2016)

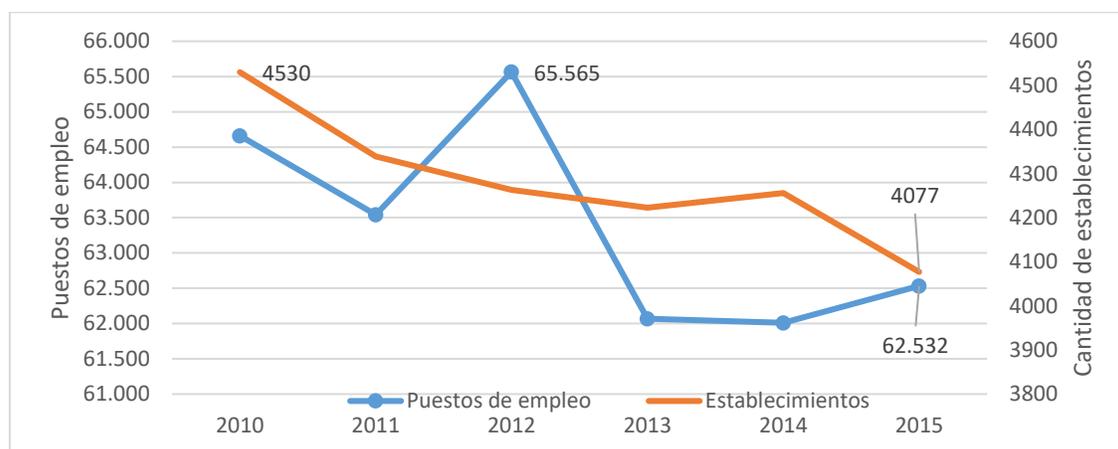
Cuadro n°14- Cantidad de turistas hospedados y variación interanual

AÑO	TOTAL	VARIACIÓN
2010	19.330.830	-
2011	20.061.314	3,8%
2012	19.694.253	-1,8%
2013	19.082.321	-3,1%
2014	19.370.071	1,5%
2015	19.532.355	0,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de la EOH (2016)

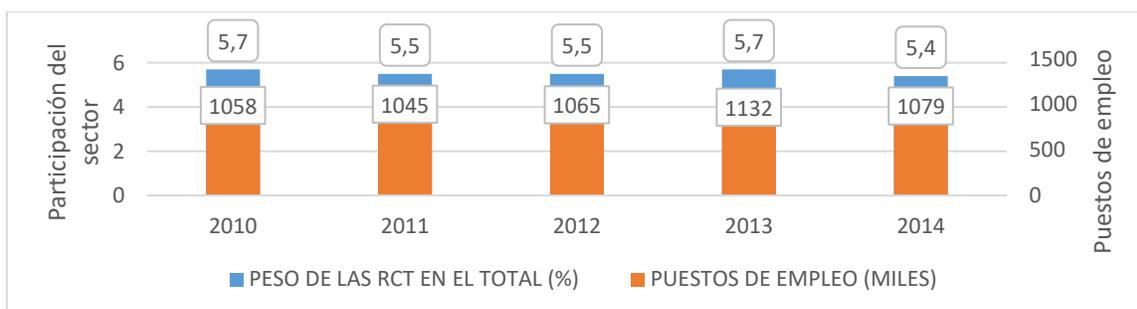
En relación al empleo turístico, los valores de los últimos años se mantuvieron estancados o con una leve tendencia alcista, a excepción del hotelero. Los datos de la EOH (2010-2015) arrojan una caída del 5% que se traduce en la pérdida de más de 3.000 puestos. Del mismo modo, la cantidad de establecimientos decreció durante esos cuatro años, generando la pérdida de 186 emprendimientos (ver gráfico n°10). Como complemento, según el anuario de la SECTUR, los últimos 5 años se dio una leve disminución de la participación del sector en la economía, con un estancamiento en la cantidad de empleos (0,3%) (ver gráfico n°11).

Gráfico n°10 - Puestos de empleo y cantidad de establecimientos por año según la EOH



Fuente: Elaboración propia a partir del anuario SECTUR 2015

Gráfico n°11- Empleos en turismo<sup>32</sup> y participación del sector sobre el total nacional



Fuente: Elaboración propia a partir del anuario SECTUR (2015)

<sup>32</sup> Desde 2010 la SECTUR elaboró una estimación del empleo en las ramas características del turismo (RCT) a partir de: la Encuesta permanente de hogares (EPH), la Encuesta anual de hogares urbanos, el Sistema integrado previsional, el Censo nacional de población, y el Censo Económico (Anuario SECTUR, 2015: 205).

En síntesis, es interesante señalar cómo los retrocesos que se dan en la industria durante los últimos años, coinciden con el declive del modelo económico y político vigente. El primero a raíz de los serios problemas económicos que iban creciendo (inflación, emisión monetaria, déficit fiscal, caída de las reservas, fuga de capitales, devaluación, endeudamiento, restricciones a la moneda extranjera, aumento de tasas de interés, entre otras). El segundo, por el desgaste del capital político del oficialismo, cuyo reflejo más nítido se vio en los resultados adversos de las contiendas electorales de 2013 y 2015.

### **1.5- Síntesis del contexto**

El periodo que comienza tras la crisis del 2001 dio lugar a una etapa pendular que albergó momentos de gran crecimiento y mejoras sociales, con otros de recesión, inflación, endeudamiento y cuantiosos déficits. Si bien se reivindicó el rol del estado y se abandonaron recetas neoliberales, las máximas de lograr independencia económica, soberanía política y justicia social, se concretaron tangencialmente. A nivel general la matriz productiva continuó siendo la misma: especialización primaria agropecuaria con escaso valor agregado. El país siguió insertándose en la división internacional a fuerza de sus recursos naturales y unos escasos *commodities* industriales (Wainer, 2018; Cepal, 2012).

Así, pese al despliegue de una incipiente reindustrialización, no se modificó el perfil productivo (Roberti, 2012). Continuó vigente un modelo cooptado por sectores hegemónicos en donde la renta se extranjerizaba, concentraba o se desarrollaba con altos índices de informalidad. Esto quedó reflejado en casos como la minería, los supermercados o el agro, respectivamente (Fernández, 2018). La culminación del gobierno en 2015 dejó serios problemas económicos vinculados a la inflación, el aumento del gasto público (subsidios y asistencialismo), déficit fiscal, caídas de las reservas, endeudamiento, y severos controles sobre el mercado cambiario. Todos esos conflictos tuvieron un correlato directo en el campo social<sup>33</sup> (ver cuadro nº10).

---

<sup>33</sup> No obstante, también se conquistaron importantes derechos sociales, como el matrimonio igualitario, identidad de género, muerte digna, voto joven, régimen laboral para empleadas domésticas, fertilización asistida, divorcio expreso, ampliación de la cobertura previsional, asignación universal por hijo, entre otros.

## 1.6- Reflexiones preliminares sobre la situación del sector turístico (2003-2015)

El turismo es una industria global que prácticamente no paró de crecer hasta 2019. Los últimos 70 años los viajes lograron un crecimiento vertiginoso del 93% en promedio anual acumulativo (ver anexo 3 - Indicadores del turismo internacional). Ergo, como base para analizar el caso argentino, hay que reconocer que estamos frente a un sector pujante y fuertemente expansivo. También existieron momentos de recesión (2001 y 2008) en los que Argentina acompañó esa inercia. No obstante, la retracción que comienza a partir de 2012 contrasta con lo que sucedía en el mundo, demostrando la incidencia de factores locales, principalmente relacionados a la política económica.

En lo que respecta a la región, la aportación de visitantes entre países vecinos siempre fue fundamental para explicar los flujos internos. En toda la zona se dan situaciones de este tipo (interdependencia<sup>34</sup>). La dinámica del cono sur también coincidió con el flujo mundial de visitantes, aunque las cifras de crecimiento fueron muy superiores. En Argentina, de 2003 a 2015 aumentaron un 90% las llegadas internacionales. Esa ratio resulta muy positiva, aunque presenta una clara disparidad con el resto, especialmente con países como Colombia (+379%), Paraguay (+353%), Perú (+204%) y en menor medida Chile (+177%) (ver gráfico n°12). Argentina se ubicó dentro de los tres con menor crecimiento. Además, durante los últimos 5 años vivió una de las retracciones más grandes, con pico de caída en 2013. Por su parte, los ingresos también acumularon un incremento notable del 135% (2003-2015). No obstante, también representa una de las cifras más acotadas de la región, sobresalen aquí Uruguay (+394%), Colombia (+339%), Paraguay (+329%), Perú (+281%) o Ecuador (+305%). De esta forma, Argentina tiene un nivel de ingresos limitado, pese a su liderazgo en volumen de viajeros (ver gráfico n°12).

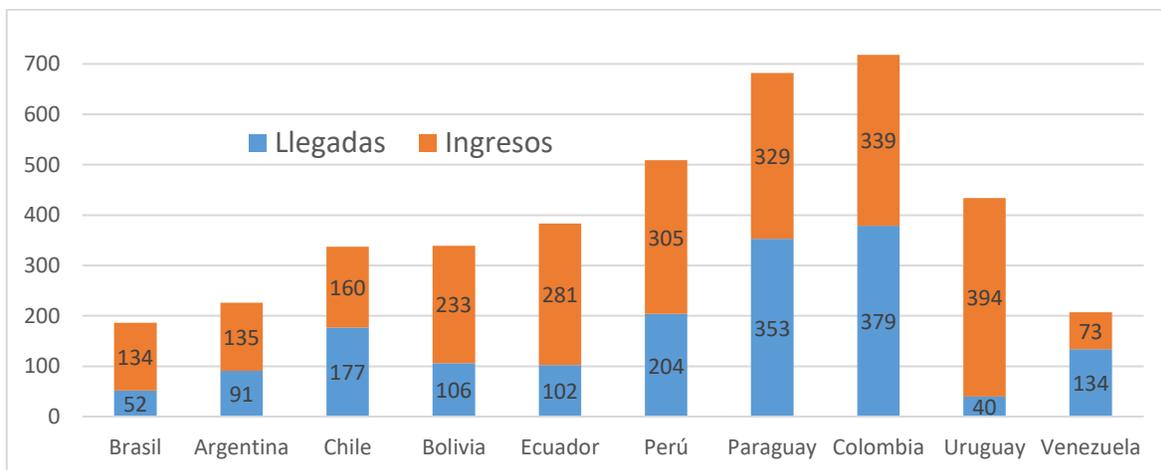
El ingreso de turistas internacionales a la Argentina se benefició por una dinámica regional muy expansiva. Sin embargo, el país alcanzó niveles moderados por la influencia de factores vinculados a las fluctuaciones del tipo de cambio, encarecimiento de los precios,

---

<sup>34</sup> En 2002 América del Sur registró una caída del 14% motivada por la baja del turismo procedente de Norteamérica y Argentina. Ese año, la baja de argentinos generó un desplome del turismo uruguayo y brasileño, con caídas del 34% y 21% (OMT, 2003). Por el contrario, en 2003 el turismo regional se recuperó fuertemente, creciendo un 8%. *“La relativa estabilidad política y económica recuperada por Argentina promovió un aumento de los visitantes en Brasil del 8%”* (OMT, 2004: 6).

predominio de recreacionistas extranjeros y estancamiento de visitantes desde países no limítrofes.

Gráfico n°12- Variación porcentual de Llegadas e Ingresos (turismo extranjero - 2003/2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de OMT (2015) y Banco Mundial (2015)

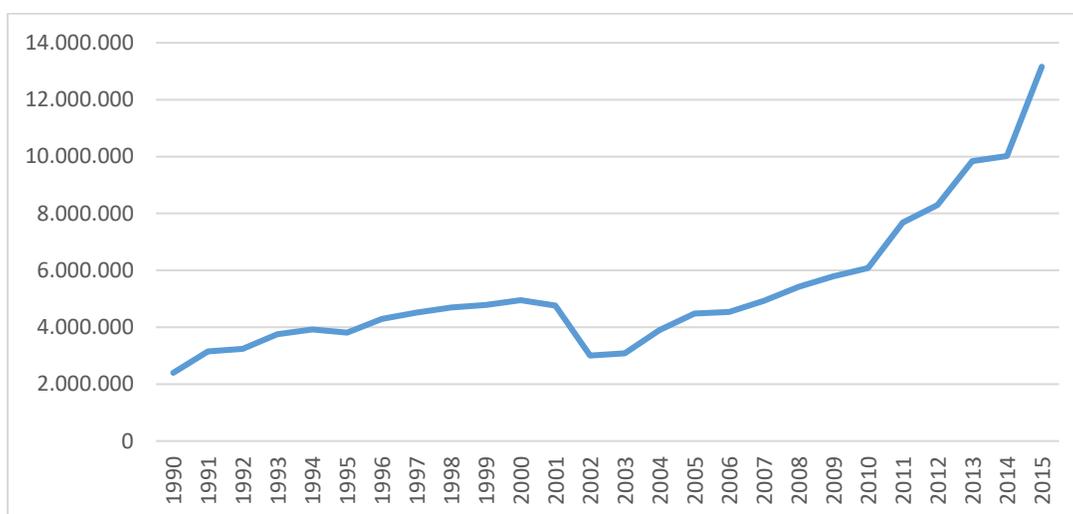
A nivel nacional el turismo extranjero subió exponencialmente de 2003 a 2015. Creció un 90% la cantidad de visitantes (ETI, 2015) y 134% los ingresos (Banco Mundial, 2015). Durante los primeros años, ese incremento se vio favorecido por un contexto global y regional en expansión, un tipo de cambio favorable (post devaluación), y una economía que crecía fuertemente. A ello hay que sumar otros valores que aumentaron el atractivo del país por razones asociadas a la imagen institucional, estabilidad y seguridad para disfrutar del ocio. No obstante, desde 2012 comienzan a operar fuertes oscilaciones, con períodos de crecimiento moderado y retracción.

Como completo es oportuno destacar los cambios cualitativos que quedaron escondidos en esas abultadas cifras internacionales. La marcada evolución de la categoría “*excursionistas*”, se dio en detrimento de los “*turistas*”, que estuvieron estancados los últimos años. Esta situación se agravó en el caso de turistas no limítrofes, quienes estuvieron paralizados desde. Se dio así una retracción sobre mercados estratégicos. Todas estas variables tuvieron un impacto directo sobre los ingresos percibidos.

Otro grave problema del período fue el crecimiento desmedido de los viajes hacia el exterior. Esta modalidad presionó con fuerza sobre el déficit de la balanza turística. De 2003

a 2015, las partidas crecieron 240%. De ese total, la mitad se generó en los últimos 5 años (+115%), con un pico muy marcado en 2015 (30%) (ver gráfico n°13). Sobre ello influyeron múltiples factores, como el encarecimiento de los destinos nacionales, las facilidades de financiación de paquetes y pasajes aéreos (cuotas fijas en pesos), la devaluación de monedas vecinas (como el real o el peso chileno), la posibilidad de descontar/recuperar los recargos de la AFIP por compras con tarjeta en el extranjero, entre otras. Todo ello, fue más movilizante que otras variables que desalentaban los viajes, como la recesión económica, inflación, caída del consumo, devaluaciones, controles cambiarios, entre otras.

Gráfico n°13- Cantidad de salidas de argentinos al exterior



Elaboración propia a partir del anuario MINTUR (2014)

La deficitaria situación del emisor impactó sobre la balanza turística. Esto posicionó al turismo internacional como un factor restrictivo en términos de aportaciones al PBI (ver cuadro n°15). Esa tendencia solo se pudo revertir durante los años de gran crecimiento económico, cuando la enorme variación de la moneda tras la convertibilidad fue determinante, abaratando el costo para los extranjeros, y encareciendo la salida de argentinos. Sin embargo, desde 2010 se produjo un crecimiento exponencial de los viajes al exterior con un crecimiento moderado de arribos. Esto generó un déficit máximo del -0,5% del PIB en 2013 y 2015 (MINTUR, 2015). Ese último año, el saldo de turistas fue el más deficitario, con un incremento interanual de 253%. El desequilibrio del saldo de turistas hacia final del gobierno era similar al del año 2000 (ver cuadro n°15).

Pese al crecimiento del turismo internacional tras la crisis, existieron ciertas debilidades que quitaron solidez al modelo, y que se explican por elementos propios del sector (caída en los ingresos percibidos, un predominio de turismo fronterizo, el aumento en la llegada de recreacionistas en oposición a turistas, y una notable salida de argentinos), y por factores económicos que fueron descriptos.

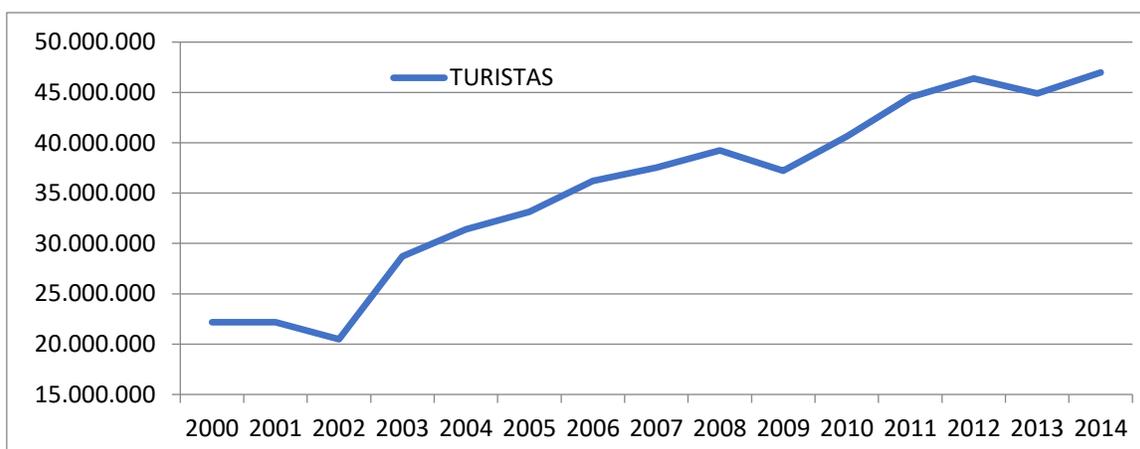
Cuadro nº15- Balanza turística (2001-2015)

Año	Saldo en divisas (mill. de Us\$)	Saldo en visitantes
2000	-1.521.000	-2.043.510
2001	-1.253.000	-2.141.461
2002	-779.000	-188.058
2003	-493.000	-92.392
2004	-364.000	-446.988
2005	-66.000	-71.430
2006	245.000	280.769
2007	392.000	395.053
2008	73.000	86.888
2009	-506.000	673.676
2010	112.000	18.163
2011	-140.000	-981.545
2012	-982.000	-1.678.895
2013	-1.158.000	-1.499.964
2014	-641,5	-586.309
2015	-1.400,3	-2.070487

Fuente: Elaboración propia a partir de SECTUR

En lo que se refiere al turismo interior e interno, el flujo acompañó la curva de la economía (ver gráfico nº14). En esa línea es posible identificar tres momentos. Una primera etapa post crisis, caracterizada por una rápida recuperación seguida de un notable crecimiento (2003-2007); un segundo periodo de retroceso, al que le sucede una pronta reposición (2008-2011); y finalmente, una fase de estancamiento, con oscilaciones hasta 2015. El sector aerocomercial fue el único que se desarrolló con una dinámica contraria, logrando los últimos años una marcada recuperación (2012-2015).

Gráfico n°14- Total anual de turistas en el país (argentinos y extranjeros)



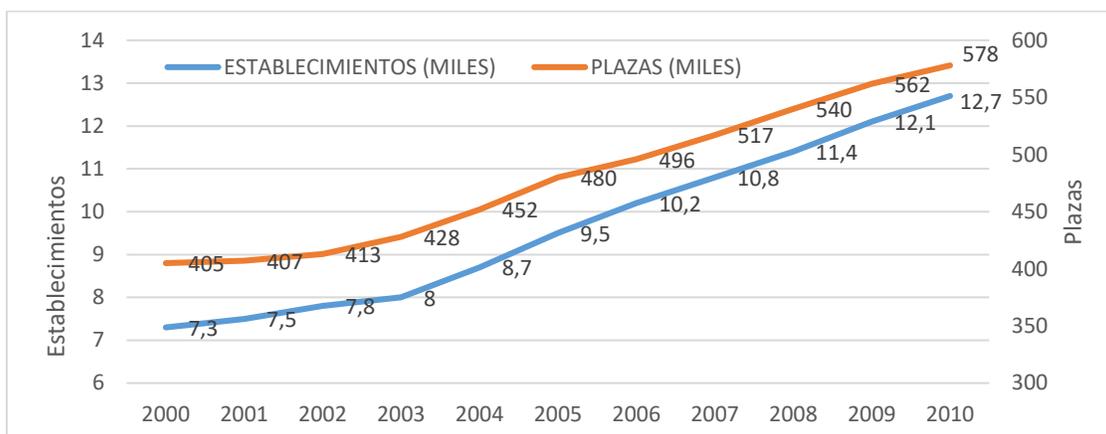
Fuente: Elaboración propia a partir del anuario SECTUR (2006-2014)<sup>35</sup>

Si se analizan por completo los resultados de todo el período, los números demuestran un crecimiento generalizado. Al comparar los turistas interiores a comienzo y finalización del mandato, el saldo es muy positivo. Según el anuario de la SECTUR (2014), pasaron de 28.7 a 46.9 millones entre 2003 y 2014 (+64%), o bien de 21,9 a 29,8 millones aprox. (+36 %) entre 2006 y 2015 en orden con la EVYTH (ver cuadro n°11). Por su parte, la situación del turismo interno guardó una dinámica similar. Entre 2006 y 2015 se dio un crecimiento del 33% de los turistas, y del 45% en los recreacionistas. Además, la estancia promedio aumentó un 10% y las pernoctas un 50% (ver cuadro n°13). Sin embargo, los últimos 3 años el movimiento decrece, arrojando una baja de 3 millones de turistas y 7 millones de excursionistas.

De igual modo, el mejoramiento tras doce años de gobierno se refleja en la oferta de alojamiento (ver gráfico n°15). Además del crecimiento en cantidad, las cifras sugieren una rotunda diversificación que acompañó la búsqueda de nuevas alternativas por parte de los viajeros. Es por ello que el sector hotelero tradicional fue perdiendo peso frente a otras modalidades como *hostels*, *bed and breackfast* y hoteles *boutique* (ver cuadro n°16). Del mismo modo, las agencias de viajes tuvieron una evolución similar tras la crisis, logrando un crecimiento del 50%, con una dinámica acelerada muy marcada hasta 2011 (ver gráfico n°16).

<sup>35</sup> El anuario dejó de medir el turismo interior en 2014.

Gráfico n°15- Evolución plazas y establecimientos (2000-2010)



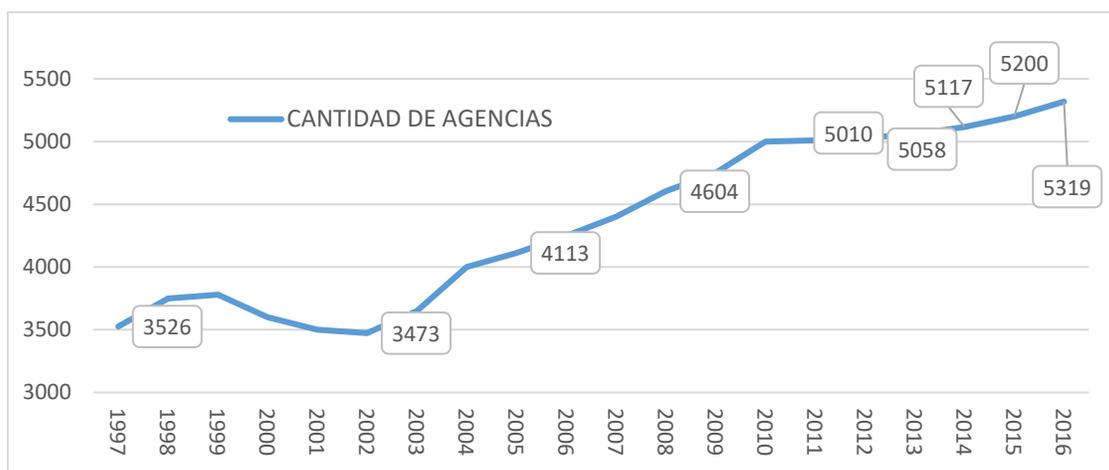
Fuente: Elaboración propia a partir del anuario SECTUR (2015)

Cuadro n°16 – Evolución del alojamiento por categoría (2005- 2015)

Categoría/año	2005		2015		Var. porcentual	
	Establec.	Plazas	Establec.	Plazas	Establec.	Plazas
Hotelero	4.061	300.931	5.334	390.789	31%	29%
Para hoteleras	5.405	179.451	10.423	299.666	92%	66%
Total	9.466	480.382	15.757	690.455	66%	44%

Fuente: elaboración propia a partir de EOH (2016)

Gráfico n°16- Evolución de las agencias de viajes (1997-2016)

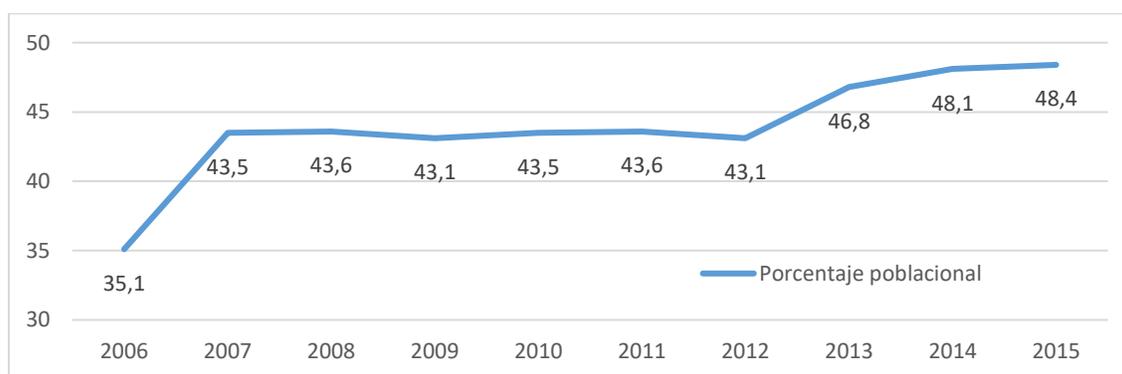


Fuente: Anuario OEA.TUR (2015) – Anuario SECTUR (2015)

El empleo turístico también tuvo un crecimiento categórico tras la crisis. Los puestos privados en las ramas características de turismo durante la segunda mitad de la década de 1990 eran 325.000 aprox., mientras que en 2015 llegaron a 660.000 (MINTUR, 2015). A su

vez, el acceso al turismo también mejoró. Desde 2006 a 2015 las personas que realizaron al menos un viaje anual alcanzaron al 48% de la población, acumulando un aumento del 37% (ver gráfico n°17). Esto justificó que el turismo interno creciera, no solo motivado por mejoras socioeconómicas (distribución, empleo y consumo), sino también por la incorporación de sectores marginados que comenzaron a viajar (Schenkel y Ercolani, 2018). De esta forma, las variaciones en los flujos también se debieron a una mayor inclusión social (Schenkel y Leonardi, 2012).

Gráfico n°17 - Porcentaje poblacional que realizó al menos un viaje anual (2006-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de EVYTH (2015)

En síntesis, a pesar de los problemas y de las inercias señaladas, los datos evidencian un balance general positivo. Un virtuoso proceso de expansión y desarrollo del sector. En ello, el salto exponencial del primer lustro (2003-2007) fue determinante. Sin embargo, esa dinámica virtuosa perdió terreno ante contextos adversos, vinculados a factores exógenos (2008/2009) y domésticos (2011-2015). Sobre estos, en el tercer gobierno la crisis económica tuvo un correlato directo. Todo ello sugiere que el éxito del modelo obedeció mayoritariamente al carácter expansivo del turismo (mundial/regional) y al impulso de una economía nacional que crecía a tasas chinas, antes que a políticas sectoriales que buscaron, con aciertos y omisiones, posicionar al sector como política de Estado.

*“La buena marcha de la economía influye positivamente en el turismo receptor y en el turismo emisor”* (OMT, 2002: 2). Los flujos turísticos son pro cíclicos y tienen una notable elasticidad renta que los ciñe a los vaivenes de la economía. Por ello las políticas nacionales de turismo son instrumentos relativos que necesitan inexorablemente de un apoyo

contextual acorde para desarrollarse. Esta condición se refleja con mayor claridad en contextos volátiles como los de Argentina.

#### **RECAPITULANDO:**

La contextualización de ciertas variables socioeconómicas resulta indispensable para entender el contexto desde el cual se interpelan a las políticas turísticas. En esa línea, en primer lugar, se caracterizó la evolución del turismo argentino en las agendas gubernamentales, especificando sus diferentes roles dentro de la dinámica general del país. Posteriormente, se presentaron los principales sucesos que caracterizaron el contexto - social, político y económico- en que se desarrolló el objeto de estudio. Finalmente, se presentaron indicadores del turismo mundial y regional para identificar el comportamiento del entorno turístico. Posteriormente, se expusieron cifras locales para caracterizar el impacto de las variables evaluadas sobre la industria Argentina.

El turismo nacional opera dentro de un tablero mucho más amplio (regional-global), y tiene su pulso anclado al contexto socioeconómico local y a las aspiraciones de los gobiernos. Sobre esa base, posteriormente se diseñan, implementan y ejercen una influencia relativa las políticas públicas de turismo. En consecuencia, resulta imposible evaluar el desempeño de una política sectorial sin considerar previamente las variables analizadas.

## **2. Las políticas turísticas durante los gobiernos del FPV (2003-2015)**

Tras la crisis de 2001 el turismo se posicionó en la agenda pública como una de las principales actividades para reactivar la economía (Schenkel y Almeida, 2014; Lara, 2008; MDEN-JGM, 2003). La voluntad política nacional, las calamidades del contexto, y el tipo de cambio favorable, motivaron su impulso a la centralidad. Los objetivos que la nueva administración le impartió al sector se alinearon con los de la política económica: equilibrio fiscal, fortalecimiento del mercado interno, aprovechamiento del tipo de cambio, y bajas tasas de interés para favorecer la inversión (SECTUR, 2005; MINTUR, 2011).

Durante esta primera etapa el turismo extranjero fue especialmente valorado por su capacidad para atraer divisas, las cuales resultaban muy necesarias en un marco de *default* y una balanza de pagos deficitaria (Schenkel y Almeida, 2014; Schenkel, 2015). Por su parte, el turismo interno era fundamental para redistribuir la riqueza y ampliar derechos. En el marco del nuevo proyecto nacional, el sector interesaba por sus aportaciones a las exportaciones, la generación de empleo, el consumo interno, y la recaudación tributaria (entrevista Paz, 2019).

A partir de estas líneas directrices, la industria tomó un lugar interesante como asunto gubernamental, inaugurando una etapa caracterizada por el crecimiento de la demanda, la oferta y el logro de importantes avances institucionales.

### **2.1- Método de análisis secuencial de las PPT (2003-2015)**

Hacia 2003 el gobierno estaba asediado por un clima de emergencia. Por aquel momento, si bien las medidas más duras habían sido tomadas y algunos índices comenzaban a mejorar, la situación era de gran vulnerabilidad. En este marco, la nueva gestión seleccionó una serie de conflictos y desafíos que moldearon la agenda, y orientaron el rumbo de las políticas turísticas.

#### **2.1.1- Etapa primera: diseño de las PPT**

Argentina posee una configuración territorial inequitativa y desigual, con regiones que tienen disímiles niveles de desarrollo. El mapa nacional conjuga centros maduros con zonas marginales que -a pesar de su potencial- están fuera del sistema, acarreado déficits de

infraestructuras (conectividad, transporte, sanidad, seguridad), servicios básicos (agua, energía, gas, cloacas, comunicación), prestaciones (alojamiento, restauración, agencias, excursiones), promoción, comercialización, entre otros. Ocasionalmente, esa marginalidad llega al interior de los centros, generando asentamientos periféricos que subsisten bajo grandes privaciones, como sucede en la región cordillerana de Neuquén, Río Negro y Chubut. Esos contrastes conviven también con un marcado centralismo de la capital, reflejado en materia de infraestructuras, servicios, capacidades y recursos. Estas condiciones representan problemas de largo plazo, cuyos orígenes se remontan hacia fines de siglo XIX, durante el mencionado proceso de consolidación del Estado nacional (1880-1930).

De este modo, en la historia prevaleció un modelo centralista que favoreció la consolidación de regiones maduras. Esto se dio en detrimento de otros espacios emergentes que, a pesar de su potencial, todavía no alcanzaron un desarrollo. Ejemplos de ello se pueden apreciar en la capital federal, o regionales como la costa atlántica bonaerense, las Sierras de Córdoba, o la Cordillera Patagónica. Por el contrario, provincias emergentes como Chaco, Formosa, La Pampa, o bien destinos del interior de Buenos Aires, Cuyo o la Patagonia, se ven perjudicadas por un esquema inequitativo que genera déficits de competitividad, accesibilidad y aislamiento. A ello se unen la inequitativa reasignación de los fondos públicos, una débil articulación entre productos y regiones, escasas inversiones, entre otras. Bajo esa lógica territorial, las ventajas comparativas del país (amplitud y heterogeneidad de paisajes), conviven con grandes debilidades estructurales.

En este contexto, el nuevo gobierno emprende la difícil tarea de buscar un mayor equilibrio. En esa línea, y por ley nacional, planifica regionalmente el territorio, con miras a potenciar espacios emergentes y re distribuir los flujos de demanda. Para ello se crean instrumentos específicos, como el plan federal, el mapa de inversiones, el programa nacional de infraestructura turística, el programa de desarrollo y estímulo a destinos emergentes, entre otros. Estas iniciativas buscaron modificar los patrones de crecimientos, fortaleciendo destinos emergentes y a sus comunidades. Al respecto, el ejecutivo señalaba:

*“... el turismo es uno de los pocos sectores que permite la integración al mercado*

*del trabajo a comunidades que residen en las zonas periféricas o disociadas de los circuitos productivos tradicionales, contribuyendo a atenuar las fuertes asimetrías regionales que son características del modelo concéntrico de desarrollo heredado” (MDEN, 2010: 286).*

En materia institucional, el gobierno retomó la necesidad de contar con un esquema de planeamiento para encauzar el desarrollo. Históricamente, la falta de planificación y regulación incentivó el crecimiento espontáneo en muchas regiones. Existen numerosos destinos que se expandieron sin un ordenamiento sustentable y de largo plazo. Sobre ellos, fue mayoritariamente el mercado quien marcó el paso, generando concentración -e incluso explotación- de los recursos. Pruebas de ello se pueden apreciar en múltiples rincones del país, como la costa atlántica bonaerense o la región de los lagos en la cordillera.

La ausencia de una gestión planificada afectó también la continuidad de muchas propuestas políticas, acumulando esfuerzos aislados, discontinuos y dispersos. Como testimonio quedaron intentos de generar un plan estratégico nacional (como el plan nacional de desarrollo turístico sustentable 2000-2003), de crear OGD’s (como el Ente nacional de turismo en 1990) o aprobar varios proyectos normativos (como la actualización de la ley nacional, de categorización de alojamientos, entre otras).

Otro tema que el gobierno puso en agenda fue la necesidad de lograr una actualización normativa. La ley nacional de turismo vigente hasta 2005 era de 1958, por lo que había sido concebida bajo circunstancias y contextos muy diferentes. También se delinearon otros objetivos que fueron en la misma sintonía, como el fortalecimiento del órgano oficial (SECTUR), o la mejora de la articulación entre los actores públicos (hacia dentro del Estado con el comité interministerial) y las provincias por medio del CFT.

Cuadro n°17- Síntesis de los problemas que moldearon la agenda del nuevo gobierno

Campo- Desarrollo de la oferta e inversiones
Existencia de desequilibrios territoriales
Distribución inequitativa de los fondos públicos (concentración en la nación)
Existencia de espacios marginales o subutilizados con potencialidad turística
Concentración de la infraestructura en enclaves maduros
Déficit de infraestructura, equipamiento e instalaciones

Existencia de una oferta de servicios con déficits de calidad
Falta de integración entre los destinos y atractivos
Ausencia de políticas de conectividad
Escasez de inversiones públicas
Inequitativa reasignación de fondos públicos generados por el sector
Falta de créditos y legislación acorde
Falta de planificación de las inversiones estratégicas
<b>Campo - Organización y gestión institucional</b>
Ausencia de una visión general y regional de la política turística
Discontinuidad de las políticas turísticas
Falta de una planificación estratégica y participativa de largo plazo
Ausencia de una legislación homogénea y actualizada
Falta de una mayor incorporación de las comunidades locales
Escasa articulación entre el sector público y privado
Falta de trabajo a nivel regional
Escasez de información para la toma de decisiones
Acceso al turismo acotado a un porcentaje moderado de la población

Fuente: Elaboración propia a partir de PFETS 2016.

La agenda tras la crisis buscó ordenar un modelo afectado por desigualdades, centralismos y deficiencias; un esquema nacional que combinaba problemas estructurales con debilidades coyunturales (ver cuadro n°17). En consecuencia, la nueva administración buscó atenuar conflictos históricos y otros generados durante los '90 y el 2001. En una apretada síntesis, esos desafíos se podrían resumir en: (i) lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, (ii) promover una distribución equitativa de la demanda, (iii) devolver el protagonismo a los actores del territorio (comunidades), (iv) mejorar la infraestructura para resolver los problemas de accesibilidad-conectividad, (v) estimular la inversión privada -nacional y extranjera- fortaleciendo el tejido empresarial,(vi) consolidar la colaboración (dentro del Estado y con el sector privado), (vii) generar un modelo federal y participativo de planeamiento, y (viii) actualizar las bases normativas (PFETS, 2016). Además, se sumaron otras exigencias que trajo el cambio de época, vinculadas a las nuevas tecnologías, el surgimiento de formas alternativas de turismo, mayores estándares de calidad, flexibilidad y transparencia, innovación, pluralidad y participación, entre otras.

### 2.1.1.1- Orientaciones estratégicas de la nueva gestión

Considerando los problemas y debilidades identificadas, el gobierno definió una serie de objetivos que fueron cambiando a lo largo del tiempo. En sus comienzos, se establecieron los que se muestran a continuación:

Cuadro n°18- Objetivos de la SECTUR por campos de actuación

<b>Vinculados al desarrollo de la oferta</b>
Promover un equilibrio e integración territorial.
Conservar y promover la sustentabilidad en sentido amplio.
Integrar a las comunidades locales de cada destino.
Promover emprendimientos turísticos dinamizadores de las economías regionales.
Promover el trabajo articulado con el sector académico para poner en valor el conocimiento orientado al desarrollo de inversiones y el armado de las políticas.
<b>Orientados a la gestión institucional</b>
Generar una organización proactiva, competente, eficiente y eficaz que sea capaz de responder a las exigencias del entorno.
Afianzar la planificación estratégica mediante un plan federal.
Implementar un modelo de gestión por resultados que pueda ser evaluado fácilmente por la ciudadanía.
Promover el turismo social como vehículo para lograr una mayor equidad, bienestar y crecimiento.
Interactuar y optimizar los recursos mediante el trabajo conjunto con otras dependencias nacionales.
Promover la integración territorial de los municipios y provincias mediante la creación de regiones que tengan sus representantes

Fuente: Elaboración propia a partir de MDEN (2003: 224)

Posteriormente, el plan federal (2005) se valió de esas aspiraciones para generar sus tres ejes rectores: desarrollo económico con inclusión social, conservación del patrimonio, equidad distributiva y federalismo (PFETS, 2005). De esas máximas se desprendieron objetivos específicos que buscaron: generar un modelo de desarrollo en armonía con el

ambiente, aumentar la calidad de vida de los habitantes garantizando el respeto a la cultura y la identidad, la mejora continua hacia la excelencia, y la distribución equitativa de la renta, creando oportunidades (PFETS, 2005). Para ordenar esas aspiraciones el gobierno planteó cuatro premisas generales. La primera de ellas fue la *“consolidación institucional del turismo”*. Esto implicaba aumentar el nivel de desempeño del sector, otorgándole un lugar destacado en la agenda. Aquí se contemplaban una serie de orientaciones vinculadas al fortalecimiento de las capacidades regionales, la colaboración interministerial, el trabajo público privado, la adecuación e integración normativa, la gestión del conocimiento y la calidad, entre otras. La segunda buscó *“promover la sustentabilidad en sentido amplio”*, es decir, que *“el crecimiento económico sea compatible con la conservación de los recursos naturales y culturales, fortaleciendo una equidad distributiva”* (PFETS, 2005: 24). La tercera fue el desarrollo equilibrado del espacio turístico, y planteaba consolidar los destinos y productos tradicionales, sin descuidar el fortalecimiento de los espacios emergentes. Para ello la SECTUR proponía:

*“... orientar una planificación hacia la mayor diversidad posible de productos/destinos, fortaleciendo la distribución equitativa de oportunidades, y una más amplia captación de segmentos de mercado, tanto a nivel del turismo receptivo, como del turismo interno y dentro de él a la variante solidaria del turismo social”* (PFETS, 2005: 25).

Finalmente, la cuarta premisa incorporó la necesidad de crear un sistema de incentivos y estímulos regionales, favoreciendo la inversión pública y privada para fortalecer el arco empresarial. Los programas que formaron este eje buscaron vigorizar las inversiones mediante nuevas fuentes de financiamiento, mejorar los canales de promoción y comercialización para PYMES, crear incubadoras de empresas, entre otras.

#### Cuadro n°19 – Valores de la política turística

Respeto por la identidad, cultura y valores de las comunidades con vocación turística.
Conservación y/o preservación del patrimonio natural y cultural del país.
Trabajo colaborativo entre el sector público, privado, intermedio y académico.

Fortalecimiento de las capacidades regionales y locales.
Diversificación de la oferta turística.
Crecimiento equilibrado, inclusivo y centrado en el trabajo y la producción.
Planificación concertada de la inversión pública con las provincias y municipios.
Distribución equitativa de los beneficios económicos generados por el turismo.
Fomento de una cultura de la calidad y la mejora continua.
Consolidación institucional del turismo y profesionalización del sector.
Fortalecimiento de los destinos emergentes como nuevas oportunidades de desarrollo.
Innovación en productos turísticos como estrategia de macro diferenciación.
Responsabilidad social como elemento imprescindible del crecimiento económico.
Producción y socialización de la información y el conocimiento en pos de una adecuada planificación y toma de decisiones.
Accesibilidad para el uso y disfrute de la actividad turística por todos los sectores

Fuente: Elaboración propia a partir de PFETS (2005)

Es síntesis, se configuró un nuevo cuadro axiológico que fue acorde a las aspiraciones generales del gobierno (ver cuadro n°19). Se diseñó conceptualmente un modelo de desarrollo diferente que incorporó nuevos valores a la agenda del turismo. En ella se contemplaron premisas vinculadas a (i) la sustentabilidad (económica, con inclusión y equidad, asegurando el cuidado de la cultura y el ambiente), (ii) la búsqueda de un federalismo genuino que ayude a la integración y atenúe los desequilibrios territoriales, y (iii) la consolidación institucional, incorporando herramientas legales y de gerenciamiento (planeamiento, articulación y facilitación, gestión por resultados, transparencia, control, generación de información y conocimiento).

### **2.1.2- Etapa segunda: la implementación de PPT**

#### **Mejor que decir es hacer, mejor que prometer es realizar: de la intención a la gestión**

A continuación se abordan los programas e instrumentos creados por el gobierno en cada campo de acción. Para ordenar el estudio se seguirá el esquema metodológico del

PFETS (2005, 2011) y sus “programas federales”, por ser las herramientas que “... operativizan la actuación del ministerio de turismo” (PFETS, 2011: 187) (ver anexo 7). Esas unidades programáticas albergaron los proyectos y acciones de las estrategias.

#### **2.1.2.1- Instrumentos y programas orientados a la gestión institucional**

El primer campo de actuación contiene programas vinculados al fortalecimiento institucional, tanto del sector en general, como del organismo de turismo. Este último incluye aquellos instrumentos creados para facilitar, transparentar, y favorecer la coordinación e implementación de las políticas turísticas.

##### **A. La nueva ley nacional del turismo**

###### **A. 1- Antecedentes de la norma**

La ley n°14.574 significó la primera norma nacional de turismo que tuvo el país. Fue sancionada el 30 de septiembre de 1958 bajo la presidencia de Arturo Frondizi y estuvo vigente hasta 2005. A pesar de su antigüedad la norma representó un instrumento innovador, que contempló la determinación de centros y regiones turísticas, el diseño de planes de inversión para el fomento de obras, licitaciones públicas, consorcios, compra y venta de inmuebles, regulación de agencias, instalación de oficinas de información en el extranjero, fondos y créditos especiales<sup>36</sup>, entre otras. Además, estableció un conjunto de iniciativas para la promoción del turismo social, como la creación de una sección especial dentro de la DNT, rebajas en transporte y alojamiento, excursiones económicas, inversión en obras públicas, congresos afines, créditos especiales, etc. Por último, la ley sumó otros elementos muy progresistas, como el fomento de “escuelas de turismo” para la generación de técnicos e idóneos, la creación de un ahorro familiar para viajes, la incorporación de nuevos conceptos dentro del “fondo nacional de turismo” (porcentaje de los billetes vendidos por lotería nacional, o de los beneficios líquidos percibidos por la explotación de

---

<sup>36</sup>Para la organización de congresos y “la ejecución o financiación de obras de construcción, ampliación, instalación y mejoramiento de hoteles, albergues, entidades deportivas, sociales y culturales que ofrezcan interés turístico” (art. 7° ley 14.574).

casinos y salas de juegos<sup>37</sup>) o la promoción del turismo social internacional.

En suma, las disposiciones y aportaciones de la ley al sector turístico de la época fueron destacables. No obstante, su dilatada vigencia y la evolución de la actividad, justificaban una actualización urgente.

### **A. 2- Hacia una nueva ley de turismo**

Hasta el año 2005 el turismo argentino estuvo regulado por una norma que respondía con efectividad a lógicas de otra época. Esa desfavorable situación jurídica ameritaba la creación de *“un nuevo marco legal, que suministrara herramientas para fomentar la actividad turística, favoreciendo su desarrollo y promoción, y mejorando su control”* (PFETS, 2011: 29). La antigua ley -14.574- prescindía de cuestiones que hoy resultan centrales, como el cuidado y mejora del ambiente, la articulación público-privada, la incorporación de las comunidades locales, el uso de herramientas de comercialización y marketing contemporáneo, la participación del sector académico, o la promoción de nuevos productos y modalidades (experiencias, gastronomía, turismo rural, mini turismo), entre otras.

En este marco, el 21 de septiembre de 2003, el gobierno comenzó un proceso de construcción plural y colaborativa para alcanzar una nueva norma. Esto dio origen a un trabajo deliberativo que se extendió hasta mediados de mayo del año siguiente. Durante ese período, se elaboró un ante proyecto con aportes de diferentes comisiones integradas por la SECTUR, la CAT, el CFT, la Federación de cámaras de turismo de Argentina, la Federación hotelera gastronómica, la Asociación Argentina de agencias de viajes y turismo, y referentes de turismo de las cámaras legislativas.

### **A. 3- Los instrumentos de la nueva norma (25.997/05)**

El 22 de junio de 2004 el poder ejecutivo presentó su ante proyecto en el Salón blanco de la casa de gobierno. Tras un intenso debate en el congreso, fue sancionado el 16 de diciembre, y promulgado el 5 de enero del año siguiente. En palabras de la SECTUR, la

---

<sup>37</sup> *“... se fija el impuesto del 10% sobre el valor de venta al público de los billetes de la Lotería Nacional de Beneficencia y Casinos ... y el 10% de los beneficios líquidos de la explotación de casinos y salas de juegos de azar”* (art.15 ley 14.574).

normativa 25.997/05 y su decreto reglamentario n°1.297/06, fueron “*el punto de inflexión de la nueva política turística del gobierno nacional*” (PFETS, 2011: 31).

La norma reafirmó la voluntad de todos los sectores de posicionar al turismo como un referente. Esto quedó reflejado en su primer artículo que declara al turismo como una actividad socioeconómica estratégica y esencial para el desarrollo del país. De este modo, al menos desde el punto de vista declarativo, la actividad pasó a formar parte de las doce políticas definidas por el gobierno para promover la inversión, el superávit, la recaudación, la infraestructura y el crecimiento económico (Schenkel, 2015). Como sostienen Schenkel y Ercolani (2015: 2), la ley “*reposiciona al Estado como actor clave en la gestión turística nacional a partir de una función de facilitación, que debe promover y coordinar la apertura de los procesos de decisión con los diferentes actores involucrados en la arena turística*”. Con todo, la secretaría se consolidó como el principal instrumento ejecutor de las políticas turísticas, siendo la autoridad de aplicación y estableciendo claramente sus facultades y deberes (art. 6, 7 y 8).

No obstante, las aportaciones de la normativa fueron más allá de cualquier declaratoria. “*La ley reviste una enorme importancia, no sólo como columna vertebral de la institucionalización del turismo ... sino también como expresión y herramienta de la política turística*” (PFETS, 2015: 54). Esto se vio reflejado en la restitución del “*Fondo de turismo*” - creado por la vieja ley de 1958- que contiene el tributo del impuesto DNT, el cual está formado por un porcentaje de la venta de los pasajes internacionales (aéreos), agregando ahora los marítimos y fluviales. Durante la década de 1990, ese aporte fue redireccionado hacia otras partidas no relacionadas con la promoción internacional y el turismo social (objetivos para los cuales fue creado). En la ley de presupuesto 2017, se sustituyó el artículo 24 para elevar la alícuota al 7%.

La ley también creó espacios institucionales de relevancia como el Instituto nacional de promoción turística- INPROTUR (art. 13-23), el Plan federal estratégico de turismo sustentable- PFETS (art. 7), el Programa de infraestructura turística (art. 34-36), el Comité interministerial de facilitación turística (art. 3-5), y también fijó incentivos al turismo mediante beneficios, estímulos impositivos, tributarios o crediticios (art. 31-33). Con esto

último buscó otorgar facilidades similares a los de la actividad industrial para la realización de programas y proyectos de interés turístico.

Por último, la nueva norma reivindicó el rol de las provincias fortaleciendo al CFT (art. 9-12), y estableció normas orientadas a la protección del turista (prevención y solución de conflictos- art. 37), el turismo social (art. 38-40), la determinación de infracciones y sanciones (art. 41-43), entre otras. De esa forma, la ley aportó instrumentos concretos de política pública de tipo organizativos, programáticos, jurídicos, comunicacionales y financieros.

### **B. Otros instrumentos normativos del sector**

Además de la ley nacional, existieron otros instrumentos que es importante mencionar, como la sanción del decreto n°1584/2010 que ordenó los feriados nacionales y días no laborables. Esta herramienta ayudó a estimular los viajes internos y el consumo doméstico. El decreto de necesidad y urgencia tuvo como objetivo:

*“... reflejar los acontecimientos históricos que nos han dado identidad como Nación y permitir, a la vez, el desarrollo de actividades como el turismo, que se ha transformado en los últimos años en uno de los sectores de la economía que más aporta al desarrollo, generando el crecimiento de las economías regionales, creando empleo y distribuyendo equitativa y equilibradamente los beneficios” (decreto n°1584/10).*

La medida estableció una planificación de los feriados cada tres años, ordenando e incorporando días no laborables con fines turísticos (*“feriados puentes”*). Los beneficios de la norma resultaron contundentes. Además de generar un aumento de los viajes domésticos y el consumo turístico, contribuyó a atenuar la estacionalización y a minimizar los efectos sobre la producción. Otra interesante normativa de este período fue la ley de turismo estudiantil (n°26.208) -modificatoria de la n°25.599- que permitió mejorar el control estatal sobre los agentes de viajes, requiriendo mayores garantías para el cumplimiento de sus obligaciones.

### **C. La planificación como instrumento de la gestión**

La ley nacional de turismo -25.997/05- estableció entre sus postulados la necesidad de disponer de un plan que ordene y oriente el desarrollo de la actividad. La norma fue el antecedente que incorporó oficialmente la planificación en la agenda con la creación del “*Plan federal estratégico de turismo sustentable*” (PFETS). Esto significó un avance institucional notable que ayudó al ordenamiento general del sector.

El PFETS fue un trabajo colectivo que estableció una visión de lo que se pretendía para el sector a largo plazo. La primera versión (2005) y sus respectivas actualizaciones (2011 y 2015), buscaron avanzar colectivamente hacia un horizonte compartido. Representó una hoja de ruta que estableció el modelo a seguir y el rol que se esperaba para cada agente (entrevista Casanova, 2019). Esta herramienta permitió ordenar la gestión y proyectarla a partir de un diagnóstico, fijando un punto de partida basado en las demandas y necesidades del conjunto de actores, dentro de un proceso de construcción participativo. Para esto último se elaboraron talleres que cubrieron todo el territorio. Los encuentros permitieron consensuar la agenda de conflictos, fortalezas, potencialidades, ideas fuerza, objetivos, estrategias y propuestas (ver anexo 7). En dichas jornadas participaron referentes del sector público (nacional, provincial y municipal), empresarios, representantes de instituciones académicas y organizaciones intermedias<sup>38</sup>.

Por último, la importancia del PEFTS resulta central en dos sentidos. En primer lugar, porque permite conocer las estrategias y programas que se trataron de ejecutar. Y, porque es un fiel reflejo del cuadro axiológico de la nueva administración. Representa una “*radiografía*” para identificar los valores, premisas, postulados y aspiraciones del gobierno.

#### **C. 1- Antecedentes del plan federal**

Antes del PFETS existieron numerosos intentos de planificación turística nacional. El primer informe -“*Un proyecto piloto de planificación regional para el desarrollo de Argentina*”- data de 1961 y fue elaborado por las Naciones Unidas y el CFI. Cuatro años

---

<sup>38</sup> Para mayor información sobre los participantes se recomienda acceder al PFETS 2016 (pág. 6-9), PFETS 2020 (pág. 6-11) y PFETS 2025 (pág. 9-12).

más tarde se trabajó en un documento enfocado exclusivamente al desarrollo del sector. En ellos primó una concepción desarrollista-economicista – que era propia de la época y que concebía al turismo como una actividad de exportación no tradicional, cuyo principal valor era captar divisas y equilibrar la balanza de pagos<sup>39</sup>. Del mismo modo, representaba un sector estratégico para potenciar áreas rezagadas y atenuar las desigualdades regionales. Todas estas antiguas premisas fueron retomadas por el PFETS.

Posteriormente, en 1984 el gobierno elaboró el documento *“Bases para la elaboración de un plan federal”*. En él incorporaron -además de las lógicas desarrollistas mencionadas- objetivos socioculturales y ambientales de corto, mediano y largo plazo. También se generaron espacios de consulta -llamados *“reuniones federales”*- para promover la participación de otros funcionarios y referentes de sectores privados (Kuper *et al.*, 2015). Estos conceptos también fueron retomados y profundizados posteriormente en el PFETS. De hecho, el equipo de consultores a cargo del plan federal de 2005 fue el mismo que trabajó en el documento elaborado en los albores de 1980 (entrevista Capanegra, 2020).

Finalmente, durante las décadas siguientes se labraron otros documentos que sirvieron de insumos para el plan federal, como: *“Argentina oportunidad para inversores y negocios en turismo”* (SECTUR, 1992), *“Turismo Motor de una Argentina en Crecimiento. Cuatro años de política Turística en la Argentina 1990-1994”* (SECTUR, 1995), *“Argentina el país de los seis continentes”* (SECTUR, 1998). Todos estos antecedentes desestiman el carácter *“refundacionista”* que abunda en el PFETS y en la prosa oficial del periodo. Muchos de sus postulados habían sido planteados con anterioridad.

### **C. 2- Los inicios del plan federal: hacia una gestión participativa**

El artículo 4 del decreto n°1.297/06 que reglamenta la ley de turismo sostiene que la elaboración del plan y sus actualizaciones, deben llevarse a cabo bajo una metodología que *“... garantice la más amplia participación, de carácter regional y en todo el territorio*

---

<sup>39</sup> Las directrices que llegan a Argentina a principios de 1960 -y que todavía siguen vigentes- formaban parte de una estrategia mundial que emerge durante la primera conferencia mundial sobre el turismo internacional (Roma, 1963). Los lineamientos de la presentación de Kurt Krapf -*“Papel e importancia del turismo internacional”*- sirvieron para fundar esa escuela que se extendió al resto de las naciones, siendo promovidas desde organismos internacionales (Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI o el BID).

*nacional*". Para ello se elaboraron diferentes talleres en todas las regiones, en los que participaron casi 600 agentes del sector público, privado y académico. Por aquel entonces, la consigna fue lograr que los asistentes puedan sumarse al modelo como coautores del planeamiento (PFETS, 2005). Lo señalado refleja una vocación de consenso del gobierno, que buscó una construcción colectiva, participativa, horizontal y consensuada del plan.

Finalmente, en 2006 se reformuló la estructura de la SECTUR en función de los requerimientos del PFETS, y comenzó su implementación. El plan tuvo una unidad de coordinación, pero no de gestión. Esto se llevó a cabo directamente desde las direcciones nacionales y generales de la secretaria.

#### **D. El mapa federal de oportunidades de inversión turística (MFOIT)**

El mapa federal representó la contraparte territorial del PFETS. Fue un esquema utilizado para delimitar áreas, definir jerarquías, prioridades, y –sobre todo- ordenar las inversiones del estado nacional. Fue una herramienta que definió los criterios de selección de uno de los principales programas de obra pública turística: el PNIT. Según variables como la cantidad de productos, el grado de aprovechamiento y el tipo de demanda, se establecieron tres horizontes: el período T1 (2006-2011), T2 (2012-2016), y del 2016 en adelante (ver ilustración n°1). En el primer ciclo se ubicaron las áreas donde las gestiones ya habían comenzado. Esto coincide con el otorgamiento del primer crédito internacional BID/Nación destinado a los corredores Iguazú - misiones Jesuíticas (Misiones) y de los Lagos del Sur (Neuquén, Río Negro y Chubut).

El MFOIT configuró seis regiones con sus respectivos componentes territoriales (actuales y potenciales). Se definieron corredores, áreas de uso, circuitos, travesías, productos, mercados, puertas de accesos, entre otras (ver ilustración n°2). El mapa fue elaborado en talleres donde participaron referentes provinciales y municipales. En palabras de la SECTUR, permitió *“visualizar -de una forma genérica y práctica- el modelo consensuado de actuación sobre los componentes del espacio turístico, resultantes de la reflexión interna de las regiones y de los acuerdos generados”* (PFETS, 2011: 69).



## **E. El comité interministerial de facilitación**

Para mejorar la coordinación entre las áreas del estado la ley nacional creó el comité interministerial de facilitación turística. Este espacio buscó afianzar una gestión transversal de los organismos nacionales, coordinando sus distintas dependencias (PFETS, 2015). Su objetivo fue *“posibilitar la coordinación e integración normativa a través de la cooperación de los distintos organismos relacionados directa o indirectamente con la actividad turísticas”* (ley n°25.997- art 1). Con ello busco conocer, atender, coordinar y resolver los asuntos administrativos que surgieran en el marco de la actividad, a fin de coadyuvar a la SECTUR en el ejercicio de sus deberes y facultades (ley n°25.997- art.4).

Las competencias del comité buscaron promover la integración y el trabajo mancomunado de la SECTUR con otras carteras nacionales como obras públicas, transporte, hacienda, cultura, acción social, comunicación y medios, ambiente. Fue ideado para agilizar la gestión sobre temas específicos, como el caso de la organización de mega eventos que involucraban el trabajo conjunto de áreas nacionales y provinciales como seguridad, transporte, gendarmería, migraciones, aduanas, ambiente, comunicación, entre otras<sup>40</sup>.

A pesar de sus nobles fundamentos, esta herramienta nunca se llegó a utilizar, ni siquiera durante la siguiente administración. Al respecto, la AGN señalaba que:

*“No se conformó el comité interministerial previsto en la ley a pesar del perfil multidisciplinario de la actividad turística, que requiere para el cumplimiento de su misión institucional, la interacción de un modo transversal y activo con diversos organismos. La no conformación del comité imposibilitó la planificación y gestión concertada, y las inversiones de carácter público”* (2008:14).

## **F. Jerarquización del organismo nacional**

La SECTUR es el principal artífice de las políticas públicas de turismo y el órgano de aplicación de la Ley nacional. El organismo se encarga de *“...fijar las políticas nacionales con*

---

<sup>40</sup> El Rally Dakar es un ejemplo de ello. Esta competencia se desarrolló en coordinación con otros países (Perú, Bolivia y Chile). El recorrido en territorio nacional se extendía además por más de 13 provincias.

*el fin de planificar, programar, promover, capacitar, preservar, proteger, generar inversión y fomentar el desarrollo”* (PFETS, 2015: 57). Para ello desempeña múltiples funciones que van desde la captación de inversiones, el fomento de obras y la promoción; hasta tareas relacionadas con la investigación, fiscalización, gestión ambiental, sensibilización, capacitación de actores locales, entre muchas otras. Además, algunas de sus facultades se encuentran descentralizadas -en mayor o menor medida- como es el caso de la promoción internacional en el INPROTUR, la gestión ambiental en las ANP, o la calidad con la fundación ICTA.

Durante los últimos 20 años el organismo de turismo tuvo diferentes rangos. Experimentó avances y retrocesos en función de la coyuntura política y económica de cada época. Tras los cambios enmarcados en la crisis de 2001<sup>41</sup>, el área de turismo fue ganando protagonismo. En 2004 adquirió el rango de Secretaría de Estado, pasando a depender de la presidencia. Esta situación acompañó una etapa de crecimiento muy marcado de los flujos extranjeros e internos, y de las visitas a las áreas naturales. En 2008 en el marco de una profunda crisis internacional y local, el área pasó a formar parte del Ministerio de Producción -decreto n°2.025-, manteniendo el rango de secretaria. Al año siguiente, a través del decreto n°1.458, se constituyó el Ministerio de industria y turismo, manteniendo el mismo rango. Finalmente, el 28 de junio de 2010, y respaldado por una fuerte recuperación, turismo pasó a conformar un ministerio independiente, ocupando el máximo escalafón de la administración pública nacional (decreto n°919/10). En palabras de la SECTUR, este otorgamiento *“... reafirma con total claridad el férreo compromiso del gobierno nacional con el desarrollo de la actividad. Reforzando su carácter de política de Estado, le otorga mayor capacidad de gestión”* (PFETS, 2011:33).

