

*Documento para su presentación en el V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España) 29, 30 septiembre y 1 octubre 2014.*

## **El turismo en la agenda pública en la pos-crisis argentina del 2001<sup>1</sup>**

Email: erica.schenkel@uns.edu.ar; falmeida@uma.es

**Resumen/abstract:** Desde el enfoque teórico-metodológico del análisis de política pública se pretende analizar la inserción del turismo en la agenda pública en la República Argentina poscrisis del 2001. Por primera vez en el periodo aperturista, el Estado se posiciona como actor clave en la planificación, coordinación y acción en materia turística. Los actores del sistema político seleccionan la actividad turística entre múltiples cuestiones para que forme parte de la agenda gubernamental, en busca de la ansiada reactivación económica. Desde esta perspectiva, se presenta una investigación sobre el proceso de elaboración de la política turística, a partir del análisis de documentos de planificación económica y específicamente de carácter turístico.

**Palabras clave:** Política turística – turismo – agenda pública – crisis del 2001 - Argentina

### **Erica Schenkel**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET (Argentina)

Doctoranda en Ciencias Sociales con mención en las Ciencias Políticas y la Administración Pública en la Universidad Nacional de Cuyo de Mendoza (Argentina). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina – CONICET

---

<sup>1</sup> Dicha investigación contiene avances de la tesis doctoral que se encuentra en proceso de redacción por la autora en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina).

(Argentina). Participa de diferentes proyectos de investigación financiados por la Universidad Nacional del Sur (Argentina).

### **Fernando Almeida**

Universidad Nacional del Sur

Doctor en Geografía por la Universidad de Málaga (España). Afiliación: Departamento de Geografía, Facultad de Turismo, Universidad de Málaga (España).

### **Introducción**

El Estado puede influir en la arena turística indirectamente, a partir de acciones gubernamentales en áreas relacionadas, o directamente, interviniendo en el sector con una política pública específica. Los beneficios crecientes de la actividad desde mediados de siglo XX, ocasionaron que la mayoría de los Estados asumieran una posición activa en el sector, disponiendo de un órgano y de una política específica (Monfort, 2000; Cooper et al., 2007; Scott, 2011).

La *política turística* es la actuación de la acción pública en relación con el turismo. Implica aquello que el gobierno decide hacer o no, en relación concreta con el sector (Hall, 2010). Se hace hincapié en el término “específica” para diferenciar la política turística de otras, que pueden tener un impacto en el turismo, pero no se desarrollan como política turística en sí misma. Para que se constituya una política turística no basta con la intensión de un decisor político, ésta debe integrar un conjunto coherente de decisiones intencionales, tener asociado un presupuesto suficiente y que éste se ejecute, ser impulsada por actores gubernamentales legítimos, presentar objetivos y acciones concretas en un plazo determinado y tener una vocación de intervención global en el turismo (Velasco, 2011).

Desde finales de siglo XX, prima la *perspectiva económica* de la política turística, que alude al indiscutible impacto económico que significa la actividad para los Estados (Sessa, 1976; Aguiló y Vichi, 1996; OMT, 1998; Monfort, 2000; Fayos-Solá, 2004; Velasco, 2004; Díaz Pérez, 2006; Barroso y Flores, 2007; Izard, 2010). El turismo presenta una continua

expansión y diversificación desde sus orígenes, convirtiéndose en uno de los sectores económicos de mayor envergadura del mundo. Jafari (2005) incluso lo destaca hoy día como la principal industria internacional, por encima de la industria del petróleo. Las llegadas de turistas internacionales han pasado de los 25 millones en 1950 hasta los 278 millones en 1980, los 528 millones en 1995, los 1.035 millones en 2012 y se prevén 1.800 millones en 2030 (OMT, 2013).

Pasar la barrera de los 1.000 millones por primera vez en la historia en el año 2012, implicó participar con el 9% del PIB mundial –efecto directo, indirecto e inducido–, con el 6% de las exportaciones, con 1 de cada 11 empleos generados, con 1,3 billones de dólares en exportación, con el 6% del comercio internacional. De estos arribos, Latinoamérica participa con el 8% de las llegadas de turismo internacional y el 6% de los ingresos turísticos (OMT, 2013). Esto implica el 9% del PIB regional, el 8% del empleo generado, el 5% de las exportaciones y el 6% de la inversión en la región (WTTC, 2013)<sup>2</sup>.

En contraste con la primera fase de primacía estatal, en esta última etapa las acciones públicas se llevan a cabo con una fuerte participación privada. Existe un consenso generalizado para que los objetivos de la política turística, no se interpongan en los intereses de la industria. En palabras de Enríquez et al. (2012:422), las funciones del “Estado guardián” constituyen la desaparición del Estado como agente económico a partir de la “...cesión de derechos políticos del Estado al sector privado”. Así, la política turística pasa a priorizar la maximización de los beneficios económicos, conduciendo progresivamente a la pérdida de la participación y distribución social.

Desde esta línea argumental, se analiza la política turística argentina como alternativa económica poscrisis del 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. A partir de entonces, el turismo se inserta en la agenda pública como una de las actividades prioritarias para alcanzar la ansiada reactivación económica. El Estado, por primera vez en este periodo, se posiciona como actor clave en la planificación,

---

<sup>2</sup> El análisis de *World Travel & Tourism Council* (2013) para la subregión de Latino América no incluye los países del Caribe, que constituyen una subregión aparte, y México, que se incorpora a América del Norte.

coordinación y acción en materia turística. La vertiente social del turismo como asunto público de mediados del siglo XX, deja lugar a un enfoque fundamentalmente económico, que encaja con el papel que juega el turismo en Latinoamérica y con la función global que desempeña la actividad en las últimas décadas.

