



El turismo en la Argentina desde 2005

Una
mirada
desde la

Ley Nacional de Turismo



El turismo en la Argentina desde 2005

Una mirada desde la
Ley Nacional de Turismo

Compiladores
Enrique Amadasi y José Luis López Ibáñez

Editorial Universidad Siglo 21

UNIVERSIDAD
SIGLO 21

Título: El turismo en la Argentina desde 2005 : una mirada desde la Ley Nacional de Turismo
Compilación: Enrique Amadasi ; José Luis López Ibáñez ; Prólogo de Silvia Patricia Ramallo

El turismo en la Argentina desde 2005 : una mirada desde la Ley Nacional de Turismo / Enrique Amadasi ... [et al.] ; Compilación de Enrique Amadasi ; José Luis López Ibáñez ; Prólogo de Silvia Patricia Ramallo. - 1a ed. - Córdoba : Universidad Siglo 21, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-21008-9-6

1. Turismo. 2. Argentina. 3. Turismo Nacional. I. Amadasi, Enrique II. Amadasi, Enrique, comp. III. López Ibáñez, José Luis, comp. IV. Ramallo, Silvia Patricia, prolog.
CDD 918.2

© De todas las ediciones, Universidad Empresarial Siglo 21
© 2021 Universidad Empresarial Siglo 21

1º Edición.

ISBN 978-987-21008-9-6

Ninguna parte del presente contenido, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o por fotocopia, sin autorización previa.

Índice

| | |
|---|-----|
| Prólogo | 03 |
| por Silvia P. Ramallo | |
| Introducción | 05 |
| por Enrique Amadasi | |
| Capítulo 18 | 32 |
| Importancia del transporte carretero en el desarrollo del turismo en Argentina. por Noemí Wallingre | |
| Capítulo 19 | 55 |
| Aportes y reflexiones de la Ley 25.997 en destinos turísticos costeros. El caso de Villa Gesell desde 2005. por Graciela Benseny | |
| Capítulo 20 | 76 |
| La influencia de la Ley Nacional 25.997 en las políticas municipales de promoción a la calidad turística: el caso del partido de La Costa, provincia de Buenos Aires. por Mauro Beltrami | |
| Capítulo 21 | 100 |
| La conservación y el turismo en áreas protegidas de Río Negro desde 2005: una mirada a partir de la Ley Nacional de Turismo. por Laila Vejsbjerg | |
| Capítulo 22 | 115 |
| Financiamiento de la política turística nacional en Argentina. Evolución y perspectivas a 15 años de la LNT. por Natalia Porto y Carolina Inés García | |
| Capítulo 23 | 133 |
| Posturismo en localidades de montaña del norte de la Patagonia argentina: la producción de territorios segregados y desconflictivizados. por Adriana M. Otero | |
| Capítulo 24 | 152 |
| Quince años de turismo en Mendoza (2005-2020). por Diego Navarro-Drazich | |
| Capítulo 25 | 181 |
| Las estadísticas turísticas en Argentina desde 2005. Una mirada desde la LNT. por Juan Pablo Falcón | |
| Capítulo 26 | 214 |
| La cuestión del patrimonio a partir de la LNT: ¿Equidad o brecha patrimonial? por Andrés Pinassi | |
| Los autores | 248 |



Prólogo

“El turismo en Argentina desde el 2005, una mirada desde la Ley Nacional de Turismo” – Volumen 3.

En primer lugar, felicitar a los autores por llegar a este tercer volumen, por la valentía, la perseverancia, la paciencia y el trabajo duro de recopilación, relacionamiento y validación de todo el contenido provisto por los diferentes escritores/as.

Es un honor acompañar desde nuestra Universidad la generación de conocimiento en Turismo, la posibilidad de visibilizar las prácticas que al amparo de la LNT se van llevando a cabo en cada territorio.

Como bien lo expresaron los autores en las anteriores ediciones, sería lo más adecuado poder realizar una revisión empírica del marco legal existente, tarea que no vemos muy reiteradamente.

La LNT y todo lo que se desprendió de ella, puso en palabras el “deber ser” de una actividad que representa un pilar fundamental del desarrollo social y económico de nuestro país; reduciendo la deuda enorme de actualización del marco legal relacionado a la actividad turística, que tiene nuestro territorio nacional.

Ese “deber ser”, a la luz de esta publicación, nos demuestra no sólo el QUÉ establecido por la LNT sino el CÓMO, claramente explicado en los textos de cada autor/a.

Los textos de este volumen son variados y representativos de realidades territoriales diversas. Comenzar desde el análisis de transporte carretero, el que ha permitido en un país tan grande y tan carente de conexiones, conectar y acercar, dando luz a las potencialidades y carencias que el mismo posee, de allí pasar por el análisis de la gestión turística en destinos costeros, (con las ordenanzas desprendidas de la LNT, que rigen el plan de manejo integrado del destino Villa Gesell); sumando la mirada sobre la calidad y competitividad, pilares fundamentales de la nueva LNT y de las Leyes provinciales relacionadas a ella (con el ejemplo concreto del Partido de la Costa), nos va dando un panorama de la aplicabilidad de esta Ley. La



inclusión de las áreas protegidas al desarrollo turístico de Río Negro, a la luz de la LNT y la inclusión del análisis del PFETS 2025 (Plan federal de turismo sustentable), instrumento del que tuve el honor de participar en su actualización 2011, se le suma una mirada casi desconocida sobre las fuentes de financiamiento de las políticas públicas comparándola con otras latitudes. También vemos con asombro en otra lectura la “disolución de las fronteras e hibridaciones espaciales” en el quiebre de la dicotomía “ciudad-naturaleza”, ubicándonos en el norte de la Patagonia Argentina. Poder analizar de forma integral 15 años de gestión turística en un destino del nivel de desarrollo de Mendoza, logrando para dicho análisis la mirada de todos los actores involucrados y comparando la efectividad de los planes provinciales que se desprendieron de la LNT es un gran logro. Otro acierto de esta publicación surge al intentar analizar si los datos estadísticos en los últimos quince años, han sido realmente una herramienta de evaluación para las políticas sectoriales, demostrando la importancia de los mismos para la toma de decisiones. Cerrar con la mirada del patrimonio turístico desde el interrogante “Equidad o brecha patrimonial” nos lleva a analizar como la LNT aborda el tema de la protección del patrimonio cultural y que aspectos son más valorados para dicha protección, los cuales pueden ser interpretados como una oportunidad o una debilidad.

Definitivamente poder leer cada una de las lecturas planteadas, nos enriquece la mirada inclusiva e integral que la actividad turística demanda a cada uno de los actores involucrados directa e indirectamente en su desarrollo (los cuales quedaron al descubierto en el período pandémico) reconociendo la fragilidad de su devenir ante la carencia de tan importante actividad.

Felicito nuevamente este tercer volumen que se suma y complementa lo ya expuesto en las anteriores publicaciones. A disfrutarlo a pleno.

Mgter. Silvia P. Ramallo

Directora de las carreras:

Licenciatura en gestión turística

Licenciatura en administración hotelera

Tecnicatura en gestión de recursos turísticos

Introducción

Enrique Amadasi

En marzo 2019, de conversaciones con el colega de la Academia Argentina del Turismo José Luis López Ibáñez nace la idea de armar un proyecto de investigación, en vísperas de cumplirse 15 años de la Ley Nacional de Turismo (LNT), entonces bienvenida por todos los sectores de la actividad. La inquietud era documentar sus efectos -con todas sus luces y sombras- sobre algunos destinos emblemáticos de la Argentina y también sobre temas transversales mencionados en dicha normativa.

Como decíamos en nuestra introducción al volumen 1, los temas y destinos seleccionados debían corresponderse con autores que pudieran tener producción escrita en los tiempos previstos -un año-. Para ello se configuró un plantel diverso y de todo el país, algunos colegas de la AAT y otros tantos ajenos a ella.

Sobre destinos, los autores invitados fueron Bernarda Barbini, Rodolfo Bertoncello, Angel S. Castaño, Silvia Cerchiara, Ana Cornejo Remy, Carlos Gutiérrez, Marie Jensen, Osvaldo Lombardi, Aylen Mereta, Eduardo Pantano, Ingrid Pedersen, Silvina Ripke, Liliana Sângari, Isabel Sendon, Alicia Tagliorette, Lucía Tamagni, Víctor Torres, Claudia Troncoso y Marisol Vereda. Hubo unos pocos que declinaron la invitación.

En el tiempo previsto -durante 2020- y en los comienzos de la pandemia se pudo armar un primer volumen que incluía nueve capítulos sobre los siguientes destinos: Bariloche (E. Pantano), Ciudad de Buenos Aires (E. Amadasi y C. Gutiérrez), Iguazú (I.A. Pedersen, J.R. Posdeley y G.M. Voertler), Mar del Plata (B. Barbini y M. Cacciutto), Pinamar (A.S. Castaño y E. Amadasi), Puerto Madryn (A. Tagliorette y M.A. Sacks), Quebrada de Humahuaca (C.A. Troncoso), Salta (L. Sângari) y Ushuaia (M. Vereda, M. Jensen, F. Paredes y M.V. Gómez Abregu). El vol. 1 fue publicado durante 2020, en versión impresa y digital.

Al mismo tiempo se fue armando un segundo volumen, esta vez dedicado a los temas transversales. Dada la cantidad y diversidad de temas transversales a tratar, los autores invitados fueron Jordi Busquets, Gonzalo

Casanova Ferro, Analía Castro, Fernando Dozo, Alicia Gemelli, Roxana Goldstein, Sergio González, José Luis López Ibáñez, Patricia Molina, Elisa Pastoriza, Iván Ravlic, Erica Schenkel, Pablo Singerman y Mariela Wagner. Hubo unos pocos que declinaron la invitación.

Este segundo volumen estuvo listo en plena pandemia, pero su publicación en versión digital fue posible al año siguiente -2021- y gracias al apoyo de CONDET y de la Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue. El vol. 2 está integrado por ocho capítulos que abordan algunos de los temas transversales: competitividad en la actividad hotelera (J. Busquets y S. González), protección al turista (G. Casanova Ferro), turismo y medio ambiente (A. Gemelli), antecedentes de la LNT (J.L. López Ibáñez), turismo social (E. Pastoriza y E. Schenkel), accesibilidad en turismo (I. Ravlic y A.C. Rucci), promoción turística en el exterior (E. Schenkel) y calidad turística (M. Wagner).

Una vez consolidados estos dos productos, varios son los motivos que nos alentaron a continuar con nuevos autores. Uno primero es la cantidad de destinos y temas transversales pendientes de ser abordados y también necesarios para una visión más integral de lo ocurrido -con sus luces y sombras- durante el periodo bajo análisis -los primeros quince años de la LNT-. Otro fue la buena acogida, que fue acompañada por una esmerada difusión, del material hasta entonces publicado.

Como decíamos en nuestra introducción al vol. 1, a partir de numerosas consultas que hicimos a nuestros autores de la primera etapa, se invitó para la segunda etapa a Mercedes Alegre (Esteros del Iberá), Santiago Aramburu (proyectos legislativos de reforma de la LNT), Carlos Bassan (concientización turística), Mónica Beber (accesibilidad a los servicios turísticos en Entre Ríos), Mauro Beltrami (Partido de La Costa), Graciela Benseny (Villa Gesell), Rodolfo Bertoncetto (turismo de naturaleza), Mónica Botti (Córdoba), Perla Bruno, Héctor Castro (San Juan), Uriel Charne (reconocimientos de la UNESCO y el turismo), Juan Pablo Falcon (estadísticas turísticas), Rodrigo González (destinos emergentes), Eduardo Haene (observación de aves), Cristina Iglesias (gestión del desarrollo turístico sostenible), Federico Lanati (Tucumán), Albina Lara (planes de manejo en las APN), Nahuel Malaspina (LNT y federalismo), Cristina Morales (PROFODE y desarrollo local), Diego Navarro (Mendoza), Adriana Otero (posturismo en localidades de montaña), Graciela Paladea (Termas de Río Hondo), Melina Piglia (Mar del Plata), Natalia Porto (financiamiento de la política turística), Rodolfo Raffo (Merlo), Lucas Ramírez (Tandil), Beatriz Rivero (política turística), Cecilia Rodríguez (Monte Hermoso), Cecilia Torrejon, Teresita Van Strate (turismo de salud y bienestar), Laila

Vejsbjerg (Áreas Protegidas en Río Negro), Ricardo Viola (Tucumán) y Noemí Wallingre (transporte carretero).

De este amplio elenco de autores invitados se recibieron aportes en condiciones de ser publicados en futuros volúmenes por parte de C. Bassan, M. Beltrami, G. Benseny, J.P. Falcon, E. Haene, A. Lara, C. Morales, D. Navarro, A. Otero, N. Porto, C. Rodríguez, L. Vejsbjerg y N. Wallingre.

Comprobado una vez más el entusiasmo y la calidad de la producción escrita de varios de estos autores de la tercera etapa, se completó el plantel de autores con la invitación a escribir enviada a Valeria Capristo (Tandil), Daniela Castellucci (Mar del Plata), Noelia Castro (Tigre), Silvia Cerchiara (gastronomía en Mar del Plata), Luis Francisco Costamagna (LNT y leyes provinciales de turismo), Liliana Dieckow (LNT e incentivos a las inversiones privadas en turismo), Gustavo Fernández Capiet (San Martín de los Andes), Gabriel Fidel (enoturismo), Mariana Giachino (Bariloche), Fernando Gorbarán (turismo de reuniones), Ariel Kremar (municipios y gestión del turismo en Misiones), Martín Molteni (turismo gastronómico), Mariano Ovejero (turismo y cultura), Juan Carlos Pacheco (competitividad en las agencias de viajes), Andrés Pinassi (patrimonio turístico), Carlos Sánchez (formación en turismo en Salta), Laura Santiago (El Calafate), Adrián Stur (calidad del alojamiento turístico en Entre Ríos), Alejandra Soldavini (gastronomía en Mar del Plata), Claudia Tabares (Esquel), Daniela Thiel Ellul, María Lorena Villamayor (formación y capacitación en turismo) y Lila Voeffrey (gestión del capital humano en Iguazú), y que permitió configurar una cuarta etapa de este proyecto colectivo de investigación sobre la historia turística reciente.

Debemos mencionar que esta cuarta etapa fue posible gracias al inestimable apoyo de Jordi Busquets, también colega de la AAT, quien se sumó desinteresadamente desde entonces al equipo editor. Su experiencia, visión y red de contactos dio un nuevo impulso al proyecto editorial, en tiempos donde la pandemia asolaba al conjunto de la actividad turística y a todo lo a ella relacionado.

De este nuevo elenco de autores invitados se recibieron aportes en condiciones de ser publicados por parte de D. Castellucci, N. Castro, S. Cerchiara y A. Soldavini, M. Giachino, A. Kremar, M. Molteni, M. Ovejero, J.C. Pacheco, A. Pinassi, L. Santiago y C. Tabares. El primero que estuvo disponible en tiempo y forma fue el de A. Pinassi y por eso se lo incluyó en este vol. 3.

Con toda esta reseña de la trastienda de nuestro proyecto, demos ahora la voz a nuestros autores. Para este tercer volumen hemos seleccionado

nueve capítulos, tanto sobre destinos seleccionados como sobre temas transversales. Esta tercera experiencia está rodeada de todo nuestro agradecimiento a nuestros colegas autores por su compromiso, esfuerzo, paciencia y escucha, extensiva también a aquellos que nos acompañaron un trecho pero no llegaron a terminar su aporte en tiempo y forma. Todo esto nos compromete, entusiasma e ilusiona en la preparación de un cuarto volumen, a publicar próximamente. También es el momento de pedir disculpas a los autores que habiendo entregado su capítulo hace algún tiempo -2021- debieron esperar la oportunidad editorial para su publicación. Ahora sí, escuchemos a nuestros autores.

No hay turismo sin transporte de pasajeros de larga distancia. Dedicado el transporte ferroviario de pasajeros al transporte urbano, en Argentina las tres modalidades principales son la utilización del vehículo automotor particular y en materia de transporte público, el automotor y el aéreo. Ellos son los tres grandes satisfactores de las necesidades de transporte a la hora de viajar. Sobre el transporte aéreo queda pendiente una reflexión fundamentada sobre lo ocurrido entre 2005 y 2019, donde hubo novedades importantes. Sobre el automotor presentamos aquí en primer lugar -capítulo 18- el trabajo de Noemí Wallingre titulado *Importancia del transporte carretero en el desarrollo del turismo en Argentina*, donde se abordan los siguientes tópicos: i) introducción, ii) apreciaciones conceptuales y contextuales, iii) situación del transporte carretero en Argentina, iv) importancia del transporte carretero en el desarrollo del turismo y adecuaciones necesarias, v) comentarios de cierre.

A modo de introducción se recuerda que el transporte automotor de pasajeros para el turismo está mencionado en forma explícita entre las actividades directamente vinculadas con el turismo en el anexo I de la LNT. A su vez, el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable reconoce desde 2005 la necesidad de una infraestructura que resuelva los problemas de conectividad interna y externa. Allí se reconoce una serie de déficits crónicos tanto en materia de infraestructuras como de servicios básicos, y su desarrollo desequilibrado en el territorio nacional, donde se incluye a la red vial. En el transporte interjurisdiccional de pasajeros, el primer lugar según modalidades le corresponde al transporte carretero (primero el auto, después el ómnibus).

La primera apreciación conceptual de nuestra autora es para precisar que cuando se habla de medios de transporte, se hace referencia a tres elementos imprescindibles: i) la infraestructura, vía de desplazamiento o ruta que garantice el tránsito vehicular, ii) la infraestructura de apoyo,

soporte de los traslados, iii) el parque móvil, las diferentes unidades vehiculares, parte integrante de las empresas prestadoras de servicios.

En materia de situación del transporte carretero en Argentina, se analiza cada uno de los elementos integrales. En cuanto a la infraestructura vial, diseñada en la década de 1930, se sostiene en una red troncal nacional y los subsistemas provinciales. La red troncal nacional tuvo el propósito de vincular las zonas de producción con las de consumo. Aunque el parque automotor argentino se incrementó exponencialmente, según nuestra autora, no fue acompañado por suficientes adecuaciones, tanto en capacidad como en descentralización. El 50% del tránsito del país circula por esa red vial nacional, pavimentada en un 92%. Si se suma la red vial provincial, la calzada pavimentada disminuye al 34%. En el periodo bajo análisis, la red vial troncal nacional creció solo el 5% y tuvo un aumento del 17% en su pavimentación.

Dado que Argentina tiene una de las fronteras más extensas del mundo, la integración vial con países limítrofes es una cuestión importante. Si se incluye a los pasos con Uruguay por el Río de la Plata y a través del transporte aéreo, existen 163 pasos fronterizos, 56 aduanas y controles migratorios. De este modo, la integración vial con países limítrofes es muy variada y heterogénea, donde si bien se avanzó en los últimos periodos en importantes obras de integración vial, la calidad de la conectividad es muy dispar.

El segundo elemento analizado son las terminales de ómnibus. A pesar de su importante función hay ciudades que no cuentan con terminales y en otras sus infraestructuras, tecnologías y servicios se encuentran deteriorados, son inadecuados o insuficientes para la demanda actual, la mayoría dependientes de los 2.300 gobiernos locales de todo el país. En cuanto a las empresas, el autotransporte interurbano de pasajeros de larga distancia (ómnibus) se reconoce como el más moderno de América Latina y uno de los mejores del mundo. De todas maneras, las empresas del sector vienen atravesando una crisis que se expresa en la disminución de pasajeros transportados por año, del coeficiente de ocupación por unidades, de los asientos ofrecidos y de la antigüedad promedio. Entre 2010 y 2019, las unidades disminuyeron el 16% y su antigüedad promedio casi se duplicó (de 3 a 5,8 años).

Varios son para nuestra autora los puntos donde la situación actual requiere adecuaciones necesarias. En cuanto a rutas, deben tener prioridad las que contribuyan a una mayor integración y descentralización del turismo. Además, las vías de desplazamiento rápido (autopistas y autovías) continúan siendo escasas y deberían extenderse, en particular

hacia los destinos turísticos de demanda masiva. Las rutas turísticas - caminos y rutas escénicas-, generales y temáticas, podrán activar el turismo, inclusive en zonas emergentes.

La conectividad internacional, pese a su mejora, es una asignatura pendiente. Nuestra autora especifica circuitos turísticos internacionales que fortalecerían la promoción conjunta en Patagonia, Ruinas Jesuíticas y Noroeste. También se señala la gran relevancia para el desarrollo turístico de la región de los pasos fronterizos, con mejoras pendientes en transitabilidad y en equipamiento y también de dinamizar los controles migratorios y aduaneros.

La señalización y la señalética turística muestra muchas falencias. Las más recientes prácticas turísticas requieren además de conectividad a internet y el uso de tecnologías GPS a lo largo de toda la red vial.

Las falencias en materia de terminales de ómnibus para las localidades turísticas ya fueron señaladas. El caso de la terminal de ómnibus Retiro, en CABA, es emblemático. Por su lado, los paradores en las rutas deben adecuarse a las necesidades actuales de los automovilistas.

Entre las sombras del transporte carretero para el turismo sobresale la crisis que desde hace años vienen atravesando las empresas del subsector del autotransporte de pasajeros, de final incierto.

Como se dijo más arriba, en este volumen 3 se reúnen trabajos tanto sobre temas transversales como el recién reseñado, como sobre destinos, que de esta manera se suman a los nueve seleccionados para el volumen 1¹. El capítulo 19 está dedicado a Villa Gesell, con el análisis de Graciela Benseny titulado *Aportes y reflexiones de la Ley 25.997 en destinos turísticos costeros. El caso de Villa Gesell desde 2005*. Allí se abordan tres tópicos: i) marco normativo, ii) el devenir turístico de Villa Gesell, iii) el proceso de gestación y remodelación del frente costero.

En cuanto a lo normativo, se analizan cinco instrumentos. Primero, la propia LNT, porque según nuestra autora, la gestión de calidad de los destinos constituye uno de los pilares de la LNT, a través de mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado vinculados con la actividad turística. Segundo el PFETS, concebido como un proceso de participación ciudadana y gestión descentralizada, poniendo

¹ El vol. 1 incluyó trabajos sobre Bariloche, Ciudad de Buenos Aires, Iguazú, Mar del Plata, Pinamar, Puerto Madryn, Quebrada de Humahuaca, Salta y Ushuaia.

énfasis en el desarrollo local y la actualización permanente, que se convierte en un trabajo de planificación estratégica que propone una revisión periódica. Tercero, las Directrices para la Gestión de Calidad y Gestión Ambiental en Playas Balnearios, que reglamentan las pautas para la gestión turística y ambiental basadas en el uso racional del recurso, sin descuidar la competitividad del sector. Contiene especificidades sobre dimensiones tan variadas como la generación y recolección de residuos, ahorro y reutilización del agua, reducción de contaminación, preservación del entorno natural, control de servicios, recreación y actividades acuáticas, acceso de personas con movilidad restringida, seguridad y salvamento, y planes de emergencia en caso de incendios. Cuarto, la Norma IRAM 42100, donde se establecen los requisitos de gestión de la calidad y la seguridad ambiental dirigida a organizaciones que prestan servicios en balnearios costeros. Esta norma había surgido como iniciativa de instituciones privadas y públicas buscando una respuesta a las necesidades de los actores involucrados para establecer parámetros que evalúen la gestión de la calidad, el ambiente y la seguridad en la prestación de servicios de balnearios en las zonas costeras.

El análisis del marco normativo se complementa con la Ordenanza Municipal 2050/06 Plan de Manejo Integrado del Frente Costero de Villa Gesell. Se trata de una ordenanza que surge de considerar las normas anteriormente mencionadas y regula los asuntos relacionados directa o indirectamente con el uso del suelo, edificios, estructuras e instalaciones, y otros aspectos relacionados con el desarrollo y ordenamiento del frente costero -41 km- del Partido de Villa Gesell, desde el norte lindando con el Partido de Pinamar y hacia el sur con el Partido de Mar Chiquita.

Introduce el concepto de Unidad Turístico Fiscal (UTF), definido como todo bien del dominio público destinado a la actividad, servicio, explotación, aprovechamiento o fomento turístico, cuyo significado expresa el lugar a concesionar por la municipalidad. Se establece un total de 50 UTF distribuidos a lo largo del frente marítimo. La Ordenanza crea el Área de Playas, dependiendo de la Secretaría de Turismo de la Municipalidad de Villa Gesell, debiendo anualmente evaluar los resultados de la aplicación del Plan y proponer las reformulaciones convenientes. A su cargo estaría llamar a licitación de las UTF. El eje de la normativa es la construcción de balnearios de bajo impacto ambiental, con un nuevo diseño de balneario de menor volumen, con madera como material de construcción y un diseño de palafito.

Respecto al devenir turístico de Villa Gesell, nuestra autora señala que este partido está integrado por la localidad homónima, Las Gaviotas y Mar

Azul. El último censo -2010- registró 31.353 habitantes. El 45% de la superficie del partido está urbanizado. Es un municipio urbano, sin territorio rural, donde el turismo es la principal actividad económica, seguido por la construcción.

Desde sus orígenes ligados a la figura de su fundador Carlos Gesell -un comerciante dedicado a la fabricación y venta de muebles y artículos de bebés- y quien comprara en 1931 1.640 has de médanos sobre el borde marítimo con la intención de plantar árboles para aprovisionarse de madera para su fábrica de muebles, el hoy Partido que lleva su nombre transita por varias etapas. En 1941 empieza una segunda donde el incipiente bosque será el escenario para una urbanización balnearia. Su crecimiento y el consiguiente poblamiento incorpora nuevos actores con voz propia y posturas contrarias al fundador. Según nuestra autora, a partir de 1970 empieza la tercera etapa del destino, con el área central ya consolidada. Entre 1960 y 1970 el crecimiento fue tan explosivo como desordenado; su población se quintuplicó en esos 10 años. Esta rapidez del crecimiento urbano y poblacional implicó que en 1978² se creara el Municipio Urbano de Villa Gesell, independiente del Partido de General Madariaga. Los intereses económicos en juego (construcciones en altura sobre la línea de costa, la decapitación del primer cordón de médanos en la zona céntrica para abrir la Avenida Costanera, nuevos balnearios con piscinas y canchas de paddle, construcciones de cemento sobre la arena) fueron generando más presión sobre el recurso natural y comprometiendo la problemática ambiental.

En el proceso de gestación y remodelación del frente costero tienen un lugar importante algunas fuertes sudestadas. La de 1980 fue una primera alerta, con su impacto de arrasar parte de las instalaciones localizadas en la playa y de la superficie de arena. En 2003 y 2004 se repiten dos sudestadas que retiran gran cantidad de arena. Estas alertas de la naturaleza despertaron -según nuestra autora- preocupación en la comunidad y comienza a gestarse la idea de un tipo de obra que facilite la recuperación de la arena y detenga el avance del mar sobre la playa y las instalaciones de los balnearios.

En este contexto se aprueba la OM 2050/05, cuyas acciones se basan en cinco ejes centrales: i) el cierre de la Av. Costanera y traslado de la rambla,

² Por Ley, y tal como se señalará en el capítulo 8 (vol. 1) a propósito de Pinamar, en épocas en que fueron suprimidas las instituciones previstas en la Constitución, entre ellas la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Por la misma norma, fueron creados los Municipios Urbanos de La Costa, Monte Hermoso y Pinamar.

ii) la recuperación de la playa por medios naturales, iii) la construcción de nuevos balnearios de bajo impacto ambiental, iv) la zonificación del frente costero y la regulación de su uso, v) la definición del programa de calidad en los servicios de playa.

Diferentes actores sociales vinculados con la explotación de los balnearios asumen posturas distintas respecto de la nueva normativa. Los que se resisten a demoler y desean conservar los balnearios de cemento presentan distintos recursos de amparo. En medio de esta batalla judicial, una nueva Sudestada en 2009 azota el frente litoral de Villa Gesell. Ante esto, la justicia recomienda demoler los balnearios de cemento y reemplazarlos por instalaciones de madera sobre pilotes, fortaleciendo el espíritu de la OM 2050/06.

De las elecciones de 2010 surge una nueva gestión con un ambicioso plan de obras urbanas y poco interés en mantener los principios y condiciones que originaron la remodelación del frente costero. Se amplía la cantidad de balnearios y se permite la construcción con cemento en la playa.

La mencionada Ordenanza Municipal interpretaba cabalmente el espíritu de la LNT, que proponía productos identificados con un servicio de calidad y construcciones más amigables con el destino. Eso haría mantener la competitividad del destino. Según nuestra autora, en concordancia con la LNT, la sustentabilidad de la ciudad turística se basa en la defensa y preservación de sus aspectos particulares que definen la identidad natural y cultural. En el caso de Villa Gesell, la implementación de un mayor control y el evitar otorgar permisos de obra bajo el régimen de excepción que responden a intereses económicos y sectoriales, es el camino para el cumplimiento de los principios rectores de la LNT, vinculado con la calidad, competitividad y desarrollo sustentable del destino.

La influencia de la LNT en las políticas municipales de promoción de la calidad turística -en el caso del Partido de La Costa- es analizada por Mauro Beltrami en el capítulo 20. El Partido de La Costa -uno de los 135 de la provincia de Buenos Aires- se ubica en el área turística denominada “Corredor Atlántico Bonaerense”, su cabecera es Mar del Tuyú y está integrado por localidades como San Clemente, Las Toninas, Costa Chica, Santa Teresita, Costa del este, Aguas Verdes, La Lucila del Mar, Costa Azul, San Bernardo, Mar del Ajó y Nueva Atlantis. Aunque su crecimiento demográfico más reciente -desde 2010- se estima menor que el de la década anterior -2001/2010- da sobradas muestras de su atracción para la radicación de nuevos residentes.

En este trabajo se abordan cinco puntos: i) introducción, objetivos y metodología, ii) el régimen municipal y la calidad turística, iii) el diseño e implementación de la SLCCT, iv) la implementación del SLCCT, y v) los resultados de la implementación del SLCCT (2014-2019).

El capítulo ilustra de forma consistente un caso de diseño e implementación de políticas municipales tendientes a mejorar la calidad de la oferta en los destinos turísticos bonaerenses y cuyo instrumento es el Sello La Costa de Calidad Turística (SLCCT). El marco político de la LNT en el cual se inscribe la política municipal aquí analizada se constituye en una serie de normas técnicas elaboradas entre 2007 y 2010 por la entonces Secretaría de Turismo, en conjunto con el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM). El denominado Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) que el actual Ministerio de Turismo y Deportes administra desde 2008, permitió institucionalizar dicha política.³ En este contexto, fue durante el segundo gobierno municipal de Juan Pablo de Jesús (2011-2015) que se impulsó el ya mencionado Sello La Costa.

No es un antecedente menor de esta política local que durante 2008 el programa Buenas Prácticas en Destinos -parte del SACT- fuera implementado en 30 establecimientos turísticos del municipio ni que el equipo técnico de la Secretaría de Turismo de la Municipalidad de La Costa participara de capacitaciones sobre gestión de calidad durante 2011.

En todo el capítulo nuestro autor hace frecuentes referencias a autores que permiten enmarcar este análisis en un cuadro teórico más complejo. A partir de allí afirma por ejemplo que el proceso de implementación de los programas públicos resulta fundamental para que estos resulten eficaces y cumplan con los fines previstos y que la mayor debilidad de los planes no radica en su elaboración sino fundamentalmente en su implementación. Por eso al autor le resulta significativo exponer los mecanismos formales de implementación del SLCCT, a partir de la convocatoria anual que desde 2014 realiza la Secretaría de Turismo local.

En ese proceso de implementación y evaluación se estableció un mecanismo formal, con etapas secuenciales: i) adhesión formal al SLCCT, ii) capacitación y talleres, iii) asistencias técnicas, iv) evaluación formal, v) distinción, vi) reválidas.

³ Para un análisis de lo ocurrido con dicha política en los primeros 15 años de la LNT ver el capítulo de Mariela Wagner “El proceso sinérgico promovido desde la LNT en clave de calidad”, en E. Amadasi y J.L. López Ibáñez (comps.) (2021) *El turismo en Argentina desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*, vol. 2, cap. 12.

¿Cuáles fueron los resultados de los primeros cinco años (2014-2019)? La evaluación del programa como política implicó determinar una serie de indicadores para el seguimiento del programa. En total fueron 396 las organizaciones adheridas y 191 las distinguidas, la mayoría de ellas del sector privado. Sus actividades fueron muy diversas: alojamientos (con diferentes encuadres y categorizaciones), restaurantes, parques temáticos, termas, balnearios, agencias de viajes, fábricas de alfajores, fábricas de cervezas artesanales, inmobiliarias, administraciones de consorcios, empresas fumigadoras, empresas de entretenimiento, spa, trabajadores de la economía social y popular, locales comerciales, museos, oficinas de información turística, remiserías, medios de comunicación y una terminal de ómnibus.

Una de las peculiaridades de este programa es que las organizaciones y trabajadores de la economía social y popular también han sido alcanzados por el SLCCT.

Entre las conclusiones de nuestro autor se señala que el camino recorrido por el SLCCT representa un importante avance para lograr una planificación y gestión del municipio, integrando a los diferentes actores involucrados en la cadena de valor de la actividad. El objetivo es lograr el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, la mejora de las condiciones de empleo de los trabajadores, la formación de recursos humanos, el cuidado de los recursos naturales y culturales, una mejor experiencia turística para la demanda y una incidencia positiva en la calidad de vida de las poblaciones locales. Sin embargo, también señala el autor, como restricción se observa la carencia de estudios disponibles sobre la evaluación del impacto de los programas como el SLCCT en su contribución directa a estos objetivos.

Por su contribución “al mejoramiento, posicionamiento y fortalecimiento del sector turístico municipal y al desarrollo económico local” el programa fue declarado de Interés Legislativo por la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires.

En el capítulo 21, Laila Vejsbjerg analiza la conservación y el turismo en áreas protegidas de Río Negro desde su mirada de la Ley Nacional de Turismo. Su propósito es analizar la inclusión de las áreas naturales protegidas (ANP) en las políticas de desarrollo del turismo en Río Negro y reflexionar sobre los cambios de las visiones a partir de 2005. La provincia de Río Negro tiene un sistema provincial de ANP creado por una ley provincial de 1993 e integrado por catorce ANP de jurisdicción y administración provincial, dos parques nacionales dependientes de la

Administración de Parques Nacionales y un ANP de gestión privada, entre otras.

Nuestra autora inicia su análisis incluyendo algunos antecedentes sobre el turismo, la conservación y la gobernanza en las ANP. En este marco sobresale que siguiendo las políticas nacionales de conservación, la provincia de Río Negro pasó de poseer el 9,7% de su superficie protegida en 2007 al 24,2% en 2019, un crecimiento más que significativo.

En la segunda sección del capítulo hay un análisis de los cambios en las concepciones de conservación y turismo en las ANP desde la provincialización de Río Negro en 1958. En ese entonces, el turismo no era reconocido como una actividad productiva por la reciente Constitución provincial, que no menciona al turismo en el capítulo referido al régimen económico. Cinco años después -1963- hay un cambio importante: se crea la Dirección de Turismo provincial dependiente del Ministerio de Economía, primero con sede en San Carlos de Bariloche y a partir de 1968 con sede en Viedma, capital provincial. Mientras tanto se fueron creando distintas unidades de conservación, primero en áreas costeras para la protección de la fauna autóctona y cercanas a la capital provincial y luego con énfasis en el área andina.

En la tercera sección se analiza el proceso reciente de inclusión de las ANP en las políticas de desarrollo local y regional del turismo, ya no solo del Parque Nacional Nahuel Huapi. El Plan Estratégico de Turismo Sustentable de 2017 incluye nueve de las catorce unidades provinciales de conservación: cinco de la zona Atlántica, una de la Región Sur (estepa), dos de la zona Andina (región Cordillera) y una de la Región Alto Valle (región Valle).

Nuestra autora concluye que el Plan Estratégico de Turismo Sustentable de Río Negro 2017 retoma lo establecido en la LNT y el PFETS en cuanto a la alianza estratégica con la Administración de Parques Nacionales y a su vez la amplía a las ANP provinciales. Hasta entonces la relación entre ambos ámbitos -Turismo y ANP- había mostrado tanto continuidades como quiebres.

Una segunda conclusión es que la política provincial de descentralización favoreció una mayor presencia institucional y acercamiento a las problemáticas locales. Esto promovió un manejo integrado de las ANP no solo a nivel intra-provincial sino inter-provincial e incluso binacional. Son ejemplos de ello el Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica, la iniciativa de Reserva de la Biósfera Andino Norpatagónica asociada al programa Huella Andina y la reactivación del proyecto Corredor

Bioceánico. Esto último permitiría integrar turísticamente las dos regiones de Río Negro con destinos de las regiones Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, en Chile.

El capítulo 22 fue preparado por Natalia Porto y Carolina I. Garcia y trata del financiamiento de la política turística nacional en Argentina. El capítulo está organizado en cuatro secciones: i) una introducción al financiamiento en el marco de la política turística y un estudio de experiencias de fondos de turismo e impuestos a la compra de pasajes en distintos países, ii) el Fondo Nacional de Turismo y el impuesto DNT en Argentina, su definición, características y evolución, especialmente los cambios desde la LNT, iii) la evolución y composición del financiamiento del sector, y iv) algunas perspectivas a futuro en materia de impuestos y de financiamiento del sector.

No hay políticas públicas sin que se asegure su financiamiento. La política turística no es una excepción. Sin embargo, el tema no ha recibido suficiente atención en los análisis del sector. En numerosos países la estrategia de operacionalización y financiamiento de la política turística son los llamados fondos de turismo. Las experiencias son variadas y cada una de ellas presenta sus particularidades.

En el caso argentino, se cuenta con el Fondo Nacional de Turismo, creado en 1958. En América Latina hay experiencias de ese tipo en México (1974), Colombia (1996), Perú (2002) y Bolivia (2016). Todos se financian, al menos en parte, por algún tipo de tributo. También en Brasil hay un fondo especial (1971) pero no se financia con ningún tributo en particular.

En Europa están las experiencias de Inglaterra (2015) e Islandia (2011). También hay iniciativas de este tipo en Asia y Oceanía: en Australia (2012), Vietnam (2018) y Corea del Sur (1972). Nuestras autoras destacan que los precursores son los países latinoamericanos -Argentina, Brasil y México- y Corea del Sur.

Si bien hay numerosos países que destinan la recaudación de los impuestos sobre pasajes al desarrollo de la actividad turística -el caso de Argentina y también el de Australia (1978), Bolivia (2016), Ecuador (2009 y 2015), México (1981) y Perú (2003)-, esto no es la norma. Países como Alemania, España, Francia o Suecia han optado por establecer impuestos específicamente a la compra de pasajes aéreos, generando recursos con fines ambientales. A pesar de que se observa una clara tendencia ambiental, otros países utilizan lo recaudado por impuestos a los pasajes aéreos a usos alternativos. Es el caso de Brasil y de Grecia, donde se

financia de este modo la infraestructura aeroportuaria, indirectamente beneficiando al turismo.

Como ya se mencionó, en la Argentina el Fondo Nacional de Turismo se crea en 1958, a la par de la creación de la Dirección Nacional de Turismo y para financiar sus futuras inversiones, créditos, subsidios y subvenciones con fines turísticos. Se trataba del 1% sobre el precio de los pasajes aéreos al exterior. Este nuevo tributo -conocido con las siglas DNT- tiene un antecedente: una ley de 1923 había establecido un impuesto del 10% a la compra de pasajes de primera y segunda clase al exterior por vía fluvial o marítima. Pero había sido en 1937 que la recaudación de ese tributo comienza a destinarse a la recién creada Dirección de Parques Nacionales (1934), que fue el primer organismo público con competencias en materia de turismo del país. Treinta años después de la creación del impuesto DNT, en 1987, se lo aumenta del 1% al 5%.

Esta es la lectura longitudinal que sugiere el cuidadoso trabajo de nuestras autoras. Hasta que en 2005 la LNT incluye no solo a los pasajes aéreos sino también a los marítimos y fluviales. Todas las vías, excepto la terrestre, que tiene un peso importante. Más de veinte años después, en 2017, la alícuota del impuesto aumenta al 7% del valor de los pasajes.

Entre los institutos creados por la LNT sobresale el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), dedicado a la promoción de Argentina como destino para el turismo internacional. Desde 2006 y por decreto, el 40% del impuesto DNT se destina al financiamiento de este tipo de acciones. El restante 60% al funcionamiento de la propia Secretaría de Turismo.

Este capítulo señala que el destino de los recursos así generados ha sido tradicionalmente terreno de controversias. La principal es si estos recursos fiscales deberían aplicarse específicamente a financiar la política turística y su implementación, o si se deberían reservar al Tesoro Nacional. No debería perderse de vista que se trató de una fuente de ingresos importante en un contexto de creciente demanda de pasajes, especialmente aéreos⁴.

Nuestras autoras señalan que todo análisis acerca de las perspectivas del desarrollo del turismo en nuestro país debería dar un rol central al análisis

⁴ En Amadasi, E. (2020) *Introducción* se señala que los viajes aéreos de los residentes en Argentina al exterior aumentaron en forma espectacular entre 2006 y 2019 -los primeros 15 años de la LNT-. Los argentinos viajaron por vía aérea al exterior como nunca lo habían hecho antes.

del financiamiento. Sin embargo, ha sido poco estudiado, aun siendo una herramienta fundamental. También auguran que los impuestos ambientales -una de las tendencias internacionales- formarán parte de la agenda futura, aunque hoy no están en el centro de la discusión en la Argentina.

En su *Posturismo en localidades de montaña del norte de la Patagonia Argentina: la producción de territorios segregados y desconflictivizados* - el capítulo 23- nuestra colega de la AAT Adriana Otero, desde una mirada crítica y un marco teórico y conceptual muy sistematizado, analiza las “sombras” de un proceso migratorio, que si bien no es nuevo, ha ido creciendo desde los ochenta. Nuestra autora viene problematizando este proceso demográfico y sus efectos en el territorio que tiene al turismo como su actividad económica principal.

Se trata de la búsqueda de “un mejor estilo de vida” que incluye un cambio de lugar de residencia, generalmente desde las grandes metrópolis a ciudades pequeñas o pueblos del interior, sobre todo destinos de montaña, cuya calidad ambiental y cultural es percibida como superior. Con frecuencia, los sujetos de este proceso son personas que practicaron turismo en un determinado destino y después regresan a él ya no para visitarlo, sino para constituir allí su residencia. El escenario del posturismo se inscribe en la posmodernidad territorial y se nutre de las aspiraciones y sueños que los sujetos forjan en el nuevo lugar de residencia. Numerosos autores citados en el trabajo abonan esta perspectiva.

Con esta perspectiva teórica y conceptual se aborda lo ocurrido en algunas localidades del Norte de la Patagonia -San Carlos de Bariloche, San Martín de los Andes y Villa La Angostura- y que muestran un factor demográfico común: su tasa de crecimiento interanual duplica las del resto de las localidades de Río Negro y Neuquén, a las que pertenecen. Aunque con tamaños diferentes, las tres -localizadas en el Camino de los Siete Lagos- están rodeadas por parques nacionales -Lanín y Nahuel Huapi-. Una localización privilegiada en un entorno paisajístico de alto valor patrimonial.

Después de este primer subcapítulo introductorio, en el segundo se analiza el contexto, los principios y una mirada del desarrollo territorial. Desde principios de la década de los noventa y en medio de políticas de estabilización de la economía y de descentralización con igual propósito, se revalorizó las instancias de autonomía municipal y también de otras instancias subnacionales. Los municipios debían y debieron adaptarse en poco tiempo a las nuevas condiciones y responsabilidades y generar fórmulas originales para un mejor aprovechamiento de sus propios

recursos y potencialidades. Las sinergias entre las esferas pública y privada eran uno de sus componentes.

En ese contexto se inscribe el desarrollo local, entendido como un proceso de abajo hacia arriba, para poner en movimiento el potencial endógeno para construir territorio con una mayor creación y movilización de las propias capacidades.

El título del tercer subcapítulo es muy significativo: “la búsqueda de ‘vivir de vacaciones’ como productor de espacio. Estudios anteriores donde participó activamente nuestra autora señalan que estos migrantes enamorados del lugar en busca de una mayor calidad de vida, si bien arriban atraídos por el paisaje, la tranquilidad y la seguridad, comienzan a demandar servicios propios de las grandes ciudades de las que provienen. Su renta excedente se los permite y el libre funcionamiento del mercado se materializó en políticas como la countrización -los countries de montaña-, con su urbanismo escenográfico de belleza y distinción pero que fragmenta la ciudad y reestructura su territorio. De este modo, los recursos naturales que se creía formaban parte de los bienes comunes y de los espacios públicos, se han ido privatizando y comercializando sin restricciones de los derechos de uso público, transformándolos en “commodities”.

Uno de los subcapítulos contiene una apretada síntesis de las problemáticas vinculadas al ordenamiento territorial y a los desafíos de la competitividad sustentable, derivados de la falta o inadecuada intervención del Estado en los destinos turísticos con procesos con migración de amenidad y por estilos de vida. Uno es la tensión sobre la pérdida y privatización de los bienes comunes. La posibilidad de acceso a vistas de ríos y lagos es un diferencial valorado por turistas y migrantes. El desarrollo turístico e inmobiliario ha generado en los últimos años presiones para construir donde está prohibido por diferentes normas para conservar bienes o permitir el acceso público a costas. Lo segundo es que el importante incremento poblacional, asociado a la ineficiente planificación y gestión territorial ha planteado una serie de problemas, de los cuales uno de los más importantes se relaciona con la dotación de infraestructura y servicios, que no acompaña el crecimiento demográfico, lo cual amenaza la conservación del entorno.

Lo tercero es la falta de supervisión del cumplimiento de las normas y aplicación de las sanciones. Para nuestra autora, la importancia económica de las inversiones -turísticas y complementarias- y la dependencia de los destinos hacia tales inversiones atenta en forma creciente contra la capacidad controladora y sancionatoria de los municipios. La cuarta

problemática señalada son las dificultades en la implementación de las políticas para limitar el crecimiento del destino. La gran demanda y adjudicación de lotes para proyectos turísticos de inversión produce en algunos casos que no haya más disponibilidad de tierras dentro de los ejidos municipales y con ello una fuerte presión por parte de privados que quieren invertir en el destino.

Este tan interesante trabajo cierra con algunas conclusiones que nuestra autora denomina preliminares, sugiriendo que se encuentran abiertas a futuras lecturas y relecturas. Una es que no se puede responsabilizar de los cambios en estos destinos solo al turismo como sector productivo, sino que son producto de un entramado de procesos globales. Otra es la aparente paradoja entre dos procesos con su propia lógica. Por un lado, el intento de presentar estos lugares al mercado como lugares idílicos o soñados para vivir o habitar, donde por detrás hay una gestión fundamentalmente del Estado pero en combinación con la actividad privada por generar “espacios desconflictivizados”. Es decir, sin disputas ni contradicciones evidentes que ni alejen a los inversores potenciales, ni imposibiliten dar un lugar al ideario de la búsqueda de la felicidad, que es lo que está detrás de toda experiencia turística. Sin embargo, el conflicto - y no la armonía- por el territorio es el eje de la mayoría de las disputas. Sin embargo, en el trabajo no asoma ni siquiera una cuota de fatalismo, sino que se sugieren algunos lineamientos estratégicos para enfrentar las problemáticas enunciadas, donde tanto el Estado como la participación ciudadana son cruciales.

Sin duda la provincia de Mendoza es una de las más visitadas y su destino principal -Ciudad de Mendoza- integra el top 10 de los destinos más visitados en la Argentina, tanto por los residentes en Argentina como los del exterior. Por eso el capítulo 24, titulado *Quince años de turismo en Mendoza (2005-2020)*, a cargo de Diego Navarro-Drazich, salda la deuda que estaba pendiente desde la publicación de nuestro volumen ⁵. Casi imposible dar cuenta de lo ocurrido durante los primeros 15 años de la LNT -con sus luces y sombras- sin incluir un análisis de lo ocurrido con el turismo en Mendoza.

Desde hace muchos años, Mendoza ocupa un lugar destacado en el turismo de la Argentina, en consonancia con sus recursos naturales y culturales, varios de los cuales se transformaron en atractivos para viajeros fuera de la región Cuyo. Pero desde el inicio nuestro autor nos advierte que

⁵ En cambio, siguen pendientes las deudas con Córdoba y El Calafate, previstos en futuros capítulos.

fue durante el periodo bajo análisis -los primeros 15 años de la LNT- que esta historia explotó adquiriendo una envergadura y complejidad que permiten hablar de un nuevo periodo y de una nueva historia.