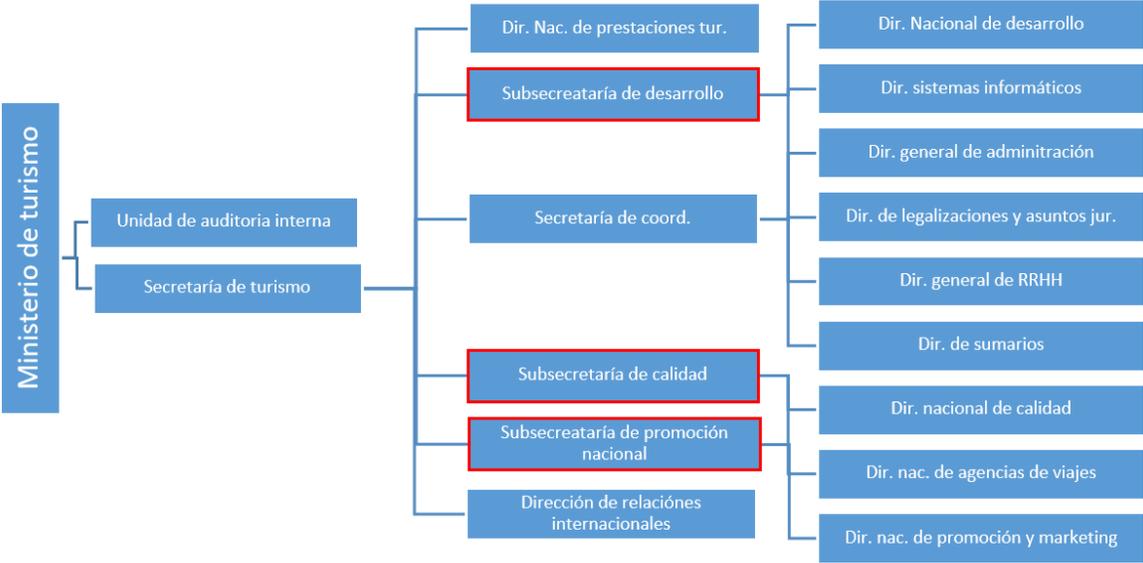
Con la jerarquización ministerial se elevó a subsecretarías las áreas de desarrollo,

---

<sup>41</sup> El 28 de diciembre el gobierno unificó las carteras de turismo y deporte en una secretaria (decreto n°111/01). Esto originó una desjerarquización por la eliminación del Ministerio de turismo, cultura y deporte. Durante la crisis (2002), el área estuvo a cargo de Daniel Scioli. Sin embargo, a poco de asumir renunció para sumarse a la fórmula presidencial que llegaría al poder con Kirchner. *“Esta situación tuvo una relevancia categórica y generó grandes expectativas para todo el sector. Por primera vez un funcionario proveniente del turismo llegaba a la vicepresidencia”* (entrevista Chervatín, 2020). El cambio de gobierno elevó al ex presidente de la cámara de turismo -Germán Pérez- como titular de la cartera. No obstante, en apenas meses fue reemplazado por Carlos Meyer, quien se desempeñó hasta 2015.

promoción y calidad, dando cuenta de las temáticas que serían priorizadas (ver ilustración n°3). Además, los recursos humanos acompañaron ese fortalecimiento institucional. Desde 2003 el personal -transitorio y permanente- aumentó un 65%, pasando de 440 a 727 (SIGEN, 2015) (ver anexo 8). Del mismo modo, con el primer crédito BID/Nación se destinaron fondos para la mejora del equipamiento y las instalaciones técnicas de la secretaria.

Ilustración n°3- Estructura MINTUR año 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de decreto n°1.067/13

**2.1.2.2- Instrumentos y programas para el desarrollo de la oferta**

**A. El programa nacional de infraestructura turística (PNIT)**

El programa de infraestructura fue creado en el marco de la ley nacional de turismo (n°25.997), y es uno de los pocos que continúa con plena vigencia. Representa una de las principales herramientas de asistencia para obras que la nación pone a disposición de provincias y municipios. El PNIT financia pequeños proyectos, entre las que se incluyen unidades de información turística, instalaciones (miradores, senderos, muelles, núcleos sanitarios, refugios, mobiliario urbano), obras de revalorización patrimonial, de energía

renovable, señalización<sup>42</sup>, entre otras. En algunos casos también contempla inversiones de interés turístico o relacionadas indirectamente a su desarrollo como terminales fluviales, de ómnibus, desagües cloacales y pluviales, red eléctrica, entre otras.

A nivel operativo el programa parte de un trabajo conjunto en el que -generalmente- los municipios presentan sus proyectos ejecutivos a las provincias. Estas los priorizan según sus criterios -técnicos y, sobre todo, políticos-, para elevarlos a la nación. Finalmente, el órgano central realiza una segunda evaluación. En consecuencia, para poder prosperar cada iniciativa municipal tiene que sortear dos instancias o filtros. En la mayoría de los casos, la cartera nacional financia con fondos no reintegrables el 70% de las obras, y la contraparte local (provincia y/o municipio) el 30% restante.

Como se puede apreciar en el cuadro n°20, desde 2005 a 2015 se realizaron 256 inversiones que abarcaron a todas las provincias y la capital federal, beneficiando a 186 municipios, 14 parques nacionales y 13 ANP.

Cuadro n°20- Espacios beneficiados por el PNIT (2005-2014)

Cantidad de provincias	23
Cantidad Municipios	186
Cantidad de Parque nacionales y ANP	27
Cantidad de obras	256
Aportes de la cartera nacional	51.163.541\$
Aportes provinciales/municipales	14.638.003\$
Monto total	65.801.544\$

Fuente: Elaboración propia a partir de PFETS (2015)

## B. El programa de fortalecimiento de destinos emergentes

Para promover el desarrollo de pequeñas localidades el gobierno diseñó el *“Programa de fortalecimiento de destinos emergentes- PROFODE”*. Su objetivo fue *“... estimular, mediante acciones de fortalecimiento, procesos de desarrollo turístico en destinos emergentes o no tradicionales que presenten gran potencialidad para atraer turistas”*

---

<sup>42</sup> En 2006 se creó el Sistema de señalética turística nacional. Con este programa se construyeron 288 portales, elaborados en conjunto con la Dirección de vialidad. Hasta el año 2015 implicó una inversión nacional de \$25.920.000 pesos ARS (PFETS, 2015).

(PFETS, 2015: 141). Esta iniciativa buscó inducir el desarrollo en destinos que no tuvieran una oferta de servicios adecuada, ni una cartera de atractivos organizados en productos para ser comercializados. Como complemento pretendió aportar a *“una estrategia de redireccionamiento de los flujos turísticos para el crecimiento equilibrado de la actividad”* (Toselli, 2009: 114).

Desde punto de vista operativo el programa se organizó en cuatro ejes (ver cuadro n°21). La implementación comenzaba con una convocatoria anual dirigida a las provincias, quienes invitaban a los destinos (de acuerdo a los plazos del MFOIT). Posteriormente, técnicos de la SECTUR analizaban cada caso según criterios como: situación geográfica, recursos disponibles, características ambientales, calidad de las infraestructuras básicas, vías de comunicación y acceso, transportes, telecomunicaciones, salud y sanidad, programas culturales y deportivos, cualificación de los recursos humanos, calidad de los servicios, equipamientos urbanos, seguridad ciudadana, entre otros (Toselli, 2009). Una vez seleccionada la región -o destino-, se establecían facilitadores locales (nexo entre la provincia y la SECTUR), se elaboraban diagnósticos participativos, análisis de situación, se definía una visión, se convalidaba la articulación del programa con la estrategia de la zona, y se confecciona un informe con las acciones de fortalecimiento a ejecutar. El sistema también implicaba la creación de grupos técnicos *ad-hoc* dentro de la SECTUR que se trasladaban al territorio.

Cuadro n°21- Ejes de acción y objetivos del PROFODE

Ejes	descripción
Fortalecimiento Institucional	Mejorar las capacidades y potenciar las aptitudes del factor humano, a través de acciones de cooperación técnica y capacitación. También promueve la articulación entre el sector público, privado y actores relevantes del destino.
Apoyo a micro emprendedores	Impulsar proyectos existentes en las comunidades. Asesoramiento de inversiones y búsqueda de líneas de financiamiento o subsidios para cada caso.
Optimización del sistema de soporte	Identificación y gestión de inversiones públicas que contribuyan a la puesta en valor de los atractivos, y demás obras básicas.
Desarrollo, marketing y promoción	Diseño de nuevos productos y canales de comercialización.

Fuente: Elaboración propia a partir de PFETS (2010)

El PROFODE comenzó en 2004 en el norte argentino y se extendió hasta el cambio de gobierno. Sus primeras experiencias buscaron fortalecer dos parques nacionales que habían sido declarados patrimonio de la humanidad. En ese marco se realizaron diferentes intervenciones en pequeñas localidades jujeñas como Maimará Humahuaca, Calilegüa, Yala, Volcán, Purmamarca<sup>43</sup>. Con el pasar del tiempo, el programa se extendió a otros espacios como el Corazón de la Isla (Tierra del Fuego), portal Corrientes - Resistencia, Isla del Cerrito (Chaco), Mar Chiquita (Córdoba), corredor de la Puna (Salta), corredor Neuquén Norte (provincia de Neuquén), corredor de la Puna (Salta), corredor Neuquén Norte, Corredor Ruta 40 (Chubut), entre otros. Hasta su abrupta culminación en 2015, las aplicaciones del PROFODE fortalecieron 13 destinos emergentes, abarcando 69 municipios y 20 áreas protegidas en 14 provincias. Estas intervenciones incluyeron la capacitación de más de 3.100 actores sociales, la provisión de insumos específicos, equipamiento para los gestores turísticos y artesanos, entre otras (PFETS, 2015).

### **C. Gestión del conocimiento para el desarrollo competitivo**

En materia de I+D se crearon importantes instrumentos estadísticos. Entre los más importantes se encuentran (i) la encuesta de ocupación hotelera (EOH), (ii) la encuesta de viajes y turismo en hogares (EYTH), (iii) los anuarios estadísticos, y (iv) el observatorio de turismo de reuniones. Además, en 2011 se desarrolló el *“Sistema de información estadística turística”* (SIET), un repositorio digital que contuvo información muy variada (ver cuadro n°22 e ilustración n°4). Esta plataforma buscó *“... consolidar un proceso de interacción de los equipos técnicos-políticos a través del uso de tecnologías ... que colaboren en la resignificación de la gestión de la información, asegurando la disponibilidad, fiabilidad y actualización de la misma, y su provisión en tiempo y forma”* (PFETS, 2015: 55). En otras

---

<sup>43</sup> Las obras contemplaron la restauración y re funcionalización de la estación ferroviaria como centro de información turística (resolución n°1308/04), la provisión de herramientas y materiales para la producción de cartelería turística artesanal -como madera, lajas, ladrillos de adobe, tejas, pegamentos, pintura- (Resolución n°1312/04), la organización de una red de gestores municipales y de alojamientos turísticos rurales no convencionales, la provisión de equipos de comunicación - como computadoras, impresoras láser, líneas telefónicas, teléfono/fax-, asesoramiento técnico en materia de estadísticas y determinación de perfiles de turista, entre otras.

palabras, el SIET sistematizaba la información disponible para orientar la planificación, gestión y toma de decisiones en el sector. Hasta fines de 2015, llegó a albergar a más de 100 organizaciones (universidades, ministerios, organizaciones, cámaras empresariales, prestadoras de servicios, entre otras). Según cada caso la carga de información la realizaban directamente los usuarios ya sea técnicos del MINTUR, investigadores de centros académicos, funcionarios provinciales, entre muchos otros.

Cuadro n°22- Contenidos de la plataforma SIET

Subsistema de información turística: Contení información para la gestión y planificación turística sobre los principales destinos del país (factores, atractores y sistemas de apoyo).
Subsistema de información georreferenciada: Albergaba mapas, cartografía e ilustraciones de todas las regiones del país.
Subsistema de estadística turística: En ella se guardaban datos e información de los principales operativos estadísticos del Ministerio de Turismo. Informes sobre turismo internacional e interior, de alojamiento, visitas a áreas naturales protegidas, tránsitos internacionales, información de vuelos nacionales e internacionales, entre otros.
Subsistema de gestión y planificación: Este apartado fue desarrollado para facilitar y gestionar el monitoreo de los programas, proyectos, metas e indicadores del PFETS. No obstante no llegó a funcionar en la práctica.
Subsistema de información web: Ofrecía datos sobre programas y organismos de interés. Cada componente tenía una breve descripción de su sitio web, a quienes estaba dirigido y los enlaces a sus respectivas páginas.
Subsistema de indicadores de desarrollo: El MINTUR y el CONICET elaboraron un conjunto de indicadores de desarrollo turístico que contemplaba las siguientes categorías: (i) movilidad social y acceso al turismo, (ii) desempeño económico y social, (iii) ordenación y control del espacio turístico, (iv) Diversificación y estructuración de productos turísticos, (v) accesibilidad y conectividad por medios de transporte.

Fuente: Elaboración propia a partir de SIGEN (2014)

## Ilustración n°4- Home del SIET

The screenshot shows the SIET home page with the following elements:

- Header:** SIET logo, user manual link, date (Lunes 26.04.2014), and user profile (Gustavo Landa).
- Navigation Bar:** SIT - Información Turística, SIG - Información Geomarcada, SET - Estadística Turística, SGP - Gestión y Planificación, SIW - Información Web, SID - Indicadores de Desarrollo.
- Main Title:** Sistema de Información y Estadística Turística.
- Left Sidebar:** Index A through V.
- Cartelera (News):**
  - 10.04.2014 - Feliz día del investigador científico
  - 25.03.2014 - Nuevo manual de usuario del SIET
  - 15.03.2014 - Planificación de actividades de capacitación del SIET
  - 11.03.2014 - Relevamiento de necesidades de instancias de adquisición de congresos
  - 07.03.2014 - Nuevo módulo CeGU reemplaza a Mesa de Ayuda
  - 25.02.2014 - Incorporación de Legislación de Alojamiento
  - 11.02.2014 - Actualización del módulo de localidades
  - 31.01.2014 - Nuevos contenidos en la web de Huella Andina
  - 20.01.2014 - Actualización de los Módulos de Documentos de la Oferta y de Inversiones
  - 05.01.2014 - Suscripción al nuevo módulo sobre las operaciones del comercio
- Destacado (Featured):** Video player for 'Sistema de Información y Estadística Turística por 5 subsistemas'.
- Charts:**
  - Turismo estadístico:** Line chart showing fluctuations.
  - Coyuntura nacional estadística:** Line chart showing a peak.
  - Eventos Calendario:** Calendar listing events for April 28th and 30th.
- Últimos Incorporados Documentos:**
  - 20/1 Febrero 2014: Catálogo de productos de emprendedores
  - Manual de RSS
  - 21/1 Febrero 2014: Transporte de pasajeros - Enero 2014
  - Manual de usuario
- Cumpleaños Directorio de usuarios:**
  - 25.04 - Mariana Koway
  - 22.04 - Ramiro Patrón
  - 20.04 - Silvia Elisa Luzzardi
  - 20.04 - Alejandra León
  - 02.05 - Mariana Campos
  - 02.05 - Juan Martín Mabragaña
- Usuario del SIET:** Verónica Isabel García Sánchez de León, Docente, AAAVYT - Asociación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo.

Fuente: SIGEN (2014)

Finalmente, quedó pendiente la elaboración de la cuenta satélite de turismo. Esta herramienta, habitual en la mayoría de los países, analiza el impacto del sector en las economías, mediante metodologías homologadas internacionalmente (OMT-UN). Su estructura contiene indicadores fundamentales que ayudarían a determinar el desempeño del turismo nacional en relación a la estructura de costos, producción, empleo, impacto directo (PBI turístico) e indirecto (efecto multiplicador), entre otros. A pesar de algunos avances, todavía no fue concretada.

#### **D. Incentivo a emprendimientos privados**

Para favorecer las inversiones el gobierno creó nuevos espacios colaborativos y modelos de gestión. En ese marco estimuló la creación de agencias de desarrollo turístico (con participación privada y académica) e incubadoras de empresas bajo el programa *“INCUBAR turismo”*. Con esta iniciativa se asistieron a más de 600 emprendedores de 14 provincias, en la elaboración de planes de negocio y mentorías para su implementación (PFETS, 2015). Además, la SECTUR fijó incentivos por medio de líneas de financiamiento para mini pymes. Una de las más importantes fue la *“Línea 400”* del Banco Nación. Este programa fue creado en el año 2010 mediante un fondeo del estado de 125 millones de pesos. Con ella se financiaron alojamientos, emprendimientos gastronómicos, agencias de viajes y demás servicios complementarios. En total se entregaron 188 créditos por 67 millones de pesos hasta el año 2015 (PFETS, 2015).

#### **E. Programa de apoyo tecnológico al sector turístico (ASETUR)**

En relación a las inversiones que se concretaron desde otras dependencias, es de destacar el trabajo con el Ministerio de ciencia, tecnología e innovación, para la concreción del *“Programa de apoyo tecnológico al sector turístico – ASETUR”*. Desde su creación en 2008 esta iniciativa facilitó la ejecución de asistencias financieras -no reembolsables- para proyectos de innovación tecnológica sobre destinos o productos priorizados dentro del PFETS (ver ilustración n°5). Con esta herramienta se financiaron instalaciones turísticas (señalética, senderos, miradores, salas para museos, sanitarios), proyectos de fortalecimiento institucional (planes de desarrollo, de manejo, de gestión, capacitación, certificaciones de calidad), acciones de marketing (marcas, material promocional, identidades comerciales, planes de comercialización), entre otras iniciativas de base tecnológica (sistemas GPS, terminales interactivas, audio guías, internet inalámbrico, portales). El programa también estimuló la ejecución de proyectos de conservación del patrimonio y el turismo accesible, que incluyó la elaboración de folletos y material de difusión en Braille (PFETS, 2011).

Ilustración n°5 - Obras realizadas con ASETUR y línea BNA 400



Fuente: PFETS (2015)

#### **F. El desarrollo turístico a partir de créditos internacionales (BID)**

Tras la crisis de 2001 el estado nacional junto con el BID concretaron tres créditos que fueron destinados a la SECTUR. Con ellos se ejecutaron tres importantes programas: mejora de la competitividad (BID 1648/OC-AR), gestión integral de residuos sólidos urbanos en municipios turísticos (BID 1868/OC-AR), y desarrollo de corredores turísticos (BID 2606/OC-AR) (ver cuadro n°23).

La gran magnitud de los créditos fue un hecho inédito que permitió financiar las obras de mayor envergadura. No obstante, también significó grandes dificultades técnicas

operativas. La complejidad de esas vicisitudes fue tal que paralizó los desembolsos durante los dos primeros años de gobierno. Fue necesario fortalecer técnicamente a la SECTUR para cumplimentar los requerimientos del organismo internacional. Esto implicó la creación de un área específica con profesionales altamente capacitados (la unidad ejecutora de préstamos internacionales). Como se puede apreciar en el cuadro n°24, al año 2018 el organismo contaba con un amplio equipo técnico especializado. Por otro lado, esos créditos habían sido comprometidos durante la gestión anterior. Además, las exigencias internacionales promovieron notables avances institucionales, como el plan federal y de la ley nacional de turismo.

Cuadro n°23- Líneas de financiamiento internacional del sector turístico

Línea	Año	Monto	Localización de las inversiones
Mejora de la competitividad	2005-2014	U\$S 56.000.000	Corredor de los lagos (Neuquén, Río Negro y Chubut). Corredor de Iguazú-Misiones.
Gestión de residuos sólidos urbanos	2014-2019	U\$S 56.000.000	Parque nacional Lago Puelo (Río Negro), Parque nacional Talampaya (La Rioja), Parque nacional Iguazú (Misiones), Parque nacional Lanín (Neuquén).
Fortalecimiento de corredores	2012-2019	U\$S 105.000.00 0	Corredor De Los Lagos (Chubut, Río Negro y Neuquén), Corredor Ruta 40 Austral (Chubut y Santa Cruz), Corredor Costa Patagonia Sur (Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), Puerta Ushuaia y Corazón de la Isla (Tierra del Fuego), Corredor Iguazú-Misiones (Misiones), y Corredor Villa Unión-Valle Fértil, Corredor Ischigualasto- Agua Negra (San Juan y La Rioja), área esteros del Iberá (Corrientes), área Bañado la Estrella (Formosa), área impenetrable (Chaco), área Mar Chiquita (Córdoba), área Jujuy, área Salto Moconá (Misiones).

Fuente: Elaboración propia a partir de PFETS (2011, 2015)- SIGEN (2017)

Cuadro n°24- Dirección de programas y proyectos especiales (organigrama)

<b>Secretaría de gobierno de turismo</b>
Secretario de coordinación e inversiones turísticas
Directora de programas y proyectos especiales
Coordinador adjunto

Coord. técnica	Coord. adquisiciones	Coord. ambiental	Coord. Adm. financiera	Coord. fortalecimiento	Coordinador de nuevos préstamos	Auxiliares
Coord. General de turismo	Coord. adquisiciones	Coordinador ambiental	Coord. Adm. financiero	Coordinador fortalecimiento	Coordinador general	Secretaria
Coordinador general GIRSU	Especialista en adquisiciones	Especialista ambiental	Asistente contable	Fortalecimiento turismo	Asistente técnico	Secretaria
Téc. Turismo asistente	Especialista en adquisiciones		Especialista contable	Fortalecimiento GIRSU		Mesa de entradas
Téc. Turismo asistente	Asistente adquisiciones		Especialista contable	Esp. Proyectos inversión		
Tec. Turismo	Asistente adquisiciones		Especialista en presupuesto y control			
Asistente tec. GIRSU			Especialista en presupuesto y control			
Asistente tec. GIRSU						
Secretaria						

Fuente: Elaboración propia a partir de SIGEN (2019)

El primer crédito sirvió para financiar el “*programa para la mejora de la competitividad turística*” y estuvo vigente de 2005 a 2014. El mismo estuvo dirigido a fortalecer dos de las regiones más atractivas del país: el corredores de los lagos en la cordillera patagónica (Río Negro y Chubut) y el Alto Paraná (Misiones). En total se realizaron más de 87 obras de diversa índole (81 en la región patagónica y solo 6 en el noreste), como centros de interpretación e informes, museos temáticos, intervención en edificios históricos, centros de piscicultura, subcentrales de incendio, sanitarios, muelles, pasarelas, puentes, senderos, miradores y señalética turística. También se diseñaron planes de competitividad, catálogos de productos y destinos para la comercialización internacional y búsqueda de nuevos inversores, planes de manejo en áreas protegidas, planes de comunicación, y se ejecutaron acciones de capacitación y sensibilización, entre otras. Las intervenciones en la región sur beneficiaron a múltiples parques nacionales como el Lanín, Nahuel Huapi, Arrayanes, Los Alerces y Lago Puelo. Posteriormente, en el noreste, se trabajó en la restauración de las ruinas jesuíticas de San Ignacio Miní, Loreto y Santa Ana (PFETS, 2011).

El segundo crédito se destinó al fortalecimiento de corredores. Buscó mejorar “*el*

*aprovechamiento turístico espacial y temporal de las áreas protegidas y sus destinos asociados, mediante el apoyo a la estructuración de productos, fortalecimiento institucional y mejora de la gestión ambiental”* (SECTUR; 2019). El programa tuvo un horizonte temporal de 5 años -que se extendió a 7-, y entre sus múltiples actuaciones incluyó la ejecución de planes de negocio para emprendimientos locales y pueblos originarios, planes operativos de desestacionalización turística, planes de desarrollo turístico, manejo ambiental, ordenamiento urbano territorial, contingencia, informes de supervisión ambiental, sistemas de monitoreo, protocolos de seguridad, instrumentación de directrices de calidad y ambientales, estudios de riesgos asociados al cambio climático, entre otros. Además permitió la financiación de obras físicas como centros de visitantes e interpretación, senderos y redes de refugios, centros de rescatistas y subcentrales incendio, muelles y marinas, grupos sanitarios, portales de acceso y de control, aparcamientos, entre otras.

Finalmente, el último crédito financió el *“programa de gestión integral de residuos sólidos urbanos en municipios turísticos”*. Su objetivo fue concretar soluciones que fortalezcan las capacidades de los municipios para que puedan gestionar sus residuos (MINTUR, 2018). El crédito contempló la realización de estudios de factibilidad y proyectos ejecutivos, plantas de separación, construcción de rellenos sanitarios, además acciones de fortalecimiento institucional, comunicación y difusión. En este marco también se realizaron planes para el manejo de desechos y la recuperación de áreas degradadas, y acciones vinculadas al saneamiento de basurales a cielo abierto. El programa estuvo vigente desde 2014 a 2018. Durante ese período se financiaron obras en Villa Unión (La Rioja), Puerto Iguazú (Misiones), El Bolsón (Río Negro), San Martín de los Andes (Neuquén), Junín de los Andes (Neuquén), Esquel - Trevelín (Chubut), Villa La Angostura - Villa Traful (Neuquén), San Carlos de Bariloche y Dina Huapi, (Río Negro), El Calafate (Santa Cruz) (MINTUR, 2018).

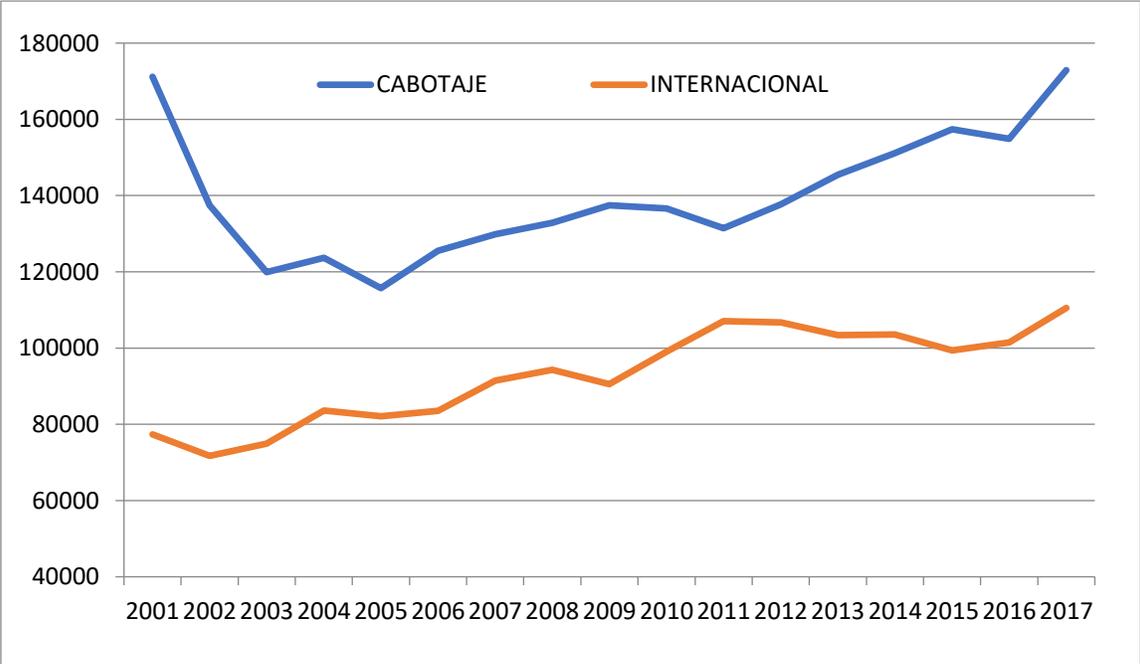
#### **G. La conectividad aérea como eje del desarrollo.**

Hacia fines de 2002, la fuerte recesión interna, y la devaluación e incertidumbre tras el 11-S, hicieron que la cantidad de vuelos en el país toquen fondo (ver gráfico n°18). En ese marco el gobierno decretó el *“estado de emergencia aerocomercial”* (n°1654/2002). Esto le permitió actualizar las tarifas de referencia, modificar las bandas (sobre todo de los precios

mínimos) y definir reducciones impositivas para atenuar la crisis (modificaciones de IVA, precio de seguros, entre otras). Sin embargo, esos paliativos no pudieron evitar que dejaran de operar en territorio nacional todas las empresas a excepción de AR-Austral. La fuerte competencia (exceso de oferta), la caída constante de la demanda, y un escenario de tarifas reguladas (“*pesificadas*” y con ciertos costos en dólares), generó un entorno comercial muy desfavorable. A partir de ese momento comenzó un período de regulación de los precios de venta, que se conjugó con un mercado local de baja competencia, donde AR solo estuvo con LAN Argentina (LADE, SOL o ANDES eran pequeñas compañías de fomento o complementarias).

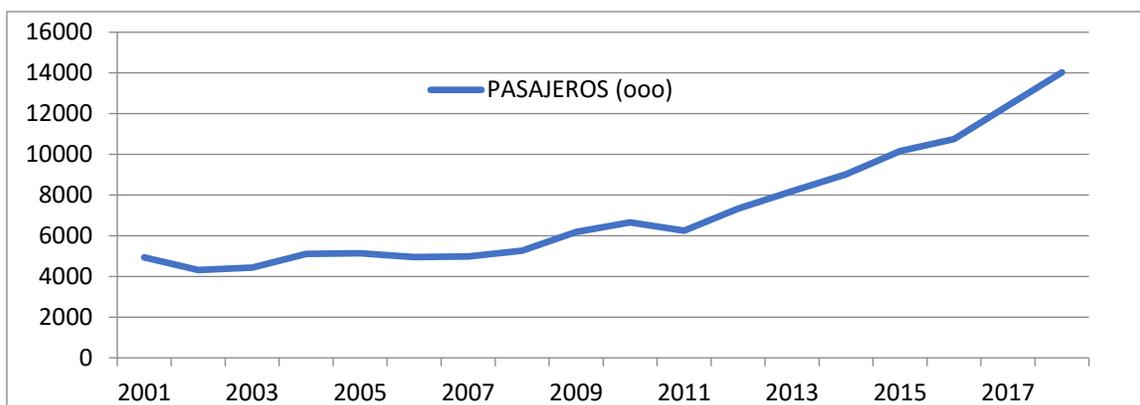
La situación interna recién comienza a mejorar en 2005. A partir de allí existió un notable aumento en la cantidad de vuelos y personas transportadas (ver gráfico n°18 y n°19). La única inercia del período tuvo lugar en 2011 por la erupción del volcán Chileno Puyehue.

Gráfico n°18- Evolución de la cantidad anual de vuelos regulares (2001-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de la EANA (2018)

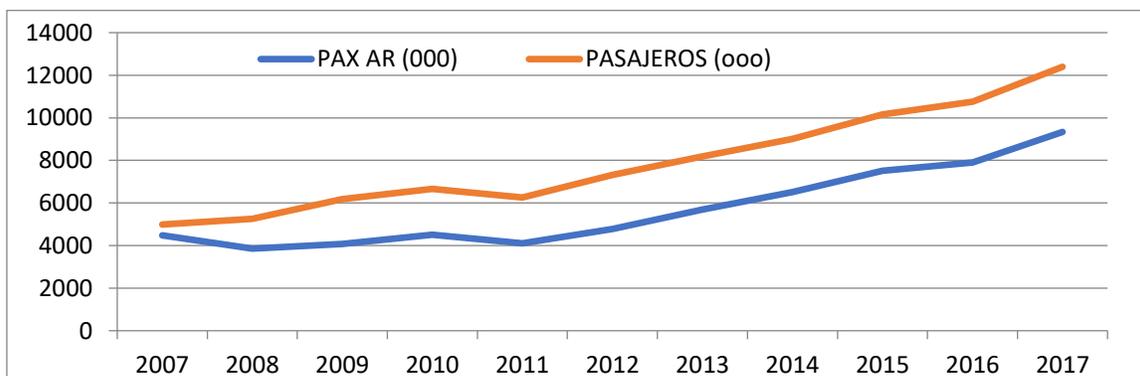
Gráfico n°19- Evolución anual de los pasajeros en vuelos regulares de cabotaje



Fuente: Elaboración propia a partir de EANA (2018)

Al indagar sobre las razones que justifican la situación es evidente el impacto que tuvo la “re estatización” de AR - ley n°26.466/08 - (ver gráfico n°20). Con ella se crearon nuevos corredores federales -norte, sur y petrolero-, y se incrementaron las rutas de cabotaje e internacionales (ver anexo 6- ilustraciones n°18 y n°19). Entre 2008 y 2015, aumentaron un 102% las frecuencias de vuelos y un 80% los pasajeros transportados (ver gráfico n°20). Además, se mejoró la flota con la incorporación de 8 nuevas naves, sumando un total de 71 aviones operativos hacia 2015 (45 más que en 2008) (PFETS, 2015). También se ejecutaron acciones para mejorar la infraestructura aeroportuaria, como la concesión de 40 aeródromos, reparaciones de pistas, mantenimiento del sistema de balizamiento, repavimentación, readecuaciones en torres de control, terminales de pasajeros, ampliaciones de las zonas de preembarque y oficinas administrativas, entre otras.

Gráfico n°20- Evolución anual de los pasajeros en vuelos de cabotaje y de AR



Fuente: Elaboración propia a partir de EANA (2019)

Así, el proceso de recuperación de AR, tras las inercias que generó su gestión privada (Iberia primero, y grupo Marsans después), resultó fundamental para apuntalar una política aerocomercial fuertemente expansiva (aunque deficitaria en lo financiero). La correlación que existió entre los pasajeros totales transportados y los de AR, dan cuenta de ello (gráfico n°20).

### **2.1.2.3- El presupuesto nacional destinado al desarrollo del turismo**

La adjudicación de recursos financieros permite estimar la prioridad que tuvo el turismo en la agenda, y conocer los temas que fueron favorecidos. Los presupuestos oficiales no discriminan las afectaciones por programas y proyectos, ni por campos de actuaciones. Lejos de ello, se organizan en función de una serie de categorías específicas (ver cuadro n°25 y gráfico n°23). A continuación, se desarrollan cada una de ellas, mostrando su evolución porcentual en el tiempo.

#### **A. Términos de referencia para el análisis**

El presupuesto total de turismo se compone de los aportes provenientes del tesoro nacional, del cobro por impuesto DNT (fondo de turismo), de la recaudación en las unidades turísticas en concepto de días-turistas (servicios sociales), de aranceles sobre las agencias de viajes, multas e infracciones, entre otros. Además, la secretaría cuenta con fondos que vienen de créditos internacionales.

En este análisis se contemplaron los presupuestos anuales que fueron aprobados y ejecutados, incluyendo sus respectivas modificaciones. Se tuvo en consideración la cuenta de inversión elaborada por la contaduría general, perteneciente al Ministerio de economía (MECON). El estudio incluye a los organismos descentralizados, como el INPROTUR o las ANP. Para evitar las distorsiones del factor inflacionario, se contemplaron las variaciones porcentuales del presupuesto turístico en relación al total de la administración nacional para cada año.

Los cambios que sufrió la SECTUR dentro de la estructura nacional generaron modificaciones en sus disposiciones presupuestarias. Para sortear estas variaciones y

focalizar en aquellas vinculadas al objeto de estudio, solo se realizó un seguimiento de los programas que formaron parte del organismo desde el comienzo.

Cuadro n°25- Detalle de los programas que componen el presupuesto turístico

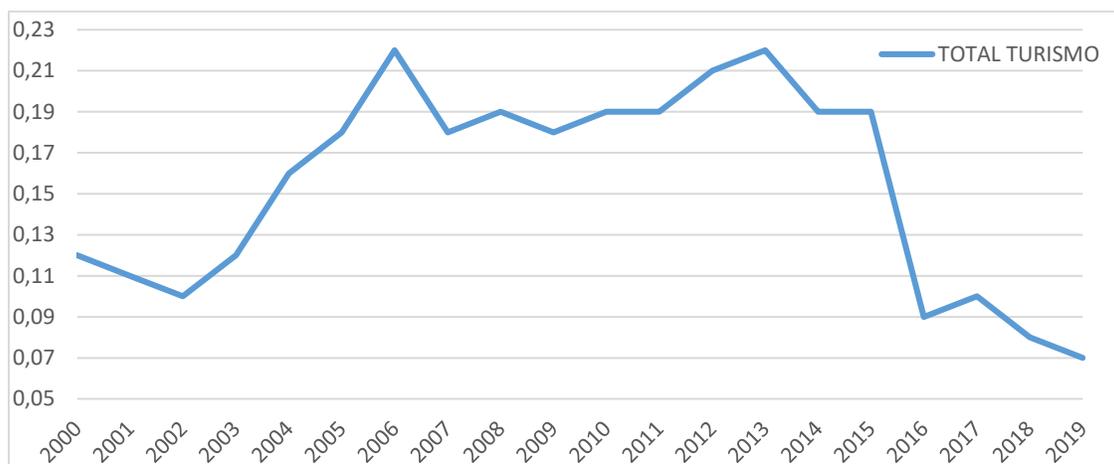
Programa	Detalle de competencias
Actividades centrales	Recursos destinados a la administración financiera y de personal, la dirección de las acciones del área, la gestión y coordinación de créditos internacionales, entre otras.
Desarrollo y promoción del turismo nacional	Fiscalización, incentivo y promoción del turismo dentro del territorio nacional (proyectos de infraestructura, programas de incentivo para el sector privado, protección de turistas, entre otras).
Prestaciones turísticas	Desarrollo de las prestaciones de turismo social en las unidades de Embalse y Chapadmalal.
Organismos descentralizados	Conservación y administración de ANP, atención de guarda parques, capacitación y conservación de corredores, conservación de la biodiversidad, créditos internacionales (BID).
INPROTUR	Organismo mixto y descentralizado a cargo de la promoción internacional. Sus recursos devienen del 60% de lo recaudado en el Fondo nacional de turismo. Forma parte de los organismos descentralizados.

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos SECTUR (2003-2015)

### B. La evolución del presupuestario 2003-2015

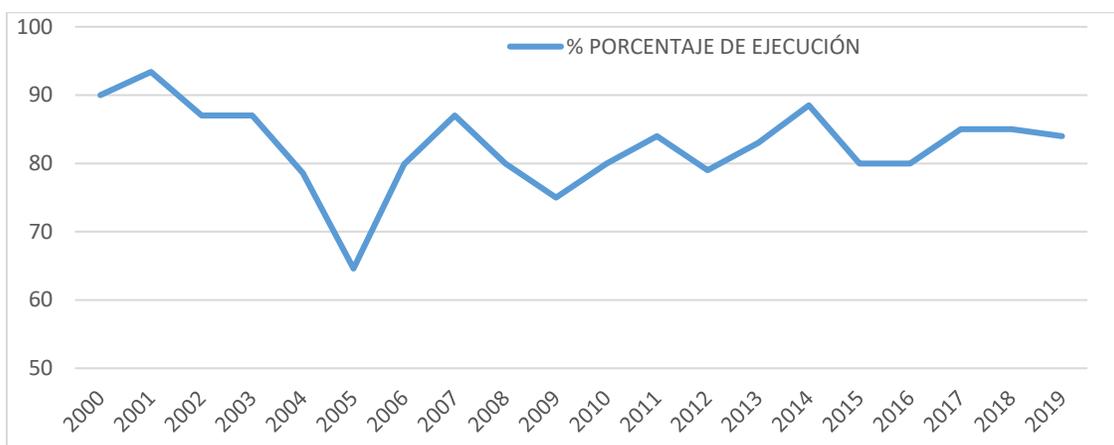
Entre 2002 y 2006 el presupuesto turístico tuvo un crecimiento exponencial, acumulando un aumento del 120% (ver gráfico n°21). Esta situación coincidió con un momento de fuerte recuperación y expansión de la economía y del sector turístico nacional, regional y mundial. No obstante, en esos primeros años existió un acotado nivel de ejecución. Esos índices obedecen a los problemas operativos para desembolsar los créditos internacionales. En 2005 el préstamo tuvo una sub ejecución total (100%). Al año siguiente, solo se adjudicó un 35% (ver gráfico n°22). En 2007 el presupuesto disminuyó, manteniéndose en torno al 0,18% hasta 2011. Con posterioridad a la creación del Ministerio de turismo, durante 2012 y 2013 se volvieron a alcanzar porcentajes elevados, con valores similares que en 2006. Finalmente el presupuesto se reduce los dos últimos años de mandato (ver gráfico n°21).

Gráfico n°21- Presupuesto turístico respecto del total nacional (2000-2019)



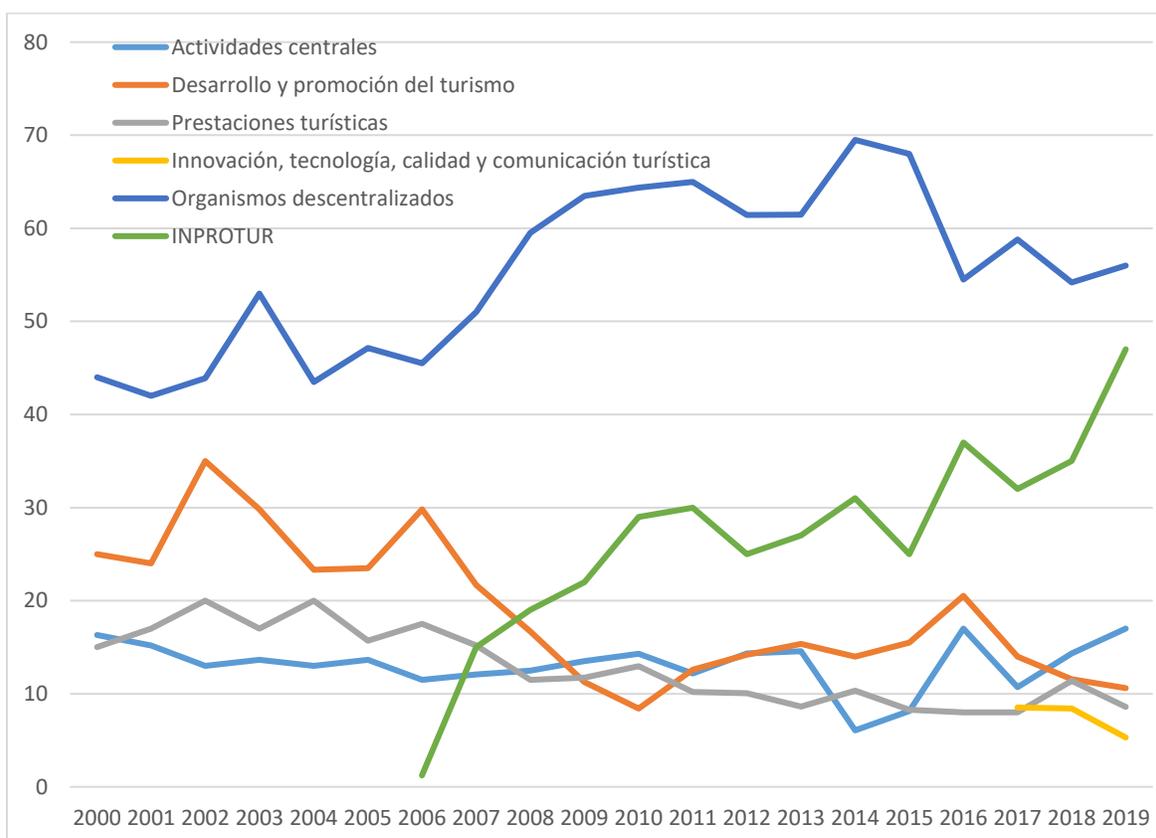
Fuente: Elaboración propia en base MECON-Ejecución presupuestaria (2000-2019)

Gráfico n°22- Porcentaje de ejecución presupuestaria anual (SECTUR 2000-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de MECON (ejecución presupuestaria 2000-2019)

Gráfico n°23- Presupuesto de turismo por programas (2000-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de MECON-Ejecución presupuestaria (2000-2019)

Al analizar la evolución de cada programa permite identificar varias cuestiones (ver gráfico n°23). En primer lugar, la existencia de un marcado contraste entre los esfuerzos financieros destinados a la promoción y desarrollo del turismo nacional, y aquellos dirigidos a captar turismo externo. Mientras que el primero cayó considerablemente de 2002 a 2010, los fondos del INPROTUR crecieron notoriamente. Si bien el programa destinado al desarrollo nacional se va recuperando hasta 2016, nunca alcanzó los valores logrados en plena crisis, cuando contuvo el 35% del total (2002). Esto refleja la preeminencia de una mirada economicista, que privilegió el turismo extranjero frente a otras modalidades como el social o interno. Dicho crecimiento presupuestario coincidió con un período de estancamiento de los turistas extranjeros, sobre todo provenientes de países no limítrofes. Esto expresa la incidencia relativa que tienen las políticas turísticas en relación a otras variables como el tipo de cambio, el aumento generalizado de precios, las devaluaciones de países vecinos, entre otras.

Finalmente, la evolución de los organismos descentralizados tuvo un crecimiento marcado desde la creación del INPROTUR (2005) y la adjudicación de los créditos internacionales. Estas incorporaciones robustecieron las arcas del organismo nacional. Por su parte, el presupuesto del turismo social tras la crisis de 2001, tuvo periodos de oscilaciones con una clara tendencia decreciente hasta 2017. Contrariamente, los fondos afectados a las *“actividades centrales”* se mantuvieron estables, rondando el 13% en promedio, a excepción del período 2014-2015, cuando fue reducido a la mitad (ver gráfico n°23).

### **2.1.3- Etapa tercera: evaluación de las PPT**

En esta instancia se busca determinar el impacto que generaron los instrumentos y programas ejecutados por el gobierno. Se analiza el grado de concreción de los valores, ideas y objetivos. De esta forma se identifican los retrocesos y avances logrados en cada campo.

#### **2.1.3.1- Evaluación del campo gestión institucional**

##### **A. Los avances y logros del período**

La extensión del gobierno durante tres mandatos ininterrumpidos fue un factor muy influyente. Esa holgura temporal favoreció a todas las etapas del ciclo, facilitando el diseño, implementación, maduración, evaluación, y ajuste de las políticas, y promoviendo un aprendizaje basado en la experiencia. Esa amplitud ayudó a la gestión en varios aspectos, desde la continuidad del planeamiento, hasta la consolidación de los equipos internos de trabajo. La disponibilidad de tiempo permitió atenuar el flagelo que causan las inercias, obstáculos y urgencias que abundan en la gestión pública. Un ejemplo fue la elaboración de un plan nacional (PFETS) que tuvo 10 años de vigencia y que contó con dos actualizaciones (realizadas, aún a pesar de las demoras). Otro muestra de ello fue el desembolso de los créditos internacionales, los cuales llevaron varios años para poder ejecutarse. De igual modo, los tres períodos le permitieron al gobierno ampliar su poder político, tanto a nivel parlamentario, como mediante la militarización partidaria de la estructura del estado.

A la hora de referenciar los principales logros institucionales, la sanción de la ley nacional

fue el más destacable. La actualización de la norma creó importantes instrumentos de política pública que aportaron al desarrollo y la gestión del turismo argentino como el INPROTUR, el PFETS, el PNIT o el Comité interministerial de facilitación turística. Además, restituyó el “Fondo de turismo” y estableció determinadas líneas de actuación orientadas a la protección del turista y el turismo social. También fortaleció al consejo federal, el cual -si bien tiene más de 45 años- logró un mayor respaldo institucional y logístico, contando con una figura legal acorde -personería jurídica- y mayores recursos para funcionar, principalmente técnicos (ver cuadro n°26). Por último, la ley estableció claramente cuál sería el objeto, composición y las atribuciones del consejo (art. 9-12).

Cuadro n°26- Coordinadores técnicos del CFT (2005-2015)

Coordinadores Regionales del CFT						
	Córdoba	Cuyo	Norte	Buenos Aires	Litoral	Patagonia
2015					Rodrigo Báez	Rodrigo Báez
2014	Lara Torres				Federico Dangelo	Federico Dangelo
2013		Lara Torres	M. Ángeles di Pasquo	M. Ángeles di Pasquo	Pablo Cassino	Luisina Dri
2012	Pablo Cassino					Lucas Piñero
2011					Daniela Ricciardi	Miriam Capasso
2010	Daniela Ricciardi	Federico Wyss				
2009						
2008						
2007						
2006						
2005						

Fuente: Belían *et al.* (2015)

La incorporación del planeamiento dentro de la agenda fue otro logro. Este objetivo fue concretado con la elaboración del PFETS. El plan permitió ordenar, clarificar, generar participación, validar, consensuar, dar continuidad e incentivar la instalación del turismo en las agendas locales. Además, su metodología instaló un destacable trabajo participativo.

El PFETS resultó sumamente efectivo para difundir las políticas, aspiraciones y la orientación general que el gobierno quiso darle al sector. Como sostiene López Ibáñez, “*la gran mayoría de los actores sabíamos hacia dónde íbamos. La dirección era clara*” (entrevista, 2019). De esta forma el plan fue un engranaje fundamental para comunicar y promocionar la gestión. Esto ordenó al universo de actores bajo una misma lógica, alineando agentes e instituciones por convicción, interés o comodidad.

En materia de información y estadística se crearon instrumentos de gran valor como la encuesta de ocupación hotelera (2008-2021), la encuesta de viajes y turismo en hogares

(2011-2021), los anuarios estadísticos (2006-2015), el observatorio de turismo de reuniones, el SIET, y múltiples publicaciones sectoriales. Lo cierto es que hasta el año 2008, la encuesta de turismo internacional era la única fuente estadística nacional continua<sup>44</sup>. Los datos previos a esa fecha, como los anuarios turísticos (2006-2015), utilizaban el material aportado por las provincias y municipios. El estado nacional no tenía instrumentos propios de medición del turismo interno. Esto refleja la predilección de los gobiernos de entender al turismo como un mero factor de captación de divisas extranjeras. En paralelo, esa mirada sesgada lo ubicaba en una situación incierta y carente de cifras para analizar su funcionamiento. De esta forma, resulta paradójico que la disponibilidad de información turística fuera en un sentido opuesto a lo que sucedía a nivel nacional, con la intervención del INDEC y el ocultamiento de datos públicos (2007-2015).

Por último, es oportuno destacar la jerarquización que tuvo el organismo de turismo al ser elevado a la categoría ministerial (2010). Ese respaldo fue acompañado además por una mejora de la estructura (nuevas áreas), los recursos humanos (aumento de personal), y los soportes técnicos (equipamiento). Además, la ley 25.997 fortaleció al organismo, al definirlo como el brazo ejecutor, y el encargado de originar, coordinar y presidir todos los vínculos que se urden alrededor de las políticas nacionales (Schenkel y Ercolani, 2015). Finalmente, los recursos financieros aumentaron un 90% durante el período, pese a no superar en promedio más del 0.19% del total de la administración pública. Esos niveles de adjudicación presupuestaria no se condicen con los de una actividad *“socioeconómica estratégica y esencial para el desarrollo del país”* (art. 1, ley 25.997/05).

Resumiendo, se concretaron varios de los objetivos primigenios del gobierno. Se logró una cierta consolidación institucional. Se dio al turismo un lugar destacado en la agenda, jerarquía ministerial, mayores recursos y continuidad a los programas. Además se pudo afianzar la planificación estratégica mediante un plan federal, y se actualizaron las bases normativas. Estos hitos representan los principales avances institucionales del período.

---

<sup>44</sup> Los datos previos a esa fecha, como los anuarios turísticos (2006-2015), utilizaban el material aportado por las provincias y municipios. El estado nacional no tenía instrumentos propios de medición del turismo interno.

## B. Grises y sombras de la gestión institucional

El primer problema a destacar es la falta de herramientas de monitoreo, control y rendición de cuentas. No existen instrumentos que aporten datos sobre acciones ejecutadas, las desviaciones y niveles de avances de los proyectos. La falta de información es tan grande que algunos programas fueron descartadas de este trabajo porque no existen datos sobre las acciones que se llevaron a cabo. Tal es el caso del “Programa nacional de senderos de Argentina” o de los “Productos integradores regionales” (PIR).

La falta de control se extendió también sobre el plan federal. No hubo ningún mecanismo de monitoreo, que permitiese detectar desviaciones o niveles de avances en sus proyectos. En la primera versión, el documento estableció la necesidad de crearlos, señalando que “... resulta necesario establecer metas mensurables y escenarios deseables a futuro de la actividad turística hacia el año 2016, en función de los objetivos ambientales, socioculturales, de calidad y socioeconómicos presentados” (PFETS, 2006: 19). Para ello se creó un programa específico de monitoreo que nunca fue ejecutado (ver cuadro n°27). Lo único que se observa en el plan (y sus actualizaciones), son tres escuetos indicadores que no reflejan el avance de los programas, ya que abordan temas muy generales (ver cuadro n°28).

Cuadro n°27- Propuestas vinculadas al monitoreo del PFETS (2005)

Programa 2.1.3- Monitoreo y evaluación del PFETS	
Tablero de comando en soporte informático	Acciones principales
Desarrollar un proceso de evaluación participativa para detectar desviaciones y realizar correcciones, generando información sobre la experiencia adquirida a fin de implementar acciones de mejora del plan.	Diseño de indicadores y realización de informes periódicos de avance. Verificación y validación con los destinatarios. Confección del manual de procedimientos, difusión, capacitación a responsables locales.

Fuente: Elaboración propia a partir de PFETS (2005)

Cuadro n°28- Indicadores del PFETS 2016

Indicador	Línea base	Evaluación intermedia		Evaluación final
	2004	2007	2010	2016
Llegadas de turistas extranjeros	3.352.572	4.015.759* 4.241.562**	4.419.446* 5.095.934**	5.087.904* 6.665.504**
Ingreso de divisas por turismo receptor	u\$s 2.491 millones	u\$s 3.346 millones* u\$s 3.649 millones**	u\$s 3.867 millones* u\$s 4.762 millones**	u\$s 4.727 millones* u\$s 6.806 millones**
Pernoctas en hoteles y para hoteles (argentinos y extranjeros)	21.931.552	24.655.321	27.756.276	35.330.202
*Estimación Moderada: tasa de crecimiento del PIB varían entre el 6% y el 2%.Tipo de cambio real constante - Modelo Regresión ARIMA.		**Estimación Optimista: tasa de crecimiento del PIB de la serie varían entre el 7% y el 3%. Tipo de cambio real constante - Modelo Regresión – ARIMA.		

Fuente: Elaboración propia a partir de PFETS (2005)

En este marco, nunca llegó a funcionar un tablero por resultados que fuera capaz de darle un seguimiento a los programas. *“Recién durante los últimos años se empezó a plantear sobre la mesa la necesidad de generar un tablero de mando”* (entrevista a Casanova, 2019). Bajo este cuadro, lejos parece haber quedado aquel postulado del gobierno, cuando al comienzo de su gestión planteaba el objetivo de: *“implementar un modelo de gestión por resultados que pueda ser evaluado fácilmente por la ciudadanía”* (JGM - Informe detallada del Estado de la Nación, 2004).

La imprecisión de las metas en los programas, subprogramas, proyectos y líneas de acción, impidieron la medición de los avances y grados de eficacia y eficiencia (AGN, 2008). Esto resulta fundamental para conocer la evolución en cada campo, y en categorías puntuales, como niveles de competitividad turística, integración regional, impactos sociales y ambientales, entre otros. A modo de ejemplo, el plan propone *“... lograr una mayor calidad de vida para los habitantes del país, garantizando el respeto a la cultura, la identidad y los valores de las comunidades anfitrionas”*, sin embargo, no prevé como medir el cumplimiento de ese objetivo (AGN, 2008). En materia ambiental señala la necesidad de *“... implementar un modelo de desarrollo turístico respetuoso del ambiente natural, que satisfaga las necesidades presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias”* (PFETS, 2005). No obstante, no tiene establecidas

metodologías o indicadores para medirlo (AGN, 2008: 13).

Para revertir esta situación sería oportuno seleccionar un conjunto de destinos en cada región del país para aplicar un seguimiento de ciertos parámetros. En lo que refiere a lograr que el turismo genere una mayor calidad de vida, se debería cotejar la relación entre la cantidad de visitantes, ingresos, empresas y empleos turísticos, con indicadores sociales como: porcentaje de la población con acceso a cobertura sanitaria, educativa, previsional, servicios públicos, vivienda, índice de pobreza, desempleo, entre muchos otros. Además, se podrían incorporar otros más específicos para estimar la calidad institucional, como cantidad y porcentaje de empleos permanentes, nativos empleados, cumplimiento de leyes laborales, pobladores que acreditan que el turismo mejoró su calidad de vida, entre otros. Por su parte, para medir la calidad ambiental sería oportuno utilizar variables como: cantidad de programas públicos destinados al cuidado de los recursos, porcentaje del presupuesto destinado, certificaciones de calidad otorgadas, cantidad de empresas que utilizan alguna práctica de conservación (energía, agua, desechos), entre otras. Los parámetros mencionados ayudarían a crear un verdadero sistema de monitoreo que estime el grado de cumplimiento de los objetivos.

Las razones por las cuales tienen lugar estos problemas obedecen a varias razones como la escasa cultura de planeamiento, rigideces del sistema burocrático, limitada voluntad política, la renuencia del personal al cambio, la vorágine de las urgencias diarias, entre otras.

Durante los últimos años se trataron de implementar algunas actuaciones orientadas al control del PFETS que tuvieron resultados parciales (Planes operativos anuales). Sobre ellos, la rigidez del sistema y la falta de *feedback* fue determinantes (entrevista Báez, 2019). No existió una herramienta tecnológica capaz de actualizar en tiempo real, con reuniones periódicas de seguimiento, para analizar el devenir de cada área, bajo una dimensión dinámica, flexible y operativa que permita visibilizar, analizar y modificar lo planeado con rapidez (entrevista Casanova, 2019).

Asimismo, el plan federal contribuyó en alguna medida al centralismo del modelo nacional. La aplicación del documento permitió alinear voluntades y recursos a partir de lógicas que, en ocasiones, no eran coincidentes con las necesidades reales del territorio.

Como sostiene Casanova *“con el plan federal cada destino sabía cuál era el interés de su provincia y de la Nación, entonces cada actor se podía alinear perfectamente ... un gestor local que estaba en el norte de Jujuy podía reconocer que Paso de Jama iba a ser un lugar priorizado, por lo que le tenían que prestar atención. En ese sentido el plan ordenaba el territorio, los tiempos, el quehacer, las inversiones”* (entrevista, 2019). El ex funcionario nacional aclara que al ser estratégico y tener una mirada amplia, el proceso no era obligatorio ni vinculante, sino que las actuaciones respondían a una decisión local. Sin embargo, en relación a los casos en donde existían posiciones divergentes, el entrevistado termina afirmando: *“... querés hacer otra cosa diferente al plan hacelo, pero sabé que la provincia y tu país esperan de vos esto”*.

De esta forma si bien el plan fue un recurso loable para darle sentido y orden al panorama nacional, también planteó un modelo que a nivel local era un tanto avasallante. Al respecto, López Ibáñez sostiene que:

*“El PFETS vino a ratificar una metodología de gestión y ordenamiento cuyos orígenes se pueden rastrear en la década de 1960. Esto se basa prácticamente en la centralización de los recursos y las decisiones en el organismo nacional. Es este último quien define cuáles serán los principales atractivos del país para el turismo internacional, el turismo interior, la adjudicación de obras, etc. ... existe un avasallamiento del poder de las provincias por parte del estado nacional”* (entrevista, 2019).

Finalmente, otra de las debilidades del PFETS fue la débil apropiación que tuvo en los actores del territorio. El proceso no llegó a arraigarse en las agendas locales. Su sostenibilidad en el tiempo se concretó, principalmente, por la continuidad y apoyo del gobierno central. El plan tuvo vigencia con el *“pulmotor”* de un aparato nacional que le era favorable. En consecuencia, más allá del espíritu participativo, nunca terminó de insertarse en los programas de la mayoría de gobiernos provinciales y municipales. Caso contrario, la administración que asume a fines de 2015 no hubiera podido desestimarlos y presentar uno nuevo -a escasos meses de su actualización-, sin que ello genere un malestar considerable en el sector. Esa falta de acompañamiento en ocasiones pudo estar justificada por factores

partidarios. Para Casanova *“faltó compromiso de algunas provincias por cuestiones políticas porque no se sentían identificadas con el proyecto nacional. No querían quedar pegadas al modelo oficialista, cuando en realidad se trataba de un plan de todo el sector”*. Como complemento, Báez agrega que, si bien el PFETS representó un gran avance, las acciones propuestas no se terminaron de enraizar en el territorio por falta de operatividad y valoración de los actores locales (entrevista, 2019).

La información oficial padeció un exceso de optimismo que buscó enaltecer las actuaciones del gobierno. Esta condición operó desde el primer momento, cuando el presidente señaló que *“la actual gestión consolidó definitivamente al turismo, como un sistema eficiente al servicio de la captación, traslación, y distribución equitativa de recursos en la vasta geografía socioeconómica nacional”* (MDEN, 2004: 207). Hablar de *“consolidación”* a menos de un año de asumir, le quita rigor al discurso. Este tipo de construcciones falaces son utilizadas para robustecer el relato oficial. Ejemplos como ese se pueden apreciar en las memorias detalladas de la nación, en el plan federal y sus actualizaciones.

Otra asignatura pendiente fue lograr una reingeniería institucional que asegure un mejor funcionamiento del federalismo. Sobre este tema los avances fueron superficiales. El discurso oficial enfatizaba esa vocación del gobierno al institucionalizar el CFT o armar un plan participativo con talleres en las regiones. No obstante, durante el debate parlamentario de la ley nacional rechazaron la posibilidad de coparticipar el fondo nacional<sup>45</sup>, como así también de darle a las disposiciones del consejo un rol vinculante. De esa forma, el fondo es administrado totalmente por la autoridad de aplicación (art.29), y se reparte entre la SECTUR (40%) y el INPROTUR (60%). En relación al CFT, la ley le asignó un carácter consultivo, pudiendo ser convocado cuando el ejecutivo considere. *“El órgano que genuinamente representa a las provincias es consultivo y en consecuencia siempre quedará librado a la buena voluntad del órgano de aplicación”* (Chironi, 2004: 62). De esta forma, “...

---

<sup>45</sup> No obstante, la Constitución nacional en el inciso 2 del artículo 75, indica que todo impuesto nacional que tenga una asignación específica no es coparticipable. Ergo, el impuesto DNT entraría en esta categoría.

*es la Secretaría la que propone los reglamentos, establece los controles, etc.; y tan sólo puede consultar al Consejo” (Negre de Alonso, 2004: 37).*

Para revertir esta situación, algunos senadores plantearon la necesidad de que el consejo efectuó *“recomendaciones con carácter vinculante y controle el ejercicio de los deberes y facultades de la autoridad de aplicación”* (Bussi, 2004: 31). Bajo esa lógica, la SECTUR debería diseñar y ejecutar los programas consensuados con CFT. Esto le otorgaría al organismo federal mayor fuerza para ayudar a que los derechos que establece la ley lleguen a todos los rincones del país. Además, la norma nacional contiene márgenes de mejora en otros aspectos, como el rol que le otorga al sector académico dentro del gobierno, la determinación de la CAT como representante exclusivo del sector privado, o a la ausencia de nuevos actores, como la red federal de municipios turísticos.

De esta forma, la sanción de la ley de turismo también significó la pérdida de una oportunidad histórica para replantear el modelo turístico bajo una lógica más equitativa y federal. Por falta de voluntad política, se desaprovechó un momento idóneo para refundar el sistema bajo nuevas lógicas que empoderen a las competencias locales, que son donde se materializa el turismo. Al respecto el ex legislador por Tucumán, Ricardo Bussi, argumentaba que:

*“El turismo se realiza sobre el territorio, no es una actividad abstracta; y los territorios pertenecen a provincias y municipios. Para desarrollar el turismo debemos trabajar desde y sobre el territorio. Por lo tanto... la pirámide se debe plantear de manera distinta ... debe empezar por los territorios y terminar en la SECTUR, que es la que debe articular y coordinar las políticas, además de velar para que las normas se cumplan” (2004: 31).*

En esa línea, López Ibáñez agrega que, si bien la ley es un activo, su planteamiento está equivocado. Señala que la lógica de la norma debería funcionar al revés, comenzando desde abajo hacia arriba, desde el territorio, más precisamente, desde los municipios: *“el turismo se desarrolla en destinos no en Argentinas”* (entrevista, 2019). En consecuencia, su planteamiento debiera empoderar primero a las reparticiones de menor escala, y no al gran estado nacional.

Otro factor centralista de la norma es la creación de órganos bajo que están bajo la órbita de la SECTUR. Esto se ve plasmado en el INPROTUR, un espacio mixto para la promoción internacional, donde la secretaría conserva la presidencia y la mayoría de vocales (5). Además, el instituto adolece la falta de representatividad del sector privado. *“Existen nueve miembros por el sector público y tres por el sector privado. Si se lo analiza desde el punto de vista de la toma de decisiones, no hay dudas de que existe una mayoría por el sector estatal”* (Celso Jaque, 2004: 33).