### **Incorporación de una demanda en la agenda pública**

Las políticas públicas constituyen respuestas institucionales a estados sociales considerados problemáticos. Los síntomas de los *problemas sociales* indican el punto de partida de la necesidad de impulsar una determinada política pública (Subirats, 2008). En palabras de Medellín (2006:129), es una “situación detonadora” la que impulsa a las autoridades gubernamentales a actuar, éstas “...ponen en movimiento un conjunto de tensiones y conflictos existentes en la sociedad”.

Los problemas que afectan a la sociedad son dinámicos, se desarrollan en un contexto social, político, económico y tecnológico en permanente transformación, que origina nuevas demandas y modifica la valoraciones sociales de los hechos (Gelambi, 2006). Por lo cual, Oszlak y O'Donnell (1995) destacan que el estudio de políticas se debe abordar en el marco de las cuestiones que las originan, porque brindan información de utilidad para la explicación del objeto de estudio, detectando quién y sobre la base de qué recursos y estrategias se logra instituir la demanda y cómo se difunde esa visión. Los autores definen la “cuestión” como aquella necesidad que determinados grupos o individuos logran problematizar, al creer que se puede y se debe hacer algo al respecto, encontrándose ésta en condiciones de formar parte de la agenda de problemas socialmente vigentes.

El Estado no responde de manera igualitaria a todas las demandas sociales, algunas no llegan a convertirse en *problemas públicos*. Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender al mismo tiempo todas sus necesidades, sólo algunas logran imponerse mientras que otras permanecen bloqueadas (Oszlak y O'Donnell, 1995; Ortega y Ruíz, 2006; Subirats et al., 2008). En este último caso, el problema puede ser negado, considerado de inevitable, relegado al olvido o incluso se puede impartir la represión de aquellos grupos o individuos que intentan imponerlo. Esto puede deberse a porque no están articuladas -por no tener visibilidad, por ser planteados a largo plazo, por la falta de “voz” o

de representación política de los grupos afectados- o porque ninguna intervención pública es viable y tiene el consenso necesario.

Los actores del sistema político seleccionan algunas de las múltiples demandas sociales para que formen parte de la agenda gubernamental y se conviertan así en problemas públicos, determinando qué cuestión se incluyen en la agenda pública y cómo se definen públicamente. La constitución de una demanda como problema público no es automática, requiere de la concurrencia de una serie de condicionantes que responden a un tiempo y a un espacio determinado. Real Dato (2006) destaca que un problema adquirirá la atención pública sólo cuando existan actores interesados en que se desarrolle una intervención pública, el problema sea definido acorde a sus preferencias o sea lo suficientemente grave como para requerir la intervención y haya apoyo dentro del sistema político para su puesta en marcha. Del mismo modo, Ortega y Ruíz (2006) sostienen que la constitución de la agenda se ve influida por factores como la situación de alarma o emergencia acerca de la cuestión, la emotividad o impacto emocional, la magnitud de afectados, el papel de los grupos de interés, de los medios de comunicación y de la cultura y la tradición y el momento político.

En este proceso de selección, ocupan un lugar central los actores, que luchan entre sí para que su demanda ingrese en la agenda gubernamental, configurando un escenario de tensiones y conflictos (Medellín, 2006). En algunas situaciones son actores intermedios – unidades administrativas estatales, partidos políticos- los que inician una cuestión, a causa de sus preferencias, búsqueda de apoyo político o disolución de amenazas al poder que ostentan. Las demandas sociales que llegan a incluirse en la agenda pública no son necesariamente las más graves o urgentes, sino aquellas que suscitan el mayor consenso posible (Subirats, 2008, 2010).

Los problemas públicos no existen en sí, sino que son construcciones artificiales que reflejan diferentes concepciones de la realidad (Gelambí, 2006; Ortega y Ruíz, 2006). Los mismos surgen de una lucha simbólica entre los actores que compiten entre sí por imponer su discurso a partir de sus valores e intereses. En este sentido, Subirats et al. (2008:127) plantean que “...un problema social se identifica y más tarde se ‘tematiza’ o se ‘formatea’ como problema público...”. Las construcciones sociales del problema, se articulan a través

de mediadores, como los medios de comunicación e institutos de encuestas, los grupos de presión, los movimientos sociales y/o los propios partidos políticos, que construyen los consensos necesarios. De este modo, los actores decisivos del sistema político optan por una de estas múltiples definiciones subjetivas, que determinará las causas y posibles soluciones y condicionarán la futura acción pública.

En este punto, es posible determinar el contraste entre las soluciones ideales y los medios disponibles. Como se señala desde un comienzo, un problema social es multicausal e incluye diversas interpretaciones para arribar a su solución. El gestor de la política debe definir el problema a partir de las limitaciones de las que opera, por tanto no podrá responder a las diferentes causas y elementos que confluyen en esa situación problemática. Por lo cual, se debe partir de una definición restringida del problema que, enmarcada en la perspectiva de lo posible, guíe a una situación superadora (Subirats, 2008, 2010).

Desde esta perspectiva, el análisis empírico debe considerar las condiciones generales en las que se articulan los diferentes problemas sociales, “la cuestión” en palabras de Oszlak y O’Donnell. Se debe analizar cómo una situación social conflictiva se define como problema social y, luego, como problema público, destacando los factores individuales y sociales que obstaculizan o promueven su problematización, así como su construcción y reconstrucción hasta lograr tratamiento público. Asimismo, es importante señalar los actores involucrados en el problema y las relaciones causales que estos proponen, destacar aquella relación que se termina imponiendo y describir los recursos y las reglas institucionales implicadas en la etapa, como su contenido sustantivo. En este último caso, es necesario analizar qué influencia tienen los actores participantes y sus intereses en la definición final del problema.