No solo la cantidad de turistas aumentó significativamente. Mucho entre los residentes en la Argentina pero especialmente entre los viajeros provenientes del exterior. Y entre estos hubo una mayor diversidad de países de proveniencia: al tradicional peso de la vecina Chile y de su cercano y principal emisor Santiago de Chile, se sumó el flujo desde otros países de América Latina -especialmente de Brasil-, y también de Europa y América del Norte. Y una novedad importante: la mejor conectividad terrestre con Chile hizo que los flujos desde Chile incluyeran no solo a viajeros chilenos sino también de otros países que visitan Chile y también Mendoza.

El capítulo incluye un análisis de lo ocurrido con los servicios turísticos. En materia de alojamiento hubo tres novedades. La primera, el crecimiento espectacular de las plazas hoteleras y también de los establecimientos hoteleros, en consonancia con el ya mencionado crecimiento espectacular de la demanda. La segunda, la emergencia de un nuevo destino -Valle de Uco-, asociado al turismo del vino. Y la tercera novedad es la importancia de la hotelería de alta gama, característica que comparte con Ciudad de Buenos Aires e Iguazú. En general, el negocio hotelero se vio fortalecido por una mejora en la ocupación y una disminución importante de la estacionalidad.

La mejora de la conectividad aérea es uno de los mayores logros del periodo y la política más celebrada. Especialmente la conectividad internacional. Ya no solo con Santiago de Chile. Con la remodelación del Aeropuerto El Plumerillo (2016), en 2018 los vuelos diarios más que duplicaban los de 2005: 22 vuelos de cabotaje y 5 internacionales. De este modo, el de Ciudad de Mendoza se transforma en el tercer aeropuerto más importante del país, después de los de Ciudad de Buenos Aires y Ciudad de Córdoba. El capítulo también consigna avances en materia de conectividad terrestre, con su consiguiente mejora en el turismo.

No hay turismo sin atractivos ni productos turísticos. El turismo mendocino nace con las termas, hoy una deuda pendiente. Más tarde, la Fiesta de la Vendimia fue su atractivo vertebral, con toda su fuerza pero también puntual en términos de estacionalidad. Pero fue el trío de montañas, bodegas y la propia Ciudad de Mendoza los que posicionaron de a poco a Mendoza entre las preferencias de los argentinos. Cada uno de estos recursos recorrió derroteros diferentes y nuestro autor analiza lo ocurrido durante los primeros 15 años de la LNT, con sus luces y sombras.

Siete son los productos seleccionados por nuestro autor. El primero es la Vendimia. También, junto con las termas, fue el primer atractivo como Fiesta de la Vendimia, desde 1936. Sigue convocando visitas, pero sería necesario su replanteo. Le acompaña una Agenda Vendimial, compuesta por un conjunto de actos y festejos sobre la temática vitivinícola e incluye las fiestas vendimiales en casi todos los municipios. El segundo producto es el Turismo del Vino, la estrella de los macroproductos mendocinos. La visita a bodegas es la actividad más frecuente de quienes visitan Mendoza. La antigua visita a ciertas bodegas, que incluía una discreta degustación final, dio un salto vertiginoso en las últimas dos décadas. Hoy son más de un centenar las bodegas con apertura turística. Fue inicialmente una iniciativa del sector privado y más tarde acompañada por el Estado. Los cambios no fueron solo de cantidad. Hubo otros igualmente importante como la construcción de edificios de gran belleza arquitectónica para la propia producción industrial, con salas especiales para las visitas. En segundo lugar, las bodegas sumaron servicios y actividades: gastronomía y ferias de degustación, sommelería, alojamiento, visitas en otros idiomas, visitas nocturnas, vino y música, etc., etc. En tercer lugar la especialización enoturística del destino tuvo efecto tanto en nuevos territorios -el ya mencionado Valle de Uco- como en nuevos puestos de trabajo especializado. Tampoco este macroproducto tan exitoso escapa a las sombras del ojo atento de nuestro autor.

El tercer producto es el Turismo Aventura y Naturaleza. Casi 200 prestadores presentes en 13 de los 18 municipios ofrecen 25 tipos de actividades. En los noventa había sido la primera oferta novedosa que rompió la trilogía clásica mendocina ya mencionada. Fueron pioneros formados en el exterior que se multiplicaron y posicionaron a Mendoza en el mapa nacional e internacional del turismo aventura. Todo el tiempo se incorporan nuevos escenarios a la oferta, aunque la disminución del caudal de los ríos y la consiguiente emergencia hídrica afectó parcialmente algunas actividades. En los últimos años, el trekking ganó enorme popularidad como actividad recreativa y deportiva, tanto entre turistas como entre mendocinos. Hubo profusión de senderos y senderistas, principalmente en la precordillera, pero debe señalarse como sombra que la debida señalización de muchos senderos continúa pendiente. De todas maneras -otra sombra- el aprovechamiento turístico de la Red de Áreas Naturales protegidas (18 reservas en toda la provincia) alcanza a un tercio se ellas: falta inversión pública en instalaciones sustentables, como miradores y centros de interpretación.

El cuarto producto es el Turismo Gastronómico. De la mano del vino, la oferta gastronómica ha crecido exponencialmente en las últimas dos décadas. Que los restaurantes más prestigiosos se encuentren dentro de bodegas es un sello de Mendoza. Se trata de menús de varios pasos cuidadosamente maridados en ambientes de mucha calidad, tanto de arquitectura como de paisaje. Pero también fuera de las bodegas se desarrolló una actividad gastronómica intensa, a través de calles y avenidas que se transformaron en polos gastronómicos, especialmente en Capital y Godoy Cruz. Hay buena gastronomía para todos los presupuestos y formatos (restaurantes de toda la gama, lomiterías, *food trucks*, etc.). También se disparó el negocio de *delikatessen regionales*, complementaria de la trilogía mediterránea clásica de olivo, vid y frutales. La cerveza artesanal y los patios cerveceros se sumaron a la oferta gastronómica.

El quinto producto es el Turismo Rural. En el caso mendocino se basa en el modelo del turismo comunitario y en emprendimientos de explotación agrícola y/o agropecuaria, protoindustrial o artesanal, generalmente atendidos por familias que residen en la misma propiedad. Pocos ofrecen alojamiento y la mayoría ofrece actividades de campo durante el día y almuerzos o refrigerios. Es un producto con varias sombras. De los 300 prestadores de poco más de una década atrás, varios sobrevivieron después de mucho esfuerzo, aprendizaje y rediseño de sus servicios. El Turismo de Reuniones es el sexto producto, con más de 400 reuniones anuales y un gran aporte contra la estacionalidad. El noveno producto, Turismo de Nieve, viene muy afectado por el calentamiento global, que resta cantidad de días y calidad de nieve en los centros de esquí, especialmente en el Norte de la provincia, más cercanos a Ciudad de Mendoza. En 2019 fue expropiado el centro invernal Los Penitentes.

En materia de normatividad, el periodo fue fecundo en regulaciones para la actividad turística, siendo las más importantes las leyes 7.480 (2005) Transporte turístico, 7.863 (2008) Propiedades de alquiler temporario y 7.871 (2008) Registro de guías de turismo.

Concluye nuestro autor que resulta difícil afirmar que lo acontecido en materia de turismo desde 2005 sea un efecto directo de la LNT, pero tampoco se puede sostener que no tuviera relación. Lo importante es que el turismo mendocino creció de forma inusitada durante esos 15 años, a la par del auge del turismo internacional y nacional. Se apostó por la calidad, la producción normativa, la promoción y la capacitación, todos principios rectores de la LNT y nuestro autor resalta que los frutos de esa apuesta son destacables. Se reconoce un salto cuali y cuantitativo en términos de diversificación de la oferta e internacionalización de la demanda.

En la segunda parte del capítulo se presenta un cuidadoso análisis de los tres planes de turismo presentados en esos 15 años para Mendoza y en relación con la LNT.

En el capítulo 25, octavo de este tercer volumen, Juan Pablo Falcon presenta su *Las estadísticas turísticas en Argentina desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*. Se postula que es posible hablar de una consolidación de un sistema nacional de estadísticas de turismo y estudios de mercado. Es que ha sido posible implementar diferentes operativos como la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) y la Encuesta de Turismo Internacional (ETI) y más recientemente, la Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares (EV y TH). Los dos primeros operativos realizados por el Ministerio de Turismo y el INDEC han permitido que se pueda contar con series estadísticas de las principales variables turísticas en forma ininterrumpida desde su inicio hasta el presente.

La EOH es un relevamiento mensual cuyo objetivo es medir el impacto del turismo interior (receptivo e interno) sobre la actividad de los establecimientos hoteleros y para hoteleros. Se realiza mensualmente en forma continua desde 2004 y en la actualidad la muestra incluye unos 3.000 establecimientos. En sus inicios -2004- se relevaba en 17 localidades turísticas de diferentes regiones del país, a las que se sumaron 11 localidades en 2006, otras 13 en 2007, 4 en 2010 y una última -Valle de Uco- en 2017. Desde entonces se mantiene en 49 localidades.

Nuestro autor señala como sus principales fortalezas: i) brindar una extensa y variada información acerca de la estacionalidad, un aspecto hasta ahora soslayado por las estadísticas producidas localmente, ii) su relevamiento mensual se acompaña por su publicación también mensual, en un formato amigable y con poca demora respecto del mes relevado.

Entre tantas luces, también se señalan algunas sombras. Una es la necesidad de actualizar la cobertura en cuanto a las localidades incluidas en el operativo, prácticamente sin modificaciones desde 2010. Hay destinos que han aumentado su oferta y quedan sin ser medidos. Un caso es la Quebrada de Humahuaca. La información correspondiente a Jujuy solo se basa en la de San Salvador de Jujuy, lo que debilita su representatividad. Otro caso es Esteros del Iberá, en Corrientes. En la región Buenos Aires se señala la no inclusión de Ciudad de La Plata y de la zona del Delta y Tigre.

El notable desarrollo de este operativo hace necesario mencionar que la EOH registra solamente los flujos de viajeros que pernoctan en viviendas colectivas, tales como hoteles y otros establecimientos para hoteleros. En

cambio, no hay estadísticas confiables, ni se ha avanzado en ello, sobre los flujos de viajeros que pernoctan en viviendas particulares, sean propias (segundas residencias) o de alquiler temporario (potenciados por la proliferación de plataformas digitales). Por lo tanto, este vacío es la gran deuda estadística en materia de alojamiento en Argentina.

El segundo operativo de los mencionados, la ETI, también a cargo del INDEC, se releva desde 2004 -también desde antes de la LNT-. Tiene como objetivo conocer las características de los viajes y viajeros internacionales. Su información es utilizada para estimar los indicadores que alimentan la cuenta “Viajes” de la balanza de pagos. La muestra se compone de viajeros no residentes en la Argentina que visitaron el país (turismo receptivo) y de viajeros residentes en Argentina que viajaron al exterior (turismo emisivo). En ambos casos, el relevamiento se realiza una vez que finalizó el viaje, los no residentes al salir del país y los residentes al momento que ingresan en el país. La cantidad anual de encuestas es de 85.000.

En cuanto a los lugares de relevamiento, desde 2004 se releva en el Aeropuerto de Ezeiza y en el Aeroparque Jorge Newbery; también en el Puerto de Buenos Aires. Es decir, los tres en el AMBA. En 2010 -ya con la LNT- se incorporó el Aeropuerto de Ciudad de Córdoba y posteriormente el de Ciudad de Mendoza y el Paso Terrestre Cristo Redentor. En cuanto a difusión, mensualmente se publica información de la relevada en el Aeropuerto de Ezeiza y en Aeroparque.

Se estima que la cobertura de la ETI así definida representa el 50% del flujo internacional de viajeros. El resto entra y sale del país por los 197 pasos fronterizos y para ello hay un registro de la Dirección Nacional de Migraciones. Según nuestro autor, esa fuente presenta diversas limitaciones para los estudios turísticos. Uno no menor es que no permite identificar según su país de residencia, solamente su nacionalidad.

El capítulo de nuestro autor consigna diversas limitaciones a la hora de analizar el turismo internacional. Una no menor son los cambios metodológicos introducidos en 2016, lo que dificulta la comparabilidad de la serie. Ello explicaría el aumento de los arribos terrestres difundidos en los últimos años.

El tercero de los operativos mencionados -la EVyTH- es relevado por una consultora -sin intervención del INDEC- para el Ministerio de Turismo. El objetivo es obtener información sobre los viajes de los residentes en Argentina hacia adentro (turismo interno) y afuera del país (turismo emisivo). El operativo permite aproximarse a las principales características de los viajes y a los aspectos sociodemográficos de la población

encuestada. Se realiza en forma telefónica en todas las capitales de provincia y ciudades de más de 100.000 habitantes. Su universo es el del 63% de la población del país, similar a la EPH del INDEC. Son 5.000 hogares donde viven 16.000 personas. Se realiza en forma continua desde 2012.

Uno de los principales aportes de la EVyTH es que permite estimar la proporción de personas que no han viajado en determinado periodo y su motivo. La inversa, la proporción de personas que realizan al menos un viaje con pernocte varió entre 2012 y 2019 entre un máximo de 48% y un mínimo de 37%.

Nuestro autor señala entre las dificultades que el cuestionario no sea público, lo que impide evaluaciones sobre sus aspectos básicos y la diferencia entre lo que se pretende medir y relevar y lo que se publica. Siendo una encuesta de hogares, la información disponible sobre la segmentación de los hogares es mínima e impide dar cuenta del perfil de quienes viajan y cómo y también de los excluidos de las prácticas turísticas. Así es difícil acercar evidencia empírica sobre la evolución del derecho al turismo, un aspecto importante de la Ley Nacional de Turismo.

En el último subcapítulo se aborda el rol de los datos estadísticos de turismo en Argentina y sus asuntos pendientes. Allí nuestro autor sugiere algunos lineamientos estratégicos para la consolidación de un sistema estadístico eficiente. El primero es el papel de los indicadores para medir la sustentabilidad del turismo. La sugerencia es encuadrar esta tarea pendiente en el marco de la Ley General del Ambiente 25.675, sancionada en 2002. El segundo se refiere al rubro “Viajes” en la balanza de pagos y el proyecto de cuenta satélite de turismo. El tercero a otros asuntos pendientes para mejorar las estadísticas turísticas en la Argentina.

El noveno y último de los capítulos de este tercer volumen es el trabajo de Andrés Pinassi *La cuestión del patrimonio a partir de la Ley Nacional de Turismo: ¿equidad o brecha patrimonial?* Desde la introducción, nuestro autor advierte que el término patrimonio no se refleja de manera explícita en ninguno de los artículos de la LNT, pero que hay dos de los principios base de la norma que referencian de forma implícita la cuestión patrimonial. La premisa que funciona como hipótesis del capítulo, sustenta que los procesos de puesta en valor turístico del patrimonio inducidos a partir de la LNT y plasmado en dos documentos -el PFETS y el programa “Turismo, Patrimonio y Escuela”- valorizan en mayor medida determinados componentes culturales y naturales, categorías patrimoniales y territorios con un valor singular y/o excepcional, en detrimento de aquellos lugares que no revisten tales características. En cambio, conceptos que son establecidos como transversales al proceso de planificación, como

equilibrio, inclusión y equidad territorial, cuando son indagados dentro de la construcción turística del patrimonio, se desvanecen. En este capítulo, nuestro autor, a partir del análisis del discurso y contenido de los dos instrumentos mencionados intenta dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿qué lugar ocupa la cuestión del patrimonio a partir de la LNT?, ¿qué componentes, categorías y/o territorios son valorizados turísticamente aludiendo la existencia de un valor patrimonial?, ¿qué discursos se construyen asociados al patrimonio?, ¿cómo se territorializa el discurso establecido en los documentos?, ¿puede hablarse de “equidad territorial” en el desarrollo de la oferta turística?

El tercer subcapítulo lleva un sugestivo título: “patrimonio: entre representaciones identitarias y mercancía turística”. Nuestro autor señala que la cuestión del patrimonio ha adquirido gran relevancia desde hace un tiempo por diversas causas, siendo una de ellas el crecimiento y expansión del turismo mundial. En relación a la práctica turística, afirma que funciona como inductora del consumo y producción de patrimonios, que devenidos en atractivos, se incorporan y ponen a disposición en un mercado turístico altamente competitivo. Los imaginarios turísticos construidos en relación a la búsqueda de lo “auténtico”, lo singular y el contacto con la naturaleza, nula o escasamente antropizada, contribuyen en ese sentido.

El quinto subcapítulo analiza la construcción patrimonial en el PFETS, que reconoce como una de las problemáticas que hacen necesario contar con un instrumento de gestión eficiente -el propio PFETS- a la inequidad territorial en la configuración de la oferta turística en el país. El PFETS denuncia que ello ocurre como producto de una defectuosa e inequitativa asignación de recursos. Por lo tanto, en el PFETS se procura una propuesta para un desarrollo turístico equilibrado y equitativo del territorio.

En lo instrumental, allí la temática patrimonial reconoce tres fundamentos: i) la consolidación del sistema nacional de áreas protegidas y de las comunidades asociadas como componentes claves de la oferta turística nacional, ii) el respeto a la autenticidad socio-cultural de las comunidades anfitrionas, y iii) la conservación del patrimonio turístico nacional.

¿Cuáles son los lineamientos propositivos vinculados al patrimonio en cada una de las regiones? Nuestro autor presenta una tabla con las propuestas planificadas para cada región. En la Región Norte el denominado Corredor Central del Norte, con su eje de atractivos de “alto valor actual”, uno de los cuales es la Quebrada de Humahuaca, declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. En la Región Buenos Aires, determinados productos, “íconos ya presentes en la deseabilidad de la

demanda turística internacional”, como el tango en CABA y la figura del gaucho y la pampa en la provincia. En la Región Patagonia, una articulación de diferentes corredores turísticos verticales -la Cordillera de los Andes y la costa atlántica- conectados entre sí por corredores transversales. En el plan se jerarquiza el valor patrimonial de este espacio, con sitios como Península Valdés (Patrimonio de la Humanidad) y los parques nacionales sobre los Andes patagónicos. En la Región Centro, se jerarquizan otros dos Patrimonios de la Humanidad: la Manzana y Estancias Jesuíticas en Córdoba. En la Región Litoral también lo de Patrimonio de la Humanidad: las Cataratas del Iguazú y las Misiones Jesuíticas Guaraníes. También los Esteros del Iberá para el ecoturismo. En la Región Cuyo, las áreas naturales de Talampaya-Ischigualasto, declaradas Patrimonio de la Humanidad. Para cada región se elaboran distintas versiones patrimoniales sobre la base de determinados recursos naturales y culturales y la construcción del discurso patrimonial asociado a los sitios Patrimonio Mundial y las áreas protegidas adquieren gran relevancia.

Dada la gran importancia que adquieren las áreas naturales protegidas nacionales en la propuesta, vale mencionar que en el periodo bajo análisis (2005-2020) es cuando mayor impulso tuvo la configuración de espacios naturales en Argentina: un tercio de ellos datan de los últimos 15 años, es decir desde la LNT. Respecto de los sitios Patrimonio de la Humanidad reconocidos por la UNESCO, en el país hay 14 reconocimientos. 6 de los cuales datan de los últimos 15 años. Los más recientes son de tipo cultural, como el tango y el filete porteño en CABA y el chamamé en el Litoral. El más reciente de tipo natural es el Parque Nacional Los Alerces, en la Patagonia. Varios otros fueron propuestos pero aún no han obtenido su reconocimiento institucional. Pese a este aumento de la oferta de espacios protegidos, la demanda y el consumo están muy concentrados en el territorio: el 60% de los visitantes se concentra en solo tres parques nacionales -PN Iguazú, PN Los Glaciares y PN Nahuel Huapi-. De estos tres, los dos primeros son Patrimonio Mundial.

En el sexto subcapítulo se analiza el Programa “Turismo, Patrimonio y Escuela” y se indaga si en él hay continuidad o ruptura del discurso patrimonial. Se trata de una propuesta de capacitación y formación en turismo que se implementa desde 2010 mediante talleres en las escuelas. Según nuestro autor, en este programa se reafirma la brecha patrimonial en términos de valorización turística de ciertos bienes y territorios, en detrimento de otros que son excluidos de estos mecanismos. Que la idea de equidad, inclusión y equilibrio territorial en materia patrimonial también se desvanecen en este instrumento de concientización, al igual que en el

PFETS. Que se construye una representación patrimonial recortada de la Argentina, que encarna las voces de los actores sociales hegemónicos impulsores de estos procesos. Que se erige y legitima un repertorio patrimonial asociado a los sitios Patrimonio de la Humanidad, de atributos únicos y excepcionales, y que por tales motivos interesan a la práctica turística.

En el cierre se formulan nuevos interrogantes para (re)pensar la dialéctica inclusión-exclusión patrimonial. El análisis presentado por nuestro autor sobre los componentes, categorías y/o territorios valorizados turísticamente invita a una reflexión sobre los patrimonios marginados en los procesos de construcción de la Argentina turística, según los documentos indagados. Una futura indagación sobre los “patrimonios olvidados” o que forman parte del “discurso patrimonial autorizado” generaría una serie de interpelaciones que ponen en tensión el mensaje institucional elaborado, en torno a la riqueza y diversidad patrimonial divulgada, de aquella que efectivamente es activada.

Hasta aquí una síntesis de los alcances y contenidos de los nueve capítulos incluidos en este tercer volumen sobre algunos destinos seleccionados y temas transversales. Se espera que en breve pueda publicarse un cuarto volumen con otros ocho capítulos. Los títulos y sus autores figuran a continuación:

1. **Introducción, por José Luis López Ibáñez.**
2. **Historia reciente del turismo en la Argentina. De 1999 a 2019, por Gonzalo Casanova Ferro.**
3. **Reflexiones sobre la gestión turística en Tigre y su relación con los principios rectores de la Ley Nacional de Turismo.**
4. **El turismo de observación de aves, por Eduardo Haene, Horacio Matarasso y Andrés Bosso.**
5. **Municipios y gestión del turismo en Misiones. Una mirada desde la Ley Nacional de Turismo, por Ariel Kremar.**
6. **La concientización turística como base del desarrollo turístico, por Carlos Esteban Bassan.**
7. **PROFODE y su aporte al desarrollo local. Aprendizajes del diseño y gestión de una política pública de turismo, por Cristina Morales.**
8. **Los planes de manejo en las APN. El caso de la Reserva Natural Formosa, por Albina L. Lara y Natalia Sol Alfonso.**



9. La huella de la Ley Nacional de Turismo en la región Córdoba, por Aylén Mereta.

También se han recibido los originales que permiten armar un quinto volumen. Entre las inevitables sombras de nuestro proyecto está el no haber conseguido todavía sumar autores y capítulos que no deberían faltar en un análisis de lo ocurrido -con sus luces y sombras- durante los primeros 15 años de la LNT. Especialmente en lo que se refiere a la deuda con algunos destinos como Esteros del Iberá, Merlo, San Martín de los Andes, San Miguel de Tucumán, Tandil, Termas de Río Hondo y la provincia de Entre Ríos. Hacemos votos porque la lectura interesada de este tercer volumen abra nuevas oportunidades para suplir estos vacíos.

CAPITULO 18

Importancia del transporte carretero en el desarrollo del turismo en Argentina

Por Noemí Wallingre

Introducción

Desde el inicio del siglo XXI el organismo nacional de turismo de Argentina, por entonces Secretaría (SECTUR), sostuvo que el turismo había demostrado ser uno de los sectores más dinámicos de la economía nacional y estratégico para el crecimiento. Desde ese espíritu, en 2004 se sanciona una nueva, y necesaria, Ley Nacional de Turismo n° 25.997. Declara al turismo de interés nacional como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país, y resulta prioritario dentro de las políticas de Estado. Establece que el organismo nacional de turismo fijará las políticas nacionales de la actividad con el fin de planificar, programar, promover, capacitar, preservar, proteger, generar inversión y fomentar su desarrollo en el marco de la planificación. A modo de anexo I, presenta las actividades directamente vinculadas con el turismo entre las que lista a los diversos servicios del transporte, incluyendo los correspondientes al transporte automotor de pasajeros para el turismo.

La Ley establece el deber de desarrollar un Plan estratégico de turismo sustentable que permita asegurar la continuidad de las políticas públicas nacionales para consolidar al sector como un pilar de productividad en la economía nacional. Por esto, en 2005 se presenta el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 (PFETS) -y actualizaciones posteriores-, el que: "[...] reconoce que la política turística se subordina fundamentalmente a los ejes rectores de la política económica y de ordenamiento territorial." Fija como su objetivo general el de constituirse en el proceso orientador y articulador de actuaciones que optimice recursos y encamine esfuerzos hacia un modelo concertado de desarrollo turístico. Se sostiene en la calidad y diversidad de su oferta turística y en el desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional. Reconoce la necesidad de la regionalización, de diversificación de productos y destinos; y procura extender el desarrollo de productos a zonas donde la actividad es aún incipiente.

Como uno de sus desafíos expresa la necesidad de: [...] “articular con todas las áreas productivas de la economía la concreción de la infraestructura necesaria para resolver los problemas de conectividad interna y externa que limitan el crecimiento y la evolución general del país y obstruyendo de modo decisivo la expansión del turismo como herramienta de desarrollo.”

Destaca, entre uno de los factores críticos del desarrollo de la oferta la falta de políticas de conectividad y reconoce una serie de déficits crónicos a nivel infraestructuras y servicios básicos en el territorio nacional, así como su desarrollo desequilibrado, y donde incluye a la red vial del país. Considera que el mapa de conectividad conduce dificultosamente a los destinos lejanos y obliga a depender de su centro focal en la Ciudad de Buenos Aires.

Considerando estos argumentos, es sabido que el turismo exige de un movimiento físico por definición y para que el traslado de la demanda turística sea posible debe existir un adecuado sistema de transporte en el que cada una de las modalidades tuvieron, y tienen, una importancia vital para el desarrollo del sector.

En lo concreto del transporte carretero, desde principios del siglo XX se produjo en el nivel mundial su origen, su posterior y rápida evolución, siendo su mayor impulso y liderazgo desde mediados de ese siglo, desde cuando comenzó a participar en los desplazamientos masivos en viajes de turismo. Actualmente, en todo el planeta el mayor porcentaje de traslados de pasajeros (y también de cargas) se efectúa mediante esta modalidad.

Esa situación se acentúa en Argentina donde, debido a la ausencia de servicios suficientes y/o a la falta de competitividad de otras modalidades de transporte, desde hace décadas lidera ampliamente los traslados. En el transporte interjurisdiccional de pasajeros, el primer lugar le corresponde a esta modalidad (primero el auto, luego el ómnibus).

Asimismo, en el turismo, el interno supera ampliamente al receptivo internacional, y se estima que más del 65 % de este último corresponde a la demanda proveniente desde los países limítrofes. En ambos casos predominan los desplazamientos mediante el transporte carretero en relación con los demás modos.

Teniendo en cuenta este contexto, este capítulo tiene el propósito de revisar la situación del transporte carretero y su importancia en el desarrollo del turismo en Argentina contemplando los elementos que lo componen: las infraestructuras y las empresas prestadoras de servicios de ómnibus, con especial énfasis desde la aprobación de la ley de turismo 25.997. También propondrá algunas adecuaciones necesarias en este subsector del transporte para que permitan dar respuesta a un desarrollo más equilibrado del espacio turístico nacional y tiendan a garantizar los desplazamientos de la demanda.

Apreciaciones conceptuales y contextuales

La designación medio de transporte comprende la sumatoria de tres elementos imprescindibles e interdependientes: la infraestructura, vía de desplazamiento o ruta destinada a garantizar el tránsito vehicular en tanto este preparada para esos fines; la infraestructura de apoyo, especial o superestructura, conjunto de instalaciones o facilidades necesarias para optimizar la utilización de la ruta y facilitar el desplazamiento vehicular actuando, por lo tanto, de soporte en los traslados; y el parque móvil como parte integrante de las empresas prestadoras de los servicios, y compuesto por las diferentes unidades vehiculares para el transporte de personas o cosas. En la determinación de la calidad integral de un servicio de transporte todos los elementos intervinientes son relevantes.

Se reconoce que el transporte es una condición necesaria para el desarrollo socioeconómico de las naciones que debe brindar las prestaciones para las actividades productivas y de servicios, y para el desplazamiento de las personas. El fin último de un sistema de transporte eficiente es garantizar la conectividad integral a partir de atender dos características esenciales: la superación de las distancias y la estructuración territorial, y con el objetivo central de alcanzar una mayor eficiencia al menor costo posible.

La ausencia o la falta de eficiencia en el transporte redundan en importantes pérdidas económicas para una nación. Por el contrario, el diseño de un apropiado sistema y la garantía de su calidad, dinamiza y favorece los traslados a la vez que minimiza los costos, y son elementales para la competitividad tanto nacional como internacional, razones que son tenidas en cuenta por muchos gobiernos para propulsarlo.

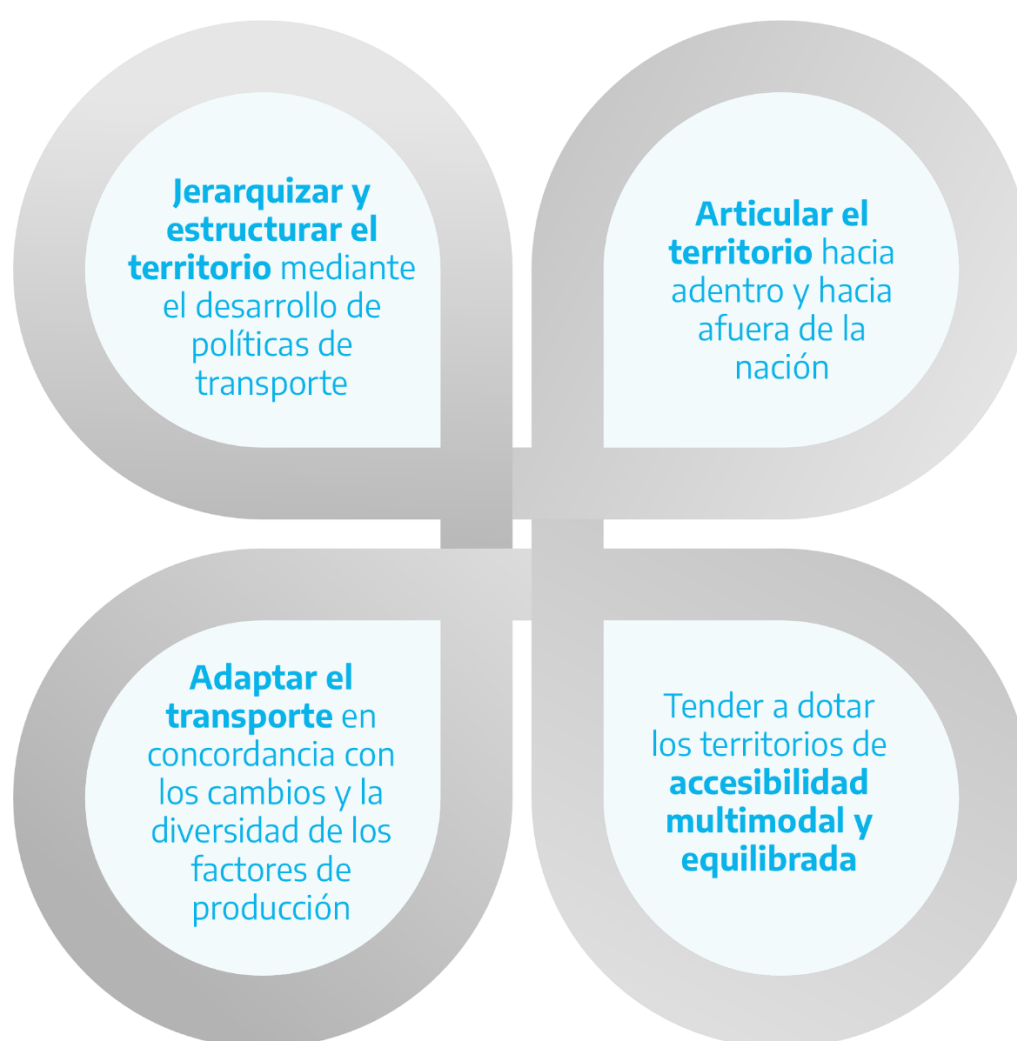
El Banco Mundial (2012) precisó que el transporte podría contribuir a lograr los objetivos del desarrollo del siglo XXI de cinco formas fundamentales: facilitar el crecimiento económico y la integración regional a través del comercio internacional; lograr que las ciudades funcionen mejor para sus habitantes, para el medio ambiente y para lograr el crecimiento económico; crear oportunidades económicas e impulsar el crecimiento de zonas rurales; proporcionar acceso a centros que entregan servicios de salud y educación, y volverse más seguras y limpias para los usuarios y la comunidad.

A esto se suma que las tendencias mundiales demuestran que la implementación de políticas del transporte, deben garantizar sistemas integrados por redes interconectadas y centros de distribución que tiendan hacia la descentralización, permitan una visión sostenida en la multimodalidad e impulsen la modalidad que ofrezca los mayores beneficios al menor costo posible. A la vez que el transporte eficiente debe ofrecer capacidad, rapidez, confort, seguridad, accesibilidad (en frecuencias, horarios, y precio), y confiabilidad.

Por otra parte, el proceso globalizador de las últimas décadas, en el que el avance del transporte tiene un alto grado de responsabilidad, conllevó a una gran interdependencia entre las naciones. Esto requiere tender a estructurar los territorios hacia su interior de

los países conectando regiones, provincias y municipios, y también conectándolos hacia afuera, con los mercados internacionales porque, de lo contrario, quedarán limitado en su desarrollo. Diversos documentos (CEPAL, Banco Mundial, ONU), remarcan que la conectividad con los países de una región que garanticen su integración regional, es una importante asignatura pendiente a través de las décadas en Suramérica, situación que comprende a Argentina. Mientras que en los países de mayor desarrollo la infraestructura es programada adecuadamente en planes consensuados y concertados entre las distintas jurisdicciones territoriales, tanto nacionales como internacionales, y entre los objetivos particulares que deben prevalecer en una política de transporte adecuada se destacan, además, favorecer el desarrollo de los más diversos sectores productivos, y contribuir a un impulso más equitativo e incluyente de las diferentes alternativas de producción.

Figura 1. Rol articulador del transporte



Fuente: elaboración propia

Respecto del turismo, ha demostrado ser uno de los agentes estratégicos de desarrollo de mayor crecimiento mundial y, como sector productivo centrado en los servicios, resultado de la compleja interrelación con diferentes actores y factores socioeconómicos,

para su fortalecimiento el transporte resulta imprescindible a tal punto que es posible afirmar que sin transporte no hay turismo.

Antón Clave (2005) reconoce que en el turismo un sistema productivo debe tener en cuenta las posibilidades de desarrollo de las distintas escalas territoriales, las tipologías turísticas reales y potenciales, la interacción entre este sector y los de apoyo, y precisa de un sistema relacional que comprende a la organización y planificación del sistema de comunicaciones, telecomunicaciones y accesibilidad. Para este último tiene en cuenta tres perspectivas básicas: a) la integración con el exterior, es decir, entre una región y las restantes áreas exteriores tanto nacionales como internacionales, y la conexión aeroportuaria y portuaria; b) la articulación hacia el interior que facilita la conexión física 'coordinación intermodal o multimodal del transporte y la creación de nodos que permitan interconectarlos. Por lo tanto, el sistema relacional tiene una importancia vital en la planificación del sector turismo, ya que se vincula con la accesibilidad del destino respecto a las áreas emisoras-receptoras y con la capacidad de movilidad interna para facilitar el traslado de la demanda.

Por esto, para delimitar el potencial turístico de un territorio, además de tener en cuenta las diferentes categorías y jerarquías de recursos, instalaciones y equipamientos disponibles, es clave incluir el sector transporte para que garantice su conectividad. El sistema de transporte es imprescindible para el desarrollo de todos los destinos turísticos porque si la demanda no puede llegar, no puede desplazarse dentro de éstos, no puede trasladarse hacia otros cercanos, o puede realizarlo con dificultad o limitación, es improbable que puedan alcanzar un verdadero progreso y sostenimiento en el tiempo. La ausencia de políticas que armonicen el transporte a las necesidades del mercado del turismo limitará su desarrollo, puede obstaculizar el futuro de las inversiones, y, en consecuencia, afectar la comunidad residente.

En el caso de Argentina la accesibilidad vial a la mayoría de los destinos turísticos depende en gran medida de la infraestructura previamente existente. Se debe a que el sistema de transporte 'fue ideado', en función de las actividades productivas tradicionales (agro, industria, minería, pesca) o con propósitos multisectoriales, y no en función del turismo sector que, con algunas excepciones, bien o mal, aprovecha las redes existentes. Esa realidad hace necesario repensar una visión integrada de las políticas para el desarrollo del turismo en coordinación con las de transporte, tanto en las infraestructuras como en los servicios. Si bien algunos destinos han desarrollado transportes apropiados y necesarios para incentivar el turismo, en general el transporte precisa adaptarse a las necesidades de este sector, y falta lograr una mayor interrelación-asociación entre el turismo, el territorio y el transporte, considerando tanto a los destinos consolidados, los emergentes y aquellos con potencial de desarrollo; a la demanda actual y futura, y con una visión de largo plazo. Para esas necesarias adecuaciones del transporte es preciso tener presente un modelo de desarrollo territorial para el turismo basados en las históricas regiones, zonas, áreas, corredores, comarcas, u otras, que fueran considerados

a través de las décadas en los diferentes planes de desarrollo; también a partir de articular con las provincias y los municipios; se debe garantizar la conectividad entre los diferentes destinos y productos, y facilitar los desplazamientos sin dejar a los turistas incomunicados entre un destino y otro.

Además, atendiendo las tendencias internacionales es preciso fortalecer el transporte comodal o multimodal, prácticamente inexistente en el país y en contraposición con el histórico modelo unimodal porque, tal como lo concibe CEPAL (2011) “[...] el principio de co-modalidad es la alternativa que busca la eficiencia en la distribución modal del transporte y sus servicios, para cada viaje y grupo de viajes, a través de la utilización óptima de cada medio de transporte y su eventual combinación con otros, de manera que el trayecto completo resulte eficiente y sostenible de acuerdo a las necesidades particulares del transporte y la distancia que se debe recorrer.” Desde este enfoque, el transporte carretero desempeña un rol fundamental.

Situación del transporte carretero en Argentina

Seguidamente, se presenta un análisis sobre la situación de cada uno de los elementos integrales de esta modalidad de transporte desde la sanción de la nueva Ley Nacional de Turismo, aunque comprenderá un encuadre retrospectivo, y hasta 2019.

La infraestructura vial

La red vial Argentina, diseñada en la década de 1930, se sostiene en una red troncal nacional y los subsistemas provinciales. Si bien, a través de las distintas etapas y gestiones de gobiernos se realizaron adecuaciones en su trazado, mantiene su histórico sistema de distribución radial convergente en Buenos Aires a partir de donde se organiza el territorio nacional de modo centralizado. A la red vial troncal nacional se le asignó la función de integrar el país comunicando provincias, sus capitales y ciudades importantes, y accesos a los principales puertos y aeropuertos de jurisdicción nacional; y tiene el propósito de vincular las zonas de producción con las de consumo, y ofrecer accesos internacionales. Integra los caminos arteriales que tienen el mayor nivel de movilidad y, por lo general, se emplean para recorrer largas y medianas distancias. Si bien en las últimas décadas el parque automotor argentino se incrementó exponencialmente, esa situación no fue acompañada por las suficientes adecuaciones del trazado vial nacional que ha ampliado limitadamente su capacidad y descentralización. Ello no le ha permitido acompañar de forma eficiente a los distintos sectores productivos tanto a los tradicionales como a los de incorporación más tardía a la matriz productiva, donde hay que contemplar al turismo.

El estado actual de la red vial troncal tiene en su trazado, extensión y calidad, importantes desequilibrios dependiendo de las regiones y provincias. La mayor extensión, densidad hab/km y longitudes viales por provincias y la calidad se concentra en la región pampeana. La provincia de Buenos Aires reúne la mayor densidad vial del país, y conjuntamente con Córdoba, cuenta con casi el 100 % de la misma asfaltada. La región

noreste presenta una mayor densidad y calidad en la zona sur -Santa Fe y Entre Ríos-. La región noroeste concentra su cantidad y calidad en las capitales provinciales (Tucumán, Salta y Jujuy), y disminuye notablemente hacia la zona cordillerana y también hacia el noreste. En tanto que en la región cuyo la mayor densidad y calidad se concentra en el centro de la región (ciudades de Mendoza, San Rafael, San Luis y San Juan) y se reduce hacia la cordillera y el sur. Mientras que la región patagonia es la más desprovista del país, tanto en calidad como en densidad, con un elevado porcentaje de caminos sin asfaltar.

Calidad y densidad de caminos por regiones, provincias y corredores viales

Según la Asociación Argentina de Carreteras (AAC) la red vial nacional tiene una extensión de 39.938 km, y para la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) alcanza los 40.306 kms., y es por donde circula el equivalente al 50 % del tránsito del país. A esta extensión se agregan unos 241.038 km de la red vial provincial. En total, sumando los caminos nacionales y provinciales, el país tiene 280.976 kms. Sobre dicho total la calzada pavimentada se estima en el 34%, el 18% corresponde a caminos de ripio y el 48 % a caminos de tierra y, además, presentan marcadas diferencias entre las provincias.

En cambio, del total de la extensión de la red vial troncal nacional, el 92 % está pavimentado, el 6% es de ripio y solo el 2 % es de tierra.

La figura 2 presenta la distribución de la red vial por provincias (nacional y provincial), y según la calidad (pavimento, ripio, tierra).

Figura 2. Red nacional de caminos (nacionales y provinciales)

| Distrito | Red Vial Nacional | | | | Red Vial Provincial | | | | Total |
|--------------|-------------------|-------|--------|----------|---------------------|-------|--------|----------|--------|
| | Pavim. | Ripio | Tierra | Subtotal | Pavim. | Ripio | Tierra | Subtotal | |
| Buenos Aires | 4.672 | 0 | 0 | 4.672 | 10.657 | 0 | 24.766 | 35.423 | 40.095 |
| Catamarca | 1.115 | 15 | 0 | 1.130 | 1.226 | 2.057 | 450 | 3.733 | 4.863 |
| Córdoba | 2.715 | 0 | 0 | 2.715 | 5.016 | 2.374 | 9.496 | 16.886 | 19.601 |
| Corrientes | 1.754 | 0 | 0 | 1.754 | 905 | 2.377 | 2.792 | 6.074 | 7.828 |
| Chaco | 987 | 0 | 0 | 987 | 1.051 | 411 | 4.726 | 6.188 | 7.175 |
| Chubut | 1.924 | 240 | 0 | 2.164 | 744 | 4.575 | 3.058 | 8.377 | 10.541 |
| Entre Ríos | 1.608 | 0 | 0 | 1.608 | 1.928 | 1.831 | 9.857 | 13.616 | 15.224 |
| Formosa | 1.265 | 0 | 42 | 1.308 | 693 | 138 | 1.937 | 2.769 | 4.076 |
| Jujuy | 750 | 423 | 16 | 1.188 | 518 | 348 | 2.629 | 3.495 | 4.683 |
| La Pampa | 1.503 | 0 | 168 | 1.671 | 2.353 | 445 | 5.331 | 8.130 | 9.800 |

| | | | | | | | | | |
|---------------------|---------------|--------------|------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| La Rioja | 1.912 | 0 | 0 | 1.912 | 669 | 3.184 | 170 | 4.023 | 5.934 |
| Mendoza | 1.731 | 324 | 141 | 2.197 | 3.145 | 3.789 | 6.849 | 13.783 | 15.980 |
| Misiones | 739 | 0 | 44 | 783 | 1.231 | 0 | 1.696 | 2.927 | 3.710 |
| Neuquén | 1.455 | 0 | 0 | 1.455 | 1.008 | 3.679 | 2.330 | 7.017 | 8.472 |
| Río Negro | 1.936 | 207 | 0 | 2.143 | 751 | 3.025 | 2.649 | 6.426 | 8.569 |
| Salta | 1.398 | 275 | 178 | 1.850 | 908 | 2.553 | 3.810 | 7.271 | 9.121 |
| San Juan | 1.143 | 64 | 65 | 1.272 | 1.095 | 2.187 | 1.183 | 4.465 | 5.373 |
| San Luis | 960 | 0 | 0 | 960 | 3.389 | 667 | 4.408 | 8.464 | 9.424 |
| Santa Cruz | 2.446 | 433 | 0 | 2.879 | 1.393 | 2.415 | 3.454 | 7.262 | 10.140 |
| Santa Fe | 2.515 | 0 | 63 | 2.578 | 3.788 | 651 | 8.408 | 12.847 | 15.425 |
| Santiago del Estero | 1.435 | 0 | 46 | 1.841 | 2.520 | 3.500 | 13.036 | 19.056 | 20.537 |
| Tierra del Fuego | 291 | 367 | 0 | 658 | 5 | 0 | 718 | 723 | 1.381 |
| Tucumán | 534 | 41 | 0 | 575 | 1.118 | 881 | 147 | 2.146 | 2.721 |
| TOTAL | 36.787 | 2.389 | 762 | 39.938 | 46.111 | 41.087 | 113.901 | 201.100 | 241.038 |

Fuente: Asociación Argentina de Carreteras (2018), disponible en: www.aacarreteras.org.ar

Para la DNV, la longitud por tipo de calzada se distribuye tal como se presenta en la figura 3, y para la AAC según indica la figura 4.

Figura 3. Longitud de rutas por tipo de pavimento (Km), en todos los distritos

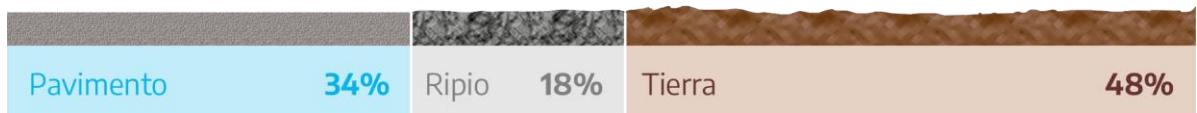
| Distrito | Subtotal Pavimento | Subtotal No Pavimento | Sin Dato | Total |
|-------------------|--------------------|-----------------------|----------|---------|
| 01 - Buenos Aires | 3402,78 | 0,00 | 23,78 | 3426,56 |
| 02 - Córdoba | 2519,75 | 0,00 | 199,07 | 2718,82 |
| 03 - Tucumán | 565,58 | 29,91 | 0,00 | 595,49 |
| 04 - Mendoza | 1699,58 | 465,07 | 30,88 | 2195,53 |
| 05 - Salta | 1402,70 | 423,63 | 22,80 | 1849,13 |
| 06 - Jujuy | 749,55 | 438,49 | 0,00 | 1188,04 |
| 07 - Santa Fe | 2455,96 | 62,87 | 59,19 | 2578,02 |
| 08 - La Rioja | 1880,51 | 0,00 | 110,14 | 1990,65 |
| 09 - San Juan | 1152,46 | 110,73 | 8,84 | 1272,03 |
| 10 - Corrientes | 1753,85 | 0,00 | 0,00 | 1753,85 |

| | | | | |
|-----------------------|-----------------|----------------|---------------|-----------------|
| 11 - Catamarca | 1109,35 | 8,56 | 11,61 | 1129,52 |
| 12 - Neuquén | 1441,79 | 0,00 | 13,33 | 1455,12 |
| 13 - Chubut | 1908,24 | 239,78 | 16,21 | 2164,23 |
| 14 - San Luis | 952,80 | 0,00 | 7,39 | 960,19 |
| 15 - Misiones | 757,75 | 37,23 | 22,59 | 817,57 |
| 16 - Sgo. del Estero | 1409,89 | 45,60 | 24,93 | 1480,42 |
| 17 - Entre Ríos | 1586,86 | 0,00 | 20,98 | 1607,84 |
| 18 - Chaco | 985,19 | 0,00 | 1,88 | 987,07 |
| 19 - Bahía Blanca | 1240,28 | 0,00 | 4,90 | 1245,18 |
| 20 - Río Negro | 2045,84 | 207,15 | 118,43 | 2371,42 |
| 21 - La Pampa | 1477,32 | 193,46 | 0,00 | 1670,78 |
| 22 - Formosa | 1261,75 | 42,10 | 3,75 | 1307,60 |
| 23 - Santa Cruz | 2516,71 | 360,94 | 9,77 | 2887,42 |
| 24 - Tierra del Fuego | 285,03 | 363,05 | 5,71 | 653,79 |
| TOTAL | 36561,52 | 3028,57 | 716,18 | 40306,27 |

Fuente: Dirección Nacional de Vialidad, 2019

Figura 4. Longitud y calidad de la red nacional de caminos

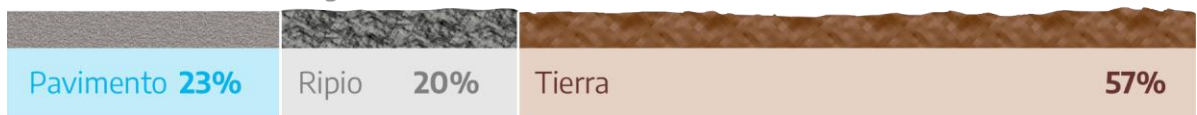
Red Nacional de Caminos Longitud km



Red Vial Nacional Longitud km



Red Vial Provincial Longitud km



Fuente: Asociación Argentina de Carreteras, disponible en: www.aacarreteras.org.ar

En el período comprendido en este capítulo, la evolución de la extensión de la red vial troncal nacional presenta un leve incremento estimado del 5 %, y del 17 % en la pavimentación.