Bajo un aparente manto de federalismo, la ley perjudicó a provincias y municipios fortaleciendo lógicas de distribución de recursos y poder que limitaron sus autonomías. La norma *“establece una pirámide de concentración, en donde todas las definiciones de políticas se hacen desde la SECTUR”* (Jaroslavsky, 2004: 26). De esta forma sigue *“profundizando el centralismo en las decisiones y, por ende, fomentando la discrecionalidad y arbitrariedades en el momento de aplicar las políticas activas”* (Poggi, 2004: 33). Favorece así una nueva distorsión del federalismo, a la vez que empodera a una repartición nacional. Esta realidad *“degrada la relación nación-provincias y profundiza la dependencia económica y política con el gobierno nacional”* (Poggi, 2004: 34). Así como está planteada, la ley no refleja el espíritu federal que debería de existir al tratar un tema de esta naturaleza (Alchourón, 2004: 48).

Es necesario hacer una mención especial sobre el comité interministerial de facilitación. Este instrumento creado *ad hoc* nunca fue puesto en práctica, dejando al descubierto el marcado verticalismo y centralismo de la gestión. Todo ello instaló una lógica de funcionamiento donde se concentraban las decisiones en la figura del presidente y su ministro. *“Si la institucionalidad dentro del sistema argentino funcionara ese comité sería un instrumento clave en vez de una pintura al óleo”* (entrevista Casanova, 2019). Esta condición coincidió además con un universo de espacios debilitados, como el CFT o la CAT, instituciones de valor pero que ven diluidas sus capacidades por la falta de recursos y autonomía. El estado nacional siempre tuvo que *“apadrinar”* la mayoría de sus actuaciones.

Finalmente, el gobierno tampoco avanzó lo suficiente en la creación de canales institucionales para trabajar con otros sectores, como los servicios de transporte (automotor,

aéreo, fluvial y marítimo) o el sector académico. El objetivo de *“promover el trabajo articulado con el sector académico para poner en valor el conocimiento orientado al desarrollo de inversiones y la creación de políticas”* fue logrado tangencialmente. Existe hoy un distanciamiento entre los contenidos que se imparten en las casas de altos estudios, y las necesidades y urgencias que atraviesan a la gestión pública.

### **2.1.3.2- Evaluación del campo desarrollo de la oferta**

#### **A. Avances y retrocesos del período**

EL PNIT fue uno de los instrumentos que más contribuyó al mejoramiento de la oferta de todo el país. Su creación por ley le otorgó un marco de institucionalidad que le permitió perdurar a más allá de los cambios de gobierno. A pesar de su acotado presupuesto, el programa sigue siendo una de las principales fuentes de financiación para cientos de municipios.

La ejecución del programa de infraestructura promueve también un interesante trabajo colaborativo entre nación-provincia-municipio. Sin embargo, esa misma metodología supone una lógica tecnocrática que deja poca injerencia a las administraciones locales. Para poder prosperar los proyectos municipales deben aprobarse en la provincia y después en la nación. Ergo, cada iniciativa tiene que pasar por dos filtros. Esto genera un distanciamiento con los gobiernos locales y una alta discrecionalidad de la nación en la repartición de los fondos.

Al analizar la distribución de las obras, la mayoría continuaron concentrándose en las regiones consolidadas del país (ver ilustración n°6). Esto confronta con uno de los principales postulados del gobierno que fue promover un mayor federalismo y equilibrio territorial. Un gran paliativo para esta situación sería descentralizar equitativamente los fondos en las provincias para que ellas determinen con los municipios, la mejor forma de aprovecharlos.

Finalmente, la gran debilidad del programa es el acotado presupuesto con que dispone. El PNIT se utiliza para financiar pequeñas inversiones. Hasta el año 2015 se ejecutaron 256

obras por 51 millones de pesos ARS<sup>46</sup>. Esto equivale a un promedio anual de una en cada provincia y por un valor aproximado de 200 mil pesos ARS. De esta forma, las limitaciones presupuestarias restringen drásticamente la accesibilidad del programa, dejando afuera a grandes porciones del territorio.

Ilustración n°6 - Obras realizadas por el PNIT y con fondos internacionales (BID)



Fuente: PFETS (2015)

Otro factor que tuvo un impacto muy positivo fueron los créditos BID/Nación adjudicados a la cartera de turismo. Esto permitió costear obras de gran envergadura que se concentraron -mayoritariamente- en enclaves maduros. De esa forma se mejoró la competitividad de espacios icónicos del territorio nacional, como la región de los lagos o las ruinas jesuíticas, entre muchos otros (ver cuadro n°23 e ilustración n°6). Las inversiones posicionaron “*al financiamiento externo como palanca para el crecimiento y desarrollo turístico*” (Meyer; 2015: 6). Todo ello ayudó a poner de pie espacios turísticos de enorme potencialidad a través de inversiones públicas que, además de garantizar su sustentabilidad, optimizaron la experiencia de los visitantes (Meyer; 2015). Desde el punto de vista político,

<sup>46</sup> La ausencia de información sobre las inversiones realizadas impide realizar una comparativa en dólares para sortear las distorsiones del factor inflacionario.

la adjudicación de esos fondos tras la crisis significó una fuerte apuesta del gobierno hacia el sector y hacia lo que el turismo podía otorgar al país (entrevista Casanova, 2019). A nivel institucional fue necesario renovar la confianza internacional del estado argentino, muy afectada por los turbulentos antecedentes de 2001.

La escasez de información pública sobre los créditos impide realizar una evaluación más rigurosa de los programas. No hay evidencia que detalle cuestiones básicas como las obras realizadas, tipologías, montos, ubicación, entre otras. Pese a ello el área de créditos internacionales (UEPI) es una de la que mayores controles presupuestarios tiene, ya que los desembolsos se deben ajustar a las políticas de entidades financieras externas como el BID. Además, la SIGEN se encarga de auditar la ejecución financiera para velar por el cumplimiento y la transparencia en el cumplimiento de los contratos. Es por ello que existen informes técnicos rigurosos que contemplan temas contables y legales, pero no un registro que detalle el progreso de cada programa.

El PROFODE fue una experiencia interesante que aportó esfuerzos sobre varios de los objetivos primigenios del gobierno. La premisa de que el estado nacional debe asistir a lugares emergentes, marginales y con potencialidad, resulta muy oportuna. Esta condición es central para avanzar hacia el tan mencionado *“desarrollo con inclusión social”*. Según fuentes oficiales, con este programa se fortalecieron 13 destinos, abarcando 69 municipios y 20 áreas protegidas. Si bien esto refleja un aporte concreto, la falta de información inherente al rendimiento de las acciones, los impactos generados y los recursos empleados, impide evaluar con mayor rigor al programa. Una vez más, la falta de información dificulta el análisis de las políticas públicas.

El PROFODE generó una serie de nobles paliativos para darle mayor protagonismo a los actores del territorio. Aquí es dable mencionar la identificación de agentes locales como nexos y facilitadores, el uso de metodologías participativas, la capacitación de los recursos humanos a partir de sus necesidades, el fomento de micro emprendimientos de base territorial, la construcción de redes y organismos locales de gestión, entre otros. Como plantea Toselli (2009: 120), *“si bien el Estado asume el rol de impulsor del desarrollo local, se reconocen las diversidades territoriales, y el desarrollo está ligado principalmente al*

*esfuerzo de ciudades y regiones que tratan de impulsar iniciativas y de transitar su propia experiencia”.*

Asimismo, también existieron algunas debilidades. Una de ellas fue el costo de oportunidad y el nivel de productividad del gasto efectuado. En la mayoría de los casos se trabajó sobre lugares emergentes donde llegaban muy pocos turistas. Para intentar potenciar su desarrollo se inyectaron recursos -financieros y técnicos- sin justificar la eficiencia y eficacia de lo invertido. *“Era un programa en donde para matar mosquitos se usaban cañonazos”* (entrevista López Ibáñez, 2019). Además, como muchos programas nacionales, el PROFODE adoleció -por momentos- del distanciamiento que suele existir entre planificadores y comunidades locales. Esto se relaciona con los desfases que produce la impostura del gran y lejano estado nacional sobre el interior profundo del territorio. A modo de ejemplo, durante la primera experiencia del programa (2004), el equipamiento de comunicación enviado no pudo usarse porque en la mayoría de los lugares no existía siquiera conexión de teléfono<sup>47</sup> (AGN, 2007).

Otro elemento que aportó técnicamente al ordenamiento territorial de la oferta fue el plan federal. Dentro del PFETS se crearon instrumentos como el MFOIT que permitieron ordenar la oferta nacional, estableciendo regiones y sus componentes actuales y potenciales. Como complemento se fijaron referentes técnicos dentro del CFT por regiones que funcionaron como nexos entre la nación y las provincias. Todo ello contribuyó a fortalecer las capacidades regionales y a promover la integración territorial de municipios y provincias.

Asimismo, las mejoras en la conectividad aérea potenciaron la competitividad del país. En ello, la decisión política de re estatizar AR resultó central. La sinonimia entre el fuerte crecimiento de los viajes domésticos a partir del año 2011 (63%) y el de AR (80%), dan cuenta del peso que tuvo esta variable (ver gráfico n°20). Todo ello se dio tras superar las

---

<sup>47</sup> *“De los cuatro equipos de teléfono/fax solamente se encontraba uno en uso en la Localidad de Volcán, donde solo se podía acceder por vía telefónica a la Ciudad de San Salvador de Jujuy y a Tilcara de manera que a la fecha de la verificación no se habían alcanzado las metas de operativización de la Red de Gestores Municipales en materia de comunicación, y menos aún la sinergia buscada en las localidades aledañas. Los equipos de línea telefónica y aparato de teléfono/fax no tenían conexión o simplemente estaban guardados en sus envoltorios originales”* (AGN, 2008: 61).

inercias de la crisis internacional de 2008, la gripe A H1N1 y la erupción del Puyehue en 2011. De forma colateral, la recuperación de la empresa mejoró *“la conectividad de las ciudades más pequeñas, donde la competencia no operaba”* (MDEN, 2011: 268; MDEN, 2014: 87). Esto se logró mediante la creación de nuevas frecuencias, rutas y corredores, y por la paulatina *“recapitalización”* de su estructura operativa. Otros factores que reafirmaron esa tendencia fueron el congelamiento de precios de los pasajes (2002-2006), las posibilidades de financiación y los descuentos. Todo ello popularizó los viajes en avión que solían tener una imagen elitista o inaccesible.

Contrariamente, también existen posturas que marcan una mala praxis del gobierno en la estatización porque el estado tuvo que absorber la deuda de la compañía. Otras alternativas podrían haber sido menos nocivas, como decretar la quiebra con continuidad o bien fundar una empresa nueva, renegociando los permisos, contratos y convenios necesarios. Otra crítica recurrente es el elevado nivel de asistencialismo que necesita AR para funcionar, por ser altamente deficiente en lo financiero. Al respecto hay que considerar que el transporte aéreo es un servicio estratégico donde el Estado tiene que ser protagonista. AR desempeña un rol clave para el desarrollo económico y social del país, aportando a la integración territorial y externa. La ubicación y diversidad geográfica, sumado a la extensión del suelo argentino, hacen que la conectividad sea un recurso indispensable para el desarrollo.

Finalmente, en lo que respecta a al fomento de las inversiones privadas, la ley nacional estableció la necesidad de fijar incentivos al turismo. Partiendo de este antecedente, se crearon líneas específicas para el sector con diferentes entidades financieras.

Cuadro n°29- Síntesis de los avances y retrocesos de la gestión por campos

Campos	Avances o logros	Conflictos y debilidades
Desarrollo de la oferta	Creación por ley de un programa nacional de infraestructura turística	Configuración territorial inequitativa y desigual
	Concreción de grandes créditos internacionales para la inversión	Concentración de las inversiones en regiones maduras
	Creación de un programa específico para fortalecer destinos emergentes	Falta de información sobre el rendimiento de las inversiones
	Ordenamiento territorial de las inversiones y espacios (reales y potenciales)	Concentración de las inversiones en regiones maduras
	Mejoramiento de la conectividad aérea	

Gestión institucional	Sanción de un nuevo marco normativo (ley nacional)	Centralismo del estado nacional- Débil federalismo
	Creación del ministerio de turismo	Concentración de poder en la SECTUR- MINTUR
	Comunicación de una política clara en cuanto a sus objetivos, contenidos y prioridades	Débil integración inter ministerial
	Ampliación presupuestaria	Falta de incorporación de nuevos actores a la gestión (academia, comunidad, turistas)
	Incorporación del planeamiento en la gestión	Falta de transparencia
	Mejoramiento de la información (nuevos instrumentos estadísticos)	Ausencia de mecanismos de control y rendición de cuentas
	Mejora de los recursos internos de la SECTUR- MINTUR (áreas, personal, soportes técnicos)	Incipiente uso de tecnologías orientadas a la gestión
	Creación del comité interministerial	Falta de objetividad en las publicaciones oficiales.
	Oficialización del CFT	
	Ordenamiento de los feriados y escalonamiento de los recesos escolares invernales	
	Restitución del fondo de turismo	

Fuente: Elaboración propia

A modo de síntesis, pese a los importantes logros de período, los problemas estructurales del modelo persistieron. El mapa argentino mantuvo su inequidad y desigualdad, con zonas marginales que continuaron fuera del sistema y espacios maduros que siguieron albergando la mayoría de las inversiones. La dinámica de desarrollo territorial continuó operando bajo un esquema centralista y de grandes contrastes.

### **2.1.3.3- Matriz transversal de evaluación de las PPT**

El análisis transversal evidencia el diseño de políticas pertinentes a los problemas, aspiraciones e ideas del gobierno. Se concretaron programas e instrumentos que permitieron avanzar -en distintos grados- sobre las directrices postuladas.

En materia de desarrollo de la oferta, se logró una aproximación hacia ambiciosos objetivos vinculados a la diversificación, el fortalecimiento de espacios maduros y emergentes, el crecimiento del arco empresarial, la mejora de la planta turística (equipamiento e instalaciones) y la ampliación de las infraestructuras. Sobre esto último las inversiones públicas con fondos nacionales y extranjeros fueron determinantes.

No obstante, persistieron debilidades que se vinculan a problemas estructurales del modelo argentino. En esa línea es de mencionar la existencia de desequilibrios territoriales y de regiones marginales que se ven perjudicadas por la concentración de las inversiones y los flujos turísticos, por déficits de obras y servicios públicos, por la falta de accesibilidad, por la baja integración de las regiones, entre otras. La génesis de esos conflictos trascienden el plano de lo turístico, ya que invocan debilidades socioeconómicas y productivas del país (pobreza, desigualdad, marginalidad, subdesarrollo). Sobre ello, las dinámicas regresivas de la economía nacional tuvieron un impacto directo. La actividad turística es un fiel reflejo de las vicisitudes que caracterizan al sistema argentino.

En materia institucional existió un marcado mejoramiento a partir de la nueva ley. La norma creó importantes instrumentos que fueron robustecidos por una administración que supo: ampliar los recursos de la SECTUR (financieros, humanos y técnicos), darle continuidad a sus programas, y jerarquizarla a la máxima categoría ministerial. El gobierno generó instrumentos concretos de política pública de tipo organizativos (MINTUR), normativos (Ley 25.997), financieros (Fondo de turismo), de coordinación (comité interministerial), programáticos (PFETS), comunicacionales (INPROTUR) y de conocimiento (estadísticas).

Sin embargo, también persistieron serias debilidades, principalmente en lo que refiere a la concentración de poder en el estado nacional, la falta de federalismo en la repartición de recursos, y la ausencia de mecanismos de control y apertura de datos. Esto último aumentó el margen de discrecionalidad del gobierno, sumergiendo su accionar en una marcada opacidad. Todo ello dificultó el análisis de los programas, y la determinación de sus impactos o desviaciones. En ese marco, no se generaron instrumentos que transparenten las acciones y decisiones que se ejecutaron dentro de cada programa.

Modelo secuencial de análisis operativo – campo desarrollo de la oferta					
Etapa	Productos	Recursos	Actores	Instituciones	Ideas
1°-Diseño  A) Incorporación del problema	<b><u>Conflictos:</u></b> Desequilibrios territoriales, espacios subutilizados con potencialidad, zonas marginales (áreas de exclusión), déficit de infraestructura, equipamiento e instalaciones, insuficiente conectividad, escasez de inversiones públicas y privadas, concentración de las inversiones en enclaves maduros. <b><u>Aspiraciones:</u></b> Equilibrio e integración territorial, mayor conectividad-accesibilidad, estimular la inversión privada (nacional y extranjera), fortalecer el tejido empresarial, promover emprendimientos locales.	Fondos del estado nacional (SECTUR- MINTUR), provincial y municipal, recursos humanos (técnicos/administrativos) y equipamiento.	<b><u>Públicos:</u></b> SECTUR- MINTUR, provincias y municipios, CFT, organizaciones intermedias. <b><u>Privados:</u></b> CAT, FEHGRA, UTHGRA, FEDECATUR. <b><u>Beneficiarios:</u></b> Comunidades locales, prestadores de servicios, usuarios (turistas/ recreacionistas)	Constitución nacional (C.N), ley nacional de turismo n°25.997/05 y decreto reg. n°1297/06.	Desarrollo económico con inclusión social, equidad distributiva, gestión participativa del turismo, incorporación de las comunidades al desarrollo local, incentivos y estímulos para el desarrollo regional, promoción del receptivo (captación de divisas), y del turismo interno para redistribuir la riqueza y ampliar derechos.
	B) Armado de la agenda	<b><u>PPA:</u></b> PNIT, PFETS, MFOIT, PROFODE, INCUBAR turismo, Línea 400 (BNA), ASETUR, mejora de la competitividad (BID C-AR), desarrollo de corredores (BID C-AR) y GIRSU en municipios (BID C-AR).			
2°- Implementación	Reuniones de trabajo, talleres participativos, firma de convenios con organismos, provincias y municipios, licitaciones de obras y servicios.	<b><u>Financieros:</u></b> Fondos nacionales (SECTUR- MINTUR), Fondo de turismo, BID, recursos provinciales y municipales, <b><u>Organizativos:</u></b> estructura del MINTUR (calidad-complejización), ordenamiento territorial (PFETS/MFOIT). <b><u>Temporales:</u></b> continuidad del gobierno. <b><u>RRHH:</u></b> Personal técnico, administrativo.	<b><u>Públicos:</u></b> Presidencia de la nación, SECTUR- MINTUR , gobiernos provinciales y municipales. <b><u>Privados:</u></b> empresas ejecutoras, BID, BNA, entidades financieras. Otros organismos con convenios vigentes. <b><u>Beneficiarios:</u></b> Comunidades locales, prestadores de servicios, usuarios.	C.N, ley nacional de turismo y reglamentación, resolución SECTUR 209/04 (PROFODE). Ley n°26.466 (re estatización AR). Ley de tiempos compartidos, régimen del IVA (n°26.079), turismo	

		<b><i>Apoyo político:</i></b> Sustento parlamentario y militarización de las estructuras del estado.		estudiantil (n°26.208).	
<b>3°-Evaluación</b>	<b><u>Impactos:</u></b> mayor diversificación de la oferta, mejor conectividad, territorio planificado, creación de programas afines.	Fondos recaudados u otorgados que fueron ejecutados.	SIGEN, AGN SECTUR (UAI), gobiernos provinciales y municipales, organismos y empresas adjudicatarias, BID.	C.N, ley nacional de turismo.	
	<b><u>Resultados:</u></b> Mejoramiento de la oferta nacional, preexistencia de desequilibrios territoriales, déficits de infraestructura, débil fortalecimiento del tejido empresarial.				

Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats *et al.* (2007), Knoepfel *et al.*(2008) y Real Dato (2011)

Evaluación secuencial app campo gestión institucional					
Etapa	Productos	Actores	Recursos	Inst.	Ideas
<b>1°-DISEÑO:</b>  <b>A) INCORPORACIÓN DEL PROBLEMA</b>	<p><b><u>Conflictos:</u></b> Insuficiente federalismo, crecimiento espontáneo, débil integración territorial, incipiente trabajo a nivel regional, escasez de facilidades crediticias, ausencia de legislación acorde, falta de planificación de las inversiones estratégicas, falta de monitorización y control de las acciones del gobierno, inequitativa reasignación de fondos públicos generados por el sector, ausencia de una visión general y regional de la política turística, discontinuidad de las políticas, escasez de información para la toma de decisiones, acotado acceso al turismo. <b><u>Aspiraciones:</u></b> Integración territorial de municipios y provincias en regiones, planificación estratégica y gestión por resultados, transparencia y evaluación ciudadana, colaboración con el sector privado, distribución equitativa de la demanda, mayor protagonismo de los actores locales, trabajo articulado con el sector académico (conocimiento orientado al desarrollo de inversiones y la creación de políticas), trabajo conjunto con otras dependencias nacionales, mejorar los instrumentos estadísticos (cantidad y calidad).</p>	SECTUR , provincias y municipios, CFT, organizaciones intermedias y del sector privado	<p><b><u>Organizativos:</u></b>            Planificación            estratégica nacional            (PFETS). <b><u>Financieros:</u></b>            presupuesto            SECTUR . <b><u>Humanos:</u></b>            personal técnico y            administrativo,            marcos jurídicos            (leyes), consenso,            tiempo, apoyo            político (mayoría            parlamentaria)</p>	Ley n°25.997/05 y decreto reglamentario .	Consolidación institucional del turismo, desarrollo económico con inclusión social, fortalecimiento del federalismo, gestión turística participativa, planificación como instrumento de la gestión.
<b>B) ARMADO DE LA AGENDA</b>	<p><b><u>PPA:</u></b> PFETS, MFOIT, Comité interministerial de facilitación, EVYTH, EOH, anuarios estadísticos, observatorio de turismo de reuniones, elaboración de informes sectoriales, SIET.</p>				
<b>2°-IMPLEMENTACIÓN</b>	Reuniones de trabajo, talleres participativos, licitaciones públicas, firma de convenios.	SECTUR, CFT, Provincias, Municipios, organismos asesores, INDEC.	<p><b><u>Financieros:</u></b> Fondos            nacionales,            provinciales y            locales. <b><u>Humanos:</u></b>            personal técnico y            administrativo.  <b><u>Organizativos:</u></b></p>	C.N, ley 25.997, ordenamien to de feriados (decreto n°1584/2010) .	

			estructura MINTUR (calidad-complejización) y planeamiento.	Jerarquización ministerial (decreto 919/10)	
<b>3-EVALUACIÓN</b>	<b><i>Impactos:</i></b> Marco legal acorde, planificación del desarrollo, gestión participativa, jerarquización del organismo oficial, ampliación de recursos financieros.	SECTUR (UAI), SIGEN, AGN, BID.	Fondos recaudados, otorgados y ejecutados, información (herramientas estadísticas), tiempo, apoyo político, consenso.	C.N, ley 25.997.	
	<b><i>Resultados:</i></b> Consolidación institucional del turismo, comunicación efectiva de la política, falta de transparencia y aumento del centralismo nacional.				

Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats *et al.* (2007), Knoepfel *et al.* (2008) y Real Dato (2011)

## CAPÍTULO VI- EL TURISMO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN “CAMBIEMOS” (2015-2019)

### **1. El contexto nacional: economía y política (2015/2019)**

Tras tres mandatos ininterrumpidos, el 10 de diciembre de 2015 se produjo una alternancia en la que asumió el frente “*Cambiamos*”. La nueva gestión buscó contrastar con el modelo saliente. Planteó una identidad por antinomia que llegó al poder bajo el mandato de romper con ese pasado inmediato.

El nuevo gobierno tuvo una clara orientación de centro-derecha, republicana y liberal. En esa línea proyectó una modernización gerencial de la política y el estado, y una desregulación económica controlada (Vommaro y Gene, 2017; Grandinetti, 2019). Con ello pretendió jubilar antiguas concepciones, proponiendo una forma alternativa de “*saber hacer*”, más vinculada al modelo empresarial. En paralelo, buscó alejarse de algunos conflictos del pasado, como los escándalos de corrupción, el ocultamiento/tergiversación de datos públicos, y de actitudes autoritarias, personalistas, clientelares y asistenciales. La nueva propuesta electoral supo capitalizar todas esas debilidades construyendo una fuerza opositora que logró sobreponerse en las elecciones dentro de un ajustado *ballotage*. Así se produjo el desembarco nacional de un espacio político innovador, liderado por un candidato ajeno a los partidos tradicionales.

Para analizar el contexto en que se desarrolló el sector turístico entre 2016 y 2019, es oportuno trazar dos etapas en función de lo que fue el principal moderador de las políticas públicas: la economía.

#### **1.1- Los primeros años de la coalición “*Cambiamos*” (2016-2017)**

Como suele suceder, los comienzos del gobierno se desarrollaron al fragor de una retórica “*refundacionista*”, que pregonaba la necesidad de regresar a la normalidad y de volver al crecimiento. Desde 2011 la economía se encontraba en una situación de estancamiento y recesión. Para lograrlo se definieron ocho ejes rectores: (i) estabilidad macroeconómica, (ii) acuerdo productivo nacional, (iii) desarrollo de infraestructura, (iv) desarrollo humano sustentable, (v) combate al narcotráfico y mejora de la seguridad, (vi)

fortalecimiento institucional, (vii) modernización del estado e inserción *“inteligente”* en el mundo (Grandinetti, 2019).

En materia económica, se implementó un programa orientado al libre mercado, la apertura comercial-financiera, y la captación de inversiones. Durante los primeros meses se combinaron medidas gradualistas con otras de *“shock”* para aplacar algunos problemas heredados, como la inflación, las restricciones cambiarias, el déficit fiscal y la falta de confianza. Esta última generada a partir de reglas de mercado muy cambiantes y fuertemente intervenidas.

En esa línea, la eliminación del llamado *“cepo”* fue una de las primeras medidas para ordenar la economía. Esto permitió normalizar el comercio exterior, estableciendo un tipo de cambio único que se ubicó en un valor razonable. No obstante, la medida impactó fuertemente sobre el índice anual de precios. Además, el gobierno propició la eliminación de restricciones a la remisión de utilidades a empresas foráneas, el tope a la compra de moneda extranjera, el plazo mínimo de permanencia para capitales (120 días) y encajes, entre otras. Bajo la lógica oficial, todo ello era necesario para transparentar el mercado y poder incentivar la radicación de inversiones privadas. Además, la liberalización del comercio exterior impulsó las compras en el exterior y las importaciones, presionando sobre el déficit comercial (ver anexo 9- gráfico n°66). Además, se adoptaron medidas para incentivar las exportaciones y mejorar la competitividad, como la reducción o eliminación de impuestos (soja, trigo, girasol, minería, entre otros). Todas estas decisiones tuvieron un impacto directo sobre la recaudación fiscal, afectada también por la caída del consumo y la actividad económica.

Como complemento, se efectuó un *“sinceramiento tarifario”* que buscó corregir el déficit generado por los servicios públicos, rebajando subsidios y elevando bruscamente las tarifas. En paralelo, para achicar la base monetaria y la inflación, aumentaron las tasas de interés de referencia del BCRA, afectando las posibilidades de financiación de las inversiones productivas, el consumo, y encareciendo el costo del trabajo. De igual modo, con miras a incrementar las reservas extranjeras, se aplicó un exitoso plan de *“sinceramiento fiscal”* (Ley n°27.260).

El endeudamiento externo aceleró una tendencia que venía desde 2014. Para tomar deuda y financiarse con déficit, el ejecutivo impulsó el pago a acreedores minoristas (canje de la deuda de 2005 y 2010). Esta situación liberó al país de un *default* técnico, finalizando un litigio de más de 15 años. El endeudamiento funcionó como un atajo que permitió al gobierno avanzar con su ajuste, “*evitando el aumento de la conflictividad social*” (Vommaro, 2017: 8).

En suma, los aportes blanqueados, el crecimiento de las exportaciones (ver anexo 9 - gráfico n°66), y la emisión de deuda, generaron un ingreso de divisas que aumentó las reservas nacionales en un 378% interanual (ver anexo 9- gráfico n°64). La liberalización en el movimiento de capitales y la apertura económica (asimétrica) alentó un mercado financiero bajo la modalidad de *carry trade*. Esto fue potenciando durante todo el período, generando desde 2018 virulentas corridas del tipo de cambio.

Los resultados de las primeras medidas generaron diferentes impactos. En primer lugar, se dio una escalada de la inflación que superó el 40% anual (ver cuadro n°30). En ello influyó la eliminación del “*cepo*” y el incremento de las tarifas públicas que afectaron los ingresos, el nivel de consumo y la producción. Durante el primer año, la economía continuó la dinámica recesiva del 2011 con índices adversos.

Cuadro n°30 – Comparativa del primer año de “*Cambiamos*”

Indicadores socioeconómicos	2014	2015	2016
PBI (% anual de variación)	-2.5	2.4	-2.3
Consumo real (% anual de variación)	-1.1	-0.7	-3.3
Deuda Externa (%PBI)	42.8%	43.7%	50%
Inflación anual (IPC-CABA)	40.8	29.3	36.2%
Desempleo (% población económicamente activa)	7.3%	6.5%	15.8%
Pobreza	28.7%	29%	32.9%

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC (2016), BCRA (2016), UCA (2019).

Posteriormente, en 2017 algunos indicadores comenzaron a mejorar. Esto se reflejó principalmente en una reducción de la inflación anual que bajó al 24%, y el crecimiento del PBI en un 2.9% (MECON, 2018). Además, se comenzó a implementar un importante programa de obras de infraestructura, con foco en el interior del país y en materia vial, de

saneamiento y agua potable. Como complemento, se incentivó el consumo subsidiando créditos para los sectores de clase media y baja. Todo ello generó un contexto de relativa bonanza que influyó en el capital político oficialista, facilitándole un nuevo triunfo electoral a fin de año, ante una oposición muy dividida. No obstante, este sería el único período en que el gobierno logró un mejoramiento de la economía. A partir de mayo del año siguiente, la situación empeoraría drásticamente por una escala incontrolable del tipo de cambio que se extendió hasta finales de mandato.

### **1.2- El regreso de la crisis y el fin de un ciclo (2018-2019)**

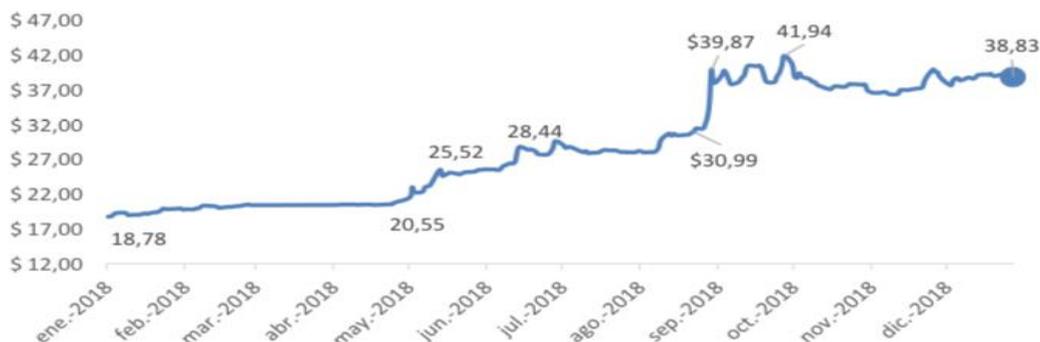
Hasta el primer trimestre de 2018 la economía mantuvo una dinámica creciente, impulsada principalmente por los sectores de la construcción, el comercio y la industria (OEAT.TUR, 2019). Sin embargo, hacia fines de abril el panorama cambió bruscamente por una virulenta corrida del tipo de cambio (ver gráfico n°24). Esta situación puso en jaque todo el modelo, dejando al descubierto sus vulnerabilidades externas e internas<sup>48</sup>. En mayo el valor del dólar comenzó una escala que acumuló un aumento del 110% respecto del peso argentino. Asediado por la volatilidad cambiaria, el gobierno recurrió al FMI, concretando un crédito de 57.000 millones de USD. La aprobación de este programa implicó la asunción de un nuevo plan económico, alineado a los intereses del organismo.

El gobierno cierra el año 2018 con una caída del 2,5% del PBI, una inflación anual del 47,6% (ver gráfico n°26 y cuadro n°31), un aumento de las tasas de referencia del BCRA, y un endeudamiento externo récord. Como si fuera poco, la volatilidad cambiaria continuaba alimentando un mercado financiero cada vez más vigoroso, que priorizaba la compra de bonos, la dolarización de ahorros y la salida de capitales, antes que la inversión productiva.

---

<sup>48</sup> A comienzos de año la reserva federal de USA aumentó la tasa de interés, afectando las posibilidades nacionales de seguir tomando deuda para financiarse. Además se incrementó el precio del petróleo impactando, principalmente, en el déficit de la balanza energética. A nivel nacional la apertura y desregulación financiera disparó el mercado cambiario, obligando al BCRA a realizar intervenciones constantes para contenerlo. El volumen de importaciones también aumentó ese año, coincidiendo con un período de sequía que afectó el volumen de exportaciones. Todo ello precipitó un problema recurrente de la economía Argentina, la falta de dólares.

Gráfico n°24- Tipo de cambio minorista. Valor del peso ARS respecto del dólar USA (2018)



Fuente: Anuario del observatorio de turismo de reuniones (2018)

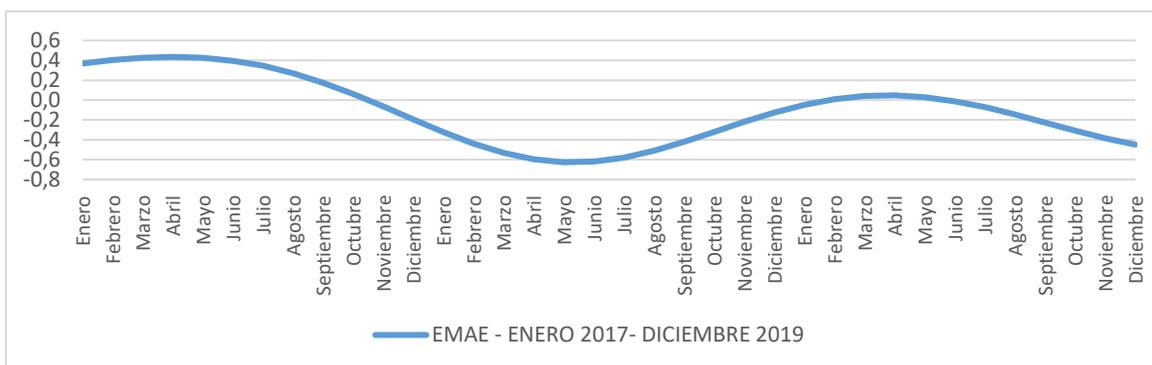
Finalmente, durante el último año la situación siguió agravándose. Las medidas para contener la volatilidad financiera no evitaron un recrudecimiento de la crisis. El desbarajuste cambiario afectó sensiblemente al entramado productivo del país, profundizando la caída de la actividad industrial, el comercio y la construcción. Desde octubre de 2017 a diciembre de 2019, la evolución de la actividad económica mensual - EMAE- se mantuvo en franco retroceso (ver gráfico n°25).

Cuadro n°31- Inflación anual durante el último gobierno

Año	2015	2016	2017	2018	2019
Porcentaje	27.2	39.3	24.8	47.6	53.8

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC y DGEyC- CABA (2015-2019)

Gráfico n°25- EMAE. Variaciones porcentuales mensuales. Números índice, base 2004=100



Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC, 2019

En una apretada síntesis, los resultados económicos del período fueron lapidarios (ver cuadro n°32). La economía estuvo en recesión tres de los cuatro años de gobierno. Las

recurrentes devaluaciones (2016, 2018 y 2019) dilapidaron el poder adquisitivo de los trabajadores, derrumbando el mercado interno. Además, la mayoría del endeudamiento contraído con el FMI, lejos de invertirse en potenciar la producción nacional, fue malgastado en inútiles intentos por contener el tipo de cambio.

Cuadro n°32- Principales indicadores económicos del período (2015-2019)

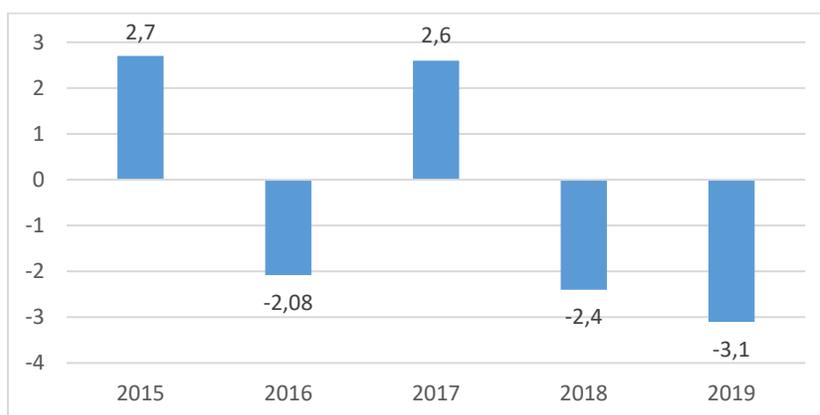
Caída acumulada del 5% en el PBI real (ver gráfico n°26).
La inflación acumulada aumentó el 165%. Los valores de los dos últimos años llegaron a superar los del 2002 (ver anexo 9 - gráfico n°65).
La devaluación nominal acumulada del peso respecto del dólar USA fue del 523%.
El consumo privado cayó un 5%. El de bienes y servicios públicos disminuyó un 3,8%.
Caída del 6,3% promedio interanual de las ventas minoristas. Cabe recordar que esa tendencia decreciente ya venía desde el año 2011 (a un ritmo menor).
Las inversiones -principal promesa del gobierno- retrocedieron un 23%.
La tasa nominal anual para préstamos personales aumentó 34 puntos, llegando al 75%.
La deuda externa creció un 163%, aumentando en USD 104 mil millones (la mayor desde la salida del 2001). En porcentaje del PBI, pasó de 52,6% (2015) al 92% (2019).
La dolarización de la cartera de los ahorristas y la fuga de capitales aumentó un 456%.
Para detener la demanda de reservas, hacia finales de 2019 volvió al “cepo” cambiario.

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2019), BCRA (2019), INDEC (2019), Ministerio de hacienda (2019), SIPA-Ministerio de trabajo y Observatorio U.

Avellaneda (2020).

La recesión económica tuvo un correlato directo en los indicadores sociales. La pobreza aumentó 5 puntos, alcanzando al 35,4% de la población (16 millones de argentinos). El desempleo pasó de 5.9% a 11%. El trabajo privado formal cayó 3% (-194.200 puestos). El salario real de los trabajadores privados disminuyó 18,7%, y el precio de la canasta básica creció 258% (INDEC, CAME, Ministerio de trabajo y observatorio Universidad de Avellaneda).

Gráfico n°26 – Variaciones porcentuales anuales del PBI real argentino



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2019)

Sin embargo, pese a los reveses de la economía, el gobierno no realizó grandes recortes del gasto público, ni un desguace del estado (como sucedió en 1990). Por el contrario, para contener la conflictividad de la crisis aumentaron las asistencias sociales en materia de cobertura jubilatoria, pensiones, asignaciones, planes y programas cooperativos, entre otras. Como sostiene Natanson (2017: 11) por primera vez en la historia argentina se desplegó un neoliberalismo diferente *“que al clásico menú de metas de inflación, apertura y desregulación le añade políticas sociales, la decisión de no operar un recorte drástico del gasto público y un plan de infraestructura. Neoliberalismo con protección social y obra pública”*.

La administración *“Cambiamos”* lejos de quebrar la inercia económica y social heredada, terminó resintiendo casi todos los indicadores. Huelga decir que ese deterioro acompañó en paralelo una pérdida de capital político y aprobación popular, reflejado en el revés electoral de las elecciones de 2019. Entender la gravedad y virulencia de la crisis es central para analizar el devenir de las políticas de turismo. La delicada coyuntura económica, política y social, se llevó por delante todo, incluyendo al sector de los viajes y a sus programas públicos de gobierno.

### 1.3- Principales indicadores del sector turístico (2016-2019)

#### 1.3.1- Dinámica del turismo mundial y en la región

El turismo internacional tuvo una evolución ininterrumpida de 2009 a 2019, llegando a alcanzar los 1.500 millones de viajeros mundiales (OMT, 2020). Según cifras del Banco mundial (2020), los arribos del período 2015-2019 se incrementaron un 16%. Esto dio lugar a un decenio sin precedentes en que el sector creció más rápido que el conjunto de la economía global. Esa condición refleja el poder de recuperación que tiene la actividad y reafirma su carácter fuertemente expansivo.

Cuadro n°33- Turismo internacional en la región Sur (cantidad de arribos/variación)

País/año	2015	2019	Variación
Brasil	6.306.000	6.353.000	0.75
Chile	5.487.000	5.431.000	-1.02
Perú	4.381.000	5.275.000	20.4
Uruguay	3.286.000	3.480.000	5.9
Colombia	3.371.000	4.529.000	34.5
Argentina	6.816.000	7.399.000	8.55

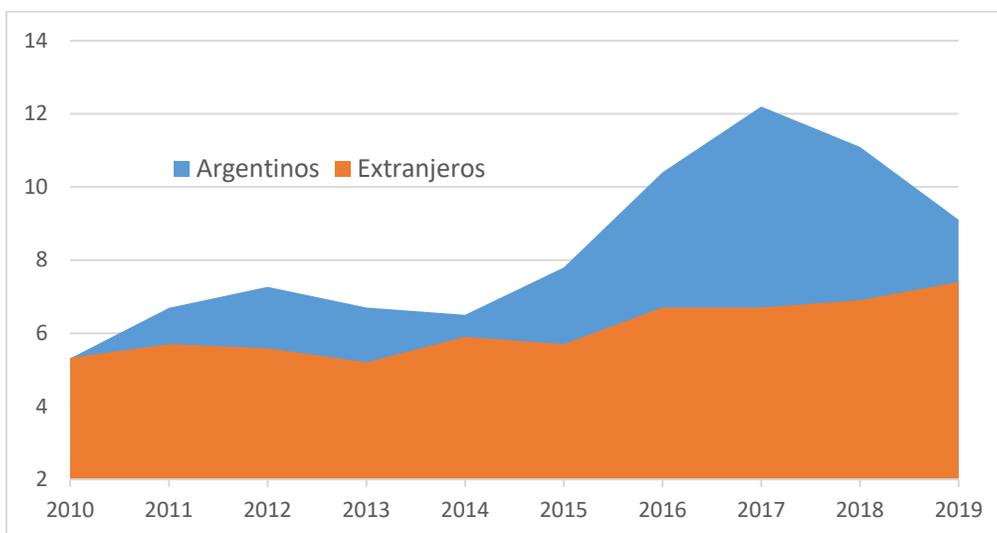
Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2020)

En lo que refiere a los principales destinos de la región sur, los resultados fueron dispares. Algunos países como Colombia (+34%) o Perú (+20%) lograron grandes incrementos, mientras otros tuvieron resultados más modestos. Argentina se ubicó en un rango intermedio, con un crecimiento total del 8,5% (ver cuadro n°33).

Al analizar el turismo internacional argentino, la salida de residentes continuó escalando hasta la crisis financiera de 2018. Durante todo ese periodo existió un desequilibrio inédito entre el ingreso y la salida de turistas. Esta situación posicionó al turismo como un factor altamente deficitario (ver gráfico n°27). El elevado volumen de viajes generó una gran salida de divisas del circuito económico nacional que impactó de forma directa sobre el saldo de

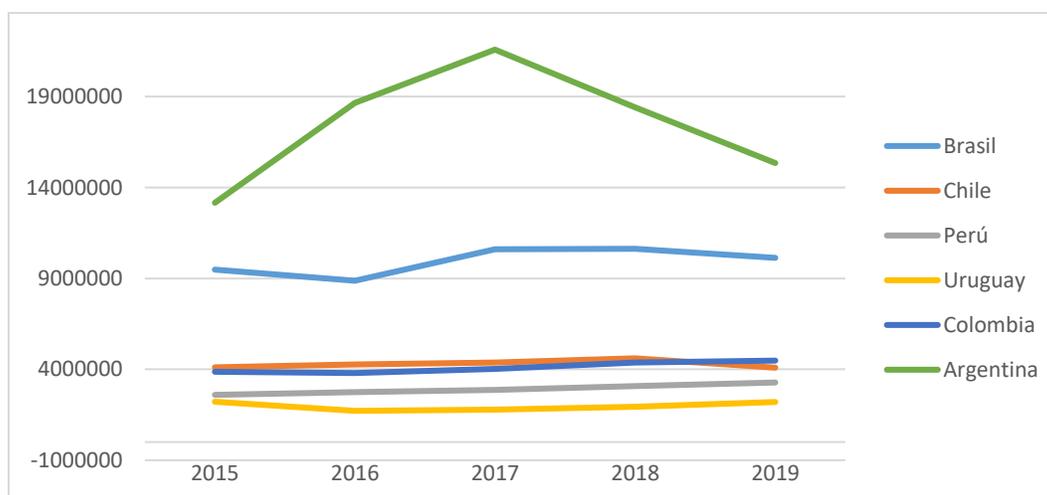
la balanza turística y comercial, arrojando saldos deficitarios. De esa forma, durante los últimos 10 años el turismo internacional fue un sector altamente demandante de divisas<sup>49</sup>.

Gráfico n°27- Turistas extranjeros y viajes de argentinos al exterior



Fuente: elaboración propia a partir de ETI

Gráfico n°28- Salida de residentes al exterior por país (región sur) – millones



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2019)

<sup>49</sup> Los déficits de la cuenta “viajes y turismo” del Mercado único libre de cambios no reflejan la salida real de divisas por turismo porque toman transacciones que nada tienen que ver con los viajes, como el comercio electrónico (Spotify, Netflix, Mercado libre, Amazon, eBay) y las operaciones bancarias en cajeros del exterior. Al tratarse de liquidaciones de divisas para el pago en moneda extranjera, aparecen en esta categoría. Esto le imputan al sector conceptos ajenos y, por lo tanto, no deben ser tomados como referencia.

Si se compara este fenómeno con los principales destinos de la región, Argentina es el único caso que tiene una variación tan grande entre la salida y el ingreso de viajeros (ver gráfico n°28). Esa desproporción obedece principalmente al altísimo volumen de viajes al exterior. Si contrastamos la densidad poblacional del país -44,9 millones (INDEC, 2019)- con otros de mayor tamaño como Brasil -211 millones (Banco Mundial, 2019)-, Argentina tiene un 20% de los habitantes pero un 60% más de partidas al extranjero.

Varias razones explican ese movimiento masivo hacia el extranjero. En primer lugar, hay que considerar el efecto de las recurrentes variaciones del tipo de cambio. En cada devaluación se abarata el país para el turismo foráneo y se encarecen los viajes al extranjero. No obstante, la experiencia demuestra que esa variable tiene un efecto efímero y de corto plazo<sup>50</sup>. Es por ello que desde 2011 y pese a todas las devaluaciones (2014, 2016, 2018, 2019), la salida de argentinos siempre predominó, incluso durante los períodos en que se aplicó el “cepo” (2011-2015) o donde hubo libertad cambiaria (2016-2019)<sup>51</sup>. Todo ello sugiere que existen otros factores que van más allá del tipo de cambio. Uno de ellos es el alto costo de los productos y servicios que encarecen al país como destino. Sobre ello influyen diversos factores como el fenómeno inflacionario, el “cerramiento” de la economía argentina (las medidas proteccionistas limitaban la competencia y el acceso de productos foráneos, incrementando en el nivel de precios relativos), y la presión tributaria. El encarecimiento de los precios relativos desincentiva el turismo extranjero y doméstico, a la vez que alienta la salida de residentes. Esto es así porque los costos de vacacionar afuera se vuelven más competitivos.

También existe un factor socio cultural vinculado a costumbres muy arraigadas, que se potencian por la imagen-aspiracional de viajar al extranjero. Argentina ha sido históricamente un país emisor, y es el principal mercado de la región. Ese hábito se fue

---

<sup>50</sup> Los viajes también se restringen por el encarecimiento del dólar y la pérdida de poder adquisitivo ante el traslado del tipo de cambio a los precios relativos. Esto encarece el costo de vida, dejando menos recursos para vacacionar (“*pass through*”). No obstante, en el largo plazo, esos factores pierden peso, y los viajes retoman su curva ascendente.

<sup>51</sup> El intento de controlar la inflación con un tipo de cambio fijo, motivó una apreciación del peso. El acceso a ese dólar barato se lograba vía compras con tarjetas de crédito en el exterior. En definitiva, esta situación abarató los costos de los viajes. Cuando el nuevo gobierno quitó el cepo, la eliminación de trabas para la adquisición de dólares incentivó la salida de argentinos, pese a la devaluación.

consolidando a lo largo de los años, sobre todo en periodos como los de la convertibilidad (1991-2020), donde el valor del dólar y el peso estaban igualados. Finalmente, otro factor coyuntural que alentó los viajes al extranjero fueron las facilidades de financiación con tarjetas de créditos. Esta variable fue muy relevante, principalmente a la hora de contratar servicios de transporte (aéreos) o paquetes.

Tanto la salida de residentes, como la llegada de extranjeros son necesarias para mantener la armonía del sistema turístico nacional<sup>52</sup>. No obstante, es central equilibrar el déficit de la balanza turística y comercial para mejorar las aportaciones del sector a la economía. Para ello se debe desalentar fuertemente la salida de nacionales, e incentivar la llegada de extranjeros. Al final del trabajo, se proponen algunas líneas para avanzar en ese sentido.

Más allá de la balanza turística, la llegada de extranjeros aumentó entre 2016 y 2019. Los visitantes crecieron un 10%, sumando unos 580 mil nuevos arribos (ver gráfico n°29). El crecimiento de esta categoría comenzó fundamentalmente en 2018, coincidiendo con un período de fuertes variaciones cambiarias. No obstante, si se compara la devaluación acumulada del período - 539%- ese aumento fue muy acotado. Más aún al contemplar que el presupuesto del INPROTUR (organismo a cargo de la promoción internacional) creció considerablemente, acumulando en 2019 un 47% del total de la cartera.

Gráfico n°29- Evolución anual de los turistas extranjeros (millones)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial (2019)

<sup>52</sup> Un bajo nivel de viajes de argentinos al extranjero también perjudica variables internas. Uno de los casos más evidentes se da sobre la conectividad aérea, que necesita de residentes para que los vuelos internacionales regresen con una ocupación adecuada.

Por su parte, en relación a la distribución de los mercados, el objetivo del gobierno de revertir la dependencia de países limítrofes no se verificó. La recuperación económica de Brasil acentuó su aportación de visitantes. Por el contrario, el mercado europeo retrocedió un 5% (ver cuadro n°34). No obstante, las asimetrías en los datos oficiales son relativas ya que para el año 2015 solo se contemplaron los dos principales aeropuertos (Ezeiza y Aeroparque), mientras que en 2019 se tomó todo el país<sup>53</sup>.

Cuadro n°34 - Turistas extranjeros por país (% del total anual).

País/año	2015	2019	Variación %
Brasil	15,3	22,4	7.1
Chile	7,9	8,8	0,9
Uruguay	1,8	1,5	-0.3
USA y Canadá	13,2	14,2	1
Europa	26,7	21,8	-4,9
Resto del mundo	35,1	31,3	-4

Fuente: Elaboración propia a partir de ETI (2015-2020)

### 1.3.2- Principales indicadores del turismo interno

Las cifras de turismo interno arrojan una reducción en todas las categorías. Según la EVYTH los turistas disminuyeron un 1,5%, los recreacionistas 8,25%, y el total de visitantes 5%, es decir, entre 2015 y 2019, se perdieron 2.5 millones de viajeros. Por su parte las pernoctas bajaron un 16,5% y un 4% la estancia promedio (ver cuadro n°35).

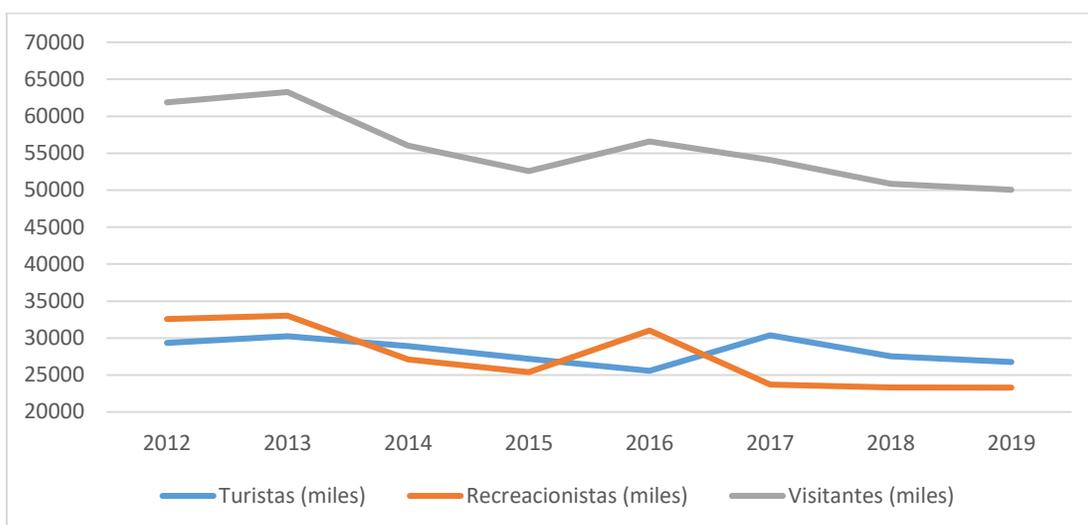
Cuadro n°35 - Indicadores del turismo interno (grandes conglomerados urbanos)

Variable/Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Turistas (miles)	29331	30243	28924	27173	25564	30375	27552	26757
Recreacionistas (miles)	32548	33026	27108	25391	31039	23708	23317	23296
Visitantes (miles)	61879	63269	56032	52564	56603	54083	50840	50053
Pernoctas (miles)	163136	170895	157278	169190	151696	162659	146816	141256
Estancia media (noches)	5,2	5,3	5,2	5,9	5,6	5,1	5,2	5,0

Fuente: elaboración propia a partir de EVYTH

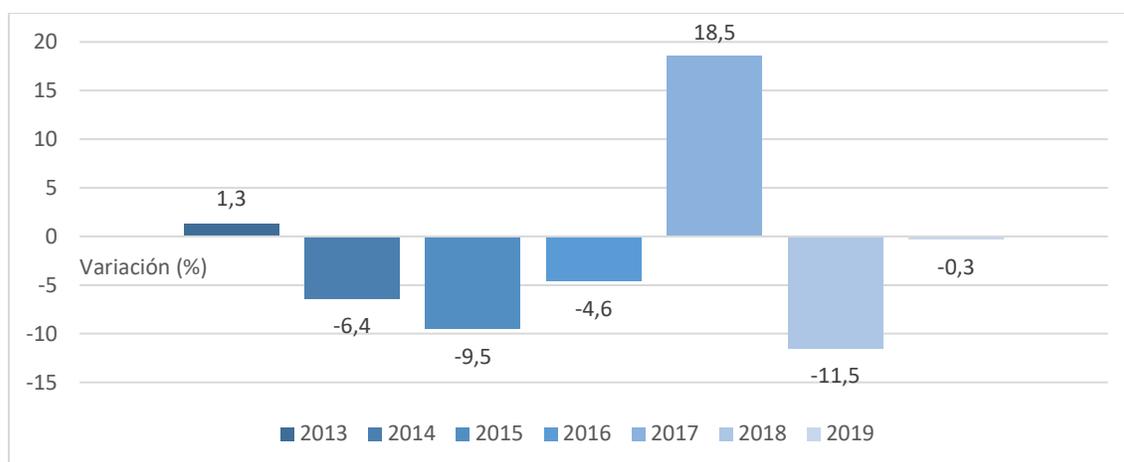
<sup>53</sup> En 2016 se llevó a cabo una revisión metodológica por la cual no es posible comparar los ingresos por turismo internacional con los de años anteriores (OEATUR, 2017).

Gráfico n°30- Principales indicadores del turismo interno



Fuente: elaboración propia a partir de EVYTH

Gráfico n°31- Variación interanual de turistas internos anuales en todo el país (porcentaje)



Fuente: elaboración propia a partir de EVYTH

Como se muestra en el gráfico n°30 y n°31, el movimiento de turistas internos acompañó la dinámica económica del país. En los períodos de recesión -medidos en términos de PBI y niveles de actividad económica- los flujos se redujeron en 2016, 2018 y 2019. Por su parte, las devaluaciones del período atenuaron el turismo interior, pese al aumento de extranjeros y de argentinos que vacacionaron en el país por el encarecimiento externo. De esta forma, prevaleció una retracción del consumo por la pérdida de poder adquisitivo y la incertidumbre ante las constantes variaciones del tipo de cambio. Cabe destacar que, de los

4 años de gobierno, solo en 2017 se lograron indicadores económicos y turísticos favorables (ver cuadro n°36).

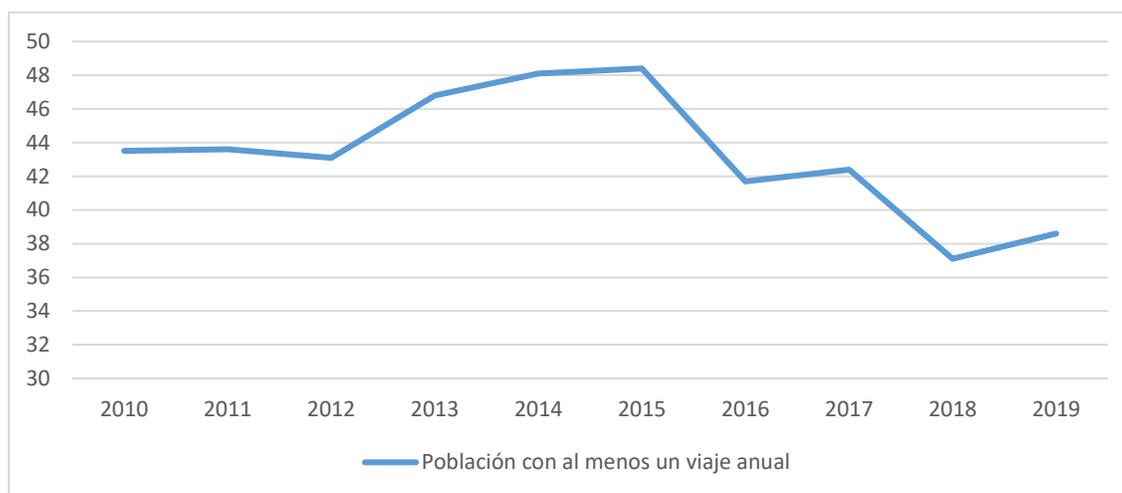
Cuadro n°36 – Indicadores del contexto económico turístico argentino año 2017

Indicador/categoría	Variación interanual/porcentaje anual
Turismo interno (viajeros hospedados)	+7,9
Salidas de argentinos al exterior	+17,7
Turistas extranjeros	+7,4
PBI	+2,9
Inflación	24,8 (% anual)
Empleo en turismo	+2,6

Fuente: Elaboración propia a partir de ETI (2017), INDEC (2018), SIPA (2018).

El porcentaje de acceso al turismo -argentinos que realizaron al menos un viaje por año- retrocedió considerablemente, acumulando un 10% durante todo el período. De esta forma, el descenso en el flujo de turistas internos se vio potenciado por regresiones en parámetros sociales, vinculados a las imposibilidades económicas de acceder a los viajes (ver gráfico n°32).

Gráfico n°32- Porcentaje poblacional que hayan realizado al menos un viaje anual



Fuente: elaboración propia a partir de EVYTH

Por último, también existieron retrocesos materia de información y estadísticas. La inconsistencia de los datos oficiales y los cambios que aplicó la nueva gestión impiden analizar con rigurosidad el período. Por ejemplo, no existe información sobre la ETI para el

año 2016 (el último material es de Julio). También hay asimetrías en relación a los períodos y las unidades muestrales. Respecto de la procedencia de los visitantes extranjeros, en 2015 se ofrecen datos anualizados, en 2016 no hay información, y en 2017 solo se toma enero del año siguiente. Además, las categorías varían. En 2015 se incluye Paraguay y Bolivia dentro del resto de América, posteriormente, se lo analiza de forma individual hasta 2019

De igual modo, para el año 2019 la procedencia de turistas extranjeros está discriminada por modalidad de transporte (aéreo, fluvial y terrestre), y no por los principales aeropuertos como se venía haciendo. Todas estas variaciones generan desinformación y confusión. Esto le quita precisión a parámetros importantes, como la estimación de los mercados vecinos y no limítrofes. Finalmente, en 2015 se discontinuó el anuario estadístico. Este material reunía información de gran utilidad respecto al empleo en las RCT, participación del sector en la economía, evolución de la oferta de alojamiento hotelero y para hotelero, de las agencias de viajes, entre otros.

## **2. Las políticas turísticas de la alianza “*Cambiamos*” (2016-2019)**

### **2.1- Etapa primera: diseño de las PPT**

Las políticas turísticas de la administración “*Cambiamos*” se enmarcaron dentro de un modelo económico que agudizó la recesión. Sin embargo, en dicho momento, el sistema turístico ya acarrea serios problemas. El flujo de visitantes extranjeros estaba en retroceso desde 2011 y el turismo interno desde 2014. Además, los desbarajustes económicos heredados condicionaban el normal funcionamiento del sector. Aquí hay que mencionar la existencia de un tipo de cambio oficial ficticio (con 5 variaciones), la aplicación de un recargo del 35% para compras con tarjetas y operaciones turísticas en el exterior, el predominio de facilidades de financiación para viajar al extranjero -pagos de paquetes y aéreos en 12 y 18 cuotas sin interés-, y en el encarecimiento acumulado de los destinos nacionales.

En ese delicado contexto, a poco de asumir el gobierno presentó el “*Plan integral de gestión 2016-2019*”, una exposición sinóptica -30 diapositivas- donde intentó plasmar un diagnóstico situacional y sus principales aspiraciones. Este documento, junto a otras fuentes

secundarias (informes anuales de la ONP, las palabras del presidente de la nación), permite identificar los temas que formaron parte de la agenda.

El turismo fue una herramienta capaz de aportar sobre varios de los postulados de campaña. Bajo la imagen de “cambio”, se instalaron en la arena turística las máximas del gobierno, como alcanzar la “pobreza cero”, promover la “unión de los argentinos”, “volver a insertar el país al mundo” y “modernizar” el aparato burocrático estatal.

En relación a la idea-eslogan de alcanzar la “pobreza cero” -en un país que mantiene un porcentaje estructural del 30% desde hace 70 años-, el MINTUR se propuso generar 300.000 nuevos puestos de trabajo en toda la cadena de valor turística, es decir, un crecimiento del 28% en cuatro años. Para ello definió las siguientes metas a 2019: aumentar un 50% el arribo de visitantes internacionales y un 90% su gasto, potenciar un 47% el movimiento de turistas nacionales e incrementar en un 58% su gasto, y extender el acceso a los viajes al 65% de la población (Plan integral de gestión, 2016) (ver cuadro n°37).

