

La política turística como alternativa económica en la Argentina¹

Erica Schenkel*

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Resumen: En el marco de las nuevas relaciones público-privadas que se imponen a finales del siglo XX, emerge la reformulación del turismo como asunto público en la República Argentina, a partir de nuevos fundamentos de tipo económicos. Desde el enfoque de análisis de políticas públicas, la investigación que se presenta a continuación pretende analizar la política turística implementada en la República Argentina en el periodo 1976-2014, partiendo de la observación y análisis de documentos en sus aspectos empíricos. Este abordaje permite arribar a nuevas categorías de análisis vinculadas a las fuentes de poder intervinientes, los intereses en juego y los resultados y efectos de la política.

Palabras Clave: Análisis de política pública, política turística, modelo aperturista, crecimiento económico, Argentina.

Tourism policy as an economic alternative in Argentina

Abstract: In the context of the new public-private relationships that influence since end of the twentieth century, emerges the tourism reformulation as a public issue in Argentina, from new fundamentals of economics type. From the perspective of policy analysis, the research presented here aims to analyze the tourism policy implemented in Argentina in the period 1976-2014, on the basis of observation and analysis of documents in their empirical aspects. This perspective served to emphasize new categories of analysis related to the sources of power involved, the interests at stake and the results and effects of the policy.

Keywords: Analysis of public policy, Tourism Policy, neoliberalism, economic growth, Argentina.

1. Introducción

Históricamente se ha pretendido disociar al turismo de la cuestión política, argumentando su esencia eminentemente técnica. Sin embargo, es un fenómeno construido que emerge a partir de la concepción político económico imperante. No se puede analizar el desarrollo turístico de un país o el proceso de una política específica, abstraídos del contexto en el cual se enmarcan. La participación del gobierno en el sector, vinculada en sus inicios a la democratización de las vacaciones, ha presentado un cambio radical en los últimos 30 años. El pasaje del Estado de bienestar al neoliberal, genera nuevas relaciones público-privadas que transformaron sustancialmente la gestión turística (Lickorish y Jenkins, 1997; Enríquez et al., 2012; Higgins-Desbiolles, 2006; Hall, 2010; Arcarons, 2010a, 2010b; González Reverté e Izard, 2010; Scott, 2011).

En este marco, la política turística de la República Argentina constituye un objeto de estudio complejo. Su evolución responde a un contexto social, económico y político particular, estructurado en base a cánones internacionales vigentes. El recorrido por las diferentes etapas por las que atraviesa

* Doctoranda en Ciencias Sociales con mención en las Ciencias Políticas y la Administración Pública en la Universidad Nacional de Cuyo de Mendoza (Argentina). Participa de diversos proyectos de investigación relacionados al turismo en sus aspectos políticos y socio-económicos, financiados por la Secretaría General de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional del Sur (Argentina); E-mail: erica.schenkel@uns.edu.ar

esta política pública, da cuenta de las características que identifican al turismo como asunto público a lo largo de historia argentina: en la fase artesanal (1880-1930), la actividad turística es minoritaria destinada a una élite y surge vinculada a la promoción de los actores privados; en la fase industrial (1930-1975), se identifica con la ampliación social del turismo, con una fuerte intervención estatal, a partir de la proclamación del derecho a las vacaciones pagadas; y en la fase de internacionalización (1975-2014), el turismo se impulsa esencialmente como una actividad económica, dentro de un proceso de retracción de la intervención del Estado y aumento de la iniciativa privada (Schenkel y Almeida, 2014).

La investigación que se presenta a continuación aborda la última fase de la política turística argentina, especialmente su desarrollo pos-crisis del 2001, asociada al turismo como factor de crecimiento y de internacionalización económica. A partir del enfoque de *análisis de políticas públicas*, se pretende analizar la política turística en la República Argentina en el marco de las nuevas formas de gestión que se imponen ante el irrupimiento aperturista de finales de siglo XX. Esta perspectiva teórica-metodológica permite arribar a nuevas categorías de análisis, vinculadas a las fuentes de poder intervinientes, las disposiciones a nivel institucional destinadas al área, la contextualización, los intereses en juego, los resultados y efectos de la política. Apartar la investigación de los abordajes economicistas, ampliamente dominantes en la materia, ha sido muy valioso en este sentido. En cuanto a las técnicas de investigación, se utiliza la observación y análisis de documentos en sus aspectos empíricos, entre los cuales se destacan: constituciones, leyes, decretos, resoluciones, estadísticas, discursos, prensa pública, informes y otros documentos de difusión oficial.

2. Una aproximación al estudio de políticas en América Latina

Las políticas públicas no se pueden analizar aisladamente de los factores que le confieren sentido y contenido político, no se explican por sí mismas, constituyen ciclos en permanente movimiento, por tanto su abordaje se debe vincular al contexto en el cual se desarrollan (Medellín, 2006; Cabrero, 2011). En palabras de Gelambí (2006:199): “no existen políticas estáticas con estructuras fijas que se puedan seccionar y sacar impunemente de su contexto para poderlas estudiar”. El análisis de políticas se debe enmarcar en el escenario de poderes en conflicto del cual éstas emergen.