Figura 5. Evolución de la red vial troncal Argentina 2003-2019

| Año | Pavimento | Ripio | Tierra | Total |
|------|-----------|-------|--------|--------|
| 2003 | 31070 | 5471 | 1750 | 38291 |
| 2010 | 34093 | 3597 | 1233 | 38.921 |
| 2019 | 36561 | 2263 | 685 | 40.306 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Dirección Nacional de Vialidad

Teniendo en cuenta el total de 280.976. kms de red nacional de caminos y la importante extensión territorial, el país tiene una baja densidad apenas superior a 8 km por cada 100 km². Además, existe una importante extensión de caminos de tránsito temporario, y otros sin ningún tipo de revestimiento. A modo de comparación, la Unión Europea cuenta con una densidad superior a los 125 km por cada 100 km², y Estados Unidos, país que se caracteriza por poseer una gran extensión territorial, dispone de 40 km por cada 100 km².

En el caso de los corredores viales bioceánicos, que se describen en el título siguiente, la calidad de la infraestructura, el equipamiento vial y las garantías de tránsito varían según cada corredor. Los más problemáticos se encuentran en la Región Patagonia, mientras que por su calidad sobresale el corredor vial Central que mantiene un creciente intercambio comercial y turístico entre los países que comunica. Además, bajo la denominación de Sistema Cristo Redentor, se puso en marcha el proyecto de ampliación del Paso Internacional con ese nombre que tiene la finalidad de incrementar su capacidad operativa (cargas y pasajeros), y para dinamizar su conectividad, se realizaron mejoras en algunos tramos de la RN7, y la conversión en autovía de la RN14 en su trayecto de mayor tránsito entre Buenos Aires y Paso de Los Libres.

En la búsqueda de ampliar y mejorar la red vial del país, a través de las décadas los gobiernos instrumentaron distintas alternativas de gestión vial para la construcción de nuevas rutas, la conversión de algunas en autopistas o autovías, o el mantenimiento y ampliación de las existentes. En 1989 se instrumenta la modalidad de concesión de obras viales por el financiamiento privado de parte de la red troncal, que hasta entonces se financiaba a través de impuestos específicos. Ese mecanismo condujo a que, a partir de 1990 y mediante el sistema de concesión vial de obra pública por peaje, se iniciara la mejora o el ensanchamiento de caminos existentes que, en su primera etapa incluyó unos 9.383 kms de la red troncal nacional y que más tarde se modificó. Los corredores viales incluidos, y las rutas que los integran, son estratégicos para el tránsito de pasajeros y para la actividad productiva del país, es por donde circula el 75% del tránsito medio diario anual (TMDA) y más del 90% de la producción agrícola y de las exportaciones. También se amplió la red de autopistas para conectar la ciudad de Buenos Aires con el Área

Metropolitana (AMBA), y las autopistas Buenos Aires-La Plata-Mar del Plata, Buenos Aires-Rosario-Córdoba, la autovía Buenos Aires-Paso de Los Libres, Trelew-Puerto Madryn, y algunos tramos en las provincias de Mendoza, San Luis, Santa Fe, Tucumán y Salta.

Además de esa modalidad de gestión, se contemplan otras alternativas para el mejoramiento y desarrollo de la red vial troncal a saber: a) Corredores con financiamiento privado y sin peaje -COT-: mejoran, amplían, remodelan o conservan a través de la concesión de obra pública con presupuesto a cargo del gobierno y sin percepción de peaje para el usuario. La modalidad incorporó una extensión reducida en kilómetros; b) Contratos CReMa: para la recuperación y mantenimiento de caminos existentes y divididos para su concreción en etapas; c) Sistema de mantenimiento: para conservar la transitabilidad y seguridad de las rutas donde el contratista se hace cargo del mantenimiento periódico y rutinario, y el gobierno de las intervenciones futuras necesarias.

En 2016, se reglamentan por ley los contratos de participación público privada (PPP), como otro instrumento para el desarrollo de infraestructuras. Esta alternativa de gestión permite vincular a los sectores público y privado mediante la cual las obras de infraestructuras de responsabilidad gubernamental son ejecutadas por el sector privado quien suministra al sector público la prestación, a través de un contrato, el diseño, la construcción, operación y mantenimiento y financia las obras, y el gobierno paga a través del tiempo mediante un canon periódico por el servicio provisto. Según el gobierno nacional (2015-2019) iba a permitir cubrir el déficit de infraestructuras públicas y, para el período 2018-2022, había proyectado un total de 7.277 kms de caminos (ampliación de capacidad y repavimentación que incluyó un 54 % de autopistas, un 4 % de semiautopistas y un 42 % de rutas), De esos proyectos se inició la etapa para la licitación de seis corredores viales con 3.300 km de rutas nacionales de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, Mendoza y Santa Fe.

Por último, la DNV participa directamente en el mantenimiento de caminos, desde 2017 a través de la creación de la empresa pública Corredores Viales SA., y el Órgano de Control de Concesiones Viales, de ese organismo. Se le asignaron facultades de contratación y supervisión del cumplimiento de las construcciones, trabajos o servicios que revistan el carácter de obra pública en los contratos de concesión aprobados o en obras viales que puedan ser concesionadas dentro de su jurisdicción. El organismo difunde que en 2018 sobre 40.332kms de la red, el 18% se asignó a la gestión a través del sistema PPP, el 4% al sistema tradicional de concesión, el 28 % a contratos CREMA u otros, y el 50 % por mantenimiento de Vialidad. Corresponde resaltar que la gestión de gobierno que asume a fines de 2019 discontinúa la modalidad de contratación del sistema PPP.

Este conjunto de opciones de gestión vial pretende que Argentina disponga de una red vial troncal en buenas condiciones de tránsito y genere un desarrollo vial más uniforme para todas las regiones del país, a la vez que se mejore la red vial existente y la

constitución en autopistas de las rutas troncales más estratégicas. A pesar de estos avances, como los caminos afectados a las distintas modalidades de gestión son rutas, o tramos de rutas, de alto tránsito, miles de kilómetros continúan excluidos, algunos se encuentran postergados en su mantenimiento y desarrollo y condicionados en la mejora de su capacidad operativa.

Así también, el país dispone de un sistema nacional de señalización vial uniforme que comprende la descripción, significado y ubicación de los dispositivos de seguridad y control y, mediante la ley 24.449/95, adhiere al sistema interamericano de señalización vigente en el continente. Está integrado por el señalamiento vertical, aéreo, y horizontal; e incluye las señales de reglamentación o prescriptivas, las preventivas o de advertencia, y las informativas. Los organismos provinciales tienen competencia sobre las rutas colectoras o provinciales y los municipales en la señalización urbana. Cada jurisdicción es responsable de la construcción, instalación y mantenimiento (preservación de la integridad y visibilidad) de todos los dispositivos. Sin embargo, en rutas de vastas zonas de país, en particular las alejadas de la región pampeana y de algunos corredores viales centrales, no se garantiza su uniformidad y mantenimiento, o se caracterizan por la ausencia o el mal estado de la señalización. Esta situación tiende a perjudicar el desplazamiento de los automovilistas

La integración vial con países limítrofes

Argentina tiene una de las fronteras más extensas del mundo, con un perímetro que en la porción continental se extiende en unos 15.000 kms. De ese total, 9.376 kms corresponden a los límites con cinco países, con cada uno de los cuales mantiene una frontera diferencial (cordillera, agua, tierra, aire), siendo las terrestres las más extensas.

El desplazamiento fronterizo de personas (y bienes) se realiza a través de numerosos pasos fronterizos viales habilitados (con Chile, Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay), por el Río de La Plata (con Uruguay), y a través del transporte aéreo (con todos los países). Existen unos 163 pasos fronterizos, 56 aduanas y controles migratorios.

En el caso de las fronteras terrestres, si bien en los últimos períodos se avanzó en la construcción o mejora de importantes obras de integración vial, la calidad en la conectividad varía según la región y el país con el cual se comunica. La región litoral se vio favorecida con la construcción de obras interiores e internacionales que incluye puentes de integración con Uruguay, Paraguay y Brasil que garantizan el dinámico tránsito durante todo el año. Con Bolivia continúan las deficiencias en la calidad de los caminos conducentes hacia los tres accesos de mayor movimiento. Chile es el país con el cual, a través de la cordillera, se dispone de la mayor cantidad de pasos viales (y túnel). Si bien algunos han mejorado su infraestructura y caminos de acceso (Jama, San Francisco, Pehuenche, Samoré, etc.), otros mantienen niveles de postergación y su acceso se realiza a través de caminos sin asfaltar. Algunos se ven afectados transitoriamente por problemas climáticos (invernales o estivales), prestan servicios migratorios y aduaneros

sólo en determinados horarios, y brindan al automovilista equipamientos básicos y limitados, situaciones que obstaculizan los desplazamientos.

Cabe mencionar que un conjunto de rutas viales troncales, conforman el sistema de corredores viales bioceánicos de integración, propulsados desde el inicio del siglo XXI con la finalidad de impulsar el comercio nacional e internacional, promover el desarrollo y la integración, y sustentar los ejes económicos de producción facilitando la conectividad de las regiones productivas, con los países limítrofes y el Mercosur; también pueden resultar muy beneficiosos para promover el turismo. Contribuyen a pensar un territorio nacional más articulado y equilibrado. Los corredores creados son: del Norte (o Eje de Capricornio, por RN81 a través de Formosa y hasta Salta, permite la conexión directa con Paraguay, Chile y Bolivia, y favorece la complementación noreste-noroeste del país); Central (con alternativas RN150 conexión con puertos del Atlántico y Pacífico a través del paso Agua Negra, San Juan; y RN7 túnel Cristo Redentor, Mendoza, que articula con la autovía RN14 hacia Paso de Los Libres, es el eje más estratégico del Mercosur) y garantiza la vinculación entre los puertos de Buenos Aires (Atlántico) y Valparaíso (Pacífico), y recientemente se incorporó, y finalizó la mejora vial, el Corredor a través de la RN 145 mediante el paso Pehuenche (sur de Mendoza), con acceso a Chile); Sur o Norpatagónico (por ejes RN22/23 conecta Bahía Blanca, a través de Neuquén y/o Río Negro, y la cordillera hacia Chile por el paso Samoré, articulando los océanos Atlántico y Pacífico). Se agregan como corredores menores por el nivel de tránsito el Patagónico Central (Comodoro Rivadavia para conectar con Chile, y sus puertos de Chacabuco y Aysén, a través de los pasos Coihaique y Huemules; y Patagónico Austral que comprende el sur de Santa Cruz y Tierra del Fuego y conecta con Chile, a través de los pasos de San Sebastián e Integración Austral.

Las terminales de ómnibus

Las terminales son la infraestructura especial para los servicios de ómnibus. El país tiene unos 2.300 gobiernos locales (municipios de distintas categorías u otras formas administrativas), destacándose los de más de 100 mil habitantes (urbes intermedias y áreas metropolitanas), que concentran alrededor del 62 % de la población total, y la mayor parte tienen menos de 10 mil habitantes. Cualquiera sea la escala de ciudad, la terminal de ómnibus es un centro vital e imprescindible para los servicios que cubren medias y largas distancias dentro del país altamente dependiente del transporte de ómnibus y, en muchos casos, para con los países vecinos.

Se distinguen como terminales principales -pueden establecerse en multimodales al integrar la operatoria de varios modos de transporte-, las que se ubican en los principales centros urbanos, son el inicio de distintas redes de servicios hacia una multiplicidad de destinos, pueden estar vinculados a otras redes nacionales e internacionales y tienen una alta movilidad. Son los casos particulares de la Ciudad de Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza o Tucumán. La mayoría de las restantes adquieren el carácter de secundarias o

generales, están destinadas solo al transporte de ómnibus, ubicadas en ciudades medianas y pequeñas, y poseen una movilidad media o baja.

Ahora bien, a pesar de su importante función hay ciudades que no cuentan con terminales, y en otras sus infraestructuras, tecnologías y servicios se encuentran deteriorados, son inadecuados o insuficientes para la demanda actual.

A su vez, hay que considerar el rol de los llamados paradores en las rutas porque cumplen con un servicio imprescindible para quienes se trasladan y permiten las paradas técnicas (revisión de unidades, descanso, alimentación, sanitarios, u otros). El país posee una gran diversidad en cuanto a la calidad de sus infraestructuras y la prestación de servicios. Muchos no cubren las necesidades básicas e imprescindibles para las empresas de ómnibus, automovilistas, y pasajeros. Esta situación se hace visible en todas las regiones del país, inclusive en las zonas centrales y en algunas rutas troncales.

Las empresas del autotransporte de pasajeros

El autotransporte interurbano de pasajeros de larga distancia (ómnibus), se reconoce como el más moderno de América latina y uno de los mejores del mundo. Si bien en los últimos años las empresas ingresaron en una etapa de retracción, sigue siendo la modalidad que más garantiza la conectividad federal, transporta más del 80 % de los pasajeros del país, opera en más de 1.600 localidades, brinda acceso a pueblos que no cuentan con otras alternativas de transporte, y ofrece servicios hacia otros países. La CELADI (Cámara Empresaria de Larga Distancia), lo considera un sistema más federal que el transporte aéreo por ser el ómnibus el único que llega a esa cantidad de localidades en el país, además de otros tantos en Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia, Chile y Perú.

Para la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) entre 2006 y 2016, el número de pasajeros transportados por año descendió de 61.764.902 a 36.452.240, el coeficiente de ocupación por unidades cayó de 53,01% en 2010 a 47,4% en 2016, y los asientos bajaron de 42.999 a 35.859. En 2010 las empresas tenían un parque automotor moderno con 4.415 unidades y una antigüedad promedio de 3 años; y en 2019 disminuyó a 3.725 unidades con una antigüedad promedio de 5.8 años. Se considera que son diversas las causas de esa crisis e incluyen el incremento de costos por el tipo de cambio y la imposibilidad de trasladarlos a tarifas, la eliminación de subsidios gubernamentales (desde 2014), el ingreso de las llamadas *low cost* aéreas (aunque a destinos muy limitados y solo en rutas troncales), cierta retracción de la demanda, y la falta de modernización/adecuación de las propias empresas. CELADI reconoce que los tramos más afectados son los servicios de mayores distancias, mientras que los intermedios mantienen un buen nivel de demanda.

Esos datos se complementan con el reporte estadístico del Ministerio de Transporte (2019) donde se destaca que los servicios interurbanos se redujeron significativamente. La cantidad de servicios ofrecidos disminuyó entre 2016 y 2018 un 21.24 %; la cantidad de

pasajeros transportados se redujo un 15.43 %, y el parque móvil de las empresas, descendió de 4.377 unidades en 2016 a 3.933 en 2018. Sin embargo, entre 2016 y 2019 la antigüedad promedio de los vehículos se incrementó un 7 %. Para ese organismo hay distintos factores causantes de la disminución de la demanda e indica que uno se debe al incremento en el valor de los pasajes sin el consecuente incremento en la calidad del servicio.

A pesar de esa crítica situación, CELADI resalta que para mejorar la seguridad han incorporado limitadores electrónicos de velocidad en las unidades vehiculares (impide que supere los 100 km/h), las nuevas unidades cuentan con sistema de frenado ABS, control de estabilidad electrónica y neumáticos bidireccionales en eje delantero para una mayor estabilidad y asistencia en el manejo, a lo que suman la capacitación de los conductores. Con ello han logrado que los ómnibus sean quienes menos participan en incidentes viales, con menos del 1%.

Esta modalidad de transporte mantiene los criterios de desregulación parcial iniciados en 1992 que, por entonces, incidieron en el incremento de empresas y de servicios, y beneficiaron a las ciudades de mayor población y demanda, no así a las más pequeñas y en particular las ubicadas sobre rutas secundarias. Además, dicho proceso modificó la estructura de la propiedad de las empresas, tendió hacia la concentración en pocos grupos de grandes sociedades que, en algunas provincias, oligopolizaron la oferta. Respecto de las tarifas, los servicios regulares operaron históricamente con tarifas reguladas, y desde 2018 se aprobó un nuevo esquema conducente hacia una política de desregulación que flexibiliza techos tarifarios máximos y mínimos, aunque condicionados por determinados parámetros de servicios, siendo uno la venta con determinada anticipación.

El transporte interurbano, dependiendo de las rutas a operar, de los horarios (diurnos o nocturnos), y en función de las categorías aprobadas por el gobierno nacional, y bajo la fiscalización de la CNRT, continúa brindando los servicios: común, semi cama, cama ejecutivo o cama suite. De alguna manera, el mercado condiciona en la mayoría de las localidades las posibilidades de los servicios a ofertar, tanto en cantidad de frecuencias como en opciones de tipos de servicios de modo que hay destinos más favorecidos que otros, en particular los importantes centros urbanos o los destinos turísticos de mayor demanda.

Importancia del transporte carretero en el desarrollo del turismo.

Adecuaciones necesarias

En Argentina a pesar de los cambios en la política de los últimos años que tendieron a beneficiar al transporte aéreo, el subsector del transporte carretero (masivo por ómnibus, e individual), continúa siendo la modalidad que realiza las mayores contribuciones en el desplazamiento de la demanda de pasajeros en viajes generales y particulares por turismo.

Desde la década de 1960, esta modalidad cambio el concepto de viajar, en el turismo incentivó los viajes independientes y de carácter itinerante y contribuyó al surgimiento de nuevos destinos. Desde los '90, las mejoras en algunos caminos, nuevas autopistas-autovías, y la mayor apertura o mejora de pasos y puentes impulsaron el crecimiento del turismo interno y regional con los países limítrofes. Las formas de gestiones viales incluyen mejoras de trayectos troncales hacia distintos destinos turísticos importantes del noroeste, norpatagonia, cuyo, noreste, Córdoba y corredor de la Costa Atlántica, y otros. La concreción de los corredores viales de integración bioceánicos favorecen también a algunos destinos turísticos y a la integración con algunos países vecinos. A pesar de ello, muchos caminos hacia numerosos destinos continúan postergados en su desarrollo, mantenimiento y equipamiento.

En el turismo, esta modalidad lidera los traslados en función de la relación que existe entre la localidad emisora y la receptora. A menor distancia entre ambas -estimada hasta 700/800 kms- casi el 100% de los desplazamientos se realizan mediante el transporte carretero; en las distancias medias y superiores a las anteriores, si bien continúa favoreciéndolo se suma la participación del transporte aéreo, y en las muy largas distancias el predominio lo ejerce esta última modalidad.

Los mayores desplazamientos por turismo mediante el transporte masivo (ómnibus) e individual (autos) se efectúan dentro de la región pampeana (incluye los destinos de sol y playa -Mar del Plata, Villa Gesell, Partido de la Costa y otros-; Sierras de Córdoba, San Luis, y Litoral). Si bien su participación disminuye, mantiene su hegemonía en la mayoría de los destinos de la región noroeste, noreste, cuyo, y patagonia norte, donde la participación de esta modalidad es compartida, en menor medida, con el transporte aéreo. En la patagonia austral (Tierra del Fuego y Santa Cruz), la participación del transporte carretero disminuye a favor del avión, y en el caso de Ushuaia también de los cruceros.

Vale la pena agregar que en algunos productos turísticos de consumo interno, transporta casi la totalidad de pasajeros. Es el caso del turismo estudiantil (con Bariloche como principal destino), el turismo para adultos mayores, el turismo de sol y playa, entre otros

En lo concreto de los desplazamientos, en el turismo internacional desde hace décadas se estima que entre el 60 y el 70% del receptivo proviene de los países limítrofes, en particular de Chile y Brasil, seguidos por Uruguay y Paraguay. En 2005 el turismo interno fue de 34 millones de viajes, y el receptivo internacional de 3.895.396 con un 60 % proveniente de los países limítrofes. Ese año los traslados internacionales por vía terrestre fue del 40 %, porcentaje que se incrementa para los países limítrofes.

Durante 2018 el turismo receptivo internacional fue de 6.941.828 visitantes, de los cuales casi el 50 % se movilizó a través del transporte carretero; en tanto que los desplazamientos por turismo interno fueron de 45.498 millones con una preponderancia del transporte carretero de casi el 70 %. Es preciso observar que los desplazamientos por

turismo interno superan ampliamente al internacional y, en ambos predominan los efectuados a través del transporte carretero. La figura 7 presenta para 2018 la participación de los diferentes modos del transporte en el turismo receptivo argentino.

Figura 6. Turismo receptivo argentino. Llegadas de turistas no residentes a la Argentina por país de residencia según medio de transporte. Año 2018.

| País de residencia | Turismo Receptivo. Año 2018 | | Medio de transporte de ingreso al país | | | | | |
|--------------------|-----------------------------|-----------|--|-----------|--------------------|-----------|-----------|-----------|
| | Total | Var. i.a. | Aéreo | Var. i.a. | Fluvial / Marítimo | Var. i.a. | Terrestre | Var. i.a. |
| | TNR | % | TNR | % | TNR | % | TNR | % |
| Total | 6.941.828 | 3,4 | 2.760.024 | 7,5% | 1.036.789 | 0,4 | 3.145.015 | 1,1 |
| Bolivia | 548.066 | -0,7 | 66.943 | -4,6 | 74.987 | 26,2 | 406.136 | -3,9 |
| Brasil | 1.318.148 | 6,2 | 727.647 | 8,3 | 201.589 | 7,4 | 388.912 | 1,8 |
| Chile | 1.087.246 | 5,6 | 310.558 | 13,6 | 15.365 | -5,0 | 761.323 | 2,9 |
| Paraguay | 899.365 | -4,7 | 71.171 | 3,3 | 99.301 | -9,4 | 728.893 | -4,7 |
| Uruguay | 719.134 | 1,2 | 54.188 | -7,4 | 343.537 | -1,8 | 321.409 | 6,4 |
| EE.UU. y Canadá | 480.338 | 8,0 | 339.002 | 9,3 | 87.817 | -1,7 | 53.519 | 17,8 |
| Resto de América | 639.830 | 8,3 | 431.466 | 8,5 | 67.885 | 6,6 | 140.479 | 8,5 |
| Europa | 939.038 | 3,3 | 564.056 | 4,3 | 113.783 | -6,7 | 261.199 | 6,1 |
| Resto del mundo | 310.663 | 7,1 | 194.993 | 10,8 | 32.525 | -6,3 | 83.145 | 4,8 |

(TNR) Turistas No Residentes. Fuente: Secretaría de Gobierno de Turismo

En lo que respecta al estado **general de la red vial troncal**, como se dijo, si bien ha mejorado sustancialmente, su nivel de conectividad no permite garantizar la accesibilidad equitativa hacia todos los destinos turísticos del país.

Desde la perspectiva de una organización territorial más federal es preciso asignar prioridad a las rutas que conformen una red reticular que articulen y complementen al trazado radial concéntrico vigente, y contribuyan a una mayor integración y descentralización territorial del quehacer del turismo. Además, las vías de desplazamiento rápido (autopistas y autovías), continúan siendo escasas y deberían extenderse, en particular hacia los destinos turísticos de demanda masiva, de forma que permitan eliminar las congestiones y los cuellos de botellas en las altas temporadas.

Sería beneficioso promover con una visión de largo plazo, la mejora en la articulación entre las redes viales nacionales y provinciales a fin de garantizar mayor similitud en su calidad; reforzar la conectividad vial transversal para potenciar una mayor integración interregional, y brindar también acceso a los destinos turísticos emergentes, o de menor demanda, y a aquellos considerados potenciales debido a su atractividad. Esto tendería a diversificar la oferta de destinos, a generar una mayor redistribución de la demanda, a lograr un gasto turístico más equitativo entre las regiones y en cada uno de sus destinos y, en su conjunto, a potenciar las economías regionales.

Las estrategias para la gestión territorial del turismo deberían adoptar los criterios definidos en la ley de turismo 25.997 que reconoce las figuras de: municipios -centros turísticos-, comarcas -o micro regiones-, corredores, regiones turísticas, puertas, travesías, y rutas o caminos turísticos, que permitirían instrumentar productos turísticos integradores en regiones, corredores, circuitos u otros. Es un reto, aún, lograr una conectividad superadora y más ecuánime a través del transporte carretero dentro de cada una de las 6 regiones turísticas (Norte, Litoral, Buenos Aires, Córdoba, Patagonia y Cuyo), de las regiones entre sí, y con los países limítrofes, de forma de potenciar un mayor desarrollo articulado.

Las rutas turísticas (también denominados caminos o rutas escénicas), tanto las generales como las temáticas, podrían desempeñar un valioso rol para activar el turismo, inclusive en zonas emergentes porque, tal como lo reconoce la Organización Mundial del Turismo, son un instrumento sin igual para aumentar la competitividad turística de muchos destinos. Si bien en el país se promocionan numerosas rutas de este tipo, muchas no reúnen las condiciones básicas para garantizar el desplazamiento de los visitantes, tienen pendiente la necesidad de consolidar rutas viales estructuradoras y de calidad (algunas son de ripio o consolidadas y con precaución de tránsito) para que permitan estimular una productividad turística integrada, debidamente equipadas con servicios auxiliares para el visitante (combustible, alojamiento, gastronomía, sanitarios, otros), miradores para apreciar el paisaje, áreas de descanso y de estacionamiento seguras, y disponer de un sistema de información y señalética vial y turística a lo largo de todo su trazado.

A su vez, es preciso avanzar en la adecuación de las infraestructuras viales para enfrentar la evolución de vehículos eléctricos, o autónomos que apuntan, en pocos años, a revolucionar el mercado del transporte mundial. Así lo señala un informe del Banco Mundial (2019) al mencionar que sobre el futuro del transporte los especialistas coinciden en que los sistemas mediante los cuales las personas se movilizarán se basarán en datos, estarán conectados, serán eléctricos, automatizados y también de servicios compartidos.

Para el caso de la conectividad vial internacional, si bien ha mejorado es una asignatura pendiente el fortalecimiento de la interconexión a través de numerosos pasos. Se requiere mejorar la conectividad con los países vecinos en especial con los que se comparten, o podrían compartirse, productos turísticos integrados, de modo que todos se beneficiarían

mediante la captación de una mayor y más diversificada demanda. También es propicio incluir mejoras de calidad en los caminos y pasos que integran los corredores viales bioceánicos y su adecuado equipamiento para los automovilistas porque, en algunas regiones, contribuirían a beneficiar estratégicamente al turismo, y a promover el diseño y la creación de circuitos turísticos entre los países de carácter internacional que fortalecerían la promoción conjunta a nivel mundial. Las regiones turísticas internacionales posibles de vincularse mediante esta modalidad de transporte, e históricamente proyectadas, son: Patagonia (Argentina y Chile); Ruinas Jesuíticas (Paraguay, Brasil, Bolivia y Argentina); Noroeste (Argentina, Chile y Bolivia), entre otras. Es razonable pensar que dichas mejoras articuladas entre los gobiernos, podrían favorecer, por citar algunas posibilidades, los desplazamientos turísticos entre Ushuaia y El Calafate (Argentina) y Punta Arena y Puerto Natales (en Chile); en el noroeste desde Salta y Jujuy y continuidad hacia San Pedro, Arica o Iquique, en Chile; o Tarija, Uyuni y Potosí, en Bolivia; y a la integración del corredor de las Ruinas Jesuíticas entre los países mencionados. Si bien en las últimas etapas los gobiernos de Argentina y Bolivia; Argentina y Brasil y Argentina y Chile han tenido algunos acercamientos con la finalidad de acordar promocionar y difundir hacia los mercados internacionales los productos regionales de forma combinada, no se han concretado grandes avances respecto de la mejora de las infraestructuras de acceso y conectividad. Y, si bien la política de transporte corresponde a cada gobierno nacional, sería posible propiciar la coordinación de la infraestructura vial más articulada entre los gobiernos.

Además, muchos de los pasos fronterizos son de gran relevancia para el desarrollo del turismo de la región y por donde se traslada un alto porcentaje de los desplazamientos de visitantes. Algunos son pintorescos y reúnen importantes características paisajistas situación que, si se incorporaran las mejoras para su transitabilidad y equipamiento, en particular los ubicados en la cordillera, podrían contribuir al incremento de la demanda. En algunos pasos de uso intensivo para el tránsito turístico, persiste la necesidad de dinamizar los controles migratorios y aduaneros a fin de garantizar un mejor tránsito y economía de tiempo en los desplazamientos.

A su vez, los visitantes precisan de información confiable, tranquilidad y seguridad durante todos los trayectos de su desplazamiento vial, por lo que para el desarrollo del turismo se debe asignar real importancia a la señalización y a la señalética turística ya que en rutas de vastas regiones o destinos turísticos existe una ausencia parcial y a veces total de las mismas, o la falta de mantenimiento. Es preciso proveer un eficiente sistema de señalización vial integrador y uniforme entre las distintas jurisdicciones las que deben ser actualizadas y permanecer mantenidas. Las señales de información tienen especial alcance en el quehacer del turismo, debido a que incluyen información turística y de servicios (atractivos, puntos panorámicos, alojamiento y gastronomía, salud, transporte y comunicaciones, orientaciones de rutas y distancias, otros). Es recomendable, siguiendo los estándares normalizados de aceptación internacional, el empleo de ideogramas, en

particular para la señalización de información que facilitan al conductor la visualización de la señal, y en las zonas turísticas con afluencia de demanda extranjera eliminan la barrera del idioma.

La provisión y/o mejora de la conectividad a internet y el uso de tecnologías GPS a lo largo de toda la red vial es otra necesidad vital que reviste urgencia debido a que los turistas están cada vez más habituados a disponer de información y a tomar decisiones en tiempo real. En esa línea, es importante proveer de servicios de aplicaciones viales que brinden el 100% de información relativa al estado de una ruta, la mejor alternativa, la distancia en que se encuentran los equipamientos, servicios y atractivos; tiempo de traslado promedio, y toda otra información relevante para el visitante y muy actualizada.

En el caso de las **terminales de ómnibus**, para las localidades turísticas cumplen, además de brindar los servicios de arribos y partidas, con la función de acoger y contener al visitante. A pesar de su importante rol hay ciudades que no disponen de ellas, y en otras sus infraestructuras, tecnologías y servicios se encuentran deteriorados, son inadecuados o insuficientes para la demanda actual. En esa situación se encuentran las de algunos destinos turísticos, y sin distinción entre las regiones e incluye a destinos consolidados y emergentes, aunque con diferentes niveles de insatisfacción para los usuarios, pudiendo citarse a modo de ilustración, los casos de Ushuaia, SC Bariloche, Rio Hondo, Pinamar, Puerto Iguazú, Villa Elisa (ER), Catamarca, San Juan, La Rioja, etc. En el caso de la terminal de ómnibus Retiro, en la Ciudad de Buenos Aires, requiere una urgente modernización y adecuación en las infraestructuras, tipo y calidad de servicios y en la seguridad interna y del entorno, así como la mejora de la vinculación física con las terminales ferroviarias y la red de subterráneo más cercanas.

Lo expuesto demanda la pronta necesidad de equipar con terminales a aquellos destinos que no cuentan -y sin distinción en su escala de poblamiento-, o mejorar las existentes que muestran un nivel general de deterioro o falta de adecuación a los requerimientos actuales. Es razonable definir, a pesar que la dependencia de la mayoría sea de jurisdicción municipal, un conjunto de criterios para que permitan estandarizar en todo el país la calidad de los servicios ofrecidos a las empresas y a los pasajeros, y tal como se implementa en los aeropuertos. En todos los casos deben adecuarse a las tendencias actuales respecto del diseño funcional de su infraestructura, del equipamiento tecnológico (que posibilite dinamizar los distintos procesos de todas las operaciones y favorezca la reducción de tiempos); de los servicios, y propender a garantizar un entorno que disminuya la contaminación ambiental causada por las unidades vehiculares. Tienen que facilitar la comercialización, el acceso a los arribos y partidas de servicios, y la conectividad mediante transporte urbano desde y hacia la ciudad/alojamiento durante los 365 días del año y las 24 hs. del día; y ofrecer las mejores condiciones de confort para garantizar un buen arribo, partida o espera, respecto de la sanidad, limpieza, seguridad y diversidad de servicios. En la valoración de los usuarios se considera importante, además y entre los más destacados, la ubicación accesible, los criterios de accesibilidad para

discapacitados, salas de espera tranquilas y confortables, un sistema organizado de señalización de orientación al público que incluye la gráfica, electrónica y acústica, estas últimas para el anuncio de los servicios (arribos y partidas), conectividad a internet y wifi gratuita y facilidades para carga de celulares u otros equipos; refrigeración, calefacción y ventilación; cajeros automáticos y/o bancos, y oficinas de información (incluyendo la turística).

Los paradores en las rutas que cumplen también con un rol de relevancia, deben adecuarse a las necesidades actuales de los automovilistas tanto en las condiciones de su infraestructura como en la diversidad y calidad de los servicios que deben ofrecer y adaptando las que se especifican para las terminales de ómnibus.

Continuando con el **autotransporte de pasajeros**, la crisis que desde hace años atraviesa este subsector demanda la búsqueda de soluciones por parte del gobierno y las empresas porque, tal como lo marcan las tendencias internacionales, la multimodalidad del transporte es necesaria para los intereses de la nación, y no es conveniente priorizar una modalidad por sobre las restantes, -y sobre lo que el país tiene una historia que permite avalarlo-. De continuar el deterioro de la oferta de los servicios podría ser muy perjudicial, en particular para numerosas localidades y muchos destinos turísticos dependientes de esta modalidad.

Es preciso encontrar mecanismos para facilitar el financiamiento de las empresas que les permita renovar sus flotas o readecuar sus servicios y organizaciones, y facilitar mecanismos de incentivos para los servicios destinados a las áreas geográficas remotas de bajo poblamiento y no rentables las que, de continuar esta situación, serían las más perjudicadas.

Comentarios de cierre

El sector del transporte es imprescindible para el desarrollo de los países, tiene que facilitar el crecimiento económico, la integración regional, las necesidades de la sociedad, y contribuir con una evolución equitativa de todos los sectores productivos.

En el caso del turismo, la ausencia de políticas que armonicen el transporte a sus necesidades limitan su desarrollo. El transporte precisa adaptarse a los requerimientos de este creciente sector y de modo articulado, teniendo en cuenta los destinos consolidados, los emergentes y aquellos con potencial de desarrollo.

Argentina, desde hace décadas es altamente dependiente del transporte carretero, modalidad que traslada el mayor porcentaje de pasajeros en trayectos de media y larga distancia. Si bien en los últimos años el autotransporte ingresó en una etapa de retracción, continúa siendo la única modalidad que garantiza la conectividad federal y lidera los traslados en viajes por turismo.

Sin embargo, el repaso que en este capítulo se presenta sobre la situación de este subsector del transporte y su importancia en el desarrollo del turismo, deja expuesta la necesidad de impulsar adecuaciones en cada uno de sus elementos. Atendiendo los principales obstáculos identificados en el presente análisis se proponen algunas mejoras que podrían contribuir a dar respuesta, y a promover un desarrollo territorial del turismo más equilibrado desde una perspectiva de crecimiento con un enfoque más federal, tendiente a garantizar de modo eficiente los traslados de la demanda actual y potencial. Y, de esa forma, dar cumplimiento a las estrategias para la gestión territorial del turismo según los criterios definidos en la ley de turismo 25.997.

Concluyendo, y retomando la idea sobre que sin transporte no hay turismo, para garantizar una calidad integral del transporte carretero, es preciso atender el diseño, la adecuación y la preservación general de la infraestructura vial, su equipamiento y señalización, las terminales de ómnibus, y los servicios que brindan las empresas del autotransporte de pasajeros.

Bibliografía

- ASOCIACION ARGENTINA DE CARRETERAS (2018), Longitud y calidad de la red nacional de caminos, disponible en: www.aacarreteras.org.ar
- ASOCIACION ARGENTINA DE CARRETERAS (2018), Red nacional de caminos, disponible en: www.aacarreteras.org.ar
- ASOCIACION ARGENTINA DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR (2019) Advierten que el transporte de pasajeros atraviesa una situación crítica y requiere inversiones, disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201912/414489-transporte-de-pasajeros-situacion-critica.html>
- BANCO MUNDIAL (2012), Transporte seguro, limpio y accesible en pos del desarrollo, Consejo Directivo del Sector Transporte, extractos 2008-2012, Washington, DC.
- CLAVE, S y otro (Comp, 2005) *Planificación territorial del turismo*. Barcelona. Ediciones UOC.
- CELADI, Más de 1600 destinos en Argentina, disponible en www.celadi.org.ar/
- CEPAL, Propiciando un cambio de paradigma en las políticas de transporte: integridad, sostenibilidad y comodalidad, Boletín FAL n° 304, 2011.
- DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD (2019), Longitud de ruta por entorno; y tipos de pavimento, Buenos Aires, DNV.
- LEY NACIONAL DE TURISMO 25.997, enero 2205. Argentina, disponible en www.infoleg.gov.ar
- MINISTERIO DE TRANSPORTE DE LA NACION (2019) Informe interanual 2016-2017 y 2018-2019 del transporte interurbano, Buenos Aires, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/transporte/cnrt/estadisticas-automotor>



MINISTERIO DE TURISMO (2011), Turismo 2020, actualización Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, Buenos Aires, MINTUR.

SECRETARIA DE TURISMO (2005) Anuario estadístico de turismo. Buenos Aires, SECTUR.

SECRETARIA DE TURISMO (2005), Turismo 2016, Argentina Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Buenos Aires, SECTUR.

SECRETARIA DE TURISMO (2019) Turismo receptivo argentino según medio de transporte, Buenos Aires, SECTUR.

WALLINGRE, N. (2014) *Transporte carretero argentino. Incidencia en los desplazamientos turísticos*. Buenos Aires. Ediciones Turísticas, 4ta edición actualizada.

CAPITULO 19

Aportes y reflexiones de la ley 25.997/05 en destinos turísticos costeros.

El caso de Villa Gesell, Argentina

Graciela Benseny

Resumen

El año 2005 reúne un conjunto normativo que apunta al fortalecimiento de la actividad turística. En este sentido, la Ley Nacional de Turismo N° 25.997/05, el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, las Directrices para la Gestión de Calidad y Gestión Ambiental en Playas Balnearios y la Norma IRAM 42100, evidencian la preocupación por acordar políticas nacionales destinadas a elevar el nivel de calidad de la actividad turística. Acorde con el espíritu rector del conjunto normativo, a través de un estudio de caso se analiza el proceso de promulgación y actuación surgido de la Ordenanza Municipal 2050/06-Plan de Manejo Integrado del Frente Costero de Villa Gesell que aspira lograr la sostenibilidad del recurso, mejorar su calidad del recurso y los servicios de playa. A partir de un estudio exploratorio y descriptivo, se realizan visitas de observación a la zona en estudio, entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados vinculados directa o indirectamente con la actividad turística y consultan fuentes bibliográficas, documentales, periodísticas, virtuales y gráficas. Se espera producir un documento que destaca los aportes de la Ley 25.997/05 vinculados con la calidad de los recursos y reflexionar sobre el devenir de la gestión turística en la localidad de Villa Gesell.

Palabras clave

Turismo, Ley 25.997/05, Destinos costeros, Balnearios, Villa Gesell (Argentina)

Introducción

En 2005 se promulga la Ley Nacional de Turismo N° 25.997, declarando de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. La normativa contempla el fomento, desarrollo, promoción y

regulación de la actividad turística; así como también la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos basados en el desarrollo sostenible y la optimización de su calidad, a través de mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado vinculados con la actividad turística. Por tanto, aspira desarrollar una dinámica de mejora continua hacia la excelencia, guiada por el compromiso de todos los actores, en la renovación de los métodos de gestión y producción, y en la generación de valor e innovación a través del conocimiento.

La gestión de la calidad de los destinos constituye uno de los pilares de la Ley Nacional de Turismo. En este mismo sentido, en el análisis del marco normativo vinculado con la temática es necesario incorporar el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) presentado en junio de 2005, que propone asegurar y mejorar la calidad de los recursos, como una estrategia orientada hacia la difusión de una cultura de la calidad, tanto en la prestación de servicios como en el cuidado ambiental, a través de la promoción de las buenas prácticas para el uso racional de los recursos.

Otro hito legal relevante, que también surge en 2005, son las Directrices para la Gestión de Calidad y Gestión Ambiental en Playas Balnearios, que reglamentan las pautas para la gestión turística y ambiental basadas en el uso racional del recurso, que aspiran a mejorar la competitividad del sector y aportar a un desarrollo equilibrado de los destinos turísticos costeros. Para complementar el análisis del marco legal, es necesario mencionar la Norma IRAM 42100 de 2005, donde se establecen los requisitos de gestión de la calidad y la seguridad ambiental dirigida a organizaciones que prestan servicios en balnearios costeros.

Las cuatro normas comparten el mismo año de origen, y evidencian la preocupación por acordar políticas nacionales que apuntan a elevar el nivel de calidad de la actividad turística. Transcurridos quince años desde el inicio de su vigencia, surge el interrogante ¿qué hecho destacable ocurrió en la ciudad de Villa Gesell (Argentina) relacionado al objeto de la mencionada Ley Nacional de Turismo? Para encontrar una respuesta a esta pregunta, se plantea la necesidad de indagar el escenario normativo en cuestiones vinculadas con la gestión de calidad de Villa Gesell como destino turístico costero y surge como hito legal más destacado la promulgación de la Ordenanza Municipal 2050/06 que contempla la implementación del Plan de Manejo Integrado del Frente Costero de Villa Gesell. Las disposiciones de este plan comprenden a las distintas instalaciones localizadas sobre la playa, y pone como eje central de la cuestión la remodelación del frente costero, medida que entre otras cuestiones, implicó la demolición y redistribución de los balnearios construidos con cemento para ser reemplazados por nuevos equipamientos con un diseño de palafito utilizando la madera como material. De esta manera, se aspira lograr la sostenibilidad del recurso y mejorar la calidad de los servicios de playa, tal como lo propone la Ley Nacional de Turismo.

Bajo este contexto, se realiza un estudio exploratorio y descriptivo, basado en un enfoque cualitativo, con el objetivo de analizar el conjunto de normas que buscan

asegurar y mejorar la calidad de los recursos naturales y servicios ofrecidos en la playa en destinos turísticos costeros, según se desprende de los principios de la Ley Nacional de Turismo 25.997/05 y del cuerpo legislativo vinculante; y reflexionar sobre las acciones implementadas en relación con el desarrollo y ordenamiento del frente costero en el Partido de Villa Gesell (Argentina) desde los orígenes de la urbanización hasta su situación actual.

La técnica de recolección de datos combina visitas de observación a la zona en estudio y la realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados, vinculados directa o indirectamente con la actividad turística; antes, durante y después de la realización de las obras de remodelación del frente costero. Se seleccionan personas responsables del sector público turístico, del sector privado representado por las asociaciones que nuclean a los prestadores de servicios turísticos. Los datos secundarios surgen de la consulta de fuentes bibliográficas, legales, documentales, periodísticas, virtuales y gráficas, que permiten lograr un mayor acercamiento al tema en estudio.

Se espera producir un documento que destaca los aportes de la Ley 25997/05 vinculados con la calidad de los recursos y reflexionar sobre el devenir de la gestión turística en la localidad de Villa Gesell. Es deseable que los resultados de esta investigación se conviertan en una fuente de consulta para los gestores del destino, o sean considerados como insumo para aquellas personas que deseen profundizar y continuar analizando el tema abordado.

Marco normativo

El análisis del marco normativo vinculado con la gestión de la calidad de los destinos turísticos costeros parte de considerar los postulados de la Ley Nacional de Turismo 25.997/05 y su aplicación en el Partido de Villa Gesell. Para ello, resulta necesario realizar un relevamiento de las distintas regulaciones vinculadas con la temática y que complementan la ley nacional. Al respecto, se considera oportuno incorporar los principios del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, las Directrices para la Gestión de Calidad y Gestión Ambiental en Playas Balnearios, y la Norma IRAM 42100. En el ámbito de jurisdicción municipal, se indaga sobre la Ordenanza Municipal N° 2050/06-Plan de Manejo Integrado del Frente Costero de Villa Gesell.

a) Ley Nacional de Turismo 25.997/05

Deroga la Ley 14.754/58 y sus reglamentaciones, constituye una adecuación a las nuevas tendencias y tópicos frecuentes en las normativas internacionales en cuestiones vinculadas con la planificación estratégica, la participación ciudadana y el desarrollo sustentable. Propone la creación de instituciones mixtas como el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), con un rol clave para la iniciativa privada como aliada estratégica en la definición de políticas, e incorpora metodologías de decisión y promoción

impuestas a nivel internacional debido a la reestructuración del turismo de masas y el surgimiento del turismo con fines específicos.

Declara de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. En el artículo 1º) afirma que la actividad turística resulta prioritaria dentro de las políticas de Estado; y define al turismo receptivo como una actividad de exportación no tradicional para la generación de divisas, resultando la actividad privada una aliada estratégica del Estado. La ley aspira el fomento, desarrollo, promoción y regulación de la actividad turística mediante la determinación de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos; por otra parte, propicia el desarrollo sostenible, la optimización de la calidad y establece mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad.

Desde el discurso de la sustentabilidad, propone el desarrollo en armonía con los recursos naturales y culturales para garantizar los beneficios a las futuras generaciones, a través de tres ejes básicos: ambiente, sociedad y economía. Introduce el concepto de calidad de los destinos y la actividad turística en todas sus áreas a fin de satisfacer la demanda nacional e internacional, y la competitividad, asegurando las condiciones necesarias para el desarrollo de la actividad mediante un producto turístico competitivo y con inversiones de capitales nacionales y extranjeros. Por último, propone la accesibilidad, eliminando las barreras que impidan el uso y disfrute de la actividad turística por todos los sectores de la sociedad e incentiva la equiparación de oportunidades.

Establece como autoridad de aplicación a la entonces Secretaría de Turismo de la Nación, crea el Comité Interministerial de Facilitación Turística, el Consejo Federal de Turismo, el Instituto Nacional de Promoción Turística (IMPROTUR) y el Programa Nacional de Inversiones Turísticas donde se incluyen inversiones de interés turístico financiadas por el Estado Nacional.

b) Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS)

Se concibe como un proceso de participación ciudadana y gestión descentralizada, poniendo énfasis en el desarrollo local y la actualización permanente, y se convierte en un trabajo de planificación estratégica que propone una revisión periódica. El PFETS surge de un taller participativo que reunió casi 600 actores directos del turismo de diferentes ciudades de nuestro país, representando al sector privado (30%), organismos estatales (60%) y sector académico (10%), realizado en Pilar (provincia de Buenos Aires) los días 4 y 5 de agosto de 2004, y publicado en el siguiente año.

El plan considera al turismo como un instrumento de desarrollo económico y sustentable hasta 2016, y aspira a convertir a la Argentina en un país turístico. El eje rector de la política turística propone el desarrollo económico con inclusión social y conservación del patrimonio turístico nacional. El Estado asume un rol de promotor, basado en el turismo

interno como eje del sistema turístico nacional para combatir la pobreza, y postula al turismo receptivo internacional como prioridad para generar divisas.

El plan alcanza un amplio consenso federal y compromete hacia el futuro, al menos por diez años, tanto al gobierno (nacional, provincial y municipal) como al sector privado involucrado. Pone énfasis en la necesidad de lograr un desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional y elabora un mapa turístico federal con la finalidad de reconocer los destinos turísticos actuales y potenciales, en base a los cuales propone crear corredores, áreas, circuitos y travesías en las regiones destacando sitios turísticos con valor cultural, geográfico o histórico; interconectar regiones, reconsiderar los pasos internacionales, valorar el rol de las rutas provinciales y nacionales. Además, presenta un mapa de oportunidades en base a la atractividad, resignificación y recontextualización de los destinos turísticos.