En el caso de América Latina, Medellín (2006) y Cabrero (2011) señalan que la definición de la agenda constituye un proceso principalmente endógeno, que no incluye espacios de participación ciudadana. Si bien pueden existir actores que se diferencien de la posición oficial, tienen poca capacidad de injerencia en el juego político y difícilmente podrán modificar la decisión gubernamental. En la mayoría de los casos, son los especialistas gubernamentales de cada área política quienes perciben y traducen las demandas sociales en problemas públicos.

## **Una contextualización al análisis de la política turística argentina**

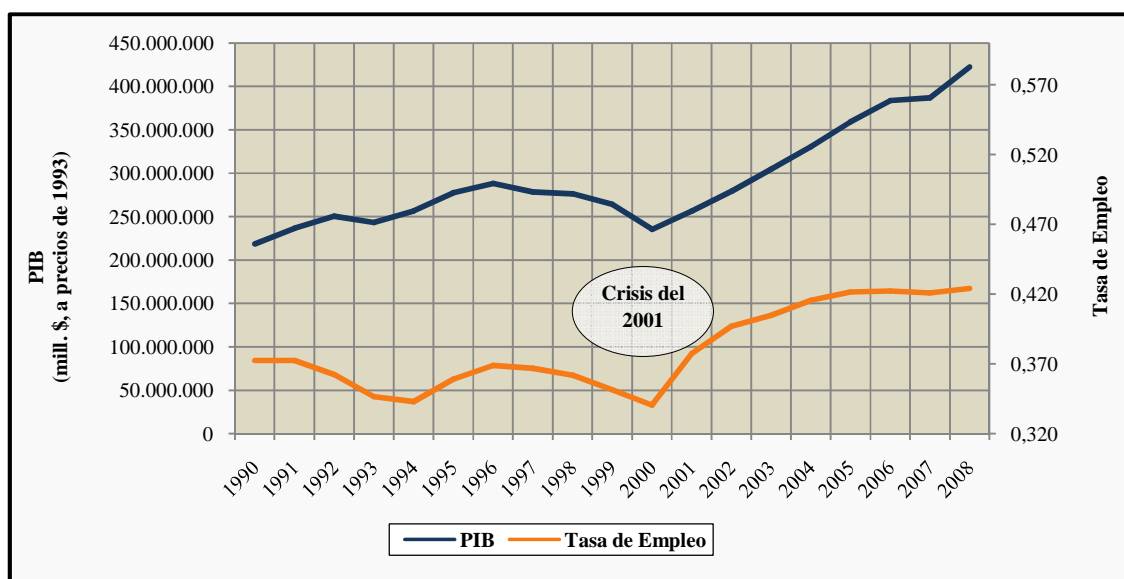
Luego de la crisis hiperinflacionaria, que atravesó al país hasta entrada la década de 1990, se inician una serie de cambios estructurales que significan la inserción definitiva del país al modelo neoliberal, que había iniciado a mediados de los 70, con el último golpe de Estado, denominado “Proceso de Reorganización Nacional”. Se aplica un plan de convertibilidad (1991), que emplea un cambio nominal fijo para el peso argentino en relación al dólar americano, un amplio programa de privatizaciones, la desregulación de algunos sectores claves de la economía, una mayor apertura económica, que otorga grandes facilidades a la importación y la capitalización bancaria del sistema de jubilación. Se aplican las recetas tradicionales de ajuste estructural y liberalización económica patrocinadas tradicionalmente por el Fondo Monetario Internacional. Son medidas ensayadas que varían poco en el recetario que se proporciona a los países que requieren ayuda económica (Stewart, 1995). Este conjunto de políticas económicas, en principio generaron un impulso de la actividad, a partir de la recuperación de la estabilidad macroeconómica y del financiamiento externo, pero no se tradujo en mejoras sociales (FIDE, 2004 y 2007; Ferrer, 2010; Rapoport, 2010).

El PIB crece sostenidamente entre 1990/98, con una leve caída en 1995 por la crisis de Tequila de México, sin embargo la tasa de empleo se mantiene constante e inclusive cae en 1992 hasta el segundo semestre de 2002, a excepción de la corta recuperación de 1996/98 (Gráfico 1). A este período, la *Fundación de Investigaciones para el Desarrollo* - FIDE (2004) lo denomina “crecimiento económico sin empleo”. El PIB per cápita aumenta entre 1990/97 en un 37%, pero empeora en su distribución, al crecer la concentración del ingreso en 1%. Esto queda de manifiesto en la pauperización de sectores de estratos medios y obreros calificados, que pasan a ubicarse debajo de la línea de pobreza. Con respecto al mercado laboral, aumenta el desempleo y el subempleo, debido al despido del personal en el sector público, y disminuye el empleo industrial, por la quiebra de empresas y la reconversión de otras, que reemplazaron mano de obra por tecnología, incrementando la productividad por trabajador.

El sistema de convertibilidad cambiaria fue acumulando crecientes desequilibrios que se profundizaron con la crisis asiática. Desde mediados de 1998, la actividad económica deja

de crecer, hasta finalmente colapsar en el año 2001 (Gráfico 1). La crisis impacta duramente en la sociedad argentina: disminuye el empleo formal, aumenta el desempleo y se alcanzan proporciones sin precedentes de pobreza, indigencia y concentración del ingreso.