Cuadro n°37- Resumen de los objetivos y metas del gobierno 2015-2019

Componentes	2015	2019
Turistas internacionales	5.73 millones	9 millones
Gasto de turistas internacionales	4190 millones (U\$S)	8000 millones (U\$S)
Acceso de la población al turismo	47%	65%
Cantidad de turistas internos	47,7 millones	70 millones
Gasto de turistas internos	107 millones (\$)	170 millones (\$)
Empleo	1.09 millones	1.39 millones

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan integral de gestión (2016)

En segundo lugar, el turismo representó un instrumento para contribuir a la unión de los argentinos, en el marco de una profunda grieta político-social. Para ello, intentaron imprimirle un rol conciliador como espacio de encuentro, además de potenciar otras de sus virtudes, como el fortalecimiento de la cultura, la identidad y arraigo en los pueblos. En palabras del gobierno:

*“Los objetivos estratégicos de pobreza cero y unión de los argentinos se presentan como ejes de la gestión política para trabajar por una mejor*

*Argentina, en todas las dimensiones de su desarrollo. En ambos, el turismo está llamado a cumplir un rol estratégico...” (ONP, 2017: 215).*

En tercer lugar, el turismo interesaba para volver a insertar el país al mundo (apertura “*inteligente*”). Esto reivindicaba la necesidad de recuperar viejos vínculos institucionales y de “*normalizar*” una política económica muy intervenida, que no había logrado atenuar los problemas de endeudamiento externo, inflación, déficit fiscal y crisis cambiaria. En ese marco se proclamó la necesidad de “*volver a reinsertar turísticamente a la Argentina en el mundo y posicionar al país como el principal destino de la región*” (MINTUR, 2017). Dentro de esa epopeya, “*la conectividad aérea fue un punto clave para construir el nuevo escenario. El objetivo fue lograr una Argentina cada vez más conectada entre sí y con el mundo*” (MINTUR, 2016). Al respecto, el entonces ministro afirmaba:

*“Tenemos un fuerte compromiso con la visión del presidente de abrir Argentina al mundo, unir a los argentinos y llegar a pobreza cero. Estamos convencidos de que nada mejor que el turismo para estos tres objetivos, porque permite que Argentina se dé a conocer en el mundo, porque sólo el turismo crea puestos de trabajo y los distribuye de forma equitativa en los distintos rincones del país, y sobre todo porque el turismo se trata, justamente, de unir” (Santos, 2016)*

Por último, la administración auguró el desembarco de una nueva forma de “*saber hacer*” desde el Estado. Se trató de instalar una doctrina empresarial para jubilar la tradicional forma de hacer política. Como reflejo, el nuevo equipo de gobierno contuvo entre sus primeras líneas a importantes empresarios, entre ellos, el primer mandatario. De esta forma, la coalición buscó impartirle al aparato público una suerte de modernización, anclada a valores como eficiencia, eficacia, apertura y transparencia. Todo ello fue un intento por replicar el espíritu del gobierno porteño sobre el aparato nacional.

En suma, “*Cambiamos*” asumió sus funciones bajo los supuestos de tener el necesario *know how* para: (i) impulsar una modernización del Estado, (ii) crear empresas que generen empleo, (iii) captar inversiones extranjeras y nacionales, y (iv) llevar a cabo obras para mejorar la competitividad. En esa línea, comienzan a copar la retórica oficial conceptos

como: clubes de emprendedores, incubadoras de empresas, aceleradoras, centros de fortalecimiento a iniciativas privadas, fondos de expansión, beneficios fiscales, “lluvia” de inversiones, entre otros. Ese mismo espíritu empresarial invocó nuevos valores devenidos del gobierno electrónico, abierto e “inteligente”, incorporando en la agenda conceptos de rigurosa actualidad como: innovación abierta, *big data*, *open data*, *data management*, *small data*, entre otros. Su aplicación al campo del turismo fue una de las grandes promesas. “*En argentina no existe un turismo de base tecnológica donde la principal atracción sea la modernidad. El turismo en el país está basado esencialmente en paisajes y experiencias, lo que no significa que no debe ser inteligente*” (Borsato, 2018).

Las premisas referenciadas determinaron el cariz que siguieron las políticas turísticas. En esa línea, el ministerio diseñó una batería de programas orientados a fomentar la radicación de inversiones y nuevos emprendimientos, desarrollar nuevos productos, potenciar espacios emergentes, promover la obra pública y generar plataformas digitales. Con todo ello el primer mandatario auguraba el advenimiento de “... *una revolución en todo el país con el turismo*” (Macri, 2018).

### **2.1.1- La agenda turística de “Cambiamos”**

Con todas esas premisas el gobierno elaboró el “*Plan integral de gestión 2016-2019*”. En su diagnóstico destacaba tres conflictos centrales: (i) el estancamiento de la demanda interna y en el ingreso de extranjeros; (ii) la excesiva concentración de la demanda internacional en países limítrofes, y (iii) la fuerte caída del gasto por estancia de extranjeros. Estas tendencias y su enfoque anticipaban un cierto sesgo economicista, aunque también sumaron algunos ribetes asistencialistas. Sobre estos últimos, el turismo social fue incorporado con el objetivo de “*aumentar el acceso de los sectores más vulnerables... apalancando el movimiento en temporada baja en más y nuevos destinos*” (MINTUR, 2016).

El MINTUR planteó cinco grandes objetivos dentro del plan integral: (i) posicionar a la argentina como principal destino de la región, (ii) promover el crecimiento del turismo interno, (iii) mejorar la competitividad y sustentabilidad, (iv) aumentar la inversión, y (v) crear empleo. En cada campo se plantearon aspiraciones secundarias y actuaciones o ideas

generales. Esas premisas marcaron el norte que siguieron las políticas turísticas en cada campo(ver cuadro n°38).

Cuadro n°38- Resumen de los objetivos del gobierno 2015-2019

Objetivos		Objetivos secundarios
Posicionar el país como principal destino de la región		Posicionar la marca argentina como líder regional. Aumentar los arribos internacionales, y el gasto promedio.
Premisas para lograrlo	Inteligencia de mercados. Creación de nuevos mercados. Generación de nuevos productos y destinos. Mejora de la conectividad. Organización de eventos de jerarquía internacional. Eliminación de "cuellos de botella" para potenciar el turismo internacional (visados). Innovación en las acciones de promoción y comunicación. Desarrollo de una estrategia digital para aumentar los retornos de inversión en promoción. Integración regional potenciando la marca "América del sur" para mercados lejanos.	
Objetivos		Objetivos secundarios
Promover el crecimiento del turismo interno		Aumentar el acceso al turismo, la cantidad de turistas internos, y el gasto.
Premisas para lograrlo	Inteligencia de mercado. Desarrollar y promocionar nuevos productos y destinos. Generación de nuevos contenidos. Innovación en la estrategia digital. Gestión eficiente del turismo social. Mayor conectividad vial, fluvial y aerocomercial. Marco normativo idóneo para el turismo de cruceros fluviales. Expropiando tierras para desarrollar el parque ecoturístico el impenetrable. Mejorando la ruta 40.	
Objetivos		Objetivos secundarios
Mejorar la competitividad y sustentabilidad		Sin información
Premisas para lograrlo	Desarrollo y diversificación de la oferta de servicios y productos. Calidad y formación mediante el SACT. Invocación y aplicación de TIC's a través de unidades descentralizadas por provincia. Turismo sustentable, responsable y accesible. Integración con países limítrofes mediante el intercambio de experiencias y herramientas (homogeneización de la oferta turística). Adecuación de la normativa legal.	
Objetivos		Objetivos secundarios
Aumentar la inversión		Sin información
Premisas para lograrlo	Facilidades para la inversión pública, radicación de capitales privados, creación de nuevas oportunidades, desarrollo de emprendimientos y proyectos.	
Objetivos		Objetivos secundarios
Promover el empleo		Sin información
Premisas para lograrlo	Sin información	

Fuente: elaboración propia a partir del Plan integral de gestión 2016-2019 (2016)

En materia de desarrollo de la oferta se planteó la necesidad de potenciar nuevos destinos, productos y servicios. Para ello fueron priorizadas cinco modalidades: turismo de naturaleza, religioso, gastronómico, náutico y de eventos. El gobierno retomó la idea de revertir los desequilibrios territoriales mediante el fortalecimiento de productos

emergentes y zonas menos favorecidas. Al respecto señalaba: *“... nuestro objetivo es dar competitividad a los destinos, con prioridad en las provincias más relegadas, desarrollar la agenda económica y generar trabajo en las poblaciones locales”* (Santos, 2016). En esa línea auguraba la realización de *proyectos de inversión “... en las zonas de mayor potencial y de menor desarrollo relativo”* (MINTUR, 2016). Así se proyectó el turismo de naturaleza en parques ecoturísticos como el de Iberá en Corrientes o el Impenetrable en Chaco, el turismo náutico con cruceros fluviales por todo el noroeste, la puesta en valor de las misiones jesuíticas, el mejoramiento del corredor de la ruta 40, entre otros (MINTUR, 2016).

En materia de obras públicas, el gobierno asumió con el compromiso de ejecutar las inversiones necesarias para potenciar la competitividad. En ello la conectividad, y en especial la aérea, fue su principal estandarte. Bajo eslóganes como *“conectividad o muerte”* y *“revolución de los aviones”*, auguraban una política aerocomercial disruptiva, capaz de solucionar los problemas históricos del modelo (escasez de empresas, rutas, conexiones y frecuencias, centralización, entre otras). *“La premisa de base fue pensar que no se viaja a los lugares donde no se puede llegar. Desde allí se emprendió un arduo trabajo en conjunto con el ministerio de transporte”* (entrevista Barberis, 2021).

Para concretar esas reformas aerocomerciales el gobierno definió tres ejes rectores: el crecimiento de Aerolíneas Argentinas (AR) desde una posición de liderazgo, la incorporación de nuevas líneas para tener mayores alternativas de conexión, y el desarrollo de infraestructura y el espacio aéreo para aumentar la capacidad de los aeropuertos (MINTUR, 2017). La lógica de repensar el modelo aerocomercial no fue una novedad. Este tema ya había ocupado un espacio importante desde 2008 con la re estatización de AR. De igual modo, la desregulación del mercado también había sido planteada, como se muestra en el informe de auditoría del BID del año 2014 (proyecto de mejora de la competitividad):

*“En la lista de tareas pendientes para desarrollar a pleno la competitividad turística debe señalarse la necesidad del servicio de tarifas aéreas de bajo costo (low cost fares) para los vuelos de cabotaje teniendo en cuenta la vastedad del territorio argentino y la limitada cantidad de tiempo que tienen los turistas no residentes”* (Camba, 2014: 20).

Otro de los objetivos priorizados por el gobierno fue potenciar la matriz productiva de las economías regionales, fomentando el emprendedorismo y las inversiones privadas. Para ello intentó promover proyectos público-privados, crear programas de financiamiento específico, eliminar restricciones económicas y administrativas, incentivar la radicación de capitales, y crear o identificar nuevas oportunidades (MINTUR, 2016).

Al mismo tiempo, “*Cambiamos*” buscó potenciar la cooperación con países vecinos. Para ello el ministro señalaba: “*queremos que Argentina lidere la integración regional bajo la marca América del Sur*” (Santos, 2016). Esta estrategia pretendió unificar productos que fueran destinados a mercados grandes, lejanos y emergentes, como India o China. Para ello proyectó la creación de una marca única anclada a circuitos regionales (como la Ruta del Inca, la Ruta de los Jesuitas, enoturismo) y el armado de paquetes con otros países del Mercosur y de la Alianza del Pacífico. En esa línea, también se planteó la necesidad de intercambiar experiencias y herramientas entre los países para homogeneizar la oferta turística (MINTUR, 2016).

Cuadro n°39- Síntesis de los objetivos vinculados al desarrollo de la oferta

Diversificar y mejorar la cartera de productos y servicios
Equilibrar las oportunidades de desarrollo potenciando espacios emergentes
Ejecución de obras públicas para incrementar la competitividad
Mejorar las fuentes de financiamiento para el sector
Mejoramiento de la conectividad (vial, fluvial y aerocomercial)
Fomento del emprendedorismo
Incentivos para la radicación de inversiones (capitales privados)
Integración regional

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en materia institucional, el gobierno reivindicó la necesidad de fortalecer el trabajo conjunto con las provincias y el sector privado. Para ello, el plan posicionaba al CFT y al Comité interministerial como organismos de apoyo, este último sería coordinado junto a la Secretaría general de presidencia (ver anexo 10). Además, el uso de nuevas tecnologías fue otra de las grandes promesas. En esa línea postulaban la creación de unidades

descentralizadas en cada provincia, el desarrollo de nuevas plataformas digitales, y la incorporación de un área especial dentro del ministerio que estaría a cargo de esas tareas.

## **2.2- Etapa segunda: implementación de las políticas**

### **2.2.1-Instrumentos y programas para el desarrollo de la oferta**

#### **2.2.1.1- La conectividad aérea como eje**

Para potenciar la conectividad aérea el gobierno impulsó una serie de reformas estructurales. La primera fue flexibilizar el mercado mediante la apertura comercial y el ingreso de nuevas aerolíneas. Esto permitió ampliar la cantidad de oferentes, y con ello mejorar la cantidad y distribución de las rutas, sumar frecuencias y asientos, acceder a mejores tarifas, y promover la competencia. En este marco, el estado realizó varias audiencias públicas - n°218/2016, n°219/2017 y n°221/2018 - para la explotación de nuevos servicios aerocomerciales. La mayoría estuvo orientada a tratar la petición de compañías interesadas en explotar ciertas rutas, ofreciendo vuelos regulares y no regulares (domésticos e internacionales). A partir de ello, se licitaron 505 espacios y se otorgaron 135 rutas. Esto permitió la radicación de empresas *“low cost”* como Avianca, Flybondi y Norwegian, y la puesta en valor del aeropuerto de *“El Palomar”* para su uso.

Como complemento, se eliminaron las restricciones tarifarias (máximos y mínimos). En febrero de 2016, se quitaron los valores máximos de referencia para vuelos internos (decreto n°294). En julio de 2018 el estado autorizó a las empresas de cabotaje a fijar tarifas por debajo del valor de referencia (art. 1°, decreto n°656/18). Ambas medidas anularon el esquema tarifario anterior, que estaba fuertemente intervenido. También se promovieron nuevas rutas con un criterio más federal para revertir la desmedida concentración de vuelos en Buenos Aires. Esta cuestión ya había sido planteada -aunque sin éxito- durante el gobierno pasado (PFETS, 2005: 53). De esta forma se inauguraron rutas que permitieron el ingreso directo desde el exterior a once provincias. A nivel interno se creó el corredor atlántico que conectó Ezeiza, Mar del Plata, Bahía Blanca, Trelew, Comodoro Rivadavia y Ushuaia. Además, se promovieron nuevos *hubs* como el de Córdoba. Este último posicionó

se transformó en un punto neurálgico para la conexión entre el norte y el sur del país (ver anexo n°11- ilustración n°20).

Finalmente, se ejecutaron obras de infraestructura aeroportuaria, modernización de los sistemas de control y seguridad del espacio aéreo. Al respecto el presidente señalaba: *“Mejoramos la infraestructura de 19 aeropuertos que al final de la gestión van a ser 31”* (Macri, 2019). En esa línea, se culminó el *“Hangar 5”* y sus talleres de mantenimiento y reparación de aeronaves en EZE.

### **2.2.1.2- Desarrollo de nuevos productos – diversificación de la oferta**

Para diversificar la oferta el gobierno avanzó sobre diferentes modalidades. El turismo gastronómico fue una de las apuestas más innovadoras y potentes. Para promover su desarrollo se crearon áreas afines en las provincias, se elaboró el *“Plan estratégico de turismo gastronómico- Cocin.Ar”*, el manual de turismo gastronómico y el sello de calidad que fue implementado en 6 distritos. Además se crearon redes para fomentar la preservación y difusión de técnicas y recetas tradicionales (*“Cocineros tradicionales”*), y para fortalecer la comercialización de experiencias (*“Red de prestadores y operadores de turismo enogastronómico”*). También se dio apoyo financiero a emprendimientos con el FONDETUR, se ejecutaron auspicios y declaratorias a eventos provinciales, y se realizaron campañas de promoción en ferias nacionales e internacionales. De esta forma el gobierno logró avanzar en diferentes frentes, generando instrumentos de gestión, promoción, comercialización y puesta en valor del patrimonio culinario. Todo ello afianzó bases sólidas que sin dudas permitirán un mayor desarrollo del producto.

Asimismo, para impulsar pequeñas localidades del interior fue creado el programa *“Pueblos auténticos”*. Esta iniciativa buscó *“poner en valor la identidad local de pueblos con características únicas y distintivas, promoviendo la apropiación de la comunidad local y la revalorización del patrimonio natural y/o cultural”* (MINTUR, 2018). Para ello se proyectaron líneas de acción que incluyeron: planificación de productos, promoción e innovación tecnológica, recuperación de espacios mediante obras de interés turístico e infraestructura, formación de actores locales y emprendedores, desarrollo de estadísticas, entre otras. Junto al trabajo con los gobiernos provinciales y municipales, se sumaron aquí

a otros organismos del estado nacional<sup>54</sup>. Con ello se buscó generar una plataforma desde la cual diferentes carteras del gobierno central pudieran traccionar sobre cada destino.

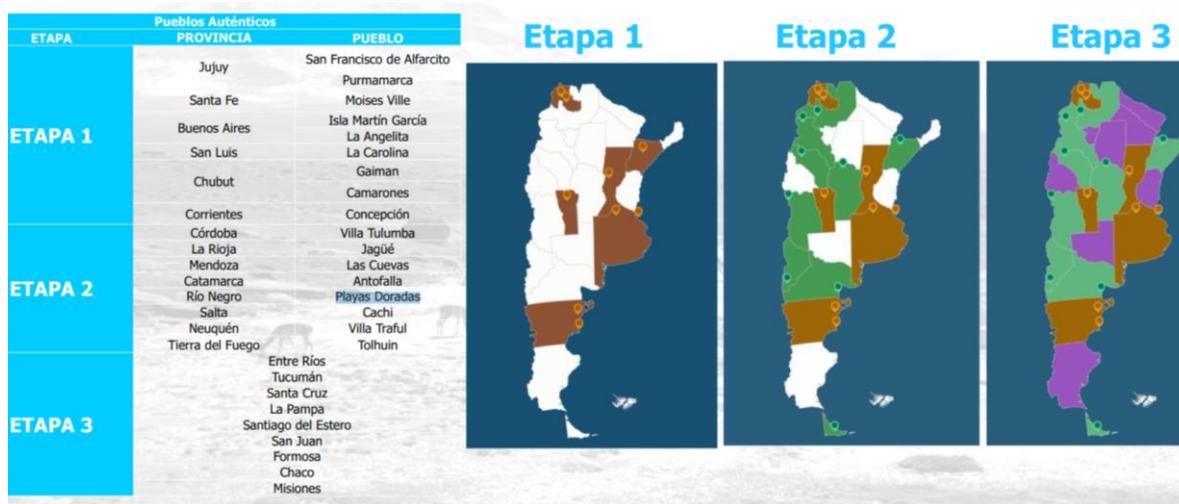
Cuadro n°40- Actuaciones del programa Pueblos auténticos

Tipología de obras	Cantidad
Obras turísticas	6
Instalaciones de señalética	4
Normativas de protección patrimonial	7
Reordenamiento urbano y paisaje	7
Muestras museológicas	10

Fuente: MDEN (2019)

Desde sus comienzos en 2016 y hasta 2018, se incorporaron 18 pueblos al programa (ver ilustración n°7). El último año se realizaron 14 capacitaciones y un manual de señalética, se instalaron antenas para darle conectividad a 7 destinos, y se elaboraron 8 sitios web (SECTUR, 2019).

Ilustración n°7- Localidades del programa pueblos auténticos



Fuente: MINTUR (2017)

En materia de ordenamiento territorial, la nueva administración dejó de lado al PFETS y al mapa de oportunidades (MFOIT). Las inversiones se proyectaron en función de ciertos

<sup>54</sup> Como la Comisión nacional de Monumentos, bienes y lugares históricos, APN, Subsecretaría de puertos y vías navegables, Ministerio de ciencia, tecnología e innovación productiva, Comisión administradora del Río de la plata, Dirección nacional de arquitectura, Secretaría de culto, Ministerio de la producción, Ministerio de modernización, entre otros.

corredores regionales. El escaso material disponible sobre cada uno de ellos se resume en las ilustraciones n°8 y n°9. Allí se pueden identificar algunos ejes, atractivos, corredores, circuitos, localidades e ideas. En cada caso se proyectaron montos de inversión y una estimación de las personas beneficiarias. Dos corredores fueron desarrollados con una mirada internacional, incorporando países limítrofes (*“Corredor internacional Jesuita”* y el corredor *“Puna Sudamericana-Altiplano Andino”*). Esas iniciativas buscaron consolidar la marca *“América del Sur”* para mercados lejanos (Asia y Europa).

Por su parte, para promover el turismo náutico se focalizó en las riberas del noreste, en especial, en el impulso de cruceros fluviales, catamaranes y otras modalidades, mediante obras de infraestructura, incentivos para la captación de empresas y diseño de rutas por los ríos. Según fuentes oficiales, *“el Ministerio invirtió más de 100 millones de pesos en infraestructura para desarrollar el primer corredor turístico fluvial en los ríos Paraná y Paraguay, con 10 puertos para cruceros y catamaranes, algo inédito en la zona”* (MDEN, 2018).

Asimismo, para fomentar el ecoturismo se crearon o fortalecieron espacios naturales en todo el noreste, como el parque *“El Impenetrable”* (2014), el *“Bañado la estrella”* (2005), *“Saltos del Moconá”* (1988) y el *“Ecoturístico Iberá”* (2016). Sobre este último, se ayudó a la adquisición de las tierras circundantes con el objetivo de garantizar el acceso a los esteros, en especial a los pueblos periféricos para incorporarlos al sistema turístico local. En ese sentido se crearon portales de acceso, se asfaltaron los caminos, se realizaron capacitaciones, entre otras (entrevista Barberis, 2021).

Desde el punto de vista institucional el gobierno firmó el *“Acuerdo de la naturaleza”* junto a 6 provincias. Con esta iniciativa auguraba la inversión directa de 380 millones de pesos en infraestructura turística que beneficiaría a más de 634 mil personas (ver ilustración n°9). Finalmente, se realizaron otros proyectos regionales como el *“Plan experiencia Patagonia”*, una iniciativa conjunta con los gobiernos provinciales y otras dependencias ministeriales, en donde se identificaron 4 corredores ecoturísticos, 12 circuitos y unos 126 proyectos de inversión pública y privada (SECTUR, 2018).

Ilustración n°8 – Corredores turísticos regionales



Fuente: SECTUR- Dirección de inversiones, 2017

Ilustración n°9-Firma acuerdo de la naturaleza



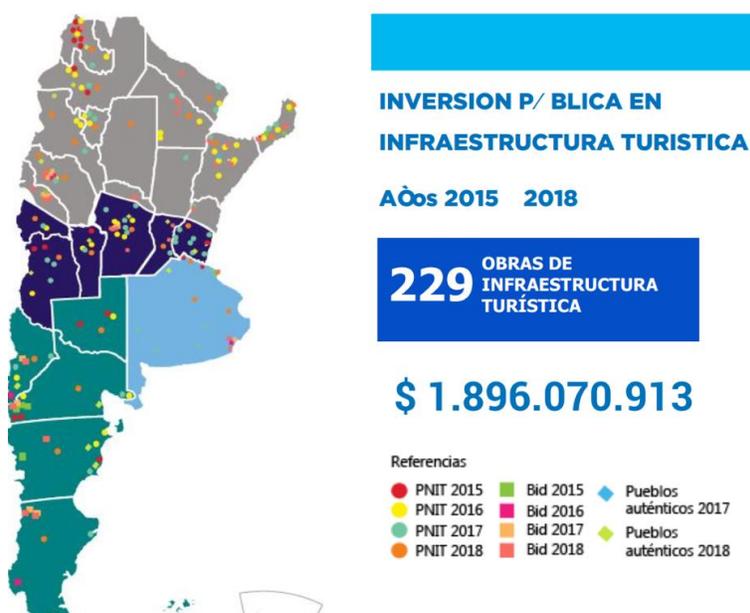
Fuente: SECTUR- Dirección de inversiones (2017)

La falta de información disponible impide realizar un análisis riguroso de los avances y retrocesos que se lograron sobre estos corredores regionales. El material oficial sobre los términos de referencia de cada propuesta es prácticamente inexistente, al igual que el detalle de las acciones ejecutadas en cada eje. Una vez más la opacidad en el manejo de los recursos del estado es la gran protagonista del análisis.

### 2.2.1.3- El fomento de las inversiones

La ejecución de obras públicas para potenciar la competitividad fue una de las principales promesas de la nueva administración. En ese sentido el gobierno le dio continuidad al PNIT. Este instrumento permitió financiar 146 obras por 207.047.850 pesos entre 2016 y 2019 (Dirección de inversiones; 2019b). Entre las inversiones más destacadas, se encuentran: el centro de interpretación San Ignacio Miní en Misiones (2016), el centro Iberá Salvaje en Corrientes (2016), obras de infraestructura turística en el Bañado La Estrella en Formosa (2016), el centro integral de visitantes en Salinas grandes en Jujuy (2016), el centro de interpretación en el impenetrable en Chaco (2016), la reapertura y puesta en valor del Tren a las nubes en Salta (2016), entre otras (ver ilustración n°10).

Ilustración n°10- Obras financiadas (BID- PNIT – Pueblos auténticos) 2015-2018



Fuente: SECTUR (2018)

En materia de financiamiento internacional se dio continuidad a los créditos del BID/Nación para las obras de mayor envergadura. Con el programa de GIRSU para municipios turísticos, se realizaron obras de saneando y clausura de basurales a cielo abierto, relleno sanitario y construcción de centros ambientales. Por su parte, el programa de fortalecimiento de corredores ayudó a fortalecer varias de las modalidades priorizadas por el gobierno. Esto incluyó obras de conectividad aérea, incentivo del turismo náutico (cruceros fluviales) y de otros productos como la gastronomía, esquí, termas, bodegas o eventos (ver cuadro n°41).

Cuadro n°41- Obras realizadas con financiamiento internacional (2018)

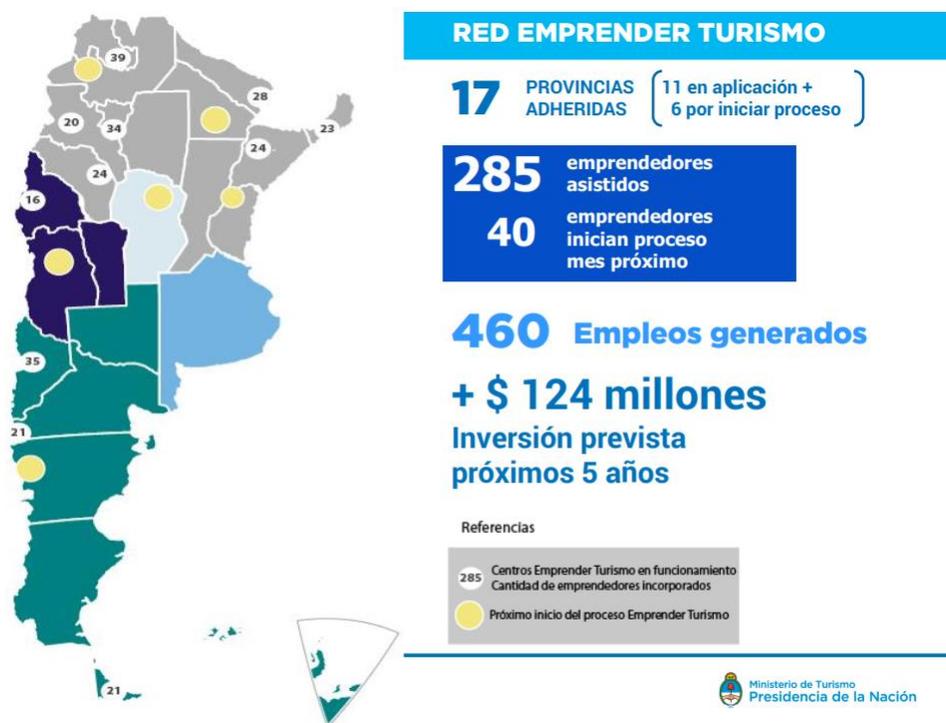
Inversiones	Monto (mill. de pesos)
Nuevas líneas aéreas	26.758
Cruceros fluviales y transporte	3.036
Termas	1.444
Centros de convenciones	1.728
Centros de esquí	1.255
Bodegas	436
Otras (gastronomía, golf, parques recreativos)	3.130

Fuente: Elaboración propia a partir de SECTUR (2018)

En lo que refiere a las inversiones privadas, se destacan tres iniciativas (MDEN- SECTUR, 2017). La primera fue la creación del fondo para el desarrollo turístico- FONDETUR. Este programa otorgaba pequeños aportes no reintegrables a personas físicas, jurídicas o sociedades para obras o proyectos turísticos. La iniciativa surge en 2018 a partir de un fondeo de 15 millones de pesos por parte de la cartera nacional. Con ella se buscó mejorar el equipamiento y las instalaciones de aquellos emprendimientos que se alinearan con las modalidades priorizadas por el estado: *“pueblos auténticos, el Corredor ecoturístico del litoral, el Corredor andino y en el Proyecto Patagonia ... localidades que sirvan de puerta de acceso a los Parques Nacionales o cuyos postulados se vinculen ... al turismo gastronómico, del vino, Rural comunitario, activo o natural”* (MDEN- SECTUR, 2016). Durante los dos años que duró su implementación se recibieron 2.186 postulaciones y se entregaron 292 subsidios.

En segundo lugar, el gobierno creó un programa de centros de fortalecimiento a emprendedores turísticos. Su objetivo fue potenciar el entramado empresarial, promoviendo la articulación público-privada, la innovación y la creación de una red de emprendedores (Dirección de inversiones, 2018). Este instrumento funcionó como un espacio de asistencia técnica para la elaboración de planes de negocios y mentorías. En ese marco se crearon 17 centros de fortalecimiento (ver ilustración n°11), se sensibilizaron a 580 emprendedores, se asistió a 355 proyectos y se realizaron 3 encuentros nacionales de la red. Según estimaciones oficiales, todo ello generó unos 460 empleos directos y unos \$200 millones de pesos de inversión (Dirección Nacional de inversiones; 2019). En total 17 provincias se sumaron a esta iniciativa. Es importante destacar que una parte importante del programa fue financiada por el Consejo Federal de Inversiones (diseño de los proyectos ejecutivos) y el BID, sobre todo en lo que refiere a la construcción de ocho centros “*emprender turismo*” (préstamo BID 2606 OC-AR). El resto funcionaron en sedes de organismos provinciales u otras dependencias públicas.

Ilustración n°11 – Obras del programa emprender turismo



FUENTE: SECTUR -2018

En tercer lugar la SECTUR generó y dio continuidad a distintas fuentes de crédito (ver anexo 13). Se suscribieron convenios para la bonificación de tasas de interés con diversas entidades como el Banco Nación Argentina, Banco de Inversión y Comercio Exterior, Consejo Federal de Inversiones, y organismos provinciales como el Banco de la Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Corrientes, La Rioja, Tierra del Fuego, entre otros. Además se gestionaron tres nuevas líneas de asistencia (Línea 700-01 Turismo, Línea adquisición de inmuebles 700-02- y Líneas 600 y 601 para emprendedores y microempresas del sector). Con ellas, entre 2017 y 2019 se financiaron 179 operaciones por un monto aproximado de 599,9 millones de pesos. Esto implica un promedio anual de 2.6 millones por inversión en cada provincia.

Finalmente, el ministerio creó un banco de oportunidades (Red de oportunidades de inversión turística-ROIT), una guía de inversiones con información del país y específica del sector, un banco de proyectos turísticos privados y participó en eventos internacionales de captación.

Cuadro n°42- Síntesis de las acciones efectuadas para desarrollar la oferta

Programa	Actos de implementación (acciones)
Conectividad aérea	Flexibilización del mercado mediante la apertura comercial y el ingreso de nuevas aerolíneas. Se licitaron 505 espacios y se otorgaron 135 rutas aéreas. Eliminación de las restricciones tarifarias (máximos y mínimos).
Cocin.Ar	Creación de áreas dentro de cada provincia. Organización de foros de planificación y relatorías. Apoyo a eventos y emprendedores (FONDETUR). Asistencia a eventos de promoción. Firma de convenios de cooperación. Elaboración de redes y planes de producto.
Pueblos auténticos	Planificación de productos, reordenamiento urbano y de paisaje, elaboración de normativas afines, promoción e innovación tecnológica (webs/apps/antenas de conectividad), formación de actores locales y emprendedores, desarrollo de estadísticas. Recuperación de espacios mediante obras de interés turístico e infraestructura (muestras museológicas, señalética, informes).
Circuitos regionales	Diagramación de 4 corredores con sus respectivos atractivos, íconos, circuitos y proyectos de inversión. Apoyo a 4 áreas naturales protegidas.
PNIT	Financiación de obras por más de 130 millones de pesos (2016-2019). Centros de interpretación, unidades de información, miradores, señalética, circuitos, muelles, paseos, obras de energías renovables y sustentables

BID	Saneamiento y clausura de basurales a cielo abierto, relleno sanitario y construcción de centros ambientales (GIRSU). Obras para fortalecer el turismo náutico, termal, eventos, esquí, bodegas, golf, gastronomía, y el transporte aéreo.
FONDETUR	Otorgamiento de 292 aportes no reintegrables a micro emprendimientos.
Emprender Turismo	Creación de 17 centros de fortalecimiento. Asistencia a 355 emprendimientos (mentorías - planes de negocio). 460 empleos generados.
Asistencia Financiera	Creación de la Línea 700- turismo y la línea para la adquisición y construcción de inmuebles de alojamiento turístico (Banco Nación), convenios tripartitos SECTUR -CFI-PROVINCIAS (línea para la reactivación productiva), convenios bipartitos SECTUR -PROVINCIAS, convenios SECTUR NACIÓN LISING.

Fuente: Elaboración propia

### 2.2.2 Instrumentos y programas orientados a la gestión institucional

En materia de planeamiento el gobierno elaboró el “*Plan integral de gestión 2016-2019*”. En él plasmó un breve diagnóstico, una serie de nobles y ambiciosos objetivos, y algunas estrategias (ver ilustración n°12). A diferencia del PFETS, este documento lo elaboró la SECTUR de forma unilateral. No existieron reuniones o talleres participativos para proponer o validar los contenidos.

Ilustración n°12– Aportaciones estratégicas del plan integral de gestión (2016-2019)



Fuente: SECTUR (2016)

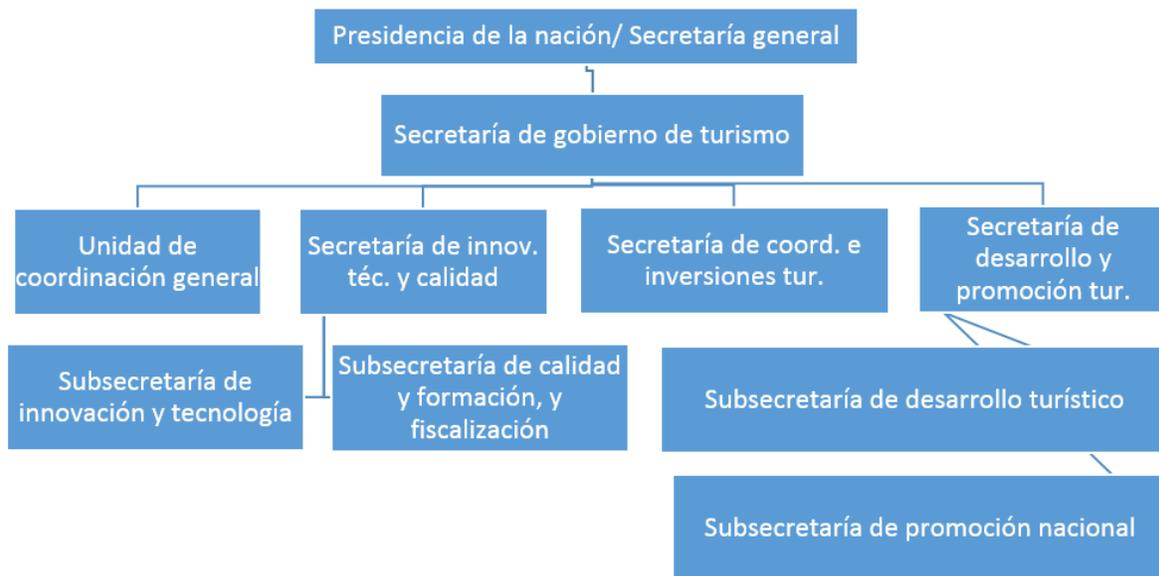
Otro instrumento de planificación que utilizó el gobierno fue el plan “Cocin.Ar”. Con esta interesante iniciativa se buscó potenciar el desarrollo de la gastronomía argentina. El documento contuvo un diagnóstico situacional, propuestas estratégicas, y programas y proyectos (ver anexo 12). El carácter participativo del trabajo fue uno de los aspectos más positivos de esta experiencia. Según datos de la SECTUR (2018), entre 2016 y 2017 se realizaron 26 foros que abarcaron a todas las provincias y la capital federal, y en los que participaron más de 2.700 actores (entre funcionarios públicos, referentes privados, académicos, emprendedores, cocineros, productores, prensa especializada, entre otros).

Para fortalecer el sector y los productos el gobierno creó un programa de mesas de competitividad turística. Estos espacios buscaron sumar actores públicos (nacionales, provinciales y municipales) y privados, para afrontar problemáticas comunes. Asimismo, surgieron mesas sectoriales que trataron temas específicos, como la mesa de alquiler de automóviles, transportes turísticos, esquí, pesca deportiva, entre otras.

Otras gestiones que buscaron mejorar la calidad institucional fueron la incorporación de la SECTUR dentro del gabinete económico, y la reactivación del “*comité interministerial de facilitación turística*”. A poco de asumir, desde este espacio se firmaron diferentes convenios de cooperación con el ministerio de trabajo para incentivar el empleo y la formación, con el ministerio de ambiente para promover la sustentabilidad, y con el ministerio de comunicaciones para extender el acceso a internet en los destinos (MDEN-SECTUR, 2017). Sin embargo, ese “*reverdecer*” del comité resultó muy efímero, ya que prácticamente no se volvieron a reunir hasta final de mandato.

Asimismo, con miras a generar una modernización institucional, se implementó un cambio en el organigrama del ministerio, creando una nueva secretaría de innovación (ver ilustración n°13). Esa organización respondió esencialmente a la necesidad de ingresar a la era digital en relación al uso de medios, herramientas, aplicaciones (SECTUR, 2016).

Ilustración n°13- Organigrama SECTUR (2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de presidencia de la nación (2018)

En 2016 el gobierno creó YVERA - Plataforma de innovación e inteligencia turística. La plataforma tuvo por objeto *“brindar herramientas para la innovación en datos abiertos, y consolidar los procesos de gestión y socialización del conocimiento turístico en todo el país”* (MDEN, 2018). La web permitió unificar en un solo sitio toda la información que antes se alojaba en más de 20 espacios diferentes. Ayudó a *“unificar la dispersión existente en los portales y redes oficiales para ser más efectivo en los mensajes y facilitarle el acceso al usuario”* (entrevista Casals, 2021). De esa forma se integró información de interés para inversores, emprendedores, prestadores de servicios, gestores públicos, estudiantes y académicos, turistas, entre otros.

La plataforma YVERA también aportó una mayor transversalidad incorporando nuevos agentes como la ANAC y Migraciones, que aportaban datos actualizados sobre los visitantes que llegaban al país (entrevista Casals, 2021). Otra interesante herramienta digital fue la web *“viajar.com.ar”*. Esta innovadora propuesta permitió la comercialización directa de servicios turísticos habilitados en temporada baja para potenciar el turismo interno. La plataforma llegó a contar con más de 1.300 prestadores de todo el país, entre servicios de transporte, alojamiento, paquetes turísticos, alquiler de autos, y excursiones. En palabras del ex secretario de turismo, Gustavo Santos (2018), la web tuvo un doble beneficio: *“los*

*turistas argentinos tienen en una sola plataforma ofertas a precios competitivos. Y los prestadores de servicios tienen de forma gratuita una vidriera para ofrecer los destinos y actividades turísticas del país, y llegar a más turistas”.*

Finalmente, existieron algunas gestiones que se podrían enmarcar dentro de objetivos vinculados a la apertura, la inserción internacional y el fomento de nuevos mercados. En esa línea destaca -como símbolo- la eliminación de la tasa de reciprocidad a turistas norteamericanos, la instrumentación de la devolución del IVA en servicios de alojamientos para extranjeros, o la facilitación de visas a ciudadanos chinos. Estas acciones buscaron afianzar la presencia nacional en nuevos mercados y atenuar la dependencia de naciones vecinas.

Cuadro n°43- Síntesis de las acciones para fortalecer la gestión

Programa	Actos de implementación (acciones)
Planificación y ordenamiento	Elaboración del plan integral de gestión 2016-2019. Implementación del plan “Cocin.Ar”, el manual de turismo gastronómico, y el sello de calidad en 6 distritos. Creación de mesas sectoriales de competitividad turística (alquiler de autos, transportes turísticos, esquí, pesca deportiva).
Facilitación turística	<i>Refresh</i> del comité interministerial. Firmas de convenios con otras dependencias nacionales (ministerio de trabajo, ambiente, comunicaciones).
Innovación y modernización	Creación de una secretaría de innovación tecnológica y calidad, del portal digital YVERA, y VIAJAR.COM.
Apertura internacional	Eliminación de la tasa de reciprocidad a turistas provenientes de Norteamérica. Instrumentación de la devolución del IVA en servicios de alojamientos para turistas extranjeros. Facilitación de visas para ciudadanos chinos.

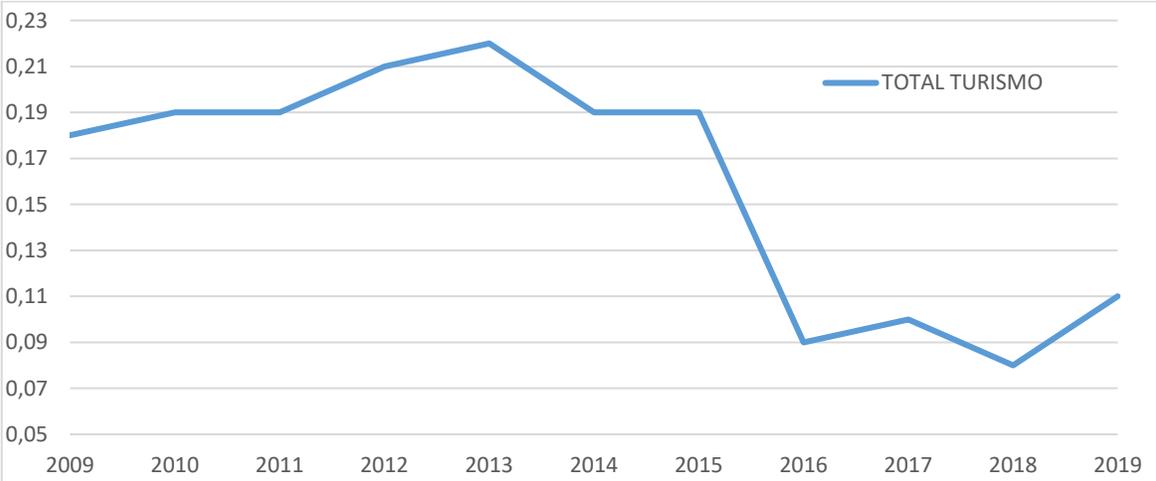
Fuente: Elaboración propia

### 2.2.3- El presupuesto nacional durante los últimos años (2016-2019)

La evolución del presupuesto destinado al turismo tuvo una caída significativa durante los cuatro años de gobierno (ver gráfico n°33). Esto obedece, en principio, a una reestructuración por el traslado de las ANP al Ministerio de ambiente y desarrollo sustentable. Todo ello generó una marcada disminución en la categoría “organismos

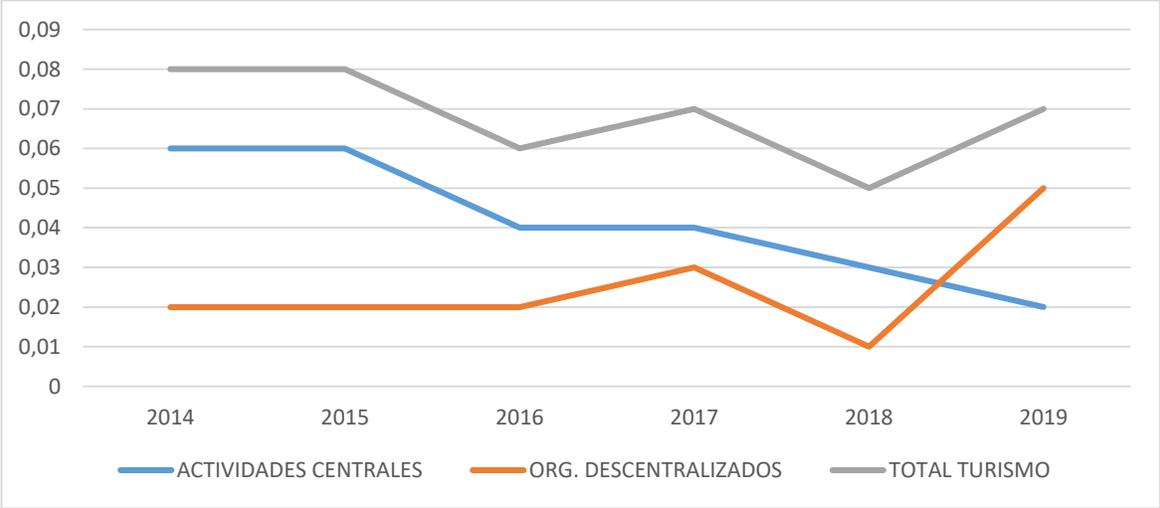
descentralizados” (ver gráfico n°23). Esa baja se vio levemente atenuada por el aumento de recursos del INPROTUR. En 2019 el instituto tuvo una ejecución devengada de \$1.252,7 millones de pesos. De esa forma, la promoción en el extranjero acaparó un 47% del presupuesto total de la cartera, alcanzando su máximo histórico (Cuanta de inversión, 2019: 38).

Gráfico n°33 – Evolución del presupuesto turístico (2013-2019)



Fuente: Elaboración propia en base MECON (ejecución presupuestaria 2014-2019)

Gráfico n°34- Evolución de los programas nacionales de turismo (sin ANP)- Valores porcentuales respecto del total nacional



Fuente: Elaboración propia en base MECON (ejecución presupuestaria 2014-2019)

Al analizar el presupuesto de los programas sin considerar las ANP<sup>55</sup>, se observa una disminución del 12,5% entre 2015 y 2019 (ver gráfico n°34). Esa baja se debe principalmente a la caída del 66% que tuvieron las actividades centrales. Esto se dio a pesar de la creación de una nueva categoría para financiar programas de innovación, calidad y tecnología (ver gráfico n°23), y a que los organismos descentralizados (sin ANP) tuvieron un notorio repunte por el fortalecimiento del INPROTUR.

## **2.3- Etapa tercera: evaluación de las PPT**

### **2.3.1- Evaluación del campo desarrollo de la oferta**

#### **2.3.1.1- La conectividad como factor de competitividad**

El posicionamiento de la problemática aerocomercial en el centro de la agenda nacional resultó muy oportuna y efectiva<sup>56</sup>. En palabras del jefe de gabinete de la SECTUR: *“el paso de nuestra gestión produjo dos cambios de paradigma, el primero a nivel de comunicación digital, y el segundo, con la revolución del transporte aerocomercial”* (entrevista Barberis, 2021).

Las acciones para promover una apertura del mercado, liberalizar las tarifas, y mejorar la infraestructura, tuvieron un impacto muy positivo. Todo ello generó grandes avances que se pueden constatar con cifras oficiales (EANA, 2019). Del análisis comparativo entre 2015 y 2019 se pueden señalar los siguientes:

- Creció 38% el volumen de pasajeros transportados (incremento del 56% en los vuelos de cabotaje y del 22% en viajes internacionales).
- Aumentó 12% la cantidad de vuelos. Esa cifra contiene un incremento del 16% en los vuelos de cabotaje y 7% en los internacionales.

---

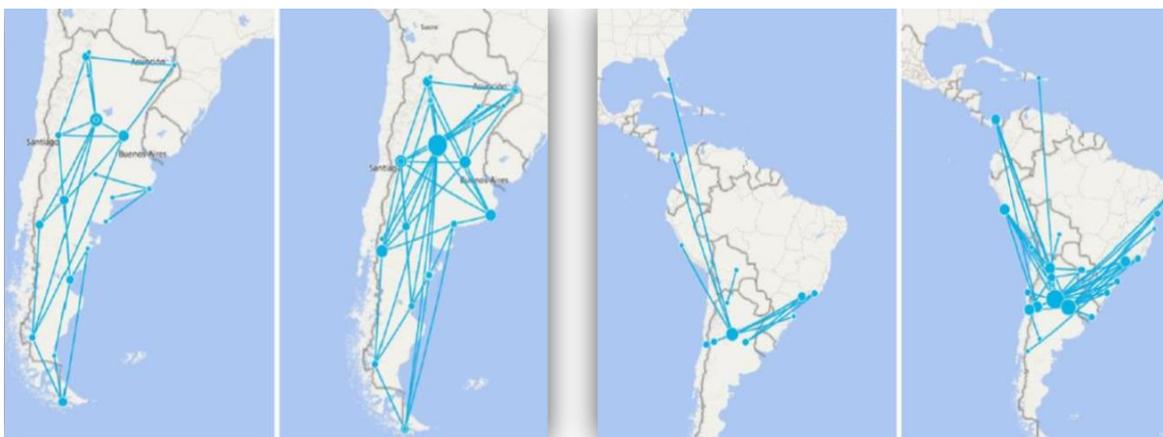
<sup>55</sup> Categorías de Actividades centrales, Conservación y administración de áreas naturales protegidas, Atención de pasividades de guarda parques, Capacitación, Áreas protegidas y conservación de corredores, Conservación de la biodiversidad GEF TF 028372/AR.

<sup>56</sup> Otras variables que se deberán evaluar para precisar los resultados son: seguridad, modernización de la infraestructura aeroportuaria, condiciones laborales, el impacto de los capitales foráneos sobre las empresas nacionales, o la situación financiera de la aerolínea de bandera.

- Se incrementaron en 40% las rutas (pares de ciudades) que hacen base en Buenos Aires (aeropuertos de Aeroparque, Ezeiza y El Palomar). Esa cifra se compone de una evolución del 44% para el caso de las domésticas y del 35% en las internacionales.
- Se logró un crecimiento del 85% en las rutas (pares de ciudades) sin conexión con Buenos Aires (evolución del 65% para el caso de las rutas nacionales y del 121% en las internacionales).
- Aumentó el 104% las rutas con conexiones sin pasar por el área metropolitana de Buenos Aires. Ese incremento contiene una evolución del 90% para el caso de las domésticas, y del 131% en las internacionales.
- Las frecuencias de vuelos que no utilizaron los principales aeropuertos de Buenos Aires ascendieron un 21%. Las internacionales crecieron un 7% y las de cabotaje un 32%.
- Los números de asientos en cabotaje crecieron un 42% (de 14.227 a 20.189). En esa cifra fueron determinantes los aportes de AR (22%), Andes (83%), Norwegian (1.488), Flybondi (1.805) y Jetsmart (708).
- La oferta de asientos en vuelos internacionales aumentó un 19%.
- Aumentó el acceso a los servicios aéreos. Del total de pasajeros que optaron por las nuevas compañías, se estima que un 15% volaron por primera vez.

En síntesis, las cifras demuestran una política aerocomercial exitosa que logró aumentar la cantidad de vuelos, frecuencias, rutas, asientos, conexiones y personas transportadas. También se promovió un esquema de distribución más federal que atenuó la concentración de frecuencias en el AMBA (ver ilustración n°14). El posicionamiento de Córdoba como un nuevo centro de distribución es un claro exponente. En cuatro años el aeropuerto aumentó un 80% su movimiento de pasajeros, llegando a operar con 11 empresas diferentes (ver anexo n°11- ilustración n°20). Además, se reinventó el aeropuerto de “El Palomar” para las nuevas aerolíneas de bajo costo.

#### Ilustración n°14 – Evolución de las rutas 2015-2019

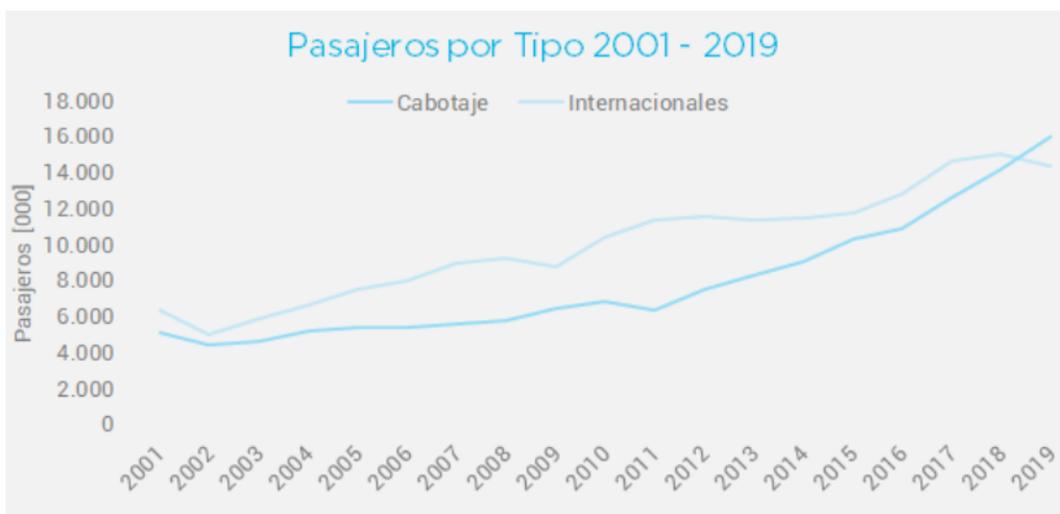


Fuente: AENA (2019)

No obstante, se mantuvieron algunos conflictos como el monopolio de AR (ver anexo 11- gráficos n°67, n°68 y n°69). Si bien esto se vio atenuado por el ingreso de nuevas aerolíneas, la empresa continuó teniendo un protagonismo hegemónico. Además “...*el monopolio de aerolíneas y la fuerte sindicalización de la empresa fue una de las principales trabas para abrir el mercado. Esto se vio reflejado en las manifestaciones que tuvieron lugar durante la primera licitación pública*” (entrevista Barberis, 2021). Sin embargo, a pesar del crecimiento, el transporte aerocomercial argentino continúa en un estadio embrionario. Si se compara la cantidad de pasajeros domésticos transportados por habitante, el país está relegado, tanto a nivel regional como mundial. “*Argentina tiene una brecha negativa de 24% con respecto al promedio de la región*” (ANAC, 2020: 18). Esto evidencia una oportunidad de crecimiento muy importante.

Finalmente, es importante mencionar que el sector ya veía enmarcado en una dinámica expansiva. Desde 2003 la curva de pasajeros aumentó de forma prácticamente ininterrumpida, y a un promedio anual del 7.11% (ver gráfico n°35). Cabe recordar el despegue que se dio desde 2008 por la (re) estatización de AR. Al analizar los porcentajes de crecimiento de los pasajeros transportados, los valores de los últimos años (2016-2019) no difieren en demasía del período 2012-2015 (ver gráfico n°36). Esto último no aplica para los viajes internacionales, los cuales tuvieron un valioso repunte, rompiendo el estancamiento en el que estaban desde 2010.

Gráfico n°35 – Evolución de los pasajeros transportados (2001-2019)



Fuente: ANAC (2019)

Gráfico n°36 –Crecimiento interanual de los pasajeros transportados (2001-2019)



Fuente: ANAC (2019)

La conectividad aérea es un factor clave para potenciar el desarrollo del turismo argentino. Esto se justifica por varios factores, entre los que destaca la lejanía de los principales mercados, la amplitud del territorio, la dispersión de los atractivos, las deficiencias de otras modalidades (como el tren) y las limitaciones temporales del visitante (sobre todo extranjero). Por ello representa un tema estratégico que deberá seguir ocupando un lugar prioritario en las agendas de gobierno.

### **2.3.1.2- Diversificación de la oferta y fortalecimiento de productos**

El fortalecimiento de la cocina argentina como propuesta turística fue una de las apuestas más efectivas del gobierno. En ello el *“Plan Cocin.Ar”* representó un instrumento notable, de alto contenido técnico pero con un enfoque operativo. Al respecto, uno de los referentes del proyecto, Gustavo Capece, señalaba que *“a diferencia del PFETS, el plan gastronómico fue más medular, yendo bien a lo operativo. Y se logró que las provincias se consideraran como algo valioso”* (entrevista, 2020). Justamente su carácter participativo fue un avance importante, sobre todo después del traspie que significó el plan integral. Además, la elaboración de talleres federales y multidisciplinarios permitió influir sobre el interés de los gobiernos -provinciales y municipales-, el empresariado y el sector académico. El plan también contó con indicadores y metas, aunque nunca se los terminó utilizando (ver anexo 12- ilustración n°21). Una vez más la falta de control y monitorización hicieron mella en la gestión turística.

El turismo culinario no resultaba ser una modalidad desconocida dentro del mapa nacional. El binomio gastronomía y turismo ya contaba con importantes antecedentes. Prueba de ello son los miles de eventos y acciones promocionales que se desarrollan en todo el país. No obstante, el gobierno ubicó este producto en el centro de la agenda, dándole un empuje inusitado.

Asimismo, para fortalecer pequeños destinos emergentes el gobierno creó el programa pueblos auténticos. Esta iniciativa fue una mixtura entre el PROFODE y otras experiencias internacionales, como la mexicana *“Pueblos mágicos”*. A nivel general no hay información oficial respecto de las obras y acciones de fortalecimiento ejecutadas en cada espacio. Esta condición impide una evaluación certera que determine el impacto del programa. Nuevamente, la opacidad del gerenciamiento público es la protagonista del análisis. Más allá de ello, el espíritu del programa siguió una metodología participativa e interdisciplinaria, con trabajos de campo y gabinete. La experiencia reivindicó varios factores que deben ser considerados para lograr el desarrollo endógeno de pequeñas localidades. En esa línea se puede mencionar la incorporación de la comunidad como artífices de la estrategia, afianzar una planificación participativa que modere el proceso,

garantizar la sostenibilidad de la asistencia hasta lograr la autonomía, y mancomunar los esfuerzos de los tres niveles públicos y sus dependencias.

No obstante, los programas que buscan desarrollar el turismo en pequeñas y lejanas localidades del país tienen que enfrentar conflictos muy complejos. Aquí hay que señalar las dificultades para acercar la demanda, la integración de las cadenas de suministros o los déficits de accesibilidad e infraestructura. Todavía no han sido creados los instrumentos políticos para avanzar verdaderamente en ese sentido.

Finalmente, la gran mayoría de los corredores y circuitos regionales no prosperaron y fueron discontinuados con el cambio de gobierno. Por falta de voluntad política y de recursos financieros, no se concretaron los desembolsos y las obras previstas. En consecuencia, el mencionado *“acuerdo de la naturaleza”* no avanzó más que en su presentación, al igual que el programa Experiencia Patagonia, Puna sudamericana y el de los Ríos Paraná-Paraguay.

### **2.3.1.3- Inversiones y obras públicas**

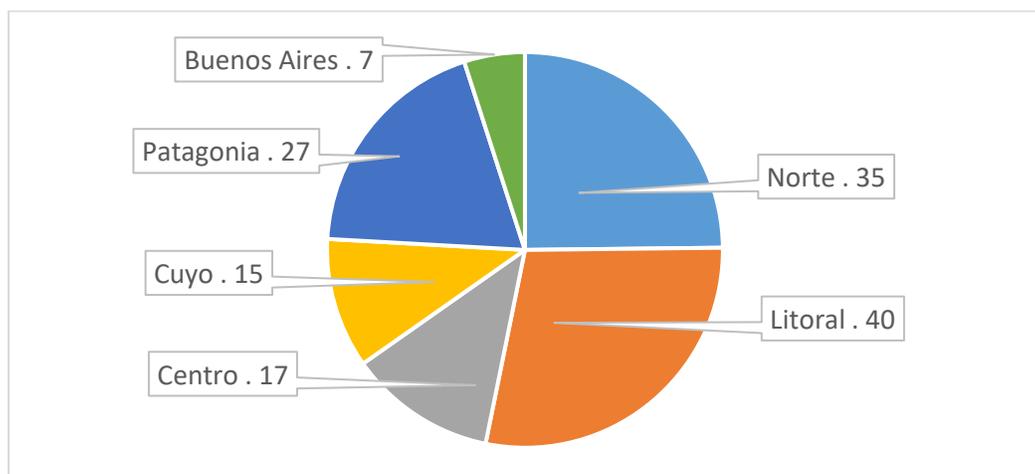
El PNIT continuó desempeñando un rol activo dentro de las obras financiadas por la SECTUR. La continuidad de programa tras el cambio de gobierno fue una de las pocas excepciones. En ello influyó su creación dentro de la ley nacional (n°25.997/05). Esto demuestra la institucionalidad que aportan los marcos jurídicos, y su importancia a la hora de sortear las discontinuidades de los gobiernos. No obstante, esta condición no siempre se cumple. El PFETS también se creó dentro de la ley y fue rápidamente descartado por la nueva gestión.

Entre los años 2016 y 2019 el PNIT financió 140 obras por un total de 6.906.364 USD (ver cuadro n°44). Esto significó apenas 43.000 USD por proyecto, y una cantidad promedio anual de 1,5 obras por provincia. Se trata así de un número ínfimo que se debe repartir entre territorios muy amplios. Por ejemplo, para el año 2018, de los 135 municipios que integran la provincia de Buenos Aires, solo se benefició a Patagones con apenas 24.500 USD.

Como complemento, la distribución de los fondos fue muy dispar (ver gráfico n°37). La desestimación del MFOIT le otorgó mayor discrecionalidad al gobierno. El nuevo criterio de selección se basó en la determinación de corredores, con especial énfasis en el noreste del

país. El norte y litoral del país albergaron un 75% de las inversiones. Esa disparidad también se observa al analizar la situación de cada provincia. Mientras que Córdoba contuvo 17 obras, Río Negro solo concretó 6, y Formosa apenas 3. Además, se continuó favoreciendo aquellas zonas maduras o consolidadas del país (ver ilustración n°10). Esta situación aplicó también para los créditos internacionales (BID/NACIÓN). Pueblos auténticos fue el único programa que rompió con ese esquema.

Gráfico n°37- Cantidad y distribución de las obras por región



Fuente: Elaboración propia a partir de SECTUR- Dirección Nacional de inversiones (2019)

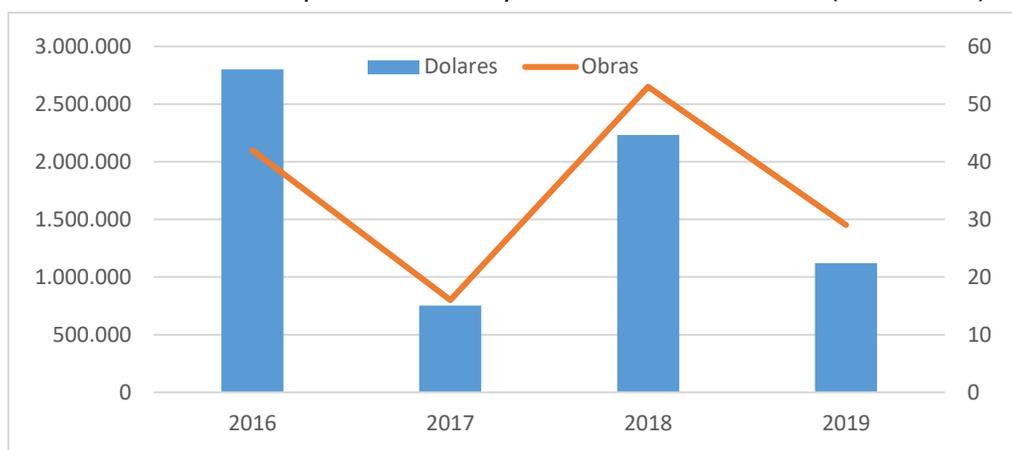
Por último, el volumen de inversiones del PNIT fue muy irregular, con grandes oscilaciones interanuales. Como se puede observar en el gráfico n°38, en 2017 hubo una reducción del 73% de los fondos y del 62% en la cantidad de obras. Esas limitaciones obedecen a cuestiones presupuestarias y administrativas. Sobre ellas la implicación de los tres niveles del estado en cada proyecto, generó una lógica de funcionamiento que resultó poco ágil y burocrática.