En relación a las inversiones, el plan contempla tres grandes recomendaciones: aumentar las inversiones públicas con financiamiento nacional o internacional, crear nuevas formas de gestión y espacios particulares para estimular las inversiones, y aumentar su factibilidad y excelencia. Define cuatro objetivos específicos: ambientales (implementar un modelo de desarrollo turístico respetuoso del ambiente natural y que satisfaga las necesidades presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias), socioculturales (mejorar la calidad de vida de los habitantes respetando la cultura, identidad y valores de las comunidades anfitrionas), de calidad (desarrollar una cultura de mejora continua hacia la excelencia, basada en el compromiso de todos los actores y en la renovación de los métodos de gestión y producción) y socioeconómicos (generar y distribuir en forma equilibrada la renta turística interna y los excedentes económicos generados por el turismo receptivo).

c) Directrices para la Gestión de Calidad y Gestión Ambiental en Playas Balnearios

La Ley Nacional de Turismo propone mejorar las competencias de los actores e incrementar la capacidad de gestión y competitividad para responder con eficacia a los cambios tecnológicos, sociales, ambientales que plantea el mercado mundial, a través de la implementación de herramientas de gestión que optimicen el desempeño de las organizaciones públicas y privadas, favoreciendo la adaptabilidad al cambio y la capacidad de gestión estratégica.

La gestión de calidad es uno de los pilares de la mencionada norma, aspirando desarrollar una dinámica de mejora que privilegia la excelencia, basada en el compromiso de todos los actores, la renovación de los métodos de gestión y producción y la generación de valor e innovación a través del conocimiento.

En concordancia con PFETS, las directrices en playa buscan asegurar y mejorar la calidad, y proponen desarrollar la cultura de la calidad, tanto en la prestación de servicios como en el cuidado ambiental, a través de la promoción de buenas prácticas para el uso racional

de los recursos. A partir de un trabajo conjunto entre el organismo nacional de turismo, las direcciones provinciales, el sector privado, el académico y otros organismos oficiales, se elaboraron las directrices de playas y balnearios, proponiendo un uso racional del recurso, una mejora en la competitividad del sector y la contribución al desarrollo equilibrado de los destinos turísticos costeros.

Las directrices establecen e identifican los requisitos básicos para la gestión de calidad en los balnearios, que surgen del análisis de las actividades desarrolladas en la playa de acuerdo con las modalidades de uso que impone la cultura y política argentina. La gestión de la calidad en playas propone de modo integral el tratamiento de conceptos vinculados con la generación y recolección de residuos, ahorro y reutilización de agua, reducción de la contaminación, preservación del entorno natural, control de servicios recreación y actividades acuáticas, acceso a personas con movilidad restringida, seguridad y salvamento, y planes de emergencia en caso de incendios.

En relación a las directrices vinculadas con la infraestructura y servicios básicos, se establecen tres categorías de análisis para aplicar en las áreas costeras: sin balnearios, con balnearios en proceso de consolidación y balnearios consolidados. En el primer caso, en los litorales donde se prevé una futura intervención se recomienda el cuidado del recurso natural, considerando la superficie ocupada por la nueva obra, altura y diseño, recomendando estructuras removibles o desmontables y obras que impidan la contaminación del ambiente.

En los balnearios en proceso de consolidación las directrices sugieren reformular el proyecto original revisando las obras en ejecución, realizar un plan de obras para redistribuir las áreas de uso y sustituir los materiales obsoletos por reciclables, evitando productos contaminantes o que puedan dañar al ambiente. Para los balnearios consolidados, con estructuras fijas y no removibles, se propone sustituir las construcciones rígidas en estado de obsolescencia por materiales reciclables y suprimir productos que puedan contaminar la playa.

Las directrices incorporan tres áreas de aplicación donde se realizaron experiencias piloto; dos casos en las localidades de la costa atlántica norte: Balneario La Punta en Villa Gesell y Balneario Playa Escondida en el Partido de General Pueyrredón; y el tercero corresponde al Balneario del Automóvil Club de Necochea. De las tres experiencias piloto, solo el Balneario La Punta se encuentra construido totalmente con madera y adopta el diseño de palafito; y lo más destacable de este emprendimiento particular, es que su diseño sirvió como base para definir el nuevo modelo de balneario contemplado en la Ordenanza Municipal N° 2050/06-Plan de Remodelación del Frente Costero de Villa Gesell. El balneario La Punta se localiza en el sector norte de la localidad, el nombre deriva de su localización, dado que es el primer balneario en el frente marítimo, lindando con el Partido de Pinamar; su diseño ha sido analizado y difundido como un estudio de caso por el equipo técnico de la Organización Mundial del Turismo (OMT, 1997).

d) Norma IRAM 42100

La norma surge como iniciativa de instituciones privadas y públicas buscando una respuesta a las necesidades de los actores involucrados para establecer parámetros que evalúen la gestión de la calidad, el ambiente y la seguridad en la prestación de servicios de balnearios en las zonas costeras. A través de su implementación se espera que el prestador turístico proporcione servicios satisfaciendo las expectativas de sus clientes y otros grupos de interés, cumpliendo con los requisitos legales, mediante la aplicación de un sistema de gestión e implementación de prácticas adecuadas que promuevan el uso sustentable de los recursos naturales y culturales en las actividades desarrolladas en los balnearios.

Entre los aspectos ambientales destaca la importancia de definir planes orientados a minimizar los impactos, identificar los riesgos que surjan de la prestación del servicio y la elaboración de planes de manejo para evitarlos. En relación al sistema de gestión de los recursos hídricos sugiere implementar mecanismos que aseguren un uso racional del agua e implementar un sistema de tratamiento y disposición de aguas residuales de núcleos sanitarios y gastronómicos para evitar la contaminación de las aguas de baño recreacionales.

Además, establece la implementación de un sistema de limpieza del suelo y mantenimiento adecuado en el área de responsabilidad concesionada y el entorno hasta el borde del mar. Dentro de las medidas dispuestas vinculadas con la atmósfera, se prevé la identificación de emisiones de olores, humos y/o gases, y la implementación de las acciones necesarias tendientes a reducirlas.

Los temas contemplados en la seguridad abarcan tanto al usuario como a las instalaciones, previendo la seguridad náutica con personal calificado para atender las prácticas recreativas de baño y la disponibilidad de los elementos necesarios para el control, vigilancia y rescate, de personas y/o embarcaciones que realicen cualquier práctica deportiva en el sector. En cuanto a las instalaciones, deberán estar construidas prevaleciendo el uso de madera, y establecer un programa de concienciación sobre el cuidado ambiental, el uso correcto de las instalaciones y recursos mediante acciones de información y sensibilización.

e) Ordenanza Municipal N° 2050/06-Plan de Manejo Integrado del Frente Costero de Villa Gesell

La ordenanza surge de considerar las normas mencionadas anteriormente; alcanza y rige los asuntos relacionados directa o indirectamente con el uso del suelo, edificios, estructuras e instalaciones, y otros aspectos relacionados con el desarrollo y ordenamiento del frente costero del Partido de Villa Gesell. Define como frente costero al espacio comprendido entre la línea de rivera y el frente costero del partido (incluyendo el

Paseo Costanero). El ámbito de jurisdicción abarca a todo el partido, desde el norte lindando con el Partido de Pinamar y hacia el sur con el Partido de Mar Chiquita.

Introduce el concepto de Unidad Turístico Fiscal (UTF) definido como todo bien del dominio público destinado a la actividad, servicio, explotación, aprovechamiento o fomento turístico, cuyo significado expresa el lugar a concesionar por la municipalidad identificado con número de lote y la zona a la que corresponda. Se establece un total de 50 UTF distribuidas a lo largo del frente marítimo en las siguientes zonas:

Tabla 1. Zonificación y distribución de las UTF

| Zona | Descripción | UTF |
|--|---|-----------|
| Zona Norte | Desde límite norte de Villa Gesell (Pinamar-Cariló) hasta Calle 313 | Ninguno |
| Zona Norte Villa Gesell | De Calle 313 a Calle 303 | 9 |
| Zona Micro Centro | De Calle 303 a Paseo 113 | 11 |
| Zona Centro | De Paseo 113 a Paseo 130 | 12 |
| Zona Sur Villa Gesell | De Paseo 130 a Paseo 152 | 16 |
| Zona Sur | De Paseo 152 a límite norte Mar de las Pampas | Ninguno |
| Zona Mar de Las Pampas | De límite norte Mar de las Pampas a Calle Almirante Guillermo Brown | 1 |
| Zona Mar Azul | De Calle Brown a Calle 47 (Mar Azul) | 1 |
| Zona Futuros Desarrollos Turísticos Sur | De Calle 47 (Mar Azul) a límite Norte Reserva Natural Faro Querandí | Ninguno |
| Zona Reserva | Límites Reserva Natural Faro Querandí | Ninguno |
| Total Unidades Turístico-Fiscales | | 50 |

Fuente: Elaboración propia en base a la Ordenanza Municipal N° 2050/06

La Ordenanza crea el Área de Playas, dependiendo de la Secretaría de Turismo y Cultura de la Municipalidad de Villa Gesell. Estará a su cargo la gestión de temas vinculados a la playa: evaluar anualmente los resultados de la aplicación del Plan y proponer las reformulaciones convenientes; llamar a licitación de las UTF; controlar el cumplimiento de la gestión de calidad en la playa; concienciar y difundir cuestiones vinculadas con la seguridad en la playa, prácticas de uso y conductas permitidas; controlar la ejecución de las obras realizadas en el frente marítimo, coordinar el Operativo de Seguridad en la Playa y en conjunto con las direcciones correspondientes, toda actividad cultural y/o deportiva.

Entre las acciones de preservación del recurso natural playa se encuentra la implementación de un Programa de Protección y Recuperación del Frente Costero, con el objetivo de recuperar, proteger y mantener el espacio litoral, prohibiendo el tránsito de equinos y todo tipo de vehículos a motor, a vela o tracción a sangre, en la playa.

Se establecen las zonas de bajadas náuticas públicas para el uso exclusivo de ingreso y egreso de embarcaciones particulares y/o comerciales (con motor, hélice y/o fuera de borda) en Calle 312, Paseo 112 (pública con embarcaciones náuticas sin motor para realizar actividades recreativas y deportivas), Paseo 129 (pública de uso exclusivo para pesca artesanal), Paseo 150 (Prefectura Naval Argentina) y Calle 47 de Mar Azul.

El eje de la normativa es la construcción de balnearios de bajo impacto ambiental. El nuevo diseño de balneario establece menor volumen, el uso de madera como material de construcción y un diseño de palafito sobre pilotes de 1,50/2 m de altura, que permita el flujo natural y depósito de la arena, tomando como base el modelo de balneario definido por las Directrices para la Gestión de Calidad y Gestión Ambiental en Playas Balnearios.

Al entrar en vigencia la Ordenanza se plantean dos escenarios opuestos. Por un lado, los concesionarios de UTF con vencimiento posterior al 31/03/2006 que deseen continuar con la explotación de balneario deben firmar un acta adhesión al Plan, renunciando por escrito al Contrato de Concesión vigente, luego realizar la demolición de todo tipo de construcción y remoción total de los escombros resultantes del mismo, dentro de los treinta días de firmada el acta de adhesión y hacer entrega del predio libre de ocupación de personas e instalaciones, recibiendo 5 puntos por cada año de explotación renunciado (con una suma máxima de 15) los cuales serán computados en el puntaje por antecedentes para la licitación de futuras unidades. Por otro lado, los concesionarios que no adhieran al nuevo plan mantienen las condiciones dispuestas en el Pliego de Bases y Condiciones hasta la fecha de su vencimiento, y no podrán acceder a ninguna prórroga ni puntaje por antecedentes para en una futura licitación.

La normativa regula las obligaciones de los concesionarios destacando el respeto de las condiciones naturales del predio a licitar y su entorno, la limpieza de la playa, los servicios a brindar (sombra, seguridad), entre otros.

El devenir turístico de Villa Gesell

El partido de Villa Gesell está integrado por la localidad homónima, Mar de las Pampas, Las Gaviotas y Mar Azul. Se localiza en el sudeste de la Provincia de Buenos Aires (Argentina), a 37° 22´ latitud sur y 57° 02´ longitud oeste. Limita al norte con Pinamar, al este con el Océano Atlántico, al sur con Mar Chiquita y al oeste con General Madariaga. Se encuentra a 360 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 320 km de la ciudad de La Plata. Forma parte del corredor turístico del atlántico bonaerense, junto con los partidos de: La Costa, Pinamar, Villa Gesell, Mar Chiquita, General Pueyrredón (Mar del Plata) y General Alvarado (Miramar), todos enlazados por la Ruta Provincial 11-Interbalnearia.

Se localiza en la costa marítima de la llanura pampeana, sobre el área continental resultante del relleno de la Paleobahía de Samborombón producido en el Pleistoceno tardío por la acción de los vientos del este que originaron condiciones de oleaje de alta energía favoreciendo la acumulación de sedimentos. Las arenas transportadas desde el sur por la corriente de deriva construyeron una serie de islas de barrera, que al unirse

conforman una defensa para la acumulación de sedimentos, originando médanos con alturas que superan los 20 m. La barrera medanosa es el rasgo dominante en el área de estudio, presenta un ancho oscilante entre 3 y 5 km, gran parte fue forestada y fijada por el hombre, solo en algunos sectores se mantiene el médano vivo o con arena móvil (Vega, 1995).

Posee clima templado oceánico, donde predominan días con sol radiante y temperaturas de valor medio de 22.4°C en enero y de 8.5°C en julio, con una media anual de 15.2°C. Los valores extremos están determinados por máximos medios de 24°C a 25°C y máximos absolutos que no superan los 33°C y los mínimos medios alcanzan 8°C y los mínimos absolutos 0°C en forma excepcional. Las heladas se caracterizan por su variabilidad, el período se inicia los primeros días de junio y finalizan en el mes de agosto. Las precipitaciones anuales oscilan en 928 mm (Tauber *et al.*, 1998). Según el Censo Nacional de Población de 2010 registra 31.353 habitantes, distribuidos en 15.750 varones y 15.603 mujeres (www.indec.gov.ar).

Posee un frente marítimo de 41 km. y abarca una superficie de 28.500 has, de las cuales el 45% está urbanizado. Es un municipio urbano, sin territorio rural, donde el turismo es la principal actividad económica generadora de puestos de trabajo, está acompañada por un gran número de comercios, algunos abiertos durante todo el año y otros solo en el verano; siendo la construcción la segunda actividad económica en importancia. El destino presenta una alta estacionalidad estival; según datos suministrados por el organismo de turismo municipal la demanda turística supera el millón de turistas y es uno de los principales destinos de sol y playa, con demanda nacional (Benseny, 2011).

El origen de Villa Gesell está ligado a la figura de su fundador Don Carlos Gesell, un comerciante dedicado a la fabricación y venta de muebles y artículos de bebés (Casa Gesell en Buenos Aires), quien en 1931 compra 1.648 has de médanos sobre el borde marítimo del Partido de Madariaga, con la intención de plantar árboles y crear un bosque, para asegurarse la provisión de la madera indispensable para su fábrica de muebles (Gesell, 1983; Pallavecino y García, 1997). En esta primera etapa, Gesell se preocupa por la fijación del médano con tareas de forestación y durante diez años prueba con diferentes tipos de flora exótica, hasta descubrir la especie y técnica de plantación capaz de vivir en un medio arenoso y soportar los fuertes vientos. Las grandes inversiones destinadas al emprendimiento forestal ocasionaron serios problemas económicos, que terminan con la ruptura comercial y su alejamiento de la empresa familiar (Gesell, 1993).

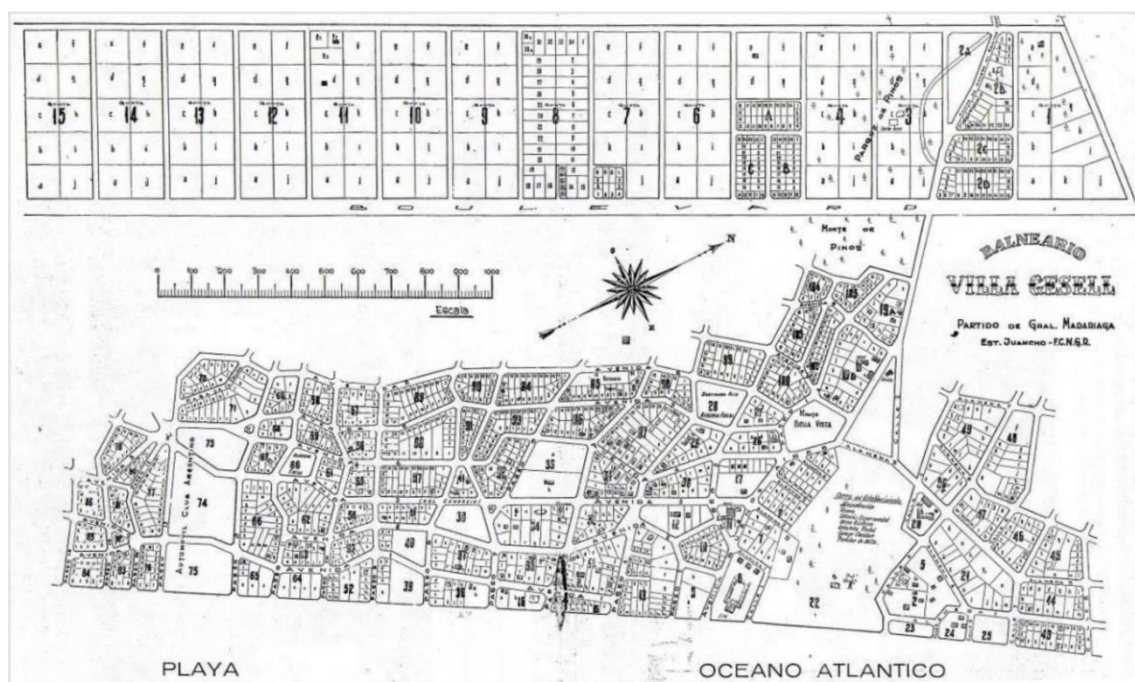
Esta situación le obliga a replantear el proyecto original, y en 1941 comienza una segunda etapa donde el incipiente bosque será el escenario para desarrollar una urbanización balnearia, inspirada en el concepto de ciudad jardín, manteniendo las ondulaciones del terreno y adoptando un trazado irregular, con un diseño arquitectónico de villa alpina (casas de una o dos plantas y techos de tejas). La incipiente urbanización poseía tres casas: un galpón cercano al vivero servía de albergue para los operarios, la casa particular de Gesell y La Golondrina una pequeña vivienda construida con madera y destinada para alquiler de verano. El crecimiento del balneario asume las características

de un proceso de colonización donde el fundador intenta captar inversores y una población residente para conformar una nueva sociedad (Benseny, 2011).

El primer loteo se realiza a 1.200 m de la costa, adopta un diseño de damero según lo estipula la normativa vigente (Ley Provincial 3.487/13-Ley de fundación de nuevos centros de población). Abarcaba 600 m por 5 km, presenta una división en 24 secciones de 10 quintas de 1 ha. cada una. Las calles que separan las secciones tienen un ancho de 15 m, la fracción estaba delimitada por la Avenida de Circunvalación (20 m de ancho) y el Boulevard Silvio Gesell (50 m de ancho). La estrategia de venta se basaba en hipotecar el terreno a favor del desarrollador, con un plazo de pago fijado en diez años; y con un pago adicional, el vendedor se hacía cargo de la forestación del lote con las especies trasplantadas de su propio vivero. La gestión del futuro destino turístico nació por iniciativa exclusiva del fundador, propietario de las tierras que actuaba como agente promotor de la urbanización, y al mismo tiempo financiaba la operación de venta y proveía los servicios urbanos básicos.

A partir de 1942 comienzan los loteos cercanos a la costa, en tres fracciones discontinuas y de menor extensión donde se construye el Hotel Playa (actual Paseo 104 y Playa), cercano al vivero y casa del fundador. Al año siguiente un nuevo loteo, paralelo a la línea de costa, adopta un trazado sinuoso a través de los valles intermedanosos que actúan como vías de circulación y fraccionamiento respetando la topografía del terreno (lotes más altos que las calles) y tratando de mantener el aspecto original de los médanos. En 1947 se realiza otro loteo entre Calle 308 (actual Barrio Norte) y Paseo 108, y comienza el proceso de aprobación técnico-administrativo de los lotes comercializados por el fundador, alcanzado un total de 132 habitantes permanentes.

Figura 1. Loteos al año 1950



Fuente: Villa Gesell para todo el año (1950).

El crecimiento de servicios y las radicaciones comerciales impulsan la construcción y el surgimiento de empresas familiares. Se perfila y desarrolla la ciudad basada en la actividad turística en el verano y la construcción durante el resto del año. Según describe la hija del fundador, la urbanización fue pensada como un lugar distinto para personas a las cuales les gustara la vida lo más natural y simple posible (Gesell, 1983). En palabras de Masor (1995), durante la década de los años sesenta el pujante centro turístico registra 1.347 habitantes, luego recibe parte del movimiento hippie argentino, adopta una imagen de bohemia y libertad, es el tiempo de los mochileros, los fogones, las carpas y la vida nocturna frente al mar.

La estrategia de venta implementada por Gesell, sumada al estilo de vida de la nueva urbanización, atrae una población permanente proveniente de las ciudades capitales con nivel socioeconómico medio y medio alto. El crecimiento demográfico presagia un cambio en el liderazgo de la urbanización y en la definición de nuevos roles entre los distintos actores socio-institucionales, que comienzan a tener voz propia y posturas contrarias al fundador. Gesell se oponía al pavimento porque temía perder la tranquilidad y transformarse en un bullicioso destino (Gesell, 1983; Masor, 1995); tampoco estaba de acuerdo con la construcción de edificios en altura, dado que deseaba mantener el modelo de villa alpina. Con avanzada edad y juzgado como antiprogresista su poder se debilita ante la fuerza de los nuevos actores sociales y triunfa la opinión contraria.

A fines de la década de los años sesenta se pavimenta el acceso principal (Avenida Buenos Aires) y el eje comercial de la Avenida 3; se construyen dos torres de edificios en propiedad horizontal en el Barrio Norte y replican en forma aislada a lo largo del frente costero. El crecimiento urbano se intensificó especialmente en los primeros 300 m paralelos a la línea de costa y en los sectores céntricos de la ciudad, sobre terrenos ocupados por médanos. La superficie construida y el pavimento de las calles aumentó la impermeabilidad del suelo y en consecuencia los flujos superficiales discurren directamente hacia la playa.

A partir de 1970 comienza la tercera etapa del destino, marcada por el desarrollo de la localidad unido al valor otorgado a la playa como recurso natural y económico. Consolidada el área central, la localidad se expande hacia el sur en forma paralela a la costa aumentando la oferta de alojamiento, y hacia el oeste profundizando el crecimiento demográfico con radicación de población estable.

A medida que el balneario crece se origina un conflicto con la localidad cabecera del Partido de General Madariaga. La municipalidad intenta implementar un Plan de Ordenamiento Urbano siguiendo las pautas del organismo provincial, a fin de consolidar la urbanización e impedir nuevos loteos hacia el sur. Como respuesta al frustrado plan, Gesell implementa una estrategia comercial denominada Plan Galopante, que bonifica el 50% del valor del terreno si la edificación se termina en un plazo de seis meses, y se transforma en un instrumento eficaz para la comercialización de los lotes con efectiva ocupación y construcción, tratando de desalentar a los posibles compradores que solo

buscaban beneficiarse con la reventa del terreno, luego de tener los servicios urbanos básicos.

Las condiciones de financiación y facilidades para la construcción, atraen a inmigrantes europeos (alemanes, suizos, austríacos, italianos y españoles) y familias argentinas, que en la búsqueda de un nuevo destino se adaptaron a las inclemencias del lugar. Se origina un crecimiento explosivo y desordenado de la ciudad, carente de planificación que estructure la expansión urbana, prevea espacios públicos y obras de infraestructura. En 1970 la población asciende a 6.341 habitantes, quintuplicando los valores de 1960.

Villa Gesell experimenta un explosivo crecimiento edilicio y se convierte en uno de los principales destinos turísticos del corredor atlántico bonaerense, concentrando el equipamiento turístico en la zona costera con expansión hacia las tres primeras avenidas (con diseño paralelo a la costa) y permitiendo la instalación de nuevos balnearios construidos con cemento y hormigón sobre la playa. Según datos relevados en el Archivo Histórico Municipal en 1975 se registran 19.000 viviendas, 1.600.000 m² construidos; 15.000 habitantes estables; 1.200.000 turistas durante toda la temporada estival y 80.000 camas disponibles.

El crecimiento urbano y poblacional impone romper vínculos administrativos con el Partido de General Madariaga. Se gesta un proceso de separación que culmina con la formación del Partido de Villa Gesell, comprendiendo la urbanización de Don Carlos Gesell (Villa Gesell) y los desarrollos inmobiliarios de Don Astengo Morando (Mar de las Pampas, Las Gaviotas y Mar Azul), abarcando un frente marítimo de 60 km de largo y alrededor de 5 km de ancho (Ley N° 9949/81).

El rápido crecimiento urbano a partir de 1970 origina una fuerte presión antrópica marcada por el predominio del paradigma económico sobre el ambiental. La modernidad obliga a construir en altura sobre la línea de costa y el accionar de los actores sociales no logra armonizar las condiciones ambientales con los requerimientos económicos. Prevalece una marcada expansión del ejido urbano, acompañada por una creciente demanda de espacio que contempla diferentes usos de suelo.

A la expansión urbana se suma la decapitación del primer cordón de médanos en la zona céntrica para abrir la Avenida Costanera. Se permite la instalación de nuevos balnearios (con piscinas y canchas de paddle) y diferentes actividades comerciales con construcciones de cemento sobre la arena (Benseny, 2011). Las nuevas obras originan una fuerte presión sobre el recurso natural y una complicada problemática ambiental, acentuando el proceso de erosión costera en la zona céntrica de la ciudad.

Se agudizan los problemas ambientales debido a la expansión de la urbanización turística, el desarrollo de equipamiento e infraestructura de apoyo al uso recreativo, la impermeabilización de los médanos, la falta de escurrimiento hídrico, la intrusión de agua salobre en la napa freática, la contaminación del acuífero, la sobreexplotación del recurso playa debido a la presencia de un mayor número de balnearios construidos con cemento

y una marcada erosión costera especialmente en la zona céntrica, alteran el equilibrio entre el sistema de médanos y la playa, producido por la urbanización. Los efectos negativos reflejan un deterioro de la calidad ambiental, la banalización de la zona costera y la transformación del paisaje original, situación que conduce a la pérdida de valores y la ausencia de singularidad, decorando el paisaje litoral con un diseño de equipamiento similar a otras zonas costeras sin importar la localización geográfica donde se encuentren.

El proceso de gestación y remodelación del frente costero

En 1980 la localidad sufre el impacto de una fuerte Sudestada (viento estacional local originado del mar hacia el continente que eleva el nivel del mar) arrasando con parte de las instalaciones localizadas en la playa y de la superficie de arena, especialmente en la zona céntrica. La expansión de la urbanización, sumado a la decapitación del médano litoral, junto con la impermeabilización del sustrato debido a la edificación y pavimentación, alteraron el equilibrio de la dinámica litoral, deteriorando la calidad ambiental y paisajística.

En diciembre de 2003 y julio de 2004 se repiten dos Sudestadas, que retiran gran cantidad de arena y dejan un escarpe en las playas del sector céntrico de 2 m de altura. Los alertas de la naturaleza despertaron preocupación en la comunidad y comienza a gestarse la idea de realizar algún tipo de obra que facilite la recuperación de la arena y detenga el avance del mar sobre la playa y las instalaciones de los balnearios. Las autoridades locales solicitan la cooperación técnica de un equipo profesional que presenta un proyecto de recuperación de playas; si bien no logra el consenso institucional, los concesionarios de la UTF comienzan una nueva ronda de reuniones con la firme convicción de retomar la idea postergada e iniciar las obras de recuperación del frente costero.

Como respuesta y ante el peligro de repetición de nuevos fenómenos meteorológicos, el gobierno local crea la “Comisión de Gestión de Calidad del Frente Costero”, presidida por el Intendente, acompañado por representantes del Concejo Deliberante, los Secretarios de Turismo y Planeamiento Municipal, la Cámara de Concesionarios de Unidades Turísticas Fiscales de Playa, la Comisión Municipal de Turismo y entidades académicas de asesoramiento. En este espacio de articulación sectorial se debate el riesgo de erosión costera de la localidad turística y la necesidad de reflexionar sobre el peligro de perder el recurso natural en una localidad donde su economía depende fuertemente del turismo estival.

En este contexto, se promulga la Ordenanza Municipal N° 2050/06 - Plan de Manejo Integrado del Frente Costero de Villa Gesell, cuyas acciones se basan en cinco ejes centrales:

- El cierre de la Avenida Costanera y traslado de la rambla.
- La recuperación de la playa por medios naturales.

- La construcción de nuevos balnearios de bajo impacto ambiental.
- La zonificación del frente costero y la regulación de su uso.
- La definición del Programa de Calidad en los Servicios de Playa.

El cierre de la Avenida Costanera se realizó en tres etapas. Primero se cerró el tramo sin frentistas (Paseos 112 a 114); en una segunda etapa el sector comprendido entre Paseos 108 a 112 y 104 a 105; y por último el tramo entre Paseos 101 a 104 y 114 a 120. La rambla de madera construida en la década de los años noventa sobre el borde de la Avenida Costanera se trasladó hacia la línea de edificación (del otro borde de la Avenida Costanera) dejando un reducido espacio de servidumbre de paso para el uso exclusivo de vehículos de emergencia (Ambulancia, Policía, Bomberos, Municipalidad, Seguridad en Playa).

La recuperación de la playa por medios naturales fue el desafío más grande de la normativa. Para reconstruir el primer cordón de médanos decapitado al abrir la Avenida Costanera, se instalaron enquinchados utilizando palos de álamo que actúan como una trampa para la arena trasladada por el viento. Durante las diferentes visitas de observación realizadas, se pudo comprobar que desde el inicio de la obra (2005) se había capturado arena suficiente para formar dunas con alturas que oscilan entre 1 y 1.50 m.

La construcción de nuevos balnearios de bajo impacto ambiental es el eje central de la propuesta, implicó demoler las construcciones en la playa y retomar la imagen de Villa Gesell en los primeros años de vida del balneario. La estrategia a seguir se basa en regresar al tipo de construcción de madera instalada sobre la arena utilizada en los orígenes del balneario, con técnicas de construcción en seco y la tipología adoptada se basa en una estructura sobre pilotes que intentan disminuir el riesgo ambiental. El diseño de los nuevos balnearios se ajusta a la propuesta de las Directrices para la Gestión de Calidad y Gestión Ambiental en Playas Balnearios.

La zonificación del frente costero y la regulación de su uso implicó la fragmentación del litoral en diferentes áreas identificadas según su localización (Tabla 1), y la regulación de uso propone tanto sectores agrestes (sin balnearios) como sectores con servicios, definiendo la cantidad de UTF permitidas en cada espacio. El desafío de esta acción se debe a la disminución del número de UTF previsto en la nueva normativa (existían 76 concesiones y la ordenanza permite 50), y su relocalización en función a la zonificación prevista.

La definición del Programa de Calidad en los Servicios de Playa incluye la incorporación de un modelo de balneario tipo para las UTF, cumpliendo con los requisitos establecidos para la certificación de la Norma IRAM 42100. Los nuevos balnearios deben ofrecer acceso hasta el borde del mar para las personas con dificultades de desplazamiento y/o capacidades diferentes. Se determina que el lote de playa debe estar libre de todo tipo de ocupación y de construcción, y se fijan las dimensiones y lotes de carpas para brindar el servicio de sombra, que difieren según la zona.



La remodelación del frente costero implicó un cambio en la concepción de los servicios de playa, y en las nuevas UTF, tanto en su diseño de construcción (madera sobre pilotes), como en su explotación (unidades integrales que combinan servicios de sombra y gastronomía), ocupando menor superficie de playa concesionada para ampliar la oferta de espacio público. En 1995 había 76 balnearios que ocupaban una superficie construida (con materiales duros) de 21.000 m² sobre la arena; en cambio, en 2006 solamente se licitaron 50 UTF que durante la temporada 2007-2008 ocupan 8.000 m² de superficie en la playa.

La nueva normativa contempla para los actuales concesionarios dos opciones, por un lado aspira la adhesión otorgando un puntaje adicional para la futura licitación de UTF a quienes demolicen sus instalaciones y entregaban el lote limpio y libre de ocupantes; y por otro, aquellos que desean mantener la concesión sólo lo podrán hacer hasta el vencimiento de la misma, pero no recibirán puntaje alguno en la futura licitación. La otra cuestión relevante de la ordenanza se basa en la reducción y relocalización de las UTF, situación que implica pensar en la posibilidad de perder la concesión, y aún en el caso de acceder a un lote de playa alejado de su anterior lugar, perdiendo las redes comerciales establecidas a lo largo de los años de la anterior concesión.

Durante las entrevistas realizadas a diferentes actores sociales vinculados con la explotación de los balnearios, se observó dos posturas contrarias con respecto a la nueva normativa. Si bien antes del inicio de las obras de remodelación del frente costero existía una única cámara empresarial que reunía a todos los concesionarios de playa, comenzaron a gestarse opiniones contrarias a la normativa, y durante el proceso de implementación de las obras, las diferencias entre los concesionarios se profundizaron y generaron el surgimiento de otra asociación paralela que reúne a quienes se resisten a demoler y desean conservar los balnearios de cemento. Esta situación debilita el espíritu de la normativa, origina demoras en la remodelación del frente costero y durante varias temporadas conviven las nuevas UTF de madera sobre pilotes, con los tradicionales balnearios de cemento.

A medida que las concesiones vencían, el gobierno local exige la devolución del predio libre de obras y ocupantes, esto significa demoler las instalaciones de los balnearios y presentarse en las nuevas licitaciones, pero sin puntaje alguno a su favor, con el riesgo de perder la posibilidad de seguir brindando servicios de sombra debido a la reducción del número de UTF. Para evitar esta situación, los concesionarios que no adhieren a la normativa presentan recursos de amparo ante Tribunales de diferentes jurisdicciones y prolongan su permiso hasta tanto dictamine la justicia.

Al poco tiempo de promulgada la ordenanza, las obras de remodelación del frente costero fueron paralizadas debido a la presentación de un recurso judicial impuesto por un residente. Una vez superada las instancias legales, promediando el mes octubre de 2006, muy próximo al inicio de la temporada, finalizaron las obras de derrumbe y remoción de escombros e iniciaron la construcción de los balnearios de madera sujetos a

la nueva normativa aprobada. En octubre de 2007 se presentó otro recurso de amparo ante la justicia, que en febrero de 2008 fue resuelto otorgando viabilidad y continuidad a la propuesta de remodelación y ratificando los términos de la Ordenanza Municipal 2050/06.

Esta situación genera diferentes escenarios. Desde la mirada económica, permite la continuación de las actividades comerciales de los concesionarios que no adhieren a la demolición y relocalización de sus balnearios; desde la visión legal el conflicto no resuelto en la jurisdicción local, desplaza y demora su resolución; y desde la postura ambiental, la convivencia de ambos diseños de balnearios (de cemento con cimientos en la arena y UTF de madera sobre pilotes) alteran las condiciones naturales e impiden restablecer una dinámica costera equilibrada, por tanto la erosión costera, problemática ambiental que originó la ordenanza, no logra ser resuelta.

Mientras el gobierno local, los Tribunales de diferentes jurisdicciones que deben dictaminar a favor o en contra de la vigencia de los balnearios de cemento, y los concesionarios disidentes discuten y no logran resolver el conflicto, es la naturaleza quien se encarga de encontrar una solución. En julio de 2009 una nueva Sudestada azota el frente litoral de Villa Gesell, y a diferencia de lo ocurrido en los anteriores eventos meteorológicos que dieron origen a la ordenanza, en esta oportunidad tanto la zona céntrica como la zona Sur de la ciudad reciben el impacto. El nivel del mar asciende 1.80 m llegando hasta la Avenida 2 y 3 en algunos sectores de la ciudad, los fuertes vientos arrasan con la arena atrapada en los enquinchados localizados en diferentes zonas y afectan las instalaciones de los balnearios, tanto aquellos construidos con cemento como los nuevos de madera, el viento retira arena y origina un acantilado de 2 m de altura sobre la playa. En la zona Sur de la ciudad los balnearios San Isidro y Corales resultan los más afectados (el primero exhibe sus cimientos a la vista, y el segundo queda debilitada su estructura e inclinada perdiendo estabilidad el edificio de dos pisos de altura).

Ante esta situación, la justicia recomienda demoler los balnearios de cemento y reemplazarlos por instalaciones de madera sobre pilotes. De esta manera, se fortalece el espíritu de la Ordenanza N° 2050/06, y aquellos concesionarios que no habían adherido en su momento debieron ajustarse a lo dispuesto. La temporada 2010-2011 encuentra en proceso de demolición los últimos balnearios construidos con cemento y prevalece la imagen del balneario de madera construido sobre pilotes. Cabe mencionar el caso particular del Balneario Noctiluca que recibe el reconocimiento de calidad definido por la Norma IRAM 42100.

Si bien el conflicto encontró una respuesta satisfactoria para el ambiente, no logró la continuidad en el tiempo. La formulación e implementación de la Ordenanza N° 2050/06 estuvo acompañada por el mismo equipo de gestión durante dos períodos consecutivos, situación que permitió disponer del tiempo suficiente para analizar el problema ambiental y buscar una solución. En las elecciones de 2010 triunfa la ideología política contraria que introduce una mirada diferente de la zona costera.

La nueva gestión propone un ambicioso plan de obras urbanas y demuestra poco interés en mantener los principios y condiciones que originaron la remodelación del frente costero, se amplía la cantidad de balnearios y se permite la construcción con cemento en la playa. En agosto de 2011, durante la temporada baja, comienza la construcción de un nuevo balneario, localizado junto a Noctiluca (el único balneario con reconocimiento por cumplir la Norma IRAM), con un diseño de pilotes pero reemplaza la madera por cemento. Las autoridades cuestionan el uso de la madera para las instalaciones y retoman diseños contruidos con materiales duros, aportando mayor presión al recurso playa.

Reflexiones finales

El año 2005 marca la preocupación por la conservación de los recursos naturales en destinos costeros, reflejada en el conjunto de normas que aspiran asegurar y mejorar la calidad de los mismos. En este contexto, la Ley Nacional de Turismo N° 25997/05, el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS), las Directrices para la Gestión de Calidad y Gestión Ambiental en Playas Balnearios, y la Norma IRAM 42100, en líneas generales proponen la conservación y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos a través de una gestión de calidad. Este marco normativo se replica en la gestión de calidad de Villa Gesell a través de la Ordenanza Municipal 2050/06, que contempla la implementación del Plan de Manejo Integrado del Frente Costero.

La historia de Villa Gesell puede resumirse en tres fases de desarrollo. En un primer momento se inician las tareas de transformación territorial centradas en el desafío del pionero para la fijación del médano; estabilizado el desplazamiento de la arena mediante la forestación surge el segundo momento centrado en la colonización y búsqueda de estrategias para atraer inversores y construir una nueva sociedad. La tercera fase aspira el desarrollo de la localidad centrado en el valor otorgado a la playa, como recurso natural y económico (Benseny, 2011).

El mito del lugar tranquilo y apacible creado por el fundador, pronto se reemplaza por la informalidad y el encuentro con amigos, un lugar donde la libertad es la marca que lo identifica. La ciudad sufre un rápido crecimiento a partir de la década de los años setenta y la acción antrópica se refleja fuertemente sobre la zona costera, marcada por un uso y urbanización intensiva en la zona céntrica, que se incrementa en las últimas décadas del pasado siglo acentuando la vulnerabilidad de las obras de la urbanización (Benseny, 2011).

El ambiente original de médanos se transforma en un paisaje urbano forestado e impermeabilizado, con pequeñas áreas de reserva natural. El dilema se basa en las consecuencias originadas por la transformación del recurso, si bien la forestación le otorga identidad al destino y lo posiciona en el mercado turístico nacional como modalidad de sol y playa, altera la dinámica de la zona costera. Se pierde el médano vivo que permite el equilibrio natural del sistema, y actúa como un reservorio dinámico de arena para retroalimentar la playa (Benseny, 2011).

A partir de la atraktividad y valorización del recurso natural playa, que motiva y genera el desplazamiento, tanto temporal del turista como permanente del residente, la zona costera se transforma en un recurso económico cuyo valor depende del grado de desarrollo que alcanza la urbanización. Ante la ausencia de un plan regulador, se origina una reestructuración del territorio, que sumado a los procesos de limitación y control, se refleja en el espacio, tanto en la oferta de alojamiento como en los balnearios.

La adopción de nuevos patrones con características cualitativas ambientales, se transforma en un proceso complejo donde se enfrentan los intereses de la administración y de los agentes económicos. Para mantener la competitividad del destino resulta necesario adaptar la oferta turística tradicional a las nuevas exigencias impuestas por la demanda, y siguiendo los principios de la Ley Nacional de Turismo se proponen productos identificados con un servicio de calidad y construcciones más amigables con el ambiente.

Villa Gesell, como destino turístico de sol y playa trata de aprovechar la singularidad para diferenciarse en la región turística y busca la diversificación del producto insertando elementos novedosos. En este contexto, según las Directrices para la Gestión de Calidad y Gestión Ambiental en Playas Balnearios, y a través de la Ordenanza Municipal N° 2050/06 - Plan de Manejo Integrado del Frente Costero, se aplica el nuevo modelo de balneario integrado construido con materiales blandos que intenta proteger al recurso natural.

La construcción de balnearios de bajo impacto ambiental eje de la nueva propuesta, impone demoler las construcciones de cemento localizadas en la playa y retomar la imagen de Villa Gesell en los primeros años de vida del balneario. La estrategia a seguir se basa en regresar al tipo de construcción de madera instalada sobre la arena utilizada en los primeros emprendimientos dedicados al servicio de sombra y gastronomía, con técnicas de construcción en seco y la tipología adoptada se basa en una estructura de madera sobre pilotes que intentan disminuir el riesgo ambiental.

En concordancia con la Ley Nacional de Turismo 25.997, la sustentabilidad de la ciudad turística se basa en la defensa y preservación de sus aspectos particulares que definen la identidad natural y cultural. En Villa Gesell la preocupación por la pérdida de la playa pareciera encontrar una respuesta acertada con el Plan Integrado de Manejo Costero que implicó la remodelación de la zona costera, con obras ambientalmente sostenibles como el reemplazo de balnearios de cemento por madera y el cierre de la Avenida Costanera.

La zonificación del frente costero originó una relocalización y disminución en la cantidad de balnearios. La regulación del uso limitó la presencia de UTF integrales, donde en un mismo espacio se combinan los servicios de sombra y gastronomía. El programa de calidad en los servicios de playa prevé la normalización y adaptación de los balnearios a las exigencias de las normas IRAM, verificándose en el relevamiento de datos realizado durante la temporada 2009/10 solo la presencia de un balneario (Noctiluca) localizado en la zona sur que acredita todas las condiciones.

Si bien existió la voluntad política y cierto consenso de la comunidad para implementar la remodelación del frente costero, mucho contribuyó la permanencia de una misma propuesta de acción desde la gestión política del municipio durante dos períodos consecutivos. En la actualidad, el destino turístico está conducido por otra ideología y equipo político de gestión que impone cambios en la zona costera y permite el regreso de construcciones rígidas con cemento sobre la arena. El desafío más grande se basa en continuar una misma línea de acción, implementando un mayor control y evitando otorgar permisos de obra bajo el régimen de excepción, que responden a intereses económicos y sectoriales y parecen olvidar la importancia que reviste la zona costera para el desarrollo de urbanizaciones turísticas de litoral, basada en los principios rectores de la Ley 25.997/05 vinculados con la calidad, competitividad y desarrollo sustentable del destino.

Bibliografía

- BENSENY, Graciela (2011). *La zona costera como escenario turístico. Transformaciones territoriales en la costa atlántica bonaerense, Villa Gesell (Argentina)*. (Tesis de Doctorado), Universidad Nacional del Sur.
- DADÓN, José (2005) (Editor General), Playas y Balnearios de Calidad: Gestión Turística y Ambiental. Directrices y Guía de Autoevaluación. Secretaría de Turismo y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Argentina.
- GESELL, Rosemarie (1983), Carlos I. Gesell, Su vida. Copyright by Rosemarie Gesell de Martínez Salas. Argentina. I.S.B.N. 950-562-751-3
- I.N.D.E.C., Censo nacional de población y vivienda 1947, 1960, 1970, 1980. Resultados generales. Provincia de Buenos Aires.
- MASOR, Omar (1975), La historia de Villa Gesell. Bariloche Impresiones. Argentina.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (O.M.T.) (1997), Lo que todo gestor turístico debe saber. Guía práctica para el desarrollo y uso de indicadores de turismo sostenible. Editorial OMT, España.
- PALLAVECINO, Claudia Analía y GARCÍA, Mónica Elena (2007), Las fundaciones de Villa Gesell. Museo Archivo Histórico Municipal. Editor Printer. Argentina.
- SECRETARÍA DE TURISMO DE LA NACIÓN (2005), Turismo 2016, Argentina. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (2005-2016). Secretaría de Turismo, Presidencia de la Nación.
- TAUBER, Fernando; BOGNANNI, Lidia y DELUCCI, Diego (1998), Villa Gesell Reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo. Universidad Nacional de La Plata, Secretaría de Extensión Universitaria, Dirección de Asuntos Municipales. Argentina.
- VEGA, Manuel (1995). Diagnóstico Ambiental de la Provincia de Buenos Aires. Tomo I, Aspectos Básicos. Argentina. Editorial Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Documentales

Folleto Villa Gesell para todo el año (1950).

Legales

Ley Nacional de Turismo N° 25.997/05.

Ley Provincial 3.487/13 - Ley de fundación de nuevos centros de población.

Norma IRAM 42100/05.

Ordenanza Municipal 2050/06 - Plan de Manejo Integrado del Frente Costero de Villa Gesell.



CAPITULO 20

La influencia de la ley nacional 25.997 en las políticas municipales de promoción a la calidad turística: el caso del partido de La Costa, provincia de Buenos Aires

Mauro Beltrami

Introducción, objetivos y metodología

En Argentina, la Ley Nacional de Turismo N° 25.997 (promulgada en 2005), en su artículo segundo, menciona como principios rectores de la actividad turística: facilitación, desarrollo social, económico y cultural, desarrollo sustentable, calidad, competitividad y accesibilidad. Puntualmente, el principio de calidad establece que “*es prioridad optimizar la calidad de los destinos y la actividad turística en todas sus áreas a fin de satisfacer la demanda nacional e internacional*”⁶. El mismo artículo menciona como principio también a la competitividad, en el siguiente sentido: “*asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo de la actividad a través de un producto turístico competitivo y de inversiones de capitales nacionales y extranjeros*”. Por su parte, la Ley N° 14.209 de la provincia de Buenos Aires, sancionada en 2010, declara el turismo como “*un proceso de interés socioeconómico y estratégico para el desarrollo de la Provincia*”. Para ello establece un marco regulatorio que promueve el fomento, desarrollo, promoción y regulación de la actividad turística⁷. Los principios rectores que el artículo 3 de dicha Ley menciona son: el derecho sociocultural, la sustentabilidad, la protección del patrimonio natural y cultural, la calidad y competitividad, la transversalidad, la accesibilidad, la profesionalización del sector, la protección al turista y el fomento de la actividad turística. Concretamente, en el punto de la calidad y competitividad, dicha ley establece que “*se brega por optimizar la calidad de los destinos y la actividad turística en todas sus áreas (...)*”. Schenkel (2015)

⁶ Ley Nacional de Turismo N° 25.997, artículo 2.

⁷ Ley N° 14.209 de la provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2010/14209/11570>

sostuvo que el turismo fue adquiriendo una importancia creciente en la historia argentina, caracterizando al período posconvertibilidad asociado a la consolidación de la actividad como política de Estado. En este contexto, cobra creciente relevancia la participación de las provincias y de los municipios en el diseño, implementación y evaluación de políticas turísticas.

La Constitución de la provincia de Buenos Aires establece el Régimen Municipal, y señala al municipio como el encargado de la administración de los intereses y servicios locales de cada uno de los Partidos existentes. Asimismo, la norma fundamental que regula su organización es el Decreto ley 6769/58 llamado “Ley Orgánica de las Municipalidades” (LOM) con las modificaciones introducidas por numerosos Decretos-Leyes⁸. La LOM indica además que el gobierno municipal está conformado por un Departamento Ejecutivo y un Departamento Deliberativo. El doble desafío simultáneo de fortalecer la capacidad de gestión del Estado municipal y de mejorar la competitividad de la oferta turística impulsó el diseño y la implementación de una serie de estrategias y programas gubernamentales específicos. En particular, porque los cambios en el contexto global y local fueron requiriendo de nuevos abordajes innovadores y eficaces asociados a la dinámica propia de la actividad turística. En la provincia de Buenos Aires, no todos los municipios tienen una política formulada y/o implementada en materia de calidad turística (o con continuidad en el tiempo). Una política pública es conceptualizada por Bertranou (2019) como aquella intención explícita de un gobierno, en este caso municipal, a los efectos de intervenir en un problema público determinado, involucrando, organizando y coordinando el accionar de personas. Estas actúan apoyándose en procedimientos, tecnologías e infraestructuras. Siguiendo a María González Velasco (2011, p. 958)⁹, muchos gobiernos se esfuerzan en gestionar una política turística únicamente durante períodos electorales y vacacionales, actuando mayormente en la promoción y publicidad del destino, pero haciendo poco énfasis en la planificación a largo plazo y en la inclusión del residente local, lo cual es esencial para alcanzar el éxito de la gestión y el desarrollo turístico de calidad.