Las transformaciones estructurales que atraviesan a América Latina desde finales de la década de 1970, imponen la necesidad de repensar ciertas consideraciones en torno al estudio de las políticas estatales y sus impactos. Oszlak y O'Donnell (1995:110) argumentan que la complejidad, interdependencia y dinamismo que adquiere cada política en tanto “nudo” de un proceso social, resalta la insuficiencia de aquellos análisis canónicos que abordan su estudio como fenómeno aislado. Las políticas estatales son “...acordes de un proceso social”, por tanto su análisis debe contribuir a desagregar y poner en movimiento a un estado “puesto” en un proceso social en el que se relaciona con otras fuerzas sociales. Los autores sostienen que el contexto es una creación analítica que busca “situar” las políticas respecto del conjunto de factores extrínsecos indispensables para comprender, describir y explicar aquel objeto de estudio y sus efectos.

Partiendo desde una misma línea argumental, Jacint (2011) destaca la necesidad de abordar el estudio de políticas en el marco de redes de actores públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales y en niveles regionales, nacionales e internacionales, a partir de “redes de políticas públicas” o *policy networks*. Scartascini et al. (2011a:2) en tanto, señala la importancia de describir el “juego político”, comprendiendo la diversidad de actores que interactúan en el proceso de las políticas: “...las políticas públicas emergen de un proceso de toma de decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios”.

Desde finales del siglo XX, se asiste a un cambio de paradigma social de alcance similar a aquel que implicó la transición del Estado liberal al de bienestar, que comprende la transformación de elementos socioeconómicos y culturales. Acontece una “fragmentación institucional”, a partir de la cual el Estado Nacional cede poder hacia arriba, a favor de las organizaciones supranacionales, hacia abajo, a manos de las instituciones provinciales y municipales, y hacia los lados, a partir de la interdependencia entre actores públicos-privados, que incluye la gestión privada de los servicios públicos y la participación de las organizaciones sin fines de lucro (Subirats, 2010). El poder jerárquico del Estado de bienestar da lugar a un poder relacional centrado en los procesos de interdependencia.

En este nuevo contexto, Acuña (2011) destaca la imposición de “reformas estructurales pro-mercado”, que modifican radicalmente la forma de organización y funcionamiento estatales, destacándose la emergencia de organismos multilaterales como productores de recomendaciones políticas, teorías y

agendas de investigación, que independientemente del lugar y el tiempo tienden a la reformulación de las políticas públicas en la región. Estas transformaciones impulsan "...una metamorfosis de la práctica estatal", tendiente a garantizar el equilibrio fiscal, la reducción del gasto público y la calidad en la gestión (Bazúa, 2006: 287).

Acuña (2011:12) argumenta que "...se ha experimentado un contexto cargado de presión – sea política y/o teórico-ideológica- para implementar prácticas supuestamente validas para responder a las necesidades de toda la sociedad y Estado". Las recomendaciones presentan un primer momento deductivo, en el cual emanan de modelos teórico-ideológicos impulsados por organismos multilaterales, gobiernos y academia; y un segundo momento inductivo, que promueve "buenas prácticas" a partir de alguna experiencia específica para el diseño e implementación de políticas y programas públicos. A diferencia de los objetivos formulados, la implementación de estas recomendaciones en América Latina desemboca en estructuras sociales más heterogéneas, desiguales y excluyentes (Barba, 2006; Medellín, 2006; Repetto, 2006).

Así pues, en la última década emerge aquello que Evans (2011) denomina una "tercera ola de ideas", que reconoce la importancia del Estado, en tanto estructura institucional perdurable y eficaz, refleja la inconsistencia de los programas de ajuste estructural y destaca la importancia de dotar a las estructuras estatales de las capacidades necesarias para afrontar los nuevos desafíos. El Estado eficaz no es ni el Estado "megalómano" de la sustitución de importaciones ni el Estado "minimalista" del radicalismo neoliberal (Prats, 2011).

3. El turismo como factor de crecimiento e internacionalización de la economía nacional

En este nuevo contexto político, económico y social, se produce la transformación de la política turística argentina, que mostraba cierta estabilidad desde mediados de 1950, en torno a la centralidad del Estado Nacional. En el marco de la crisis del petróleo, el golpe de estado de 1976 impulsa un modelo de producción de claro corte liberal, profundizado por los sucesivos gobiernos democráticos, que pone fin al Estado de Bienestar argentino. La economía sufre fuertes oscilaciones que repercuten negativamente en la estructura productiva. A partir del fácil acceso al crédito internacional y de beneficios arancelarios otorgados a las importaciones, se desguaza el tejido industrial y se promueve una economía de servicios. La crisis hiperinflacionaria que atraviesa el país entrada la década de 1990, consolida una serie de cambios estructurales, que reflejan la inserción definitiva del país al modelo neoliberal, como las privatizaciones de los servicios públicos, la desregulación financiera y la apertura de las economías nacionales (Ferrer, 2010; Rapoport, 2010).

El turismo como asunto público se constituye en una valiosa alternativa de crecimiento económico, asociado a la generación de riqueza, empleo y crecimiento. La Administración Nacional pone en marcha actuaciones similares a las realizadas por otros países turísticos, encontrando las referencias necesarias en las recomendaciones de los organismos internacionales, que aconsejan una mayor liberalización del sector y una menor intervención estatal, en el marco de la financiación de proyectos turísticos (Capanegra, 2006, 2011).