**Gráfico 1.** Evolución del PIB y de la Tasa de Empleo



Fuente: Elaboración propia (INDEC)

El cambio de la política económica nacional, por otra de corte más heterodoxa, junto al aumento de los precios internacionales de los productos básicos (*commodities*), inicia una reactivación de la economía argentina a mediados del año 2002. A diferencia de lo que ocurre en la década pasada, éste periodo de crecimiento económico se asocia a un proceso de inclusión social (Ferrer , 2010; Rapoport, 2010). Desde entonces se manifiestan mejoras en los indicadores sociales (INDEC), especialmente en el primer lustro, como el coeficiente de Gini, la pobreza, la indigencia, las tasas de empleo y desempleo y los salarios reales, que generaron un progreso en el nivel de vida de la población y así un importante aumento de la demanda interna. En este periodo de reactivación, la actividad turística ocupa un lugar clave.



## **El turismo en la agenda pública en la pos-crisis del 2001**

En el marco de los procesos de internacionalización y de planificación que sostienen la política turística argentina 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 suspensión de pagos. La política turística se considera un instrumento central del Estado Nacional para la ansiada reactivación económica (Lara, 2008). De este modo, se pone en marcha una activa política en el área, estructurada 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 (Decretos N° 357/02, N° 1227/03).

El Estado, por primera vez en este periodo, se posiciona 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 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). Específicamente en materia turística, se pretenden generar las condiciones competitivas para impulsar la actividad y convertir a la Argentina en un país turístico. La Secretaría de Turismo debe "...desarrollar la Actividad Turística como motor de la Economía", convirtiendo a la Argentina al país turísticamente mejor posicionado de Sudamérica (JGM, 2006b, 297).

A diferencia del primer momento de fuerte intervención estatal en el país, impulsado por el *Primer Peronismo* (1943-1955), que instituye el turismo como política pública a mediados del siglo XX, a partir de fundamentos sociales, asociados al derecho a las vacaciones pagadas de los marginados sectores obreros; este nuevo periodo intervención en el área, parte de una reformulación del turismo como asunto gubernamental, que potencia especialmente sus virtudes económicas. 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. En este aspecto se acerca a la

visión general que se tiene del fenómeno turístico en la mayor parte de Latinoamérica desde finales de siglo XX. El turismo es un sector económico destinado a generar divisas, especialmente para financiar a otros sectores “productivos”, asemejándose más a una industria extractiva como la minería que a un sector de servicios de valor añadido.

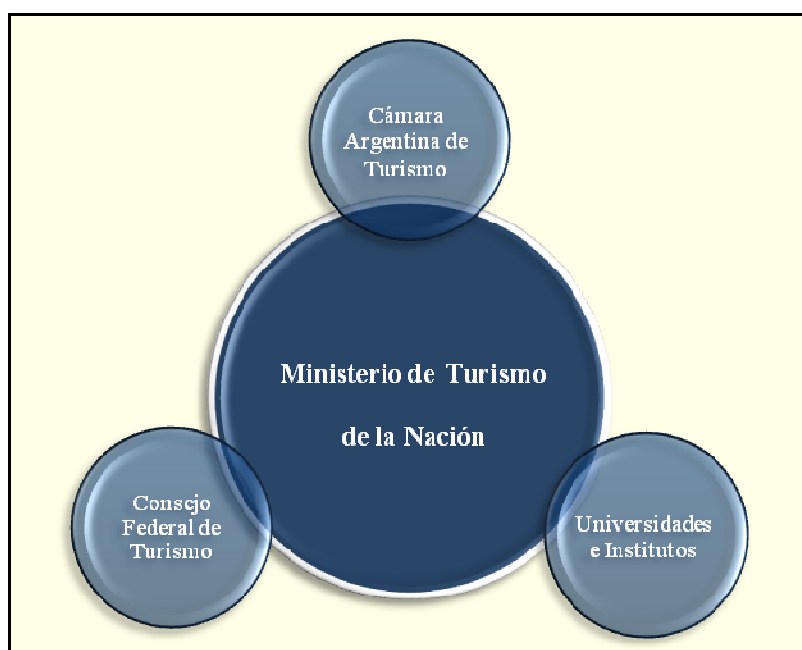
Los objetivos macroeconómicos, que sostienen al turismo en la agenda pública pos crisis del 2001, se estructuran a partir de los lineamientos de la política económica en general, es decir, el equilibrio fiscal, el fortalecimiento del mercado interno, el tipo de cambio competitivo y las bajas tasas de interés, destinadas a favorecer la inversión productiva. La política del turismo debe contribuir al desarrollo de cada uno de estos lineamientos (SECTUR, 2005a; MINTUR, 2011).

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 de la Nación* crece en autoridad y competencias, adscripta a departamentos asociados a la industria y a la producción, hasta que finalmente, por primera vez en la historia, se constituye en un organismo autónomo de máximo rango en la estructura administrativa, como *Ministerio de Turismo de la Nación* (2010) (Decreto 919), convirtiéndose en el decimocuarto ministerio del Estado Nacional.

La sanción de la nueva Ley Nacional de Turismo (N° 25.997/05) y su Decreto Reglamentario (Decreto 1.297/06), constituyen el hecho institucional de mayor relevancia, al reemplazar la antigua Ley 14.57/58. La Ley N° 25.997 instituye la función de *facilitación* que debe asumir el Estado en la gestión nacional del turismo, promoviendo la cooperación con los distintos organismos públicos y privados relacionados directa e indirectamente con la actividad, como la *Cámara Argentina de Turismo*, que reúne a los principales actores privados, el *Consejo Federal de Turismo*, que agrupa a las autoridades específicas de las diferentes provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y universidades e institutos de enseñanza específica, que representan al sector académico (Figura 1). Del mismo modo, crea una serie de organismos destinados a coordinar con los niveles gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado, la gestión nacional del turismo.