El Partido de La Costa es uno de los 135 municipios que componen la provincia de Buenos Aires, con la particularidad que abarca localidades con un perfil económico similar asociado a la actividad turística. Cuenta con una superficie de 226 Km². Se localiza al noreste de la provincia de Buenos Aires, a 349 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y limita con los municipios de General Lavalle (al oeste) y de Pinamar (al sur). La

⁸ Los Decretos-leyes son: 7.443/68, 8.613/76, 8.752/77, 8.851/77, 9.094/78, 9.117/78, 9.289/79, 9.443/79, 9.448/79, 9.926/83, 9.950/83 y 10.100/83 y las Leyes: 5.887, 5.988, 6.266, 6.896, 10.140, 10.164, 10.251, 10.260, 10.377, 10.706, 10.716, 10.766, 10.857, 10.936, 11.024, 11.092, 11.134, 11.239, 11.240, 11.300, 11.582, 11.664, 11.690, 11.741, 11.757, 11.838, 11.866, 12.076, 12.120, 12.288, 12.396, 12.929, 13101, 13154, 13217, 13580, 13924, 14062, 14139, 14180, 14199, 14248, 14293, 14344, 14393, 14480, 14491, 14515 y 14449.

⁹ González Velasco, María. (2011). “La *política turística. Una arena de acción autónoma*”. En: Cuadernos de Turismo, N°27, pp. 953-969. Universidad Complutense de Madrid.

ciudad cabecera del distrito es Mar del Tuyú, formando parte también del municipio las localidades de San Clemente, Las Toninas, Costa Chica, Santa Teresita, Costa del Este, Aguas Verdes, La Lucila del Mar, Costa Azul, San Bernardo, Mar de Ajó y Nueva Atlantis. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del INDEC (2010), la población del distrito era de 69.633 personas y se prevé una población de 78.554 personas para 2019 según la Dirección Provincial de Estadística (2016)¹⁰. La variación intercensal (2001-2010) es de 16,08%, por encima de la media provincial (13%). El Partido de La Costa se ubica en el área turística denominada “Corredor Atlántico Bonaerense” en la Región Buenos Aires del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS 2025; actualización 2014). La planificación turística provincial ubica al distrito en el Polo de Desarrollo Turístico (PDT) 4, el cual está integrado por 15 municipios bonaerenses que se distribuyen en cuatro subáreas, formando parte del área denominada “4B Marítima 1”, que abarca a los partidos de La Costa y General Lavalle (Secretaría de Turismo de la provincia de Buenos Aires, 2012)¹¹.

En función de los principios establecidos por la legislación nacional y provincial, resulta significativo indagar en el diseño e implementación de políticas municipales tendientes a impulsar la mejora de la calidad de la oferta en los destinos turísticos bonaerenses. El presente trabajo expone el proceso de diseño e implementación del Sello La Costa de Calidad Turística (SLCCT) como política pública municipal destinada al sector turístico, así como un análisis de los resultados alcanzados durante el período 2014-2019. Para esto, se realiza un enmarque teórico de las políticas turísticas municipales, particularmente las asociadas a impulsar la calidad turística, para posteriormente estudiar la documentación y los registros municipales asociados al proceso de diseño, implementación y evaluación del SLCCT. Asimismo, se han realizado entrevistas a funcionarios municipales y se han utilizado artículos periodísticos de medios gráficos y audiovisuales. Por último, se han requerido datos adicionales a la Secretaría de Turismo del Partido de La Costa (en adelante, STMLC). Por último, una parte del proceso de recolección de datos se lo llevó adelante en el marco de un proceso de investigación junto a Maribel A. Carrasco y Fernando De Rito, con quién el autor ha intercambiado conclusiones sobre el SLCCT.

El régimen municipal y la calidad turística

A partir de la década de 1990, el nivel municipal de gobierno adquirió un mayor protagonismo dentro de la estructura estatal. Esta transformación se produjo en un

¹⁰ Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Coordinación Económica. Dirección Provincial de Estadística. Proyecciones de población por Municipio provincia de Buenos Aires 2010-2025. Junio de 2016.

¹¹ La provincia de Buenos Aires cuenta con un Consejo Provincial de Turismo (COPROTUR), conformado por siete polos para el desarrollo turístico (PDT). En cada uno de ellos, se reúnen representantes municipales con la finalidad de solucionar problemáticas y formular propuestas microrregionales, mediante un abordaje conjunto con el nivel provincial de gobierno.

contexto de ajuste fiscal y exclusión social en el que los municipios tuvieron el desafío de buscar respuestas a nuevas necesidades sociales. Los municipios pasaron de ser una administración básica encargada del ABL (alumbrado, barrido y limpieza), obras públicas menores, la higiene urbana, la recolección de residuos y el mantenimiento de calles y caminos; a asumir nuevas responsabilidades de gestión. Inicialmente, la respuesta de los gobiernos locales se orientó a sobrellevar la crisis, siendo el municipio un punto de condensación de la fragmentación social, de la crisis, de las mediaciones y de la falta de recursos (García Delgado 1998: 74). No obstante, progresivamente fueron adoptando nuevas funciones y una intervención más planificada. Es así como surgieron nuevos roles del municipio como promotores del desarrollo local y facilitadores de oportunidades, asumiendo funciones de desarrollo social, educación y salud, desarrollo sustentable y planificación territorial, seguridad, entre otras. Como señala Reese (1999), en las provincias y municipios, desde la década de 1990, “*surgió el replanteo de la planificación como una instancia necesaria para la resolución, evaluación y prospección de diferentes complejidades dentro de la búsqueda de mayores niveles de eficiencia*”. Este nuevo rol de los municipios no se manifestó de igual modo en todos los distritos, aunque existen elementos comunes. La presencia de debilidades institucionales y administrativas, un limitado grado de modernización y profesionalización de los recursos humanos, una escasa planificación (estratégica y operativa) y el predominio de un modelo burocrático, son algunos de los factores que impactaron negativamente en la asunción de las nuevas funciones de un gobierno local. Además, en un contexto de fragmentación y exclusión social, los municipios tuvieron que buscar soluciones a nuevas necesidades sociales con una organización administrativa tradicional que no estaba preparada para ello. De hecho, las demandas de la población comenzaron a volcarse cada vez más hacia la instancia local de gobierno (García Delgado, 1997; Madoery 2001). Así surgieron nuevos roles del municipio como promotores del desarrollo local y facilitadores de oportunidades, asumiendo funciones de desarrollo social, educación, salud y planificación territorial, regulación, seguridad, entre otras. En este sentido, señala Reese (1999), en las provincias y municipios “*surgió el replanteo de la planificación como una instancia necesaria para la resolución, evaluación y prospección de diferentes complejidades dentro de la búsqueda de mayores niveles de eficiencia*”.

Analizando la competencia de las Municipalidades bonaerenses referida a lo turístico, el régimen municipal no establece con precisión cuales son las funciones específicas que los municipios deberían asumir para dicha actividad, con la excepción de “*la conservación de monumentos, paisajes y valores locales de interés tradicional, turístico e histórico*”, que es una atribución de los Concejos Deliberantes (Decreto Ley N° 6.769/58)¹². Resulta fundamental para la implementación de las políticas turísticas considerar no solamente el trabajo mancomunado entre el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante, sino

¹² Artículo 27 del Decreto Ley N° 6.769/58.

también la articulación con los otros niveles del Estado y con todos los actores involucrados que forman parte de las localidades del distrito. En el caso del Partido de La Costa, al constituirse como un municipio bonaerense con múltiples y diversas localidades unidas por la prestación de servicios turísticos asociados a la costa atlántica, debe considerarse a dichos actores en función de sus diferentes intereses y problemáticas. Para definir a los actores involucrados de la actividad turística, puede considerarse la definición de parte interesada dada por la ISO 9.000, que entiende a estas como la “*persona u organización que puede afectar, verse afectada o percibirse como afectada por una decisión o actividad*”¹³. La Organización Mundial del Turismo (OMT, 2018) sostiene que los planes de competitividad turística deberían orientarse hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable¹⁴, a lo cual contribuyen enfoques de cadena de valor para la actividad que involucren tecnologías de la información y la comunicación¹⁵. Sin embargo, dada la transversalidad del sector, el concepto de turismo sostenible puede desempeñar un papel importante en las soluciones que se encuentren en el marco de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Particularmente, en municipios con las problemáticas del Partido de La Costa, que es un distrito que involucra una serie de localidades turísticas costeras, cuyo origen fue sintéticamente expuesto por Benseny (2011). En este, durante las últimas décadas, se produjeron simultáneamente una serie de procesos que impactaron negativamente en el ambiente, incluyendo el incremento de la población, de la actividad económica y de la superficie urbana, sumado a la pavimentación de las calles y avenidas y la mala planificación urbana que redujo o eliminó los cordones medianosos¹⁶. Asimismo, Verón y Muñoz (2015) señalaron que las localidades balnearias del actual Partido de La Costa fueron fundadas bajo lo establecido por la Ley provincial N° 3.487 de 1913 (Ley provincial de Fundación de pueblos), vigente hasta la promulgación del Decreto-Ley 8912/1977 de usos del suelo. La mencionada ley de pueblos no consideraba ni las características topográficas del sitio donde se establecían los poblados ni tampoco preveía las actividades que se desarrollarían en estas, por lo cual, se advierten

¹³ ISO 9000:2015, 3.2.3.

¹⁴ A partir de la aprobación de la agenda 2030 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible han empezado a actuar como marco general en las localidades que deseen propiciar el desarrollo de sus industrias. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluye 17 objetivos y 169 metas, con los que el sector público, la sociedad civil y el sector privado pueden orientar y medir sus aportes al desarrollo sostenible proyectado al 2030. Véase: Organización Mundial de Turismo (UNWTO) y Organización de los Estados Americanos (OEA) (2018). “*El turismo y los objetivos de desarrollo sostenibles. Buenas prácticas en las Américas*”. Organización Mundial de Turismo, Madrid.

¹⁵ La OMT encuadra al turismo principalmente en tres ODS: el objetivo 8, sobre crecimiento económico y empleo; el objetivo 12, referido a producción y consumo sostenibles; y el objetivo 14, orientado a la vida submarina.

¹⁶ Dadón, José R. (2005). "Historia ambiental y turismo en la costa bonaerense: De playas, vacaciones y ecología". Revista Todo es Historia N° 450, enero 2005. Pp. 54-62.

carencias en la planificación de servicios públicos, la ubicación espacial de espacios públicos y los mecanismos de intervención territorial¹⁷.

El estudio de la oferta turística municipal puede ser abordado conceptualmente con un enfoque de cadena de valor, es decir, entendiéndola como conjunto de organizaciones que de manera interrelacionada en función del agregado de valor a la experiencia del turista. Se incluye dentro de dicha cadena, a todos los subsectores que en un destino turístico interactúan entre sí, con sus cadenas de suministro y con los residentes y turistas, constituyéndose estos últimos como los consumidores finales de bienes y servicios. Las políticas municipales asociadas a impulsar la calidad turística tienen como destinatarios a diferentes oferentes de la cadena de valor turística de un municipio. La norma IRAM 30.400 esquematiza como, a partir de determinados atractivos turísticos, puede configurarse un producto turístico como combinación de hasta cinco componentes (alojamiento, gastronomía, actividades, transporte e instalaciones). Dicho producto puede ser solicitado y adquirido a través de organizaciones intermediarias.

Imagen 1. Diagrama relación atractivo turístico-producto. Fuente: IRAM 30.400¹⁸.



Sin embargo, el esquema anterior no expone a las cadenas de suministro, es decir, en los procesos de suministro directo o indirecto de productos y servicios a los prestadores turísticos identificados por la IRAM 30.400. Estas también tienen un impacto

¹⁷ Verón, Eleonora Marta; Barragán Muñoz, Juan Manuel. (2015). "Transformación y funcionalización del Socioecosistema Litoral Norte de la provincia de Buenos Aires, Argentina". Revista Universitaria de Geografía, Núm. 24 (2), 2015. Pp. 91-116.

¹⁸ IRAM 30.400:2012, Cap. 3, Pág. 16.

fundamental en la experiencia turística, dado que condicionan la calidad de la oferta con la cual interacciona directamente el turista en tanto consumidor. En otras palabras, se aplica un enfoque de procesos donde el agregado de valor en el sector turístico se sostiene en la conjunción de actividades múltiples, diversas y secuenciales integrado en un único sistema de cadena de valor, con la consiguiente obtención de sinergias que se produce, lo cual hace necesario el análisis del mismo en su conjunto (De Rito, 2019).

Las políticas públicas de impulso a la calidad en los destinos turísticos antes enunciadas, deben ser materializadas mediante el diseño e implementación de diferentes documentos técnicos voluntarios (bajo la forma de normas, referenciales o directrices) en las organizaciones (públicas o privadas) para lograr que las relaciones existentes entre proveedores y clientes (tanto internos como externos), a lo largo de toda la cadena de valor turística, resulten más eficaces y eficientes.¹⁹ Los documentos técnicos para la mejora de la calidad turística incluyen lineamientos, criterios, pautas, requisitos o recomendaciones orientadas a mejorar el desempeño organizacional, buscando mayores grados de eficacia y eficiencia en sistemas, procesos, productos, servicios y competencias laborales. Wagner (2020) ha realizado un estudio de las redes conceptuales asociadas a la calidad turística en Argentina, donde se enmarca teóricamente dicho término, así como otros asociados, incluyendo diferentes programas implementados a partir de la sanción de la Ley Nacional de Turismo 25.997. Si bien, cabe remarcar, existen miradas críticas sobre las teorías y modelos de desarrollo desde los cuales se formularon, generalmente ligados a matrices neoliberales o neoestructuralistas (Beltrami, 2020).

Sintéticamente, se observan diferentes documentos técnicos que en Argentina se han elaborado, adoptado o promovido aplicables a la calidad turística. Estos provienen fundamentalmente de tres modelos o sistemas: a) El Sistema Nacional de Calidad; b) El Sistema Argentino de Calidad Turística; c) El Premio Nacional a la Calidad. Si bien no hay un único enmarque conceptual de la calidad (caracterizándose este término por su polisemia), resulta dominante u orientadora la noción expuesta por la ISO 9000, que la define como “*el grado en el que un conjunto de características inherentes de un objeto cumple con los requisitos*”²⁰. El Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación fue creado mediante el Decreto Nacional 1.474/94, el cual creó dicho sistema, estableciendo su alcance, su modo de funcionamiento y su instrumentación. En 2018, el Decreto Nacional 1.066/18 modificó dicho sistema, renombrándolo como Sistema Nacional de Calidad. En el marco de dicho sistema, se encuentran disponibles y vigentes normas técnicas voluntarias tanto genéricas como sectoriales para su implementación por

¹⁹ Beltrami, Mauro. (2011): “*Problemas estructurales y de otro tipo que dificultan profesionalización en empresas turísticas*”. Trabajo de tesis de Maestría en Dirección de Empresas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Pág. 19.

²⁰ ISO 9000:2015, 3.6.2.

diferentes organizaciones turísticas²¹. En otro orden, el actual Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación administra un sistema paralelo de calidad turística, denominado Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT). Dicho sistema quedó formalmente establecido a través de la Resolución de la Secretaría de Turismo de la Nación N° 1.624/2008. Este ordena mediante un esquema evolutivo de niveles de exigencia una serie de herramientas y metodologías aplicables a diferentes tipos de organizaciones (tanto públicas como privadas)²². Finalmente, el Premio Nacional a la Calidad (PNC), creado a través de la Ley Nacional 24.127²³. Existieron simultáneamente, por tanto, múltiples y diferentes estrategias e incentivos públicos y privados para impulsar la implementación y reconocimiento formal de organizaciones turísticas por medio de las herramientas anteriores²⁴. En el orden institucional nacional, por medio del Decreto Nacional 1067/2013 se dispuso la creación de una Subsecretaría de Calidad Turística, dentro del Ministerio de Turismo de la Nación²⁵.

²¹ Las normas aplicables a la actividad turística pueden ser tanto de origen internacional (como las ISO) como de origen nacional (IRAM). La normalización internacional es definida como “aquella en la que pueden participar los organismos reconocidos de todos los países” (ISO e IEC reconocen cada una a un solo organismo por país); la regional como “aquella en la que pueden participar los organismos reconocidos de un determinado sector geográfico, político o económico del mundo” y la nacional como “aquella que corresponde al nivel de un solo país”. IRAM 50-1:1992, 1.6.1, 1.6.2 y 1.6.3 respectivamente. De hecho, el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM), en conjunto con la Secretaría de Turismo de la Nación (actual Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación), elaboraron entre 2007 y 2010 una serie de normas técnicas para sistemas de gestión de la calidad, la seguridad y el cuidado ambiental orientadas a mejorar el grado de satisfacción del cliente, brindar seguridad al consumidor e impulsar la competitividad de los diferentes tipos de establecimientos turísticos.

²² El SACT incluye modelos enteramente propios, elaborados por el Ministerio de Turismo de la Nación (generalmente, en colaboración con otros organismos) y modelos que han sido incluidos para ordenar las herramientas disponibles a nivel nacional, pero que pertenecen a otros sistemas (las normas técnicas y el premio nacional a la calidad).

²³ El PNC tiene como objetivo “...la promoción, desarrollo y difusión de los procesos y sistemas destinados al mejoramiento continuo de la calidad en los productos y en los servicios que se originan en el sector empresario y en la esfera de la administración pública, a fin de apoyar la modernización y competitividad de esas organizaciones”. Ley Nacional 24.127, artículo 2.

²⁴ Ya en 2005, el Estado Nacional impulsó la certificación de sistemas de gestión de la calidad y medioambientales por medio de la Resolución 1027/05 de la Secretaría de Turismo de la Nación, que estableció en su artículo 13 que “*la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación para los períodos 2005 y 2006 hará mención de todas aquellas agencias de viajes que se encuentren inscriptas en la sección especial y que acrediten poseer certificación de sus sistemas de gestión de calidad y/o medioambiental con un sello internacionalmente reconocido. Tal circunstancia será destacada en la página web del organismo para consulta de todas las agencias de viajes y turistas extranjeros*”.

²⁵ En los considerandos del citado Decreto, se lee: “que (...) con el objeto de proveer a la consolidación del Sistema Argentino de Calidad Turística, resulta necesario modificar el Decreto N° 357/02 a efectos de dotar al Ministerio de Turismo de una unidad de coordinación de dichas políticas públicas, creando para ello la Subsecretaría de Calidad Turística (...)”. Véase: Decreto Nacional 1067/2013.

Entre 2004 y 2014 se observó una gran actividad en la elaboración de modelos, sellos y normas técnicas de calidad turística (Beltrami y Dangelo Martínez, 2017). Pero no sólo en el orden nacional. A partir de su organización federal, también en Argentina las provincias fueron impulsando con sistemas propios la adopción de modelos de gestión de la calidad, e incluso, algunas de ellas comenzando a elaborar algunos específicos. Por otro lado, también ciertos municipios avanzaron en la formulación de sus propios instrumentos para la mejora de la calidad de la oferta. En la provincia de Buenos Aires, a partir de 2008 se institucionalizaron una serie de programas que buscaron la implementación de políticas para la mejora de la calidad turística. En particular, en dicho año tuvo creación la primera Dirección de Calidad Turística dependiente de la entonces Secretaría de Turismo, comenzando un proceso de articulación con el organismo nacional de turismo a los efectos de articular las implementaciones locales de los programas del SACT en territorio bonaerense, aportando recursos logísticos a tales efectos. Es así como hay un buen número de destinos turísticos consolidados de la provincia donde se implementaron herramientas que propone el SACT, encontrándose entre estos: San Antonio de Areco, Tigre, Partido de La Costa, Tornquist, La Plata, Luján, Pinamar y General Alvarado. Asimismo, se diseñaron algunas iniciativas propias para sectores específicos, como el programa Alojamiento Turísticos Sustentables (ATS), articulado entre la Secretaría de Turismo y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y vigente desde 2009 (Zampelunghe, 2016). Por otro lado, también desde el gobierno provincial, se diseñaron programas de calidad que, si bien no tenían como objeto de abordaje a la actividad turística (al menos, no de forma explícita), contribuyeron a sensibilizar y promover las estrategias locales de adaptación de herramientas internacionales y nacionales de calidad. El programa Municipalidad, gestionado desde el Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno, estuvo en esta línea. De hecho, por medio de este programa, hubo gobiernos municipales bonaerenses que lograron certificar sistemas de gestión de la calidad en las Direcciones y Secretarías Municipales de Turismo según la norma ISO 9001, entre los cuales se encontraron los correspondientes a los municipios de General Belgrano, General Pueyrredón, La Costa y Pilar.

Sin embargo, hacia comienzos de la década de 2010 el nivel de utilización efectivo de dichos instrumentos resultaba poco significativo y representativo (Beltrami, 2011). Por un lado, el porcentaje de organizaciones turísticas que efectivamente demostraban la aplicación de alguna norma técnica u otro programa de calidad resultaba relativamente bajo, más allá de los aportes no reembolsables, créditos fiscales e implementaciones gratuitas implementadas por el gobierno nacional, particularmente durante los mandatos constitucionales de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). Además, los tipos de establecimientos alcanzados resultaban prácticamente en su totalidad de los rubros de la economía formal del alojamiento hotelero, la gastronomía, las agencias de viajes y prestadores de turismo activo. En dicho contexto, durante el segundo gobierno de Juan Pablo de Jesús (2011-2015), particularmente en 2014, impulsó la formulación e implementación de un programa municipal de calidad turística, denominado como “Sello

La Costa de Calidad Turística” (en adelante, SLCCT). Este no sólo buscó incidir en la oferta local para asegurar la mejor experiencia turística, sino también promover la adopción de principios de seguridad y cuidado ambiental.

El diseño e implementación del SLCCT

El diseño del SLCCT en 2014 por la STMLC tiene antecedentes ligados a la implementación de programas nacionales y provinciales por parte del gobierno local, los cuales contribuyeron a incorporar a la agenda turística municipal la necesidad de contar con iniciativas propias que permitieran ampliar el alcance de las acciones implementadas hasta entonces. Durante 2008, el programa Buenas Prácticas en Destinos (parte del SACT), fue implementado en 30 establecimientos turísticos del municipio, los cuales fueron distinguidos por la entonces Secretaría de Turismo de la Nación²⁶. Asimismo, parte del equipo técnico de la STMLC participó de capacitaciones para la implementación de dicho modelo durante 2011²⁷. En otro orden, en el marco del programa provincial “Municipalidad”, la STMLC certificó 2009, ante el IRAM, su sistema de gestión de la calidad según la norma ISO 9001 para la prestación del servicio de información turística, realizando anualmente auditorías de mantenimiento programadas²⁸.

El proyecto de elaboración del SLCCT se materializó por medio de la contratación de dos consultores externos y un equipo propio de funcionarios y agentes municipales. El proyecto consistió en la elaboración de un referencial o manual de requisitos, acompañado de una metodología para su implementación y evaluación de la conformidad. La primera edición del manual de requisitos del SLCCT fue publicada en 2014. En aquel momento, la Municipalidad de La Costa fue uno de los primeros gobiernos locales argentinos en contar con un modelo o sello propio de requisitos para la calidad turística, adaptado a las características propias de las organizaciones radicadas dentro de la jurisdicción. En 2017, se realizó el primer proceso de actualización, mientras que en 2020 se programó una revisión adicional donde se incluirán requisitos para asegurar el cumplimiento de normas sanitarias y los mecanismos para prevenir la transmisión de enfermedades contagiosas en las diferentes organizaciones.

Desde un enfoque descriptivo, se observa al SLCCT como un programa local orientado a incidir en el mercado turístico buscando ofrecer metodologías que mejoren la eficacia

²⁶ "Partido de La Costa distinguido". [En línea]. Mensajero Web, 18 de diciembre de 2008. Disponible en: <https://mensajero.com.ar/2008/12/18/partido-de-la-costa-distinguido-2/> [Consulta: 31 de julio de 2020].

²⁷ "La Costa formó parte del programa Buenas Prácticas en Destinos". [En línea]. Daily Travelling News, 29 de junio de 2011. Disponible en: <https://dailyweb.com.ar/noticias/val/1741/la-costa-formo-parte-del-programa-buenas-practicas-en-destinos.html> [Consulta: 31 de mayo de 2020].

²⁸ "Turismo recibió a miembros de IRAM para el mantenimiento de la norma ISO 9001:2008". [En línea]. MDA Noticias, 5 de octubre de 2010. Disponible en: <https://www.mdanoticias.com.ar/2010/10/turismo-recibio-a-miembros-de-iram-para-el-mantenimiento-de-la-norma-iso-9001-2008/> [Consulta: 31 de mayo 2020].

en la gestión de las organizaciones públicas y privadas del Partido de La Costa. Su campo de aplicación fue definido considerando a la totalidad de la cadena de valor turística del distrito, es decir, a quiénes fueron identificados por la STMLC como actores involucrados del sector turístico. La idea de ampliación del universo de organizaciones que fueran alcanzadas por un programa de calidad se materializó en la construcción de un discurso político por los funcionarios locales que asoció la iniciativa a la necesidad de “democratizar la calidad”²⁹. En otras palabras, el discurso institucional municipal asociado al programa fue asociado directamente a los ejes fundamentales de legitimación del accionar político del gobierno nacional. La construcción discursiva del kirchnerismo se basó, entre otros elementos, en un conjunto de oposiciones semánticas que invirtieron muchos de los tópicos neoliberales. Según Martínez, *“aparecen de manera sostenida nuevos y complejos “campos semánticos” en torno a términos como política, Estado, inclusión, soberanía, derecho, desarrollo, pueblo, militancia, etc. A los servicios les suceden los derechos, a los imperativos económicos las transformaciones políticas, al empleo el derecho al trabajo, a la promesa del derrame de la riqueza la soberanía alimentaria”*³⁰. Asimismo, Maizels (2017) señaló en la construcción discursiva de Cristina Fernández también un apoyo en referencias tradicionales del peronismo, y, fundamentalmente, la “justicia social”³¹. La restitución del Estado y, fundamentalmente, de un tipo de Estado de Bienestar democrático e inclusivo fuertemente vinculado a la ampliación de derechos resultó en un discurso que el Gobierno Municipal reinterpretó para sostener y promover la política de construcción de un sello propio de calidad turística, en un municipio donde el turismo es la principal actividad económica. El prólogo de las primeras ediciones del referencial de requisitos del SLCCT (es decir, su documento base) firmado por Juan Pablo de Jesús asociaba al programa no sólo a la reafirmación de la soberanía política, la independencia económica y la justicia social (que resultan, en todo caso, ideas que remiten al peronismo histórico), sino también a la participación ciudadana y a la “democratización del conocimiento”³².

El referencial de requisitos del SLCCT consta de una serie de pautas genéricas, pensadas para una rápida implementación y redactadas para ser aplicables a todo tipo de sistema de gestión organizacional, independientemente de la localidad del Partido donde se

²⁹ “El Partido de la Costa prepara su temporada de verano enfocando en la calidad”. [En línea]. Agencia Télam, 30 de octubre de 2014. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201410/83561-turismo-visitas-turistas-pasajeros-tren-avion-mar-fit.html> [Consulta: 31 de mayo de 2020].

³⁰ Martínez, Fabiana. (2013). “Aproximación a algunos tópicos del “discurso kirchnerista””. En: Balsa, Javier (comp.). “Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo”. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y Universidad Nacional de Quilmes. Pág. 60.

³¹ Maizels, Ana Laura. (2017). “El ethos en los discursos políticos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2008)”. Tesis de Maestría en Análisis del Discurso, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Buenos Aires.

³² Véase: Municipalidad de La Costa. (2014). “Sello de calidad turística del Partido de La Costa”. Requisitos para la gestión organizacional. Primera edición.

encuentre radicada, el nivel formativo previo de sus propietarios y/o empleados y las características de sus procesos, actividades, productos y servicios. Dichos lineamientos tienen origen en las más prestigiosas normas técnicas y referencias de nivel internacional y nacional (incluyendo a la ISO 9.001 y a las normas sectoriales incluidas en la serie IRAM 42.000) y también a los programas del Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) gestionados por el entonces Ministerio de Turismo de la Nación.

Para favorecer la implementación del Sello, el municipio formó un cuerpo de asistentes técnicos propios a través de una serie de capacitaciones dictadas por consultores externos, que pasaron a integrar el área de calidad de la STMLC.

La implementación del SLCCT

El proceso de implementación de los programas públicos resulta fundamental para que estos resulten eficaces y cumplan con los fines previstos. Justamente, Reese (1999) ilustra que la crisis de credibilidad de la planificación como instrumento se explica por su histórica ineficacia. La mayor debilidad de los planes no radica en la elaboración de estos, sino fundamentalmente en su implementación (Garay, 2004). El cumplimiento de las pautas incluidas en el manual de requisitos permite a las organizaciones recibir una distinción formal por parte de la Municipalidad del Partido de La Costa. Por lo cual, resulta significativo exponer los mecanismos formales de implementación del SLCCT. Desde 2014 a la fecha (diciembre 2020), anualmente la STMLC realiza una convocatoria abierta a organizaciones turísticas del distrito, para que se adhieran. Los adheridos al programa pueden acceder a participar de las capacitaciones y de las asistencias técnicas programadas, cuya finalidad es la aplicación de los requisitos del referencial técnico en los procesos organizacionales. El programa resulta gratuito para los participantes, a los efectos de resolver uno de los problemas estructurales del acceso a los sellos y certificaciones de calidad turística, que es el costo económico ligado a la consultoría y los procesos de evaluación de la conformidad. En particular, desde el organismo público municipal sostienen que la implementación del SLCCT debería contribuir a lograr los siguientes objetivos³³:

- Ordenamiento y mejora de los procesos internos de las organizaciones adheridas al SLCCT.
- Capacitación del personal y de los empresarios pyme costeros.
- Acceso a mejores prácticas de gestión para microemprendimientos y pymes.
- Distinción formal otorgada por la Municipalidad en base a un sello de calidad prestigioso, reconocido y basado en las normas internacionales más relevantes.
- Herramienta que debería contribuir a las estrategias de promoción y diferenciación de las organizaciones adheridas para mejorar su competitividad.

³³ Entrevistas con funcionarios y agentes de la STMLC, marzo-mayo 2020.

- La implementación conjunta entre el sector público y el privado facilita un desarrollo sostenible del destino turístico a mediano y largo plazo.
- La adaptabilidad del SLCCT a los emprendimientos unipersonales y de la economía social.

Para reglar el proceso de implementación y evaluación de la conformidad del SLCCT, la STMLC estableció un mecanismo formal, que consta de las siguientes etapas secuenciales:

- **Adhesión formal al SLCCT:** cualquier organización del Partido de La Costa (pública o privada), ligada directa o indirectamente a la actividad turística, tiene derecho de solicitar a la Municipalidad (específicamente a la Secretaría de Turismo) su adhesión al SLCCT.
- **Capacitaciones y talleres:** mínimamente, en cada edición anual del programa del SLCCT se realizan cuatro jornadas de capacitación formal, donde se explican los lineamientos y las pautas incluidas en el referencial técnico del sello, donde los docentes acompañan las explicaciones conceptuales con ejemplos sobre la forma de aplicación de los requisitos. Por otro lado, se programan una serie de actividades para trabajar concretamente en la aplicación de los conceptos en cada una de las organizaciones adheridas.
- **Asistencias técnicas:** al menos una vez durante la ejecución del programa de implementación de calidad turística, las organizaciones adheridas son visitadas por un consultor o asistente técnico a efectos de observar el grado de avance con relación a las pautas del SLCCT, así como para resolver inquietudes sobre el proceso.
- **Evaluación formal:** luego de desarrollados los pasos anteriores, las organizaciones adheridas al programa de implementación del Sello de calidad turística pueden solicitar ser evaluadas formalmente. Dichas evaluaciones técnicas son entendidas como procesos sistemáticos, independientes y documentados donde se analiza el sistema de gestión de una organización en relación con los requisitos del SLCCT.
- **Distinción:** las organizaciones que alcancen un determinado puntaje durante el proceso de evaluación son distinguidas formalmente en calidad turística por parte de la STMLC.
- **Reválidas:** la distinción tiene una validez máxima de un año. Pasado ese período, las organizaciones deben participar de una reevaluación para demostrar que continúan cumpliendo con los requisitos del SLCCT. En caso de conformidad, se extiende la distinción por un año adicional.

Durante el período 2014-2019, el proceso tuvo inicio en los meses de junio y julio, donde se realizaron las convocatorias y las adhesiones de las organizaciones turísticas. Las sesiones de capacitación se realizaron generalmente entre agosto y septiembre, las asistencias técnicas en octubre, las evaluaciones en el mes de noviembre y la entrega de las distinciones en diciembre (o en marzo ocasionalmente), como actividades previas a la temporada de verano. Las reválidas se realizan en el año posterior a la distinción, como

forma de continuar apoyando a las organizaciones turísticas, demostrando que continúan cumpliendo con los requisitos del referencial del SLCCT.

Los resultados de la implementación del SLCCT (2014-2019)

La evaluación del SLCCT como política implica la determinación de una serie de indicadores para el seguimiento del programa. Siguiendo a Bertranou (2019), el seguimiento y monitoreo de las políticas como actividad de evaluación puede entenderse del siguiente modo:

“A partir de la cadena de valor productivo (matriz lógica de vinculación entre insumos, productos, resultados e impactos) y de la programación operativa, se identifican indicadores que permiten auscultar con cierta periodicidad los avances en la producción de bienes y servicios (productos entregables) y la realización de los distintos procesos de abastecimiento y de producción de bienes intermedios (administrativos)”.

Por su parte, Salazar Vargas (2009) sostuvo como criterios para la evaluación de las políticas públicas los siguientes: a) la efectividad en el logro del valor final; b) la eficiencia para alcanzar los resultados; c) la adecuación del objetivo logrado para la solución del problema determinado; d) la equidad en la distribución de los beneficios; e) los costos y la satisfacción real de los beneficiarios. En este sentido, se exponen en el presente apartado, en primer lugar, los resultados de las evaluaciones realizadas por el organismo municipal de turismo. Posteriormente, se exponen indicadores que son construidos anualmente para el seguimiento operativo del programa. Por último, se presentan resultados de la evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios.

Los funcionarios y agentes de la STMLC han evaluado positivamente los resultados políticos y técnicos del programa. Cabe destacar que los dos funcionarios municipales del área (el Secretario de Turismo y el Director de Promoción Turística) han tenido continuidad en sus cargos en el período 2008-2020, durante los tres gobiernos municipales de Juan Pablo de Jesús. Además, uno de los miembros del equipo técnico del área de calidad de dicha secretaría permanece también desde los inicios del SLCCT en 2014. Los resultados globales del seguimiento de indicadores para el período analizado se exponen a continuación:

Tabla 1. Indicadores del SLCCT período 2014-2019.

| | |
|--|------------|
| Cantidad total de organizaciones adheridas en el período 2014-2019 | 396 |
| Cantidad de personas que participaron de capacitaciones dictadas en el marco del Sello La Costa de Calidad Turística | 453 |
| Cantidad de organizaciones distinguidas en el período 2014-2019 | 191 |

| | |
|--|------------|
| Cantidad de organizaciones del sector privado distinguidas en el período 2014-2019 | 179 |
| Cantidad de organizaciones sin fines de lucro distinguidas en el período 2014-2019 | 9 |
| Cantidad de organismos y áreas municipales distinguidas en el período 2014-2019 | 3 |

Fuente: Propia en base a datos suministrados por la STMLC.

La evolución en la participación de las organizaciones que participaron en el período estudiado en el presente trabajo se expone a continuación.

Tabla 2. Adhesiones y distinciones de organizaciones turísticas según SLCCT, período 2014 a 2019.

| Año | Cantidad de organizaciones adheridas | Cantidad de participantes en los procesos de capacitación | Cantidad de organizaciones evaluadas | Cantidad de organizaciones distinguidas |
|------|--------------------------------------|---|--------------------------------------|---|
| 2014 | 86 | 70 | 40 | 38 |
| 2015 | 71 | 67 | 43 | 41 |
| 2016 | 61 | 50 | 24 | 23 |
| 2017 | 90 | 60 | 40 | 38 |
| 2018 | 88 | 55 | 27 | 26 |
| 2019 | 86 | 48 | 26 | 25 |

Fuente: Propia en base a datos suministrados por la STMLC.

Las actividades económicas involucradas en las seis ediciones del SLCCT fueron muy diversas, incluyendo: alojamientos (con diferentes encuadres y categorizaciones), restaurantes, parques temáticos, termas, balnearios, agencias de viajes, fábricas de alfajores, fábricas de cervezas artesanales, inmobiliarias, administración de consorcios, empresas fumigadoras, empresas de entretenimiento, spa, trabajadores de la economía social y popular, locales comerciales, museos, oficinas de información turística, remiserías, medios de comunicación y una terminal de ómnibus. En el cuadro a continuación, se muestran la cantidad de organizaciones distinguidas en el Partido de La Costa según el rubro al que pertenecen. Del mismo modo, se observa el porcentaje de organizaciones distinguidas que corresponden a cada rubro sobre el total de organizaciones distinguidas en el Partido de La Costa.

Tabla 3. Tipología de procesos y productos turísticos alcanzados por el SLCCT, período 2014 a 2019.

| Rubro | Cantidad de organizaciones distinguidas | Porcentaje del total según rubro al que pertenecen las organizaciones distinguidas |
|---|---|--|
| Alojamiento | 35 | 18,3 |
| Gastronomía | 23 | 12,0 |
| Balnearios | 7 | 3,7 |
| Parques temáticos y termales | 3 | 1,6 |
| Actividades de fumigación | 2 | 1,0 |
| Comercios minoristas | 26 | 13,6 |
| Comercios mayoristas | 4 | 2,1 |
| Administración de consorcios | 1 | 0,5 |
| Inmobiliarias | 19 | 9,9 |
| Terminales de ómnibus | 1 | 0,5 |
| Museos | 3 | 1,6 |
| Cines y entretenimiento | 2 | 1,0 |
| Elaboración de cerveza artesanal | 2 | 1,0 |
| Elaboración de alfajores artesanales | 7 | 3,6 |
| Elaboración de otros productos alimenticios | 13 | 6,8 |
| Medios de prensa y comunicación | 2 | 1,0 |
| Talleres mecánicos | 1 | 0,5 |

Fuente: Propia en base a datos suministrados por la STMLC.

Las localidades del municipio donde se encuentran estas organizaciones que lograron ser distinguidas en el marco del SLCCT en el período 2014-2019 también expresan una pluralidad significativa en términos territoriales, dado que hay empresas que lograron el Sello en las siguientes localidades: San Clemente, Las Toninas, Santa Teresita, Mar del Tuyú, Costa del Este, Aguas Verdes, Lucila del Mar, Costa Azul, San Bernardo, Mar de Ajó y Nueva Atlantis. En el cuadro a continuación, se muestra la cantidad de organizaciones distinguidas en cada localidad que forma parte del Partido de La Costa. También, se puede observar el porcentaje de organizaciones que fueron distinguidas según la localidad

donde se encuentran radicadas en relación al total de organizaciones distinguidas en el Partido de La Costa.

Tabla 4. Participación según localidad en el SLCCT, período 2014 a 2019.

| Localidad | Cantidad de organizaciones distinguidas | Porcentaje de organizaciones distinguidas según localidad donde se encuentran radicadas |
|-----------------------|---|---|
| San Clemente del Tuyú | 13 | 6,8 |
| Las Toninas | 7 | 3,7 |
| Costa Chica | 0 | 0 |
| Santa Teresita | 43 | 22,5 |
| Mar del Tuyú | 14 | 7,3 |
| Costa del Este | 9 | 4,7 |
| Aguas Verdes | 3 | 1,6 |
| La Lucila del Mar | 6 | 3,1 |
| Costa Azul | 4 | 2,1 |
| San Bernardo | 53 | 27,7 |
| Mar de Ajó | 38 | 19,9 |
| Nueva Atlantis | 1 | 0,5 |

Fuente: Propia en base a datos suministrados por la STMLC.

También, resulta importante observar la evolución anual de la participación de organizaciones turísticas desagregadas por localidad, para lo cual se ha construido el cuadro expuesto a continuación.

Tabla 5. Participación de organizaciones por localidad (evolución anual), período 2014-2019.

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|
| San Clemente del Tuyú | 6 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Las Toninas | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| Costa Chica | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Santa Teresita | 11 | 9 | 4 | 6 | 8 | 5 |
| Mar del Tuyú | 2 | 1 | 1 | 3 | 3 | 4 |

| | | | | | | |
|-------------------|----|----|----|----|---|---|
| Costa del Este | 2 | 3 | 0 | 1 | 0 | 3 |
| Aguas Verdes | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 |
| La Lucila del Mar | 2 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 |
| Costa Azul | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| San Bernardo | 11 | 10 | 10 | 11 | 6 | 5 |
| Mar de Ajó | 3 | 13 | 3 | 8 | 6 | 5 |
| Nueva Atlantis | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Propia en base a datos suministrados por la STMLC.

Las organizaciones y trabajadores de la economía social y popular también han sido alcanzados por el SLCCT. La economía social constituye un concepto polisémico, teniendo como una de sus características principales "*la combinación de recursos provenientes del mercado (venta de productos, venta de fuerza de trabajo, donaciones privadas, etc.), del Estado (subvenciones de los poderes públicos, compras del Estado, etc.) y recursos no monetarios (trabajo voluntarios o recursos en especie)*" (Mutuberría Lazarini, 2010:15). En la tabla a continuación, se desagrega según rubro de actividad y localidad involucrada, la cantidad de microemprendedores y trabajadores que han sido distinguidos por la Municipalidad por su participación en el SLCCT.

Tabla 6. Participación en el SLCCT de microemprendedores (MICRO^{EM}) de la economía social, período 2014-2019.

| Rubro | Cantidad de MICRO ^{EM} adheridos | Cantidad de MICRO ^{EM} distinguidos | Localidades en las que realizan actividades |
|---|---|--|--|
| Microemprendedores de ferias populares | 4 | 3 | Santa Teresita, Mar del Tuyú, San Bernardo, Mar de Ajó |
| Vendedores ambulantes en playas y áreas céntricas | 3 | 3 | Las Toninas, Santa Teresita, Costa del Este |
| Pescadores artesanales | 1 | 1 | Costa Azul |
| Emprendedores elaboradores de productos alimenticios con venta por pedidos o sin local comercial habilitado | 4 | 3 | Santa Teresita, Mar del Tuyú, San Bernardo, Mar de Ajó |

| | | | |
|--|---|---|------------|
| Emprendedores de rubro textil con venta por pedidos o sin local comercial habilitado | 1 | 0 | Costa Azul |
|--|---|---|------------|

Fuente: Propia en base a datos suministrados por la STMLC.

Por otro lado, al desagregar los indicadores en los tipos de organización participante en el SLCCT, se puede analizar la participación de emprendedores de la economía social y popular que formen parte de ferias sostenidas como política pública por otros organismos municipales (como la Secretaría de Producción) y otros niveles del Estado. En este sentido, se destaca como dato que han participado del SLCCT microemprendedores de la Feria Pulpo. Los indicadores referidos a la participación de estos se exponen a continuación:

Tabla 7. Participación en el SLCCT de microemprendedores (MICRO^{EM}) que comercializan en ferias populares, período 2014-2019.

| Nombre de la feria | Localidad | Cant. total de MICRO ^{EM} que son parte de la feria | Cant. de MICRO ^{EM} adheridos | Can. de MICRO ^{EM} distinguidos |
|--------------------|--|--|--|--|
| Feria Pulpo | San Clemente, Santa Teresita, Mar del Tuyú, San Bernardo, Mar de Ajó | 110 | 4 | 3 |

Fuente: Propia en base a datos suministrados por la STMLC.

También, hay organizaciones sin fines de lucro que han adherido y participado del SLCCT, logrando distinciones en el marco del programa. En el cuadro a continuación se presentan indicadores anuales sobre la cantidad de organizaciones que participaron del SLCCT (en alguna capacitación o en los procesos de evaluación) y que fueron distinguidas. También, se identifican los tipos de organizaciones sin fines de lucro que han participado.

Tabla 8. Participación en el SLCCT de organizaciones sin fines de lucro, período 2014-2019.

| Año | Cantidad de participantes en los procesos de capacitación | Cantidad de organizaciones evaluadas | Cantidad de organizaciones distinguidas | Tipo de organizaciones |
|------|---|--------------------------------------|---|---|
| 2014 | 8 | 3 | 3 | Museos. Centro de gestión cultural. |
| 2015 | 4 | 1 | 1 | Centro de realización de un taller literario. |
| 2016 | 2 | 1 | 1 | Parador municipal. |

| | | | | |
|------|----|---|---|--|
| 2017 | 10 | 2 | 2 | Museo. Sindicato. |
| 2018 | 2 | 1 | 1 | Unidad de gestión municipal. |
| 2019 | 6 | 1 | 1 | Dirección Municipal de Bromatología. |

Fuente: Propia en base a datos suministrados por la STMLC.

Cabe mencionarse que las fuentes de la STMLC indican que se ha detectado un significativo grado de satisfacción por parte de las organizaciones distinguidas a través de encuestas de satisfacción realizadas sistemáticamente a lo largo de los años (se mantienen series de tiempo que muestran la evolución de estos indicadores en la STMLC). En este sentido, sostienen que se ha alcanzado un promedio de un 90% del total de los participantes que consideran al SLCCT con la máxima escala de valoración en la encuesta diseñada por la STMLC. Asimismo, de acuerdo con lo expuesto por Germán Treuer, la disponibilidad y vigencia del SLCCT facilitó el proceso de implementación de los protocolos sanitarios nacionales y provinciales Covid-19³⁴. Lo cual serviría como argumento para sostener que la práctica de gestionar un programa de calidad por parte de los gobiernos municipales permite contar con instrumentos para impulsar procesos de reconversión en la oferta turística local de un modo más eficaz.

No obstante, a modo de cierre, se observan restricciones en la evaluación de las políticas de calidad turística en general, y de los sellos locales como el SLCCT en particular. En primer lugar, no se observan, a la fecha, estudios que muestren qué porcentaje del total de la oferta turística de un municipio se encuentra alcanzada por la aplicación de los sellos, lo cual además plantea ciertas problemáticas metodológicas para su determinación (fundamentalmente, porque en temporada alta hay un porcentaje significativo de las prestaciones que no se encuentra formalmente alcanzado por los procesos de habilitación y fiscalización del Estado). En segundo lugar, no hay estudios que demuestren relaciones positivas globales (o a nivel de indicadores de un destino turístico) entre los sellos de calidad turística y la mejora de las condiciones laborales, la sostenibilidad y otras variables asociadas a la oferta y a los procesos socioeconómicos de la jurisdicción. En tercer lugar, no hay estudios que muestren necesariamente un incremento global en la satisfacción del turista. No obstante, cabe mencionarse que, como requisito en los procesos de evaluación de la conformidad, cada organización adherida al SLCCT debe demostrar un incremento en los índices de satisfacción de los clientes y usuarios en plataformas digitales, redes sociales y encuestas realizadas a tales efectos. Por último, no hay estudios tampoco que demuestren que el reconocimiento formal de una organización según el SLCCT incida

³⁴ Entrevista con Germán Treuer, implementador del SLCCT, noviembre 2020.

directamente en la elección preferente de la demanda de un oferente distinguido por sobre otro sin dicha distinción.

Para finalizar este apartado, sirve también a los efectos de la evaluación del impacto del SLCCT que este fue declarado de Interés Legislativo por la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires (2020), constituyéndose en el primer sello municipal de calidad turística con un reconocimiento de la Legislatura Bonaerense. La razón de la declaración fue que el SLCCT "*ha contribuido al mejoramiento, posicionamiento y fortalecimiento del sector turístico municipal y al desarrollo económico local*"³⁵.

Conclusiones

A lo largo de los últimos veinte años, se observan continuidades y rupturas en materia de gestión de la calidad aplicables al turismo, encontrándose sistemas, modelos y herramientas técnicas que aparecen en distintos contextos, con diferentes fines y diversos criterios de elaboración, implementación y evaluación; pero cada uno de ellos de carácter complementario y orientados al cumplimiento de los objetivos generales en materia de calidad turística trazados por la Ley 25.997.