Entre las diferentes iniciativas impulsadas en el área, el turismo receptivo ocupa un lugar clave, como foco de atracción de las necesarias divisas internacionales. En la *I Reunión Iberoamericana de Ministros de Turismo*, se destaca al mismo como factor de desarrollo, destacando la necesidad de consolidar su potencial, "...destinado a mejorar la calidad de vida, incentivando la generación de empleo, de divisas, de oportunidades de negocios para la micro, pequeña y mediana empresas, el desarrollo de productos turísticos regionales diferenciados, el intercambio de experiencias (...) mediante la gestión concertada de los sectores público y privado, a través del fomento de una conciencia turística, de la descentralización y de la cooperación entre los países iberoamericanos" (SEGIB, 2001:1).

En este marco, Argentina aprueba el estatuto de la OMT, con la Ley N° 19.644/72, a partir del cual integra el organismo en 1975, con el objetivo de instituir el país como un reconocido destino internacional. Del mismo modo, se ejecutan distintos Planes de Marketing Estratégicos (1991-1993, 1994-1996 y 1997-1999), a partir de asistencia técnica y financiera de la Comunidad Económica Europea; se publica el primer documento de planificación pública del turismo: "Bases para un Plan Federal de Turismo" (1984); y se activa la participación privada en el sector, a través de mesas de colaboración y concertación (Reuniones Nacionales de Turismo) y el surgimiento de la Asociación de Hoteles de la República Argentina - AHT (1977) y la Cámara Argentina de Tiempos Compartidos - CATC (1984).

A partir de la década de 1990, se inicia un profundo proceso de privatizaciones que incluye sectores vinculados a la actividad turística, como los de aeronavegación y ferrocarriles y la concesión de la red vial, al mismo tiempo que se produce el arribo al país de las principales Cadenas Hoteleras y Tour Operadores. Argentina se convierte en el primer país de América de eximir del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los turistas extranjeros (1992), a partir del Decreto N° 294/92, que establece el reintegro del impuesto facturado por las compras efectuadas por estos visitantes en el territorio de la Nación. Finalizando el siglo XX, se crea el sitio web oficial (1999) de Turismo Nación, se lanza el “Programa de Desarrollo de Destinos nacionales” (2000) y se aprueba el *Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable* (2000).

Las diferentes medidas señaladas explican en parte el crecimiento significativo de los arribos internacionales en los últimos decenios. Por el contrario, la demanda turística interna, muestra cierto estancamiento, debido al proceso de depauperización de las clases medias, hasta la reactivación económica iniciada en el año 2002. En cuanto a la balanza turística comercial, los flujos de turismo emisor y receptor sufren oscilaciones debido a los recurrentes procesos de sobrevaluación o devaluación del peso. La ley de Convertibilidad (1991) en la que se igualó el peso argentino y el dólar americano favoreció la salida de turistas argentinos a lo largo de la década del 90, como así también las mejoras en el sistema de transporte aéreo. Esta tendencia cambia marcadamente con la devaluación del año 2002, que termina con diez años de paridad cambiaria.

4. La crisis del 2001, la consolidación del turismo como alternativa económica

El sistema de convertibilidad fue acumulando crecientes desequilibrios que se profundizaron con la crisis asiática, constituyendo el “epílogo” del extenso periodo neoliberal que se inicia con el golpe de Estado de 1976 (Ferrer, 2010; Rapoport, 2010). Desde mediados de 1998, la actividad económica deja de crecer, hasta finalmente colapsar en el año 2001. Los crecientes déficit fiscales y comerciales y la abultada deuda externa de finales de siglo XX, confluyeron en la peor crisis de la historia económica argentina, que impacta duramente en la sociedad, a partir de la disminución del empleo formal, el aumento del desempleo y la concentración del ingreso, alcanzando proporciones sin precedentes de pobreza e indigencia.

En el marco de los procesos de internacionalización y de planificación que sostienen la política turística desde la década de 1970, el turismo pasa a ocupar un lugar central en la agenda pública pos-crisis del 2001, tendiente a atraer las necesarias divisas internacionales, ante la deficitaria balanza de pagos y la abultada deuda externa declarada en default. En base a los beneficios económicos que genera la actividad, las inversiones en infraestructuras necesarias, la revisión de las concesiones otorgadas y la cooperación con el empresariado turístico, se pone en marcha una activa política en el área (Decretos N° 357/02, N° 1227/03). El turismo se considera un instrumento central del Estado Nacional para la ansiada reactivación del país.

El Estado se reposiciona como actor clave en la planificación, coordinación y acción en materia turística. El turismo pasa a formar parte de las exclusivas doce *políticas de Estado*² que define el Gobierno Nacional, tendientes a impulsar la actividad económica, el superávit, la recaudación, la inversión pública, la infraestructura pública y el crecimiento económico (Presidencia de la Nación, 2003; Jefatura de Gabinete de Ministros, 2006). Estos objetivos macroeconómicos, que sostienen al turismo en la agenda pública pos crisis del 2001, se estructuran a partir de los lineamientos de la política económica en general, es decir, el equilibrio fiscal, el fortalecimiento del mercado interno, el tipo de cambio competitivo y las bajas tasas de interés, destinadas a favorecer la inversión productiva.