Esta participación en la gestión turística nacional, se estructura a partir del *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable* (Sectur, 2005b), de carácter descentralizado y federal, en principio con un horizonte de planeamiento al año 2016, con su actualización (PETS, 2011), al año 2020. El mismo se organiza en talleres regionales, de los cuales participan actores públicos de los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y el sector académico, para consensuar los ejes rectores en materia turística nacional a largo plazo.

**Figura 1.** Actores participantes en la gestión turística



Fuente: Elaboración propia (Ley N°25997/05)

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.

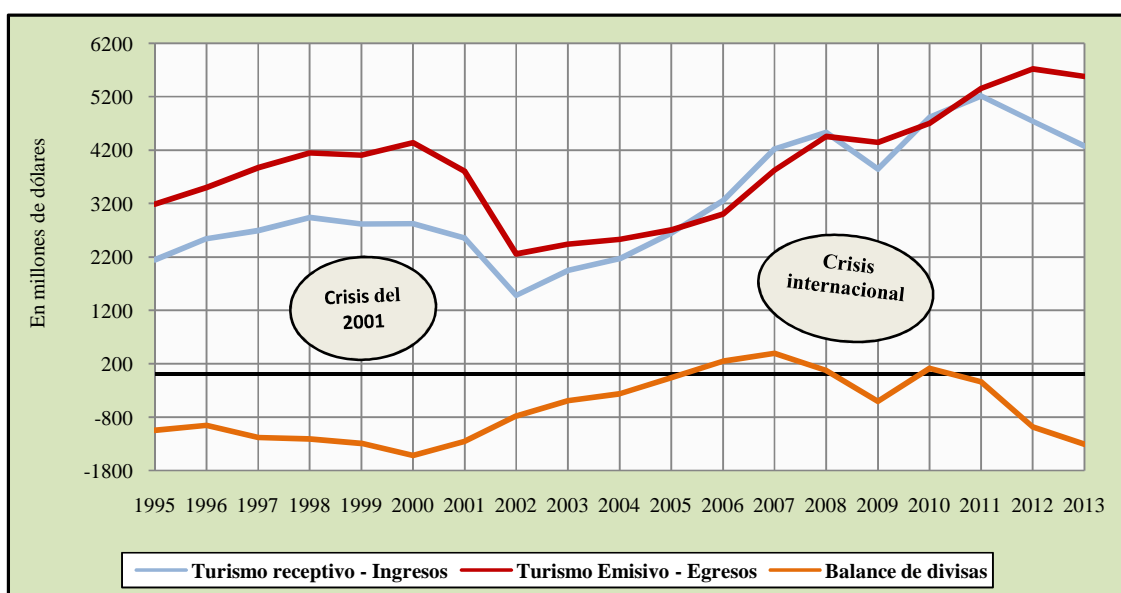
En este contexto, la marcada devaluación del Peso en el año 2002 (Ley N° 25.561), junto a las intensas acciones en el área que promueve la Administración Nacional, impulsan una transformación de los patrones turísticos tradicionales, a partir de un destacado aumento del turismo internacional e interno. Argentina alcanza el primer puesto en llegadas internacionales de América del Sur en el periodo 2010-2011 (OMT) y Buenos Aires se consolida desde el año 2004 como la principal ciudad organizadora de congresos de América (ICCA).

El país como destino internacional presenta un crecimiento constante, que llega en 2011 a un aumento de más del 100% en arribos y un 90% en ingresos de divisas, en relación a 2002, al alcanzar los 5.704.648 visitantes internacionales y u\$d 5.212.000 en ingresos de divisas (Gráfico 2 y 5). Estos arribos provienen mayoritariamente de los países vecinos, de los cuales Brasil y Chile concentran cerca del 50% de las llegadas. El turismo emisor en tanto, crece en salidas un 47% y en egreso de divisas más de un 130%. Los principales destinos son Uruguay, Chile, Brasil y Paraguay, que reúnen el 75% del total de salidas internacionales de los argentinos (Gráfico 2).

El crecimiento del turismo receptivo por encima del emisor en la primera etapa del periodo, ocasiona un progresivo equilibrio en la balanza turística de divisas, que logra incluso alcanzar un histórico saldo positivo en el periodo 2006-2010, con una leve caída en el año 2009. La crisis financiera internacional, así como el encarecimiento de Argentina como destino turístico internacional, a partir de la devaluación de monedas vecinas, como el Real brasileño y el Peso chileno, y la propia inflación del país, ocasiona una abrupta disminución de las llegadas internacionales, mientras que el turismo emisor reafirma la tendencia de crecimiento (Gráfico 2).

Esto provoca el retorno a la deficitaria balanza de divisas en el último lustro, la actividad turística no sólo deja de contribuir con superávit a la balanza de pagos, sino que acrecienta su saldo deficitario. Esta última cuestión pasa a ser la principal preocupación del Gobierno Nacional en materia turística a atender en el corto plazo (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2014).

**Gráfico 2.** Evolución del ingreso y salida de divisas y la balanza turística



Fuente: Elaboración propia (MINTUR, 2013)