Cuadro n°44- Distribución de las obras del PNIT (2016-2019)

AÑO	OBRAS	MONTOS (USD)	Cotización (BCRA)
2016	42	2.800.000	\$15.7 (31/12/16)
2017	16	753.639	\$18.4 (31/12/17)
2018	53	2.231.716	\$36.8 (31/12/18)
2019	29	1.121.009	\$58 (31/12/19)

Fuente: Elaboración propia a partir de SECTUR- Dirección Nacional de inversiones (2019)

Gráfico n°38- Presupuesto en USD y cantidad de obras PNIT (2016-2019)



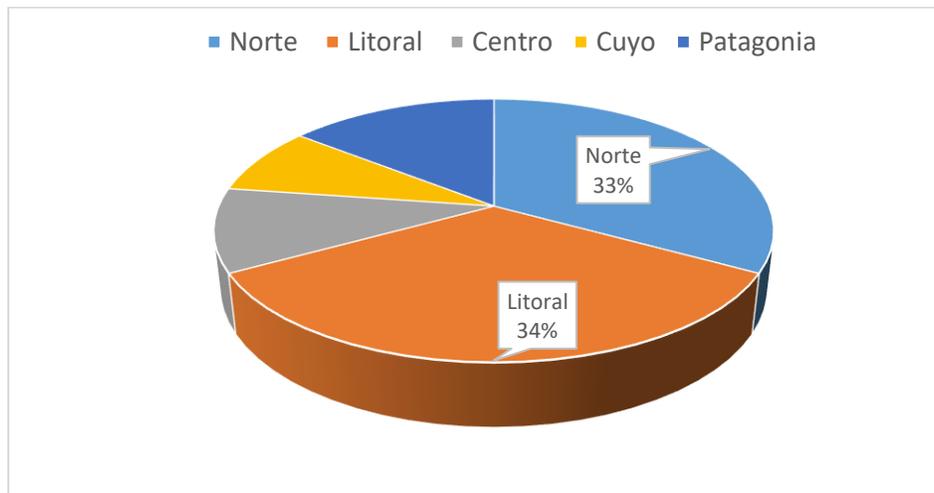
Fuente: Elaboración propia a partir de SECTUR- Dirección Nacional de inversiones (2019)

El suma el programa de infraestructura es una herramienta de gran valor que cuenta con una amplia trayectoria. Sin embargo, sus capacidades se ven muy reducidas por la escasez de recursos financieros y la desigual distribución de los fondos. Sobre ello hay que agregar que la presentación de proyectos desde los gobiernos locales, tiene que pasar por el filtro de las provincias y luego la nación. De esa forma termina siendo una ventanilla burocrática y de muy difícil acceso para los municipios. Para atenuar esta situación es imprescindible fortalecer el presupuesto y distribuir los fondos directamente entre las provincias. Además, la lógica de repartición debería ser equitativa, es decir, aportando mayores recursos a las regiones emergentes o menos desarrolladas.

Además, los subsidios del FONDETUR también priorizaron zonas y corredores del noreste del país. Como muestra el gráfico n°39, estas regiones acapararon el 67% de los fondos. Es importante mencionar que del total de solicitudes solo prosperó un 13% (SECTUR- Dirección Nacional de inversiones; 2019). Esto se debió a limitaciones presupuestarias y técnicas en el armado de los proyectos. Por ello es necesario ampliar los fondos destinados y fortalecer el acompañamiento de los emprendedores durante la elaboración. Por su parte, del total de solicitudes (2186), 1586 correspondieron al primer año y solo 650 al segundo. En 2019 se dio una reducción del 60% en los pedidos. La falta de una auditoria oficial en el territorio

impide conocer las causas de esas variaciones. El programa fue dejado de lado con el cambio de gobierno de 2019.

Gráfico n°39- Distribución de los aportes del FONDETUR por regiones (2018-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección de inversiones turísticas (2019a)

Finalmente, el programa de fortalecimiento a emprendedores ayudó a generar nuevas empresas, empleos e inversiones en la mayoría de las provincias. También se mantuvieron y agregaron nuevas líneas de crédito. Todo ello atenuó la situación dentro de un campo muy adverso por las graves problemáticas de la economía argentina. No obstante, todavía existe un importante margen de mejora. Según fuentes oficiales, entre los años 2017 y 2019, se concretaron 179 créditos productivos, lo que arroja la módica suma de dos inversiones por provincia en cada año (SECTUR- Dirección Nacional de inversiones, 2019). La creación de bancos de oportunidades, guías para inversores y asistencia a eventos, son acciones necesarias pero tienen un impacto relativo, si no hay reglas macroeconómicas que den transparencia y previsibilidad a los modelos de negocio.

En este marco, los instrumentos de política pública creados no lograron superar las inercias de una coyuntura económica marcada por la alta inflación, las corridas cambiarias, la caída del consumo y el aumento de la presión impositiva.

### 2.3.2- Evaluación del campo gestión institucional

El *“Plan integral de gestión”* estuvo lejos de beneficiar a la nueva administración. A nivel técnico-metodológico, este documento no cabría dentro de las categorías mínimas del planeamiento. Lo anterior se debe a la vaguedad de sus contenidos, en los que prevalecen datos aislados, imprecisiones, opiniones e ideas aspiracionales. En toda la presentación abundan generalidades, principalmente, respecto a las propuestas. Al respecto, López Ibáñez señalaba: *“No conocemos las acciones y eso hace que las metas parezcan inalcanzables y asusten a muchos operadores privados”* (entrevista, 2016). El plan no logró definir de qué forma el gobierno buscaría concretar los nobles objetivos que planteaba. Esto generó más incertidumbre y confusión, en un momento inaugural en el que era preciso ser elocuente, pragmático y propositivo.

Asimismo, la unilateralidad de su elaboración fue otro retroceso. Como sostiene, Schenkel *“el endogámico Plan ..., más allá de su vaga generalidad, fue diseñado por el gobierno sin contemplar instancia participativa alguna”* (2019: 2). La falta de participación originó malestar en varios sectores. Prueba de ello fueron las palabras del entonces presidente de la CAT al afirmar: *“No es nuestro plan. Nosotros acompañamos”* (López Ibáñez, 2016: 100). Un mes más tarde, la cámara le aportó al MINTUR un listado de propuestas para sumar (Espeche Ortiz, 2016).

El malestar del plan también se vio potenciado ante la inevitable comparación con la experiencia PFETS, un proceso que fue mucho más horizontal, y cuya última actualización se había realizado meses antes. El plan integral no supo aprovechar los 10 años de experiencia y aprendizaje acumulados. En ese sentido, una oportuna actualización, fundada en la necesidad de adecuarlo a los valores del nuevo gobierno, hubiese fortalecido el rol del planeamiento y de la actividad como política de estado. En un contexto donde el espíritu re fundacionista es la norma, habría tenido un valor destacable.

Con la perspectiva que otorga el tiempo, el plan sirvió para reflejar la falta de concreción de los objetivos (ver cuadro n°45). Esta condición obedece a un exceso de optimismo y a la falta de efectividad de las políticas. Sobre esto último, la virulencia de la coyuntura

económica tuvo un papel preponderante. La gravedad de la crisis fue atenuando los recursos financieros, políticos, institucionales y temporales del gobierno.

Cuadro n°45- Resultados de las políticas turísticas

Variable	2015	Meta	2019
Turistas internacionales	5.734.000	9.000.000	7.399.000
Gasto de extranjeros (mil millones u\$s)	4.199	8.000	5.654
Turistas internos	27.500.000	70.000.000	45.300.000
Gasto turismo interno (pesos AR)	-	170.000.000	230.186.000
Empleo (puestos)	1.090.000	1.390.000	-
Porcentaje del total de la población que viaja al menos 1 vez por año (acceso al turismo)	49%	65%	42.4%

Fuente: Elaboración propia a partir de ETI, Cuenta viajes-INDEC, EVYTH, MECON- Cuenta de inversión.

Sin embargo, también existieron mejoras sobre algunos indicadores. El turismo extranjero creció de forma ininterrumpida, acumulando un aumento del 30% en los visitantes y del 35% en el gasto (ver cuadro n°45). Pese a ello, la balanza turística siguió arrojando saldos negativos. En 2019 el déficit fue de 1 millón de personas y 2.156 millones de dólares. Sobre este campo, el impacto de la devaluación del 530% fue central. Sin embargo, si se contrasta esa cifra con el crecimiento de los turistas (35%), resulta muy desproporcional y altamente perjudicial para el sistema turístico.

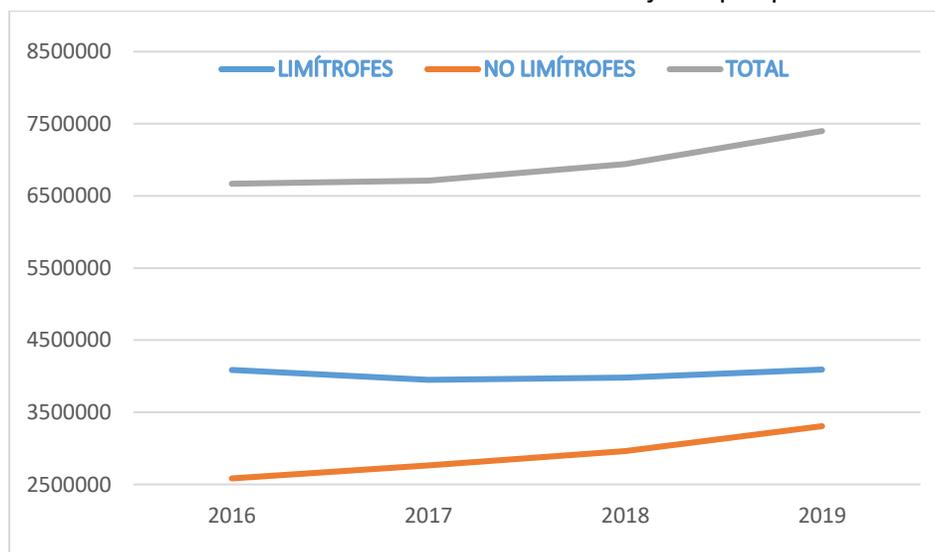
Por su parte, el encarecimiento de los viajes de argentinos al exterior -que acumuló una caída del 18% durante el último año- presionó sobre el flujo de turistas nacionales. El mercado interno subió un 65%. Muchas de los argentinos que acostumbraban a vacacionar afuera, optaron por destinos locales. Como complemento, hay que referenciar otros factores vinculados a las mejoras en conectividad, diversificación de la oferta y posicionamiento de nuevos productos.

En lo que respecta a la distribución de los mercados, los principales centros emisores continuaron siendo limítrofes, aunque la configuración de los flujos comenzó a cambiar paulatinamente. A partir de 2016 el crecimiento fue movilizad por los países no limítrofes (ver gráfico n°40). En esa línea, se incrementó en un 20% los turistas de América del norte,

11% de Europa, y 15% de Asia. Las variaciones dentro de los mercados suelen ser procesos lentos que, en caso de continuar esa tendencia, en los próximos años podrían llegar a revertir la fuerte dependencia argentina respecto de países vecinos. De todos modos, esto no implica desestimar los esfuerzos nacionales por ampliar la cuota en mercados limítrofes (estancados durante los últimos 4 años). Es fundamental continuar trabajando para ganar terreno, sobre todo en países grandes donde el flujo es acotado. En esa línea, Brasil es el principal mercado de la región por su cantidad de habitantes, sin embargo, aporta menos turistas que Uruguay. En ese tipo de segmentos existe un potencial de crecimiento muy amplio.

En otro orden, la reivindicación del comité interministerial de facilitación fue uno de los logros que el gobierno señaló tras su primer año (ver página X). No obstante, más allá de algunos encuentros iniciales donde se firmaron convenios, no tuvo mayor utilidad. Esta situación expone los rasgos verticalistas y centralistas de la gestión nacional. De ese modo, pese a que el trabajo colaborativo (en equipo) fue uno de los grandes postulados del gobierno, no logró refundar el instrumento creado para ello.

Gráfico n°40- Evolución de turistas extranjeros por países



Fuente: Elaboración propia a partir de ETI (2020).

En lo que refiere a las plataformas digitales, la creación del YVERA facilitó el acceso a información, ofreciendo de forma sencilla todo el material que antes se encontraba

disperso en varios portales. No obstante, durante ese proceso de migración se dejó de lado información que formaba parte del SIET, como los sistema de indicadores de desarrollo turístico, informes de coyuntura, material georreferenciado, descripciones de los recursos y sistemas de apoyo de los destinos, entre otros. Además, no se avanzó en la creación de herramientas tecnológicas de datos abiertos que ayuden a transparentar la gestión interna. Esto se debió principalmente a la falta de presupuesto, de una cultura de planeamiento, a las rigideces del sistema burocrático y al peso de las urgencias diarias. A ello hay que agregar la impaciencia de los dirigentes. La necesidad de resultados favorables de corto plazo dificultó que esos cambios organizacionales maduren (entrevista Casals, 2021).

En este marco, las acciones de cada programa y los impactos generados, siguieron siendo una incógnita. El débil monitoreo de la gestión pública mantuvo los mismos mecanismos de siempre: presupuestos de la administración, datos de ejecución presupuestaria, las MDEN, e informes de la SIGEN y la AGN. Estas herramientas son insuficientes porque no permiten conocer lo ejecutado desde el estado y los efectos de sus políticas públicas. La gestión del turismo continuó siendo una especie de ciénaga donde, ni los gobiernos aportaron información, ni existieron espacios que la demanden.

Para lograr un análisis riguroso se debe disponer de información pública que detalle las acciones implementadas en cada programa del gobierno. Además, son necesarias herramientas de monitorización para medir su desempeño y estimar el grado de concreción de los objetivos. Actualmente los únicos indicadores que existen en la SECTUR se desprenden de las exigencias presupuestarias que se deben cumplir por ley. En ellos se contemplan aspectos muy superficiales que están desfasados en el tiempo (ver cuadro n°46).

Cuadro n°46- Indicadores del presupuesto nacional

Programa	Indicadores (metas)
Desarrollo y promoción del turismo	Capacitación hotelera turística (cantidad de personas capacitadas). Concurrencia a ferias (cantidad de eventos). Fomento de la comercialización turística (cantidad de encuentros).

Turismo social	Servicios de turismo social y federal (cantidad de pernoctas y de turistas en las unidades de Embalse y Chapadmalal).
Áreas naturales protegidas (ANP)	Proporción de áreas protegidas con planes de manejo vigentes (porcentaje), proporción de áreas protegidas con desarrollo de prestaciones turísticas (porcentaje), servicios bibliográficos especializados (cantidad de consultas recibidas), investigaciones (cantidad de autorizaciones otorgadas), servicios al visitante (cantidad de visitantes atendidos), contención de incendios (cantidad de incendios sofocados), difusión del conocimiento (cantidad de folletos elaborados), licencias de caza y pesca (cantidad de licencias otorgadas), fiscalización de prestadores (cantidad de prestadores fiscalizados), mejoras en infraestructuras (% de avance físico de las obras iniciadas).
INPROTUR	Turistas extranjeros ingresados (cantidad de turistas), concurrencia a Ferias (cantidad de ferias), Fomento de la comercialización turística (cantidad de encuentros). Promoción turística internacional (cantidad de acciones promocionales).

Elaboración propia a partir de MECON (ejecución presupuestaria 2003-2019)

Finalmente, es necesario mencionar el retroceso institucional que implicó la desjerarquización del ministerio de turismo (artículo 6° del decreto n°802/2018). Esta situación se dio durante una fuerte escalada de la crisis económica. En ese contexto el gobierno decidió aplicar una reducción de su estructura para “*achicar*” el gasto. Así fue como diez ministerios fueron absorbidos por otras carteras, entre ellos, turismo. De esta forma, tras 8 años de ocupar la máxima categoría, turismo pasó a formar nuevamente una secretaría. La transversalidad y el dinamismo del sector, necesita de programas orgánicos y ágiles, cuyo éxito depende en gran medida de la participación de otras carteras. Esa sinergia justifica su lugar dentro de la “*mesa chica*” del gobierno. Ubicar al turismo dentro de las más altas estructuras de gobierno representa una condición indispensable para que vuelva a ser una política de estado.

De esta forma, la historia reciente demuestra que en cada crisis nacional el turismo encabezó los ajustes hacia dentro del estado. Sucedió en 2001, cuando a fines de diciembre el gobierno unificó las carteras de turismo y deporte en una secretaria (decreto n°111/01).

Posteriormente, en el marco de la crisis internacional y local del año 2008 fue reubicado dentro del voluminoso Ministerio de Producción (decreto nº2.025), manteniendo el rango de secretaria, pero dejando de depender directamente de la presidencia. Finalmente, en 2018 se produjo su reducción a una secretaria de estado.

### **2.3.3- Matriz transversal de evaluación de las PPT**

El método transversal evidencia el diseño de programas afines a los objetivos y valores del gobierno. Sin embargo, su efectividad se vio acotada, principalmente, por el bajo nivel de ejecución. Al igual que en la agenda nacional, en materia de turismo la mayoría de los postulados quedaron en aspiraciones. En ello el marcado recrudescimiento de la crisis económica desempeñó un rol preponderante, atenuando el capital político de una administración que llegó muy desmejorada al final de mandato. Esto proyectó hacia dentro de la estructura una reducción de sus recursos financieros, humanos y temporales. Todo ello produjo grandes déficits de implementación que impidieron alcanzar la mayoría de los objetivos planteados.

Desde el punto de vista conceptual, las ideas del gobierno se focalizaron sobre problemas que habían cobrado entidad durante los últimos años. En lo que respecta al desarrollo de la oferta se delinearon programas para aprovechar recursos subutilizados y de altísimo potencial, como el turismo náutico en la cuenca del Corredor fluvial del Paraná Uruguay, la creación de parques ecoturísticos como el de Chaco, la puesta en valor de la gastronomía, la integración regional con otros países, o la conectividad aérea. Sobre este último punto, se concretaron avances notables que tuvieron un impacto muy marcado.

En lo que refiere al fomento de las inversiones, la creación de centros de fortalecimiento a emprendedores en las provincias fue una iniciativa oportuna que permitió asistir a cientos de pequeños empresarios. Como complemento, el FONDETUR ayudó de forma concreta y directa a micro emprendimientos locales que pudieron mejorar la calidad de sus instalaciones. Sin embargo, no existió un crecimiento generalizado de las inversiones. En ello el deterioro de la economía jugó un papel determinante.

La ambiciosa promesa de lograr una reingeniería en el gobierno -anclada a valores empresariales y pro mercado- para insertar al país en un camino de desarrollo (con empleo,

inversiones, integración mundial, normalización económica) no se verificó en la práctica. Lejos de ello, los antiguos flagelos de la economía y del sector se intensificaron (falta de presupuesto, inflación, devaluación y controles cambiarios).

En materia institucional los valores e ideas tampoco se concretaron. Si bien es de destacar la voluntad de querer promover la innovación, el uso de nuevas tecnologías, la transparencia, y de intentar sembrar las bases para un modelo de GA, los avances fueron muy acotados. La gestión continuó funcionando bajo el mismo manto de opacidad, y con una total ausencia de indicadores. Esto impide evaluar con mayor rigor el grado de eficiencia que tuvieron las políticas públicas.

Como complemento, la ausencia de un plan estratégico dificultó el ordenamiento del sector y el posicionamiento de las políticas nacionales en las agendas locales y empresariales. Sobre este campo hubo un claro retroceso. El *“plan de gestión”* aportó confusión, al no precisar cuáles serían las actuaciones previstas para alcanzar sus ambiciosos objetivos. Por su parte, y a nivel organizacional, el paso de *“Cambiemos”* no pudo rubricar el posicionamiento de la cartera. Por el contrario, terminó desjerarquizándola a una secretaría.

Finalmente, la retracción del presupuesto demuestra que el turismo estuvo lejos de las prioridades nacionales. Como suele suceder, el recrudecimiento de la crisis generó una retracción en los recursos de la secretaría. Además, esa desfinanciación se vio agravada por nuevas lógicas que priorizaron la captación de divisas extranjeras. Esto quedó reflejado en la preminencia que tuvo el INPROTUR, organismo encargado de promover los arribos internacionales. En el año 2019 el presupuesto del instituto alcanzó un pico histórico que rondó el 47% del total de la cartera.

Campo: Desarrollo de la oferta					
Etapa	Productos	Recursos	Actores	Instituciones	Ideas
1°-Diseño A) Incorporación del problema	<b>Conflictos:</b> estancamiento de la demanda interna y del turismo receptivo, concentración de los mercados en países limítrofes, caída del gasto por estancia en turistas extranjeros. <b>Aspiraciones:</b> Diversificación de la oferta, equilibrio territorial, fortalecimiento de espacios emergentes, ejecución de obras para potenciar la competitividad, mayor financiamiento, incentivo de inversiones (capitales privados), fomento del emprendedorismo, integración regional.	Fondos del estado nacional, recursos humanos (SECTUR-MINTUR) (técnicos/administrativos), equipamiento.	<b>Públicos:</b> SECTUR-MINTUR, provincias y municipios, CFT organizaciones intermedias. <b>Privados:</b> CAT, FEHGRA, UTHGRA, FEDECATUR, empresas consultoras-asesoras. <b>Beneficiarios:</b> Comunidades locales, prestadores de servicios, usuarios (turistas-recreacionistas-residentes)	Constitución nacional, ley nacional de turismo y decreto reg.	<b>"Pobreza cero":</b> Generar empleo mediante la creación y fortalecimiento de empresas, y potenciando las inversiones (públicas y privadas). <b>"Promover la unión de los argentinos":</b> Fortalecer la cultura, la identidad y el arraigo en los pueblos. <b>"Volver a insertar el país al mundo":</b> Apertura "inteligente" hacia los mercados, normalización económica, y mayor conectividad.
B) Armado de la agenda	<b>PPA:</b> PNIT, ASETUR, FONDETUR, emprender turismo, créditos internacionales (corredores y GIRSU en municipios - BID C-AR), diseño de circuitos regionales (Proyecto Puna, Experiencia Patagonia, Corredor fluvial del Paraná Uruguay, Corredor Internacional Jesuita), asistencia financiera (nuevas líneas con el Banco nación, convenios tripartitos SECTUR-CFI-provincias, convenios bipartitos SECTUR-provincias, convenios SECTUR Nación <i>lising</i> ). Pueblos auténticos, Plan Cocin.Ar, desregulación del mercado aerocomercial.				
2°- Implementación	Reuniones de trabajo, convenios con provincias y municipios, licitaciones de obras y servicios, audiencias públicas.	<b>Financieros:</b> Fondos nacionales (SECTUR-MINTUR), Fondo de turismo, BID, recursos provinciales y municipales. <b>Organizativos:</b> Plan integral de gestión <b>RRHH:</b> Personal técnico, administrativo.	<b>Públicos:</b> Presidencia de la nación, SECTUR-MINTUR, gobiernos provinciales y municipales. <b>Privados:</b> empresas ejecutoras, BID, BNA, entidades financieras, cámaras, gremios. Otros organismos con convenios vigentes.	Audiencias públicas para la desregulación del mercado aéreo. Decreto n°294/16 (eliminación de valores máximos de	

			<b>Beneficiarios:</b> Comunidades locales, prestadores de servicios, usuarios.	referencia para vuelos internos). Decreto n°656/18, eliminación de precios mínimos para vuelos regulares de cabotaje.	
<b>3°- Evaluación</b>	<b>Impactos:</b> Aumento de vuelos, rutas y frecuencias aéreas, diseño de programas afines, consolidación de nuevos productos (gastronomía, turismo náutico), déficits de implementación.	Fondos recaudados u otorgados y ejecutados.	SIGEN, AGN MINTUR (UAI), gobiernos provinciales y municipales, organismos y empresas adjudicatarias, BID.	Constitución nacional, ley nacional de turismo y decreto reg.	
	<b>Resultados:</b> Mayor conectividad aérea, retrocesos presupuestarios, bajo nivel de concreción de los objetivos planteados.				

Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats *et al.* (2007), Knoepfel *et al.* (2008) y Real Dato (2011)

Campo: Gestión institucional					
Etapa	Productos	Recursos	Actores	Instituciones	Ideas
1°-Diseño A) Incorporación del problema	<b>Conflictos:</b> Débil coordinación interna, incipiente uso de las TICs, falta de transparencia. <b>Aspiraciones:</b> modernización de la estructura nacional, GA, descentralización administrativa, gestión participativa (provincias y el sector privado), trabajo conjunto entre las áreas de gobierno.	Fondos del estado nacional, recursos humanos y equipamiento técnico (SECTUR- MINTUR).	<b>Beneficiarios:</b> Comunidades locales, prestadores de servicios, turistas. <b>Públicos:</b> estado nacional (SECTUR- MINTUR), provincias y municipios. <b>Privados:</b> empresas consultoras-asesoras, CFT, cámaras, gremios.	C.N, ley nacional de turismo y decreto reg.	Recuperar vínculos institucionales, promover una mayor eficiencia y eficacia en el accionar público (“modernizar” el aparato burocrático estatal).
	B) Armado de la agenda				
2°- Implementación	Reuniones de trabajo y talleres participativos, planes anuales, convenios con provincias y municipios, creación de nuevas plataformas digitales.	<b>Financieros:</b> Fondos nacionales (SECTUR- MINTUR) <b>RRHH:</b> Personal técnico y equipamiento.	Presidencia de la nación, SECTUR- MINTUR, gobiernos provinciales y municipales, otros organismos públicos y privados con convenios vigentes.	C.N, ley nacional de turismo y reglamentación. Eliminación de la tasa de reciprocidad, instrumentación de la devolución del IVA, facilitación de visados.	Incentivar la apertura de datos y la transparencia mediante el uso de TIC’s (GA). Promover el trabajo colaborativo dentro y fuera de la secretaría.
3°- Evaluación	<b>Impactos:</b> Pérdida de planeamiento como instrumento de gestión, menor participación, restricciones financieras, desjerarquización ministerial, sub ejecución de programas.	Fondos recaudados u otorgados que fueron ejecutados.	SIGEN, AGN, MINTUR- SECTUR (UAI), gobiernos provinciales y municipales.	C.N, ley nacional de turismo y decreto reg.	
	<b>Resultados:</b> Falta de claridad en la política turística nacional (rumbo/objetivos/programas) y hacia el interior del organismo, opacidad en el funcionamiento interno, debilitamiento del organismo nacional, pérdida de posicionamiento del sector dentro del gobierno, bajo nivel de concreción de los objetivos.				

Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats *et al.* (2007), Knoepfel *et al.* (2008) y Real Dato (2011)

### **3. Línea de tiempo: La política turística en contexto**

La siguiente ilustración es una síntesis que refleja los principales sucesos identificados y abordados en el capítulo. La línea del tiempo contiene una doble entrada. En la parte superior se detallan las particularidades del contexto -global, regional y nacional- que acompañó el devenir de las políticas turísticas. Como complemento, debajo se detallan los principales programas e instrumentos que generó cada gobierno dentro de los campos de actuación definidos.

La ilustración permite apreciar algunas cuestiones interesantes. Por un lado, la sinonimia existente entre la evolución de los ciclos económicos y los viajes. Esto se aprecia con gran nitidez durante la expansión -global, regional y, sobre todo, nacional- que comenzó en el año 2003 y que tuvo un final abrupto por la crisis de 2008. No obstante, desde 2011 la situación nacional siguió una dinámica regresiva, tanto a nivel socioeconómico como turístico. Durante esos años predominó un estancamiento, alternándose años de bajo crecimiento con otros de contracciones moderadas. A su vez, el epílogo de ese proceso de declinación albergó, en 2018 y 2019, un recrudescimiento muy marcado de la crisis.

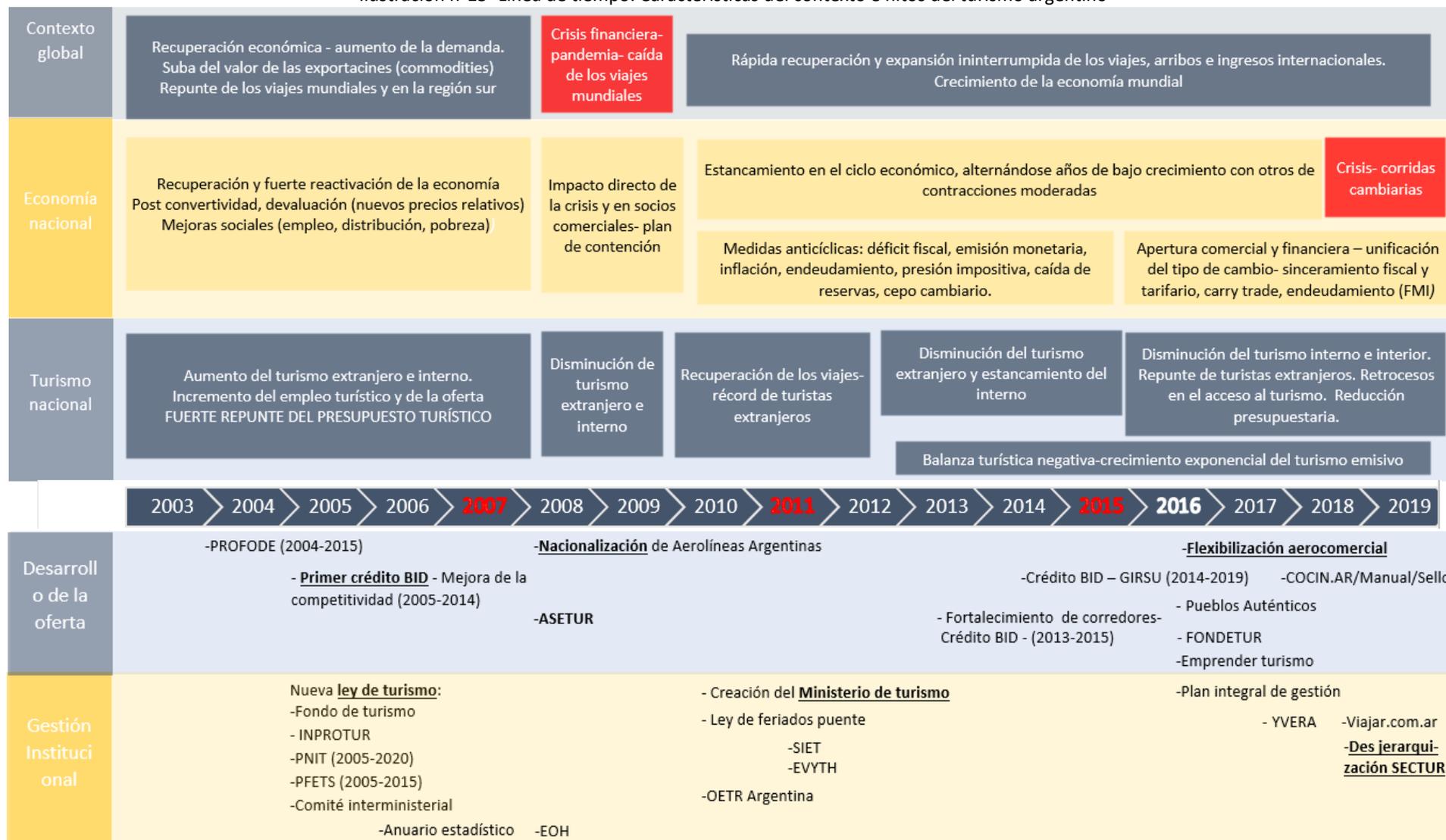
De esta forma, la inestabilidad fue lo único que se mantuvo constante durante las primeras décadas del siglo. La economía fue el principal eje rector de las políticas públicas del país, incluidas las turísticas. En realidades tan volátiles y precarias como la de Argentina, donde las urgencias son cada vez más apremiantes, el factor económico desempeña un papel preponderante. En ese marco, el turismo fue perdiendo centralidad ante el avance de cada crisis.

Asimismo, la línea del tiempo muestra la inercia que generaron los conflictos de fines de 2001 sobre la gestión del sector. Como se puede observar, tuvieron que pasar dos años para que el gobierno concrete algunos logros importantes, como la sanción de la ley y el primer crédito internacional (BID/Nación). Esta cuestión no suele ser considerada por la amplitud temporal del primer proyecto de gobierno (12 años). Por su parte, también es evidente que la asunción del frente "*Cambiamos*" inyectó una amplia batería de nuevas propuestas que le dieron un aire renovado a la gestión. Más allá de los bajos resultados alcanzados, el

gobierno supo focalizar sobre los conflictos heredados, incorporando nuevas ideas muy interesantes.

Por último, desde el año 2003 el turismo tuvo una marcada evolución institucional. Ese fortalecimiento dejó bases sólidas sobre las que se pudieron proyectar nuevos programas. En otras palabras, *“Cambiemos”* encontró un ministerio consolidado en materia presupuestaria, técnica (personal) y programática. Esto último a partir de equipos y programas que tenían una larga trayectoria, como el PROFODE, PFETS, ASETUR, PNIT, entre otros.

Ilustración n°15- Línea de tiempo: Características del contexto e hitos del turismo argentino



Fuente: elaboración propia

## TERCERA PARTE

### CAPÍTULO VII - REFLEXIONES FINALES

#### 1. “*Es la economía, estúpido*”

En el análisis sociológico de las políticas públicas de turismo, el contexto tiene una influencia considerable, sobre todo en realidades tan precarizadas y volátiles como la de Argentina. El turismo nacional funciona como una ingeniería compleja y sensible, atravesada por muchos campos, donde no existen compartimentos estancos. Por ello, ningún componente puede explicar *per se* las variaciones del conjunto. Las respuestas tienen que ser sistémicas, contemplando el funcionamiento del todo, sus piezas e interacciones. En consecuencia, para estudiar la evolución en alguno de sus campos, se deben contemplar variables que exceden su agenda programática<sup>57</sup>. Es por ello que, para lograr una mirada completa, aquí se analizaron elementos del contexto (internacional y regional), de la realidad socioeconómica argentina, y de las agendas de cada gobierno.

Así, las políticas turísticas representan instrumentos limitados y de alcances relativos, ya que necesitan -inexorablemente- de entornos favorables para desarrollarse. El contexto nacional genera sinergias o estrangulamientos que pueden ser potenciados o atenuados por los programas de turismo. Esto se aprecia con claridad al analizar las marchas y contramarchas del período. El mejoramiento de la oferta tras la crisis de 2001 se produjo por la influencia de factores económicos que fueron ampliados por políticas afines (H1). Por el contrario, en contextos recesivos -ya sea por factores externos (2008) o internos (2018)-, el turismo acompañó ese repliegue de la economía. Todo ello sugiere que es entre las políticas económicas y no las específicas del sector, donde se encuentran los principales percutores del desarrollo turístico argentino.

---

<sup>57</sup> No se pueden medir las políticas de promoción internacional sin considerar el tipo de cambio y las devaluaciones en países vecinos; o analizar el turismo interno y social, sin reparar en el crecimiento de la economía, niveles de empleo, consumo, distribución de ingresos, así como la propia percepción de la sociedad local respecto a la llegada de turistas. Tampoco es posible indagar en las políticas de diversificación, sin contemplar el perfil de las sociedades posmodernas y el surgimiento de nuevas pautas de consumo; o en políticas de inversión, sin indagar en las restricciones cambiarias, la evolución de las tasas de referencia, actividad económica, inflación, entre otras.

## 2. El turismo en las aspiraciones de cada gobierno

Estudiar la evolución del turismo en la agenda gubernamental permite identificar las marcas que dejaron las ideologías (políticas-económicas) y los contextos de cada época. Esto evidencia un vínculo directo entre la función de la actividad y los modelos de acumulación y organización. El sector de los viajes siempre fue funcional a las aspiraciones y voluntades de los gobiernos, según la coyuntura económica, política y social de cada período. De esta forma, desde principios de 1900, el turismo fue adoptando diferentes roles; desde una función modernizadora y de soberanía enmarcada en la consolidación del estado nacional (1880/1943), pasó a adquirir un papel social en la democratización de las conquistas laborales (1943-1955), hasta convertirse en un instrumento económico para equilibrar la balanza comercial y captar divisas extranjeras (1955-2003).

Siguiendo esa línea, el período que comienza en 2003 no fue la excepción. Cada administración intentó darle al turismo valores propios que fueron en sintonía con ideologías del modelo. Esto quedó reflejado con nitidez en las ideas prevalecientes. El gobierno peronista que asumió tras la crisis buscó reivindicar lógicas que se pueden rastrear hasta los comienzos del movimiento (1946-1955). En esa línea cabe mencionar la búsqueda del desarrollo económico con inclusión social, la promoción del turismo interno para redistribuir la riqueza, el fortalecimiento del turismo social para ampliar derechos, el uso de la planificación como instrumento de gobernanza, el fomento de obras públicas para favorecer el desarrollo y empleo, entre otros. Sobre esas premisas se sumaron otras de rigurosa actualidad, como el desarrollo local, la búsqueda de calidad, el cuidado del ambiente, la gestión participativa, entre otras. Esos valores se mantuvieron constantes, siendo el *leit motiv* de las políticas turísticas de los doce años de mandato (2003-2015).

Por el contrario, el gobierno de “*Cambiamos*” planteó una plataforma electoral por antinomia que logró hábilmente hacer pie en las debilidades más acuciantes del modelo heredado. Buscó insertar postulados como el de normalización económica, apertura “*inteligente*”, recuperación de vínculos institucionales, captación de inversiones, fortalecimiento empresarial, modernización del aparato burocrático estatal, eficiencia y trabajo colaborativo, transparencia, apertura de datos, entre otras. Si bien toda esa batería de premisas tuvo un fuerte cariz corporativista-empresarial, a diferencia de lo que aconteció en 1990, se sumaron lógicas sociales, como la erradicación de la pobreza, la generación de empleo, la unión social y el arraigo, entre otras. De esta forma, más allá de

los bajos resultados alcanzados, las propuestas tuvieron una base conceptual certera y equilibrada que puso el foco en los principales problemas del sistema.

En suma, las diferencias axiológicas reflejan dos etapas bien marcadas. Cada una albergó agendas programáticas diferentes -con invenciones, continuidades y rupturas-, que se implementaron sobre un contexto inestable, en el que prevalecieron los mismos problemas con distinta intensidad (devaluación, inflación, déficit fiscal, caída de reservas, endeudamiento, informalidad, presión impositiva, entre otras). Todo ello refleja, no solo el carácter cíclico de los conflictos, atados siempre al pulso de la economía, sino también las respuestas pendulares de un estado maniqueo que giró -sin escalas- de modelos estado céntricos a otros liberales. Esa sucesión de antagonismos fue el denominador común de la historia nacional del siglo pasado y presente. En cada nueva gestión emerge un mandato “*refundacionista*” que busca romper con el pasado inmediato. Todo ello favoreció una alta discontinuidad temporal, donde las políticas turísticas rara vez alcanzaron una madurez en el tiempo.

### **3. Cabalgando sobre el lomo del tigre: el turismo en la argentina contemporánea**

Durante las últimas décadas argentina padeció una inestabilidad socio-económica constante y, por ende, política. Tras un ciclo inicial de fuerte recuperación (2003-2007), prevaleció un estancamiento que alternó años de retracción con otros de crecimiento moderado (2008-2019). Durante esa última etapa, persistieron graves problemas como la inflación, devaluaciones, presión impositiva, aumento del gasto público y déficit fiscal, endeudamiento externo, fuertes intervenciones cambiarias, entre otras. Esos conflictos agudizaron las dificultades estructurales del modelo productivo nacional, entre las que destacan, la dependencia de capitales extranjeros y la incapacidad de generar divisas. En esa línea se entendió históricamente al turismo.

Desde el análisis sociológico de las políticas públicas del ámbito turístico, al comparar los valores del primer gobierno (2003-2015) se aprecian notables cifras de crecimiento y una madurez general del sector. Los principales indicadores dan cuenta de ello. Aumentaron los viajes internos e internacionales, el nivel de empleo, el acceso al turismo, el número de establecimientos y plazas, de agencias de viajes, entre otros. Todo ello proyecta un balance positivo en el que se logró instalar un círculo virtuoso de expansión y desarrollo.

En ello el salto exponencial logrado durante el primer lustro (2003-2007) fue determinante. Sin embargo, esa onda expansiva perdió fuerza dada la influencia negativa de ciertos contextos adversos, provocados por factores exógenos (crisis del 2008/2009) y domésticos (2011-2015). En este marco, desde 2011 el deterioro de la economía tuvo un efecto directo sobre los viajes. En materia de turismo internacional prevalecieron los visitantes diarios y los viajes fronterizos, se estancaron los mercados no limítrofes, se disparó la salida de argentinos y de divisas, y cayeron los ingresos (balanza negativa). Por su parte, el turismo interno decreció los últimos 3 años (2013-2015), arrojando una baja de 3 millones de turistas y 7 millones de excursionistas. Todos esos retrocesos coincidieron con el declive del modelo económico y político vigente. El primero a raíz de los problemas económicos que adquirieron cada vez mayor envergadura. El segundo, por el desgaste del capital político que quedó reflejado en los reveses electorales de 2013 y 2015.

Por su parte, durante la administración de *"Cambiamos"* los problemas heredados se potenciaron. Los resultados económicos fueron nefastos. Argentina estuvo en recesión tres de los cuatro años del mandato. Las recurrentes devaluaciones (2016, 2018 y 2019), las variaciones del tipo de cambio y el crecimiento de la inflación, afectaron drásticamente el poder adquisitivo. Todo ello deterioró los indicadores económicos y sociales del país. En ese contexto, quedaron postergados los objetivos que auguraban la inserción *"inteligente"* del país, la normalización de la economía, el aumento de las inversiones, la creación de empleo, entre otras. No se alcanzó ninguna de esas ambiciosas aspiraciones.

El sector turístico, como una pieza más del sistema socioeconómico, acompañó esa inercia. En materia de turismo internacional existió un desequilibrio de turistas e ingresos sin precedentes. Se alcanzaron los déficits más grandes que se hayan registrado. La llegada de extranjeros creció por las mega devaluaciones, pero de una forma muy desproporcionada. Mientras los visitantes aumentaron un 9% (Banco Mundial, 2019), la depreciación del peso fue del 539% (INDEC, 2019). Todo ello pese a los enormes esfuerzos económicos destinados a la promoción internacional desde el INPROTUR. Como complemento, la salida de argentinos se incrementó un 30% (Banco Mundial, 2019). Por su parte el turismo interno se redujo (-2.5 millones de viajeros), al igual que las pernoctas (-16,5%), la estadía promedio (-4%), y el acceso al turismo (-10%) (EVYTH y EOH 2015-2019).

El recrudecimiento de la crisis fue reduciendo el capital político de un gobierno que llegó muy desmejorado al final de mandato. Hacia fines de 2019 la oposición volvió al poder, buscando reinstalar un modelo antagónico. En esta situación de transición y alta vulnerabilidad, el sector turístico se perfiló a enfrentar la pandemia que comenzó oficialmente el 19 de marzo de 2020.

#### **4. Evolución del sector en los campos estudiados**

Tras la crisis de 2001 se lograron importantes avances sobre la oferta nacional. En esa línea destaca la creación - por ley - del PNIT, la adjudicación de importantes créditos internacionales, el estímulo de destinos emergentes con programas como el PROFODE, y las mejoras de conectividad, principalmente aérea, por la nacionalización de AR. Por su parte, en materia institucional, la ley nacional de turismo 25.997/05 fue el logro más destacable, ya que generó aportes conceptuales, financieros y programáticos. Además, se creó un plan federal que aportó claridad a las políticas y ordenó la gestión en el territorio, con una continuidad inédita en el tiempo. También se aplicaron interesantes instrumentos estadísticos que aportaron información de relevancia. Finalmente, la cartera nacional fue elevada a la máxima categoría ministerial y se produjeron mejoras en sus recursos financieros y técnicos. Todo ello consolidó al entonces MINTUR como el principal instrumento ejecutor de la política turística nacional.

En suma, se puede concluir que hasta 2015 el turismo argentino avanzó hacia su consolidación como una verdadera *"política de estado"*. Este término, recurrente en los discursos oficiales, significa darle prioridad en la agenda, otorgándole (i) jerarquía institucional, (ii) recursos para gestionar y (iii) continuidad en el tiempo. Esas tres premisas fueron alcanzadas, en mayor o menor medida, durante el período: el organismo ocupó la máxima categoría ministerial, se reforzaron sus recursos (financieros, humanos, técnicos y programáticos), y se dio continuidad a las acciones. La sostenibilidad de los programas se vio favorecida por los tres mandatos consecutivos de gobierno.

La etapa que comienza el 10 de diciembre de 2015 también tuvo algunos logros pese a la adversidad del entorno. En lo que refiere al desarrollo de la oferta, se reforzó la dinámica expansiva del sector aerocomercial. Las desregulaciones aumentaron la cantidad de vuelos, frecuencias, rutas, asientos, conexiones y personas transportadas.

También se promovió un esquema de distribución federal, atenuando la concentración de frecuencias en el AMBA, e incentivando la utilización de otros accesos internacionales.

En materia de diversificación de la oferta se delinearon programas que buscaron aprovechar recursos subutilizados con altísimo potencial, como el turismo náutico en la cuenca del Corredor fluvial Paraná Uruguay, la creación o fortalecimiento de parques naturales como el de Chaco o Iberá, la revalorización y visibilización de la gastronomía autóctona, o la integración socio-cultural y socio-económica regional con otros países. En relación a las inversiones, surgieron iniciativas destacables como el FONDETUR o los centros de fortalecimiento a emprendedores en las provincias. No obstante, en la aplicación de dichas líneas estratégicas prevalecieron restricciones, justificadas, en parte, por la falta de recursos asociados al ajuste por la crisis económica.

Además, la institucionalidad fue uno de los campos más perjudicados tras el paso de “*Cambiamos*”. La gestión continuó funcionando bajo una gran opacidad, agravada por la precarización de estadísticas oficiales. La falta de control y monitorización continuaron limitando la gestión del organismo nacional. No existió una modernización de la estructura estatal, ni se aplicaron nuevos instrumentos para avanzar hacia un GA e “*inteligente*” (transparencia, apertura, participación, responsabilidad, colaboración, generación de datos, inteligencia colectiva, rendición de cuentas o innovación abierta). Se mantuvo la rigidez burocrática del sistema, agravada por la escasez de recursos, información y liderazgo. Además, la ausencia de una adecuada planificación dificultó la participación, deterioró la comunicación y las interacciones del MINUTUR con el resto de agentes sociales, económicos y políticos.

Al mismo tiempo, el presupuesto turístico sufrió un serio recorte, agravado por cambios en la distribución de los recursos. El INPROTUR se posicionó como la principal línea de actuación política, acaparando un 47% del presupuesto total de la cartera en 2019. Esta condición refleja la prioridad dada a la captación de divisas internacionales y al perfil económico del sector.

Como corolario, se dio un retroceso institucional por la conversión del Ministerio de turismo en una Secretaría de Estado. Nuevamente, el sector funcionó como un “*fusible*” que en momentos de crisis (política e institucional) encabezó los recortes al interior del estado (2001, 2008 y 2018). Esta situación refleja una falta de claridad sobre el rol que debería de ocupar dentro de la estructura productiva nacional.

## **5. Alcances y limitaciones del método de estudio**

El enfoque de análisis de políticas públicas y el modelo secuencial operativo, fueron herramientas efectivas para abordar el objeto de la investigación. La posibilidad de dividir el proceso político en etapas ayudó a identificar los elementos más substanciales en cada gestión de gobierno, es decir: (i) los valores y aspiraciones, (ii) los programas ejecutados y (iii) los resultados arrojados. En la simplicidad conceptual de este método heurístico residen sus principales fortalezas.

No obstante, la escasez de información pública sobre los programas implementados por el gobierno fue un gran obstáculo para la investigación. Esta condición dificultó la aplicación del método, en especial, en las instancias de implementación y evaluación. En general no existen mecanismos de monitoreo que detallen las acciones ejecutadas en cada programa. El escaso material oficial disponible suele estar orientado a ratificar alguna gestión de turno. Estos problemas afectan el estudio del turismo argentino como política pública en la mayoría de los campos que actúa el estado.

Para comenzar a revertir esta situación se necesita una decidida voluntad política y mayores exigencias por parte del resto de los actores. En este marco, la academia también es un agente fundamental que puede sumar conocimiento y recursos humanos para transparentar el accionar gubernamental. Las universidades y centros de investigación deberían ser aliados de los gobernantes, aportando una visión crítica, conocimiento orientado, diversidad de enfoques para abordar el territorio, transferencia de modelos sustentados en el estudio de casos, entre otras. Además, el aporte de estas instituciones ayudaría al trabajo cotidiano gubernamental que suele estar muy abocado a resolver las urgencias diarias.

Esa concepción sinérgica entre el gobierno nacional y la academia tiene una vacancia absoluta en el país. La gestión pública del turismo argentino se ha desarrollado con un acotado reparo en las ciencias. Para empezar a revertir esta condición, es necesario generar espacios institucionales y lógicas de trabajo colaborativo que involucren a los investigadores en el devenir cotidiano de los gobernantes.

## **6. Hacia una nueva normalidad: balance final, desafíos y cuentas pendientes**

A pesar de la notable recuperación del primer gobierno, ninguna administración logró afianzar un modelo productivo que insertara al país en un proceso de desarrollo

autónomo y sostenible en el tiempo. A nivel general la matriz argentina y sus problemas siguieron siendo los mismos, y el turismo se vio marcado por esas inercias. La configuración de la oferta nacional mantuvo sus desequilibrios territoriales. Esto se refleja en la prevalencia de zonas excluidas y marginales, y en la concentración de la infraestructura en enclaves maduros que conviven con regiones de grandes privaciones (déficits de conectividad, accesibilidad, servicios básicos).

Las inversiones se mantuvieron concentradas y contenidas por la falta de previsibilidad y las fluctuaciones de la economía. Los flujos turísticos crecieron, pero siguieron albergando limitantes, como la hegemonía del turismo interno, la salida masiva al exterior, la dependencia de mercados limítrofes, el predominio de excursionistas extranjeros, y un bajo nivel de gasto. Por todo ello, el turismo continuó siendo un sector deficitario en cuanto a la aportación de divisas a la balanza comercial. Por tanto, pese a la evolución lograda, su rendimiento alberga un amplio margen de mejora.

Por su parte, los avances institucionales tampoco ofrecieron respuestas adecuadas a temas estructurales. En esa línea destaca la ausencia de información pública, herramientas de monitoreo y rendición de cuentas. No existieron indicadores e informes sobre los programas ejecutados, y ello sumerge a los gobiernos en un manto de oscuridad que a estas alturas es inconcebible. La ausencia de instrumentos internos de gestión precariza la conducción del organismo nacional (H2), a la vez que perjudica el análisis de sus políticas públicas. Hasta que no existan sistemas de datos abiertos, los estudios mantendrán un marcado sesgo argumentativo, quedando limitados por la ausencia de material empírico, aséptico y objetivo. Sobre ese escenario de penumbras, no es casual que abunden publicaciones falaces, basadas en información sesgada para justificar el accionar oficialista. El crecimiento de los flujos, del gasto o las pernoctas, aportan respuestas limitadas para conocer la *performance* real de una gestión. Sobre ello operan variables ajenas que influyen de manera gravitante. Es por ello fundamental disponer de información específica sobre las acciones y los impactos generados en cada programa y proyecto. Hasta tanto no se revierta esta situación, el organismo nacional seguirá funcionando de una forma muy rudimentaria.

En este contexto tampoco fueron incorporadas a la gestión las herramientas y valores que aportan las últimas tecnologías y paradigmas de buen gobierno (H3). El aumento de la accesibilidad de las nuevas plataformas potenció su uso en los estados. De esta forma

es cada vez más frecuente encontrar portales de *open data* o tecnologías como el *big data* y la minería de datos. Esas herramientas permitirían darle un giro copernicano al proceso de conducción argentino, aportando información de calidad para mejorar la toma de decisiones. En pocos años estos instrumentos dejarán de liderar la vanguardia para transformarse en requerimientos esenciales para la gestión turística. Argentina se encuentra muy rezagada en la materia. Esto deberá revertirse de forma urgente para asegurar la competitividad del país y sus destinos.

La escasez de información alimenta otra debilidad institucional que es la discontinuidad de las políticas ante cambios de gobierno. Ese escenario de penumbras favorece que en cada nueva administración se eliminen programas heredados sin tener argumentos técnicos que lo avalen (datos de rendimiento). Este tipo de casos se dieron en 2015 con el plan federal, el PROFODE o el SIET, o en 2019 con el programa pueblos auténticos. Todo ello perjudica el devenir de las políticas públicas e impide alcanzar una mejora continua basada en la experiencia.

Otra deuda institucional del período es la falta de un federalismo genuino que promueva una descentralización y un desarrollo equilibrado e inclusivo. Todavía preexiste una centralización entorno al estado nacional que perjudica la autonomía de los destinos del interior, acrecienta los contrastes y promueve la exclusión de zonas con potencialidad (H1). Por ello es necesaria una reingeniería que tienda hacia una distribución en favor de las administraciones locales. Estas unidades representan el espacio donde sucede el turismo, donde se enfrentan las urgencias y exigencias contemporáneas. Es por eso que todo proceso de transformación debe brotar de esa escala. Por acción y omisión ningún gobierno quiso abordar este tema, principalmente, para evitar las concesiones de poder que ello implica. Es imprescindible pensar en un esquema que invierta la pirámide actual de distribución. El desarrollo del turismo argentino debe concebirse en los municipios, fortalecerse desde las provincias y coordinarse por la nación.

Las limitaciones señaladas, sumadas a las patologías crónicas de la economía, ayudan a entender porque el país no se benefició -en su justa medida- del desarrollo explosivo que tuvo el turismo global, y sobre todo, regional. La disparidad con el resto del cono sur demuestra que Argentina estuvo lejos de liderar ese proceso, pese al enorme potencial de sus recursos y atractivos.

De esta forma, si bien el turismo argentino se desarrolló durante los últimos 20 años, existen conflictos que se mantienen vigentes. Abordar estos temas será esencial para lograr un modelo que ubique al país en una posición de liderazgo, basado en la competitividad de una oferta renovada e inclusiva, potenciada por una gestión acorde a los principios de gobernanza y transparencia. Esto no será posible sin un contexto que acompañe mínimamente esa transformación. No hay margen para que las políticas turísticas prosperen bajo un clima de volatilidad y progresiva precarización socioeconómica.

La crisis sanitaria actual profundizó drásticamente la situación nacional, golpeando con especial dureza al sector. Sobre esa coyuntura emergen nuevos desafíos que vaticinan, más que una época de cambios, un cambio de época. En esa adversidad, los destinos se están reinventando para salir a la búsqueda de nuevos horizontes. Esto plantea una oportunidad única para repensar las agendas y el armado de políticas públicas que ayuden a mirar el porvenir con un renovado optimismo.

## CUARTA PARTE

### CAPÍTULO VIII – IDEAS Y PROPUESTAS

Las propuestas del trabajo buscan contribuir al diseño e implementación de las políticas turísticas, focalizando sobre los conflictos y las potencialidades que fueron detectadas. Por ello pretenden acompañar profundos cambios en el modelo nacional, que eleven la efectividad de los programas y la calidad del gerenciamiento público.

No obstante, es oportuno aclarar que no existen prescripciones que definan los pasos correctos a seguir para alcanzar estos nobles objetivos. Máxime cuando se trabaja sobre nebulosos campos sociopolíticos como los del turismo, en donde lo único constante es el cambio, y donde existen diversidad de criterios, fuerzas incontrolables y permanentes luchas de poder. Además, las ideas propuestas invocan temas complejos que requieren de un abordaje pormenorizado, más profundo y profuso. Por ello se espera que sirvan de base para impulsar nuevas líneas de investigación y programas específicos de gobierno.

#### **1. Ideas-proyectos motores**

##### **1.1- Descentralización y turismo: hacia un nuevo modelo de distribución.**

El modelo turístico argentino funciona sobre un marco institucional republicano y federal. Sin embargo, en la práctica prevalece una concentración de las competencias y los recursos en el estado nacional. Para comenzar a revertir este problema, es necesaria una descentralización real en favor de las administraciones locales, es decir, de las provincias y municipios.

Lograr un cambio institucional de esa magnitud es complejo por la heterogeneidad del mapa nacional y por los espacios de poder que se deben alterar. Implica zanjar muchos interrogantes, desde el abordaje de las asimetrías regionales y la nueva forma de distribución de los recursos, hasta el rol que cumpliría el organismo central en ese renovado escenario. En cada caso se deberá contemplar: el contexto socio económico de la región, las prioridades locales, el grado de madurez y descentralización, los recursos disponibles (financieros, organizativos, humanos, legales), entre otros. Con ello no se trata de querer desarrollar el turismo en todo el territorio. En regiones carentes de recursos potenciales, en principio, no se debería forzar su crecimiento. Aquí es pertinente analizar la eficacia y eficiencia del gasto público, y las condiciones sociales del lugar. Lo

normal y saludable es que existan espacios más preparados que otros para desarrollar el turismo.

Asimismo, esta propuesta no busca concebir el desarrollo local en términos asistencialistas, es decir, en función de lo que el estado nacional hace o deja de hacer. Sería injusto y reduccionista pensar en esos términos. De hecho, el crecimiento de las comunidades del interior no forma parte de las funciones principales de la SECTUR. Además, la gran mayoría de los destinos argentinos prosperaron de forma autónoma. No hay que subestimar los resultados logrados a fuerza de voluntades y capacidades locales. Hay muchos casos destacables, como el termalismo en Entre ríos, el avistamiento de fauna marina en península de Valdez, el turismo del vino en Cuyo, o de naturaleza en la cordillera Neuquina. No obstante, también es cierto que existen regiones favorecidas que contrastan con otras que necesitan de un fortalecimiento inicial para desenvolverse. Es ahí donde la descentralización puede resultar muy virtuosa.

Desde el punto de vista operativo, la transición a un nuevo modelo necesitará amplias dosis de consenso, participación y compromiso. El primer paso será fortalecer las unidades de gestión de los destinos para que puedan capitalizar su autonomía. Como sostuvo Cals en los orígenes de la experiencia española (1983: 18), *“la conceptualización del turismo como competencia exclusiva de las comunidades autónomas puede producir espejismos sobre las posibilidades reales de que sus gobiernos puedan instrumentar políticas propias”*. En el interior del país, la escasez de capital técnico, organizativo, experiencia, equipamiento, infraestructura y marcos legales, han sido argumentos recurrentes de quienes defienden el actual *status quo*.

Es imprescindible que la transición hacia un nuevo modelo se encause dentro de la ley nacional y a partir de un plan vinculante. En el cuadro n°47 se presentan algunas actuaciones para avanzar de forma secuencial y por etapas. El criterio de equidad debe ser el *leit motiv* de todo el proceso. Esto implica descentralizar recursos a favor de las áreas menos favorecidas y replegar esfuerzos sobre espacios maduros. En otras palabras, supone replantear prioridades, reivindicando aquellos destinos donde el estado nacional casi no llega. La sostenibilidad de esta premisa a lo largo del tiempo será fundamental para que los cambios maduren.

Cuadro n°47- Actuaciones para avanzar hacia un nuevo federalismo

Actualización del marco normativo (ley nacional n°25.997). Fijar por ley los términos de referencia del nuevo modelo.
Determinación del turismo como un sector prioritario en las agendas locales (compromiso de los gobernadores).
Construcción participativa de una agenda que oriente la transición bajo criterios de gradualidad, inclusión y equidad (plan quinquenal operativo).
Descentralización secuencial y paulatina priorizando la adaptación de las administraciones locales emergentes.
Fortalecimiento institucional de las provincias en la arena nacional, otorgando al CFT un rol vinculante y auditor del accionar de la SECTUR.
Coparticipación de recursos financieros inherentes al fondo nacional de turismo y al resto de programas nacionales (PNIT, FONDETUR, entre otros).
Determinación de mecanismos de control local que aseguren el destino de los fondos.
Descentralización de funciones y recursos desde la SECTUR (humanos-financieros) a las provincias.
Reingeniería de la estructura del organismo nacional (compactación).
Modificación de los directorios bajo los cuales el organismo nacional tiene preponderancia (INPROTUR y CFT).

Fuente: Elaboración propia

Mención aparte merece el rol que ocuparía la cartera nacional de turismo. El desbalance actual no justifica postulados maniqueos que la releguen a un papel accesorio. El desafío será fortalecer la autonomía local, sin que ello implique: (i) un desguace del estado central, (ii) una pérdida de su identidad, o (iii) una relación de hostilidad con las regiones. El liderazgo nacional es clave para darle cohesión, coherencia y armonía al conjunto, siendo irremplazable en sus tareas de coordinación, colaboración, e integración. La nación desempeña funciones estratégicas que se deben mantener, como la diplomacia y coordinación con organismos internacionales (OMT, WTTC, OEA), la elaboración de estadísticas nacionales, informes técnicos o estudios de investigación, la ejecución de programas transversales (calidad y formación), la organización de eventos (difusión de conocimiento), la asistencia provincial en el cuidado de recursos, el posicionamiento y desarrollo de la marca país, o la concreción de créditos internacionales para financiar grandes obras. Sobre esto último, el poder de negociación de una nación prevalece sobre cualquier provincia. Sin embargo, lo conveniente sería que los fondos se

coparticipen para que los agentes del territorio decidan la forma de invertirlos. La utilización discrecional de estas herramientas financieras es un factor que hoy alimenta el centralismo del modelo.

De igual modo, la SECTUR debe mantener su liderazgo para seguir sumando logros colectivos, como fue el caso de la sanción de la ley nacional, el fomento de la conectividad aérea, el armado de un plan federal, la promoción del turismo social, la definición de regulaciones tributarias e incentivos fiscales, los programas de asistencia financiera, la devolución de IVA a extranjeros, la determinación de un calendario de feriados y días no laborables, entre otras.

Finalmente, la concreción de un nuevo federalismo no debe copiar fórmulas de otras latitudes. Las diferentes realidades socio económicas del país deben ser especialmente tenidas en cuenta. Ninguna receta será la más apropiada. No obstante, se pueden tomar y adaptar algunas orientaciones institucionales. Por ejemplo, las procedentes del caso español pueden ser muy interesantes, a pesar de los enormes contrastes que existen por tratarse de un país desarrollado y líder<sup>58</sup>.

En suma, pese a las descentralizaciones que introdujo la reforma constitucional de 1994, el federalismo argentino opera dentro de un marco muy limitado. Si por regla general los gobiernos locales tienen que apelar a niveles superiores para diseñar o financiar sus proyectos, su devenir siempre quedará sujeto a voluntades foráneas. Para revertir esta situación se deben ceder recursos -técnicos, organizativos y financieros- que materialicen esas facultades delegadas. Sin ellos la autonomía no existe.