Esta legitimación estatal se construye a partir de la posición de “industria sin chimeneas”, que considera al turismo como dinamizador de diferentes beneficios multisectoriales, partiendo de los económicos, al impulsar diversas actividades directas e indirectas y generar divisas y empleo; siguiendo por los sociales, al originar bienestar en la población; los culturales, al fortalecer las identidades de los pueblos; y los ambientales, al propiciar la protección de los recursos naturales y culturales.

Con motivo a la presentación del Plan de Acciones de la *Secretaría de Turismo y Deportes de la Nación*, el entonces Presidente de la República, destaca el lugar fundamental que ocupa la actividad en la necesaria reactivación de la economía nacional:

“...nosotros asentamos las posibilidades de recuperación económica de la Argentina, muchísimo en lo que pueda generar el accionar del turismo, y para ello vamos a hacer todos los esfuerzos necesarios (...). El turismo es prioridad del gobierno, nosotros confiamos en que la economía argentina pueda encontrar allí su columna vertebral, confiamos en la dinamización rápida que hace de la economía, del circulante rápido de divisas, en la actividad rápida de inversión que genera” (Presidencia de la Nación, 8 de julio de 2003).

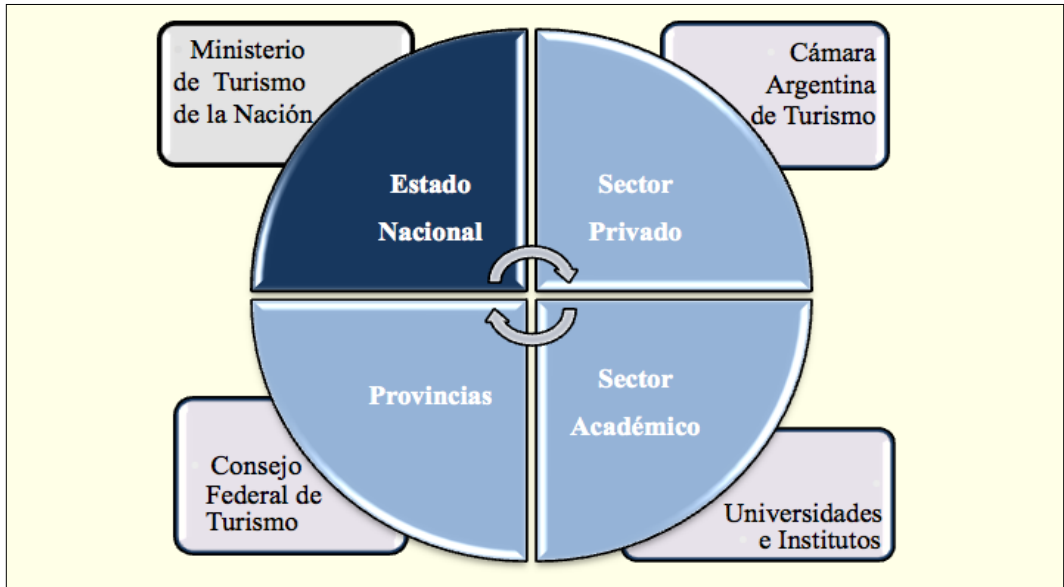
Esta fundamentación económica que sostiene la política turística del periodo, queda de manifiesto en la adscripción y jerarquía que adquiere el organismo específico. La histórica *Secretaría de Turismo* dependiente de Presidencia de la Nación, crece en autoridad y competencias: en primera instancia se adscribe al Ministerio de Producción (2008), que agrupa aquellas áreas con “fuerte sesgo productivo”: agricultura, ganadería y pesca, industria, turismo y comercio exterior (Decreto N° 2025); posteriormente, al Ministerio de Industria (2009) (Decretos N° 1365 y 1366), luego denominado Ministerio de Industria y Turismo (2009) (Decreto 1458), que vincula la actividad turística con la industria y el comercio exterior. Finalmente, el área de turismo se convierte en un órgano autónomo por primera vez en la historia argentina, adquiriendo el rango de Ministerio de Turismo (2010) (Decretos 919/10 y 921/10), constituyendo el entonces decimocuarto ministerio del Estado Nacional.