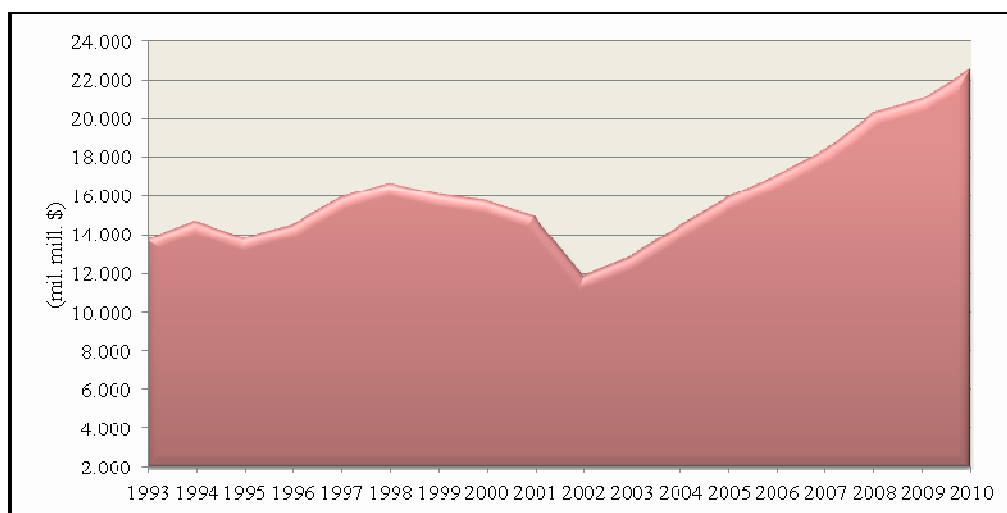
En este marco, el Estado Nacional impulsa diferentes medidas en el año 2012 y 2013, entre las cuales se destaca el gravamen a las compras de bienes y prestaciones y locaciones de servicios con tarjetas de crédito o compra en el exterior, que pueden ser deducido de los pagos en concepto de impuestos a las ganancias o a los bienes personales. Los gravámenes fueron del 15% primero (AFIP, N° 3.378/2012); luego, del 20% y se adicionan las operaciones de adquisición de servicios en el exterior contratados en el país a través de agencias de viajes y turismo, así como las diferentes operaciones de adquisición de servicios de transporte de pasajeros con destino fuera del país (AFIP, N°. 3.450/13); y finalmente del 35%, incluyéndose las operaciones de adquisición de moneda extranjera para gastos de turismo y viajes (AFIP, N° 3.550/13). En esta línea también se debe incluir la devaluación de la moneda de comienzos del año 2014, que implica una variación interanual del tipo de cambio de aproximadamente un 65%.

En cuanto al turismo interno, también se promueven diversas iniciativas destinadas a reimpulsar su crecimiento en la pos-crisis del 2001, a partir del cual no sólo se pretende contribuir al aumento de la actividad turística, y con éste la generación de divisas y empleo, también se busca reducir la alta estacionalidad de los destinos nacionales. La falta de datos estadísticos acerca de la evolución de la cantidad anual de residentes que practican turismo,

dificulta el análisis. Ante esta situación, es interesante la propuesta que establece la Cámara Argentina de Turismo – CAT (2008), para determinar la evolución del turismo doméstico. La CAT presenta una estimación de la evolución del turismo doméstico total desde 1993. La institución calcula la participación de la Actividad Económica de Turismo y Viajes (AETV), partiendo de la información de las Cuentas Nacionales, en el Producto Bruto Interno. A partir de ésta, restando posteriormente los valores correspondientes al turismo receptivo, presenta una serie de turismo doméstico anual desde 1993.

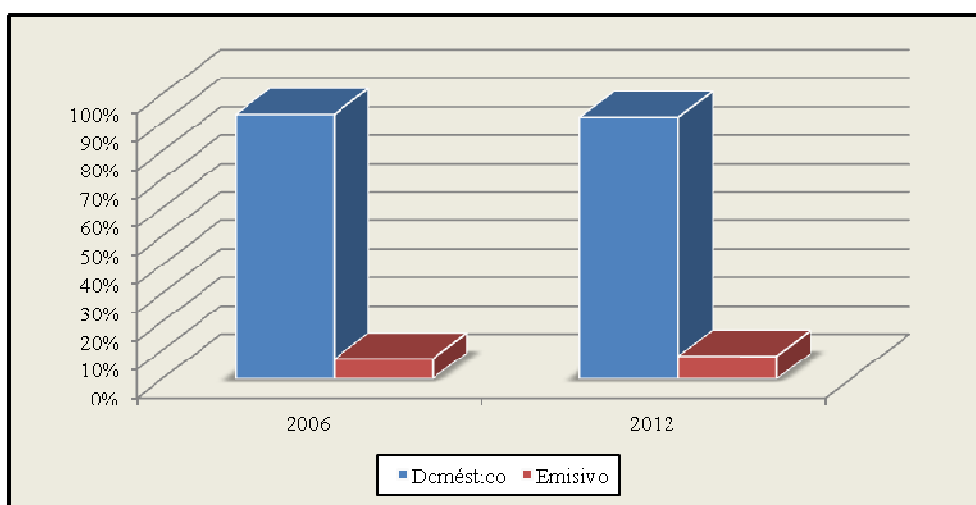
Las prácticas turísticas de los residentes argentinos en la última década han tenido un marcado aumento, aunque en menor medida que el turismo internacional, presentando un crecimiento acumulado de más del 50% desde el año 2002 (CAT). En este sentido, los informes de la Cámara Argentina de Turismo, muestran un crecimiento ininterrumpido de este tipo de prácticas desde entonces, que llega incluso a sobrepasar los periodos de máximo consumo turístico nacional en la década pasada (Gráfico 3).