Las autoridades municipales reconocieron al Sello La Costa Calidad Turística como un instrumento orientado a promover procesos de desarrollo local y turístico. En este sentido, el proceso de elaboración permitió incorporar a la gestión municipal la visión estratégica de la calidad, poniendo en valor los recursos locales. Sin embargo, es evidente que la contracción de un 1,4% del Producto Bruto Interno (PBI) y el retroceso del 4,5% del PBI per cápita entre 2015 y 2018 (Wahren, Harracá y Cappa, 2018)³⁶ han tenido efectos en la participación de organizaciones turísticas en el SLCCT, observándose una estabilización de la cantidad anual de organizaciones distinguidas en un promedio menor en el período 2016-2019 respecto al período 2014-2015. Independientemente de esto, la cantidad anual de participantes resulta relativamente alta para un programa municipal de carácter voluntario. El desafío que presentó el año 2020 para el SLCCT fue el de adaptarse a los cambios contextuales determinados por la pandemia de Covid-19 y la rápida respuesta del gobierno nacional argentino mediante el Decreto Nacional 297/2020 y las resoluciones asociadas al aislamiento social, preventivo y obligatorio. Por lo cual, el programa, además de revisarse con un criterio centrado en asegurar el cuidado de la salud pública, hizo hincapié en la adaptación de los procesos y la implementación de herramientas de gestión

³⁵ Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires. (2020). Expediente D-2992/20-21.

³⁶ Wahren, Pablo; Harracá, Martín; Cappa, Martín. (2018). [En línea]. "*A tres años de Macri: balances y perspectivas de la economía argentina*". Centro estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). Disponible en: https://www.celag.org/wp-content/uploads/2018/12/A_TRES_AN%CC%83OS_DE_MACRI_BALANCES_Y.pdf [Consulta: 10 de marzo de 2019].

para la recuperación rápida y eficaz de los ingresos de las personas y organizaciones asociadas a la actividad turística del Partido de La Costa.

El camino recorrido por el SLLCT representa un importante avance para lograr una planificación y gestión del municipio como destino turístico, integrando a los diferentes actores involucrados en la cadena de valor de la actividad. Aparece como una experiencia válida a nivel municipal que visualiza iniciativas que permiten transitar nuevos caminos por fuera de las políticas turísticas dominantes o tradicionales, contribuyendo a la búsqueda de la especialización y la eficiencia en la gestión como respuesta a la crisis económica y la austeridad presupuestaria. Trabajar en la búsqueda de la mejora de la calidad turística implica orientarse a fortalecer toda la cadena de valor turística buscando el desarrollo de las economías regionales. El objetivo es lograr el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, la mejora de las condiciones de empleo de los trabajadores, la formación de los recursos humanos, el cuidado de los recursos naturales y culturales, una mejor experiencia turística para la demanda y una incidencia positiva en la calidad de vida de las poblaciones locales. Sin embargo, como restricción se observa la carencia de estudios disponibles sobre la evaluación del impacto de los programas como el SLLCT en su contribución directa a estos objetivos. Queda, por último, el desafío de repensar el diseño, implementación y evaluación de la conformidad de los sellos de calidad turística en contextos nuevos como el planteado a partir de la emergencia epidemiológica del Covid-19.

Bibliografía

- Beltrami, Mauro. (2011): "*Problemas estructurales y de otro tipo que dificultan profesionalización en empresas turísticas*". Trabajo de tesis de Maestría en Dirección de Empresas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Beltrami, Mauro y Dangelo Martínez, Federico H. (2017). "*Elementos de normalización y gestión de la calidad para la actividad turística*". Primera edición. Ediciones de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Beltrami, Mauro. (2020). [En línea]. "*Perspectivas para las políticas de calidad turística en la provincia de Buenos Aires*". CEDIAL-Centro de Investigación Académico Latinoamericano, 3 de julio 2020. Disponible en: <http://cedial.com.ar/index.php/2020/07/03/perspectivas-para-las-politicas-de-calidad-turistica-en-la-provincia-de-buenos-aires/> [Consulta: 30 de septiembre 2020].
- Benseny, Graciela. (2011). "La zona costera como escenario turístico. Transformaciones territoriales en la Costa Atlántica Bonaerense. Villa Gesell (Argentina)". Tesis de Doctor en Geografía, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.
- Bertranou, Julián. (2019). "El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas". [En línea]. MILLCAYAC, Revista Digital de Ciencias Sociales, Vol. VI, N° 10. Marzo-

- agosto 2019. Disponible en: <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/millca-digital/article/view/1730> [Consulta: 31 de mayo 2020].
- Dadón, José R. (2005). "Historia ambiental y turismo en la costa bonaerense: De playas, vacaciones y ecología". Revista Todo es Historia N° 450, enero 2005. Pp. 54-62.
- Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires. (2020). Expediente D-2992/20-21.
- Decreto Ley N° 6.769/1958 de la provincia de Buenos Aires.
- Decreto Nacional 1.474/1994.
- Decreto Nacional 1.067/2013.
- Decreto Nacional 1.066/2018.
- De Rito, Fernando. (2019). "Cadena de valor del sector turístico de la ciudad de La Plata. *Identificación y comportamiento de los subsectores de servicios que la componen*". Trabajo de tesis de Maestría en Dirección de Empresas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Fundación CODESPA. (2011). "Metodología de análisis de cadenas productivas bajo el enfoque de cadenas de valor". Edición CODESPA.
- González Velasco, María. (2011). "La política turística. Una arena de acción autónoma". En: Cuadernos de Turismo, N°27. Universidad Complutense de Madrid. Pp. 953-969.
- Ley Nacional Premio Nacional a la Calidad N° 24.127.
- Ley Nacional de Turismo N° 25.997.
- Ley N° 14.209 de la provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2010/14209/11570>
- Maizels, Ana Laura. (2017). "El ethos en los discursos políticos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2008)". Tesis de Maestría en Análisis del Discurso, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Martínez, Fabiana. (2013). "Aproximación a algunos tópicos del "discurso kirchnerista"". En: Balsa, Javier (comp.). "Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo". Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y Universidad Nacional de Quilmes. Págs. 53-67.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Coordinación Económica. Dirección Provincial de Estadística. Proyecciones de población por Municipio provincia de Buenos Aires 2010-2025. Junio de 2016.
- Municipalidad de La Costa. (2014). "Sello de calidad turística del Partido de La Costa". Requisitos para la gestión organizacional. Primera edición.
- Mutuberría Lazarini, Valeria. (2010). "El campo de la economía social en *debate*". En: García, Alfredo T. (Coordinador). "Repensando la economía social". Cuaderno de Trabajo N° 86. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Norma IRAM 50-1:1992.

Norma IRAM 30400:2012.

Norma ISO 9000:2015.

Organización Mundial de Turismo (UNWTO) y Organización de los Estados Americanos (OEA). (2018). "*El turismo y los objetivos de desarrollo sostenibles. Buenas prácticas en las Américas*". Organización Mundial de Turismo, Madrid.

Resolución 1027/05 de la Secretaría de Turismo de la Nación.

Secretaría de Turismo de la provincia de Buenos Aires. (2012). "*Plan Estratégico de Turismo Sustentable de la Provincia de Buenos Aires. Informe Final*". Estudio Singerman, Makón y Asociados. Consejo Federal de Inversiones, octubre 2012.

Salazar Vargas, Carlos. (2009). "*La evaluación y el análisis de las políticas públicas*". Revista Opera, núm. 9, 2009. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Pp. 23-51.

Schenkel, Erica. (2015). "*La política turística como alternativa económica en la Argentina*". [En línea]. Revista Pasos, Vol. 13, N° 3, 2015. Pp. 619-628. Disponible en: http://www.pasosonline.org/Publicados/13315/PS0315_12.pdf [Consulta: 31 de mayo 2020].

Verón, Eleonora Marta; Barragán Muñoz, Juan Manuel. (2015). "*Transformación y funcionalización del Socioecosistema Litoral Norte de la provincia de Buenos Aires, Argentina*". Revista Universitaria de Geografía, Núm. 24 (2), 2015. Pp. 91-116.

Wagner, Mariela (2020). "*El proceso sinérgico promovido desde la Ley Nacional de Turismo en clave de calidad*". En: Amadasi, Enrique y López Ibáñez, José Luis (comps.) "El turismo en la Argentina desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo, vol. 2".

Wahren, Pablo; Harracá, Martín; Cappa, Martín. (2018). [En línea]. "*A tres años de Macri: balances y perspectivas de la economía argentina*". Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). Disponible en: https://www.celag.org/wp-content/uploads/2018/12/A_TRES_AN%CC%83OS_DE_MACRI_BALANCES_Y.pdf [Consulta: 10 de marzo de 2019].

Zampelunghe, Daiana. (2016). "*Análisis del programa Alojamientos Turísticos Sustentables de la provincia de Buenos Aires*". Tesis de Licenciatura en Turismo Sustentable, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires (UNICEN).

CAPÍTULO 21

La conservación y el turismo en áreas protegidas de Río Negro desde 2005: una mirada a partir de la Ley Nacional de Turismo

Laila Vejsbjerg

Introducción

El propósito de esta contribución es analizar la inclusión de las áreas naturales protegidas (en adelante ANPs) en las políticas de desarrollo del turismo en la provincia de Río Negro y reflexionar sobre los cambios de las visiones sobre la conservación y esta actividad, a partir de la sanción de la Ley Nacional de Turismo N° 25.997 en 2004 y el desarrollo del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2025 (PFETS) de 2016 - con posteriores actualizaciones-.

Los servicios de parques nacionales son considerados por la mencionada normativa, como una actividad directamente vinculada con el turismo. La provincia de Río Negro posee un sistema provincial de ANPs, creado por Ley Provincial N° 2.669 en 1993, con catorce ANPs de jurisdicción y administración provincial, dos parques nacionales dependientes de la Administración de Parques Nacionales (en adelante APN), unidades de conservación urbanas bajo jurisdicción y administración de diversos municipios, un ANP de gestión privada, declaratorias internacionales para la conservación de hábitats de aves migratorias (Sitios AICA, Red Hemisférica de Aves Playeras) que se relacionan a través de rutas migratorias con otros sitios de importancia a escala continental, y a nivel de corredor ecológico regional, la Reserva de la Biósfera Andino Norpatagónica (incluida desde 2007 en el programa MAB de UNESCO) compartida con las provincias del Neuquén y de Chubut.

Se presentarán los principales resultados de un análisis exploratorio de diferentes instrumentos de las políticas públicas (normativa y planes), con especial referencia a la influencia de la Ley Nacional de Turismo 25.997 y el PFETS 2025, combinados con la

referencia a casos de estudio, en los que se efectuaron análisis estadísticos sobre datos primarios obtenidos en salidas de campo a diferentes ANPs.

Con este propósito, se detallan en primer lugar, antecedentes internacionales y nacionales que permitan introducir las principales discusiones referidas al turismo en relación con la conservación y la gobernanza en las ANPs. En segundo lugar, se mencionan algunos de los cambios en el tiempo más significativos sobre las concepciones de conservación y turismo, que repercutieron en la gestión del uso público, en particular del turismo, en ANPs de Río Negro. En tercer lugar, se explora la inclusión de las ANPs en las políticas de desarrollo local y regional del turismo. Finalmente, se presentan algunas reflexiones en torno a la relación turismo-conservación y la repercusión de la sanción de la Ley Nacional de Turismo 25.997 en las políticas turísticas y de conservación aplicadas en las ANPs de la provincia de Río Negro.

Algunos antecedentes sobre el turismo, la conservación y la gobernanza en áreas naturales protegidas

En encuentros académicos internacionales como el II Congreso Latinoamericano de Áreas Protegidas, realizado en Bariloche (UICN, 2007), se ratificó el rol de las ANPs en tanto herramienta efectiva para la conservación y se subrayó la importancia de nuevos elementos para su gestión, tales como la inclusión de estas unidades de conservación bajo diferente jurisdicción y tipos de gobernanza en las políticas de ordenamiento territorial, la atención a las buenas prácticas en actividades productivas, el involucramiento responsable del sector empresarial, así como la necesidad de sistematizar y/o producir estudios de valoración económica y social de los bienes y servicios que prestan las ANPs, entre otros.

Investigaciones posteriores han reforzado la necesidad de estudiar la gobernanza y manejo de las áreas naturales protegidas (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014; Worboys *et al.*, 2015); el rol de las ANPs y la inserción de las comunidades en la conservación de la naturaleza (Gross *et al.*, 2016); la importancia de la conservación de la conectividad a través de iniciativas como el programa de Reservas de Biósfera (WCC, 2016), donde el corredor ecológico también asume una dimensión de planificación estratégica de redes de ANPs, en las cuales el estudio de la movilidad espacial del flujo turístico es un aporte para la toma de decisiones.

A una escala local, las ANPs urbanas se han incorporado paulatinamente en la agenda pública (Trzyna, 2014) a través de tratados internacionales como la Convención sobre la Diversidad Biológica (Secretaría General de la ONU, 1992) y la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2016), debido a la necesidad de una mayor integración entre la conservación de la biodiversidad, la salud y el planeamiento urbano.

Es decir, estos espacios para la conservación son bienes patrimoniales que no sólo ofrecen oportunidades para la educación, la ciencia, el deporte, la inspiración artística y la

espiritualidad; sino que, dependiendo de su categoría de manejo³⁷ y zonificación de usos³⁸, se convierten en lugares para la recreación y el turismo. De acuerdo con datos provistos por UNEP-WCMC (siglas en inglés del Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación) del PNUMA (siglas en inglés del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), la región de Latinoamérica y el Caribe posee el 41,4% de su superficie con ANPs protegidas por medios legales, de las cuales, un 67% del total reportadas, poseen categorías de manejo que admiten el uso público (entre el que se incluye el turismo sustentable como una actividad productiva) (UNEP-WCMC, 2020), lo cual denota un cambio general en las visiones sobre conservación, desarrollo del turismo y gobernanza³⁹ respecto de los primeros parques y reservas nacionales creados a fines del siglo XIX y principios del XX.

En lo referido a la gobernanza en ANPs de Latinoamérica, un 55,2% de las reportadas se encuentra bajo un tipo de gobernanza estatal (27,3% bajo administración por agencias nacionales; 27,2% por agencias sub-nacionales y 0,7% por comunidades locales) (UNEP-WCMC, 2020). Asimismo, se identifican al menos otros tres tipos amplios, tales como compartida, privado y por pueblos indígenas y comunidades locales. Esta diversidad de tipos de gobernanza en la actualidad, responde según Rivas Toledo (2006), a dos factores centrales: i) la superación de la visión preservacionista inherente al origen de las áreas protegidas, que buscó una naturaleza intacta excluyendo a la sociedad, y ii) las luchas sociales por la democratización de los sistemas políticos, que implicó una descentralización en la toma de decisiones y una demanda por parte de la ciudadanía de espacios de participación en el ejercicio del poder.

La Argentina adoptó en 2017 la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción para 2016-2020, en donde las ANPs forman parte del eje 1 sobre Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad, y el Turismo Sostenible se consigna en las metas de tres de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (Resol. N° 151/17). En consonancia con

³⁷La Administración de Parques Nacionales considera que el sistema de categorías propuesto por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza “es un método para clasificar las áreas protegidas en función de sus objetivos de gestión, con énfasis en el propósito principal de la gestión (...) y constituyen un importante estándar global para la planificación, establecimiento y gestión de áreas protegidas” (APN, 2010: 26). Estas categorías se describen por su objetivo principal, otros objetivos secundarios, rasgos distintivos, y elementos únicos entre los que se encuentran el paisaje terrestre y marino, así como las acciones que son compatibles o incompatibles (Dudley, 2008).

³⁸“Es un componente insustituible del plan de gestión de un área protegida, ya que constituye el marco de ordenamiento espacial a que deben sujetarse los proyectos y las actividades programadas en el plan y los usos permitidos dentro del área protegida” (APN, 2010: 37).

³⁹“Los recursos naturales en cualquier categoría de gestión pueden ser de propiedad de, y/o ser gestionadas directamente por agencias gubernamentales, ONGs, comunidades, pueblos indígenas y empresas privadas - por sí solas o conjuntamente-. La UICN diferencia cuatro amplios tipos de gobernanza en función de en quién recaiga la toma de decisiones y la autoridad administrativa y la responsabilidad acerca de las áreas protegidas” (Dudley, 2008: 32).

lo anterior, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS, 2018) concluye que en el período 2008-2018 la visitación a áreas protegidas de jurisdicción nacional aumentó un 43%, superando los 4 millones de personas en 2018, y que las políticas de conservación y acciones desarrolladas implican la construcción de capacidades tanto a nivel de los organismos nacionales como provinciales responsables, entre las que se ha profundizado el trabajo en relación con el turismo sustentable.

Finalmente, en 2012 se celebró en Neuquén la I Jornada Patagónica de Recreación y Turismo en Conservación, con el propósito de conocer la administración del turismo y la recreación en ANPs provinciales y urbanas en Patagonia Norte (provincias de Río Negro y Neuquén). Algunos resultados obtenidos fueron que en Río Negro, la intensidad de uso turístico de las ANPs provinciales no está vinculada con la fecha de creación, sino que “un nivel bajo de uso turístico, puede deberse a una falta de desarrollo de la actividad o por medidas de protección en áreas frágiles” (Povedano, 2012: 26). Es importante resaltar que, siguiendo las políticas de conservación a nivel nacional, la provincia de Río Negro incrementó su superficie protegida, de manera que a 2019 posee un 24,2% de superficie protegida, un 14,5% más que en 2007 (SAyDS, 2018: 20).

Cambios en el tiempo de las concepciones de conservación y turismo en áreas naturales protegidas desde la provincialización de Río Negro

El proceso de provincialización de Río Negro que culminó en 1958, coincidió con el surgimiento de instituciones y la ejecución de políticas públicas nacionales, que incidieron en decisiones de manejo claves para el Parque Nacional Nahuel Huapi y los criterios para la creación futura de ANPs bajo jurisdicción y administración provincial, mediante:

1. La transferencia al dominio de la provincia de Río Negro de tierras e islas fiscales, tales como la Isla Huemul ubicada en el lago Nahuel Huapi, actual ANP urbana de San Carlos de Bariloche (Decreto N° 6.548/58; Ordenanza Municipal N° 73-CM-88) y la transferencia al dominio de la Municipalidad de S.C. de Bariloche de tierras fiscales pertenecientes a la entonces Dirección General de Parques Nacionales que se encontraban dentro de su ejido (Ley N° 15.229/59). Este proceso de deslinde de tierras estuvo acompañado por un cambio en las categorías de manejo;
2. La creación de la Dirección Nacional de Turismo (Ley N° 14.574/58), ente autárquico responsable de la organización del turismo en el país; función que venía desarrollando prácticamente de manera exclusiva Parques Nacionales dentro de la jurisdicción de sus áreas protegidas hasta 1952. Esta orientación prioritariamente económica del turismo y la necesidad de incorporarla como actividad productiva, responde a un clima intelectual impulsado por diversos agentes (públicos y privados) que operaron en un contexto de desarrollismo a distintas escalas (Rivero, 2011; Capanegra, 2012).

3. La asignación de un rol más proteccionista del organismo responsable de administración de los parques nacionales. Resulta ilustrador que la participación de la Dirección General de Parques Nacionales (DGPN) en las decisiones sobre la política turística en territorios de Parques Nacionales es mínima, estableciéndose que sólo “cuando se trate de hoteles o entidades situados en los parques nacionales, deberá darse intervención a la Dirección de Parques Nacionales” (Ley Nac. N° 14.574/58, art. 12). En el art. 17 de la misma ley, tampoco se incluye explícitamente ningún representante de la DGPN como miembro del Directorio de la DNT, ni como miembro de la Comisión Asesora de Turismo, que sin embargo sí incorpora representantes de las provincias y de las comisiones de fomento provinciales, tres ministerios, diversas entidades y reparticiones estatales, instituciones privadas (Federación Argentina de Pesca, Asociación Argentina de Turismo Internacional, empresas de transporte aéreo-marítimo-fluviales-terrestres, etc.). Posteriormente, a principios de la década de 1970, con la creación del Servicio Nacional de Parques Nacionales (Ley Nac. N° 18.594/70) el organismo responsable de los Parques Nacionales, sancionó un conjunto de reglamentaciones destinadas al ordenamiento de las actividades deportivas y servicios asociados al turismo.

Respecto de las ANPs provinciales, a tan sólo un año de lograr la provincialización, Río Negro creó el Parque Público Laguna de Carri-Laufquen (Ley Prov. N° 82), -a unos 15 km de Ingeniero Jacobacci en la Región Sur de la provincia-, bajo la concepción de un parque con fines deportivos y de balneario. Sin embargo, el turismo en las políticas públicas no era considerado una actividad productiva, puesto que en el capítulo sobre el régimen económico de la Constitución de la Provincia de Río Negro (Legislatura de Río Negro, 1957, art. 34), sólo se mencionan la producción agrícola, industrial y minera, el comercio y el crédito. Esta situación se revierte a partir de 1963 con la creación de la Dirección de Turismo provincial con asiento en San Carlos de Bariloche, dependiente del Ministerio de Economía (Decreto-Ley Provincial 1826/63) y posteriormente en 1968 se traslada a la capital provincial Viedma (Decreto Prov. 841/1968) con el argumento de que “la Repartición (...) se extenderá a núcleos de población alejados, que interesa informar y movilizar”.

El ritmo de creación de las unidades de conservación no fue uniforme ni distribuido equitativamente en el espacio, de manera que “las primeras áreas fueron costeras y cercanas a la capital provincial, posteriormente el énfasis recayó en la región andina” (Paz Barreto, 2005: 289). Se advierte que debió transcurrir más de una década para la creación de las siguientes dos ANPs provinciales (Punta Bermeja, en 1971, y Complejo Islote Lobos, en 1977); ambas reservas faunísticas fueron instituidas con un criterio de conservación orientado a la protección y conservación de la fauna autóctona, que responde según la Administración de Parques Nacionales (2007) a un incremento cuantitativo de las áreas protegidas a nivel mundial, relacionado en parte al movimiento ambientalista mundial, luego de la Cumbre de Estocolmo de 1972.

Para ese entonces, el área de Turismo poseía una jerarquía de Secretaría de Estado y dentro de sus competencias, se le asignó la administración, control y vigilancia de estas primeras reservas faunísticas, debido a su importancia turística. Posteriormente, “se emplearon distintos criterios para la selección de las siguientes ANPs, que van desde concepciones conservacionistas hasta estratégicas, en las que se apelaba a los beneficios del turismo” (Vejsbjerg, 2018).

En la década del 2000, coincidente con la sanción de la Ley Nacional de Turismo 25.997 y hasta la actualidad, se asiste a una política de descentralización del área de Turismo, estableciéndose tres Agencias provinciales ubicadas en la Zona Andina, la Zona Atlántica y la Zona Alto Valle, además de una Coordinación de Turismo Rural en el Ente de Desarrollo de la Región y Línea Sur, para fomentar diferentes iniciativas en las ANPs provinciales M.N. Bosque Petrificado de Valcheta, la mencionada Laguna de Carri-Laufquen y la Meseta de Somuncurá. Esta última, con una superficie de 35.000 km², contiene 12 comunas con una población de 1.214 habitantes, 7 parajes y una población rural dispersa, el turismo se realiza de manera incipiente y cuenta con 1.351 productores de ganado caprino (CPCA UNRN, 2020a y 2020b).

Asimismo, en 2003 se crea una sección de ANPs y un Programa de Ordenamiento y Protección de los Recursos Naturales de la Costa Atlántica (Ley de Ministerios 3.779/2003), que impulsó un Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica (entre Río Negro y Chubut), administrado por el PNUD y financiado por el Fondo Global para el Medio Ambiente. Del mismo modo, este concepto de conservación a escala de corredor ecológico, se trabaja también en la zona andina, particularmente a través de la iniciativa de Reserva de la Biósfera Andino Norpatagónica y el programa Huella Andina (incluyendo las provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut).

Es en este período cuando se fijan los límites provisorios de diversas ANPs con el objetivo de avanzar con los planes de manejo. En la actualidad, cinco de las catorce ANPs poseen un plan de manejo o de gestión; y a su vez, la Secretaría de Ambiente, Desarrollo Sustentable y Cambio Climático de la provincia (SADSyCC) con sede en Viedma, ha descentralizado su accionar en el territorio a través de cuatro Delegaciones, localizadas en la costa (San Antonio Oeste), la Región Sur (Ing. Jacobacci) y la zona Andina (S.C. de Bariloche y El Bolsón).

Respecto de la gobernanza y los actores sociales involucrados en estas ANPs, se constata que si bien el Estado provincial es el actor con mayor preeminencia entre los actores sociales impulsores de la normativa de creación de ANPs provinciales, en algunos casos se detectó la participación de municipios cercanos, instituciones de investigación científica, organizaciones no gubernamentales (ONG) de escala de acción internacional, e incluso una demanda de vecinos cercanos al ANP (Vejsbjerg *et al.*, 2020).

Este involucramiento de mayor diversidad de actores sociales responde a un cambio de paradigma de conservación en ANPs, que según Ferrero (2014) entre sus premisas básicas

se encuentra que “las comunidades no son simples receptoras de programas de conservación y desarrollo, sino que tienen algo que decir sobre la gestión de los entornos naturales próximos y los recursos, y pueden obtener beneficios de su gestión” (Ferrero, 2014: 19).

Sobre la inclusión de las ANPs en las políticas de desarrollo local y regional del turismo

A escalas binacional y regional de la Patagonia Norte Andina, el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2025 (Ministerio de Turismo de la Nación, 2016) promueve el desarrollo de productos turísticos nacionales y provinciales vinculados con la APN, así como la puesta en marcha y monitoreo, con algunas discontinuidades, del proyecto denominado Huella Andina-Senderos de la Argentina, que transcurre en la Reserva de la Biósfera Andino-Norpatagónica.

En lo referido a las ANPs ubicadas en el espacio de frontera binacional de la Región Andino Norpatagónica, se identifican ocho pasos transfronterizos, que funcionan de manera integrada debido a que existe una demanda turística itinerante que incluye diferentes ANPs y centros turísticos en su viaje. A su vez, la Estrategia Nacional de Turismo de Chile elaborada para el período 2012-2020 (Gobierno de Chile, 2012) prioriza la ruta Interlagos (regiones de Araucanía, de los Ríos y de los Lagos) con su vinculación fronteriza, promoviendo el desarrollo turístico sustentable en Áreas Silvestres Protegidas del Estado y en Áreas Protegidas Privadas, mediante la coordinación de la Mesa de Desarrollo Turístico Sustentable en Áreas Silvestres Protegidas del Estado con los Ministerios del Medio Ambiente, Bienes Nacionales y Agricultura (Corporación Nacional Forestal de Chile).

Esta región posee 105 ANPs del lado argentino y 65 del chileno. En el lado argentino predominan las provinciales, en cambio, del lado chileno, prácticamente la mitad se encuentra bajo jurisdicción nacional y las restantes son privadas (3 de ellas cuentan, además, con designaciones públicas como santuario de la naturaleza o área marina costera). Respecto de las declaratorias internacionales, del lado argentino son 8 (1 Reserva de Biósfera, 1 Sitio Natural Patrimonio de la Humanidad, 1 Sitio Ramsar y 5 Sitios AICA) mientras que del lado chileno, son 3 Reservas de Biósfera. Todas las declaratorias internacionales operan sobre una o más ANPs bajo diferente jurisdicción.

Según Porcaro y otros (2018) las categorías de manejo que se observan con mayor frecuencia en las mencionadas ANPs son las que corresponden a reservas nacionales y forestales, tanto nacionales como provinciales en la Argentina (categoría UICN VI principalmente) y reservas nacionales en Chile (categoría UICN IV). En estas categorías menos estrictas o en los sectores habilitados, se permiten actividades económicas como veranadas, turismo, pesca deportiva y manejo forestal. Asimismo, en los alrededores de las ANPs, las actividades preponderantes son agricultura, aprovechamiento forestal,

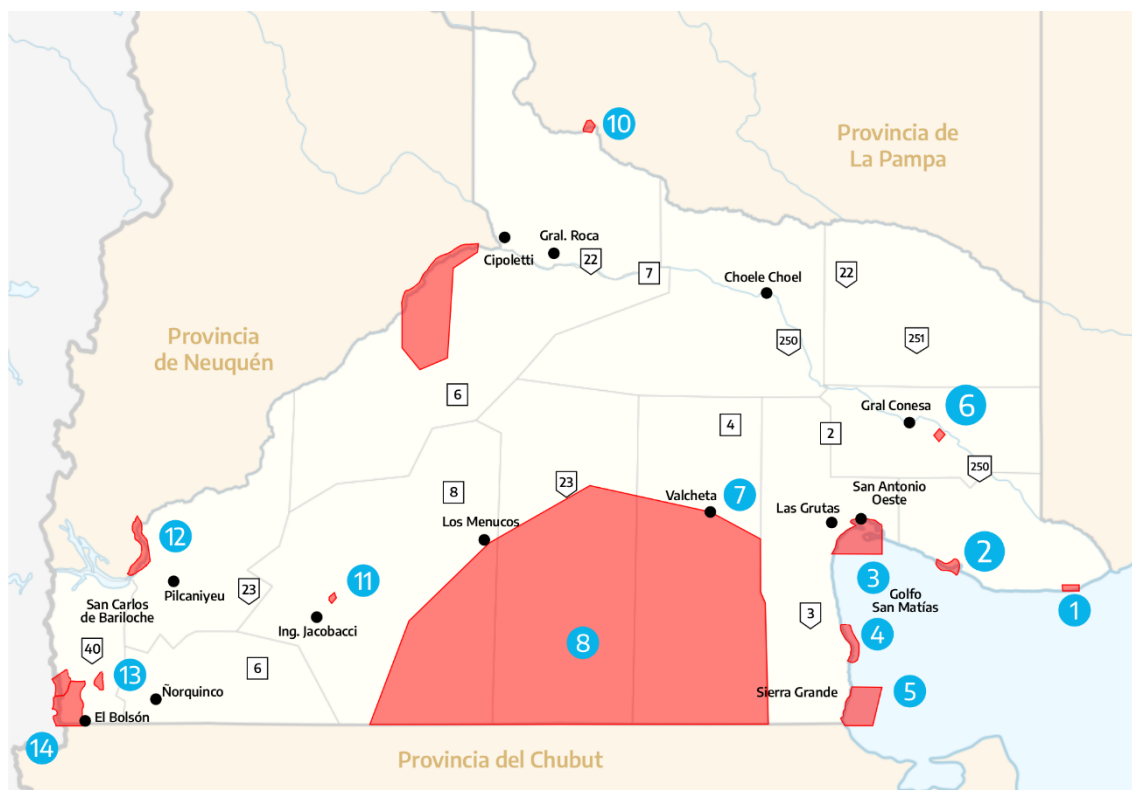
ganadería de subsistencia, caza, pesca deportiva y turismo. En general, no se permiten nuevos loteos residenciales ni asentamientos poblacionales dentro de las ANPs bajo dominio y jurisdicción nacional, a excepción de comunidades originarias y antiguos pobladores (algunos de los cuales poseen título de propiedad como en los casos de Lanín y de Nahuel Huapi). En el entorno de las ANPs se encuentran núcleos urbanos de aproximadamente 50.000 y hasta 180.000 habitantes en Chile y la Argentina, respectivamente.

De acuerdo con la Dirección Nacional de Mercados y Estadística de la Subsecretaría de Desarrollo y Promoción Turística de Nación (DNMyE, 2018), el turismo receptivo durante 2018 sólo por el Paso Internacional Cardenal Samoré (a 43 km de Villa La Angostura, en la provincia del Neuquén y a 125 km de Bariloche, en la provincia de Río Negro) estuvo conformado por un total de 239.103 turistas con pernóctes (sin considerar los turistas excursionistas), y un 93 % de ellos, provenientes de Chile y de otros países de Europa.

De acuerdo con la Dirección Nacional de Mercados y Estadística (DNMyE, 2020), en base al PUNA (Padrón Único Nacional de Alojamiento) y la EVyTH (Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares) la provincia de Río Negro obtuvo en los promedios de 2017-2019, el 8vo. y 2do. puesto del total de provincias del país, en cantidad de turistas recibidos y gasto promedio por turista, respectivamente. Otro dato relevante es que durante este período, el 26% de los turistas han realizado actividades en parques nacionales, provinciales y reservas, concentrándose la demanda de plazas hoteleras en cuatro centros turísticos distribuidores, cuya principal oferta de atractivos y actividades turísticas se localizan en ANPs nacionales y provinciales, a saber: San Carlos de Bariloche-El Bolsón (55%) con el Parque Nacional Nahuel Huapi y las ANPs provinciales Río Limay y Río Azul-Lago Escondido; y la Micro-región turística de Las Grutas-San Antonio Oeste-Pto. San Antonio Este -asociado a Viedma y Playas Doradas- (33%) con 4 ANPs provinciales y 1 Parque Nacional (anterior ANP provincial Complejo Islote Lobos) ubicados en la costa.

En el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico Sustentable del Municipio de San Antonio Oeste, se considera relevante que en las proximidades de Las Grutas-San Antonio Oeste-Pto. San Antonio Este, se encuentra el ANP provincial Bahía de San Antonio, que además forma parte de la Red Hemisférica de Reservas para Aves Playeras y en 2007 se la incluyó en el Programa de Áreas Importantes para la Conservación de Aves (AICA) como Sitio AICA. Del mismo modo, a escala regional, en las oportunidades de este plan estratégico de turismo, se consigna el desarrollo de nuevos productos asociados al ANP Meseta de Somuncurá (ubicado en la Región Sur) y a escala internacional, la integración costa-cordillera hacia el interior de la provincia y con las localidades chilenas de Puerto Montt, Puerto Varas, Valdivia, Puerto Corral y Osorno en Chile (a partir del Paso Cardenal Samoré) mediante la activación del Corredor Bioceánico Norpatagónico (Municipalidad de SAO, 2018:149).

Áreas naturales protegidas de Río Negro



Referencias

- | | | |
|---|-----------------------------------|---------------------------------|
| 1. Punta Bermeja | 5. Puerto Lobos | 10. Embalse Casa de Piedra |
| 2. Pozo Salado, Caleta de los Loros, Punta Mejillón | 6. Camino La Luisa | 11. Laguna Carri-Laufquen Chica |
| 3. Bahía de San Antonio | 7. Bosque Petrificado de Valcheta | 12. Río Limay |
| 4. Complejo Islote Lobos | 8. Meseta de Somuncurá | 13. Cipresal de las Guaitecas |
| | 9. Valle Cretácico | 14. ANPRALE - Río Azul |

Ver mapa elaborado por Ballesteros Prada, 2020, sobre la base de información brindada por la SADSyCC de la Provincia de Río Negro, con información geoespacial disponible del Instituto Geográfico Nacional y una imagen satelital Landsat 8 en color natural.

Finalmente, siguiendo los lineamientos del PFETS (Ministerio de Turismo de Nación, 2016), la provincia de Río Negro ha incluido por primera vez, en el Plan Estratégico de Turismo Sustentable de 2017, a las ANPs provinciales además del tradicional Parque Nacional Nahuel Huapi. La inserción de las catorce unidades de conservación como política turística provincial no es uniforme, debido a que se mencionan sólo 9, a saber: las 5 ANPs de la zona Atlántica (1 se convirtió en Parque Nacional en 2019, de la región Mar), 1 de 3 de la Región Sur (región Estepa), 2 de 5 de la zona Andina (región Cordillera) y 1 de 3 de la Región Alto Valle (región Valle).

Por otra parte, si bien faltan estudios exhaustivos sobre las diferentes modalidades de viaje itinerante que combinan ANPs y centros turísticos entre las tres provincias que conforman la Patagonia Norte Andina, en lo que respecta a Río Negro, durante 2019 se realizó un estudio sobre las interacciones generadas por el turismo y la recreación dentro

del ANP provincial Río Azul-Lago Escondido (ANPRALE) y en su entorno, así como un análisis de la integración de esta ANP en circuitos y corredores turísticos, a partir de la movilidad espacial e itinerarios de viaje que realizan los visitantes. Se mencionan a continuación algunos resultados sobre la movilidad turística y la contribución de esta ANP a su entorno, que de acuerdo con el registro de visitantes, tomado en la Oficina de Montaña del CAB y sistematizado por la Secretaría de Turismo de El Bolsón, en la temporada estival 2018 ingresaron 13.892 turistas para informarse y/o realizar trekking.

Respecto de la movilidad turística generada por ANPRALE a escalas local y regional, se identificaron cuatro segmentos de visitantes, verificándose además que esta ANP puede asumir diferentes roles: 1) destino final junto con los centros turísticos de El Bolsón, Lago Puelo y Epuyén, para turistas procedentes de los principales centros emisores del país; 2) atractivo secundario en circuitos turísticos extra-provinciales e incluso, a escala transfronteriza binacional, y 3) espacio para la conservación muy valorado para la recreación por los residentes de El Bolsón. En relación con el impacto en la zona de influencia del área, se verifica que la actividad turística en esta ANP aporta al desarrollo local, ya que el 74% de los encuestados, aparte de la actividad realizada dentro del ANP, se alojó en campings, hospedajes o casas de alquiler temporario previo a su ingreso al área. El 65% compró alimentos en El Bolsón en supermercados o almacenes, 65% utilizó un medio de transporte local, el 14% compró comidas elaboradas y el 23% fue al menos a un restaurante o confitería de El Bolsón (Vejsbjerg *et al.*, 2020).

Por último, en estudios previos sobre ANPs urbanas en S.C. de Bariloche, se ha podido comprobar la importancia de estas unidades de conservación en la oferta de productos turísticos. De esta manera, según un relevamiento efectuado en mayo de 2017 a 14 agencias receptoras de Bariloche, el 95% respondió que el principal producto con el que trabajan es Circuito Chico (Municipalidad de Bariloche, 2018: 203). Es importante tener en cuenta que dentro de este circuito de renombre internacional, se encuentran 2 ANP urbanas con uso público: el Parque Municipal Llao-Llao y la Reserva Urbana Lago Morenito-Ezquerra.

Reflexiones finales

A partir del análisis de la Ley Nacional de Turismo 25.997 sancionada en 2004 y el desarrollo del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2025 (PFETS) de 2016 - con posteriores actualizaciones-, se concluye que la normativa considera a los parques nacionales como una actividad directamente vinculada con el turismo, alianza estratégica que se refuerza en el planteamiento del PFETS con la Administración de Parques Nacionales (APN). Como resultado, el Plan Estratégico de Turismo Sustentable de la Provincia de Río Negro de 2017, retoma y explicita esta alianza con la Administración de Parques Nacionales y la amplía, por primera vez como política turística provincial, a las ANPs provinciales.

Desde la provincialización de Río Negro y hasta la actualidad, esta alianza ha tenido continuidades y quiebres, debido a los cambios institucionales y jerarquías de las dependencias responsables de Turismo y las Áreas Naturales Protegidas (ANPs), tanto a nivel nacional como provincial, así como los debates conceptuales sobre la sustentabilidad y responsabilidad del Turismo en el desarrollo local-regional, la gobernanza y rol de las comunidades en la gestión de las ANPs.

Se observa que la política de descentralización provincial del área de Turismo y del área de Ambiente, ha propiciado una mayor presencia institucional y acercamiento a las problemáticas locales, en las actuales regiones turísticas Mar y Cordillera, mediante la concreción de programas y proyectos para incorporar las ANPs en un manejo integrado a nivel intra e inter provincial e incluso binacional transfronterizo, por ejemplo: el Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica, la iniciativa de Reserva de la Biósfera Andino Norpatagónica asociada al programa Huella Andina y la reactivación del proyecto Corredor Bioceánico, que permitiría integrar turísticamente estas dos regiones con destinos de las regiones Araucanía, de Los Ríos y de Los Lagos, en concordancia con la Estrategia Nacional de Turismo de Chile (que promueve a su vez, el desarrollo turístico sustentable en Áreas Silvestres Protegidas del Estado y en Áreas Protegidas Privadas) y los circuitos transfronterizos que propone el PFETS 2025 de Argentina.

Respecto de la inclusión de las ANPs urbanas y espacios para la conservación ubicados en el entorno de las ciudades turísticas, durante 2018 y 2019 se aprobaron respectivamente los Planes Estratégicos de Turismo de los dos principales destinos turísticos de la provincia de Río Negro: San Carlos de Bariloche en la Región Turística Cordillera y la micro-región Las Grutas-San Antonio Oeste-Pto. San Antonio Este, en la Región Turística Mar. En ambos se identifican las ANPs urbanas y próximas (con diferentes jurisdicciones), como atractivos turísticos relevantes debido a su condición patrimonial y al flujo turístico que generan.

Este acercamiento entre Turismo y Conservación, también se debe al reconocimiento por parte de los gestores de las ANPs de un cambio de paradigma, que implica un mayor involucramiento de los actores sociales con intereses directos e indirectos en la gestión de los recursos naturales, los valores culturales, los servicios ecosistémicos asociados y las oportunidades recreativas, educativas y turísticas que proveen estos espacios. Dentro de este cambio de paradigma, también se le presta atención a la adecuación de las categorías de manejo y los criterios de zonificación de usos de las ANPs, no sólo al objetivo de creación y fragilidad de los valores de conservación de estos espacios, sino también a los saberes locales y compromiso de las comunidades que dependen de la conservación con un uso sustentable de estas áreas, con frecuencia asociados al turismo.

Bibliografía

Referencias bibliográficas

- Administración de Parques Nacionales (2007) Las Áreas Protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural. Buenos Aires: APN.
- Administración de Parques Nacionales (2010). Guía para la elaboración de planes de gestión de áreas protegidas. Buenos Aires: APN.
- Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips y T. Sandwith (2014). Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. Gland, Suiza: UICN
- Capanegra, C. A. (2012) La construcción social del turismo como factor de desarrollo, Argentina (1958-1976). En: Actas del 5° Congreso Latinoamericano de Investigacao Turística CLAIT. Sao Paulo: Universidades de Sao Paulo (septiembre).
- Burkart, R. (Coord.) (2007). Las áreas protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural. Buenos Aires: Administración de Parques Nacionales.
- Dudley, N (Ed.) (2008) Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN.
- Ferrero, B. G. (2014). Conservación y comunidades: una introducción. AváRevista de Antropología, 24: 11-33.
- Gross, J.E.; Woodley, S.; Welling, L.A. & Watson, J.E.M. (Eds.) (2016). Adapting to climate change: guidance for protected area managers and planners. Best practice protected area guidelines Series No. 24. Gland, Switzerland: IUCN.
- ONU (2016) Nueva Agenda Urbana. Resultado de la Conferencia sobre la vivienda y el desarrollo sostenible – Hábitat III. Quito, Ecuador.
- Perilli, L. (Coord.) (2017) Directrices de ordenamiento territorial para las localidades de la Línea Sur de Río Negro. Informe final inédito. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones e IGC.
- Paz Barreto, D. (1996). Provincia de Río Negro: áreas naturales protegidas (Informe técnico inédito). Tercera Entrega. Viedma, Argentina.
- Porcaro, T., Vejsbjerg, L. y Benedetti, A. (2018). Áreas protegidas y turismo. Estudio comparado de los espacios fronterizos norpatagónico y circumpuneño (Argentina-Chile). En Núñez, P., Matossian, B., Núñez, A., Tamagnini, M. y Odone, C. (Eds.). Araucanía-Norpatagonia: la fluidez, lodisruptivo y el sentido de la frontera” (153-197). San Carlos de Bariloche, Argentina: UNRN. Disponible en: <https://books.openedition.org/eunrn/1776?lang=es>
- Rivero, A. B. (2011) Intelectuales y expertos de la política turística argentina. Las ideas del grupo CICATUR OEA. Aportes y transferencias, 15, 1: 39-64.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) (2018). Informe Nacional Ambiente y Áreas Protegidas de la Argentina 2008-2019. Buenos Aires: SAyDS.
- Secretaría General de la ONU (1992). Convención sobre la Diversidad Biológica. Río de Janeiro: ONU.

- Trzyna, T. (Ed.) (2014) Urban protected areas: profiles and best practice guidelines. Serie N° 22, Gland, Switzerland: UICN
- UICN (2007) Ecos de Bariloche: conclusiones, recomendaciones y directrices de acción. II Congreso Latinoamericano de parques nacionales y otras áreas protegidas, septiembre-octubre, San Carlos de Bariloche.
- Vejsbjerg, L. (2016). Políticas de desarrollo turístico y espacios para la conservación en la zona andina de la provincia de Río Negro (1958-1976). En Núñez, P. (Ed.). Sombras del desarrollo. La Patagonia de la energía y la formación de la provincia de Río Negro (pp. 140-161). San Carlos de Bariloche, Argentina: IIDyPCa. Disponible en: <https://iidypca.homestead.com/Sombrasdeldesarrollo.pdf>
- Vejsbjerg, L. (2018) Antecedentes de conservación y turismo en áreas naturales protegidas provinciales de Río Negro (Argentina). Aportes y Transferencias, 16 (2): 45-59. Disponible en: <http://nulan.mdp.edu.ar/3065/>
- Vejsbjerg, L.; Attaguile, M.; Potschka, S.M.; Di Nardo, S. (2020) Interacciones del turismo y la recreación en áreas naturales protegidas y su entorno. Argentina. En: L. Kallsten y otros (Comps.) CONDET 2019: IX Simposio Internacional y XV Jornadas de Investigación-acción en turismo: de la producción al intercambio social del conocimiento. Posadas: Universidad Nacional de Misiones; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CONDET: 381-393. Disponible en: <https://condet2019.com/?p=922>
- Vejsbjerg, L., Bechis, F., Ballesteros Prada, J.M., Olaizola, E.R., Falco, J.I. (2020). La patrimonialización de aspectos geológicos y geomorfológicos en áreas naturales protegidas de la provincia de Río Negro. Cuadernos de trabajo IIDyPCa n° 2 (en prensa). Disponible en: https://iidypca.homestead.com/PublicacionesIIDyPCa_Cuadernos.html
- WCC (2016) Res. 087-SP. Conciencia sobre la definición de conservación de la conectividad y las directrices al respecto. Sesiones del Congreso Mundial de la Naturaleza: Hawái, Estados Unidos de América, 1 a 10 de setiembre, Hawái. Disponible en: https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_087_ES.pdf

Normativa

- Constitución de la Provincia de Río Negro de 1957. Legislatura de la Provincia de Río Negro.
- Decreto Nacional N° 6.548 de 1958. Se autoriza la transferencia al dominio de las provincias de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz de las tierras e islas fiscales comprendidas en el Decreto-Ley N° 14.577/56.
- Decreto Nacional N° 15.229 de 1959. Se autoriza a la DGPN para que transfiera al dominio de la Municipalidad de S.C. de Bariloche tierras fiscales comprendidas dentro de su ejido.
- Decreto-Ley Nacional N° 654 de 1958. Creación de la Dirección General de Parques Nacionales, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación.
- Decreto-Ley Provincial N° 1.826 de 1963. Creación de la Dirección de Turismo, dependiente del Ministerio de Economía de la Provincia de Río Negro.

Decreto Provincial N° 841 de 1968. Se fija como sede de la Dirección de Turismo, la ciudad de Viedma.

Ley de Ministerios 3.779/2003. Provincia de Río Negro. Publicado en Boletín Oficial 4.156, pág. 1.

Ley Nacional N° 14.574 de 1958. Creación de la Dirección Nacional de Turismo y el Fondo Nacional de Turismo.

Ley Nacional N° 18.594 de 1970. Creación del Servicio Nacional de Parques Nacionales.

Ley Nacional N° 25.997 de 2004. Ley Nacional de Turismo.

Ley Provincial N° 82 de 1959. Laguna Carri-Laufquen. Parque público. Promulgada el 29/09/59 por Decreto 1.187. Publicado en Boletín Oficial 12.

Ley Provincial N° 2.669 de 1993. Crea el sistema provincial de áreas naturales protegidas. Publicado en Boletín Oficial, del 27/09/1993

Ordenanza Municipal N° 73-CM-88. Paisaje Protegido y Reserva Histórica Ecológica y Turística "Isla Huemul". San Carlos de Bariloche.

Resolución N° 151 de 2017. Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Secretaría General de la ONU (1992) Convención sobre la Diversidad Biológica. Río de Janeiro: ONU.

Planes y estadísticas oficiales

CPCA UNRN (2020a) Patrimonio y uso público en el Área Natural Protegida Meseta de Somuncurá, Río Negro. Parte 1. <https://rid.unrn.edu.ar/jspui/handle/20.500.12049/5334>

CPCA UNRN (2020b) Patrimonio y uso público en el Área Natural Protegida Meseta de Somuncurá, Río Negro. Parte 2. <https://rid.unrn.edu.ar/jspui/handle/20.500.12049/5335>

Dirección Nacional de Mercadotecnia y Estadística (DNMyE) (2018). Paso Cardenal Samoré. Serie mensual de turismo emisor y turismo receptor por país de residencia (2016-2018). Datos provisionales.