## **1.2- De la desinformación a la transparencia: una nueva gobernanza**

La falta de información sobre la *performance* de los gobiernos es una debilidad histórica del sistema argentino. Esta condición sumerge a la administración pública en una oscuridad donde, por regla general, nadie exige ni rinde cuentas por lo que hace. En la

---

<sup>58</sup> El país recibe 80 millones de extranjeros anuales, cuando Argentina apenas 8. Además, el turismo interno español es muy pujante con un tamaño poblacional similar, pero con un poder de consumo mayor. Todo ello genera un flujo muy superior de viajeros que se concentra en un territorio mucho más acotado. Además, influyen otras variables como la trayectoria, el nivel económico social, la infraestructura, la ubicación estratégica, la diversidad de productos, la madurez académica, entre otras. Pese a ello, también existen aspectos comunes como la idiosincrasia o los lazos culturales y educativos. Muchos argentinos se han formado en la península, y otros tantos expertos españoles realizaron trabajos trayendo su *expertise*.

mayoría de los casos, todo se diluye ante el clamor de privaciones más apremiantes, donde lo urgente relega lo importante.

La naturalización de esas penumbras dificulta el análisis de las políticas públicas. Esto se agudiza en el caso del turismo por ser un campo poco estudiado, y donde escasean herramientas de monitoreo y control. La gestión nacional carece de indicadores y metas, como así también de planes operativos que detallen los programas, subprogramas, proyectos y líneas de acción. No existen instrumentos que aporten datos certeros para detectar desviaciones y niveles de avances. Los indicadores previstos en la ejecución presupuestaria son insuficientes (ver cuadro n°46). Sin información e instrumentos de planificación, seguimiento, análisis y evaluación, difícilmente se logre una mejora basada en la experiencia. Todo el proceso de gestión se precariza y tiñe de improvisación, quedando las decisiones sujetas a percepciones personales o arbitrariedades.

Para atenuar esta compleja situación existen modelos empresariales que fueron adaptados a las administraciones públicas. Uno de los más antiguos y difundidos es el método PHVA o de Deming (1989), el cual propone un sencillo ciclo de mejora en cuatro pasos: *“planificar, hacer, verificar y actuar”* (ver cuadro n°48 e ilustración n°16). El esquema plantea un circuito planificado y de seguimiento que busca una retroalimentación constante basada en la experiencia. Si bien este modelo de calidad fue ampliamente utilizado en el sector empresarial con buenos resultados, en materia de turismo, y en especial en lo que refiere a la gestión de destinos, la evidencia empírica es muy escasa (Monteiro Rodrigues, 2011; Rodrigues y Miguel Dávila, 2013). Por ello su aplicación sobre el organismo nacional de turismo representaría una propuesta sumamente innovadora.

Cuadro n°48- Etapas del ciclo PHVA

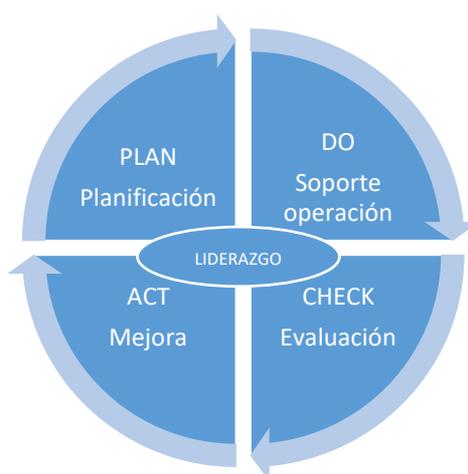
Planificar	Definición de indicadores, objetivos, metas y programas de acción.
Hacer	Ejecución de las directrices sobre el territorio.
Verificar	Seguimiento continuo de los procesos y resultados.
Actuar	Acciones de mejora y corrección para aumentar el desempeño.

Fuente: Elaboración propia a partir de AENOR (2018)

Este sencillo esquema se puede complementar con otros más complejos como el cuadro de mando integral (Norton y Kaplan, 2001). Este tablero es una herramienta

conceptual que permite obtener una visión global y fundada en evidencia empírica, sobre los programas y campos de gestión. *“Recoge un conjunto coherente de indicadores que proporcionan a la alta dirección y a las funciones responsables una visión comprensible de su área de responsabilidad. La información aportada permite enfocar y alinear los equipos directivos, las unidades de negocio, los recursos y los procesos con las estrategias de la organización”* (AENOR, 2018: 425).

Ilustración n°16- Ciclo PHVA



Fuente: Elaboración propia a partir de AENOR (2018)

El cuadro de mando es un instrumento de pilotaje que permite interrelacionar perspectivas y focalizar sobre temas críticos, midiéndolos con indicadores. Aporta información en tiempo real sobre las actuaciones, analizando su evolución, y ayudando a identificar tendencias o desviaciones. Con ello busca mejorar la calidad de las decisiones del gobierno y aportar transparencia. En paralelo produce información que puede ser de utilidad para otros agentes, como la ciudadanía en general, comunidades anfitrionas, sector privado, instituciones académicas o visitantes. Es así que incentiva el surgimiento de nuevos emprendimientos, productos, experiencias, y oportunidades de negocio.

A nivel operativo el cuadro de mandos reagrupa y sintetiza un conjunto de indicadores por campos de actuación. Utiliza una única matriz para promover un análisis ágil, práctico y sencillo (ver cuadro n°49). Como complemento, usa planillas anexas que contienen información detallada de cada indicador, especificando su composición, fuente de verificación, periodicidad, objetivos o metas, entre otros (ver cuadro n°50).

Cuadro n°49- Modelo de cuadro de mando integral

Campo	Fecha	Indicador	Fuente	Meta	Cumplimiento	Objetivo
Gobernanza	31/12/2021	Control de las actuaciones	Cantidad de programas bajo seguimiento	Lograr un seguimiento del 80% de los programas.	40%	Afianzar un proceso de gestión que garantice el análisis y medición de los recursos utilizados y resultados.
Desarrollo de la oferta	1/12/2021	Innovación de la gestión	Cantidad de nuevos programas o ideas ejecutada	6 nuevos programas y 12 mejoras.	80%	Promover una oferta renovada de productos, servicios y experiencias turísticas.

Fuente: elaboración a partir de AENOR (2018)

Cuadro n°50- Detalle de indicadores por campos de actuación

CAMPO: GOBERNANZA			
Indicador: Control de las actuaciones			
Detalle: Existencia de unidades <i>ad hoc</i> a cargo del seguimiento operativo (en desarrollo, en curso, en fase piloto o de implementación).			
Objetivo: Afianzar un proceso de gestión que garantice el análisis y medición de los recursos utilizados y resultados.	Fuente: Cantidad de unidades creadas y operativas. Cantidad de programas bajo seguimiento respecto del total.	Meta: Generar 3 unidades internas de seguimiento. Abocándose al seguimiento diario de los programas ejecutados. Lograr un seguimiento del 80% de los programas.	Periodicidad: Semestral
Dificultades detectadas: Conflictos detectados en la implementación (reticencia de las áreas al control, bajo compromiso del personal, falta de conciencia sobre la importancia de la herramienta, escepticismo, burocracia, entre otros).			

CAMPO: GOBERNANZA			
Indicador: Efectividad de la gestión			
Detalle: Porcentaje de objetivos alcanzados/parcialmente alcanzados			
Objetivo: Medir el cumplimiento de los objetivos.	Fuente: Cantidad de objetivos alcanzados y concretados parcialmente, respecto del total.	Meta: Alcanzar un alcance total del 60% y parcial del 40%.	Periodicidad: Anual
Dificultades detectadas: Conflictos detectados en la implementación (subjetividad en la medición, falta de seguimiento, parcialidad de los indicadores, entre otras).			

CAMPO: GOBERNANZA			
Indicador: Nivel de coordinación y trabajo conjunto			

Detalle: Existencia y actividad de los espacios de coordinación interna y externa de las políticas turísticas.			
Objetivo: Promover una gestión integral y mancomunada entre los agentes.	Fuente: Cantidad de unidades de coordinación existentes, cantidad de reuniones, cantidad de programas ejecutados de forma conjunta.	Meta: Contar con una mesa de coordinación interna por secretaría. Lograr una unidad de coordinación por región. Generar una reunión de trabajo mensual.	Periodicidad: trimestral
Dificultades detectadas: Conflictos detectados en la implementación (reticencia del personal a compartir información, falta de sinergia entre los equipos, procedimientos endogámicos fuertemente arraigados, entre otros).			

<b>CAMPO: DESARROLLO DE LA OFERTA</b>			
Indicador: Innovación de la gestión			
Detalle: Implementación de nuevos programas o ideas que aporten valor a los ya existentes.			
Objetivo: Promover una oferta renovada de productos, servicios y experiencias turísticas	Fuente: Cantidad de nuevos programas o ideas ejecutadas respecto del total.	Meta: Generar 6 nuevos programas y 12 incorporaciones que mejoren la oferta nacional.	Periodicidad: Anual
Dificultades detectadas: Conflictos detectados durante la implementación (falta de creatividad en las áreas, rigidez de las estructuras heredadas, resistencia al cambio, poca claridad de los indicadores definidos).			

<b>CAMPO: DESARROLLO DE LA OFERTA</b>			
Indicador: Fortalecimiento de destinos emergentes			
Detalle: Cantidad de proyectos de obra destinados a nuevos destinos (infraestructura, equipamiento e instalaciones).			
Objetivo: Promover un mayor equilibrio e inclusión territorial mediante el fortalecimiento de destinos emergentes.	Fuente: Porcentaje del presupuesto destinado respecto del total. Cantidad de inversiones realizadas.	Meta: Destinar el 50% de los fondos del PNIT al desarrollo de destinos emergentes. Concretar al menos dos proyectos de obra por provincia.	Periodicidad: Anual
Dificultades detectadas: Conflictos detectados en la implementación (burocracia administrativa, sub ejecución presupuestaria, débil coordinación entre la nación y las provincias, entre otras).			

<b>CAMPO: DESARROLLO DE LA OFERTA</b>			
Indicador: Incentivos a la inversión			
Detalle: Cantidad de nuevas líneas, programas de financiamiento o de incentivos para la inversión turística.			
Objetivo: Promover la radicación de inversiones o la	Fuente: Cantidad de nuevas líneas o programas respecto del total.	Meta: Genera al menos dos nuevos programas de incentivos.	Periodicidad: Anual

mejora de las unidades existentes.			
Dificultades detectadas: Conflictos vinculados a la burocracia en la adjudicación, la débil comunicación de los programas vigentes, entre otros.			

Fuente: elaboración propia a partir de AENOR (2018)

Por último, no hay que olvidar que la planificación carece de sentido como técnica *per se*, es decir, como un fin en sí mismo. Por el contrario, su cometido solo puede alcanzarse cuando se pone al servicio de un determinado proyecto de gobierno. Bajo esa lógica, significa mucho más que una simple programación sistémica y racional para la toma de decisiones, es en realidad el esfuerzo organizador de la voluntad política. Sin ella, hasta el instrumento más sólido y sofisticado resultará inocuo.

El gobierno de un destino necesita dirigentes con capacidades políticas y técnicas para encauzar su labor. Esto implica el uso de instrumentos no han sido incorporados en el organismo nacional de turismo. Toda gestión supone enfrentar problemas y desafíos significativos, con imprevistos constantes, procedimientos poco amigables, recursos escasos, y una vorágine diaria que suele ser imparable. Sobre ese escenario de alta adversidad, es determinante el uso de herramientas que ordenen, controlen y aporten información para tomar decisiones. Avanzar en modelos sencillos y pragmáticos puede ser un buen comienzo. En esa línea, la simplicidad de los esquemas planteados puede resultar muy efectiva.

### **1.3- Hacia un gobierno “inteligente” del turismo argentino**

#### **1.3.1- El uso de nuevas tecnologías con vocación de servicio.**

Disponer de información e instrumentos de monitoreo son condiciones indispensables para la gestión turística contemporánea. Sobre estos campos las nuevas tecnologías tienen mucho para aportar. Uno de los conceptos que más creció durante los últimos años fue el llamado internet de las cosas y el *big data*. Con ellos los destinos se transformaron en productores de una enorme cantidad de datos que son fundamentales para guiar las decisiones y el gerenciamiento turístico (Celdrán Bernabéu, 2018). Las administraciones tienen a su alcance información estratégica sobre el comportamiento del turista a partir del uso de soportes digitales como aplicaciones, herramientas de geolocalización, redes sociales, compras con tarjetas bancarias, reservas, pagos vía móvil, recomendaciones en

portales, uso de buscadores, entre muchos otros. A ello se suman nuevos términos como la “*sensorización*” o “*escucha activa*”, que consiste en la distribución de sensores (*beacons*) en puntos claves para recopilar información muy variada sobre el tráfico, circulación de personas, valores ambientales, generación de residuos, consumo energético, entre otros.

Esos nuevas tecnologías generan un flujo ingente de información de gran interés para el sector público, privado y académico. Todo ello permite adaptar o desarrollar nuevos productos, controlar el aprovechamiento del entorno (natural y cultural), optimizar el uso de recursos, definir perspectivas, adelantar tendencias, testear experiencias, entre muchos otros. Con esas herramientas los gestores tienen la posibilidad de obtener datos en tiempo real, analizarlos y tomar decisiones más certeras. Su influencia redefine las funciones tradicionales de los entes de gestión, afectando desde el diseño, la promoción y comercialización de experiencias, hasta la atención de visitantes, la accesibilidad, administración de recursos, manejo de crisis, entre otras. Además, surge una nueva lógica de colaboración, en la que el turista se ubica en el centro de todos los esfuerzos, pero lo hace desde adentro y en un rol activo, es decir, como consumidor y productor de las experiencias del destino. Emerge así una gobernanza pública colaborativa que debe albergar a un grupo cada vez más amplio y heterogéneo de actores (público, privado, académico, comunidad y turistas).

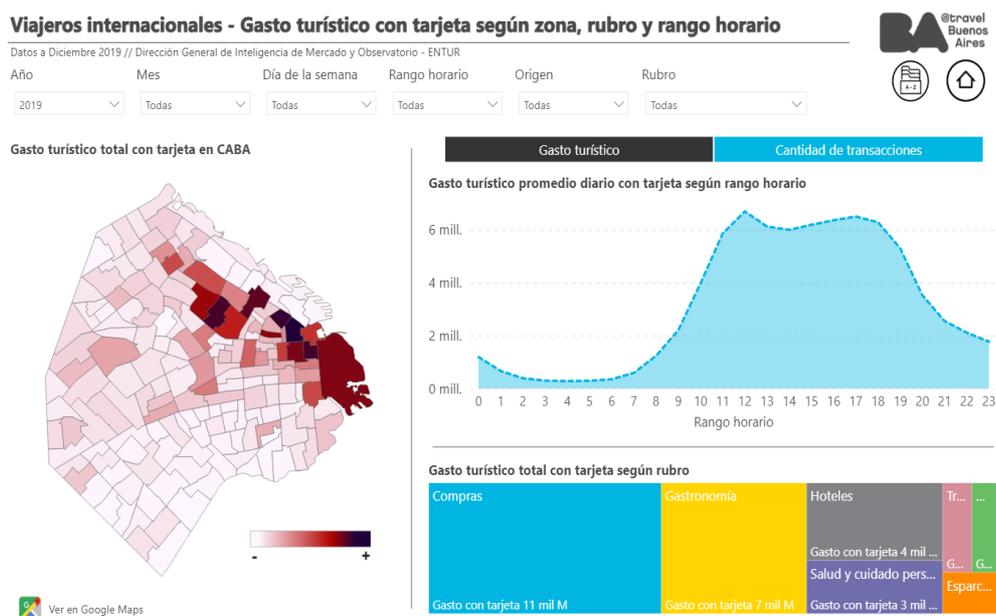
En Argentina estos instrumentos todavía no se utilizan a nivel nacional, aunque existen algunas experiencias destacables. Una de las más recientes se dio en la ciudad de Buenos Aires. En cooperación con SEGITTUR, el ente de turismo de la capital presentó a fines del 2020 su propio “*Sistema de inteligencia turística*”. El portal utiliza técnicas de *big data* para ofrecer información sobre las principales zonas de atracción, los atractivos más valorados, la movilidad por barrios según días y meses del año, ocupación hotelera, variaciones de las tarifas promedios por categorías y zonas, frecuencias y características de los vuelos de cabotaje e internacionales, estadías y nivel de gasto promedio, características del consumo con tarjetas de crédito y débito (rubros, zonas, horarios pico), entre muchas otras (ver ilustración n°17).

Según Esper (2019), el sistema contribuye a la gestión de la ciudad al aportar información precisa para: (i) diseñar proyectos de ley (como el de incentivo fiscal para la inversión hotelera), (ii) anticipar el comportamiento de la demanda en mercados

estratégicos, (iii) delinear la conectividad aérea, (iv) redefinir y segmentar las estrategias de comunicación y marketing, (v) mejorar la experiencia por barrios y épocas del año, (vi) potenciar la gobernanza (interactuar con otras áreas del gobierno como seguridad, transporte, espacio público, entre otras), (vii) perfeccionar la medición de los eventos, entre otras. Además, la plataforma es de acceso libre permitiendo que todos los actores de la cadena de valor cuenten con mejor información para diseñar sus estrategias comerciales e identificar nuevas oportunidades de negocios (Observatorio turístico de la Ciudad de Buenos Aires, 2021).

A nivel nacional sería muy interesante realizar un relevamiento para identificar a todos los destinos que trabajen con estas herramientas. Esto permitiría establecer convenios de cooperación, que permitirán a la nación tomar casos testigos para integrar el material en una única plataforma que aborde al país como destino.

Ilustración n°17- Sistema de inteligencia turística - Ente de turismo de la ciudad de BsAs



Fuente: Consumos turísticos con tarjetas bancarias – Ente de turismo de CABA (2021)

Las soluciones digitales están aportando los *inputs* necesarios para que la gestión turística evolucione sobre una planificación más ajustada, ágil, flexible y respaldada con datos actualizados en tiempo real (Li *et al.*, 2017). Esto representa un aporte categórico que tendrá mayores ramificaciones. Su incorporación será determinante para mejorar la calidad de la gobernanza turística argentina y el armado de políticas públicas.

### 1.3.2- El gobierno *smart* más allá de la tecnología

El paradigma de los DTI propone una forma de concebir al destino que va más allá de la utilización de las tecnologías. Para Ivars Baidal *et al.* (2017) se deben contemplar diferentes dimensiones vinculadas a la sostenibilidad, conectividad, accesibilidad, innovación, sistema de información, marketing y gobernanza. Respecto de esta última, plantean que el destino "*inteligente*" debe contar con: (i) un plan estratégico, un plan específico de DTI y planes operativos anuales, (ii) indicadores y medios de seguimiento, (iii) análisis del retorno de las acciones, (iv) difusión periódica de memorias sobre la gestión turística, (v) estructuras de colaboración público-privadas, (vi) procedimientos efectivos de coordinación interdepartamental, (vii) administración electrónica, (viii) sistemas de gestión de calidad, (ix) campañas de sensibilización social, entre otras. De esta forma, el gobierno "*inteligente*" sería una recopilación de herramientas de larga data, enriquecidas por el uso de nuevas tecnologías y fuentes de información.

A nivel operativo muchos destinos implementaron interesantes iniciativas que podrían enriquecer la experiencia Argentina. En esa línea se ubica Copenhague con su plataforma de inteligencia turística 2030 (*10xcopenhagen*). Con ella, la capital danesa ofrece información sobre el comportamiento de los turistas, los competidores, la percepción del residente, entre otros. Otro caso destacable es la Comunidad Valenciana con la creación del *Social Analytics* de destinos, un soporte que permite monitorizar la presencia en *twitter* e *instagram* de las localidades, analizar su reputación e imagen online en tiempo real, y generar información para ajustar su estrategia de marketing. De igual modo, la ciudad de Lyon creó una base de datos turísticos - "*ONLYLYON Experience*"- que integra información de diferentes asociaciones del destino como hoteles, museos, proveedores de servicios-. El proyecto involucra a competidores para que trabajen juntos, generando datos abiertos que ayuden a optimizar la experiencia del visitante, y ajustar los servicios públicos y privados.

Niza elaboró un sistema de monitoreo ambiental urbano, una plataforma que recopila datos ambientales como calidad del aire, niveles de ruido, pérdidas de la red de agua, densidad del tráfico, consumo de energía o gestión de residuos. Para ello se vale de una red de 3.000 sensores distribuidos en diferentes puntos (recogida de residuos, redes de distribución de agua, edificios públicos, viviendas sociales, entre otros). El ayuntamiento de Valencia también es otro caso interesante con la creación de un sistema de

información que utiliza un sistema de cuadros de mandos online. Este instrumento de uso interno municipal, se basa en un conjunto de 750 indicadores de rendimiento que permite medir el funcionamiento de los servicios que presta el ayuntamiento.

Finalmente, a modo de síntesis en el cuadro nº51 se presentan un conjunto de acciones que ayudarían a encauzar la gestión nacional bajo el nuevo paradigma de los destinos “*inteligentes*”.

Cuadro nº51- Acciones para avanzar hacia un gobierno “*inteligente*”

Acciones/Descripción
<p><b>Afianzar una planificación estratégica interna y externa:</b> Diseñar e implementar un plan director que contemple: (i) un diagnóstico integral, (ii) objetivos aspiracionales con metas, y (iii) un detalle de los programas con sus respectivas acciones. El plan debe ser capaz de clarificar la direccionalidad de las políticas y los valores que perseguirá el gobierno. El plan director (10 años) debe plasmarse al interior del organismo mediante un plan de gestión (4 años) que desarrolle las pautas operativas. Ese documento tiene que detallar: (i) como deben ejecutarse los programas (pasos a seguir), (ii) los recursos afectados (técnicos, financieros, humanos), (iii) responsables, (iv) plazos de cumplimiento, y (v) medios de evaluación y seguimiento. A su vez es recomendable delinear esquemas anuales operativos (1 año) que acompañen el proceso. Para ello es fundamental contar con un área técnica específica a cargo de la planificación.</p>
<p><b>Creación de un sistema de inteligencia turística nacional (SIT):</b> Diseño de una plataforma de <i>business intelligence</i> que integre la información de todos los destinos del país que usen herramientas de <i>big data</i>, open data o minería de datos. Esto permitiría crear una plataforma nacional de datos públicos del sector. Los sistemas de inteligencia aportan la materia prima para el desarrollo de los DTI. Constituyen el aporte más innovador y disruptivo de este nuevo paradigma. Algunos de los ejemplos más recientes son el de Las Palmas, Palma de Mallorca, Madrid o Buenos Aires.</p>
<p><b>Diseñar e implementar un sistema de gestión:</b> Elaboración de documentos técnicos que detallen los términos de referencia sobre la forma en que deben ejecutarse los procedimientos y procesos internos. Se incluyen aquí actividades y servicios rutinarios, procesos de apoyo o soporte, y acciones de seguimiento, medición, análisis, y mejora. Este sistema ayudaría a que cada agente y área sepan: que hacer, cómo, cuándo y porqué.</p>
<p><b>Promover observatorios por productos y centros de pensamiento para la acción:</b> Generar espacios de investigación que permitan un seguimiento de los principales productos del país y sus mercados, a partir del material suministrado por el SIT. Esto permitiría definir un conjunto de indicadores para monitorear la dinámica nacional de cada segmento, establecer escenarios futuros y perspectivas, generar informes de coyuntura y del contexto. Estos últimos deberían contemplar aspectos económicos (micro y macro), sociales (empleo, distribución, pobreza, tendencias), comerciales (canales de distribución, plataformas</p>

de venta, desarrollo de experiencias), del mercado y sectores afines como el transporte o las tecnologías. Toda esa información resultaría de gran valor para orientar las decisiones públicas. Además, estos espacios promueven la aplicación de nuevas ideas y respuestas, ayudan a reducir riesgos, a mejorar el aprovechamiento de recursos, entre otros. Los observatorios o centros de pensamiento deben incorporar a profesionales del estado (nacional y provincial), del sector privado y las universidades nacionales. Funcionarían como un puente entre el sector público, las empresas y la academia. De esa forma generarían ideas y propuestas, con base científica, para orientar el accionar de los agentes públicos y privados.

**Espacios de diálogo e intercambio de información:** Se trata de crear y mantener canales de comunicación ágiles entre el organismo nacional y los principales actores del mapa nacional: empresarios, turistas, ciudadanos, organizaciones intermedias y académicas. Para ello se deben generar espacios institucionales que aprovechen la inteligencia colectiva, estimulando la implicación de los actores y el GA. Existen múltiples herramientas a considerar como: sitios web interactivos<sup>59</sup>, plataformas de colaboración ciudadana<sup>60</sup>, redes sociales oficiales (participación y escucha activa), tableros públicos para mostrar el rendimiento de los programas y los recursos públicos empleados<sup>61</sup>, foros de debate, mecanismos de dialogo en línea (*chatbox*), encuestas online, entre otros.

**Monitorización, control y rendición de cuentas:** Establecer un cuadro de mando integral que permita un seguimiento de todos los programas y líneas de acción. El organismo debe rendir cuentas anual y semestralmente respecto de los resultados que están arrojando sus políticas. Aquí los informes de presentación de apertura de sesiones legislativas son insuficientes, al igual que las auditorias de la SIGEN y la AGN. Los balances no deben focalizar en las cifras generales del sector ya que las mismas se ven muy influenciadas por variables del entorno. Aquí resulta oportuno detallar los resultados que aporten los indicadores de cada programa ejecutado.

**Comunicación y transparencia:** Afianzar canales y un lenguaje de comunicación accesible. Para ello se pueden utilizar los portales de open data, RRSS, webs 3.0, apps, publicaciones, informes parciales de gestión, gacetillas de prensa, foros, disertaciones, ruedas de prensa, entre muchos otros.

**Espacios institucionales colaborativos:** Creación de alianzas para promover sinergias y transferencia de conocimiento, experiencias y buenas prácticas entre los destinos “*inteligentes*”. A modo de ejemplo, se puede mencionar la red de DTI de España, un organismo que promueve el trabajo colaborativo público

---

<sup>59</sup>Algunos iniciativas destacables son [www.data.gov](http://www.data.gov), [www.data.gob.es](http://www.data.gob.es), [www.data.buenosaires.gob.ar](http://www.data.buenosaires.gob.ar), [www.irekia.euskadi.eus](http://www.irekia.euskadi.eus), [www.aragonparticipa.es](http://www.aragonparticipa.es), y otros espacios paraestatales como [www.change.org](http://www.change.org), [www.wheredidmytaxgo.co.uk](http://www.wheredidmytaxgo.co.uk). (consultado 11/03/2019).

<sup>60</sup> Un caso a destacar es el del gobierno vasco quien creó una plataforma en donde los ciudadanos pueden proponer ideas que son sometidas a votación pública, y a una respuesta concreta del estado. En paralelo se exponen los proyectos presentados por el ejecutivo y el parlamento. También se muestra un seguimiento de todos los proyectos que se están ejecutando, con indicadores para conocer su rendimiento. Más información en [www.ogp.euskadi.eus](http://www.ogp.euskadi.eus) (consultado 11/03/2019).

<sup>61</sup>Algunas de las experiencias más interesantes son [www.usaspending.gov](http://www.usaspending.gov), [www.presupuesto.navarra.es](http://www.presupuesto.navarra.es), [www.gobiernoabierto.getafe.es](http://www.gobiernoabierto.getafe.es) (consultado 11/03/2019).

privado para desarrollar tecnologías, ofrece asistencia técnica, acceso a base de datos y noticias, subvenciones, programas de formación, catálogos de proveedores digitales, asistencia a encuentros, entre otros. Actualmente la red española cuenta con 251 miembros, entre destinos (154), instituciones (40) y empresas (57).

**Ayudas especiales para emprendimientos a fines:** Delinear programas de fomento con ayudas financieras para motivar la adhesión de los destinos a este nuevo paradigma organizacional. Las mismas pueden contemplar asistencias y acompañamiento técnico, subsidios o créditos blandos para la adquisición de tecnología, exenciones impositivas, entre otras.

**Legislación, normas y directrices:** Elaboración de normas y recomendaciones que definan los pasos y requisitos para alcanzar un gobierno *“inteligente”* de los destinos. Existen múltiples iniciativas a tomar en cuenta, como los libros blancos de DTI (SEGITUR, 2015a y Blanco, 2015) o las normas de AENOR (Sistema de gestión de un DTI, Indicadores y herramientas del DTI, Semántica aplicada a los DTI).

Fuente: Elaboración propia.

En suma, la gobernanza turística *“inteligente”* requiere de un proyecto integral que sume valores, actores y tecnologías a la gestión. Esos tres atributos son claves para renovar la conducción del turismo argentino. En ese sentido, el reciente paradigma de los DTI puede aportar instrumentos concretos para mejorar los modelos organizativos y la calidad de sus productos y servicios. Esto permitiría arraigar nuevas capacidades, adaptadas a las exigencias de la era digital y a los retos que impone el turismo contemporáneo.

### **1.3.3- El turismo interno y el valor social de las políticas turísticas**

Desde la segunda mitad del siglo XX, los valores que impulsaron al turismo argentino como política pública, no tuvieron grandes cambios. En general prevaleció un continuo de programas incrementales, es decir, que variaron en intensidad antes que en contenidos. En otras palabras, generalmente primó una visión economicista, con énfasis en la captación de ingresos por turismo extranjero. Esto obedece al posicionamiento de la economía como principal eje rector de la dinámica nacional, y a las dificultades que tiene el país para generar divisas (Genoud, 2019).

Los orígenes de ese pensamiento se instalaron a nivel mundial a comienzos de 1960, de la mano de organismos internacionales como las Naciones Unidas. En ese marco, un aporte fundacional fue el de Kurt Krapf y su presentación *“Papel e importancia del turismo internacional”*, destinada a la primera Conferencia sobre el turismo y los viajes

internacionales (Roma, 1963). A partir de allí el turismo se posicionó como una exportación no tradicional de carácter universal que tenía múltiples ventajas, como la contribución a la balanza de pagos, el efecto multiplicador, el uso intensivo de mano de obra, el impulso de espacios periféricos, la compensación territorial, el fomento de la integración económica, entre otras. Esto instaló en las agendas nacionales la necesidad de fortalecer la vertiente económica de la “industria”, priorizando los viajes internacionales<sup>62</sup>. Todo ello terminó de relegar cualquier dejo de proteccionismo destinado a fortalecer al turismo fronteras dentro de los países.

Más allá de algunos matices, esa concepción es la que primó en las agendas Argentinas durante los últimos 50 años. Todo ello cobra especial sentido para explicar la necesidad de reivindicar otras perspectivas que todavía no han sido oportunamente aprovechadas: (i) el turismo interno, y (ii) el valor humano de los viajes en relación al bienestar personal y el ocio creativo.

#### **1.3.3.1- El turismo interno como eje del desarrollo**

Los viajes domésticos siempre fueron el gran motor de la industria turística nacional. Mientras el turismo internacional aporta aprox. unos 7,5 millones de extranjeros anuales, el interno suma 27 millones (ETI y EVYTH, 2019). Esto representa el 63% del consumo y el 89% de los viajes interiores (SECTUR, 2018).

Además, el turismo interno desempeña un rol preponderante por su impacto en la distribución de la riqueza, el desarrollo de las economías regionales, el fortalecimiento de destinos emergentes, la repartición de flujos, la descongestión de espacios maduros. También contribuye a la revalorización del patrimonio local, el conocimiento del terruño, reafirma la conciencia nacional, el sentido de pertenencia, la integración en la diversidad, y revalida derechos sociales. Además, cuando se reemplaza un viaje al extranjero por uno interno, funciona como una sustitución de importaciones que beneficia al modelo nacional. Esto es especialmente importante en países como Argentina, donde existe un amplio predominio del turismo emisivo y una balanza turística muy deficitaria.

---

<sup>62</sup> “El origen del interés dedicado al turismo es la aportación económica que representa; lo que ha atraído la atención de los observadores es la afluencia de valores materiales que el turismo provoca, tanto en el plano nacional como en el de la empresa” (Kurt Krapf, 1963: 67).

En las últimas décadas se dio una fragmentación de las vacaciones que potenció el “*miniturismo*” y los viajes de proximidad. Sobre ello, el problema sanitario actual incrementó los viajes de cercanías y hacia zonas no masificadas, generando nuevas oportunidades para desarrollar este tipo de turismo.

En suma, hay sobrados argumentos para que el estado nacional le otorgue una mayor prioridad a los programas que incentivan los viajes dentro de las fronteras. Sin embargo, durante los últimos años, el foco estuvo puesto en captar más turistas extranjeros. Esto quedó reflejado en el presupuesto destinado al INPROTUR, quien acaparó la gran mayoría de los fondos de la cartera.

Por último, hay que mencionar que la dinámica de los viajes internos depende de variables que exceden a las políticas de turismo, como el nivel de ingresos o la equidad en la distribución. Al respecto, en Argentina solo el 38.6% de la población realiza al menos un viaje al año (EVYTH, 2019). Bajo esa lógica, una parte del crecimiento del turismo doméstico dependerá del nivel de inclusión que tengan las políticas públicas. El estado tiene la responsabilidad impostergable de robustecer el turismo social para garantizar el pleno ejercicio de derechos, y mejorar la calidad de vida de los quintiles con menores recursos. Para ello es oportuno diversificar las propuestas ampliando los segmentos y servicios, por ejemplo, incorporando productos para la tercera edad, como el turismo termal, ofreciendo programas similares a los que organiza el IMSERSO. Del mismo modo, se podrían articular programas destinados a: incentivar los viajes de proximidad desde los grandes núcleos urbanos, mejorar la financiación de paquetes nacionales, expandir la promoción de experiencias locales, concientizar sobre la importancia de los viajes internos, entre otras.

### **1.3.3.2- El valor social del turismo y su instrumentación política**

La primacía del perfil económico del turismo relegó a los esfuerzos del estado por impulsar su desarrollo sobre valores más humanitarios, asociados al ocio creativo, a la recreación, y al bienestar integral del ciudadano. Es necesario re pensar a la actividad con una mirada más social que focalice en las personas. Esto no implica desestimar su valoración económica, sino buscar un equilibrio. Se trata de concebir una política diferente que reordene las prioridades y los objetivos que históricamente orientaron su gobernanza. El estado debe buscar una estrategia que no priorice la generación de riqueza

a costa de más desigualdad y exclusión. Máxime, cuando ese crecimiento económico privilegia los intereses de aquellos actores que tienen mayor poder, y no a las necesidades de las mayorías. El valor económico del turismo es una condición necesaria pero insuficiente para resolver los rezagos de un país cada vez más marginal, inequitativo y pobre.

Una de los primeros pasos para materializar estos principios es re perfilar la distribución de los recursos. Se deben destinar similares aportes (financieros, organizativos, humanos, informativos) a modalidades que cultiven el bienestar integral ciudadano, que los que se utilizan para generar divisas (como la promoción internacional). Un elemento de gran utilidad para ello sería la creación - en el marco de una actualización de la ley nacional 25.997- de un órgano y un tributo *ad hoc*. Un modelo recaudatorio similar a la que existe hoy para la promoción en el extranjero, con el INPROTUR y el impuesto DNT. También se debería re plantear la estructura (organigrama) del organismo nacional sobre la base de dos grandes campos: uno que contenga aquellas áreas que abordarían el turismo con foco en lo social, y otro destinado a potenciar el desarrollo económico, pero desde una perspectiva ética, de equidad e inclusión.

Se trataría así de reivindicar una visión antropocéntrica del turismo que asegure el ejercicio pleno de derechos, el bienestar social y la calidad de vida. El foco del desarrollo turístico son las personas, especialmente, la ampliación de sus capacidades y oportunidades. Esto va mucho más allá de la generación de utilidades o de la producción de bienes y servicios. *“Es necesario ampliar la concepción del turismo y hacer explícita su relación con el desarrollo humano, trascendiendo la dimensión económica, observando cómo es posible a partir de éste atender de manera integral las necesidades de bienestar de las personas”* (Huaita Alfaro, 2013: 2). El incremento del gasto, las pernoctas o la cantidad de visitantes, no son sinónimos de mejoras sociales. Es central analizar como esa evolución se distribuye e impacta en el desarrollo físico, mental, cultural y hasta espiritual de las comunidades. Todo ello se estima según la satisfacción de parámetros vinculados a la salud, educación, seguridad, calidad ambiental, igualdad, participación, libertad, ocio, esparcimiento, entre otras.

Si las personas representan la verdadera riqueza de las naciones, el desarrollo debe ampliar sus oportunidades para vivir una vida que valoren (PNUD, 2004). Sobre esa visión debe fundarse un nuevo horizonte para el turismo. En estos tiempos de gran adversidad,

el estado tiene un protagonismo inédito para paliar el desmembramiento del tejido turístico productivo. Su conservación determinará las capacidades de recuperación y crecimiento en la pos pandemia. La crisis también plantea una oportunidad única para repensar cual es el aporte real que realizan los viajes al desarrollo integral de la ciudadanía.

## **2. Proyectos secundarios**

### **2.1- Campo de gestión institucional**

#### **2.1.1- Restitución de la jerarquía ministerial**

La recuperación del rango ministerial es condición *sine qua non* para reivindicar al turismo como política de estado. Su jerarquización influye sobre el dinamismo de las políticas turísticas, ya que afecta la disponibilidad de recursos (financieros, humanos, infraestructura), la continuidad de los programas, y la forma de relacionamiento (interno y externo). Las aportaciones del sector y su transversalidad, debieran ser razones más que suficientes para ubicarlo en la “*mesa chica*” del gobierno.

Sin embargo, la historia demuestra que en cada crisis el turismo encabezó los ajustes hacia dentro del estado (2001, 2008, 2018). Todo ello fue posible porque sus actores e instituciones no ejercen una influencia suficiente sobre el capital político-social de los gobiernos. Aquí intervienen varias realidades. En primer lugar, prevalece la idea que el sector tiene una importancia relativa, ante la natural comparación con otras necesidades más urgentes, como las sociales o sanitarias. Además, la preminencia del perfil económico ciñe al turismo al mundo empresarial y a necesidades superfluas, relegándolo de las responsabilidades directas y elementales del estado. Por su parte, la ciudadanía tampoco se involucra en sus causas, exigiendo un ejercicio pleno de derechos o servicios de calidad durante sus viajes por ser contribuyentes. Finalmente, los empleados tampoco disponen de una estructura política sindical que presione lo suficiente a las autoridades.

Promover el desarrollo del turismo de forma estratégica y a largo plazo ayudaría a erradicar el asistencialismo actual, aportando soluciones sostenibles y de raíz a los problemas que precarizan la realidad Argentina. El efecto multiplicador, su naturaleza expansiva e intensiva de mano de obra, y su capacidad de llegar a rincones donde otro sector no podría, son solo algunas de las principales razones. Así planteado, el retroceso

al que es sometido en cada crisis evidencia la miopía dirigencial de recurrir a soluciones coyunturales que ponen al *“carro delante del caballo”*.

Finalmente, para justificar una jerarquización institucional es indispensable disponer de datos que evidencien el impacto de las políticas públicas. La falta de información alimenta el sometimiento del sector a las arbitrariedades de los gobiernos de turno. Las estadísticas sobre cantidad de visitantes o algún récord de ocupación, no alcanzan. Sobre todo, al reconocer la influencia que ejerce el entorno.

### **2.1.2- Repensar el comité interministerial**

Desde su creación en 2005, ningún gobierno quiso, supo o pudo aprovechar el comité interministerial de facilitación. Esta situación arraigó el verticalismo en la gestión y dificultó la coordinación interna. Para darle mayor operatividad y jerarquía al comité se debe modificar su estructura de modo tal que quede a cargo del *“número uno”*. De esa forma funcionaría como una mesa de enlace destinada a abordar temas estratégicos, moderada por el responsable de la cartera, y en donde cada ministro debería desarrollar su estado de situación. Significaría una instancia de descentralización, coordinación y seguimiento que permitiría interpelar a todos los responsables de área. Para ello se necesita inexorablemente del respaldo político que solo puede ejercer el primer mandatario.

### **2.1.3- Fortalecimiento del trabajo territorial (municipal)**

Para fortalecer la articulación del estado nacional con las provincias y municipios, es necesario sumar a nuevos actores dentro la gestión. Esto implica institucionalizar el vínculo con espacios locales, como la *“Red Argentina de municipios turísticos”*. A partir de ahí se podrían realizar relevamientos y un sello de distinción para las localidades que tienen un marcado perfil turístico. Esto incentivaría la adhesión de espacios sobre los cuales el gobierno podría aplicar programas que mejoren su autonomía. Con ello se hace referencia a acciones de sensibilización y capacitaciones, determinación de créditos, subsidios y mentorías, elaboración de estrategias de desarrollo, mejora de la información y conocimiento, financiamiento para la puesta en valor de recursos, estudios de impacto ambiental, desarrollo de soportes digitales, entre otras.

Desde estos espacios se podrían abordar problemáticas comunes que afectan a la mayoría de localidades, como el crecimiento desordenado, la degradación de recursos, saturación de espacios, contaminación visual, inseguridad, tratamiento de efluentes, acceso a la tierra, aculturización, entre otras.

#### **2.1.4- Herramientas estadísticas para replicar**

La creación del Observatorio económico de turismo de reuniones fue un logro destacable para el sector. Esta iniciativa recoge información sobre la oferta y la demanda, mediante indicadores que ayudan a monitorear la dinámica de ese segmento. Además, el organismo logró mancomunar los esfuerzos del sector público (nacional, provincial y municipal), privado y académico, ya que está compuesto por el INPROTUR, la Asociación Argentina de organizadores y proveedores de exposiciones y congresos, y la Facultad de ciencias económicas de la Universidad de Buenos Aires.

El observatorio representa un caso que debe ser replicado al resto de los productos nacionales (sol y playa, naturaleza, cultural histórico, religioso, deportivo, gastronómico, entre muchos otros). Actualmente se dispone de muy poca información sobre áreas y temas que son estratégicos. Esa situación se puede revertir extendiendo el uso de este tipo de herramientas.

Finalmente, es necesario señalar que existen importantes proyectos que están pendientes. En esa situación se encuentra la creación de la cuenta satélite, o el uso de nuevas herramientas tecnológicas, como el *big data*, la sensorización de destinos y la minería de datos. Estas herramientas aún no fueron incorporadas dentro del sistema nacional y permitirían sumar información para mejorar el diseño y ejecución de las políticas turísticas.

#### **2.1.5- Mejoramiento impositivo para potenciar la competitividad**

La gran presión impositiva es un problema histórico y estructural que resta competitividad a la oferta turística. Esta situación se fue agravando con el paso del tiempo, llegando actualmente a las cifras más elevadas de la historia (los impuestos nacionales y provinciales equivalen al 30% del PBI – MECON, 2020).

La complejidad de las medidas para atenuar este problema las postergó permanentemente. Se podría mencionar aquí la ampliación de la base tributaria

(regularizar trabajadores informales), rediseñar impuestos para volverlos progresivos (tributación en función del nivel de ganancias), blanqueos sistemáticos de capitales (para ampliar las fuentes públicas de recaudación), mayor eficiencia a la administración pública (hacer más con menos), reducción del personal público y revisión de subsidios, entre otras. Todas estas medidas trascienden el campo del turismo pero impactan de lleno en su objeto. A modo de ejemplo, los altos costos fijos del país desalientan las inversiones dentro del sector al afectar la rentabilidad y los plazos de recuperación o retorno. Lo mismo sucede con la demanda potencial. El elevado nivel de precios define a Argentina como un destino caro para el turismo internacional. Ergo en la relación distancia-gasto pierde atraktividad frente a otras regiones lejanas como el sudeste asiático. En paralelo, el nivel de costos afecta al turismo interno, reduciendo los flujos, atenuando los niveles de consumo, e incentivando la salida hacia países vecinos. Todo ello condiciona el devenir de las políticas públicas de turismo.

Existen algunos paliativos que se podrían replicar sobre el arco turístico empresarial para aliviar la presión impositiva. En esa línea se podrían dictar exenciones de ingresos brutos similares a las que rigen sobre sectores industriales, textiles o de software. Además, esto daría efectividad a lo establecido en el artículo 33 de la ley n°25.997 que señala: *“el estado otorgará los beneficios impositivos, tributarios y crediticios similares a los de la actividad industrial”*. Otras gestiones a evaluar son la reducción de los costos laborales (no salariales) y la *“litigiosidad”* ante reclamos injustificados o desmesurados, la creación de incentivos a la contratación (reducción de contribuciones patronales, contratos temporales y jornadas flexibles según la estacionalidad), la definición de formatos flexibles que inciten prácticas laborales, entre otros.

#### **2.1.6- Actualización de la normativa nacional**

En 2021 se cumplieron 16 años de la sanción de la ley nacional de turismo n°25.997. La norma fue uno de los mayores avances institucionales del período. Sin embargo, el tiempo transcurrido y la celeridad de los cambios, obligan a realizar una actualización que permita evaluar todos los espacios creados, como el INPROTUR, PNIT, PFETS, comité interministerial, Fondo de turismo, incentivos, entre otros.

De igual modo, un nuevo debate serviría para incorporar temas que quedaron pendientes, como el federalismo, o sumar innovaciones de rigurosa actualidad, como la

creación de centros de investigación para abordar la competitividad de los destinos, el desarrollo e implantación de herramientas digitales (*big data*-minería de datos), el estudio de las pautas de consumo en los viajeros, o la creación de un consejo nacional para el abordaje integral de las políticas turísticas (integrado por autoridades nacionales, provincias, sector privado y académico, entre otros).

### **2.1.7- Hacia un equilibrio de los viajes internacionales**

Para atenuar el déficit de la balanza turística se deben implementar medidas que (i) desestimen la salida de argentinos, (ii) potencien los viajes internos y (iii) aumenten la llegada de extranjeros. Sin embargo, la principal causa de ese desequilibrio lo genera la masiva salida de residentes y sus gastos en el extranjero. Para comenzar a revertir esta situación se podría empezar a trabajar sobre varios frentes. Uno de ellos es desalentar el turismo de compras hacia países limítrofes durante los momentos en que el tipo de cambio resulta favorable. La aplicación de un impuesto y un control efectivo permitiría equilibrar esos flujos, a la vez que protegería los comercios de frontera.

Otra alternativa sería mejorar la competitividad de la oferta nacional, subsidiando parte de los paquetes internos que se ofrecen en la web oficial de la nación ([viajar.ar](http://viajar.ar)). Esto incentivaría la comercialización de servicios habilitados y en épocas puntuales del año (desestacionalizar la demanda). Durante la actual pandemia el gobierno implementó un programa muy interesante llamado “Pre viaje<sup>63</sup>” por medio del cual reintegraba el 50% del costo de los servicios contratados para que sean utilizados como crédito de próximos viajes. Este tipo de iniciativas pueden impulsar el mercado interno y ayudar a que la balanza turística encuentre el punto de equilibrio. Además todo ello se debe complementar con campañas de concientización sobre la importancia de conocer el propio país, el valor de sus atractivos, y los beneficios que se generan. Los gobiernos militares de 1930 ya realizaban acciones en ese sentido, resaltando el sentido patriótico de los viajes nacionales. Del mismo modo hay ejemplos más recientes como los programas “*Viajá por tu país*” (2009-2015) o “*Argentina es tu mundo. Date una vuelta*”(2014/2015).

---

<sup>63</sup> Para mayor información visitar [www.argentina.gob.ar/noticias/previaje-una-inversion-historica-para-reactivar-al-turismo-mediante-la-devolucion-del-50-de](http://www.argentina.gob.ar/noticias/previaje-una-inversion-historica-para-reactivar-al-turismo-mediante-la-devolucion-del-50-de) (consultado el 19/05/2021).

Argentina históricamente ha sido uno de los principales países emisores de la región. Esto ha generado un flujo inequitativo con otros países como es el caso de Brasil. Para equilibrar esta relación, y potenciar los arribos extranjeros, se podría trabajar en bloque incentivando la circulación intrarregional (mediante paquetes).

Las propuestas volcadas buscan alejarse de imposiciones o restricciones que afecten la libertad de elección de las personas. Ya existieron antecedentes que demuestran el impacto efímero y negativo de ese tipo de medidas, como la instrumentación del cepo cambiario o el reciente impuesto *“para una Argentina inclusiva y solidaria”* o PAÍS por sus siglas<sup>64</sup>.

## **2.2- Desarrollo de la oferta**

### **2.2.1- Creación de un mapa federal de proyectos estratégicos para el desarrollo**

Para ubicar al turismo en una senda de desarrollo sostenido es necesario tener previamente identificadas y planificadas todas las inversiones necesarias. Por ello resulta fundamental el armado de un mapa nacional que contenga los principales proyectos *“motores”* del desarrollo. Se trata de obras capaces de impulsar por sí mismas la actividad, dinamizando toda la cadena de valor, y atrayendo a la demanda. Son proyectos *“locomotora”*, porque traccionan sobre otros emprendimientos y actividades relacionadas directa e indirectamente.

Ese mapa nacional debería contener todas las propuestas de obras que existen en cada provincia en sus diferentes formatos (propuestas conceptuales, estudios preliminares, ante proyectos, proyectos ejecutivos). Quedarían incluidas iniciativas destinadas a la creación de nuevos productos, el fomento de actividades (unidades de negocio), revalorización del patrimonio, mejoramiento de infraestructura, entre otras. De este modo, ofrecería una síntesis con todas las iniciativas estratégicas que se deben priorizar para salir a buscar financiamiento (público, privado o mixto).

Un programa de este tipo implicaría el trabajo conjunto del estado nacional con referentes provinciales, municipales y sectoriales (cámaras, asociaciones, universidades).

---

<sup>64</sup> El impuesto PAIS fue una de las primeras medidas del gobierno de Alberto Fernández. Se encuentra incluido dentro de la Ley de Solidaridad (23 de diciembre/2019). El tributo aplica un 30% de aumento sobre la compra de moneda extranjera en el mercado oficial, los pasajes aéreos al exterior, los pagos en dólares de las tarjetas de crédito y los servicios digitales que se prestan desde fuera del país.

Además, los proyectos deberían tener una memoria descriptiva con información de interés para potenciales inversores, como códigos urbanos, disponibilidad de espacios físicos, montos estimativos, normativas, exenciones, facilidades, proyecciones, contactos, entre otros. Esta propuesta se podría corporizar en el marco de una nueva actualización del PFETS y del MFOIT. Esto permitiría definir colectivamente los pasos a seguir, los conflictos a abordar y los proyectos a priorizar.

### **2.2.2- Fortalecimiento del PNIT**

El programa de infraestructura turística es una de las principales herramientas que la SECTUR pone a disposición de provincias y municipios. Sin embargo, sus aportes se ven afectados, principalmente, por limitaciones presupuestarias. Esto obliga a pensar alternativas para fortalecer sus recursos financieros. Al respecto, la antigua ley nacional de turismo - n°14.574/58 - puede sumar interesantes contribuciones. La norma estipulaba (art. 15) la disponibilidad de fondos específicos para el sector que eran recaudados a partir de un porcentaje de la venta de billetes de lotería nacional, de beneficios líquidos por la explotación de casinos y salas de juegos de azar, entre otros. A ello se podrían sumar nuevos conceptos sobre sectores que hoy tienen una alta rentabilidad, como la renta financiera, la industria farmacéutica, las cadenas de supermercados, entre otros.

### **2.2.3- Desarrollo de destinos emergentes**

Para atenuar los desequilibrios del mapa argentino es necesario fortalecer a las pequeñas localidades que tengan un genuino potencial turístico. En esa línea, resultaría oportuno diseñar propuestas que tomen como base la experiencia. Para ello se sugiere crear un programa que convine: (i) la metodología del PROFODE, (ii) asistencias directas como las del FONDETUR (subsidios a emprendimientos), y (iii) una estrategia de marketing efectiva como la de *“pueblos auténticos”*. Sobre esto último, el valor de contar con una marca que aporte sentido a visitantes y residentes, no es un tema menor. Esto quedó demostrado en otras regiones, como sucedió con los *“Pueblos mágicos”* de México que desde 2001 lograron un fuerte posicionamiento.

### **2.2.4- La conectividad como factor de competitividad**

La competitividad de la oferta nacional depende en gran medida de la conectividad. El transporte terrestre -buses y automóviles- es la modalidad que mayor cantidad de visitantes moviliza. Además, es la única que permite acceder a todos los rincones del país. Para fortalecerlo existen algunas alternativas poco exploradas en el país, como las carreteras de alta velocidad para tramos de circulación turística masiva, o el fomento de modelos comerciales de bajo costo en ómnibus. Estos últimos han ganado protagonismo en Europa -de la mano de empresas como Flixbus, Megabus o Eurolines-, generando un fuerte impacto en el mercado. No obstante, representan un concepto inexistente en Argentina.

Como complemento, también es necesario mejorar la cantidad y el estado general de las terminales de buses. En general, estas instalaciones presentan grandes deficiencias en el interior del país y en destinos icónicos como Buenos Aires. Además, se deben realizar mejoras en los servicios de mantenimiento, señalización, vigilancia, y conectividad en carreteras. Sobre esto último, es preciso atenuar la centralidad de la trama nacional, priorizando el mejoramiento de rutas transversales o complementarias.

En lo que refiere al transporte ferroviario, a excepción de algunas rutas turísticas -como el tren patagónico, el viejo expreso "*La trochita*" o el tren de las nubes-, la mayoría se encuentran en un avanzado estado de deterioro, a lo cual se suma una marcada centralización de la trama en CABA. Las facilidades que este medio aporta al sistema turístico las vuelve imprescindibles. Es por ello fundamental revalorizar, adecuar y modernizar el sistema, promoviendo un servicio de calidad que se traduzca en accesibilidad, rapidez, seguridad y confort.

Cabe destacar que el transporte aéreo tuvo un crecimiento muy marcado durante los últimos años. La nacionalización de AR y la llegada de empresas *low cost*, ampliaron la cantidad de vuelos, rutas, frecuencias y personas transportadas. Para continuar avanzando en ese sentido es necesario fortalecer otros accesos internacionales priorizando destinos como Oberá, Salta, Bariloche, Ushuaia, entre otros.

Como corolario, otra propuesta de alto impacto sería el fomento del transporte multimodal. La integración entre los distintos medios -carretero, ferroviario, marítimo, fluvial y aéreo- no es una novedad; por el contrario, su crecimiento acompañó el comercio internacional y la globalización económica. En Argentina, este transporte es utilizado en

muchos circuitos comerciales (en especial el intermodal). Sin embargo, en materia de turismo es un campo inexplorado y con un enorme potencial.

La creación de un sistema turístico nacional multimodal permitiría a los viajeros trasladarse de forma fácil y fluida, usando diferentes medios a lo largo de un viaje interlínea o *“puerta a puerta”*, sin interrupciones. Esto permitiría que residentes y visitantes disfruten de una experiencia de viaje integral por todo el vasto territorio argentino.

Un proyecto de tales características implica una enorme coordinación entre los agentes proveedores de servicios -alianzas entre consorcios, administraciones y empresas-, y soportes técnicos que viabilicen la propuesta. Para ello se deberán diseñar plataformas multimodales de gestión y venta de pasajes, que alberguen en un solo portal toda la información para programar y reservar pasajes. Este tipo de iniciativas fomentaría la complementariedad y la sinergia entre las empresas, alejándose del espíritu competitivo que tiene lugar hoy día.

El transporte turístico multimodal funciona en países y destinos de todo el mundo. En España, por ejemplo, se concretaron convenios entre aerolíneas, trenes y buses, dando lugar a boletos *“Train&Fly”* o *“Bus&Fly”*, como los que ofrece Renfe con su programa *“Renfe as a service”*. También se avanzó en proyectos más ambiciosos como el de la *“Dirección general de movilidad y transportes de la Comisión Europea”* que buscó generar una plataforma multimodal de transporte en la región, o el proyecto *“Connective-connecting and analysing the digital transport ecosystem”*, liderado por la empresa española Indra.

## QUINTA PARTE

### CAPÍTULO IX- BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS

#### **Bibliografía**

- Administración nacional de aviación civil- ANAC (2019). *Anuario estadístico 2019*. Buenos Aires.
- Administración nacional de aviación civil- ANAC (2020). *Anuario estadístico 2020*. Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *El estudio de las políticas públicas*. Estudio introductorio. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Cátedra liderazgos y gobernanza democrática. Cuadernos de liderazgo n°17. ESADE. Barcelona.
- Aguilar, L., y Bustelo, M. (2010). *Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera*. Gestión y análisis de políticas públicas.
- Aguilera Alvear, A. A. (2012). *Identificación, referenciación y análisis de los vectores estratégicos del plan estratégico de ciencia, tecnología e innovación del Tolima*. Revista de ingenierías USBMED.
- Albaladejo, G. P. (2014). *Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas*. Tirant Lo Blanch. Valencia.
- Albino, B., Berardi, U., y Dangélico, B. (2015). *Smart Cities: definitions, dimensions, performance, and initiatives*. Journal of urban technology, 22(1), 3-21.
- Alchourón J. (2004). *Debate sobre la ley nacional de turismo (transcripción taquigráfica)*. Honorable cámara de senadores de la nación. 37° Reunión. 30° Sesión ordinaria. Buenos Aires.
- Alfonso González, D. (2009). *El turismo desde un enfoque de sociología constructivista*. Universidad de Quintana Roo. México.

- Almirón, A., Troncoso, C., y Lois, C. (2007). *Promoción turística y cartografía. La Argentina turística en los mapas de la Secretaría de Turismo de la Nación (1996-2004)*. Investigaciones geográficas. Buenos Aires.
- Altimira Vega, R., Ximena, Y., y Vivas, M. (2007). *El turismo como motor de crecimiento económico*. Anuario jurídico y económico escurialense.
- Andereck, K. L., Valentine, K. M., Knopf, R. C., y Vogt, C. A. (2005). *Residents' perceptions of community tourism impacts*. *Annals of tourism research*. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2005.03.001>
- Anderson, J. E. (1990). *Public policy making: an introduction*. Psychiatric services. Washington DC. <https://doi.org/10.1176/appi.ps.61.11.1069>.
- Antón Clavé, S., y Gonzales Reverté, F. (2007). *A propósito del turismo*. Editorial UOC. Barcelona.
- Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., y Wu, X. (2012). *Routledge handbook of public policy*. Londres.
- Arceo, E. *et al.* (2008). *La crisis mundial y el conflicto con el agro*. Universidad nacional de Quilmes. Bernal.
- Aruguete, E., y Basualdo, V. (2007). *Argentina: de la dictadura militar a la crisis, 1976-2001. Una mirada desde la historia económica*. CEPA. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.
- Asociación Argentina de agencias de viajes y turismo (2014-2017). *Anuarios del Observatorio económico de agencias de viajes de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Asociación española de normalización y certificación- AENOR (2018). *UNE 178501 del Sistema de gestión de un destino turístico inteligente*. <https://www.une.org/encuentra-tu-norma/busca-tu-norma/norma?c=N0060239>.
- Auditoría general de la Nación- AGN. (2007). *Informe de auditoría del programa de fortalecimiento de destinos emergentes (PROFODE)*. Buenos Aires.
- Auditoría general de la Nación- AGN. (2008). *Examen de la gestión de la SECTUR con relación al Plan federal estratégico de turismo sustentable (PFETS)*. Buenos Aires.

- Baggio, R., y Cooper, C. (2010). *Knowledge transfer in a tourism destination: The effects of a network structure*. Service industries journal. <https://doi.org/10.1080/02642060903580649>.
- Balián A. et al. (2015). *Consejo federal de turismo. Logros y desafíos a 10 años de la ley de turismo*. CFT. Buenos Aires.
- Banco Mundial (2003-2020). *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. <https://datos.bancomundial.org/>.
- Banco central de la República Argentina- BCRA. (2003-2019). *Principales variables monetarias y financieras*. Boletín y series estadísticas. Gobierno de la República Argentina. Buenos Aires.
- Barbini, B., Biasone, A., Cacciutto, M., Castellucci, D., Corbo, Y., y Roldán, N. (2011). *Gobernanza y turismo: análisis del estado del arte*. simposio internacional gobernanza y cambios territoriales: experiencias comparadas de migración de amenidad en las Américas. Pucón, Chile.
- Barrios, S. (2016). *Estudios sobre estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea*. Programa de investigación sobre la sociedad argentina contemporánea. CLACSO. Buenos Aires.
- Barroso Gonzales, M., y Ruiz Flores, D. (2006). *Política turística y territorio*. VIII reunión de economía mundial. Alicante.
- Basualdo, E. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en Argentina: notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*. Universidad nacional de Quilmes. Bernal.
- Bazin, G., y Roux, B. (1996). *Quelles perspectives pour le développement rural dans les régions de montagne et défavorisées méditerranéennes*. Revue région y développement. París.
- Bercial, R. Á., y Timón, D. A. (2005). *Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión*. Cuadernos de turismo. España.

- Berggruen, N., Gardels, N., González Márquez, F. y Zedillo Ponce de León, E. C. (2013). *Gobernanza "inteligente" para el siglo XXI. Una vía intermedia entre Occidente y Oriente*. Revista Taurus pensamiento.
- Bernazza, C. A. (2006). *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. Tesis doctoral. Facultad Latinoamericana de ciencias sociales- sede académica Argentina.
- Bertoncetto, R. (2006). *Turismo, territorio y sociedad*. El mapa turístico de la Argentina. CLACSO. Consejo Latinoamericano de ciencias sociales. San Pablo.
- Blackford, M. (2001). *Fragile paradise: the impact of tourism on maui*. University Press of Kansas.
- Blanco J. (2015). *Libro blanco de los destinos turísticos "inteligentes": estrategias y soluciones para fomentar la innovación en el turismo digital*. LID Editorial Empresarial EAN-ISBN13: 978-84-8356-278-9. Madrid.
- Blanco J. (2015). *Libro blanco de los destinos turísticos inteligentes: estrategias y soluciones para fomentar la innovación en el turismo digital*. LID Editorial Empresarial. EAN-ISBN13: 978-84-8356-278-9. Madrid.
- Blyth, M. M. (1997). *Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy*. Comparative Politics. <https://doi.org/10.2307/422082>.
- Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (2014). *Diccionario de Política*. Editorial UNB. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>.
- Bolín, L. (1965). *La industria del turismo en la nación argentina*. Informe técnico de las Naciones Unidas. Buenos Aires.
- Bolonini, L., y Capece, G. (2002). *Federación misión posible: del turismo espontáneo al planeamiento estratégico*. Fundación PROTURISMO. Buenos Aires.
- Borsato L. (14 de diciembre de 2016). *Ciudades "inteligentes": dónde va la gente, cuánto gasta, qué opina*. Simposio de turismo Argentino Español. Revista Hosteltur Lat. [https://www.hosteltur.com/lat/118710\\_ciudades-inteligentes-donde-va-gente-cuanto-gasta-opina.html](https://www.hosteltur.com/lat/118710_ciudades-inteligentes-donde-va-gente-cuanto-gasta-opina.html).