**Gráfico 3.** Evolución de los ingresos del turismo nacional (a precios constantes)



Fuente: Elaboración propia (CAT)

**Gráfico 4. Destino turístico de los residentes argentinos**

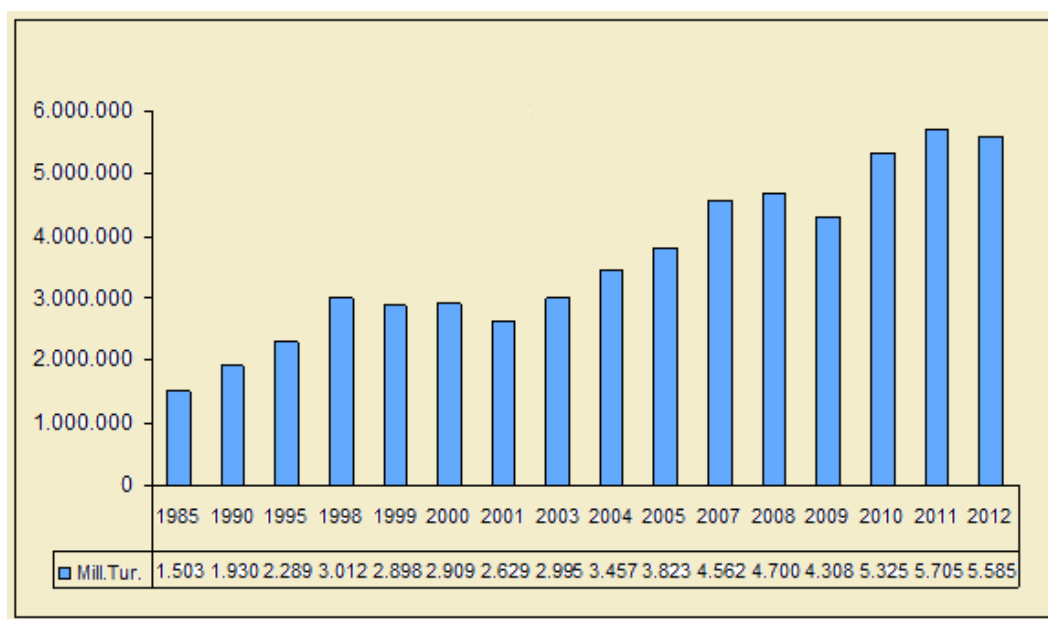


Fuente: Elaboración propia (CAT)

Estos datos se ratifican con la información que provee la *Encuesta de Viajes y Turismo en Hogares*, que desarrollan el MINTUR y el INDEC, desde el año 2007. En este sentido, se observa un crecimiento sostenido de la cantidad de residentes argentinos que realizan al menos un viaje turístico anual, con un leve descenso en el año 2012: 35,1% (2006), 43,5% (2010), 43,6% (2011), 43,1 (2012). Asimismo, se vislumbra una estabilidad en cuanto al destino de los viajes: el 93% y el 7% en 2006 y el 92% y el 8% en 2012, según sean viajes domésticos o exteriores, respectivamente (Gráfico 4).

Este crecimiento en el turismo internacional y nacional queda de manifiesto en la importante participación que adquiere el turismo en la economía nacional (Gráfico 5). La actividad turística medida a precios constantes para el año 2010, pasa a contribuir con el 7,29% del PIB nacional, ocupando el sexto lugar entre los sectores nacionales, situándose por encima de la Construcción, la Intermediación Financiera, los Servicios Comunitarios, Sociales y Personales, la Agricultura y Ganadería y la Administración Pública; con el 7,27% del empleo total; con el 6,9% de las exportaciones totales, 42,6% de las exportaciones de servicios y 8,3%, constituyendo el cuarto sector exportador de importancia nacional, detrás de los complejos aceitero, automotriz y petrolero; con el 9,4% de las importaciones totales, 45,3% de servicios y 11,8% de bienes; y el 6,59% de los recursos fiscales (CAT, 2008).

**Gráfico 5.** Llegadas de turistas internacionales a Argentina



Fuente: Elaboración propia (OMT)

### **Reflexiones finales**

La crisis del 2001 se convierte paradójicamente en una oportunidad para el sector. El Estado Nacional se repositiona como actor clave en la gestión turística para la ansiada reactivación económica, seleccionando al turismo entre múltiples cuestiones, para que forme parte de la agenda pública, asignando actores, recursos y normas reglamentarias específicas. El Gobierno Nacional pone en marcha una activa política en el área, estructurada 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.

Partiendo de los elementos constitutivos que plantea Velasco (2011), como pocas veces en la historia nacional, se constituye una política pública específica, que integra un conjunto coherente de decisiones intencionales, enmarcadas principalmente en la política económica,



asociadas al equilibrio fiscal, el fortalecimiento del mercado interno, el tipo de cambio competitivo y las bajas tasas de interés, destinadas a favorecer la inversión productiva, y secundariamente, en la política social, relacionadas a la inclusión social y el desarrollo de áreas periféricas; tiene asociado un presupuesto anual suficiente, principalmente destinado a la promoción del turismo receptivo a partir del *Instituto Nacional de Promoción Turística* (INPROTUR), que recibe la mayoría de los recursos públicos asignados al área, con destino específico; es impulsada por actores gubernamentales legítimos, estructurados en cuatro áreas administrativas: Desarrollo Turístico, Promoción Turística Nacional, Calidad Turística y Coordinación; presenta objetivos y acciones concretas, que se formulan de manera participativa en el *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable*, a partir de actores gubernamentales de los diferentes niveles gubernamentales, actores privados y académicos; y tiene una vocación de intervención global en el área, que si bien prioriza el impulso del turismo internacional, incluye la promoción y desarrollo de la actividad turística en toda sus expresiones, la capacitación, la prestación de servicios turísticos y la regulación, control, supervisión y fiscalización.

A diferencia del primer momento de fuerte intervención estatal en el país, impulsado por el *Primer Peronismo* (1943-1955), que instituye al turismo como problema público a mediados del siglo XX, a partir de fundamentos sociales, este nuevo periodo intervención en el área, parte de una reformulación del turismo como asunto gubernamental, que potencia especialmente sus virtudes económicas e instituye la función de facilitación que debe asumir el Estado Nacional, que alejada de la centralidad, promueve la participación de los diferentes niveles gubernamentales, de los actores privados más representativos del sector y actores universitarios del área académica, en la gestión nacional de la política turística.