La marcada devaluación del peso en el año 2002 (Ley N° 25.561), junto a las intensas acciones en el área que promueve la Administración Nacional, impulsa una transformación de los patrones turísticos tradicionales, a partir de un destacado aumento del turismo internacional e interno. Argentina alcanza el primer puesto en llegadas internacionales de América del Sur en el periodo 2010-2011 (OMT). El turismo receptivo presenta un crecimiento constante, que alcanza en 2011 un aumento en arribos cercano al 90% y más del 100%, en relación a 1998, cifra máxima para la década de 1990, y el año 2002, respectivamente. Estos arribos provienen mayoritariamente de los países vecinos, Brasil y Chile concentran cerca del 50% de las llegadas. El turismo emisor en tanto, crece en salidas un 42% y un 47%, en relación a 1998 y 2002, respectivamente. Los principales destinos son Uruguay, Chile, Brasil y Paraguay, que reúnen el 75% del total de salidas internacionales de los argentinos. En cuanto al turismo doméstico, presenta un crecimiento acumulado de más del 50% desde el año 2002. Los informes de la Cámara Argentina de Turismo, como aquellos del Municipio de General Pueyrredón³, muestran un crecimiento ininterrumpido de este tipo de prácticas desde el año 2002, que llega incluso a sobrepasar los periodos de máximo consumo turístico nacional en la década pasada. Estos datos se ratifican con la información que provee la *Encuesta de Viajes y Turismo en Hogares*, que desarrolla el MINTUR y el INDEC, desde el año 2007. Entre las acciones que promueve la Administración Nacional, se destaca la sanción de la nueva Ley del Turismo (N° 25997/05) y su Decreto Reglamentario (Decreto 1297/06), constituyen el hecho institucional de mayor relevancia en cuarenta años, al reemplazar la antigua Ley 14.574 de 1958⁴. Capanegra (2011) sostiene que el proceso de institucionalización del turismo como estrategia de política económica y factor de desarrollo, se inicia con la aprobación de la Ley 14.574 y se consolida con la ley 25.997 en 2005. La diferencia central con la antecesora, es la posición que se le asigna al sector público en el diseño e implementación de la política turística. La nueva ley, en lugar de destacar la centralidad del Estado nacional en la gestión del turismo (Ley 14.574), promueve diferentes procesos de participación, que incluyen la cooperación con actores públicos provinciales y actores privados, encabezados por el Consejo Federal de Turismo y la Cámara Argentina de Turismo, respectivamente (Art. 7, Inciso b). En este sentido, se afirma el “...transito de un Estado fomentista, pero planificador en solitario, a un Estado facilitador [que pasa] de actor principal a coordinador de la política pública...” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2011:6).

En los Principios (Art. 2) enunciados en la Ley 25.997, se instituye la función de *facilitación* que debe asumir el Estado Nacional en relación a la actividad: “posibilitar la coordinación e integración normativa a través de la cooperación de los distintos organismos relacionados directa e indirectamente con la actividad turística, persiguiendo el desarrollo armónico de las políticas turísticas de la Nación”. Así pues, la norma (Art. 7. Inciso a) impone como primer deber de la Administración Nacional: “fijar las políticas nacionales de la actividad turística con el fin de planificar, programar, promover, capacitar, preservar, generar inversión y fomentar el desarrollo en el marco de un plan federal estratégico”. Este Plan Federal Estratégico sienta las bases para la construcción de la política turística nacional, garantizando la más amplia participación en todo el territorio nacional (Figura 1).

La nueva Ley crea una serie de organismos con el objetivo de coordinar con los niveles gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado, la gestión nacional del turismo. Además del *Comité Interministerial de Facilitación Turística*, que pretende armonizar la implementación de la política turística entre las diferentes áreas públicas, se crean: el *Consejo Federal de Turismo*, integrado por las autoridades de cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que constituye un ente de consulta ante cuestiones específicas, tendiente a alcanzar una mayor armonización de la implementación de la política nacional; el *Instituto Nacional de Promoción Turística*, como ente de derecho público no estatal, con participación pública y privada, destinado a la promoción del turismo receptivo; el *Plan Federal Estratégico de Turismo*, con el objetivo de consensuar un modelo turístico a largo plazo entre los diferentes actores involucrados en la actividad.

Figura 1. El Estado Nacional como facilitador de la política turística nacional.



El *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable - PFETS* (Sector, 2005b), de carácter descentralizado y federal, constituye el principal instrumento del Ministerio de Turismo para el diseño de las políticas turísticas nacionales. En principio se desarrolla con un horizonte de planeamiento al año 2016, luego, a partir de su actualización (PFETS, 2011), al año 2020. A partir de talleres regionales, en los cuales participan los actores públicos de los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y el sector académico⁵, el PFETS consensua los ejes rectores en materia turística nacional a largo plazo, confeccionando un *Mapa Federal de Oportunidades Turísticas*, que permite orientar las estrategias de actuación en el territorio, optimizar el uso de recursos y delimitar horizontes temporales, acordados de manera participativa (Figura 1).

Con la nueva ley, el turismo deja de ser institucionalizado como actividad de ocio y recreación (Ley 14.574) para ser proclamado como una verdadera actividad económica. La Ley N° 25.997 declara de "interés nacional" al turismo como "actividad socioeconómica, estratégica y esencial", siendo ésta "prioritaria dentro de las políticas de Estado" (Ley 25.997, Art. 1, 3). Así pues se distingue en su primer artículo, entre las diversas políticas del sector, al turismo receptivo, como una "actividad de exportación" no tradicional y al sector privado como una "aliado estratégico" del Estado. La ley representa un punto de inflexión en este sentido, tendiente a consolidar a la actividad como área clave de la economía nacional.

En el Acto de Presentación del Proyecto de Ley, el entonces Presidente de la República ratifica al turismo como "prioridad de gobierno": "...por mucho tiempo, propio de un problema de maduración cultural y de comprensión histórica, el turismo fue visto como una actividad colateral (...) [sin embrago], es una columna vertebral en el desarrollo y dinamización de nuestra economía" (Presidencia de la Nación, 22 de junio de 2004). Esta importancia pública que se le adjudica a la actividad, se reafirma en diferentes exposiciones presidenciales, incluso en los *Mensajes de Apertura de la Asamblea Legislativa* (Presidencia de la Nación, 25 de mayo de 2003, 1 marzo de 2005, 2006, 2007, 2012, 2013, 2014), en los cuales se llega a afirmar que "el desarrollo del turismo concebido como política de Estado se ha mostrado como motor de la economía" (Presidencia de la Nación, 1 de marzo de 2007).