- Borsó, V. (2013). *Introducción: El arte de gobernar*. México Interdisciplinario. Año 2, n°4. México DF.
- Bosch, J. L. (2010). *El turismo como actividad económica*. EDUCO. Universidad nacional del Comahue. Neuquén.
- Bourdieu, P. (2006). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Taurus. Madrid.
- Bracamonte, E. (2002). Política, Estado y gobierno. *Revista ciencia y cultura*. Madrid.
- Brida, J. G., Lanzilotta, B., Pereyra, J. S., y Pizzolón, F. (2013). *El turismo como factor del crecimiento económico: un estudio comparativo de los países del Mercosur*. Revista de economía mundial.
- Bussi, R. (2004). *Debate sobre la ley nacional de turismo (transcripción taquigráfica)*. Honorable cámara de senadores de la nación. 37° Reunión. 30° Sesión ordinaria. 16 de diciembre de 2004. Buenos Aires.
- Cals Güell, J. (1983). *El modelo turístico español*. Estudios turísticos. Universidad de La Rioja.
- Camba J. (2014). *Informe final de auditoría. Crédito BID-SECTUR para la mejora de la competitividad turística*. Buenos Aires.
- Camou, A. (1997). *Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina*. Nueva sociedad. Nro. 152. México.
- Campodónico A, y Chalar F, (2010). *Turismo: una ciencia en construcción*. VI Seminario de pesquisa em turismo do MERCOSUL. Caxias do Sul.
- Capanegra, A. (2006). *La política turística en la Argentina en el siglo XX*. Aportes y transferencias.
- Capanegra, A. (2007). *La política turística Argentina del Siglo XX. Emergencia e institucionalización del turismo como política y planificación pública 1930-2001*. VII Jornadas de sociología. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Buenos Aires.
- Capanegra, A. (2010). *Sociología del turismo*. VI jornadas de sociología de la UNLP.
- Capanegra, A. (2013a). *Historia del turismo. La construcción social del turismo como factor de desarrollo, Argentina (1958-1976)*. 5° Congreso Latinoamericano de investigación turística. Sao Paulo.

- Capanegra, A. (2013b). *La construcción social del turismo como factor de desarrollo, Argentina (1958-1976)*. 5° Congreso Latinoamericano de investigación turística. San Pablo.
- Capece, G. (2010). *Turismo y gobierno: la construcción de una política interdisciplinaria*. Fundación para el análisis de políticas públicas. Argentina.
- Capece, G. (2012). *Turismo: gestión de la complejidad*. Fundación PROTURISMO. Buenos Aires.
- Caragliu, A y Nijkamp, P. (2011). *Smart cities in Europe*. Journal of urban technology. <https://doi.org/10.1080/10630732.2011.601117>
- Carillo Nieto, J. J. (2016). *Los límites y contradicciones del Estado post- neoliberal latinoamericano en la época global: La experiencia argentina K (2003-2015)*. Los gobiernos progresistas latinoamericanos. Universidad nacional de Buenos aires.
- Casa rosada de la nación argentina (2003-2019). *Palabras del presidente de la nación*. Discursos oficiales. Buenos Aires.
- Castellar, E. (2017). *Implementación de las políticas públicas en educación y tecnologías de la información y las comunicaciones de cinco colegios oficiales de media vocacional de jornada única del departamento del atlántica- Colombia*. Universidad Autónoma de Madrid.
- Castellucci, D. (2016). *La política turística argentina y las derechas, 1955-1983*. Facultad de ciencias económicas y sociales. Universidad nacional de Mar del Plata.
- Celdrán Bernabéu, M. A. (2018). *Nuevos escenarios para la planificación y gestión de los destinos turísticos. El enfoque destinos turísticos "inteligentes"*. Instituto universitario de investigaciones turísticas. Universidad de Alicante.
- Celdrán Bernabéu, M. A., Mazón López, J. N., y Giner Sánchez, D. (2018). *Open Data y turismo. Implicaciones para la gestión turística en ciudades y destinos turísticos "inteligentes"*. Revista investigaciones turísticas. <https://doi.org/10.14198/INTURI2018.15.03>.

- Centro de estudios para el desarrollo argentino- CENDA (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Cara o ceca. Buenos Aires.
- Centro de investigación y formación de la República Argentina (2018). *El balance fiscal de los dos primeros años del gobierno de Macri: Ajuste con crecimiento del déficit*. CIFRA. Buenos Aires.
- Cerrillo-Martínez, A. (2018). *Datos masivos y datos abiertos para una gobernanza "inteligente"*. El profesional de la información. <https://doi.org/10.3145/epi.2018.sep.16>
- Chica, V. S. (2011). *Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública*. Administración y desarrollo.
- Chironi, F. (2004). *Debate sobre la ley nacional de turismo*. Honorable cámara de diputados de la nación. 24° Sesión ordinaria. 20 de octubre de 2004. Buenos Aires.
- Christensen, T., y Laegreid, P. (2007). *The whole-of-government approach to public sector reform*. Public administration review. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Christensen, T., y Laegreid, P. (2011). *Complexity and Hybrid Public Administration-Theoretical and Empirical Challenges*. public organization review. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>.
- Claros, M. (1995). *Un modelo de evaluación institucional: coste eficacia del centro asociado de Algeciras*. I.N.A.T.E.D. Sevilla.
- Comisión económica para América Latina (Cepal) (2012). *Cambio estructural para la igualdad*. Una visión integrada del desarrollo. Cepal. Santiago de Chile.
- Comisión Europea (2006). *The role of eGovernment for Europe's future*. Londres.
- Congreso de la Nación Argentina (1958). *Ley nacional de turismo n°14.574/58*. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Congreso de la Nación Argentina (2005). *Ley nacional de turismo 25.997*. Nuevo Régimen legal. Buenos Aires.

- Congreso de la Nación Argentina. (1934). *Ley nacional de Parques 12.103*. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Congreso de la Nación Argentina. (1939). *Ley nacional de fomento turístico n°12.699*. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Congreso de la Nación Argentina. (1958). *Ley nacional de turismo n°14.574*. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Cooper, C. (2005). *El turismo. Teoría y práctica*. Síntesis. ISBN: 978-84-9756-510-3 Madrid.
- Cordero Ulate, A. (2006). *Notas para una teoría sociopolítica del turismo*. CLACSO. Buenos Aires.
- Criado, J. I. (2016). *Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto*. Gobernanza “inteligente” para un cambio de paradigma en la gestión pública. Revista de Estudios políticos. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>.
- Criado, J. I., y Rojas, M. (2013). *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas*. Avances y desafíos para un gobierno abierto. Escola d’administració pública de Catalunya. Barcelona.
- Crozier, M. J., Huntington, S. P., y Watanuki, J. (2012). *The Crisis of democracy. report on the governability of democracies to the trilateral commission*. Sociología histórica. <https://doi.org/10.3167/dt.2014.010201>.
- Crozier, M., y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. Alianza editorial mexicana.
- Cruz Meléndez, C., y Zamudio Vázquez, A. (2017). *Municipios y gobierno abierto, más allá del gobierno electrónico*. Opera, 21, pp. 55-77.
- Cruz-Jiménez, Serrano-Barquín, y Vargas-Martínez. (2015). *Política turística y gobernanza en dos gobiernos locales. Un acercamiento teórico metodológico*. Revista PASOS, vol. 13 n°6. México.
- Cuenta de inversión (2003-2019). *Estados de ejecución presupuestaria*. Contaduría general de la Nación. Ministerio de economía. Argentina.

- Dabat, A. (2012). *La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros*. Economía UNAM vol. 9, n°26.
- Decreto n°1.067 (2013). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Decreto n°111 (2001). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Decreto n°2.025. (2008). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Decreto n°294 (2016). Modificación de valores máximos de referencia para vuelos internos. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Decreto n°656. (2018). Modificación de tarifas de referencia para para empresas de cabotaje. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Decreto n°802. (2018). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Decreto nacional n°1458 (2009). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Decreto nacional n°1297 (2006). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Decreto nacional n°1584 (2010). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Decreto nacional n°2.025 (2008). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Decreto nacional n°6325 (1959). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Decreto nacional n°8014 (1959). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Decreto nacional n°919 (2010). *Boletín oficial de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Del Castillo, G., y Méndez Hoyos, I. (2006). *Introducción a la teoría de las políticas públicas*. Trillas. México.
- Deming W. E. (1989) *Calidad productividad y competitividad: la salida de la crisis*. Diaz de Santos S. A. Madrid.
- Dirección de inversiones (2018). *Oportunidades de inversión en Argentina*. Secretaria de turismo de la Nación. Buenos Aires.
- Dirección de inversiones (2019a). *Informe de gestión del programa FONDETUR turismo*. Secretaria de turismo de la Nación. Buenos Aires.
- Dirección de inversiones (2019b). *Informe de gestión PNIT*. Secretaria de turismo de la Nación. Buenos Aires.

- Dirección nacional de inversiones turísticas (2017). *Inversiones turísticas en Argentina*. Secretaría de turismo de la Nación. I foro nacional de turismo. Noviembre. Salta. <https://www.yvera.tur.ar/publicaciones/documentos/1a95505d-be4b-5b1d-9493-23090d3cd756.pdf>.
- Dirección nacional de inversiones turísticas (2020). *Plan Nacional de infraestructura turística. Informe técnico*. Secretaría de coordinación e inversiones turísticas. Ministerio de turismo y deporte de la Nación.
- Donaire, J. A. (1998). *La reconstrucción de los espacios turísticos. La geografía del turismo después del fordismo*. Publicat a sociedade e territorio. n°28.
- Dror, Y. (2006). *Policy Analysts: A new professional role in government service*. Public administration review. <https://doi.org/10.2307/973282>
- Dutra, M. P. (2017). *Historia de la educación superior en turismo: breve comparación entre Brasil y Argentina*. CULTUR, año 11 - n° 03. Brasil.
- Dye, T. (2008). *Understanding public policies*. Pearson Prentice Hall. New Jersey.
- Eggers Brass, T. (2004). *Historia argentina, 1806-2004: una mirada crítica*. Maipue.
- Ejea Mendoza, G. (2006). *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. Un enfoque institucionalista de la educación superior en México. México.
- Ejea Mendoza, G. (2006). *Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*. Trillas. México.
- Elías, N. (2006). *Sociología fundamental*. Gedisa. Barcelona.
- Empresa Argentina de navegación aérea- EANA (2019). *Informe mensual de estadística EANA*. Departamento de Estadística. Buenos Aires.
- Enríquez Martínez, M. A., Osorio García, M., Néchar Castillo, M., y Arellano Hernández, A. (2012). *Hacia una caracterización de la política turística*. Revista PASOS Vol. 10 n°3 págs. 417-428. México.
- Ente de turismo de la ciudad de Buenos Aires. 2021. *Sistema de inteligencia turística. Observatorio de mercados*. Buenos Aires. <https://turismo.buenosaires.gob.ar/es/observatorio>.

- Ercolani, P. y Schenkel, É. (2018). *El acceso al turismo en argentina en la última década: entre la democratización y la inequidad*. Revista anais brasileiros de estudos turísticos- ABET. (v.8, n°2, pp.70 – 80, Mayo/Agosto). Juiz de Fora.
- Espeche Ortiz, G. (6 de mayo de 2016). *El sector privado del turismo presentó su propuesta al Gobierno*. Revistas crónicas desde el sur del mundo. Argentina. <https://cronicasdelsur.com/sector-privado-plan-turismo/>.
- Esper, F. (26 de abril de 2019). *Sistema de inteligencia turística de buenos aires*. SEGGITTU. Ministerio de industria y turismo de España. <https://www.segittur.es/sistemainteligencia-turistica-buenos-aires>.
- Estrada, F. M. (2011). *Gobernanza y calidad en la gestión pública*. Estudios gerenciales. [https://doi.org/10.1016/S0123-5923\(11\)70176-0](https://doi.org/10.1016/S0123-5923(11)70176-0).
- Fair, H. (2009). *La década menemista: luces y sombras*. Dialnet HAOL, n°19, 53-63. Buenos Aires.
- Fawcett, P. y Daugbjerg, C. (2012). *Explaining Governance Outcomes: Epistemology, Network Governance and Policy Network Analysis*. *Political Studies Review*, 10 (2), 195-207. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00257.x>.
- Fayos- Solá, E. (1994). *Competitividad y calidad en la nueva era del turismo*. Estudios turísticos. Universidad de la Rioja.
- Fayos- Solá, E. (2004). *Política turística en la era de la globalización*. Mediterráneo Económico.
- Fayos- Solá, E., Fuentes Moradela, L., y Muñoz Mazón, A. I. (2012). *Elaborando un plan de política turística: consideraciones metodológicas*. Papers de turisme. España.
- Fayos- Solá, Eduardo, Pedro, A. (2002). *Globalization, national tourism policy and international organizations: no state, no tourism. The need for governmental and intergovernmental organizations in the New Age of tourism*. *Tourism in the age of globalisation*. Londres.
- Feighery, W. (2010). *Consulting ethics*. *Annals of tourism research*, 38 (3), pp. 1031–1050.

- Felcman, I. L. (2016). *Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del big bang paradigmático*. Revista estado y políticas públicas. Madrid.
- Feliz, M., y Pérez, P. (2010). *Políticas públicas y las relaciones entre capital y trabajo: contrastes y continuidades en la pos- convertibilidad a la luz de la historia argentina*. Ediciones CICCUS. Buenos Aires.
- Fernández, A. (1999). *Las políticas públicas. Manual de ciencia política*. Tecnos. Madrid.
- Fernández, A. (25 de febrero del 2018) *Néstor Kirchner: el hombre que se fue y está presente*. Diario Infobae. <https://www.infobae.com/opinion/2018/02/25/nelstor-kirchner-el-hombre-que-se-fue-y-esta-presente/>.
- Ferrer, A. (2010). *El futuro de nuestro pasado. La economía argentina en su segundo centenario*. Fondo de cultura económica. Buenos Aires.
- Figuerola Palomo, M. (2004). *La organización técnica y administrativa de la política económica del turismo. Especial referencia al caso español*. Quaderns de política económica. Valencia.
- Fischer, F. y Forester, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*.: Duke University Press. Londres.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Anthropos Editorial. Barcelona.
- Foucault, M. (1976). *Histoire de la sexualité: La volonté de savoir. Histoire*. Ediciones de la piqueta. Madrid.
- Foucault, M. (1979). *Genealogía del poder*. Ediciones de la piqueta. Madrid.
- Frascina, S. (2019). *Herencias comparadas*. Universidad nacional de Avellaneda. Argentina.
- Fuente, J. R. (2010). *Ciber política, redes sociales y nuevas movilizaciones en España: el impacto digital en los procesos de deliberación y participación ciudadana*. Mediaciones sociales. España.



- Góngora, G. P. M., y Bernal, W. N. (2015). *Factores clave en la gestión de tecnología de información para sistemas de gobierno "inteligente"*. Journal of technology management and innovation.
- González, D. (2004). *Turismo y vida cotidiana. El turismo desde el punto de vista de los actores sociales*. II congreso online del observatorio para la ciber sociedad. Grupo 9: ciber geografía.
- González, D. (2009). *El turismo desde un enfoque de sociología constructivista*. Universidad de Quintana Roo. México.
- González, D. (2010). *El turismo en la sociología contemporánea, una aproximación*. Anuario de turismo y sociedad Vol. XI. Universidad de Quintana Roo. Cozumel.
- Gonzales, M. (2010). *El mercado de trabajo en la post convertibilidad. Puntos de continuidad y ruptura con el patrón de crecimiento anterior*. Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea (IEC CONA). Buenos Aires.
- González Tachiquín, M. (2007). *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*. Mexican law review.
- Grandinetti, R. (2019). *La modernización de la administración pública Argentina 2015-2019. Sentidos y acciones, entre lo planificado y lo construido*. La argentina de "Cambiamos". U. Editora. Buenos Aires.
- Graña, F. (2005). *Globalización, gobernanza y "estado mínimo": pocas luces y muchas sombras*. Revista de la Universidad Bolivariana. Venezuela.
- Griffith, J. (2000). *Smart Governance for smart growth: the need for regional governments*. Law review. Georgia State University.
- Guerrero Orozco, O. (2014). *El fin de la nueva gerencia pública*. Revista Estado, gobierno y gestión pública. <https://doi.org/10.5354/0717-6759.2009.13520>.
- Guevara, J. P., Rengel, M., y Belmonte, R. (2002). *Modelo de indicadores de gobernabilidad democrática*. Ministerio federal de cooperación económica y desarrollo de Alemania.

- Hall, P. A. (1993). *Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain*. Comparative Politics, 25. London.
- Hatch, M. J., y Cunliffe, A. (2013). *Organization theory: modern, symbolic, and postmodern perspectives*. Choice reviews. <https://doi.org/10.5860/choice.35-3404>.
- Helmut, W. (2007). *Smart governance: governing the global knowledge society*. Zeppelin University.
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C., y Baptista, P. (1991). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill Interamericana editores. México.
- Hogwood, B. W., y Gunn, L. (1991). *Policy analysis for the real world*. Oxford University press. Londres.
- Huaita Alfaro, A. M. (2014). *Desarrollo humano en espacios turísticos*. Turismo y patrimonio. <https://doi.org/10.24265/turpatrim.2014.n8.05>
- Ibarra Michel, P., Velarde Valdez, M., y Olmos Martínez, E. (2017). *El turismo y la integración de la sustentabilidad en la era posmoderna*. Revista contribuciones a las ciencias sociales.
- IDC (2011). *Análisis de las ciudades "inteligentes" en España. White paper*. España.
- Ignacio Criado, J., Gascó, M., y Jiménez, C. E. (2011). *Interoperabilidad de gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y recomendaciones de futuro*. Reforma y democracia. México.
- Inglehart, R. (1994). *La transformación de la relación entre desarrollo económico y cambio cultural y político*. Revista Este país. N°38/VIII, mayo.
- Instituto de estudios y capacitación de la Federación nacional de docentes universitarios (2010). *El mercado de trabajo en la post- convertibilidad. Puntos de continuidad y ruptura con el patrón de crecimiento anterior. Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*. CONADU. Buenos Aires.
- Instituto nacional de estadística y censos de la República Argentina- INDEC (2002). *Encuesta nacional de gastos de los hogares*. Buenos Aires.

- Instituto nacional de estadística y censos de la República Argentina- INDEC (2010). *Censo nacional de población, hogares y viviendas*. Buenos Aires. <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>.
- Instituto nacional de estadística y censos de la República Argentina- INDEC. (2013). *Cuentas nacionales*. Buenos Aires.
- Instituto nacional de estadística y censos de la República Argentina- INDEC. (2008). *Cuentas nacionales*. Primer Semestre de 2008. Buenos Aires.
- Instituto nacional de estadística y censos de la República Argentina- INDEC. (2007). *Encuesta permanente en hogares continua*. Segundo Semestre de 2007. Buenos Aires.
- Instituto nacional de estadística y censos de la República Argentina- INDEC. (2019). *Estimador mensual de actividad económica (EMAE)*. Buenos Aires.
- Instituto nacional de estadística y censos de la República Argentina- INDEC. (2010). *Agregados macroeconómicos*. Informe de avance del nivel de actividad. Buenos Aires.
- Instituto nacional de promoción turística- INPROTUR (2014). *Plan de marketing de turismo internacional ConectAR*. Buenos Aires.
- Instituto Valenciano de tecnologías turísticas- INVAT.TUR e Instituto Universitario de investigaciones turísticas de la Universidad de Alicante (2015). *Manual Operativo para la configuración de destinos turísticos "inteligentes"*. Thinktur- Plataforma Tecnológica del turismo. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>.
- *International data corporation- IDC* (2012). *White paper: análisis de las ciudades inteligentes en España*. Segunda edición. IDC. Madrid.
- Ivars Baidal, J. A., Navarro Jurado, E., Celdrán Bernabéu, M. A., Ribes Perles, J., y Perea Medina, M. (2018). *El enfoque integral de los destinos turísticos "inteligentes" en áreas litorales: alcance, progresos y limitaciones*. IV Congreso de ciudades "inteligentes". Madrid.
- Ivars Baidal, J. A., Solsona Monzonís, F. J., y Giner Sánchez, D. (2016). *Gestión turística y tecnologías de la información y la comunicación (TIC): el nuevo enfoque de los destinos "inteligentes"*. *Documents d'Anàlisi geogràfica*. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.285>.

- Ivars Baidal, J. A., Vera Rebollo, J. F., y Acebal Fernández, A. (2014). *Políticas de innovación en turismo y desarrollo de clúster: la percepción gerencial en el programa Agrupaciones empresariales innovadoras (AEIs)*. Cuadernos de Turismo, (33), 97–120. <https://revistas.um.es/turismo/article/view/195671>.
- Ivars-Baidal, J. A., Celdrán-Bernabeu, M. A., Mazón, J. N., y Perles-Ivars, Á. F. (2017). *Smart destinations and the evolution of ICTs: ¿a new scenario for destination management? Current Issues in tourism*. <https://doi.org/10.1080/13683500.2017.1388771>.
- Izard, M. O. (2010). *Gestión pública del turismo*. UP07/85029/02256. Barcelona.
- Izard, M. O., y Gonzales Reverté, F. (2007). *Guía de gestión pública en turismo*. Universidad Oberta de Catalunya (UOC). FUOC. UP07/85029/02256. Barcelona.
- Jafari, J. (2005). *El turismo como disciplina científica*. Política y sociedad. <https://doi.org/10.5209/POSO.24139>.
- Jaque, C. (2004). *Debate sobre la ley nacional de turismo (transcripción taquigráfica)*. Honorable cámara de senadores de la nación. 37° Reunión. 30° Sesión ordinaria. 16 de diciembre de 2004. Buenos Aires.
- Jaroslavsky, L. (2004) *Debate sobre la ley nacional de turismo (transcripción taquigráfica)*. Honorable cámara de senadores de la nación. 37° Reunión. 30° Sesión ordinaria. 16 de diciembre de 2004. Buenos Aires.
- Jiménez Benítez, W. G., y Chaparro Ramírez, C. A. (2008). *Gobierno y políticas públicas*. Escuela superior de administración pública. Colombia.
- Jiménez Gómez, C. (2013). *Una aproximación al concepto de gobernanza “inteligente”*. Revista Perspectiva. México.
- Jiménez Gómez, C. (2014). *Smart government: un paso más allá del gobierno abierto*. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Quito.
- Jiménez, W. (2012). *El concepto de política y sus implicaciones en la ética pública: reflexiones a partir de Carl Schmitt y Norbert Lechner*. Reforma y democracia. <https://doi.org/10.1006/jtbi.2000.2019>.

- Juárez Medina, A. (2005). *Interacciones entre la cultura y el turismo: Elementos de reflexión internacional para una perspectiva hispana*. Universidad de ciencias aplicadas de Heilbronn. Alemania.
- Junta de Castilla y León (2010). *Open government: 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*. Observatorio regional de la sociedad de la información de Castilla y León (ORSI). España.
- Kaplan, R. y Norton, D. (2001). *Como utilizar el cuadro de mando integral para implantar y gestionar su estrategia*. Gestión 2000. <https://doi.org/10.1108/09596110610681502>.
- Keynes, J. M. (1935). *The general theory of employment, interest and money*. Adelaide Library. <https://doi.org/10.1126/scisignal.133pe38>.
- Knoepfel, P., Larrue, C., y Hinojosa, M. (2007). *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas*. Ciencia Política.
- Kraft, M. E., y Scott R. (2015). *Public policy: politics, analysis, and alternatives*. Sage. [https://doi.org/10.1007/SpringerReference\\_223837](https://doi.org/10.1007/SpringerReference_223837).
- Krapf. K (1963). *Papel e importancia del turismo internacional*. Primera Conferencia mundial sobre el turismo internacional. Roma.
- Kuper, D., Ramírez, L., y Troncoso, C. (2015). *Política turística y planificación: ¿de las estrategias centralizadas a las estrategias participativas?* XI Congreso internacional de geocrítica. Universidad de Buenos Aires.
- Lahera, E. (1996) *¿Es posible crecer con equidad y en democracia?* Cátedra de desarrollo humano CESU-PNUD. La paz.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Políticas sociales. Madrid.
- Lamsfus, C., Xiang, Z., Alzua-Sorzabal, A., y Martín, D. (2013). *Conceptualizing context in an intelligent mobile environment in travel and tourism*. Information and communication technologies in tourism. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-36309-2\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-642-36309-2_1).
- Lance Bennett, W., Breunig, C., y Givens, T. (2008) *Communication and political mobilization: Digital media and the organization of anti-Iraq war demonstrations in the U.S*. Political communication. <https://doi.org/10.1080/10584600802197434>.

- Lara, A. (2008). *100 años de turismo argentino*. PROIA. Secretaria de turismo de la Nación. Buenos Aires.
- Lasswell, H. (1951). *The policy orientation*. The policy sciences. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>.
- Lasswell, H. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. <https://doi.org/10.1158/1078-0432.CCR-10-3421>.
- Legna Verna, C. (2013). *La economía argentina desde los 90: del régimen de patrón dólar y su crisis hacia un alto crecimiento ¿y hacia una nueva crisis? Colecciones*. Atlántida Año 2013, número Extra 1. <http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/4818>.
- Leiper, N. (1990). *Tourist attraction systems*. Annals of tourism research. [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(90\)90004-B](https://doi.org/10.1016/0160-7383(90)90004-B).
- Leonardo, R. A. (2005). *La nueva gerencia pública: flamante mito de un viejo paradigma*. Espacios públicos. Universidad autónoma de México. Toluca.
- Ley nacional n°19.644 (1972). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Ley nacional n°23.696 (1992). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Ley nacional n°23.697 (1989). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Ley nacional n°25.198 (1999). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Ley nacional n°26.079 (2008). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Ley nacional n°26.208 (2007). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Ley nacional n°26.466 (2008). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Li, Y., Hu, C., Huang, C., y Duan, L. (2017). *The concept of smart tourism in the context of tourism information services*. tourism management. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2016.03.014>.
- Llano, R. (2004) *Debate sobre la ley nacional de turismo* (transcripción taquigráfica). Honorable cámara de diputados de la nación. 24° Sesión ordinaria. 20 de octubre de 2004. Buenos Aires.
- López de Ávila Muñoz, A., y García Sánchez, S. (2013). *Destinos turísticos "inteligentes"*. Harvard deusto business review. USA.

- López de Ávila, A., Lancis, E., García, S., Alcantud, A., García, B., y Muñoz, N. (2015). *Informe destinos turísticos "inteligentes": construyendo el futuro*. SEGITTUR Y THINKTUR. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>.
- López Ibáñez, J. L. (15 de mayo de 2016). *Plan de turismo argentino: la confusión está clarísima*. Revista La agencia de viajes (LADEVI). [https://issuu.com/ladevi.argentina/docs/arg\\_1415](https://issuu.com/ladevi.argentina/docs/arg_1415).
- Luque Gil, A. M., Zayas Fernández, B., y Caro Herrero, J. L. (2015). *Los destinos turísticos "inteligentes" en el marco de la inteligencia territorial: conflictos y oportunidades*. Revista investigaciones turísticas. <https://doi.org/10.14198/inturi2015.10.01>.
- Lyotard, F., Bennington, G., y Massumi, B. (1984). *The postmodern condition: a report on knowledge*. Poetics today. <https://doi.org/10.2307/1772278>.
- Macri, M. (14 abril de 2018). *Construir cultura de servicio para impulsar el turismo en Argentina*. Hosteltur. [https://www.hosteltur.com/lat/146400\\_macri-pide-construir-cultura-servicio-impulsar-turismo-argentina.htm](https://www.hosteltur.com/lat/146400_macri-pide-construir-cultura-servicio-impulsar-turismo-argentina.htm).
- Macri, M. (5 de marzo de 2019) *Palabras de apertura del congreso*. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/178130-el-discurso-completo-de-mauricio-macri-en-el-congreso>.
- Madoery, O. (2015). *Modos diferentes de pensar el desarrollo de América Latina*. Reforma y democracia.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Colegio nacional de ciencias políticas y administración pública y fondo de cultura económica. México.
- Mancilla, G. (2017). *La tensión entre política y técnica y sus implicancias sobre las capacidades institucionales. Los proyectos de fortalecimiento institucional en organismos del gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires (1996-2007)*. Universidad de San Martín.
- Martín Urbano, P., y Sánchez Gutiérrez, J. I. (2006). *El turismo internacional: evolución, situación actual y perspectivas de la principal actividad económica mundial*. VIII Reunión

de economía mundial. Departamento de estructura económica y economía del desarrollo Universidad autónoma de Madrid.

- Martínez de Olmo, M. T. (2005). *La evaluación de políticas y programas públicos*. Universidad Complutense. Madrid.
- Martínez del Vas, G. (2017). *Aplicación de los principios de la planificación estratégica al turismo*. Análisis de un proceso de escala regional. Cuadernos geográficos.
- Martínez, V. (2006). *Ocio y turismo en la sociedad actual. Los viajes, el tiempo libre y en entretenimiento en el mundo globalizado*. Mac Graw-Hill. Madrid.
- Martínez, V. (2012). *La perspectiva sociológica del turismo y ocio en la sociedad posmoderna*. Federación española de sociología.
- Matus, C. (1987a). *Planificación y gobierno*. Revista de la CEPAL. Caracas.
- Matus, C. (1987b). *Política, planificación y gobierno*. Fundación ALTADIR. Caracas.
- Matus, C. (1997a). *El líder sin Estado mayor: la oficina del gobernante*. Fundación ALTADIR. La paz.
- Matus, C. (1997b). *Los tres cinturones de gobierno*. Fundación ALTADIR. Caracas.
- Matus, C. (2007a). *Adiós, señor presidente*. Universidad nacional de Lanús. Buenos Aires.
- Matus, C. (2007b). *La ciencia y la política*. Salud Colectiva. Buenos Aires.
- Mauss, M. (1950). *Sociología y antropología*. Journal of chemical information and modeling. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Mayntz, R. (2000). *Nuevos desafíos de la teoría de governance*. Instituciones y desarrollo. Madrid.
- Mayorga, F. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. NCCR Norte- Sur IP8. Ginebra. <https://doi.org/10.1016/j.ajem.2008.11.011>.
- McIntosh, R. W., Goeldner, C. R., y Ritchie, J. R. (2002). *Tourism planning, development, and social considerations*. Tourism: principles, practices, philosophies.

- Meléndez Cruz, C. A. (2015). *Gobierno electrónico para lograr el gobierno abierto: avances y retos en México*. XX Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Lima.
- Memoria detallada del estado de la Nación- MDEN (2003-2019). Jefatura de gabinete de ministros. Buenos Aires.
- Mendoza Ontiveros, M., Monterrubio Cordero, J. C., y Fernández Aldecua, M. J. (2011). *Impactos sociales del turismo en el centro integralmente planeado (CIP)*. Gestión turística. Bahías de Huatulco. México. <https://doi.org/10.4206/gest.tur.2011.n15-03>
- Metcalfe, L. (1991). *Análisis de políticas públicas: El arte de lo factible*. Madrid.
- Meyer, E. (2015). *Programa de mejora de la competitividad turística en el corredor de los lagos y alto Paraná*. Préstamo BID 1648/oc-ar. Grupo Maori s.a. Buenos Aires.
- Ministerio de economía- MECON (1993-2019). *Informes de seguimiento de la ejecución presupuestaria*. Oficina nacional de presupuesto - ONP. Buenos Aires.
- Ministerio de economía- MECON (1993-2019). *Leyes de presupuesto anual*. Oficina nacional de presupuesto – ONP. Secretaría de hacienda. Buenos Aires.
- Ministerio de economía- MECON (1993-2019). *Presupuestos de la administración pública nacional*. Oficina nacional de presupuesto. Buenos Aires.
- Ministerio de turismo de la Nación- MINTUR (2010-2015). *Anuarios estadísticos de turismo*. Subsecretaría de desarrollo turístico. Dirección nacional de mercados y estadística. Buenos Aires.
- Ministerio de turismo de la Nación- MINTUR. (2010-2015). *Encuesta de turismo internacional- ETI*. Buenos Aires.
- Ministerio de turismo de la Nación- MINTUR. (2016). *Plan Integral de gestión 2016-2019*. Presidencia de la Nación. Buenos Aires.
- Ministerio de turismo de la nación- MINTUR. (2008-2019). *Encuesta de viajes y turismo en hogares (EVYTH)*. Subsecretaría de desarrollo turístico. Buenos Aires.
- Ministerio de turismo de la nación- MINTUR. (2010-2019). *Encuesta de ocupación hotelera (EOH)*. Subsecretaría de desarrollo turístico. Buenos Aires.

- Ministerio de turismo de la nación- MINTUR. (2011). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable- PFETS 2020*. Actualización 2011. Buenos Aires.
- Ministerio de turismo de la nación- MINTUR. (2014). *Plan de marketing de turismo interno* ConectarAR. Buenos Aires.
- Ministerio de turismo de la nación- MINTUR. (2015). *Plan federal estratégico de turismo sustentable- PFETS 2025*. Actualización 2015. Buenos Aires.
- Mintzberg, H. (1994). *The fall and rise of strategic planning*. Harvard business review. [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(94\)90173-2](https://doi.org/10.1016/0024-6301(94)90173-2).
- Mir, V. M. (2000). *La política turística: una aproximación*. Cuadernos de turismo. España.
- Mochkofsky, G. (29 de octubre de 2001). *Un adicto al trabajo que confiesa abiertamente su amor por* De la Rúa. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/politica/un-adicto-al-trabajo-que-confiesa-abiertamente-su-amor-por-de-la-rua-nid346920/>.
- Molina, S. (2006). *El posturismo*. Editorial Trillas. México.
- Monteiro Rodrigues, P. M. (2011). *Calidad y operaciones en servicios de turismo deportivo: una aplicación del modelo de deming en organizaciones gestoras de estaciones de montaña y campos de golf*. Tesis doctoral. Universidad de León. Facultad de ciencias económicas y empresariales. España.
- Monterrubio, J. C., Marivel Mendoza, M., Fernández, M. J., & Gulleto, G. S. (2011). *Turismo y cambios sociales. Estudio cualitativo sobre percepciones comunitarias en Bahías de Huatulco*. Cuadernos de turismo, (28), 171-189.
- Mooij, J. (2003). *Smart Governance? Politics in the policy process in Andhra Pradesh*. ODI. India.
- Moreno, J. E. C. (2014). *Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación*. Revista Mexicana de análisis político y administración pública.
- Moriconi Bezerra, M. (2011). *Retórica, política y administración pública por qué fallan las reformas administrativas*. CLACSO. Universidad autónoma metropolitana. México.
- Motta, P. (1993). *La ciencia y el arte de ser dirigente*. Ediciones Uniandes. Bogotá.

- Mouffe, C. (2011). *On the political*. <https://doi.org/10.4324/9780203870112>
- Muller, P. e Yves, S. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestien. Paris.
- Muñoz, N., y Rocha, M. (2015). *Estudiar las políticas públicas desde múltiples perspectivas: ideas, actores e instituciones*. *Revistas políticas públicas*. Vol. 8, No 2. Chile.
- Muñoz-Mazón, A., y Velasco González, M. (2015). *Colaboración y gobernanza para el desarrollo turístico. Aranjuez como estudio de caso*. *Cuadernos de turismo*. <https://doi.org/10.6018/turismo.35.221631>
- Naciones Unidas (2010). *United Nations e-government development survey 2010*. Naciones Unidas.
- Nakamura, R. (1987). *The textbook policy process and implementation research*. *Policy Studies review*. 142-154.
- Nam, T. y Pardo, T. A. (2014). *The changing face of a city government: A case study of Philly*. *Government Information Quarterly*. Doi: 10.1016/j.giq.2014.01.002.
- Nam, T., y Pardo, T. A. (2011). *Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions*. In *ACM international conference proceeding series*. <https://doi.org/10.1145/2037556.2037602>
- Nam, T., y Pardo, T. A. (2014). *The changing face of a city government: a case study of Philly*. *Government information quarterly*. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.01.002>
- Narváez, L., y Carossia, L. (2014). *Turismo Sostenible y gobernanza. Análisis y propuestas para la sostenibilidad en turismo a nivel local*. VI Congreso Latinoamericano de investigación turística. Instituto de investigaciones administrativas y contables. Neuquén.
- Natanson, J. (2017). *La ola amarilla en Argentina Reconfiguraciones tras el triunfo de "Cambemos"*. *Revista Nueva sociedad*. [https://doi.org/SSN: 0251-3552](https://doi.org/SSN:0251-3552)
- Neffa, J. C. (2018). *El contexto socioeconómico argentino actual*. *Cuadernos del CENDES*. Año 34. n°95. Tercera época. Venezuela.

- Negre de Alonso, L. (2004). *Debate sobre la ley nacional de turismo (transcripción taquigráfica)*. Honorable cámara de senadores de la nación. 37° Reunión. 30° Sesión ordinaria. 16 de diciembre de 2004. Buenos Aires.
- Neiman, M., y Savas, E. S. (2006). *Privatization: The key to better government*. The American political science review. <https://doi.org/10.2307/1956479>
- Niding, M. (2001). *Turismo sostenible, comunidad local y competencias para el desarrollo*. Turismo cultural y desarrollo sostenible: análisis de áreas patrimoniales. Universidad de Murcia. Servicio de publicaciones. España.
- Nieto González, J., Román Sánchez, I., Bonillo Muñoz, D., y Paulova, N. (2016). *El turismo a nivel mundial. International journal of scientific management and tourism*.
- Noveck, B. S. (2015). *Open Data: the democratic imperative*. Seminario Crooked timber open data.
- O'Donnell, G. A. (2004). *Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión*. La democracia en América Latina: contribuciones para el debate. <https://doi.org/10.1177/0149206308325124>.
- Obama, B (2009). *Open government memorándum*. White house. USA.
- Observatorio de la deuda social- Universidad Católica Argentina- ODSA-UCA (2009). *Programa del observatorio de la deuda social argentina*. UCA. Buenos Aires.
- Observatorio económico de turismo de reuniones de la República Argentina- OETR (2018). *Anuario estadístico*. Secretaría de turismo de la nación. <https://www.observatorioturismo.com.ar>.
- Observatorio turístico de la ciudad de Buenos Aires (2021). Sistema de inteligencia turística. Ente de turismo de Buenos Aires. <https://turismo.buenosaires.gob.ar/es/observatorio>.
- Organización mundial de turismo- OMT (1995). *Carta del turismo sostenible*. Conferencia mundial de turismo sostenible. [https://doi.org/WorldTourism Organization](https://doi.org/WorldTourismOrganization).
- Organización mundial de turismo- OMT (2001). *Cooperación entre los sectores público y privado. Para una mayor competitividad del turismo*. OMT. Madrid.

- Organización mundial de turismo- OMT (2002). *Panorama del turismo Internacional 2001*. Datos esenciales. Madrid.
- Organización mundial de turismo- OMT (2003). *Panorama del turismo Internacional*. Datos esenciales. Madrid.
- Organización mundial de turismo- OMT (2004). *Panorama del turismo Internacional*. Datos esenciales. Madrid.
- Organización mundial de turismo- OMT (2005). *Panorama del turismo Internacional*. Datos esenciales. Madrid.
- Organización mundial de turismo- OMT (2006). *Panorama del turismo Internacional*. Datos esenciales. Madrid.
- Organización mundial de turismo- OMT (2019). *Compendio de estadísticas de turismo, 2013-2017*. Madrid.
- Organización mundial de turismo- OMT (2020). *Datos esenciales del turismo*. Madrid.
- Organización mundial del turismo- OMT (2014). *Panorama OMT del turismo internacional*. Reporte anual. <https://doi.org/10.18111/9789284416875>.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Revista Academy of management. <https://doi.org/10.5465/ame.1994.9411302409>.
- Osborne, S. (2006). *The New Public Governance? Public Management Review*, 8 (3), 337-387. <http://dx.doi.org/10.1080/14719030600853022>.
- Oscar Oszlak. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red GEALC.
- Osow, S. M. (2006). *El desarrollo turístico en la Argentina durante el S.XX: la política turística peronista (1946-1955)*. Facultad de humanidades y ciencias de la educación. Universidad nacional de La Plata.
- Ospital, M. S. (2005). *Turismo y territorio nacional en Argentina. Actores sociales y políticas públicas, 1920- 1940*. Universidad nacional de La Plata.

- Oszlak, O. (2003). *Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública*. Venezuela.
- Oszlak, O. (2009). *Políticas públicas y capacidades estatales*. Revista del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Oszlak, O., y Malvicino, G. (2001). *Nuevos modelos institucionales para la gestión pública: Experiencias comparadas y aplicaciones al caso argentino*. Programa de modernización del estado. Jefatura de gabinete de ministros. Buenos Aires.
- Oszlak, O., y O'donnell, G. (1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Redes.
- Oszlak, O., y Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Banco Mundial.
- Otero, A. (2015). *Material de cátedra ordenamiento territorial para el desarrollo turístico*. Maestría en desarrollo y gestión del turismo. Universidad nacional de Quilmes. Argentina.
- Pagani, L. (2015). *Estudios sobre gestión pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. Gobierno de la provincia de Buenos Aires.
- Pagani, L. (2017). *Seminario políticas públicas y gestión estatal*. Maestría en sociología jurídica. Facultad de ciencias jurídicas y sociales. Universidad nacional de La Plata (UNLP).
- Pardo Gimilio, D. (2015). *Crowdsourcing en procesos de gobierno abierto*. Universitat Politècnica de València.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Aldershot, Edward Elgar, 1995, pp. xviii-675. Cambridge university press.
- Pascual, J., y Godas, X. (2010). *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial: ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*. Tirant Lo Blanch.

- Pastoriza E. (2008). *El turismo social en la Argentina durante el primer peronismo. Mar del Plata, la conquista de las vacaciones y los nuevos rituales obreros, 1943-1955*. Nuevo mundo, mundos nuevos. Debates. <http://nuevomundo.revues.org/index36472.html>.
- Pastoriza E. y Torre J. C. (2019) *Mar del Plata. Un sueño de los argentinos*. EDHASA. Buenos Aires.
- Pereira Chaves Pimentel, M. y Duarte Pimentel, T. (2011). *La agenda pública del turismo en Argentina y Brasil durante la década de 2000*. Estudios y perspectivas en turismo. Vol. n°20, pp.1009-1026. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-17322011000500003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17322011000500003&lng=es&nrm=iso). ISSN 1851-1732.
- Pérez Amuchástegui, A. J. (1965). *Mentalidades Argentinas:1860-1930*. EUDEBA. Buenos Aires.
- Pérez Sánchez, M. (2006). *Análisis de políticas Públicas*. Universidad de Granada.
- Peters, B. G. (2003). *Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? Public administration international foro*.
- Peters, B. G., y Pierre, J. (2006). *Handbook of public policy*. Universidad de Pittsburgh. USA. <https://doi.org/10.4135/9781848608054>.
- Peters, G. (1979). *Bureaucracy, Politics, and public policy. Comparative politics*. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.bios.2015.09.034>.
- Peters, G. (2003). *La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?* Revista del CLAD, reforma y democracia. N°27. Caracas.
- Piglia, M. (2007). *Los orígenes del turismo como política pública: el Touring club argentino, el Automóvil club argentino y las políticas del Estado nacional en la entre guerra*. El turismo como instrumento de desarrollo económico y social en Iberoamérica (Siglos XIX-XXI). I Congreso Latinoamericano de historia económica. Montevideo.
- Piglia, M. (2009). *Automóviles, turismo y carreteras como problemas públicos: los clubes de automovilistas y la configuración de las políticas turísticas y viales en la Argentina (1918-1943)*. Tesis doctoral. Universidad nacional de Buenos Aires.
- Pigna, F. (2012). *Evita. Jirones de su vida*. Planeta. ISBN: 9789504928799. Buenos Aires.

- PNUD. (2004). *Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina*. Programa de las naciones unidas para el desarrollo. Bogotá.
- Poggi N. (2004). *Debate sobre la ley nacional de turismo (transcripción taquigráfica)*. Honorable cámara de senadores de la nación. 37° Reunión. 30° Sesión ordinaria. 16 de diciembre de 2004. Buenos Aires.
- Pollitt, C. (2003). *Joined-up Government: A Survey*. Political Studies Review. <https://doi.org/10.1111/1478-9299.00004>.
- Pont Vidal, J. (2016). *Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas*. Gestión y análisis de Políticas Públicas (GAPP). España.
- Poon, A. (1993). *Tourism, technology and competitive strategies*. *Tourism Management*. [https://doi.org/10.1016/0261-5177\(94\)90001-9](https://doi.org/10.1016/0261-5177(94)90001-9).
- Porter, Mi. (1996). *What is strategy?* Harvard business review. Cambridge.
- Prats, J. (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. Revista Instituciones y desarrollo.
- Pressman, J., y Wildavsky, A. (1998). *Implementation: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Primera edición en español de la tercera en inglés. Fondo de cultura económica.
- Priano, F. H. y Guerra, C. F. (2014). *A framework for measuring smart cities*. *Proceedings of the 15th Annual International Conference on Digital Government Research*, 44-54.
- Priano, F. H., y Guerra, C. F. (2014). *A framework for measuring smart cities*. *Proceedings of the 15th annual international conference on digital government research*. 44–54. [Doi.org/10.1145/2612733.2612741](https://doi.org/10.1145/2612733.2612741)
- Provan, K. G. y Kenis, P. (2008). *Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), 229-252. <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mum015>.
- Puertas Cañaverl, I., y Paniza Prados, J. (2013). *Tourism: a new post-recession scenario*. ROTUR. Revista de ocio y turismo. 155-166 ISSN: 1888-6884.

- Pulido Fernández, J. I. (2007). *Elementos para orientar la formulación de una política turística sostenible en los parques naturales andaluces*. Cuadernos de Turismo.
- Pulido Fernández, M. C (2014). *Metodología para la implantación de la gobernanza como metodología para la gestión turística*. Universidad de Jaén.
- Quintana, C. (2016). *Política pública de turismo en Uruguay (1986-2010)*. PASOS Revista de turismo y patrimonio cultural.
- Raffaneli, P., y Lopado, J. (2013). *Gobierno abierto: Hacia una aproximación conceptual*. Governeo. Buenos Aires.
- Ramírez Alujas, A. V. (2012). *Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta? Más poder local*.
- Ramírez Brouchoud, M. F. (2009). *Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del new public management*. Estudios políticos. Instituto de estudios políticos. Universidad de Antioquia. Medellín.
- Ramírez, N. (2000). *La gestión de la mejora en el Municipio. La integración de la visión financiero-presupuestaria en el cuadro de mando*. XV Encuentro de profesionales en ciencias económicas del ámbito municipal de la Pcia. de Buenos Aires. Tandil.
- Ramírez, N. (2001). *El sistema de gobierno y dirección superior del municipio: marco para su análisis* (23rd ed.). Mar del Plata.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2011). *Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene*. Revista Enfoques: Ciencia política y administración pública. [https://doi.org/10.1016/S0022-1694\(01\)00330-4](https://doi.org/10.1016/S0022-1694(01)00330-4).
- Rapoport, M. (2010). *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Booket. Buenos Aires.
- Ratamazo, M., y Salazar, L. (2019). *El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana*. Revista Izquierdas (45), 185-214. Buenos Aires.
- Real Dato, J. (2006). *Actores, ideas e Instituciones en las políticas públicas*. Análisis de políticas públicas. Universidad de Granada.

- Renn, O., y Walker, K. (2008). *Global risk governance: concept and practice using the irgc framework*. Springer.
- Resolución n°427. (2000). Secretaría de turismo de la nación. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Resolución n°209. (2004). Secretaría de turismo de la nación. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Resolución n°47. (2001). Secretaría general de la presidencia. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Resolución n°1308. (2004). Secretaría de turismo de la nación. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Resolución n°1312. (2004). Secretaría de turismo de la nación. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Retamozo, M., y Di Bastiano, R. (2017). *Los movimientos sociales en Argentina ciclos de movilización durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2015*. Cuadernos del CENDES- vol. 34, n°. 95, p. 117-150. Buenos Aires.
- Reyes Ávila, B., y Barrado Timón, D. A. (2005). *Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión*. Cuadernos de turismo. España.
- Ritchie, J. R et al. (2003) *Turismo: principios, prácticas, filosofías*. John Wiley & Son Nueva Jersey. <http://repository.ntt.edu.vn/jspui/handle/298300331/1587>.
- Rivero, Á. B. (2017). *Ideas y política turística argentina. (1960-2008). Mercado, desarrollo e inclusión*. FLACSO. Buenos Aires.
- Roberti, E. (2012). *El nuevo patrón de crecimiento (2003-2009). Su incidencia en el mercado de trabajo y en la situación socio-ocupacional de los jóvenes*. VII Jornadas de Sociología. 24 y 25 de abril de 2012 Campus UNGS. Buenos Aires. [https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2012/11/gt2\\_mesa-1\\_Eugenia-Roberti.pdf](https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2012/11/gt2_mesa-1_Eugenia-Roberti.pdf).

- Robichau, R. W. (2011). *The Mosaic of Governance: Creating a Picture with Definitions, Theories, and Debates*. *Policy Studies Journal*, 39 (s. 1), 113-131. [http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00389\\_8.x](http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00389_8.x).
- Rock, D. (1993). *La Argentina autoritaria: los nacionalistas, su historia y su influencia en la vida pública*. Ariel. Buenos Aires.
- Rodrigues, P. M y Miguel Dávila J.A. (2013). *El modelo de Deming en el contexto del turismo deportivo: análisis exploratorio de un modelo de medida*. *Revista Intercontinental de gestión deportiva - RIGD*, vol.3, supl. 2, p. 101–103.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
- Roth, A.N. (2008). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* *Estudios Políticos*. <https://doi.org/10.4067/S0034-98872004000700013>.
- Rubio, R. (2014). *Gobierno abierto: más allá de los principios*. Nueva revista. Madrid.
- Ruiz Flores, D., y Barroso Gonzales, M. (2007). *La política turística como parte de la política económica*. *Revista de análisis turístico*. N°10, 2º semestre, pp. 35-44. Asociación española de expertos científicos en turismo (AECIT).
- Ruiz Flores, D., y Barroso Gonzales, M. (2009). *Una revisión de la política turística española: pasado, presente y retos para el futuro*. Departamento de economía general y estadística. Universidad de Huelva.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press. Boulder.
- Sabatier, P. A., y Jenkins-Smith, H. C. (1999). *The advocacy coalition framework: An assessment*. *Theories of the Policy Process*. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007431>
- Salerno, E. (2012). *Los inicios del turismo y los ferrocarriles del Estado en Argentina en las primeras décadas del siglo XX*. VI Congreso de historia Ferroviaria. Vitoria-Gazteiz. España.
- Sánchez Gonzales, J. (2001). *Mitos y realidades del gobierno digital*. *Revista IAPEM*, 69-87. México.

- Sánchez, J. (2001). *La Administración pública como ciencia: su objetivo y su estudio*. Plaza y Valdés. México.
- Sancho, A., y Sanz, E. (2010). *La implementación de sistema de gestión de destinos como estrategia de diferenciación y competitividad en destinos maduros. El caso de Gandía*. VIII Congreso nacional turismo y tecnologías de la información y comunicaciones. TURITEC.
- Santana, L., y Portillo, M. (1996). *Reinventing government: nueva retórica, viejos problemas*. Revista del CLAD. Reforma y democracia. Venezuela.
- Santos, G. (2018) *Nueva web para viajar más barato por Argentina todo el año*. Web oficial de turismo argentino. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/nueva-web-para-viajar-mas-barato-por-argentina-todo-el-ano>.
- Santos, G. (27 de septiembre de 2016). *Feria Internacional de turismo de América Latina: una nueva visión del país*. Télam. <https://www.telam.com.ar/notas/201609/164678-feria-internacional-de-turismo-de-america-latina-un-nueva-vision-del-pais.html>.
- Santos-Lacueva, R., y Velasco González, M. (2016). *La relación entre acción pública y turismo desde diversas perspectivas: ideas, actores e instituciones*. Revista PASOS.
- Sartori, G. (2018). *¿A dónde va la ciencia política?* Estudios políticos. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1990.4.59842>.
- Schenkel, É. (2015). *El turismo social como política*. Universidad nacional del Sur.
- Schenkel, É. (2017). *La política turística como alternativa económica en la Argentina*. PASOS. Revista de turismo y patrimonio cultural. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2015.13.043>
- Schenkel, É., y Almeida García, F. (2014). *El turismo en la agenda pública en la pos-crisis argentina del 2001*. Documento para su presentación en el V Congreso internacional en gobierno, administración y políticas públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto nacional de administración pública. Madrid.
- Schenkel, E., y Almeida García, F. (2015). *La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina*. Revista Perfiles Latinoamericanos vol. 23, n°46.

- Schenkel, É., y Ercolani, P. (2015). *Los actores de la política turística argentina a partir de la nueva Ley nacional de turismo*. Eje temático: políticas públicas en turismo y recreación. Universidad nacional del Sur-CONICET. Bahía Blanca.
- Schenkel, É., y Leonardi, V. (2012). *El turismo doméstico en el contexto socio-económico nacional. Tendencias en las dos últimas décadas (1990-2010)*. V Simposio internacional y XI Jornadas nacionales de investigación acción en turismo. CONDET. Bahía Blanca.
- Schlüter, R. (2001). *El turismo en Argentina: del balneario al campo*. Centro de Investigaciones y estudios turísticos. Buenos Aires.
- Secretaría de turismo de la nación de la nación- SECTUR. (2005). *Plan federal estratégico de turismo sustentable- PFETS*. Buenos Aires.
- Secretaria de turismo de la nación- SECTUR. (1990-2019). *Encuesta de turismo internacional- ETI*. Buenos Aires.
- Secretaria de turismo de la nación- SECTUR. (1995). *Turismo motor de una Argentina en crecimiento. Cuatro años de política turística en la Argentina 1990-1994*. Buenos Aires.
- Secretaria de turismo de la nación- SECTUR (1998). *Argentina el país de los seis continentes*. Buenos Aires.
- Secretaria de turismo de la nación- SECTUR. (2008-2019). *Encuesta de viajes y turismo en hogares (EVYTH)*. Subsecretaría de desarrollo turístico. Dirección nacional de mercados y estadística. Buenos Aires.
- Secretaria de turismo de la Nación- SECTUR. (2010-2015). *Anuarios estadísticos de turismo*. Subsecretaría de desarrollo turístico. Dirección nacional de mercados y estadística. Buenos Aires.
- Secretaria de turismo de la Nación- SECTUR. (2010-2019). *Encuesta de ocupación hotelera- EOH*. Subsecretaría de desarrollo turístico. Dirección nacional de mercados y estadística. Buenos Aires.
- Secretaria de turismo de la Nación- SECTUR. (2017). *Cocin.Ar: Plan estratégico de cocina argentina*. Buenos Aires.
- Secretaria de turismo de la Nación- SECTUR. (2018). *Argentina oportunidad para inversores y negocios en turismo*. Buenos Aires.

- Simon, H. (1960a). *The new science of management decision*. Prentice Hall. Englewood Cliffs.
- Simon, H. (1960b). *El comportamiento administrativo*. Aguilar. Madrid.
- Sindicatura general de la nación- SIGEN (2014). *Informe de auditoría n°8/2014 sobre el Sistema de información y estadística turística (SIET)*. Buenos Aires.
- Sindicatura general de la Nación- SIGEN (2015). *Informes de evaluación del sistema de control interno*. Gerencia de control sector institucional y social. Buenos Aires.
- Sindicatura General de la Nación- SIGEN (2017). *Informe de auditoría n°17/18 inversiones con financiamiento internacional*. Buenos Aires.
- Sindicatura General de la Nación- SIGEN (2018). *Informe de auditoría n°19/18 inversiones con financiamiento internacional*. Buenos Aires.
- Sindicatura general de la Nación- SIGEN (2019). *Informes de evaluación del sistema de control interno*. Secretaria de turismo. Gerencia de control sector institucional y social. Buenos Aires.
- Sistema Integrado Previsional Argentino- SIPA (2015-2019). Datos abiertos. Estadísticas de la seguridad social. Administración nacional de la seguridad social. Buenos Aires.
- Sociedad estatal española para la gestión de la innovación y las tecnologías turísticas – SEGITTUR. (2015a). *El libro blanco destinos turísticos “inteligentes”: construyendo el futuro*. Secretaría de estado de turismo. Gobierno de España.
- Sociedad estatal española para la gestión de la innovación y las tecnologías turísticas - SEGITTUR. (2015b). *Innovación y turismo*. Tecnologías y turismo. Secretaría de estado de turismo. Gobierno de España.
- Sociedad estatal española para la gestión de la innovación y las tecnologías turísticas – SEGITTUR. (2015). *Guía de aplicaciones turísticas 2015*. Secretaría de estado de turismo. Gobierno de España.
- Sousa Santos, S. (2002). *Análisis de la creación de valor en las agencias de viaje en España*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. España.

- Spinelli, H. (2012). *El proyecto político y las capacidades de gobierno*. Salud Colectiva. <https://doi.org/10.1590/S1851-82652012000200002>.
- Strong, B. (2007). *Strategic planning for technological change*. Educause quarterly.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las administraciones públicas. España. <https://doi.org/10.1111/j.1600-0870.2006.00197.x>.
- Subirats, J. (2001). *El análisis de las políticas públicas*. Gaceta sanitaria. [https://doi.org/10.1016/S0213-9111\(01\)71557-9](https://doi.org/10.1016/S0213-9111(01)71557-9).
- Subirats, J. (2005). *Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales*. Ekonomiaz.
- Subirats, J. (n.d.). *Democracia y decisiones públicas. Introducción al análisis de políticas públicas*. Presentación de la Universidad Autónoma de Barcelona. Curso sobre análisis de políticas públicas. Barcelona.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel S.A. Barcelona.
- Thwaites, R. M. (2007). *El Estado ampliado en el pensamiento gramsciano. Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*.
- Tomassini, L. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Banco Interamericana de desarrollo-BID. Washington D.C.
- Torres Fragoso, J. (2012). *Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública. Estudios gerenciales*. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2012.1489>.
- Toselli, C. (2009). *Programa de fortalecimiento a destinos turísticos emergentes: un análisis desde la visión del desarrollo endógeno*. Gestión turística. <https://doi.org/10.4206/gest.tur.2009.n12-05>.
- Trancoso González, A. (2019). *Venice: the problem of overtourism and the impact of cruises*. Investigaciones regionales.

- Universidad Católica Argentina- UCA (2009). *Informe mercado de trabajo 2008- 2009*. Informes temáticos de la deuda social Argentina. Buenos Aires.
- Universidad Católica Argentina- UCA (2015). *Desigualdad y pobreza por ingresos en la argentina 2010-2014*. Informes temáticos de la deuda social argentina. Buenos Aires.
- Urry, J. (2004). *The tourist gaze: leisure and travel in contemporary societie*. American ethnologist. <https://doi.org/10.1525/ae.1994.21.4.02a00540>.
- Uvalle-Berrones, R. (2011). *Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar*. Convergencia. <https://doi.org/10.1097/dcc.0000000000000218>.
- Valderama, J. Á. (2018). *¿Cómo ser un destino turístico “inteligente”?* Revista AENOR. España.
- Vaquero, M. de la C., y Hernández, M. G. (1998). *Ciudades históricas: patrimonio cultural y recurso turístico*. Ería.
- Vaquero, M., y Ercolani, P. (n.d.). *Turismo en las áreas interiores. El sudoeste de la provincia de Buenos Aires*. Congreso nacional de geografía. GAEA. Bahía Blanca.
- Varsavsky, O. (1974). *Ciencia, política y científicismo*. Centro editor de América Latina. Buenos Aires.
- Velasco González, M. (2002). *La política turística: objeto, contenido e instrumentos. Evolución de la política turística en la organización central del Estado: 1951-2000*. Universidad Complutense de Madrid.
- Velasco González, M. (2004). *La política turística. Gobierno y administración turística en España (1952-2004)*. Tirant Lo Blanch. España.
- Velasco González, M. (2005). *¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)*. Política y sociedad.
- Velasco González, M. (2008). *Gestión de destinos, ¿governabilidad del turismo o gobernanza del turismo?* VI Coloquio doctoral de turismo y ocio.

- Velasco González, M. (2010). *La incorporación de ideas en las políticas públicas. El concepto de sostenibilidad en la política turística*. Revista de análisis turístico. N° 10, 2° semestre, pp. 35-44. Asociación española de expertos científicos en turismo (AECIT).
- Velasco González, M. (2011). *La política turística. Una arena de acción autónoma*. Cuadernos de Turismo. España.
- Velasco González, M. (2013). *Gestión pública del turismo. La gobernanza*. Cuadernos de turismo. España.
- Velasco González, M. (2014). *Gobernanza turística: ¿políticas públicas innovadoras o retórica banal? Cuaderno virtual de turismo*. España.
- Velasco González, M. (2016). *Relaciones entre turismo y cultura. Políticas para el turismo cultural desde una perspectiva multinivel*. Universidad Complutense. Madrid.
- Velasco González, M., y Rodríguez Sánchez, I. (2014). *Innovación en la política turística española: análisis desde una perspectiva histórica*. Universidad de Alicante. Instituto Universitario de investigaciones turísticas. Benidorm.
- Velasco González, M., y Santos La Cueva, R. (2016). *La relación entre acción pública y turismo desde diversas perspectivas: ideas, actores e instituciones*. Revista de turismo y patrimonio cultural. España.
- Velasco González, M. (2016). *Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo*. PASOS- Revista de turismo y patrimonio cultural.
- Villar, A. (2012). *Turismo y desarrollo en la Argentina*. Revista de ciencias sociales, 45–65. Buenos Aires.
- Vommaro, G. (2017). *La centroderecha y el “cambio cultural” argentino*. Revista Nueva sociedad. Buenos Aires.
- Vommaro, G., y Gene, M. (2017). *Argentina: el año de “Cambiemos”*. Revista de ciencia política volumen 37 n°2.
- Wahrem, P., Haracá, M., y Cappa, A. (2019). *A tres años de Macri: balances y perspectivas de la economía argentina*. Revista de ciencia política volumen 39 n°2.

- Wainer A. G. (2018). *Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015)*. Revista Scielo. México. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v80n2/0188-2503-rms-80-02-323.pdf>.
- Wainer, A. (2010). *Principales características del patrón de crecimiento instaurado en la post- convertibilidad*. Instituto de estudios y capacitación de la Federación nacional de docentes universitarios. CONADU. Buenos Aires.
- Wainer, A. G. (2018). *Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015)*. Revista mexicana de sociología.
- Wallingre, N. (2007). *Turismo, territorio y desarrollo. Historias del turismo en Argentina. Estudios y perspectivas en turismo*.
- Wallingre, N. (2010). *Limitaciones del transporte aerocomercial al desarrollo del turismo análisis de caso: transporte interno en Argentina*. Revista universidad externado de Colombia.
- Wallingre, N. (2011). *Avances en la construcción del conocimiento del turismo. Pensando la disciplina del turismo desde una perspectiva integral*. Estudios y perspectivas en turismo.
- Wallingre, N. (2017). *Desarrollo del turismo en América Latina: fases, enfoques e internacionalización*. Universidad de Quilmes. Bernal.
- Walters, A. R. (1987). *Las técnicas de la privatización*. Perspectivas económicas. pp. 55-59. USA.
- Weber, M. (1922). *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. readings in economic sociology. <https://doi.org/10.1002/9780470755679.ch3>.
- Weber, M. (2016). *El político y el científico*. Andamios. <https://doi.org/EB NB WEBE>.
- Weinberg, A. (1972). *Science and tran-science*. 10:209-222. Minerva.
- West, D. (2007). *Digital government: technology and public sector performance*. Princeton University Press. USA.
- Whittingham, M. V. (2002). *Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*. VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública. Lisboa.
- Yildiz, M. (2007). *E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward*. Government information quarterly. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2007.01.002>.

- Zhu, W., Zhang, L., y Li, N. (2014). *Challenges, function changing of government and enterprises in chinese smart tourism*. ENTER. China.
- Zicari, J. (2017). *Miradas sobre el vendaval. Una evaluación crítica de las interpretaciones económicas y sociopolíticas de la crisis argentina de 2001*. Cuadernos del CENDES, vol. 34, n°95. Universidad central de Venezuela. Caracas.
- Zingoni, J. M. (2015). *Gobernar la ciudad. Desarrollo local y políticas urbanas municipales*. Editorial de la Universidad nacional del Sur- EdiUNS. 1° Edición. Bahía Blanca.