En este marco, Argentina presenta un fuerte crecimiento turístico, alcanzando incluso el primer puesto en llegadas internacionales de América del Sur en el periodo 2010-2011 (OMT). La crisis financiera internacional, así como el encarecimiento de Argentina como destino turístico internacional, ocasiona una abrupta disminución de las llegadas internacionales en los últimos años. Esto provoca el retorno a la deficitaria balanza de divisas, la actividad turística no sólo deja de contribuir con superávit a la balanza de pagos, sino que acrecienta su saldo deficitario.

Esta advertencia en el escenario turístico nacional, constituye la incógnita a develar en el futuro. El comportamiento de estas variables en los próximos años, darán cuenta si el crecimiento turístico de Argentina como destino internacional de esta década fue consecuencia del desarrollo de una política pública específica o respondió mayormente a meras circunstancias externas. Este es el enorme desafío que tendrá por delante la Administración Nacional de Turismo en el corto plazo.

### **Referencias bibliográficas**

Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP. 2012. Resolución General AFIP N°3378/13. Argentina.

Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP. 2013. Resolución General AFIP N°3450/13. Argentina.

Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP. 2013. Resolución General AFIP N°3550/13. Argentina.

Aguiló, Eugeni y Vich i Martorell, Gabriel. 1996. La investigación en el ámbito de la política turística. Instituto de Estudios Turísticos: Estudios Turísticos, n°129, pp.23-35

Barroso González, María y Flores Ruiz, David. 2007. “La política turística como parte de la política económica”. En: *Revista de Análisis Turístico*. Asociación española de expertos científicos en turismo (AECIT), 4, 4-21.

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*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 79-100

Cámara Argentina de Turismo – CAT. 2008. *La importancia de la Actividad Económica de Turismo y Viajes en Argentina*. CAT

Cooper, Chris, Fletcher, John, Fyall, Alan, Gilbert, David y Wanhill, Stephen. 2007. *El turismo. Teoría y Práctica*. Madrid: Síntesis.

Decreto N° 1227. 2003. Modifícase el Decreto N°357/2003 en la parte correspondiente al apartado VI, referido a la Secretaria 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° 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° 919. 2010. Ministerios. Modificación de la Ley de Ministerios. Creación del Ministerio de Turismo. Buenos Aires

Díaz Pérez, Flora (Coord.). 2006. Política turística. La competitividad y sostenibilidad de los destinos. Valencia: Tirant lo Blanch

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.

Fayos-Solá, Eduardo. 2004. Política turística en la era de la globalización. En: Colección Mediterráneo Económico. Las nuevas formas del turismo, n°5. Cajamar: Caja Rural Intermediterránea, 5, 215-232.

Ferrer, Aldo. 2010. *El futuro de nuestro pasado. La economía argentina en su segundo centenario*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Fundación de Investigaciones para el Desarrollo - FIDE. 2004. Coyuntura y desarrollo. N° 295.

Fundación de Investigaciones para el Desarrollo - FIDE. 2007. Coyuntura y desarrollo. N° 313.

Gelambí Torrel, Mónica. 2006. “La terminación de políticas públicas”. Cap. IX, 197-220. En: Pérez Sánchez, Margarita (ed.). (2006). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Universidad de Granada

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.

Izard, Oriol Miralbell (coord) y otros. 2010. *Gestión pública del turismo*. Barcelona: UOC

Jafari, Jafar. (2005). El turismo como disciplina científica. *Política y Sociedad*. Universidad Complutense de Madrid, 42 (1): 39-56

Jefatura de Gabinete de Ministros – JGM. 2006. *El turismo como política de Estado en la República Argentina*. Observatorio de Políticas Públicas, JGM

Jefatura de Gabinete de Ministros – JGM. 2014. *Metas Estratégicas 2014*, JGM

Lara, Alejandro (Comp). 2008. *Cien años de Turismo Argentino*. Buenos Aires: Proia.

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". Cap. IV, pp. 101-144. En: Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge (Coords.).

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

Monfort Mir, Vicente. (2000). "La política turística: una aproximación". En: *Cuadernos de turismo*. 6, 7-27.

Organización Mundial Turismo (OMT). 1998. *Introducción al turismo*. Madrid: OMT.

Organización Mundial Turismo (OMT). 2013. *Panorama OMT del turismo internacional*. Edición 2013

Ortega Pérez, Nieves y Ruíz Seisdedos, Susana. 2006. "Definición de problemas y diseño de la agenda", pp. 111-131.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. 1995. Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, Universidad Nacional de Quilmes, 4 (2), 99-128

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]

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

Real Dato, José. (2006). Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas. En: Pérez Sánchez, Margarita (ed.). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Universidad de Granada, pp. 77-107

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

Secretaría de Turismo de la Nación – SECTUR. 2005a. *La Ley Nacional de Turismo 25.997. El comienzo de un cambio*. SECTUR

Secretaría de Turismo de la Nación – SECTUR. 2005b. *Turismo 2016. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable*. SECTUR.

Sessa, Alberto. 1976. The Tourism Policy. *Annals of Tourism Research* 5: 234-247

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis de políticas públicas y gestión pública*. Barcelona: Ariel

Subirats, Joan. (2010). Políticas públicas e inclusión social. Factores territoriales y gobiernos locales. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas/UAB, 1-29

Stewart, Frances (1995). *Adjustment and Poverty: Options and Choices*. London: Routledge

Velasco González, María (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. En: *Cuadernos de Turismo*, 27 953-969

Velasco González, María. (2004). *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2003)*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

World Travel & Tourism Council – WTTC. 2013. *Travel & Tourism ECONOMIC IMPACT 2013 LATIN AMERICA*. World Travel & Tourism Council