Dirección Nacional de Mercadotecnia y Estadística (DNMyE) (2020). Cuadros estadísticos de la provincia de Río Negro. Disponible en: <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/info/estadisticas-de-turismo-por-provincias>

Gobierno de Chile (2012). Estrategia Nacional de Turismo de Chile (2012-2020).

Ministerio de Turismo de Nación (2014). Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2025. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Federal-Estrategico-Turismo-Sustentable-2025.pdf>

Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte. (2017). Plan Estratégico de Turismo Sustentable Provincia de Río Negro 2017. Disponible en: <http://www.rionegro.gov.ar/download/archivos/00008518.pdf?1531490547>

Municipalidad de Bariloche (2018) Plan Estratégico de Turismo Sustentable de San Carlos de Bariloche-Visión 2025. Informe Final CAT 001-2017 Universidad Nacional de Río Negro y

Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disponible en:
<http://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/5179>

Municipalidad de San Antonio Oeste (2018) Plan 2030: Futuro turístico sustentable para Las Grutas, San Antonio Oeste y San Antonio Este.

UNEP-WCMC (2020). Protected Area Profile for Latin America & Caribbean from the World Database of Protected Areas, November 2020. Disponible en: www.protectedplanet.net

Agradecimientos

Permiso de investigación de la APNN° 1713/2020; Permiso de Investigación de la SAyDSN° 171/19; PI UNRN 40-B-709 “Cultura y espacio: territorialización del corredor Norpatagonia-Araucanía” (2019-2021) Dir. Alfredo Azcoitía; PI UNRN 40-B-792 “Turismo y recreación en áreas naturales protegidas urbanas ¿bordes o áreas de transición urbano-rural? (2020-2022) Dir. Laila Vejsbjerg.



CAPITULO 22

Financiamiento de la política turística nacional en argentina.

Evolución y perspectivas a 15 años de la Ley Nacional de Turismo

Natalia Porto y Carolina Inés García

Introducción

La puesta en marcha de acciones de política turística resulta crucial para la planificación, programación y desarrollo del turismo de un país, tanto en el nivel central de gobierno como en los gobiernos subnacionales. Al mismo tiempo, dicha política requiere de recursos económicos afectados a tal fin. Sin embargo, el financiamiento de la gestión pública del turismo no ha recibido suficiente atención por parte de la literatura vinculada al sector. Resulta crucial abordar este tema para entender su rol en la política del sector, las posibilidades y potencialidades, los resultados concretos alcanzados, así como para realizar proyecciones y ajustes para alcanzar determinados objetivos de política. A nivel mundial, es posible observar experiencias que reflejan las diferencias con que cada país ha tratado esta problemática. Una estrategia que se repite es la de los fondos de turismo, presentes en casos como el de México o Perú en América Latina, y Australia o Islandia, en otros continentes. En nuestro país, el Fondo Nacional de Turismo -que se financia mayormente de un impuesto a la compra de pasajes al exterior, conocido como impuesto DNT- es una iniciativa fundamental en este sentido, cuya creación corresponde al año 1958, y que toma un rol más preponderante a partir de la Ley Nacional de Turismo de 2005. Por un lado, se modifica el alcance de este impuesto (que gravaba inicialmente solo pasajes aéreos e incorpora pasajes marítimos y fluviales) y, por otro lado, esta misma ley crea el Instituto Nacional de Promoción Turística, organismo encargado de la promoción de Argentina en el exterior, y que recibe el 40% de lo recaudado por el mencionado impuesto.

El objetivo de este capítulo es analizar la definición, evolución e importancia del impuesto a las compras de pasajes al exterior, identificando su afectación al Fondo Nacional de Turismo y, a partir de la mencionada ley, al Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR). Esto constituye un aspecto interesante dado que es recién luego de la Ley Nacional de Turismo que se le otorga un destino más concreto y explícito a los recursos derivados del mencionado impuesto. También se realiza un análisis de experiencias a nivel internacional, tanto de la existencia de impuestos a las compras de pasajes como de fondos con distintos objetivos de política turística.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. La Sección 1 introduce el financiamiento en el marco de la política turística y estudia experiencias de fondos de turismo e impuestos a la compra de pasajes alrededor del mundo. La Sección 2 realiza un abordaje del Fondo Nacional de Turismo y el impuesto DNT en Argentina, considerando su definición, características y evolución, y teniendo en cuenta principalmente los cambios ocurridos a partir de la sanción de la Ley Nacional de Turismo de 2005. La sección 3 presenta la evolución y composición del financiamiento del sector con el fin de facilitar la comprensión del fenómeno bajo estudio. Luego, la Sección 4 delinea algunas perspectivas a futuro en materia de impuestos y de financiamiento del sector. Por último, se presentan las conclusiones y comentarios finales.

1. La política turística nacional y su financiamiento

Los objetivos de la política turística nacional y el rol del financiamiento

Los gobiernos tienen un rol fundamental para el desarrollo de la actividad turística, que implica propiciar un marco económico adecuado, proveer infraestructura y educación, establecer normativas y regulaciones, y actuar activamente en la promoción y el marketing (Hall, 2008). Más específicamente, entre las distintas áreas de acción del sector público en materia de turismo se encuentran la coordinación; planificación; legislación y regulación; emprendedurismo; estimulación del desarrollo turístico; promoción; rol social; y protección de los intereses de los agentes involucrados (International Union of Travel Organisations, 1974; Hall, 1994, citados en Hall, 2008). Estas cuestiones resultan relevantes en la gestión del turismo no solo a nivel nacional sino también provincial y local (Coles *et al.*, 2012; Organización Mundial de Turismo, 2005).

En este contexto, una de las funciones primordiales es la de encauzar la implementación y gestión de recursos para poder llevar adelante estas tareas, algo que se ve reflejado en las leyes, regulaciones y estándares, así como en la coordinación entre los actores del sector turístico (cámaras y *bureau*, sociedad civil, y otros organismos) propiciadas en gran medida por el sector público (Molina Martínez *et al.*, 2014). Al hacer referencia específicamente a la tarea de promoción turística, Access Economics (1997, citado en Hall, 2008) para el caso de Australia, identifica distintas formas de intervención y financiamiento:

- Impuestos a empresas;
- Pagos por parte de usuarios o sistemas de financiamiento cooperativos;
- Gravámenes a ingresos de divisas,
- Financiamiento del gobierno condicional al financiamiento de la industria;
- Gravámenes a la inversión turística;
- Financiamiento de cobros al movimiento de pasajeros;
- Impuestos a las pernoctaciones;
- Financiamiento a partir de las ganancias consolidadas;
- Financiamiento a partir de un impuesto a bienes y servicios similar al IVA.

Las estrategias mencionadas pueden constituir importantes fuentes de ingreso para financiar a un sector como el turístico. Sin embargo, se debe considerar que cualquier tipo de gravamen genera distorsiones en la economía desde el momento en el que afecta a los precios y las decisiones de los agentes económicos involucrados (Rosen, 2008). Es por ello que cualquier intervención como las mencionadas debe ser consecuencia de un estudio en profundidad de la problemática, que no solo evalúe la potencial recaudación y aprovechamiento de los recursos obtenidos, sino que también tenga en cuenta las distintas dinámicas generadas en la economía como un todo.

Este capítulo se ocupa de analizar específicamente los fondos de turismo y los impuestos a los pasajes al exterior como estrategias de financiamiento para el caso argentino, considerando el rol de la Ley Nacional de Turismo de 2005 y realizando un análisis crítico y comparativo de experiencias semejantes en países de América Latina y del resto del mundo.

Los fondos de turismo

Una de las estrategias de operacionalización y financiamiento de la política turística que se implementa en numerosos países son los llamados fondos de turismo (Figura 1). Se trata de mecanismos formales que institucionalizan el financiamiento de iniciativas concretas en el sector turístico. Las experiencias de cada nación presentan sus particularidades, siguiendo justamente sus necesidades y atendiendo a objetivos diversos, tales como promoción o desarrollo de la infraestructura, apoyo al desarrollo regional, entre otros.

En el caso de Argentina, se cuenta con el Fondo Nacional de Turismo, creado en 1958 y sobre el que se profundiza en la Sección 2. En la región de América Latina, existen otras experiencias en la misma línea como las de México, Colombia, Perú, y Bolivia. En México, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo de 1974 financia proyectos de investigación y de infraestructura para mejorar los destinos turísticos. Colombia, por su parte, cuenta con un Fondo Nacional de Turismo desde 1996 para generar infraestructura, promoción y competitividad turística. En Perú, se trata de un Fondo Especial para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional que se implementó en 2002. Bolivia es el caso de implementación más reciente, con su Fondo de Fomento, Promoción y Facilitación del

Turismo creado en 2016. Todos estos fondos se financian, al menos en parte, por algún tipo de tributo. Cabe destacar también el caso de Brasil, que cuenta con un Fondo General de Turismo creado en 1971 para mejorar la infraestructura del sector y apoyar a las regiones turísticas, si bien no se financia con ningún tributo en particular.

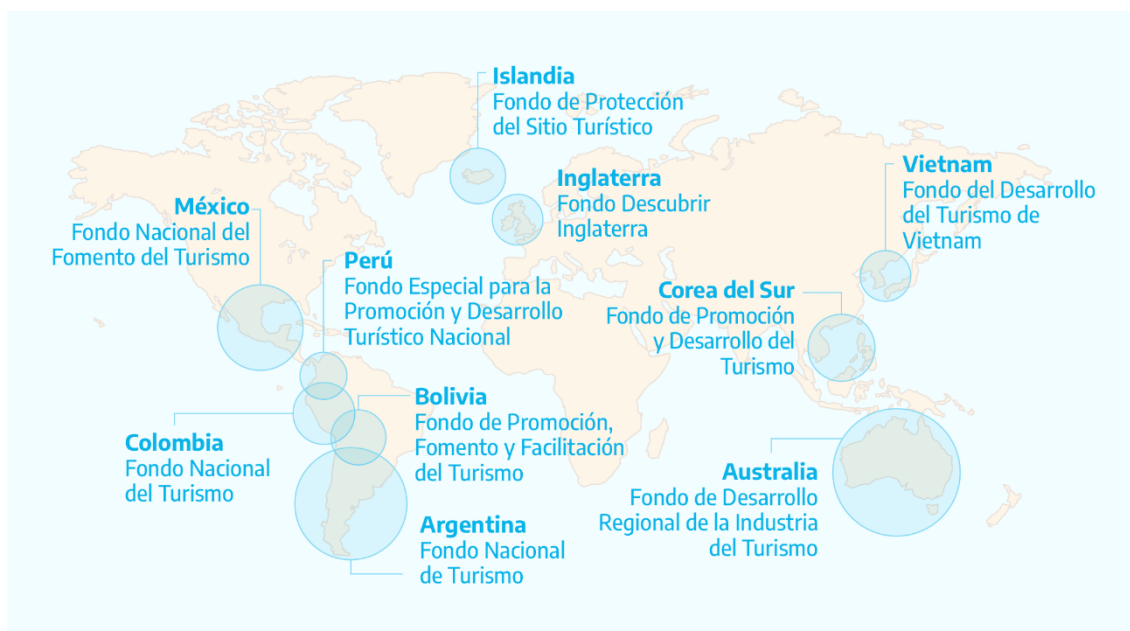
En Europa, experiencias como las de Inglaterra e Islandia muestran aproximaciones alternativas a la estrategia de los fondos nacionales de turismo. En el primer país mencionado, el Fondo Descubrir Inglaterra de 2015 subsidia la realización de proyectos turísticos. Mientras tanto, en Islandia, el Fondo de Protección del Sitio Turístico de 2011 busca fomentar el turismo sostenible, desarrollar nuevas atracciones y distribuir los flujos turísticos regionales.

Hay también iniciativas de este tipo en Asia y Oceanía. En Australia, el Fondo de Desarrollo Regional de la Industria del Turismo se utiliza para mejorar la calidad de los servicios turísticos en el país desde 2012. Vietnam impulsa las inversiones y la mejora de la capacidad institucional del sector turístico con el Fondo de Desarrollo Turístico de Vietnam creado en 2018, mientras que Corea del Sur impulsa el sector con un Fondo de Promoción y Desarrollo del Turismo desde 1972.

Se observa que la mayoría de los fondos mencionados tienen como objetivo la promoción del turismo y, en menor medida, el desarrollo regional a través del impulso a la infraestructura y el fomento de la actividad turística en general. Se destacan como precursores los países latinoamericanos, especialmente Argentina, Brasil y México, así como Corea del Sur en Asia.

Es importante destacar que, junto con estos fondos nacionales, se han desarrollado fondos subnacionales de turismo con fines similares pero distinto alcance geográfico. En Argentina, por ejemplo, se generó durante 2020 un Fondo para la Cultura y el Turismo en la provincia de Buenos Aires, así como un Fondo de Auxilio para Prestadores Turísticos en la provincia de San Juan. En España, el Fondo de Rehabilitación de Espacios Turísticos de 2001 en las Islas Baleares y el Fondo para el Fomento del Turismo de 2013 en Cataluña constituyen experiencias en las comunidades autónomas. Finalmente, Brasil tiene desde 2011 un Fondo para la Conservación y la Protección Ambiental del Territorio en Bombinhas, una de sus ciudades costeras. Aquí se observa que los fondos responden a cuestiones específicas de estos territorios, incluyendo la respuesta a crisis en el caso de las provincias de Argentina, así como la recuperación urbana/ambiental para Cataluña y Bombinhas.

Figura 1. Experiencias de fondos de turismo en el mundo



Fuente: Elaboración propia.⁴⁰

Impuestos en el sector turismo. El caso del impuesto sobre la compra de pasajes al exterior

El sector turismo, al igual que otros sectores económicos, se encuentra afectado por distintos impuestos: en forma directa, a través de la introducción de tributos específicos sobre las actividades o servicios turísticos, e indirecta, mediante el sistema fiscal general (que incluye, por ejemplo, el IVA o el impuesto a las ganancias) (Pazienza, 2011). Entre los impuestos específicos se encuentra el impuesto a la compra de pasajes al exterior, conocido como DNT en el caso de Argentina. De acuerdo con la OCDE (2014) y Goorochurn y Sinclair (2005), una clasificación de este tipo de impuestos es la siguiente:

- Impuestos sobre llegadas y salidas de los turistas: recaen sobre los turistas en el momento de ingreso o salida de un país y toman la forma de tributos en compras de viajes en el exterior, o tasas de entrada tipo visa para permanecer como turistas, entre otros;
- Impuestos sobre medios de transporte utilizados por los turistas: incluyen tributos de entrada, salida o tránsito, tasas de embarque, impuestos y tasas sobre pasajes, entre otros;
- Impuestos sobre sectores económicos vinculados con el turismo: tales como servicios de alojamiento, restaurantes y servicios de alimentación, o juegos de azar;

⁴⁰ Mapa original diseñado por Layerace / Freepik.

- Tributos ambientales: afectan a los visitantes en el ingreso a un destino turístico, o gravando su pernoctación, con fines de protección y conservación ambiental.

El impuesto DNT en Argentina forma parte de los tributos sobre medios de transporte al representar un gravamen proporcional al precio que los residentes pagan al adquirir pasajes aéreos, marítimos y fluviales al exterior. Esta experiencia no es aislada, ya que otros países cuentan con impuestos a pasajes cuyo destino es también el desarrollo del turismo (Tabla 1).

El caso de Australia se asemeja bastante al de Argentina, ya que existe un Cargo al Movimiento de Pasajeros que grava el valor del pasaje de individuos nacionales y extranjeros que se desplazan fuera del país por vía aérea o marítima. En la región, el caso más afín es el de Ecuador, cuya Tasa EcoDelta es aplicada sobre pasajes aéreos al exterior del país tanto para residentes como para extranjeros. Este país cuenta también con la Contribución Potencia Turística, que grava pasajes aéreos emitidos en el exterior para viajar a Ecuador siendo extranjero. En línea con esta última, México cobra el Derecho al No Residente, mientras que Perú cuenta con un Impuesto Extraordinario para el Turismo.

Cabe destacar que, tal como ocurre en Argentina, en varios casos estos impuestos a pasajes financian los fondos de turismo de los países mencionados anteriormente. Por ejemplo, el Cargo al Movimiento de Pasajeros en Australia financia al Fondo de Desarrollo Regional de la Industria del Turismo, mientras que el 10% del Derecho del No Residente en México se destina al Fondo Nacional de Fomento de este país. Adicionalmente, aun cuando el año de aplicación de cada impuesto considerado varía de un caso a otro, se destaca que la mayoría de los tributos son de suma fija.

Tabla 1. Impuestos a pasajes cuyo destino es el turismo

| País | Impuesto | Año de aplicación | Sujeto pasivo y hecho imponible | Alícuota | Objetivo y/o destino recaudación |
|-----------|----------------------------------|-------------------|---|---|---|
| Argentina | DNT | 1958 | Se aplica al valor de los pasajes aéreos, marítimos y fluviales al exterior, vendidos o emitidos en el país y en el exterior gravando sólo a residentes del país. | Porcentaje del valor del pasaje aéreo/marítimo/fluvial. | Fondo Nacional de Turismo. |
| Australia | Cargo al Movimiento de Pasajeros | 1978 | Se aplica al valor de los pasajes aéreos y marítimos que salen de Australia, y grava a los pasajeros nacionales y extranjeros que salen del país. | Suma fija. | Una parte se destina al Fondo de Marketing de Asia y la otra parte al Fondo de Desarrollo Regional de la Industria del Turismo. |

| | | | | | |
|---------|---|------|---|--|--|
| Bolivia | Contribución Especial para el Fomento, Promoción y Facilitación del Turismo | 2016 | Grava el ingreso por vía aérea y terrestre de las personas extranjeras y bolivianas que residen en el exterior. | Suma fija. | Fondo de Fomento, Promoción y Facilitación del Turismo. |
| Ecuador | Tasa EcoDelta | 2009 | Se aplica sobre los pasajes aéreos desde el país hacia el extranjero y grava a residentes del país y extranjeros. | Suma fija; se incrementa el monto por vuelo chárter. | Generación de recursos para fortalecer la promoción turística. |
| | Contribución Potencia Turística | 2015 | Se trata de una tasa en pasajes aéreos que se emitan en el exterior y tengan como destino Ecuador y grava a extranjeros que ingresen al país. | Suma fija. | Promoción del país e inversión en infraestructura turística. |
| México | Derecho al No Residente | 1981 | Extranjeros que viajan por motivo de turismo y sin permiso de trabajar en el país. | Suma fija. | El 70% se canaliza al Consejo de Promoción Turística, el 20% se brinda al Instituto Nacional de Migración y el restante 10% al Fondo Nacional de Fomento al Turismo. |
| Perú | Impuesto Extraordinario para el Turismo | 2003 | Grava la entrada al territorio nacional de visitantes nacionales y extranjeros, que utilicen transporte aéreo internacional. | Suma fija. | Financiamiento de proyectos y actividades destinados a la promoción y desarrollo del turismo en el país, a través del Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional. |

Fuente: Elaboración propia.

Si bien numerosos países destinan la recaudación de los impuestos sobre pasajes al desarrollo de la propia actividad turística, esto no es la norma. Países como Alemania, España, Francia o Suecia han optado por establecer impuestos específicamente a la compra de pasajes aéreos, generando recursos con fines ambientales. En Alemania, el Impuesto Climático se destina a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y desincentivar el uso del transporte aéreo. España cuenta con una Tasa Ecológica, a través de la que penaliza los comportamientos que atentan contra el medio ambiente. En Francia, una Ecotasa compensa el impacto ambiental y además financia infraestructuras de transporte más ecológicas. Por último, en Suecia la Tasa Verde busca reducir la huella de carbono ante el aumento del tráfico aéreo.

A pesar de que se observa una clara tendencia hacia lo ambiental, otros países han otorgado usos alternativos a lo recaudado por impuestos a los pasajes aéreos. Brasil, por ejemplo, contaba hasta agosto de 2020 con la Tarifa de Embarque Internacional, utilizada

para financiar mejoras en su industria aeroportuaria, indirectamente beneficiando al turismo. De forma similar, Grecia utiliza su Tasa Aeroportuaria de Modernización y Desarrollo para construir y modernizar los aeropuertos del país.

2. El Fondo Nacional de Turismo y el impuesto DNT

El Fondo Nacional de Turismo se crea en Argentina en 1958 bajo facultad de administración de la entonces Dirección Nacional de Turismo, con el objetivo de ser afectado al presupuesto general de esta Dirección, así como específicamente a inversiones, créditos, subsidios y subvenciones con fines turísticos. Una parte de su financiamiento proviene del impuesto del 1% sobre el precio de los pasajes aéreos al exterior. El primer antecedente de este tributo corresponde a la ley 11.283 de 1923, que establece un impuesto del 10% a la compra de pasajes de primera y segunda clase al exterior por vía fluvial o marítima. En 1937, la recaudación comienza a destinarse a la recientemente creada en ese entonces Dirección de Parques Nacionales (1934), el primer organismo público con competencias en materia de turismo en el país.

Con la creación del Fondo Nacional de Turismo en 1958 a partir de la ley 14.574, se agrega un impuesto a los pasajes aéreos al exterior, que grava el 1% de su valor. Cabe destacar que la creación del Fondo ocurre en una etapa de incipientes avances en la institucionalización del sector turístico en Argentina (Wallingre, 2018). El impuesto a los pasajes al exterior se conoce hoy con las siglas DNT porque, al crearse este Fondo Nacional, el organismo encargado del sector turístico (y beneficiario del Fondo) era la Dirección Nacional de Turismo. Hasta 1972, que se deroga la ley de 1923 y donde el desarrollo del sector contaba con los primeros estudios vinculados a la planificación integrada del turismo (Wallingre, 2018), estos dos impuestos coexisten. En 1987, la alícuota del impuesto a los pasajes aéreos al exterior aumenta del 1% al 5%.

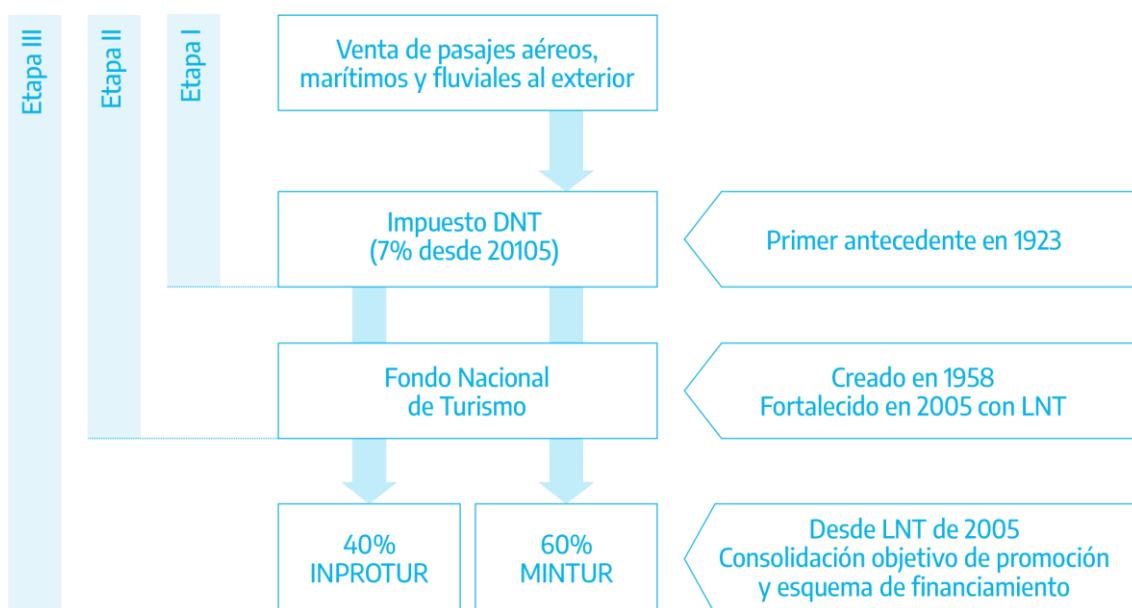
A partir de la Ley Nacional de Turismo de 2005, se le otorga una mayor entidad al Fondo Nacional de Turismo, contemplado en esta norma como parte del régimen financiero previsto en su capítulo 1. Se especifica que la entonces Secretaría de Turismo (en tanto administración nacional de turismo) es la autoridad de aplicación y quien administra los recursos de este fondo, para el cumplimiento de sus objetivos. El impuesto DNT, que continúa siendo una parte muy relevante de este fondo, pasa a afectar no sólo a los pasajes aéreos sino también a los marítimos y fluviales.⁴¹ Así, queda establecido un único impuesto a los pasajes al exterior por las tres vías mencionadas (aérea, marítima y fluvial).

⁴¹ Siguiendo la normativa, el Fondo Nacional de Turismo se constituye con diversos recursos: (a) La asignación del presupuesto de la administración nacional; (b) El impuesto DNT; (c) Las donaciones y legados al Estado nacional con fines turísticos; (d) Aportes de los gobiernos provinciales, municipales, reparticiones del Estado y comisiones de fomento; (e) Los intereses, recargos, multas y toda otra sanción a leyes nacionales que regulen actividad turística; (f) Los aranceles de habilitaciones para la prestación de servicios turísticos; (g) La negociación de títulos para el fomento del turismo; (h) La venta de publicaciones y elementos publicitarios de

Con la ley nacional, se crea también un nuevo organismo para la promoción de Argentina como destino turístico en el exterior, el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR). Este instituto se conforma como un ente autárquico dentro de la órbita de la Secretaría de Turismo.⁴² Cabe destacar que, desde 2006, el 60% de la recaudación del impuesto DNT se destina a la propia Secretaría de Turismo, para su funcionamiento, y el 40% restante al Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), una entidad autárquica de esta Secretaría dedicada a la promoción de Argentina como destino para el turismo internacional. La última modificación legal al respecto corresponde al año 2017, cuando la alícuota del impuesto alcanza el 7% sobre el valor de los pasajes.

Un esquema simplificado de la relación entre el impuesto DNT, su afectación al Fondo Nacional de Turismo y el financiamiento de la actividad turística se presenta en la Figura 2. La Tabla 2 presenta una descripción de la normativa respecto al impuesto a la compra de pasajes al exterior.

Figura 2. Relación entre el impuesto DNT, el Fondo Nacional de Turismo y el financiamiento del turismo desde la Ley Nacional de Turismo (LNT) de 2005



Notas: LNT (Ley Nacional de Turismo), INPROTUR (Instituto Nacional de Promoción Turística), MINTUR (Ministerio de Turismo de la Nación). Fuente: Elaboración propia.

la administración de turismo; (i) La venta, arrendamiento y concesión de bienes de la administración de turismo; (j) Los tributos nacionales y aportes de leyes especiales para el fomento, promoción y apoyo de la infraestructura, el equipamiento y los servicios turísticos; (k) Los fondos de servicios prestados a terceros y de concesiones; (l) Las recaudaciones que obtenga la administración de turismo.

⁴² Un análisis específico sobre el INPROTUR es realizado por Erica Schenkel en el Capítulo 11, Volumen II, de esta serie de libros.

Tabla 2. Evolución de la normativa sobre el impuesto DNT en Argentina

| Tipo de norma | Número de norma | Año | Descripción |
|---------------|-----------------|------|---|
| Ley | 11.283 | 1923 | - Establece un impuesto del 10% a la compra de pasajes de primera y segunda clase al exterior por vía fluvial o marítima. |
| Decreto | 112.742 | 1937 | - Introduce exenciones al impuesto de la ley 11.283. Precisa el destinatario de la recaudación (la Dirección de Parques Nacionales). |
| Decreto | 7.758 | 1952 | - Introduce consideraciones adicionales a la ley 11.283. Precisa la base imponible (el valor del pasaje, con prescindencia de los descuentos que efectúen las compañías). - Establece exenciones adicionales. - Fija penalidades a las empresas de buques que no cobren el impuesto. |
| Ley | 14.574 | 1958 | - Crea el Fondo Nacional de Turismo, constituido con diferentes recursos, entre ellos el producto del 1% sobre el precio de los pasajes aéreos al exterior. - Indica que la retención y depósito del impuesto siguen los lineamientos de la ley 11.283. |
| Decreto | 9.468 | 1961 | - Establece que los recursos que constituyen el Fondo Nacional de Turismo se destinen a: - Presupuesto general de la Dirección Nacional de Turismo; - Inversiones del Plan de Trabajos Públicos de la Dirección Nacional de Turismo; - Créditos con garantías hipotecarias y/o prendarias que otorgue la Dirección Nacional de Turismo; - Crédito para fomento turístico otorgado por la Dirección Nacional de Turismo; - Subsidios y subvenciones con fines turísticos. |
| Ley | 19.553 | 1972 | - Deroga la ley 11.283 de 1923. |
| Ley | 23.522 | 1987 | - Amplía el porcentaje del impuesto de la ley 14.574 al 5% sobre los pasajes aéreos al exterior. - Aclara que los pasajes gravados son aquellos vendidos o emitidos en el país, así como los emitidos fuera del territorio nacional a favor de nacionales o residentes permanentes del país con puntos de partida en algún aeropuerto nacional. - Establece como agentes de percepción a las compañías transportadoras, al momento de cobrar los pasajes o previo al embarque del pasajero. - Establece exenciones. - Fija penalidades. |

| | | | |
|---------|--------|------|--|
| Ley | 25.997 | 2005 | <ul style="list-style-type: none">- Modifica el alcance del impuesto, afectando no sólo a los pasajes aéreos al exterior, sino también a los pasajes marítimos y fluviales.- Indica que el destino de los fondos es la autoridad de aplicación (la Secretaría de Turismo de la Nación) para el cumplimiento de sus objetivos.- Crea el Instituto Nacional de Promoción Turística. |
| Decreto | 1.297 | 2006 | <ul style="list-style-type: none">- Indica que el 40% de la recaudación se destina al Instituto Nacional de Promoción Turística (el resto se utiliza en la administración general de la Secretaría de Turismo de la Nación).- Agrega aclaraciones y excepciones.- Especifica la base imponible: el precio final que figure en los pasajes, deducidos los importes incluidos en concepto de impuestos, tasas y contribuciones especiales, todos ellos de carácter tributario. |
| Ley | 27.341 | 2017 | <ul style="list-style-type: none">- Establece una suba del impuesto de los pasajes aéreos, marítimos y fluviales al exterior, del 5% al 7% del precio total. |

Fuente: Elaboración propia con información de INFOLEG.

El Fondo Nacional de Turismo y el impuesto DNT se constituyen como importantes instrumentos en la financiación de las políticas públicas en turismo en el país fundamentalmente a partir de la Ley Nacional de Turismo. Esta normativa les otorga un rol central y los afecta directamente a la administración nacional de turismo, determinando de esta forma el financiamiento del sector. Al mismo tiempo, la ley crea al INPROTUR como un órgano externo que, a través de impuesto y el Fondo Nacional de Turismo, se financia y tiene la capacidad de acumular recursos de un periodo fiscal al siguiente, otorgándole así una mayor flexibilidad de manejo de presupuesto que lo potencia como organismo encargado de la promoción de Argentina en el exterior.

3. Recaudación y destino del impuesto DNT

Una cuestión central que surge al estudiar el financiamiento del sector turismo en Argentina se refiere la magnitud de la recaudación del impuesto DNT, su afectación y su evolución temporal. El destino de los recursos generados por el impuesto DNT ha sido tradicionalmente terreno de controversias. Por un lado, las discusiones se han enmarcado en los aspectos teóricos de fondo de si aquellos impuestos generados por la actividad turística deberían ser destinados específicamente a financiar la política turística y su implementación, o si se deberían reservar al Tesoro Nacional. En ese sentido, fue durante la década del noventa cuando se decidió que los recursos se dirigieran a una cuenta única, resultando más difícil identificar su destino. Por otro lado, el impuesto representa una fuente de ingresos importante en un contexto de creciente demanda de pasajes (especialmente aéreos y al menos hasta 2020). De hecho, e independientemente de la

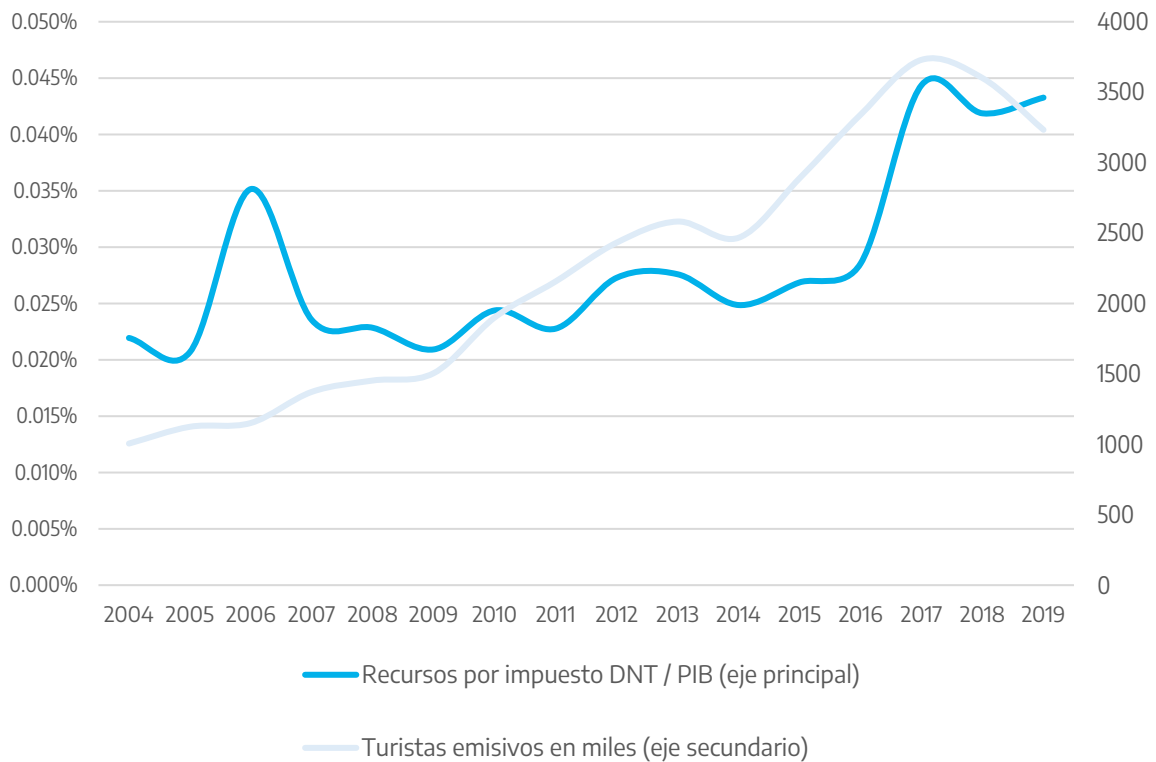
suspensión de la aplicación del art. 23 de la Ley Nacional de Turismo que estipulaba que los recursos del INPROTUR debían ser íntegramente destinados a sus objetivos, en 2019 parte de la recaudación fue utilizada provisoriamente para pagar la deuda externa, situación que generó más tensiones en el sector, y fundamentalmente en la administración nacional de turismo.⁴³ Las discusiones en los últimos años se han centrado en la subejecución por parte de este organismo de los recursos con los que cuenta, al mismo tiempo que se reclama la imposición de un cierto límite de gastos, que sería el responsable de la brecha entre lo que se recauda y lo que efectivamente se ejecuta. Entre las consideraciones adicionales que se deben tener con relación al impuesto DNT se destaca que representa un tributo atado al dólar, ya que las tarifas de los pasajes se suelen encontrar en esta moneda. En este sentido, su recaudación reviste una cierta volatilidad vinculada al tipo de cambio y también a la oferta y demanda de pasajes, que presentan sus propios dinamismos (Porto y García, 2020).

Para observar la evolución y composición de los recursos con los que cuenta el sector turismo en Argentina, se utilizan los datos del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación. Una de las primeras cuestiones que se observan es que prácticamente la totalidad de los recursos con los que cuenta tanto la administración nacional de turismo (ministerio o entidad correspondiente según el año) como el INPROTUR provienen de la recaudación del impuesto DNT. Los aportes de las restantes categorías en materia de fuentes de recursos (recursos no tributarios, rentas de la propiedad, transferencias corrientes, y venta de bienes y servicios) resultan, en todos los años excepto 2002 y 2003, menores al 6%. Más aún, en los últimos 10 años estos aportes han sido inferiores al 2% del total de los recursos del área de turismo nacional. Adicionalmente, los datos del Presupuesto Abierto señalan una subejecución (si se compara el presupuesto devengado con el presupuestado) del 9% en 2007 y del 16% en 2019. La Figura 3 muestra la evolución temporal de los recursos del área (tanto administración de turismo como INPROTUR) provenientes de la recaudación del impuesto DNT y expresados como una participación porcentual sobre el Producto Interno Bruto (PIB) de Argentina para el período 2004-2019. En general, la participación del DNT en el PIB ha oscilado entre 0,02% y 0,05%, con una tendencia creciente. En 2006 se encuentra un pico, y en 2016 la tendencia de crecimiento moderado experimenta un notorio aceleramiento para luego aplanarse. Se observa también en la Figura 3 la evolución del turismo emisor en ese periodo. La tendencia es creciente, en particular hasta 2017, donde comienza a caer. La recaudación del impuesto DNT y el turismo emisor del país se encuentran estrechamente vinculadas, considerando que el impuesto grava la compra de pasajes al exterior. Cabe recordar que los pasajes contemplados por el impuesto son los de tipo aéreo, marítimo, y fluvial, mientras que los terrestres quedan

⁴³ Véase en https://www.hosteltur.com/lat/132359_antes-de-despedirse-macri-le-saca-us-67-millones-al-turismo-argentino.html

exentos. En este sentido, es relevante mencionar que, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para los años 2013 y 2014 (INDEC, 2020), un promedio de 44,5% del total del turismo emisor es de tipo terrestre. En síntesis, lo que la Figura 3 muestra es una tendencia en general similar entre las dos variables bajo estudio.

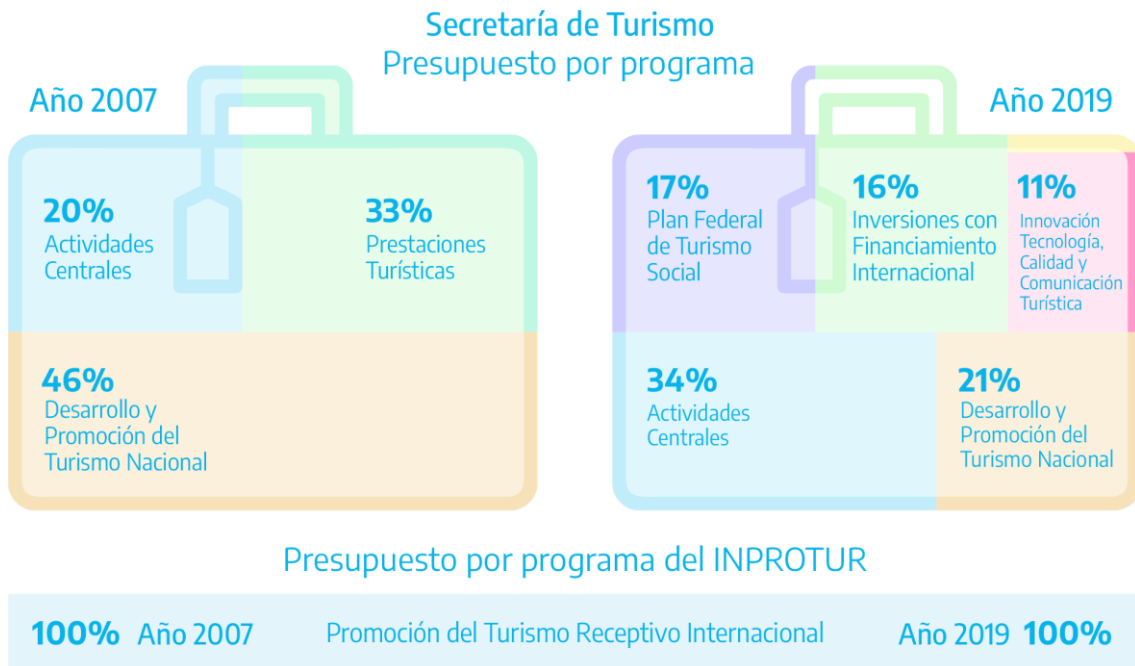
Figura 3. Evolución de los recursos por DNT sobre el PIB y del turismo emisor. Años 2004-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de Presupuesto Abierto (2020) y de INDEC (2020).

Otro tema importante al estudiar el presupuesto del área de turismo a nivel nacional, son los programas en los que se gasta y la participación de cada uno en el gasto total. La Figura 4 muestra estos resultados para la administración de turismo en los años 2007 y 2019 en Argentina. Los datos del presupuesto devengado señalan que las Actividades Centrales, que posibilitan el funcionamiento del organismo, pasaron de representar el 20% al 34% del total. El programa Desarrollo y Promoción del Turismo Nacional se ha mantenido en ambos períodos, aunque disminuyó su participación de un 46% en 2007 a un 21% en 2019. En 2007 se contaba con un programa de Prestaciones Turísticas que representaba el presupuesto restante (33%). En 2019, cuatro programas adicionales se reparten el presupuesto: el Plan Federal de Turismo Social (17%); las Inversiones con Financiamiento Internacional (16%); la Innovación, Tecnología, Calidad y Comunicación Turística (11%); y la Gestión Integral de Residuos Urbanos en Municipios Turísticos (menos del 1%). La Tabla A.1 en el Anexo presenta los subprogramas contemplados en estos programas, con consideraciones sobre el objeto del gasto.

Figura 4. Presupuesto devengado por organismo de turismo y programa. Años 2007 y 2019.



Nota: El año 2019 incluye la Gestión Integral de Residuos Urbanos en Municipios Turísticos, que representa menos del 1%. Fuente: Elaboración propia con datos de Presupuesto Abierto (2020).

4. Perspectivas del financiamiento del turismo en Argentina

A partir de la Ley Nacional de Turismo de 2005 se le otorgó una mayor entidad al Fondo Nacional de Turismo y al impuesto DNT como uno de sus componentes fundamentales. Si bien estas políticas constituyen iniciativas consolidadas, también evolucionan con el tiempo. Fruto de esta evolución y de coyunturas económicas, ciertas cuestiones como la alícuota del impuesto DNT o el destino de los recursos económicos generados suelen formar parte de la agenda política y encontrarse en discusión. Otra tendencia que se observa a partir de la experiencia internacional es la fiscalidad medioambiental en turismo, un debate que aún no ha llegado (por lo menos en forma explícita) a nivel nacional a la Argentina y que es posible que cobre creciente importancia. De hecho, en los últimos años se han generados las primeras (y controversiales) iniciativas en este sentido a nivel subnacional, con ejemplos como Bariloche en Río Negro, Puerto Iguazú en Misiones, y Pinamar en la provincia de Buenos Aires. Es importante mencionar que, en muchos casos, las denominadas “ecotasas” surgen como respuesta a una necesidad recaudatoria y no tanto con el objetivo de preservación y protección medioambiental por el que se argumenta su creación.

Como fue mencionado anteriormente, tanto la alícuota del impuesto DNT como su base imponible fueron cambiando a lo largo del tiempo. En relación específicamente con la alícuota, el 1% con el que se gravaba a los pasajes según la normativa de 1958 pasó a representar un 5% en 1987, hasta llegar a un 7% desde 2017 y hasta el presente. Al

tratarse de un impuesto que grava la compra de pasajes al exterior, desincentivando el turismo emisor y, consecuentemente, fomentando indirectamente el turismo doméstico (Porto y García, 2020), suele ser considerado como un tributo que no afecta la competitividad de la economía. Cabe destacar en este sentido la política del recargo (inicialmente del 15% y alcanzando el 35%) a las compras realizadas en el exterior, vigente entre 2012 y 2015 con un fin indirecto similar y deducible del impuesto a las ganancias o a los bienes personales. Más recientemente, una medida semejante fue establecida en 2020 (recargo del 30%), también deducible del impuesto a las ganancias. Otra política en esta línea es el impuesto PAIS (Ley N° 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, de 2019) fijado a fines de 2019. Sin embargo, el DNT, como todo impuesto, genera efectos distorsivos en la economía que pueden tener consecuencias no deseables. Adicionalmente, las empresas involucradas (fundamentalmente las aerolíneas y buques que operan tramos internacionales) encuentran sus tarifas afectadas por una cantidad importante de gravámenes, a los que se añade el DNT.

Centrándonos en la coyuntura actual, otra fuente de financiamiento de la gestión del turismo a nivel nacional la constituye una porción del impuesto PAIS. Este impuesto rige por 5 años y grava la compra de divisas y de servicios que se encuentren en dólares con una alícuota del 30%. El decreto 184 de 2020 especifica la asignación de la recaudación generada, donde el 5% del 30% de lo generado se destina al fomento del turismo interno. Se trata de un ingreso que, si bien es coyuntural, estará disponible durante los próximos años y, de hecho, ya se encuentra en uso a través del Plan 50 destinos para la recuperación del sector ante la crisis generada por el COVID-19. Como consecuencia de la pandemia se han incluso generado fondos específicos del sector en las provincias de Buenos Aires (Fondo para la Cultura y el Turismo) y San Juan (Fondo de Auxilio para Prestadores Turísticos). En este sentido, es relevante destacar la creciente importancia de los organismos subnacionales en la gestión del turismo y, vinculado con esto, el financiamiento y la capacidad de acción en los niveles provinciales y locales, con antecedentes en países como Brasil o España.

Resulta evidente que, en materia de perspectivas del desarrollo del turismo, el financiamiento debe ocupar un rol central en el análisis. Un desafío en este sentido lo constituye la separación de las discusiones y evolución del financiamiento de la coyuntura: resulta crucial debatir cuál debe ser la fuente de financiamiento para un sector estratégico como el turismo. Enfocando en la fuente principal actual, el impuesto DNT, es importante analizar su base imponible así como la alícuota adecuada del mismo. Todo ello en el marco de una política turística integral y con objetivos de corto plazo (como puede ser responder a eventos como la pandemia actual), pero también de mediano y largo plazo.

Conclusiones

El financiamiento es un tema central para pensar en la política turística y, más específicamente, en la correspondiente a Argentina en el escenario posterior a la Ley Nacional de Turismo de 2005. El presente capítulo ha tenido como objetivo analizar la definición, evolución e importancia del impuesto a las compras de pasajes al exterior (DNT), identificando su afectación al Fondo Nacional de Turismo y, a partir de la mencionada ley, al Instituto Nacional de Promoción Turística. Con antecedentes en todo el mundo, la existencia de este tipo de iniciativas muestra distintos abordajes y respuestas que no son estáticas ni únicas. Argentina no es la excepción, y cuenta con una larga trayectoria en su implementación, destacándose la consolidación del Fondo Nacional de Turismo y el rol crucial que en este sentido ha cobrado el impuesto DNT, fundamentalmente desde 2005.

Estos temas cobran una mayor importancia al considerar los desafíos del sector en los próximos años, así como en la recuperación de las actividades en el marco del COVID-19. Las alianzas entre los actores del sector resultan fundamentales en este sentido: sector público en sus distintos niveles, sector privado (incluyendo cámaras y *bureau*), sociedad civil (contemplando asociaciones y sindicatos) e instancias de participación de la comunidad local, así como la académica. Algunos mecanismos existentes en Argentina pueden revestir gran importancia para esto, destacándose la Cámara Argentina de Turismo como representante del sector privado, y el Consejo Federal de Turismo, como aquel que nuclea a los organismos públicos provinciales de turismo. De hecho, en el directorio del Instituto Nacional de Promoción Turística se cuenta con vocales de ambas instituciones. Nuevamente, se enfatiza que el financiamiento constituye un insumo para viabilizar las iniciativas que surjan en este sentido. Aunar las necesidades del sector con la tributación y los fondos disponibles será un tema de gran relevancia. En esta línea, la mayor participación de las provincias, e incluso de los organismos a nivel local, con mecanismos de financiamiento como parte de sus competencias, posiblemente formará parte del debate en los próximos años.

Una de las principales tendencias a nivel internacional la constituyen los impuestos ambientales, en numerosos casos vinculados al turismo. Lo cierto es que este sector utiliza, en forma intensiva, recursos naturales y es por ello que la relación tiene sentido. Al mismo tiempo, el transporte aéreo, parte esencial de la actividad turística, es considerado como uno de los principales responsables de la contaminación en el mundo. Estos temas no se encuentran en el centro de la discusión en Argentina, pero sin dudas formarán parte de la agenda futura. Cuando llegue ese momento, el impuesto DNT, como eje fundamental en la tributación y financiamiento del sector, deberá ser tenido en cuenta y analizado.