## Anexos

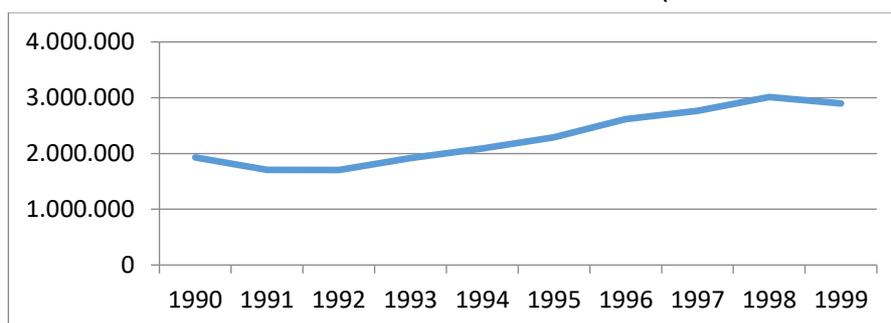
### Anexo 1- Indicadores del turismo internacional (década de 1990)

Cuadro n°52 –Viajes y gastos de argentinos en el extranjero década de 1990

Año	Turistas arg.	Gasto (millones de pesos)
1990	468.330	1.505
1991	1.445.948	2.145
1992	1.536.490	2.613
1993	1.838.304	3.117
1994	1.837.006	3.306
1995	1.526.809	3.190
1996	1.681.982	3.497
1997	1.752.735	3.874
1998	1.683.037	4.145
1999	1.888.125	4.107

Fuente: Elaboración propia a partir del anuario SECTUR ( 2006)

Gráfico n°41- Turismo internacional - década de 1990 (cantidad de visitantes)



Fuente: Elaboración propia a partir del anuario SECTUR (2007)

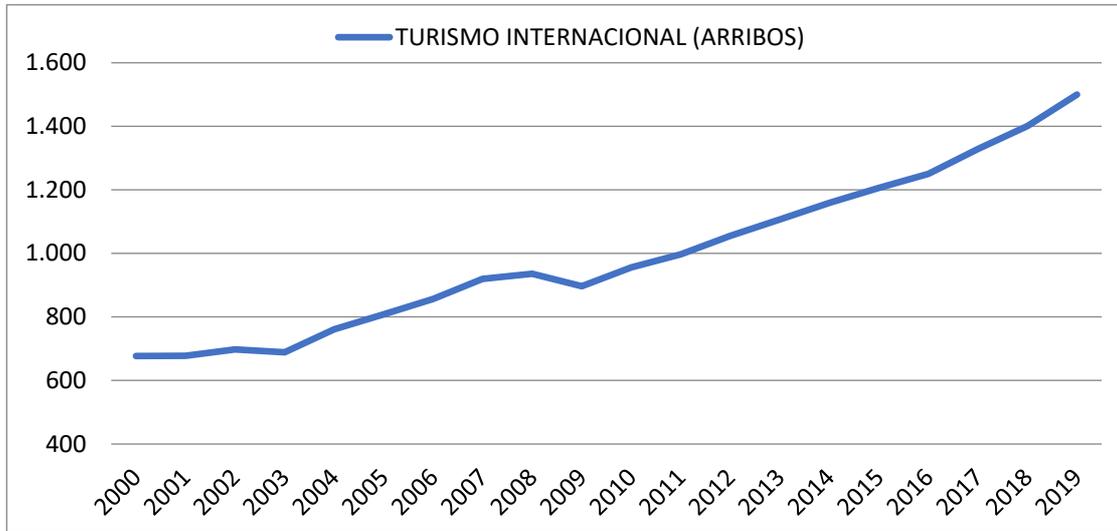
### Anexo 2- Índices socio económicos (comparativo año 2001-2002)

RUBRO	VARIACIÓN PORCENTUAL
INFLACIÓN	40,9%
DESOCUPACIÓN	21,5%
POBREZA (CAP Y GBA)	52,8%
INDIGENCIA (CAP Y GBA)	21,8%
SUELDOS INFERIORES A LA CANASTA BÁSICA	25,7%
IMPORTACIONES	-60,7%
DEVALUACIÓN	290%
PBI	-10,9%
RELACIÓN ENTRE DEUDA EXTERNA/PBI	160%
SALARIO REAL	-24,6%
COEFICIENTE DE GINI	53,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de EPH-INDEC (2002) y Banco mundial (2019)

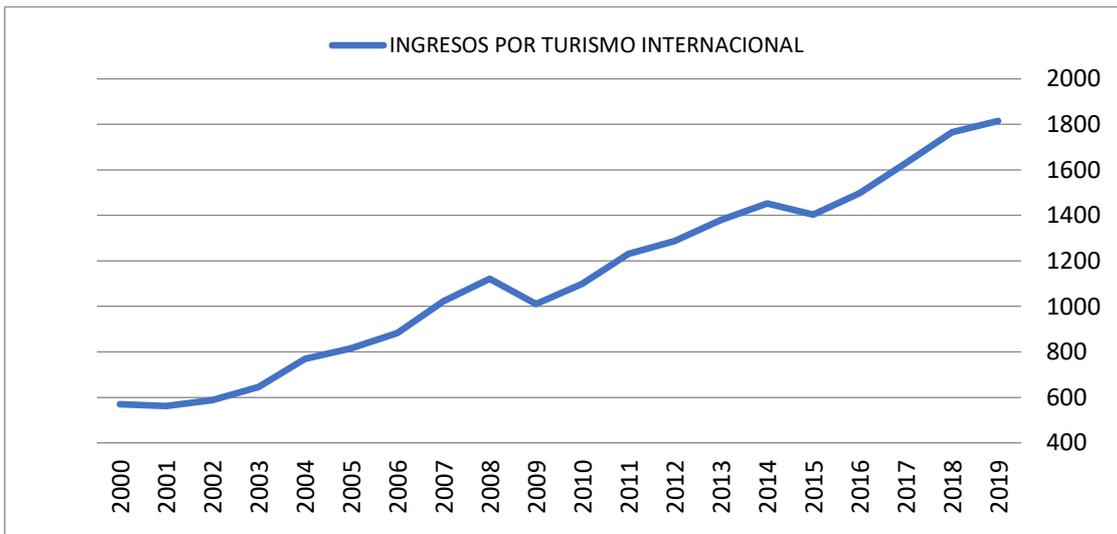
Anexo 3- Indicadores del turismo internacional (2003-2019)

Gráfico n°42 – Evolución anual de los arribos a nivel mundial (mill.)



Fuente: Elaboración propia a partir de OMT (2019)

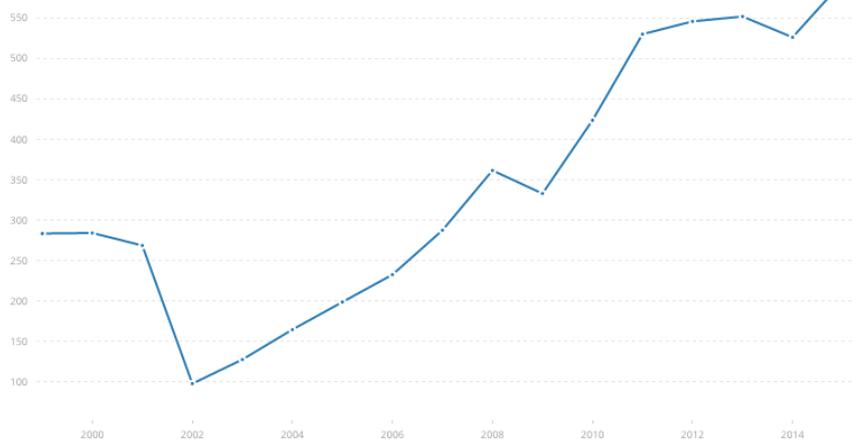
Gráfico n°43 – Evolución de los ingresos por turismo internacional (miles de mil. USD)



Fuente: Elaboración propia a partir de OMT (2019)

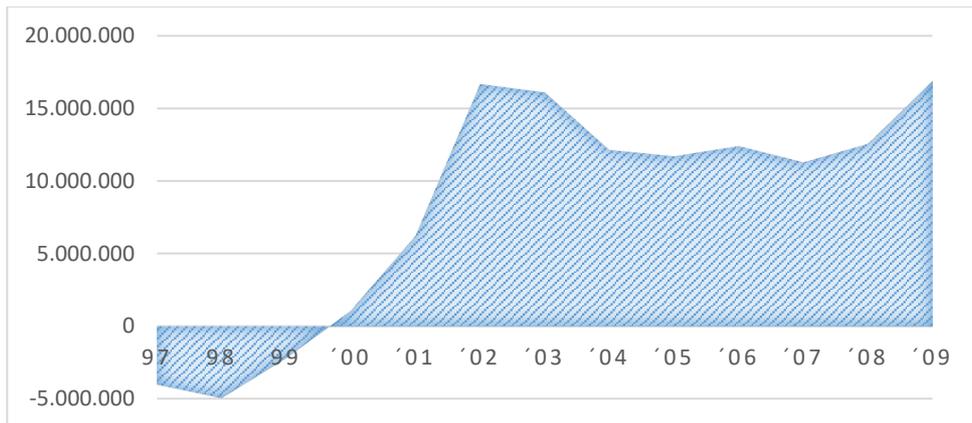
Anexo 4 – Indicadores generales de la economía argentina pre y post crisis de 2001

Gráfico n°44- PBI Argentino 2000-2014 (miles de millones de USD)



Fuente: Banco Mundial

Gráfico n°45 - Balanza comercial argentina - miles de millones de USD (1997-2009)



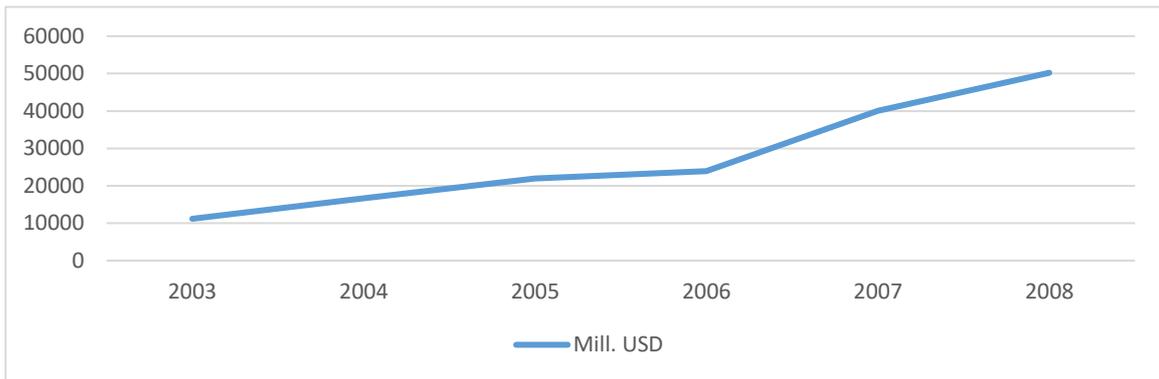
Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC

Gráfico n°46 – Resultado fiscal (1994-2008) (millones de USD)



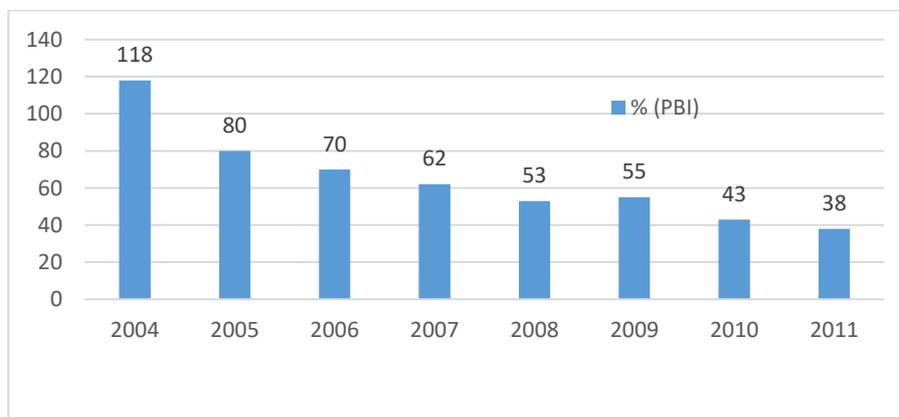
Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto argentino de análisis fiscal (IARAF)

Gráfico n°47- Evolución de las reservas del BCRA (2003-2008)



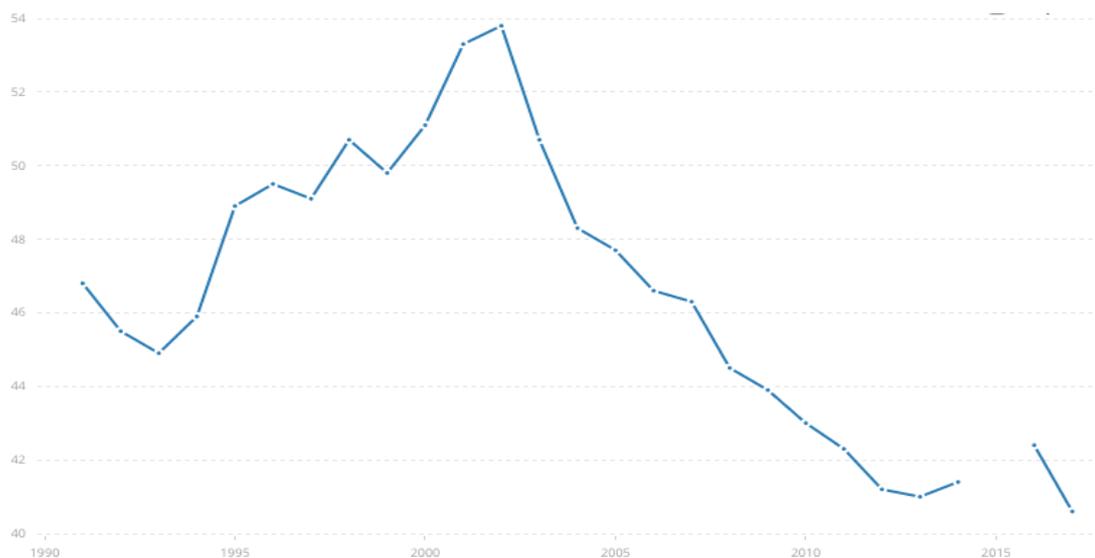
Fuente: Elaboración propia a partir de BCRA (2019)

Gráfico n°48- Deuda bruta de la Adm. central argentina (% del PBI)



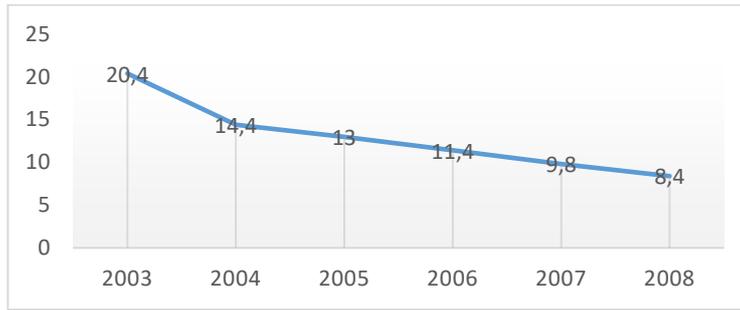
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Finanzas de la Nación

Gráfico n°49- Variación del coeficiente de GINI (1990-2014)



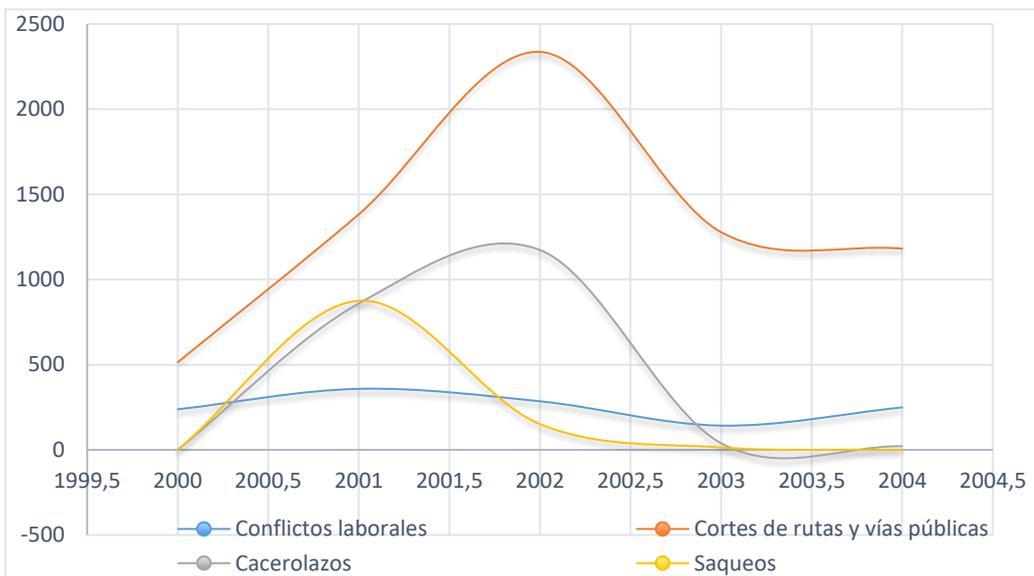
Fuente: Banco Mundial

Gráfico n°50 – Curva de desocupación- porcentaje poblacional sin empleo



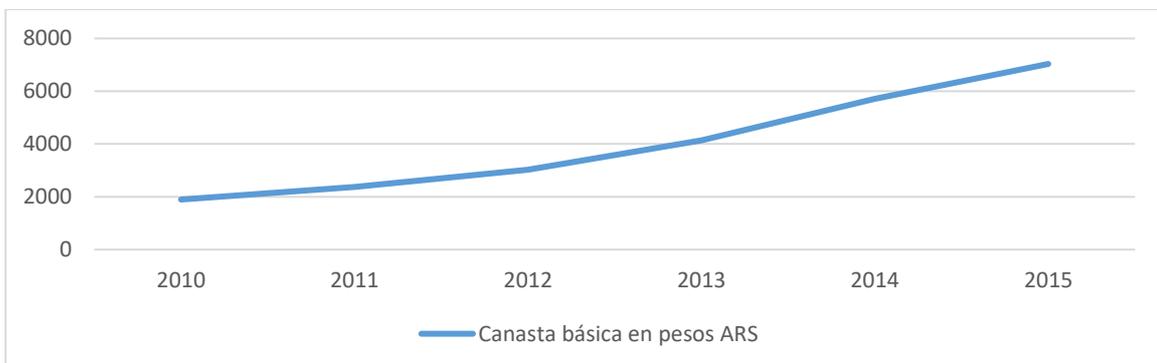
Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC

Gráfico n°51 -Índices de conflictividad social (2000-2003)



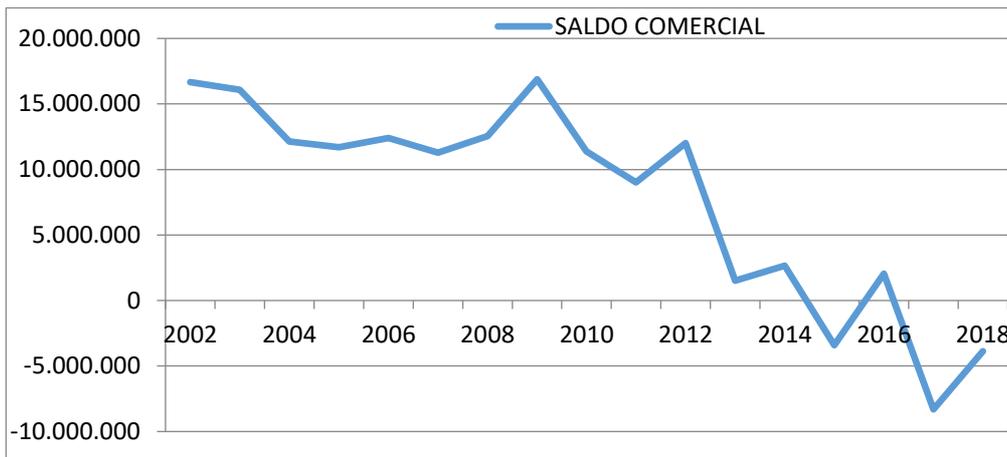
Fuente: Elaboración propia a partir de nueva mayoría (2005)

Gráfico n°52 - Variaciones en el valor de la canasta básica familiar (pesos ARS)



Fuente: Elaboración propia a partir de ODSA-UCA (2016)

Gráfico n°53- Balance comercial (intercambio comercial argentino) Millones de USD



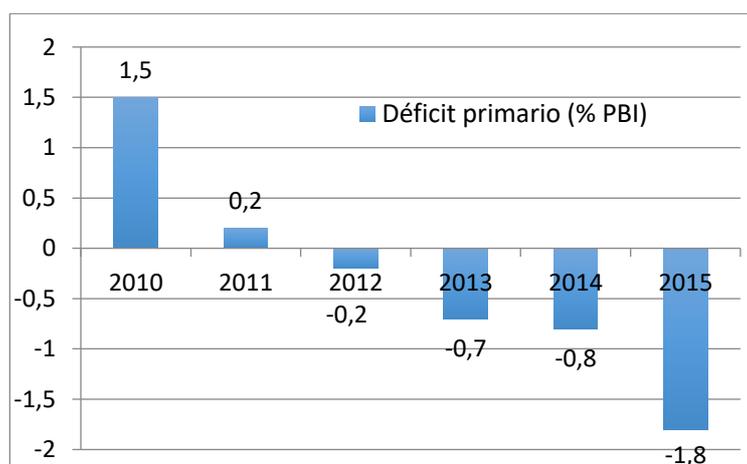
Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC

Gráfico n°54 – Evolución del resultado fiscal argentino (millones de USD)



Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC

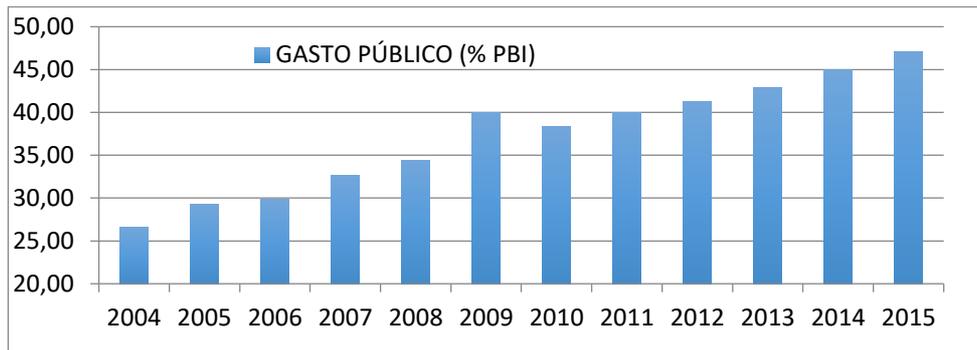
Gráfico n°55- Evolución del déficit primario argentino 2010-2015 (% PBI) <sup>65</sup>



Fuente: Elaboración propia a partir de MECON

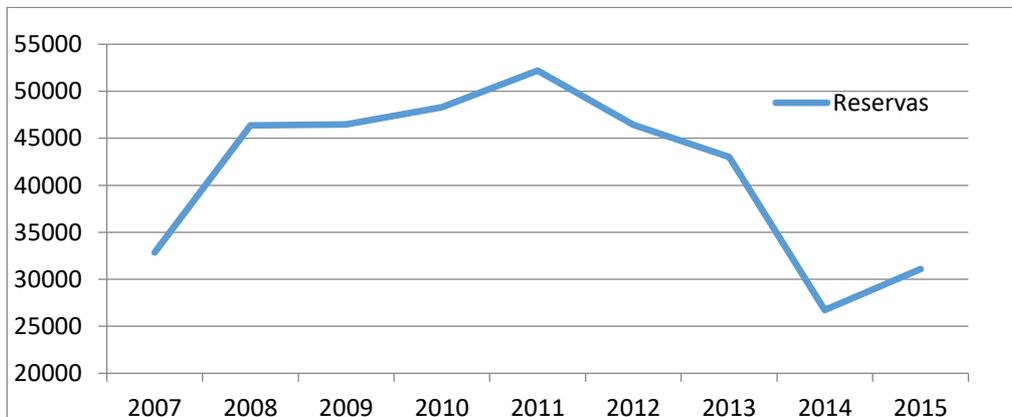
<sup>65</sup> El déficit primario equivale al déficit fiscal excluyendo los pagos de intereses de la deuda.

Gráfico n°56 – Evolución anual del gasto público (% PBI)



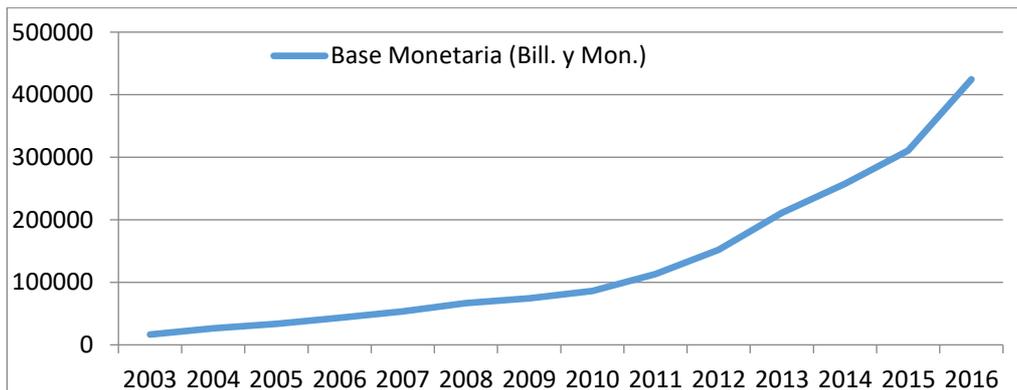
Fuente: Elaboración propia a partir de MECON

Gráfico n°57- Caída de las reservas del BCRA (millones de USD)



Fuente: Elaboración propia a partir de BCRA (2019)

Gráfico n°58 - Ampliación de la base monetaria (emisión)- Millones de pesos ARS



Fuente: Elaboración propia a partir de BCRA (2019)

### Gráfico n°59 – Inflación anual argentina 2007-2015

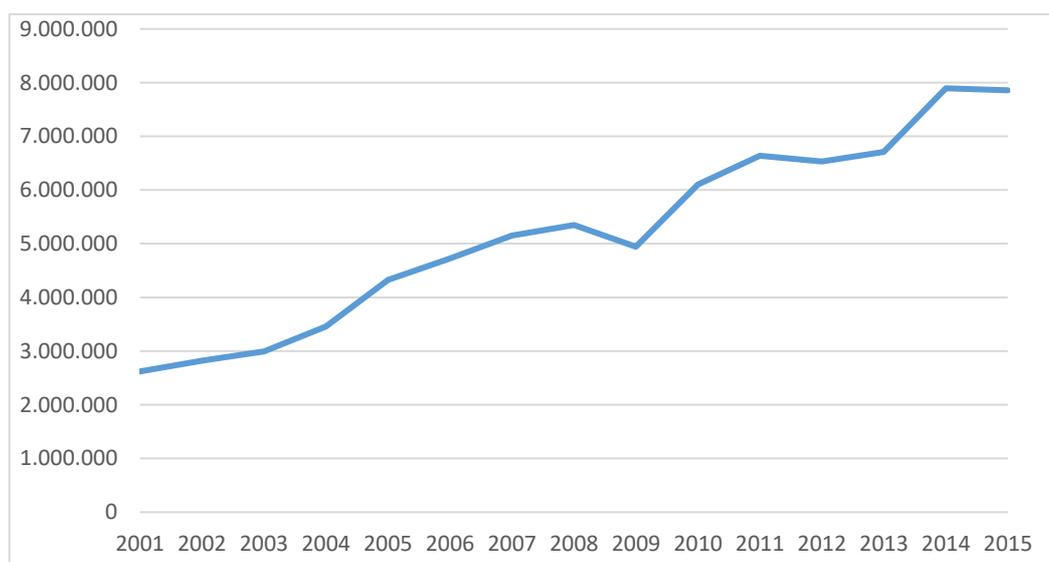
La información que se presenta se encuentra en la web oficial del BCRA. El organismo incorpora sobre el gráfico la siguiente leyenda: *“Advertencia: Por favor considere que durante el periodo 2007-2016 el INDEC (Organismo que compila las estadísticas oficiales) fue intervenido y es generalmente aceptado que los datos publicados durante ese periodo sobre inflación no reflejaban correctamente la realidad. Puede leer más aquí: Nota sobre los datos de inflación”.*

Año	IPC- Congreso	Inflación Oficial
2007	25,7	8,5
2008	23	7,2
2009	14,8	7,7
2010	25,7	10,9
2011	22,5	9,5
2012	25,2	1,8
2013	27,9	10,9
2014	38,5	23,7
2015	27,8	18,5

Fuente. Elaboración propia a partir de IPC – Congreso (2015) y BCRA (2015)

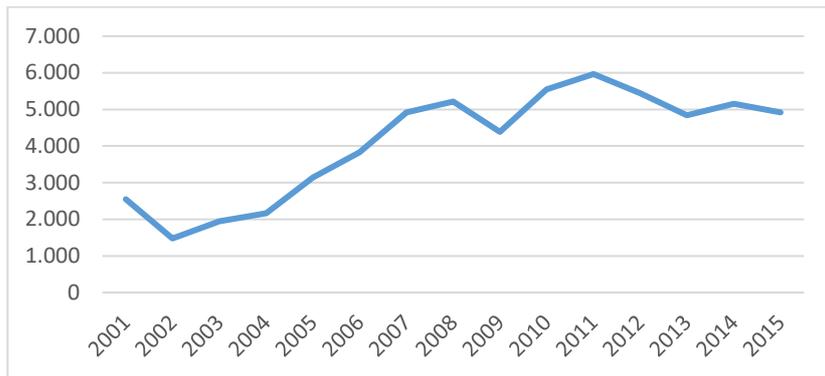
### Anexo 5 – Indicadores del turismo argentino (2001-2015)

Gráfico n°60- Cantidad de turistas, visitantes y excursionistas extranjeros post crisis 2001



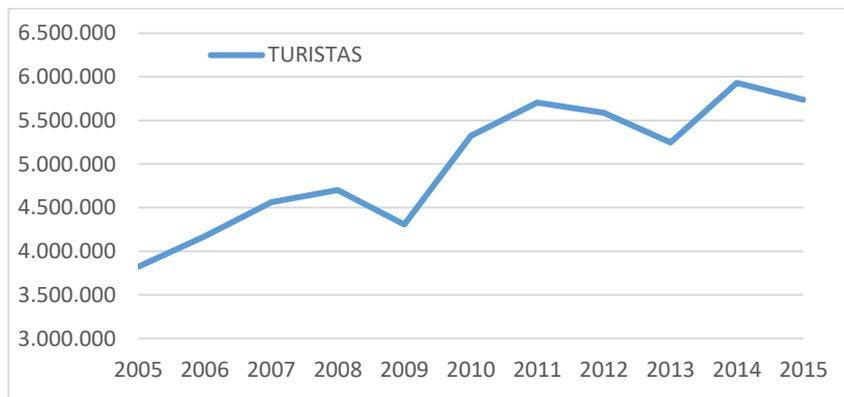
Fuente: Elaboración propia a partir del anuario del MINTUR (2015)

Gráfico n°61- Ingresos económicos por turismo extranjero post crisis 2001(mil. USD)



Fuente: Elaboración propia a partir del anuario del MINTUR (2015)

Gráfico n°62- Cantidad de arribos de turistas extranjeros (2005-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir del anuario del MINTUR (2015)

Gráfico n°63- Cantidad de arribos de excursionistas extranjeros (2005-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir del anuario del MINTUR (2015)

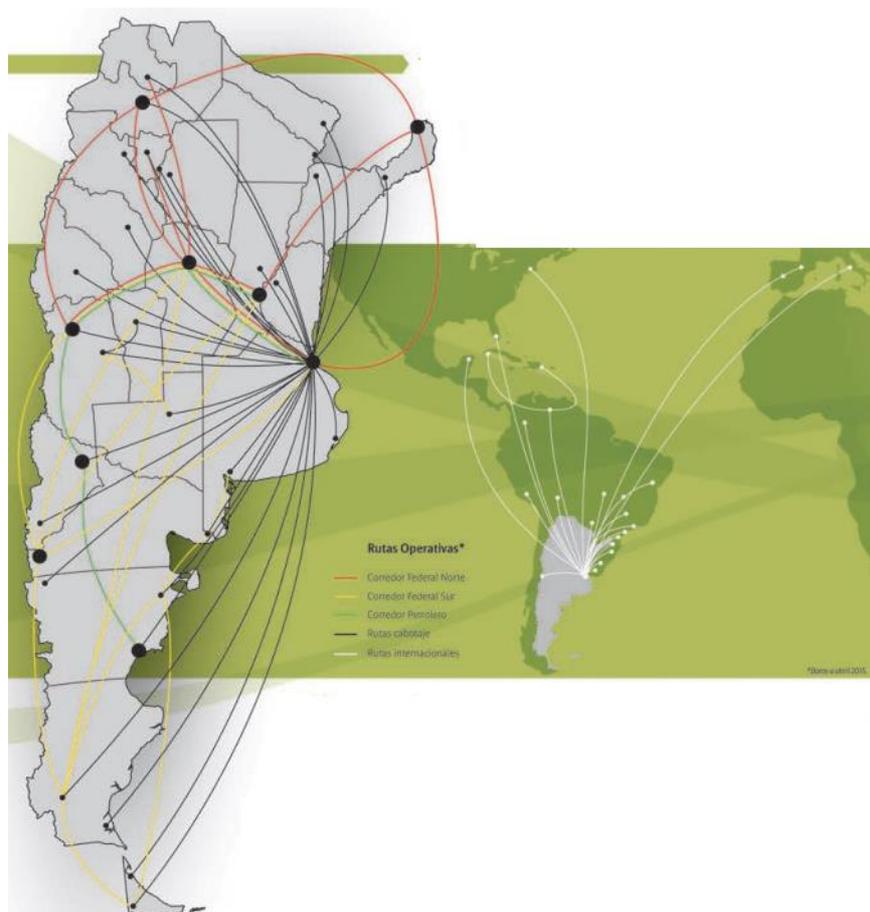
Anexo 6- Conectividad aerocomercial (2015)

Ilustración n°18 – Nuevos corredores federales (2015)



Fuente: aerolineas.com.ar

Ilustración n°19 – Rutas aéreas operativas (año 2015)



Fuente: PFETS (2015)

## Anexo 7- Premisas, estrategias y programas federales del PFETS 2016

<b>PREMISA: LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DEL TURISMO</b>
<p>ESTRATEGIAS: Creación y fortalecimiento de articulaciones regionales. Asegurar la continuidad de políticas, la seguridad y homogeneización jurídica y legal. Marca país – turismo. Innovación tecnológica cimentada en la coherencia y la correspondencia organizativa. Creación del Instituto nacional de promoción turística.</p>
<p>PROGRAMAS FEDERALES: Articulación interjurisdiccional. Reorganización y fortalecimiento de la SECTUR para la implementación del PFETS. Actualización, homogeneización legislativa y seguridad jurídica. Monitoreo, evaluación, divulgación y articulación continua del PFETS. Cuenta Satélite de Turismo. Sistema de información y estadística turística (SIET).</p>
<b>PREMISA: DESARROLLO EQUILIBRADO DEL ESPACIO TURÍSTICO NACIONAL</b>
<p>ESTRATEGIAS: Red jerarquizada, diversificada y descentralizada de atractores, destinos, productos y servicios de soporte. Marketing integrado y coordinado en base a la diversificación de productos y mercados.</p>
<p>PROGRAMAS FEDERALES: Desarrollo de productos y destinos turísticos. Adecuación, modernización y desarrollo de los servicios de soporte. Estudios de mercado nacional, regional e internacional. Programa Nacional de Facilitación Turística. Programa Federal de Turismo.</p>
<b>PREMISA: INCENTIVOS Y ESTÍMULOS PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO REGIONAL</b>
<p>ESTRATEGIAS: Planificación concertada de la inversión pública orientada al desarrollo turístico local y regional. Fortalecimiento del empresariado nacional y promoción de las inversiones privadas. Captación, gestión y contralor del financiamiento para el desarrollo de destinos y productos turísticos.</p>
<p>PROGRAMAS FEDERALES: Programa federal de infraestructura turística (PNIT). Programa de agencias de desarrollo piloto por región. Programa de promoción de inversiones privadas. Programa de financiamiento, estímulo e incentivos. Programa de Incubadoras de proyectos. Programa de Financiamiento Internacional. Programa de inversión en infraestructura y servicios. Marketing integral y Gestión de Marketing</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de PFETS (2005)

Anexo 8- Variaciones del personal SECTUR (2004-2015)

Cuadro n°53 – Recursos humanos SECTUR al 2004

Detalle	Cantidad de Agentes
Planta Permanente	374(a)
Contratados	173 (b)
Unidad de Auditoría Interna	6 (c)

Fuente: SIGEN (2003)

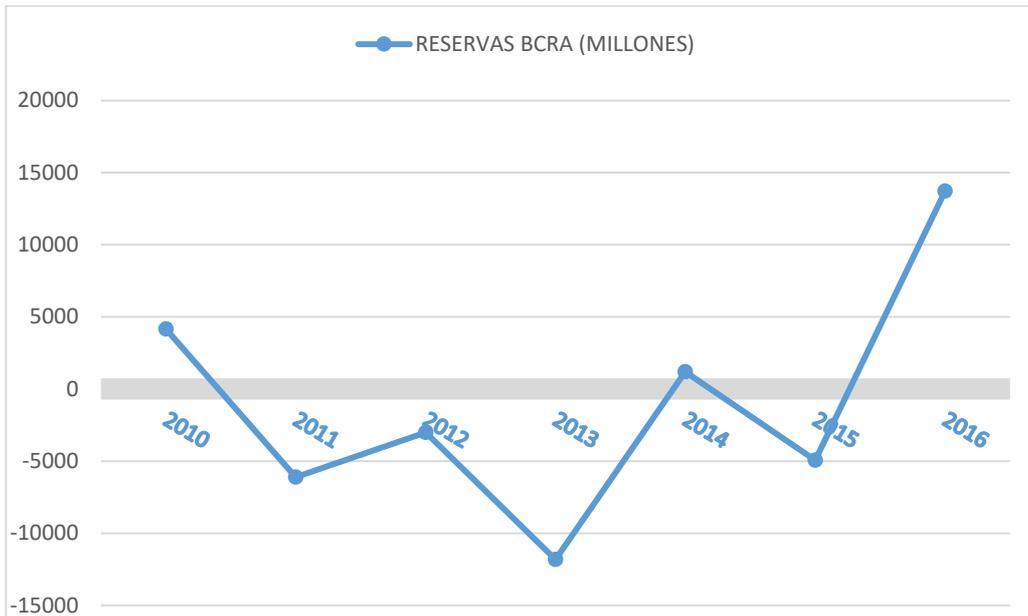
Cuadro n°54- Áreas y recursos humanos de la SECTUR al 2015

UNIDAD ORGÁNICA	CONTRATOS DECRETO N° 2345/08	PLANTA TRANSITORIA	PLANTA PERMANENTE	TOTAL GENERAL
UNIDAD MINISTRO	0	14	9	23
UNIDAD AUDITORÍA INTERNA	0	1	2	3
SECRETARÍA DE TURISMO	3	11	2	16
DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES E INSTITUCIONALES	0	5	4	9
SUBSECRETARÍA DE CALIDAD TURÍSTICA	9	66	27	102
SUBS. DE PROMOCIÓN- DIRECCIÓN. NAC. MARKETING Y PROMOCIÓN	0	46	24	70
SUBS. DE DESARROLLO TURÍSTICO - DIRECCIÓN. NAC. DESARROLLO TURÍSTICO	7	26	13	46
DIRECCIÓN NACIONAL DE PRESTACIONES TURÍSTICAS	1	25	25	51
UNIDAD TURÍSTICA EMBALSE	0	62	43	105
UNIDAD TURÍSTICA CHAPADMALAL	0	77	46	123
SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN	0	8	1	9
DIRECCIÓN DE SUMARIOS	0	0	1	1
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	0	5	4	9
COORDINACIÓN DE EMPRESAS DE AERONAVEGACIÓN	0	2	8	10
DIRECCIÓN DE COMPRAS, PATRIMONIO Y SUMINISTROS	0	19	18	37
DIRECCIÓN DE CONTABILIDAD Y FINANZAS	0	12	15	27
DIRECCIÓN DE DESPACHO Y MESA DE ENTRADAS	0	5	6	11
DIRECCIÓN GENERAL DE LEGISLACIÓN Y ASUNTOS JURÍDICOS	0	9	9	18
DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN	3	11	14	28
DIRECCIÓN DE SISTEMAS INFORMÁTICOS	0	3	5	8
UNIDAD EJECUTORA DE PRÉSTAMOS INTERNACIONALES	0	21	0	21
<b>TOTALES</b>	<b>23</b>	<b>428</b>	<b>276</b>	<b>727</b>

Fuente: SIGEN (2015)

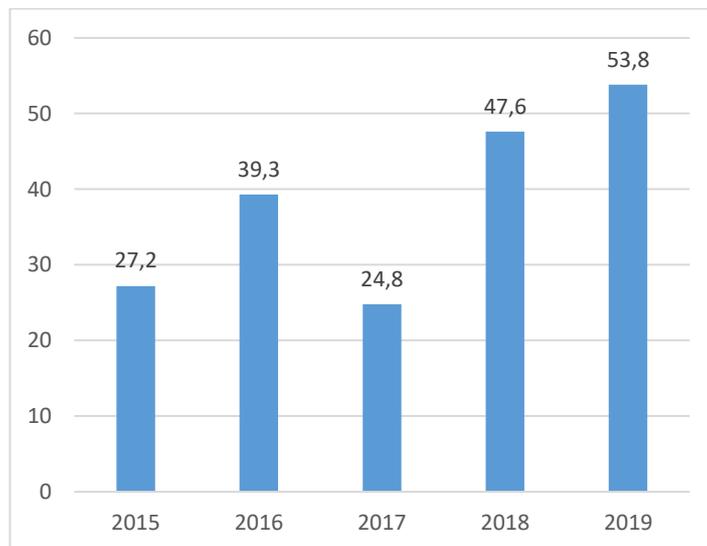
Anexo 9- Indicadores económicos del país (2015-2019)

Gráfico n°64- Variación de las reservas BCRA en millones de U\$D (2010-2016)



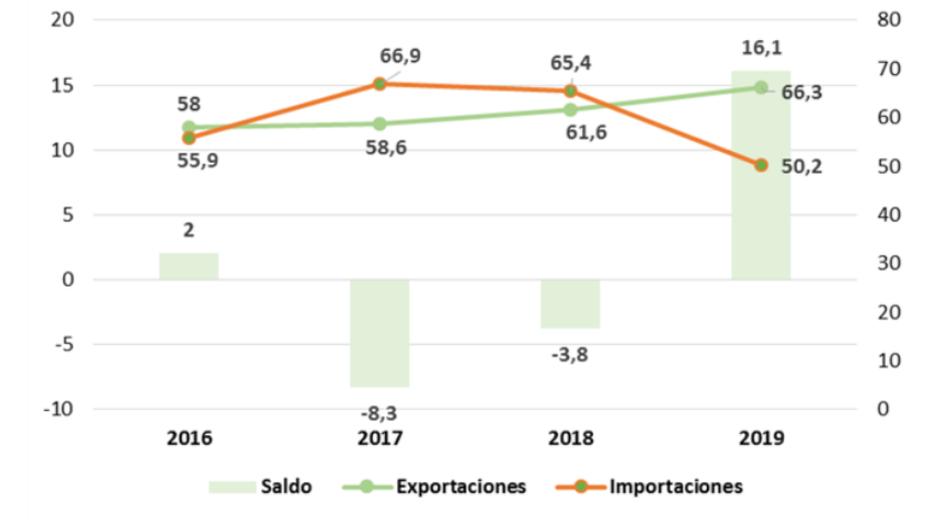
Fuente: Elaboración propia a partir de a BCRA (2016)

Gráfico n°65- Variación anual del índice de precios al consumidor



FUENTE: Elaboración propia a partir de INDEC y DGRyC-CABA (2019)

Gráfico n°66- Exportaciones, importaciones y balanza comercial (miles de millones de U\$D)



Fuente: Observatorio de políticas públicas UNDAV (2019)

Anexo 10- Nuevo rol del Comité interministerial (plan integral de gestión)

✎ **OBJETIVOS**



## 4.

AUMENTAR LA INVERSIÓN

LAS PRINCIPALES ÁREAS DEL GOBIERNO NACIONAL QUE INTERVIENEN EN PROYECTOS DE INVERSIÓN DEFINIDOS PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO SON:

- VIALIDAD NACIONAL
- PLAN AEROLÍNEAS ARGENTINAS
- ORSNA
- PUERTOS
- TRANSPORTE
- ENERGÍA
- AMBIENTE - PARQUES NACIONALES
- SANEAMIENTO Y AGUA POTABLE
- DESARROLLO CULTURAL

Coordinación en la Mesa Interministerial donde participan otras áreas del gobierno nacional que intervienen en proyectos con impacto en el sector turístico.

Fuente: SECTUR – Plan integral de gestión (2016)

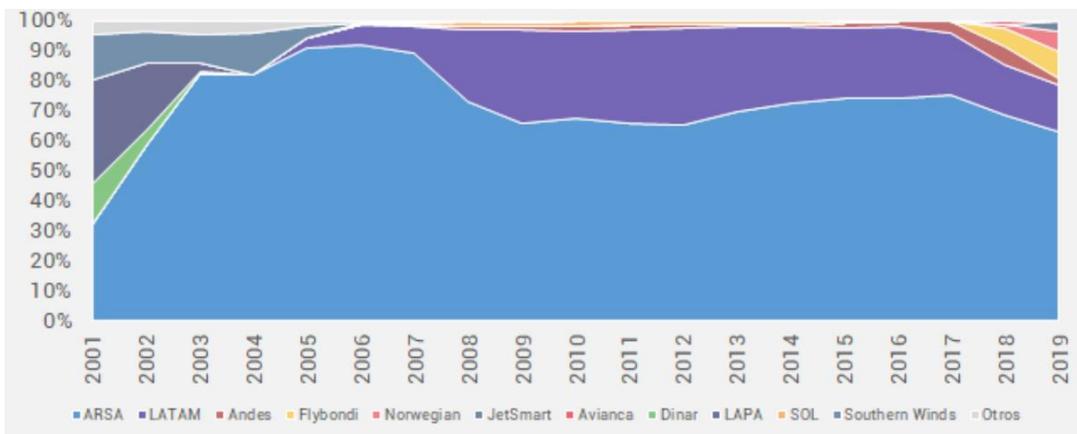
Anexo 11- Indicadores de conectividad aérea (2015-2019)

Ilustración n°20- Nuevos *hubs* - Conectividad nacional e internacional desde Córdoba



Fuente: ANAC (2019)

Gráfico n°67- Market share domestico argentino (2001-2019)



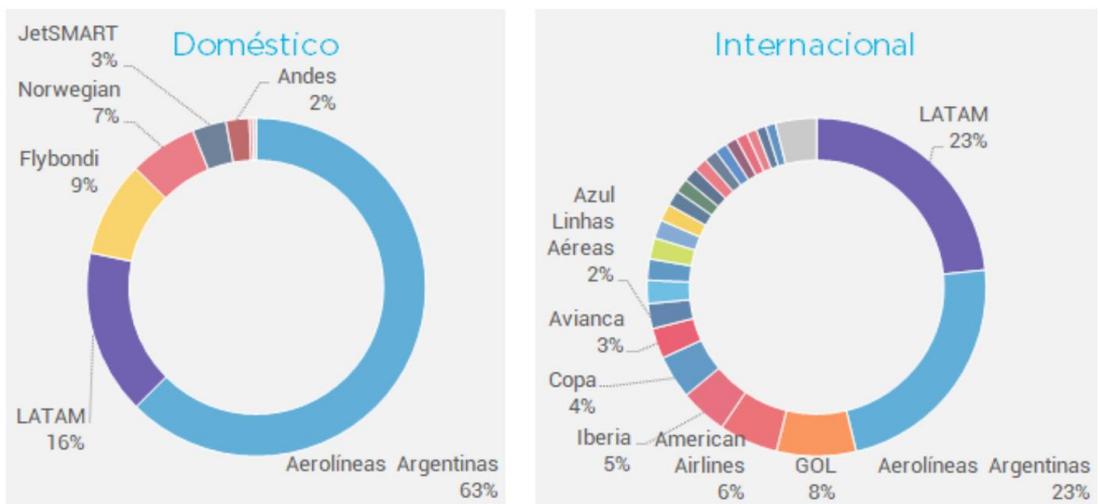
Fuente: ANAC (2019)

Gráfico n°68– Distribución del mercado de cabotaje (2007 y 2015)



Fuente: ANAC (2019)

Gráfico n°69- Distribución del mercado aerocomercial (2019)



Fuente: ANAC (2019)

Anexo 12- Estrategias del plan gastronómico – Cocin.Ar

Cuadro n°55 –Resumen del diseño estratégico plan Cocin.Ar

<b>POSTULADO POLÍTICO DE SÍNTESIS</b>	El turismo gastronómico se nutre de la diversidad de las prácticas y los productos alimentarios con identidad. Promueve un desarrollo sustentable y federal, a través de una gestión que se asienta en la participación interdisciplinaria de sus múltiples actores				
<b>SUSTANCIA DEL DISEÑO ESTRATÉGICO</b>	SEDUCIR				
<b>VISIÓN</b>	Argentina es referente mundial de la gastronomía por su patrimonio diverso y de calidad, pilar fundamental para el desarrollo sostenible del turismo.				
<b>MISIÓN</b>	Posicionar a la República Argentina como destino líder en turismo gastronómico en la región, entendiendo que el mismo promueve la creación de empleo en el sector, a la vez que posibilita experiencias integrales a los turistas.				
<b>CAMPOS DE ACTUACIÓN</b>	Identidad de los sistemas gastronómicos	Desarrollo territorial			Desarrollo de productos y mercados
<b>CAMPOS DE ACTUACIÓN</b>	Proteger y valorizar la identidad gastronómica de cada región del país	Desarrollar ofertas competitivas que dinamicen las economías regionales		Articular acciones interinstitucionales para el fortalecimiento del turismo gastronómico	Posicionar a la gastronomía argentina como factor de atracción turístico nacional e internacional
<b>CAMPOS DE ACTUACIÓN</b>	Aprovechamiento responsable del patrimonio	Cuidado del ambiente y el hábitat	Diseños turísticos amplificadores	Desarrollo de capacidades	Pasión por la gastronomía argentina

Fuente: SECTUR (2018)

Cuadro n°56: Propuestas del plan operativo Cocin.Ar

OBJETIVO	CATEGORÍA	PROYECTOS
Aprovechamiento responsable del patrimonio gastronómico	Patrimonio gastronómico	La historia de la alimentación va a las escuelas. Valorización del patrimonio inmaterial gastronómico. Diccionario ilustrado de la gastronomía argentina. Recopilación de investigaciones sobre identidad culinaria. Cocina con raíces iberoamericanas. Revalorización de cocinas familiares.
	Sistema de distinciones	Identificación geo. latinoamericana. Legislación proactiva. Red de ciudades creativas.
Diseños turísticos amplificadores	Desarrollo de la oferta	Rutas gastronómicas. Mercados gastronómicos. Mercados gastronómicos. Ferias, fiestas y festividades.
Desarrollo de capacidades	Fortalecimiento de	Fortalecimiento de producciones artesanales.

	capacidades locales	Fortalecimiento de la gestión pública del turismo gastronómico. Encuentros y congresos de turismo gastronómico. Innovación en productos gastronómicos. Pos título de la cocina argentina. Gastronomía sostenible. Centro Cocina. Sello Cocin.Ar.
Pasión por la gastronomía argentina	Inteligencia de mercados	Análisis de tendencias y experiencias. Observatorio gastronómico.
	Demandas priorizadas	Demandas de nicho. Semanas gastronómicas. Capitales gastronómicas. Gastronomía y productos turísticos prioritarios.
	Promoción y comercialización	Negocios y <i>networking</i> . Mapa de la gastronomía argentina. Tarjeta fidelidad CocinAR. Plataforma de contenidos CocinAR. Postulaciones y distinciones.

FUENTE: Elaboración propia a partir de plan Cocin.Ar (2018)

Ilustración n°21- Componentes del plan de gestión Cocin.Ar (2018)



Fuente: SECTUR (2018)

## Anexo 13- Listado de convenios y programas de financiamiento 2016-2019

<p><b>CONVENIOS CON EL BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA:</b> <u>Línea 700 01 Turismo:</u> créditos de hasta 25 millones de pesos, que contempla la re funcionalización ampliación y equipamiento de establecimientos, priorizando las inversiones en eficiencia energética y energías renovables, incentivando el ahorro de energía. La SGT bonifica de 3 a 7 puntos la tasa de interés. <u>Línea Adquisición de inmuebles 700 02:</u> créditos de hasta 30 millones de pesos para adquisición y construcción de inmuebles para alojamiento turístico, con la finalidad de incrementar la oferta de capacidad hotelera y promover las economías regionales priorizando el desarrollo de localidades emergentes. La SGT bonifica de 2 a 4 puntos la tasa de interés. <u>Líneas 600 y 601,</u> para emprendedores y microempresas del sector turismo. La SGT bonifica 7 puntos la tasa de interés a créditos con destino inversiones y capital de trabajo con un monto máximo al equivalente a 250 veces el Salario Mínimo Vital y Móvil.</p>
<p><b>CONVENIO CON BANCO DE INVERSIÓN Y COMERCIO EXTERIOR (BICE):</b> bonificación de la SGT 3 puntos de la tasa de interés, a empresas turísticas, cuyos proyectos cuenten con probada capacidad de impacto regional.</p>
<p><b>CONVENIO CON BICE LEASING:</b> hasta 5 puntos de bonificación de tasa de interés por parte de la SGT para adquisición a través de leasing, de automotores de tipo utilitarios, embarcaciones de uso turístico, entre otros.</p>
<p><b>CONVENIO CON EL BANCO PROVINCIA DE BUENOS AIRES:</b> se lanzó la Línea Préstamo Turismo Pyme del Banco Provincia de Buenos Aires, que financia inversiones y capital de trabajo por un monto máximo de 6 millones de pesos. La SGT bonifica 3 a 7 puntos la tasa de interés.</p>
<p><b>CONVENIO TRIPARTITO SGT, ENTE DE TURISMO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y BANCO CIUDAD DE BUENOS AIRES:</b> Destinados al financiamiento de reforma, ampliación, mejora y equipamiento de establecimientos de alojamiento existentes, radicados en CABA que se hayan acogido al Régimen de Promoción para el sector Hotelero (Ley n°6038/18 CABA). La SGT bonifica 5 puntos la tasa de interés.</p>
<p><b>CONVENIO TRIPARTITO SGT - PROVINCIA DE CORRIENTES - BANCO DE CORRIENTES:</b> La SGT bonifica 5 puntos la tasa de interés, mientras que el Gobierno de Corrientes bonifica 10 puntos y el Banco de Corrientes 5 puntos, totalizando una bonificación de 20 puntos.</p>
<p><b>CONVENIOS TRIPARTITOS SGT – CFI – PROVINCIA:</b> Bonificación conjunta SGT y provincia, de entre 3 y 9 puntos de la tasa de interés a la línea de crédito del CFI, para la Reactivación Productiva. Se han firmado Convenios con las provincias de Corrientes, Mendoza, Misiones, San Juan, Catamarca, Entre Ríos, Formosa, Neuquén, Tierra del Fuego, La Rioja y Río Negro.</p>
<p><b>CONVENIOS BIPARTITOS:</b> bonificación de la tasa de interés por parte de la SGT a los créditos destinados al sector turístico, otorgados por entidades financieras provinciales. Se ha firmado Convenio con el Fondo para la Transformación y Crecimiento de Mendoza, el Banco Rioja, el Banco de Tierra del Fuego y la Secretaría de Turismo de Catamarca</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección nacional de inversiones (2020)

Anexo 14– Formato de entrevistas a actores clave

A) Sector académico

	<p>MODELO DE ENTREVISTAS- SECTOR ACADÉMICO En el marco de la carrera de Doctorado en Sociología de las políticas públicas y sociales de la Universidad de Zaragoza</p>	
<p><b>Turismo y política: un análisis contemporáneo del caso Argentino (2003-2019)</b></p>		
<p><b>GUÍA DE PREGUNTAS</b></p>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1- ¿Desde cuándo trabaja en este organismo? ¿qué funciones desempeña o ha desempeñado?</li> <li>2- ¿Cuáles considera que han sido los principales logros que ha tenido el turismo argentino en materia de desarrollo de la oferta y gestión institucional? ¿qué políticas destacaría al respecto?</li> <li>3- ¿Qué problemas se han mantenido ausentes de las agendas gubernamentales dentro de esos campos? ¿Cuáles son los temas que más preocupan al sector académico?</li> <li>4- ¿Cuál cree que fueron los momentos de mayor expansión y declive del turismo argentino desde 2001? ¿a qué elementos se los atribuye?</li> <li>5- En relación al diseño e implementación de las políticas turísticas, ¿qué factores o recursos consideran que determinan su éxito?, ¿cuáles son las principales vicisitudes que se deben sortear?</li> <li>6- ¿Cómo afectaron las recurrentes crisis económicas al sector? ¿las políticas públicas de turismo están determinadas por la situación económica? ¿es capaz el turismo de prosperar aún en escenarios recesivos?</li> <li>7- ¿Cómo influye el contexto económico sobre los resultados de una gestión?, en época de crisis, ¿puede el apoyo oficial llegar a torcer esa inercia?</li> <li>8- En el marco de las diferentes políticas que se desarrollan actualmente en otros países para fortalecer la oferta y la gestión institucional, ¿alguna es estudiada como referencia? ¿por qué?</li> <li>9- Dentro de esos campos, ¿sobre qué programas o proyectos se encuentran trabajando?</li> <li>10- ¿Cómo cree que influyeron las nuevas tecnologías sobre la gestión del turismo? ¿Qué instrumentos destacaría al respecto?</li> <li>11- ¿Cuáles considera que son los principales desafíos que tiene a futuro la gestión turística?</li> </ol>		

Fuente: Elaboración propia

## B) Sector gubernamental

	<p>MODELO DE ENTREVISTAS-SECTOR GUBERNAMENTAL</p> <p>En el marco de la carrera de Doctorado en Sociología de las políticas públicas y sociales de la Universidad de Zaragoza</p>	
<b>Turismo y política: un análisis contemporáneo del caso Argentino (2003-2019)</b>		
<b>GUÍA DE PREGUNTAS</b>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Desde cuándo trabaja en este organismo? ¿qué funciones desempeña o ha desempeñado?</li> <li>2. ¿Cuáles considera que han sido los principales logros que ha tenido el turismo argentino en materia de desarrollo de la oferta y gestión institucional? ¿qué políticas destacaría al respecto?</li> <li>3. ¿Cuál cree que fueron los momentos de mayor expansión y declive del turismo argentino desde 2001? ¿a qué elementos se los atribuye?</li> <li>4. ¿Qué problemas se han mantenido ausentes en las agendas gubernamentales?</li> <li>5. En relación al diseño e implementación de las políticas turísticas, según su opinión ¿qué factores o recursos determinan su éxito?, ¿cuáles son las principales vicisitudes que se deben sortear?</li> <li>6. ¿Cómo afectaron las recurrentes crisis económicas al desarrollo del sector? ¿las políticas públicas de turismo están determinadas por la situación económica? ¿es capaz el turismo de prosperar aún en escenarios recesivos?</li> <li>7. ¿Cómo influye el contexto económico sobre los resultados de una gestión?, en época de crisis, ¿puede el apoyo oficial llegar a torcer esa inercia?</li> <li>8. ¿Cómo cree que influyeron las nuevas tecnologías sobre la gestión del turismo nacional? ¿Qué instrumentos destacaría al respecto? ¿Cómo se han adaptado a los nuevos valores de gobierno? (apertura, transparencia, colaboración, involucramiento, rendición de cuentas, interoperatividad, entre otros.)</li> <li>9. ¿Cuáles considera que son los principales desafíos futuros que la gestión turística del país?</li> </ol>		

Fuente: Elaboración propia

## C) Sector privado

	<p>MODELO DE ENTREVISTAS-SECTOR PRIVADO</p> <p>En el marco de la carrera de Doctorado en Sociología de las políticas públicas y sociales de la Universidad de Zaragoza</p>	
<b>Turismo y política: un análisis contemporáneo del caso Argentino (2003-2019)</b>		
<b>GUÍA DE PREGUNTAS</b>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1- ¿Desde cuándo trabaja en este organismo? ¿qué funciones desempeña?</li> </ol>		

- 2- ¿Cuáles fueron los principales logros que ha tenido el turismo argentino en materia institucional y sobre el desarrollo de la oferta? ¿qué políticas destacaría al respecto?
- 3- ¿Qué problemas se han mantenido ausentes en las agendas gubernamentales?
- 4- ¿Cuáles son los temas que más preocupan a las empresas? ¿qué herramientas tienen para enfrentarlos?
- 5- ¿Cómo afectaron las recurrentes crisis económicas al desarrollo del sector? ¿Qué influencia tiene el contexto económico sobre los resultados de una gestión?, en época de crisis, ¿puede el apoyo oficial llegar a torcer esa inercia?
- 6- ¿Qué cuestiones se deberían incorporar para mejorar la oferta del sector? ¿Qué programas destacaría al respecto?
- 7- ¿Creo que el gobierno nacional se ha ido adaptando a los nuevos paradigmas y valores de gobierno? (apertura, transparencia, colaboración, involucramiento, rendición de cuentas, interoperatividad, entre otros.).
- 8- ¿Cuáles considera que son los principales desafíos futuros que tiene la gestión turística del país?
- 9- ¿Sobre qué proyectos se encuentran trabajando actualmente?

Fuente: Elaboración propia

#### Anexo 15- Listado de entrevistas en profundidad.

Nombre completo	Cargo/función
Báez Rodrigo	Técnico del Consejo federal de turismo- MINTUR
Barberis Diego	Unidad de coordinación general del MINTUR
Busquets Jorge	Asesor de la Federación empresarial hotelero gastronómica Arg.
Capanegra Alejandro	Docente e historiador de la Universidad Nacional de Buenos Aires
Casals Pablo	Subsecretario de innovación tecnológica MINTUR
Casanova Ferro Gonzalo	Subsecretario de calidad y formación turística y de fiscalización de prestadores. MINTUR
Corral Alejandra	Técnica Dirección de inversiones - MINTUR
García Marcelo	Director ejecutivo de Cámara Argentina de turismo
Grana Nazarena Paola	Docente e Investigadora. Miembro del Instituto de investigaciones científicas aplicadas al turismo (INDICAT). Universidad de Morón
Capecce Gustavo	Docente y asesor del Ministerio de turismo y deporte

Iglesias Cristina	Docente investigadora Universidad Nacional de Quilmes
López Ibáñez José Luis	Docente Universidad Argentina de la empresa UADE- Técnico del congreso de la Nación- Auditoría General de la Nación
Morales Cristina	Dirección de desarrollo turístico - MINTUR
Otero Adriana	Academia Argentina de turismo
Paz Sergio	Economista- Docente Universidad Nacional de Quilmes
Puccio Hilda	Docente investigadora Universidad Nacional de Morón
Riberó Beatriz	Docente investigadora de la Universidad de Misiones
Rodríguez Sergio	Coordinador Consejo federal de turismo
Schenkel Erika	Docente investigadora- Universidad Nacional del Sur – CONICET
Wallingre Noemí	Consejo de decanos y directores de unidades académicas relacionadas con la enseñanza del turismo
Chervatín Juan Carlos	Asociación argentina de operadores de viajes y turismo (AAOVYT)