En esta línea, el Gobierno Nacional institucionaliza una serie de medidas tendientes a potenciar el desarrollo de la actividad. El área se incorpora al *Programa Carta de Compromiso con el Ciudadano*, publicando dos Cartas de Compromiso (Sector, 2004, 2009); se firma un convenio con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), a partir del cual turismo se incorpora al Sistema Estadístico Nacional, con el objetivo de medir la incidencia de la actividad en la economía del país, desarrollando el *Sistema de Información y Estadística Turística* (SIET); se impulsa el *Programa de Fortalecimiento y Estímulo a Destinos Turísticos*

Emergentes (PROFODE) (2005), para potenciar la actividad turística y el empleo regional; se implementan nuevos productos turísticos, como estrategia de diferenciación en el mercado: *Observación de Aves, Turismo de la Fe, Turismo Rural Comunitario, Senderos de Argentina, Turismo Idiomático, Turismo Salud y Turismo en Espacios Rurales República Argentina* (TERRA); se sanciona la Ley de Exención de IVA para Congresos y Convenciones (2005), para potenciar a las principales ciudades nacionales como sedes internacionales de congresos; se implementa el *Sistema Argentino de Calidad Turística* (SACT), las *Normas IRAM-SECTUR* de calidad para el sector y el *Sistema de Buenas Prácticas*, con la cooperación del gobierno español, con el objetivo de optimizar la calidad en la actividad turística y en los destinos.

Por otro lado, se emprende una intensa promoción a la inversión, con el objetivo de poner en valor los atractivos turísticos nacionales, especialmente aquellos destinados al turismo receptivo. A partir de financiación pública, se implementa el *Plan Nacional de Inversiones Turísticas* (2005), que desarrolla más de 150 obras en el periodo 2003-2010, financiadas en un 70% por el MINTUR y un 30% por las provincias y municipios; se promueve la inversión privada, a partir del desarrollo de diferentes líneas de financiamiento, como las *Fonapyme* y la *Línea 400 – Sector Turismo* (2010), y de instrumentos de estímulo, como la *Red de Incubadoras de Empresas Turísticas* y la *Red de Oportunidades de Inversiones Turísticas* (ROIT); y se suscriben créditos externos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), impulsando el *Programa de Mejora de la Competitividad del Sector Turismo* (2005), que alcanza una inversión de US\$ 56 millones, el *Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos* (2007), por un monto de US\$ 75 millones, y el Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos (2012), cercano a los US\$ 100 millones, a partir de los créditos BID 1648/OC-AR, 1868/OC-AR, 2606/OC-AR, respectivamente (Mintur, 2011).

En cuanto al turismo doméstico, también se promueven diversas iniciativas destinadas a reimpulsar su crecimiento pos-crisis del 2001. Se desarrollan fiestas populares locales; se fortalecen los programas de turismo social; se financian las vacaciones en destinos nacionales, a partir de convenios con el empresariado turístico (Sectur, 2008); se oficializan los Feriados y días no laborables y se instituyen con fines turísticos (Decretos 1584/10 y 1585/10, respectivamente); se impulsa el programa “Viaja por tu país”, en cooperación con Aerolíneas Argentina (2012) (Sectur, 2014a); y se desarrollan centros de promoción turística nacional, en el marco del programa “Argentina es tu mundo, date una vuelta” (Sectur, 2014b).

5. Reflexiones finales

El turismo como asunto público ha adquirido una importancia creciente a lo largo de la historia argentina. Aquello que se inicia como una práctica privada, exclusiva de círculos de elite, va adquiriendo significancia pública con su progresiva masificación, hasta su consolidación como política de Estado pos-crisis del 2001. Luego de casi tres décadas de retracción estatal en el área, el Estado se reposiciona como actor clave en la planificación, coordinación y acción en materia turística. El turismo pasa a formar parte de las exclusivas doce *políticas de Estado* que define el Gobierno Nacional tendientes a la reactivación económica.

A diferencia de la intervención de mediados del siglo XX, la Administración cumple una función de facilitación, destinada a promover procesos de participación con actores públicos, provinciales y municipales, y privados, en el diseño, implementación y evaluación de la política turística nacional. La inserción de la actividad en la agenda gubernamental deja de ser institucionalizada como una práctica de ocio y recreación, para ser proclamada como una actividad económica, tendiente a impulsar la actividad, el superávit, la recaudación, la inversión, la infraestructura pública y el crecimiento económico.

Esta funcionalidad económica que adquiere la política turística argentina, implica optar por un modelo de mayor dependencia externa, sustentado especialmente en al comportamiento del turismo receptivo. La crisis financiera internacional del año 2008, así como el encarecimiento de Argentina como destino turístico internacional, ocasiona una abrupta disminución de las llegadas internacionales en el último lustro. Esta advertencia en el escenario turístico nacional, constituye la incógnita a develar en el futuro. El comportamiento de estas variables en los próximos años dará cuenta si el crecimiento turístico de Argentina como destino internacional fue consecuencia del desarrollo de una política pública específica o respondió mayormente a meras circunstancias externas.

Finalmente, esta legitimidad económica que fundamenta la inserción del turismo en la agenda gubernamental desde finales del siglo XX, relega a un segundo plano los valores sociales que dieron origen a la inserción del turismo en la agenda gubernamental e incluso se refuncionalizan, con el objetivo de generar riqueza y empleo, contribuyendo a la economía del Estado Nacional. Reducir el turismo a la cuestión económica podría generar nuevas problemáticas a futuro que no deben ser subestimadas. El tratamiento de estas cuestiones conforman complejos objetos de estudio que requieren ser abordadas en el corto plazo.

Bibliografía

- Acuña, Carlos
2011. "Introducción". En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Arcarons Simon, Ramón
2010a. "Órganos de Administración turística". En Izard, Oriol Miralbell (coord) y otros. (2010). *Gestión pública del turismo*. Cap. II, pp. 71-135, Barcelona: UOC.
- 2010b. "Planificación turística de la Administración". En Izard, Oriol Miralbell (coord) y otros. *Gestión pública del turismo*. Cap III, pp. 137-189. Barcelona: UOC.
- Bazúa, Fernando
2006. "Fallas de mercado y fallas de estado en la educación. Consideraciones de política pública". En Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge (Coords.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Cap. IX, pp. 287-318. Buenos Aires: Miño y Dávila
- Cabrero Mendoza, Enrique
2011. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes?". En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. pp. 79-100. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Cámara Argentina de Turismo – CAT.
2008. *La importancia de la Actividad Económica de Turismo y Viajes en Argentina*. CAT
- Capanegra, César
2006. "La política turística en la Argentina en el siglo XX". En Aportes y Transferencias, núm. 10 (1), Argentina.
2011. "La construcción social del turismo como factor de desarrollo, Argentina 1958-2005". En CONDET, XI Jornadas Internacionales y V Simposio Internacional de Investigación-Acción en Turismo, Argentina.
- Decreto N°294
1992. Régimen de reembolso impositivo del Impuesto al Valor Agregado. Buenos Aires
- Decreto N° 357
2002. Administración Pública Nacional. Apruébase el organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría, y los objetivos de las Unidades Organizativas determinadas en dicho organigrama. Buenos Aires
- Decreto N° 1227
2003. Modifícase el Decreto N°357/2003 en la parte correspondiente al apartado VI, referido a la Secretaría de Turismo, y apruébase la estructura organizativa de primer nivel operativo de la misma. Buenos Aires
- Decreto N° 1297
2006. Apruébase la reglamentación de la Ley Nacional e Turismo N° 25.997. Buenos Aires
- Decreto N° 2025
2008. Sustitúyese el artículo 1° de la Ley de Ministerios (t.o. Decreto N° 438/92). Creación del Ministerio de Producción. Buenos Aires
- Decreto N° 1458
2009. Ministerios. Sustitúyese denominación del Ministerio de Industria por Ministerio de Industria y Turismo. Buenos Aires
- Decreto N° 919
2010. Ministerios. Modificación de la Ley de Ministerios. Creación del Ministerio de Turismo. Buenos Aires
- Decreto N°1365
2009. Modifícase el Decreto N° 438/92 y sus modificatorias. Incorpórense Ministerios. Buenos Aires
- Decreto N°1584
2010. Feriados Nacionales. Feriados Nacionales y Días No Laborables. Establécense. Buenos Aires
- Decreto N°1585
2010. Feriados Nacionales. Establécense días feriados con fines turísticos. Buenos Aires
- Enríquez Martínez, Mario, Osorio García, Maribel, Castillo Néchar, Marcelino y Arellano Hernández, Antonio
2012. "Hacia una caracterización de la política turística". En Pasos, 10 (3), España.
- Evans, Peter
2011. "El Estado como problema y como solución". En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Pp. 17-54. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ferrer, Aldo
2010. *El futuro de nuestro pasado. La economía argentina en su segundo centenario*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

- González Reverté, Francesc e Izard, Oriol Marialbell
 2010. "Introducción a la gestión pública del turismo". En Izard, Oriol Miralbell (coord.) y otros. *Gestión pública del turismo*. Cap. I, pp. 19-70. Barcelona: UOC.
- Hall, Michael
 2010. "Politics and tourism – interdependency and implications in understanding change". Butler, R. y Suntikul W. (Eds.). *Tourism and political change*. Pp. 7-18. Oxford: Goodfellow Publishers.
- Higgins-Desbiolles, F.
 2006. "More than an 'industry': The forgotten power of tourism as a social force". En *Tourism Management*, 27, 1192-1208.
- Jacint, Jordana
 2011. "El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?". En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Jefatura de Gabinete de Ministros - JGM
 2006. *El turismo como política de Estado en la República Argentina*. Observatorio de Políticas Públicas, JGM
2011. *Ley Nacional de Turismo. Análisis y Perspectivas*. Observatorio de Políticas Públicas, JGM
2014. *Metas Estratégicas 2014*, JGM
- Ley Nacional N° 14574
 1958. Ley Nacional de Turismo
 Ley Nacional N° 25997
2005. Ley Nacional de Turismo. Nuevo régimen legal.
- Lickorish, Leonard y Jenkins, Carson
 1997. *Una introducción al turismo*. Madrid: Síntesis
- Medellín Torres, Pedro
 2006. "La política y las políticas públicas en regímenes de 'obediencias endebles'. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina". En Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge (Coords.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Cap. IV, pp. 101-144. Buenos Aires: Miño y Dávila
- Ministerio de Turismo de la Nación – MINTUR
 2011. *Argentina. PFETS. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2011. Turismo 2020. MINTUR*
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo
 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En *Redes*, Universidad Nacional de Quilmes, 4 (2), 99-128
- Prats I Català, Joan
 2011. "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista". En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Presidencia de la Nación.
 2003. "Políticas de Estado". En Presidencia de la Nación. [En Línea] <http://www.presidencia.gov.ar/>. Argentina [2 de febrero de 2014]
2003. 25 de mayo. Discurso del señor Presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, ante la honorable Asamblea Legislativa. Argentina
2003. 8 de julio. Palabras del Presidente Néstor Kirchner en la presentación del plan de acciones de la Secretaría de Turismo y Deportes de la Nación. Argentina
2004. 22 de junio. Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el acto de presentación del proyecto de Ley de Turismo. Argentina
2005. 1 de marzo. **Discurso del presidente Néstor C. Kirchner ante la Asamblea Legislativa en la apertura** de las 123° sesiones del Congreso. Argentina
2006. 1 de marzo. Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa. Argentina
2007. 1 de marzo. Palabras del Presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, en el acto de apertura del 125° período ordinario de sesiones del honorable Congreso de la Nación. Argentina
2011. 1 de marzo. Apertura del 129 período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional: Discurso de la presidenta Cristina Fernández. Argentina
2012. 1 de marzo. Discurso de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la apertura del 130° período ordinario de sesiones del Congreso Nacional. Argentina
2013. 1 de marzo. Discurso de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner al inaugurar el 131° período de sesiones ordinarias del Congreso. Argentina
2014. 1 de marzo. Apertura el 132° período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional: palabras de la Presidenta de la Nación. Argentina

Rapoport, Mario

2010. *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Buenos Aires: Booket

Scartascini, Carlos, Spiller, Pablo, Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano

2011a. “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”. En Scartascini, Carlos y otros (eds.). *“El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?”*. Pp.1-31. Mayol: Bogotá, Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo

Schenkel, Erica y Almeida, Fernando

2014. “La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina”. En *Revista Perfiles Latinoamericanos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. (En evaluación)

Scott, Noel

2011. *Tourism Policy: A Strategic Review*. Goodfellow Publishers Limited: Oxford

Secretaría de Turismo de la Nación – SECTUR

2004. *Primera Carta Compromiso con el Ciudadano*. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. Argentina.

2005a. *La Ley Nacional de Turismo 25.997. El comienzo de un cambio*. SECTUR

2005b. *Turismo 2016. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable*. SECTUR

2008. Convenio para la promocionar el turismo interno. Prensa, Sectur. 16 de diciembre de 2008.

2009. *Segunda Carta Compromiso con el Ciudadano*. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. Argentina.

2014a. Convenio entre MINTUR y AEROLÍNEAS ARGENTINAS. Continúa el programa “aerolíneas vacaciones”. Prensa, Sectur. 30 de enero de 2014

2014b. Argentina es tu mundo, date una vuelta. Fue inaugurado el local de promoción turística nacional en la Costa. Prensa, Sectur. 20 de enero de 2014

SEGIB

2001. Acuerdo. Compromiso de Cuzco. En I Reunión Iberoamericana de Ministros de Turismo Cuzco, Perú, 7 de septiembre de 2001

Subirats, Joan

2010. “Políticas públicas e inclusión social. Factores territoriales y gobiernos locales”. En *Instituto de Gobierno y Políticas Públicas/UAB*, 1-29

Notas

- ¹ La investigación contiene avances de la tesis doctoral de la autora que se encuentra en proceso de redacción en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo.
- ² La entonces Secretaría de Turismo de la Nación (2005a) destaca que legitimar a la actividad turística como política de Estado, implica “...considerarla, fundamentalmente, como un eje central de la gestión gubernamental a la cual deben concurrir coordinadamente los distintos actores públicos y privados, orientando hacia su concreción los recursos humanos y económicos necesarios para otorgarles sustento”.
- ³ Ante la falta de estadísticas nacionales que permitan analizar el recorrido de la variable en las últimas décadas, cobra relevancia la aproximación que calcula desde 1993 la CAT, construida en base a la participación de la Actividad Económica de Turismo y Viajes (AETV), partiendo de la información de las Cuentas Nacionales, en el Producto Bruto Interno; como así también aquellos estadísticas aportadas por el Municipio de General Pueyrredón, principal destino del turismo nacional.
- ⁴ Dicha ley había sido modificada en el año 1987, a partir del Decreto N° 1912.
- ⁵ En el Primer Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (2005), participaron cerca de 500 actores, de los cuales el 60% correspondieron al sector público, más de un 30% al sector privado y cerca de un 10% al sector académico (PFETS, 2005).

Recibido: 06/06/2014

Reenviado: 14/10/2014

Aceptado: 03/11/2014

Sometido a evaluación por pares anónimos