El financiamiento del turismo es un tema que no se encuentra estudiado, especialmente en el caso de Argentina, pese a que constituye una herramienta fundamental para el

desarrollo y potenciación del sector. El Fondo Nacional de Turismo, nutrido por el impuesto DNT, posibilita el efectivo desarrollo de políticas públicas en el sector en nuestro país. Es importante unificar esfuerzos, en todas las esferas del gobierno y en conjunto con el sector privado y restantes grupos de interés, con el objetivo de aprovechar un instrumento que es clave para la consolidación del turismo como motor del crecimiento. Aprender de la experiencia internacional, teniendo en cuenta las particularidades de nuestro país, puede servir como un ancla sobre la cual basar estrategias propias, tanto a nivel nacional como regional.

Agradecimientos

Agradecemos a la Lic. Agustina Romero por sus valiosos aportes a este trabajo.

Referencias

- Coles, T., Dinan, C., y Hutchison, F. C. (2014). Tourism and the public sector in England since 2010: a disorderly transition?. *Current Issues in Tourism*, 17(3), 247-279.
- Gooroochurn, N. y Sinclair, T. M. (2005). Economics of tourist taxation. Evidence from Mauritius. *Annals of Tourism Research*, 32(2), pp. 478-498.
- Hall, C. M. (2008). *Tourism planning: Policies, processes and relationships*. Pearson Education.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2020). Datos de turismo internacional. Disponible en <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-13-55> (consultado el 1 de noviembre de 2020)
- Martínez-García, E. (2020). La financiación pública de los destinos turísticos: Un análisis de la imposición en turismo. *Turismo, Políticas e Desenvolvimento Humano*, 148, pp. 124-131.
- Ministerio de Economía (2020). Presupuesto abierto – Sitio del ciudadano. Disponible en <https://www.presupuestoabierto.gov.ar/sici/> (consultado el 1 de noviembre de 2020)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina (2020). Portal de Información Legislativa y Documental INFOLEG. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/>
- Molina Martínez, R., Ochoa Galván, M., y Leco Tomás, C. (2014). Políticas públicas y factores que determinan la competitividad turística de Morelia, México y de Alcalá de Henares, España. *CIMEXUS (Morelia, Mich.)*, 9(2), 49-67.
- Organización Mundial de Turismo (2005). Estructuras, ámbito de competencia y actividades de las Administraciones Nacionales de Turismo. E-library de la Organización Mundial del Turismo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2014). *OCDE Tourism Trends and Policies 2014*. OCDE Publishing.
- Pazienza, P. (2011). Should we tax tourism? Theoretical justifications from the economics of non-renewable resource use. *Environmental Economics*, 2(1).
- Porto, N. y Garcia, C. I. (2020). ¿Cómo se financia la recuperación del turismo post pandemia en Argentina? Nota en el Blog de Economía del Sector Público de la Maestría en Finanzas Públicas

Provinciales y Municipales, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Rosen, H. S. (2008). Hacienda Pública. Séptima edición, McGraw-Hill, Madrid.

Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía (2020). Cuenta de inversión, años 2007 y 2019. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/economia/sehacienda/cgn/cuentainversion> (consultado el 20 de noviembre de 2020)

Wallingre, N. (2018). Desarrollo del turismo como política de Estado en Argentina. Antecedentes y transformaciones. En Wallingre (Comp.), *Desarrollo del turismo en América Latina: fases, enfoques e internacionalización*, Universidad Nacional de Quilmes, Unidad de Publicaciones del Departamento de Economía, Bernal, Argentina.

Anexo

Tabla A.1. Tipo de producción por programa de la administración de turismo. Años 2007 y 2019

| Año | Programa | Tipo de producción |
|--|---|---|
| 2007 | Desarrollo y Promoción | Capacitación Hotelera Turística |
| | | Concurrencia a Ferias |
| | | Encuentros de Comercialización Turística |
| | Prestaciones Turísticas | Servicios de Atención Turismo Social |
| | | Servicios de Atención Turismo Federal |
| 2019 | Desarrollo y Promoción del Turismo Nacional* | Concurrencia a Ferias |
| | | Fomento de la Comercialización Turística |
| | Plan Federal de Turismo Social | Servicios de Atención Turismo Social |
| | Inversiones con Financiamiento Internacional | Mejoramiento de infraestructura en Neuquén, Corrientes y Jujuy |
| | Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos | Obras de saneamiento del basural en General Pueyrredón y Parque Nacional Quebrada del Condorito |
| Innovación, Tecnología, Calidad y Comunicación Turística** | Capacitación Hotelera Turística | |

Notas:

*Se destinaron principalmente a Servicios No Personales (37%), Transferencias (34%) y Gastos en Personal (29%)

**Gastos en Personal (68%), Servicios No Personales (27%). El restante se distribuyó entre Transferencias, Bienes de Consumo y Bienes de Uso.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía (2020).

CAPITULO 23

Posturismo en localidades de montaña del norte de la Patagonia Argentina: la producción de territorios segregados y desconflictivizados

Adriana M. Otero

Introducción

La movilidad de personas en búsqueda de nuevos estilos de vida en los centros de montaña de los Andes Patagónicos ha ido creciendo de manera rápida desde los años '80. Una variedad de factores permite interpretar estos movimientos de personas, tales como el aumento de la accesibilidad y los servicios básicos, la posibilidad de tener empleos o negocios que pueden ser administrados a la distancia o la disponibilidad de renta diferencial. A todo esto, se suma las condiciones de falta de seguridad en los principales centros urbanos de Argentina que invita a muchas personas a buscar entornos de vida con mayores niveles de tranquilidad para sus familias.

El fenómeno de la migración temporaria de personas motivadas por valores asociados al ocio o no asociadas a lo económico, se ha observado en muchos lugares del mundo y puede posicionarse como una forma de movilidad por estilos de vida, ya que incluye la búsqueda de "un mejor estilo de vida" (Benson & O'Reilly, 2009 en Otero, A. y R. González, 2009).

Estos procesos de movilidad que se han intensificado con la pandemia en 2020 otorgan nuevas funciones e identidades a los destinos turísticos tradicionales. Incluyen una movilización de los atributos y referencias turísticas de la arquitectura, los paisajes, el patrimonio, el ocio, la sociabilidad, en la producción de áreas residenciales nuevas en zonas que no aún no tienen una tradición turística marcada. Este doble proceso de convergencia de turismo y desarrollo residencial es mucho más que un simple indicador de la reconversión de las zonas turísticas o agrícolas. Constituye una recomposición profunda de los acuerdos a escala mundial construidos durante el siglo XX en relación al

espacio, el tiempo y las prácticas del "aquí" (la ciudad, lo cotidiano, el trabajo) y el "allá" (la naturaleza, lo no cotidiano, el ocio). Esta mutación es característica de la posmodernidad territorial, lo que produce múltiples intermediaciones y disuelve las fronteras mediante el establecimiento de continuidades e hibridaciones espaciales, temporales, culturales y funcionales que rompen las divisiones y la fragmentación que prevalecían anteriormente: la ciudad-naturaleza, cerca-lejos, dentro-fuera, natural y artificial, turístico-no turístico, trabajo-ocio, cotidianidad-vacaciones, entre otros (Bourdeau, P., 2008 en Otero, A. y R. González, 2009). Todos estos cambios y procesos definen el escenario del posturismo.

Esta compleja serie de movilidades entraña una serie de riesgos para las comunidades receptoras en términos de cambios sociales, paisajísticos y medioambientales. Una parte de estas movilidades corresponde a las migraciones de amenidad, que conforman una tendencia social a escala mundial y pueden describirse como la migración de personas desde las grandes metrópolis a ciudades pequeñas o pueblos en el interior, sobre todo destinos de montaña, cuya calidad ambiental y cultural es percibida como superior a la de sus antiguos lugares de residencia. La migración por amenidad es así un agente de cambio global que tiene especial efecto en los parajes rurales o pueblos más pequeños (Glorioso y Moss, 2006). Este fenómeno migratorio es una migración inversa, de la ciudad al campo; los sujetos de este proceso son en muchos casos personas que, habiendo sido turistas en un determinado destino, deciden regresar a él ya no para visitarlo, sino para constituirse en habitantes del mismo (Nakayama et al, 2005).

Por otra parte, la migración por estilo de vida refiere a desplazamientos de carácter intencionado que están dirigidos a cambiar las condiciones de vida en base las aspiraciones y sueños que los sujetos forjan en el lugar de destino del movimiento (Benson, 2011; Benson & O'Reilly, 2009).

Los centros turísticos de montaña son destinos de migraciones de amenidad y por estilos de vida en todo el mundo. Son lugares con sus propios significados y asociaciones para sus residentes e incluso sus visitantes, pero también poseedores de una combinación de características que los definen como bellos paisajísticamente, cosmopolitas, exóticos, aunque también segregados social y ambientalmente. Estas formas de movilidad contemporánea pueden considerarse en muchos casos como una sombra del desarrollo turístico, ya que el tipo de movilidades que causan podría interpretarse como regresivas en términos de desarrollo local.

Este ensayo tiene por objetivo discutir ciertas regularidades en el desarrollo de los destinos de migración de amenidad y por estilos de vida en el marco del posturismo en el Norte de la Patagonia Argentina en el área comprendida por lo que turísticamente se conoce como camino de Siete Lagos, donde la lógica neoliberal se materializa en las estrategias de gestión empresarial de los gobiernos locales y de los Estados provinciales.

En América Latina, desde mediados de la década de 1970, pueden destacarse un conjunto de procesos contradictorios y ambivalentes, con temporalidades propias y variaciones significativas según cada región, pero que modifican la configuración socio-espacial de las ciudades: el neoliberalismo, la democratización y la globalización (Segura, R. s/f), y dentro de este último, y para este trabajo en particular, “se destaca el turismo y la movilidad que en las últimas décadas contribuye a la creación de nuevos espacios, propicios para la acumulación y reproducción de capital, en detrimento y exclusión de otros” (Merlos, M. 2017). La generación de estas políticas en las distintas escalas del Estado ofrece un marco institucional para hacer de la ciudad un centro de operaciones económicas privatizando las plusvalías urbanas producto de la atraktividad que genera el turismo y los valores patrimoniales de la región por acuerdos del Estado con los desarrolladores privados.

La característica de ser destinos de migración de amenidad se hace evidente por una parte si consideramos las tasas de crecimiento de algunas localidades del Norte de la Patagonia (San Carlos de Bariloche, San Martín de los Andes y Villa La Angostura) que en los últimos 10 años han tenido tasas de crecimiento interanual mayores al 2,2 %, lo cual duplica las tasas de crecimiento del resto de las localidades de las provincias de Río Negro y Neuquén a las que ellas pertenecen. Y por otra, se explica por las razones que originan los flujos, que más que estar asociados a razones económicas como la búsqueda laboral responden a la disponibilidad de renta diferencial que permite dar respuesta a deseos de un cambio de vida en lo personal y/o en lo familiar.

A modo de ofrecer una caracterización general de las localidades desde el punto de vista urbano, en relación al tamaño, algunas de ellas son ciudades pequeñas, como el caso de Villa La Angostura (15.710 habitantes según proyección para el 2019 del INDEC), y otras de tipo intermedio como San Martín de los Andes y San Carlos de Bariloche (35.787 habitantes para el primer caso y 134.100 habitantes para el segundo, según proyección para el 2019 del mismo organismo). La Figura 1 a continuación muestra la localización de las ciudades a las que haremos referencia en el camino de Siete Lagos.

Ver **Figura 1** en página siguiente

En relación a las particularidades territoriales, estas tres ciudades están rodeadas por parques nacionales que son emblemáticos del paisaje patagónico, los parques Nacionales Lanín y Nahuel Huapi. Las tres localidades tienen frente de lago y sus ejidos cuentan con una topografía irregular con pendientes muy pronunciadas en algunos sectores y grandes extensiones. En el caso de San Carlos de Bariloche la extensión lineal del ejido alcanza los 45 km, con las implicancias negativas que tiene de todo punto de vista para una gestión urbana eficaz ese tamaño. Sus localizaciones privilegiadas en un entorno paisajístico de alto valor patrimonial se ven potenciadas por ser cabeceras del llamado Camino de Siete Lagos y del Corredor de Los Lagos. Un circuito turístico de jerarquía internacional que las vincula de norte a sur y a su vez con el país vecino de Chile por el oeste mediante varios

pasos internacionales que hacen de esta porción de la Patagonia norte un territorio ideal para el turismo y para un habitar en fuerte relación con la naturaleza.

Figura 1. Destinos de Montaña del Camino de los Siete Lagos



Fuente: Elaboración propia

El Contexto, los principios y una mirada del desarrollo territorial

Para analizar el rol del Estado en los procesos de desarrollo local en destinos turísticos con migración de amenidad y por estilos de vida es necesario dar cuenta de ciertas condiciones que han signado los procesos de transformación del Estado hacia fines de siglo. Tal vez el más destacado sea el proceso de Reforma Estructural del Estado, llevado adelante a partir de inicios de los '90, que incluyó políticas de estabilización económica, de descentralización y la reforma institucional de 1994, que entre otros aspectos revalorizó las instancias de autonomía municipales. La cuestión de la descentralización ha significado para las provincias primero, y para los municipios después, acomodarse bruscamente a nuevas condiciones y responsabilidades en la gestión, a buscar fórmulas originales para hacer frente a los efectos adversos de esta reestructuración en todos los niveles, y a tratar de hallar caminos para aprovechar mejor los propios recursos y potencialidades.

Los procesos de Reforma del Estado y descentralización de las políticas públicas han puesto en primer plano a las instancias regionales (provincias) y locales (municipios), que

han recibido del nivel central la administración y ejecución de nuevas competencias y servicios sociales, obligándoles a modificar el sentido y la modalidad de la gestión, incorporar tecnología, desarrollar liderazgos innovadores, racionalizar las plantas de agentes públicos y capacitar sus recursos humanos.⁴⁴

Muchos de los destinos turísticos de montaña de nuestro país reúnen las condiciones para generar en el imaginario colectivo la visión de un espacio de aldeas que comparten ciertos valores públicos comunes que ofrecen mejores oportunidades para el desarrollo humano. El valor se relaciona con la capacidad de generar gozo, deleite o bienestar, brota del calce entre necesidades y deseos y las oportunidades que se abren de los servicios que se ofrecen. El valor público se distingue de otros tipos de valor por ser percibido por la ciudadanía de manera colectiva. Las preferencias públicas necesariamente están en el corazón del valor de lo público.

No obstante “el público” no se trata de una mera agregación de preferencias individuales, sino de una decisión colectiva de lo que es valioso y prioritario (y debe ser producido) para el conjunto social (Saavedra y Mokate, 2004). En este caso, lo central es reflexionar cómo se compone el valor público de los destinos turísticos con fuertes procesos de movilidad.

El valor público local es un intangible que debe ser determinado por los residentes y recuperado por los municipios para establecer su misión. En el marco de una visión sistémica, hay dos elementos esenciales a definir para establecer la capacidad de gestión de un municipio: la misión -y su grado de conocimiento y adhesión- y los instrumentos que explican la producción de servicios. Si bien es cierto que cada municipio debe definir su propia misión, la ausencia de este concepto en casi todas las administraciones públicas ha llevado a algunos especialistas a caracterizar tal definición, basada en cuerpos jurídicos de diferentes municipios latinoamericanos. Es posible identificar la misión de la organización municipal como “...ser el motor del desarrollo económico territorial y el agente principal en la satisfacción de necesidades, en el mejoramiento de la calidad de vida y en el aumento de las oportunidades de crecimiento al interior del municipio...” (Arriagada, 2002).

El desarrollo local, entendido como un proceso desde abajo hacia arriba, pone en movimiento el potencial endógeno para construir territorios con una mayor creación y movilización de las capacidades propias. Las sinergias entre los agentes públicos y

⁴⁴ Acerca de la descentralización y los municipios ver Arocena (1995), Alburquerque (1996), Coraggio (1997), Informe Argentino (1997), García Delgado (1997) y (1998), Boisier (1997), Stein “Aspectos fiscales de la descentralización del Estado en AL”, en *Nuevas visiones para los municipios*, Cuadernos del IFAM N° 2, Buenos Aires, 1998; Kliksberg (1997)

privados, entre los distintos niveles de gobierno, y entre los sectores productivos locales y los mercados más amplios son un componente esencial para activar el desarrollo territorial. Estos esfuerzos deben complementarse con los esfuerzos nacionales que, a través de las políticas de descentralización y asignación territorial de recursos, tratan de potenciar el desarrollo de las regiones más rezagadas y atender sus necesidades más apremiantes. La dialéctica entre la movilización desde las propias regiones y las políticas nacionales de cohesión territorial debe crear círculos virtuosos entre el capital social y la política pública, fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios demandan (CEPAL, 2010)⁴. En los municipios turísticos de destinos de migración de amenidad y migración por estilos de vida se considera que la cohesión territorial debe ser el punto de encuentro de la promoción del desarrollo regional y local desde arriba y desde abajo, y el centro de coordinación y articulación de las políticas sectoriales y las políticas transversales, tradicionalmente separadas.

La búsqueda de “vivir de vacaciones” como productor de espacio

Si bien el territorio al norte de la Patagonia comienza a recibir migrantes desde fines del siglo XVIII, tanto de Europa como del vecino país de Chile es en la década del '70 del siglo pasado, con el crecimiento poblacional de grandes centros urbanos del país (Capital Federal, Rosario, Córdoba, La Plata) y la presencia del gobierno militar se generó una redistribución poblacional hacia el interior del país. Principalmente fueron migraciones de profesionales de clase media y migrantes de carácter político que encontraron en Patagonia la oferta laboral, los ingresos y la tranquilidad que las grandes ciudades no brindaban. Muchos encontraron en el turismo oportunidades para generar autoempleo a través de la construcción de cabañas, pequeños hoteles, bares y cervecerías, la apertura de agencias de viaje receptoras, entre otros. En la década del '80 y '90 aumentó la migración urbana-urbana con la llegada de migrantes enamorados del lugar en busca de una mejor calidad de vida que, si bien arribaron atraídos por el paisaje, la tranquilidad y la seguridad comenzaron a demandar servicios propios de las grandes ciudades (Merlos, M, Rodríguez, M. y Otero, A, 2014).

Esta llegada de migrantes que en general tiene renta excedente para permitirse un cambio de vida, ha actuado en estas localidades como disparador de entornos urbanos embellecidos y de la promoción de la competitividad turística a la par de procesos de desigualdad social, habitacional y de acceso a infraestructura de servicios. Los conflictos y el agravamiento de las desigualdades sociales junto a la transformación del ambiente por el turismo son elementos que muchos reconocen como características de la nueva etapa económica y política de la Argentina y América Latina “neodesarrollista”. La implementación de una matriz mercadocéntrica neoliberal, donde se le reasigna al mercado libertad de acción se ve materializada en políticas tales como la countrización que ha operado en San Martín de los Andes y Villa La Angostura en los últimos veinte años. Según Hurstel, S. (2014) existían 16 barrios cerrados en San Martín de los Andes y

10 en Villa La Angostura según Islas, N. (2014). Este urbanismo escenográfico de belleza y distinción (Amendola, 2000) en el que se basan los *countries* de montaña, no sólo tiene funciones estéticas, sino que fragmenta la ciudad y re estructura su territorio (Brites, W., 2017).

Los lugares de importante valor escénico natural que se encuentran dentro de los barrios cerrados se convierten en mercancías constituyendo un abuso del derecho por la apropiación privada, excluyendo del goce de esos bienes al resto de la sociedad y valorizando la propiedad privada que se beneficia de la exclusividad de su inmueble. Garantizar y estimular la propiedad privada de estos lugares naturales de calidad ambiental y paisajística forma parte de las políticas del Estado, lo cual permite “comodificar” o transformar en “commodities” los recursos naturales que se creía que formaban parte de los bienes comunes y de los espacios públicos, que se han ido privatizando y comercializando sin restricciones de los derechos de uso público.

El avance de la construcción de *countries* en los destinos de montaña fundamentalmente dirigidos a los migrantes de amenidad y por estilos de vida, implica la comodificación del medio ambiente en la medida en que es apropiado por parte de los desarrolladores para destinarlo a usos urbanos, privatizando las prácticas turísticas en ellos propuestas. Dado que estos productos urbanos cuentan con “amenities” (senderos, canchas de golf, pistas de esquí, canchas de polo, miradores, entre otros) que actúan como elementos diferenciadores asociados a la venta de los lotes (Otero, A. y González, R., 2014).

Esta comodificación del espacio urbano es posible por lo que Harvey (1989) denomina el “giro emprendedor” en relación a las prácticas de gobernanza por el cual los gobiernos locales adoptan regulaciones que facilitan la extracción de plusvalías, en detrimento del enfoque distributivo por el cual el principal deber de la actividad municipal es la provisión de servicios y bienes de consumo colectivo para los residentes. Así y en términos sociales, la idea de “vaciar y llenar” que plantea J. Franquesa (2007) ha significado la destrucción creativa de valores y costumbres de estos pueblos de montaña que a través de un llenado de visiones y discursos de “los recién llegados” ha en muchos casos estigmatizado e inhabilitado sentires y prácticas que no resultan funcionales a los procesos de acumulación emprendidos y al orden espacial imaginado.

Y esto nos lleva a comentar las contradicciones que plantea el urbanismo neoliberal desde los espacios concebidos versus los espacios percibidos y vividos. Lefebvre propone en “La producción del espacio” una «tríada conceptual» compuesta por las prácticas espaciales, las representaciones del espacio y los espacios de representación. A cada una de estas dimensiones le corresponde, respectivamente, un tipo de espacio: el espacio percibido, el espacio concebido y el espacio vivido. El primero debe entenderse como el espacio de la experiencia material, que vincula realidad cotidiana (uso del tiempo) y realidad urbana (redes y flujos de personas, mercancías o dinero que se asientan en —y transitan— el espacio), englobando tanto la producción como la reproducción social. El

segundo es el espacio de los expertos, los científicos, los planificadores. El espacio de los signos, de los códigos de ordenación, fragmentación y restricción. El tercero, finalmente, es el espacio de la imaginación y de lo simbólico dentro de una existencia material. Es el espacio de usuarios y habitantes, donde se profundiza la búsqueda de nuevas posibilidades de la realidad espacial. La tensión permanente (pugnas, resistencias,) entre estos espacios parecería dirimirse en el contexto de la sociedad capitalista en favor del espacio concebido. Sin embargo, difícilmente, señala Lefebvre, el espacio vivido, aquel donde se encuentran los lugares de la pasión y la acción, se somete a las reglas de la coherencia que las representaciones del espacio pretenden imponer. El autor propone así captar la experiencia cambiante de lo espacial a través de esta tensión dialéctica, reivindicando la potencialidad de los espacios de representación para actuar sobre las representaciones y las prácticas espaciales (Lefebvre, 2013).

Por otra parte, Ramiro Segura (2006) expone la compleja vinculación entre desigualdad y espacio urbano, donde, por un lado, las desigualdades se objetivan en el acceso desigual a la ciudad (lugar de residencia, vivienda, infraestructura y servicios urbanos, entre otros), y por otro lado, el espacio urbano no solo expresa estas desigualdades, sino que su configuración producto de procesos sociales e históricos, condiciona la reproducción de dichas desigualdades sociales. De esta manera el espacio social es producto de las relaciones sociales y tiene efectos específicos sobre estas. Las formas de segregación residencial resultante no solo deben considerarse bajo aspectos socio-económicos (Segura, 2012), en San Carlos de Bariloche por ejemplo, según (Merlos, M. 2017), estas formas de segregación contienen un fuerte componente étnico-racial producto de los imaginarios asociados al turismo que enalteció la imagen pionera del europeo invisibilizando las comunidades preexistentes, los migrantes provenientes de Chile así como aquellos de la Línea Sur de Río Negro (Matossian, 2009). Otros autores tal como Medina, D. (2017) analiza la problemática de la desigualdad y la generación de fronteras en Bariloche, aportando que la naturaleza ha condicionado la expansión territorial de la ciudad por el mayor o menor valor que tiene la tierra de acuerdo con sus características ambientales y climáticas (vista y distancia al lago, entorno boscoso y paisajístico, temperaturas promedio en el año, intensidad del viento, entre otras). Así, el entorno natural en los barrios del alto ha definido, en buena medida, la localización de los suelos más baratos de la ciudad en abierta oposición a otros que ofrecen más ajustadamente la imagen turística de este destino de montaña. Las fronteras urbanas al interior del territorio de la ciudad expresan la relación existente entre el medio físico y la estructura social, los límites materiales y simbólicos que separan la ciudad turística del casco céntrico, y los kilómetros y los barrios ocultos del alto, más humildes y populosos, ubicados en el sur y sudoeste de la ciudad. Tales divisiones son las que también contribuyen a la reproducción de las identidades colectivas: ser “del barrio alto o el barrio bajo son principios identitarios que levantan y refuerzan las fronteras internas” (Márquez, 2003: 35).

Conflictos derivados de la sombra del turismo y la migración de amenidad y por estilos de vida en las localidades de montaña del Corredor de los Lagos

La migración por amenidad y por estilos de vida en los centros turísticos de montaña, da lugar a permanencias por largos períodos y en otras ocasiones a permanencias estacionales. Estos "usuarios temporales de la ciudad" que no pueden ser categorizados ya como turistas se han hecho cada vez más frecuentes en muchas ciudades en las últimas décadas. Sus prácticas y preferencias tienen impactos visibles en los espacios urbanos y en las relaciones socio económicas en la ciudad. De manera que la mayoría de los contextos urbanos rara vez son producidos o consumidos exclusivamente por turistas, sino que existe un giro hacia el ocio, donde el turismo entra en la vida cotidiana (Gallardo, M. 2017). Esto subraya la necesidad de abordar el turismo no de forma aislada, sino en el contexto de una política social más amplia, que registre los procesos de movilidad actuales y las tendencias de la gente de "no querer irse de vacaciones, sino el desear vivir de vacaciones" en las ciudades donde habita. Desde entonces, ha habido una expansión significativa desde la perspectiva político-económica, como de la interpretativa cultural que han destacado la integración del turismo en procesos más amplios de cambio económico y social, como la globalización, los procesos de re estructuración regional, atendiendo el surgimiento de "consumos posmodernos" y la mercantilización asociada de culturas y lugares (Colomb, C. y Novy, J., 2016).

Estas localidades que se caracterizan por estos procesos de movilidad al Norte de la Patagonia no presentan flujos comparables a los de las ciudades europeas. Sin embargo, se registran formas de turistificación y sobreturismo ("overtourism") que en lo discursivo se asocian al turismo, pero que tienen más que ver con la especulación inmobiliaria. Muchas de las inversiones inmobiliarias se materializan en barrios cerrados, como condominios, colaborando en incrementar las diferencias sociales entre la población y generando un perfil socioeconómico heterogéneo de proyección territorial conflictiva (Salas, 2014). Uno de los cambios más significativos en diversas ciudades latinoamericanas, en los últimos años ha sido la proliferación de condominios y countries (Hidalgo, Álvarez y Salazar, 2008). La expansión de estas construcciones refleja como la ciudad se comienza a construir de fragmentos, muchas veces desconectados entre sí, ya que estos espacios, son unidades urbanas que aparecen como partes de la ciudad, desconectadas físicamente del espacio urbano tradicional. Dichas construcciones son lugares cada vez más segmentados y separados de la urbe, caracterizados por vigilancia, barreras, garitas, siendo exclusivos y excluyentes (Hidalgo, 2004).

Por esto, las migraciones de amenidad y por estilos de vida, en muchas ocasiones, se consideran como una sombra del desarrollo turístico (Otero y González, 2012), debido a que mientras turistas y migrantes disfrutan de los beneficios de las diversas movilidades, los residentes comienzan a experimentar desmovilizaciones de distinto tipo. Siguiendo a Salas, con el proceso de desmovilizaciones, también comienzan a darse desplazamientos

de carácter social, económico e incluso de naturaleza psicológica de los antiguos residentes (Wojtiuk, J. y Otero, A., 2020).

Por otro lado, el valor inmobiliario de la tierra fue perdiendo cualquier tipo de referencia. Anteriormente, los precios del suelo los determinaba la productividad de la tierra, hoy, los objetivos de compra son especulativos y/o recreativos más que productivos. Por lo que, el valor se fija de acuerdo a otros parámetros que van desde la cercanía a algún espejo de agua, lo agreste del paisaje, la “moda” del lugar, entre otras alternativas, las cuales en términos productivos no son tan relevantes (Otero y González, 2012).

Los procesos descritos para Barcelona por Mansilla, J., Milano, C. (2018) de turistificación, y turismofobia pueden ser interpretados en el contexto patagónico como una película anticipada del agravamiento de problemáticas que hoy ya están presentes en Patagonia y que enfrentan a la ciudad con lo urbano. La película se adelanta porque hay fenómenos que son globales como el uso de “plataforma de pares” como Airbnb que potencian el uso de cabañas y departamentos para alquiler turístico, disminuyendo la oferta de viviendas de alquiler para los residentes y aumentando considerablemente su precio. Asimismo, y como en otros lugares del mundo las plataformas también generan conflictos de competitividad con el propio sector turístico, dado que esta oferta alternativa de viviendas atenta contra la rentabilidad de los empresarios de alojamiento turístico que pagan impuestos de distinto tipo en el país y ofrecen puestos de trabajo para la localidad.

Asimismo, y relacionado con el valor del suelo estos destinos de montaña transitan problemas de gentrificación, donde ya sea por las oportunidades de poder vender sus casas o la de sus padres, o bien por no poder pagar los altos alquileres, muchos residentes han abandonado el centro de las localidades y se han desplazado a vivir en zonas periféricas. Lo que ha dado lugar no solo a desplazamientos físicos de parte de la comunidad, sino que también de cuestiones simbólicas y desarrollo de prácticas comunitarias que se han visto completamente invadidas.

Interesa destacar que lo planteado por Lacarrieu, M. (2018) en cuanto que la gentrificación en ciudades de América Latina genera procesos de resistencia y/o negociación desde grupos y/o colectivos sociales asociados a ella. En los casos aquí tratados, tanto en San Martín de los Andes como en San Carlos de Bariloche se identifican dos barrios en la periferia de ambas ciudades, donde en el primer caso la agrupación “Vecinos Sin Techo” junto a la Comunidad Mapuche Curruhuinca desarrollaron desde 2004 un proyecto de Barrio Intercultural como respuesta al déficit habitacional, y que en la actualidad se define como una comunidad de cambio, que a la fecha cuenta con 80 viviendas en tierra recuperada del Ejército para las comunidades originarias. En el caso de San Carlos de Bariloche el Barrio Villa Los Coihues es otro territorio de afirmación de valores contra hegemónicos a partir de la generación de más de 20 organizaciones e iniciativas que atienden las necesidades barriales desde una lógica de economía social y solidaria (Otero, A. et al, 2019).

Las problemáticas comunes a los destinos de montaña del Norte de la Patagonia en el marco del Posturismo

En este apartado se realiza una apretada síntesis de las problemáticas vinculadas al ordenamiento territorial y a los desafíos de la competitividad sustentable relevadas en la mayoría de los casos de estudio investigados por el CEPLADES TURISMO en la Argentina en los últimos años, derivadas de la falta o inadecuada intervención del Estado en los destinos turísticos con procesos de migración de amenidad y por estilos de vida (Otero, A. y González, R., 2012).

- **La tensión sobre la pérdida y privatización de los bienes comunes.** Uno de los desafíos que plantea el desarrollo de servicios de apoyo para el turismo y productos urbanos para dar respuesta a la creciente demanda de los migrantes por estilos de vida y por amenidad es la tensión sobre los bienes comunes. La posibilidad de acceso a vistas de ríos y lagos es un diferencial valorado por turistas y migrantes. El desarrollo turístico e inmobiliario ha generado en los últimos años presiones para construir donde está prohibido por diferentes normas para conservar bienes o permitir el acceso público a costas. Ejemplos de estas tensiones están registradas en las controversias en relación a la reducción de 35 m a 15 m del camino de sirga en el nuevo Código Civil en 2015 que fuera modificado nuevamente por presiones de grupos y abogados ambientalistas nuevamente a su situación anterior en 2017. Otro ejemplo lo constituyen las tensiones respecto a las áreas no urbanizables designadas por la ley de bosques en Villa La Angostura, donde la ciudadanía local y sus organizaciones ambientalistas han batallado en los últimos 10 años para hacer cumplir las restricciones que impone la ley ante las presiones de la especulación inmobiliaria.

En San Carlos de Bariloche, según Gallego, E. et al. (2015) en los últimos 30 años se edificaron casas en terrenos particulares en casi toda la zona costera del lago Nahuel Huapi -excepto en la península San Pedro y Llao Llao-, dificultando cada vez más el acceso al lago a turistas y pobladores que no poseen propiedades en ese sitio. Un desarrollo similar existe en las costas de los lagos Moreno y Gutiérrez. Otra problemática urbana es la apropiación privada de lugares estratégicos en la ciudad, tales como la costa del Nahuel Huapi, que a lo largo de kilómetros no tiene acceso visible y adecuado para residentes y turistas. El uso o disfrute de los lagos Nahuel Huapi y Moreno, entre otros, presentan distintas limitaciones al acceso de sus costas en forma libre por turistas y vecinos, sobre todo en zonas linderas a una cantidad muy numerosa de playas públicas. Algunas playas que fueron utilizadas libremente por residentes y visitantes se han perdido, por cerrarse el acceso a las mismas. En este sentido, es habitual ver alambrados que ingresan al lago como forma de intimidar y limitar el paso de los vecinos a playas lindantes a las más públicas y conocidas, como en la playa que se ubica sobre el lago Moreno Oeste, en el poblado histórico de Colonia Suiza, donde sólo es utilizable una

porción reducida entre el acceso peatonal junto al desemboque del canal en el lago.

Figura 2. Apropiación de Bienes Comunes



Foto. Darío Rodríguez Duch/Periódico del Bien Común. Bariloche



Foto. Diario Rio Negro.2015. Villa La Angostura

El importante incremento poblacional, asociado a la ineficiente planificación y gestión territorial ha planteado una serie de problemas que enfrentan las localidades turísticas de montaña. Uno de los más importantes se relaciona con la *dotación de infraestructura y servicios*, que no acompaña el crecimiento demográfico, lo cual amenaza la conservación del entorno por la extracción de leña, el vertido de residuos líquidos sin tratar, etc. El riesgo de contaminar el agua



y el suelo, afecta directamente el equilibrio ecológico y la alta calidad paisajística (Otero, A. et al, 2010). Para dar cuenta de esta problemática, se cita a continuación lo referido en el diagnóstico del Plan de Desarrollo y Promoción Turística “Plan somos Angostura” (2016): “En los últimos treinta años la estructura urbana de VLA, soporta la influencia de procesos crecientes y acentuados de densificación y de crecimiento poblacional, críticamente expansivos y acelerados, reflejados en una mayor, desordenada y paulatina ocupación del suelo que desarticula los parámetros urbanísticos que daban a la ciudad su tradicional imagen contextual y que aún subsisten en la normativa de la ciudad. Procesos éstos, de crecimientos diversos y multicausales, que no solo provocan un desarrollo heterogéneo que presiona al tejido urbano en el área central de la trama como superficie de mayor extensión territorial de la Villa, sino que también genera determinadas situaciones críticas de fragmentación socio-espacial como son los barrios que albergan a la mayoría de la población trabajadora en áreas de lotes de dominios variados y segregados del núcleo central de la ciudad, sobre las cuales se plantean diversos programas tanto de fomento y promoción social, como de actualización dominial, construcción y mejoramiento de la infraestructura de servicios urbanos esenciales, como asimismo los de mejoramiento de las propias unidades habitacionales en estado deficitario. Procesos de crecimientos también, que entre otras causas detectadas, por un lado, responden a un gradual y constante curso inmigratorio desde distintas regiones del país, que desde la crisis nacional del 2001-2002, se derrama mayormente sobre las ciudades turísticas nacionales y de la que no se exime VLA, y por otro lado, la continuidad de la persistente llegada, a “modo de goteo”, de distintos sectores sociales de clases medias y altas que siguen eligiendo a este ámbito urbano como nuevo destino de vida y como espacio comunitario y de naturaleza pródiga, en el que se estima aún subsiste un ritmo vital que se diferencia en términos absolutos al que en general sostienen los lugares más concentrados del área más poblada e industrial del país. Por tanto y a consecuencia de esos procesos socio-territoriales expansivos, toda la estructura urbana acusa el estímulo de esas tensiones, que por un lado y en sentido positivo, han ido obligando a los gobiernos locales, provinciales y nacionales, a encarar y disponer distintas políticas públicas de promoción social, de construcción y gestión del equipamiento comunitario, y de ampliación y mantenimiento de las redes de gas, agua y cloaca, como asimismo la próxima conexión de la red eléctrica pública al sistema interconectado nacional. Por otro lado, al mismo tiempo y en sentido adverso, surgen y quedan expresadas, situaciones de fragmentación y desequilibrio socio-espacial que derivan, tanto en emplazamientos heterogéneos y dispersos que acentúan la difusión urbana debidos a la falta de actualización de la normativa municipal de ordenamiento urbano y a la consecuente especulación inmobiliaria, como también en crecientes manifestaciones de una crisis identitaria, surgida a partir de las diversas proveniencias inmigratorias e intereses sociales,

que se instala fuertemente sobre el imaginario y la vocación comunitaria en el debate latente que plantea el desarrollo futuro e integral de la ciudad”.

- **Falta de supervisión del cumplimiento de las normas y aplicación de las sanciones.** En los destinos analizados, la importancia económica de las inversiones -turísticas y complementarias- y la dependencia de los destinos hacia tales inversiones atenta en forma creciente contra la capacidad controladora y sancionatoria de los municipios permitiendo la generación de situaciones que se avizoran como muy dañosas en el mediano y largo plazo: usos inadecuados del suelo, pérdida del monte nativo, uso sin límites del agua y la energía, especulación inmobiliaria (con sobreparcelamiento y/o acaparamiento de tierras). Los efectos producidos por las migraciones aludidas se agravan con otros fenómenos, que no son exclusivos de los centros turísticos y se encuentran con bastante frecuencia en áreas rurales: la irregularidad dominial, con transferencias de tierras sin inscripción en los Registros de la Propiedad Inmueble -o directamente sin títulos de dominio-; la ausencia de criterio regional en las regulaciones, posibilitando la existencia de usos ecológicamente inadecuados del suelo apenas traspuestos los límites municipales; loteos sociales en terrenos anegadizos; ineficiencia en el manejo de los residuos sólidos y concentración de olores agresivos, escasa disponibilidad de mapas de riesgo. Sin organización y cooperación comunitaria, las posibilidades de control ciudadano son mínimas (Nakayama, L. y Marioni, S, 2009).
- **Dificultades en la implementación de políticas para limitar el crecimiento del destino.** La gran demanda y adjudicación de lotes para proyectos turísticos de inversión produce en ciertos casos que no haya más disponibilidad de tierras dentro de los ejidos municipales y con ello una fuerte presión por parte de privados que quieren invertir en el destino. Lo que plantea una contraposición de intereses entre agentes públicos y privados, dado que hay quienes acuerdan con la ampliación de ejidos urbanos y quienes manifiestan la necesidad de limitar el crecimiento, por ser en muchos casos destinos puerta a áreas de alto valor patrimonial. Otra de las consecuencias no deseadas de esta falta de manejo del crecimiento es que, en ciertos destinos, como en el caso de Villa La Angostura más del 50% de la población habita en áreas de riesgo ambiental (Sánchez, L. et al., 2009).
- La **visión de la competitividad** -y por ende el sesgo de las políticas públicas orientadas a la competitividad turística- se encuentra generalmente **limitada a los factores de soporte y sólo a algunos factores de atracción**, sin prestar aún la debida atención a las dimensiones correspondientes a la dirección de los destinos -rentabilidad, marketing, sensibilización, organización, información- ni a los determinantes restrictivos de la competitividad. Más aún, se consideran y trabajan los factores de atracción con una mirada casi exclusivamente comparativa, basada en la dotación factorial dada por la presencia de atractivos -

y en función de ello se centran los esfuerzos prioritariamente en el desarrollo de infraestructura y equipamiento-, y no en función de las ventajas competitivas que la innovación podría traer aparejada como factor clave de competitividad microempresaria y de destinos.

A modo de conclusión preliminar

Este ensayo ha buscado dar cuenta de manera general de la problemática de las movilidades contemporáneas asociadas al ocio en tres localidades del Corredor de los Lagos en el escenario del Postturismo al norte de la Patagonia Argentina. La migración de amenidad y por estilo de vida operan en estas ciudades asociadas a la atractividad que potencia el turismo, produciendo como correlato una variedad de procesos, tales como la turistificación de su patrimonio, la countrización de su territorio y la gentrificación urbana con una diversidad de efectos en los desplazamientos físicos y simbólicos al interior de las comunidades.

Se trató además de destacar que no es posible responsabilizar de los cambios en estas ciudades sólo al turismo como sector productivo, sino que lo que acontece en ellas deviene de un entramado de procesos globales, tales como el aumento de los procesos de movilidad y cuestiones más locales como la insaciable especulación inmobiliaria, actuante en contextos latinoamericanos, como correlato de lógicas más estructurales de tipo cultural y macroeconómicas.

Estos pueblos de montaña que se presentan al mercado, como lugares idílicos o soñados para visitar o habitar, tienen por detrás una gestión fundamentalmente del Estado que en combinación con la actividad privada pretenden generar “destinos desconflictivizados”, es decir sin disputas ni contradicciones evidentes que, por una parte alejen a los inversores potenciales y por otra, posibiliten dar lugar al ideario de la búsqueda de la felicidad, ese edén mítico que está detrás de toda experiencia turística (Hiernaux, N., 2002). Sin embargo, en estas localidades de montaña por los procesos aquí descritos, el desarrollo se da parafraseando a José Arocena, “a dos velocidades” y el conflicto por el territorio es el eje de la mayoría de las disputas.

El Estado tiene un rol indelegable en la conducción para que los procesos de migraciones a estas localidades intermedias resulten un estímulo para el desarrollo local de las comunidades involucradas. Para ello no debe soslayarse su función de proveedor de bienes públicos, de mecanismos de protección y desarrollo social y de creador de condiciones institucionales para un desarrollo humano más incluyente y equitativo. El primer paso es comenzar a definir una agenda para la instalación de la temática de las migraciones contemporáneas vinculadas al ocio y el turismo entre los administradores locales y entre funcionarios con competencias regionales y en la escala nacional vinculados al desarrollo y desarrollo territorial del turismo.

El desarrollo territorial se traduce en “ampliar las capacidades” territoriales en un trabajo “de abajo hacia arriba” con gran participación ciudadana. Hablar de desarrollo territorial implica entender que se trata de un proceso complejo y multidisciplinario, donde hay que crear capital social, construir redes de aprendizaje, potenciar a los actores locales, fomentar los liderazgos, generar y compartir información y conocimiento, gestionar el conflicto, crear espacios de diálogo, lograr consensos, promover una sinergia colectiva en el territorio. Esta nueva etapa del desarrollo territorial en Argentina, donde se ha creado un ministerio a tal fin, implica articular distintas políticas y estrategias tanto verticalmente -entre Nación, provincias y municipios- como horizontalmente -entre los distintos ministerios y organismos vinculados con la temática-. El desarrollo territorial incluye, no sólo al ordenamiento territorial y a la gestión del suelo sino también a todas aquellas políticas públicas integrales de desarrollo territorial que inciden positivamente en el territorio, es decir, a las políticas de desarrollo urbano, de infraestructura y provisión de equipamientos básicos, de desarrollo económico local, de coordinación de programas e instrumentos de financiamiento para el desarrollo, de promoción y despliegue de la economía social y solidaria (ESS) y el cooperativismo, y principalmente a la elaboración de una Estrategia Territorial de Desarrollo que guíe a todos los demás lineamientos, tanto a nivel nacional como subnacional (Sánchez, M., 2020).

En relación a los conflictos de uso del suelo en general en estos destinos de montaña y particularmente los que afectan la competitividad de los atractores turísticos existe la necesidad de trabajar y definir lineamientos de actuación sobre cierto tipo de situaciones prototípicas donde el derecho al uso público es vulnerado por una actuación ineficaz y poco clara del Estado. Esto requiere articulación público-privada y generación de espacios de trabajo y consenso entre las distintas jurisdicciones que hacen a la ciudad y su espacio de influencia. Considerar la importancia de tener una actitud preventiva respecto del manejo de los atractivos turístico- recreativos y tratar de acercar y sincerar desde una ética ciudadana la brecha existente entre el discurso ambiental y la creación e implementación de políticas públicas y los marcos legales que promuevan el desarrollo sustentable es fundamental.

Las distintas formas de desigualdad y segregación mencionadas en la forma de construir inicialmente destinos turísticos devenidos en ciudades con fuerte procesos migratorios por estilos de vida o por amenidad plantea interrogantes que hacen a la convivencia de los distintos grupos en estos pueblos y ciudades.

¿Podrá el sector turístico ser competitivamente sustentable en estas localidades de montaña, cuando fundamentalmente el Estado interviene y reafirma procesos sociales altamente segregantes y donde la generación de espacios de articulación entre sectores en disputa se invisibiliza y desalienta?

Referencias bibliográficas

- Benson, M. y O'Reilly, K. (2009) Migration and the search for a better way of life: a critical exploration of lifestyle migration. *The Sociological Review*, 2009, N° 57, p. 608-625.
- Benson, M. (2011) *The British in rural France: Lifestyle migration and the ongoing quest for a better way of life*. Manchester: Manchester University Press.
- Brites, Walter (2017) La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado- céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina, en: *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*. 2017 septiembre-diciembre, 9(3), 573-586.
- Colomb, C., Novy, J. (2016), *Urban tourism and its discontents. An introduction*, en
- Colomb, C., Novy, J. (eds), *Protest and resistance in the tourist city*, Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.
- Franquesa i Bartolomé, Jaume (2007) *Vaciar y llenar, o la lógica espacial de la neoliberalización*, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 118.
- Gallardo, M. (2017) *El Turismo entra en casa: Fenómenos del Turismo en la Vida Cotidiana*. Tesis de Maestría en Gestión y Desarrollo del Turismo. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina. 194 pp.
- Gallego, E., M. C. Molíns, Dupén G., Hunko, M. y N. Rodríguez (2015) Conflictos de uso que afectan la competitividad sustentable de los atractivos turísticos de montaña. el caso de San Carlos de Bariloche-Río Negro. Patagonia Argentina. Ponencia. VII Simposio Internacional y XII Jornadas Nacionales de Investigación - Acción en Turismo CONDET Congreso Internacional de Turismo – ANET Facultad de Turismo – UNCo Neuquén. 11 pp.
- González, Rodrigo, Otero, Adriana, Nakayama, Lía, & Marioni, Susana. (2009). *Las* movilidades del turismo y las migraciones de amenidad: problemáticas y contradicciones en el desarrollo de centros turísticos de montaña. *Revista de geografía Norte Grande*, (44), 75-92.
- Hiernaux, N. (2002) *Turismo e Imaginarios* en Hiernaux, N., Allen Cordero, L. y Van Duynen Motijn, L. "Imaginarios Sociales y Turismo Sostenible" Sede Académica, Costa Rica. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Hurstel, S. (2014) Caracterización de la expansión de desarrollos inmobiliarios de tipo residencial y turístico por sobre las áreas de montaña de alta fragilidad ambiental. Caso de estudio San Martín de Los Andes. Tesina de Grado. CEPLADES-Turismo. Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue. 141 pp. Inédita.
- Islas, Noelia (2014) "Countrización en Villa La Angostura y su incidencia en la competitividad sustentable" Tesina de Grado. Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue. 115 pp. Inédita.
- Lacarrieu, M. (2018). Gentrificación y/o recualificación en las ciudades de América. Tensiones y disputas por el "giro descolonial" de los espacios patrimoniales. *Ciudades en dialogo entre lo local y lo transaccional/global*. Buenos Aires. 19-48.

- Lefebvre, H. (2013) *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swift. 456 pp.
- Mansilla, J., Milano, C. (2018) Introducción a la Ciudad de Vacaciones. Apuntes sobre turismo y malestar social en Barcelona, en Ciudad de Vacaciones, Barcelona: Pollen Ediciones.
- Márquez, F. (2003) *Identidad y fronteras urbanas en Santiago de Chile*. Psicología em Revista Belo Horizonte, 10 (14): 35-51.
- Matossian, B. (2009) Expansión urbana y migración chilena: estrategias comunitarias para la conformación de barrios populares en San Carlos de Bariloche. XIX Encuentro Nacional de Profesores en Geografía, San Carlos de Bariloche, Argentina
- Medina, D. (2017) *Crecimiento urbano y desigualdad espacial en San Carlos de Bariloche*. Bitácora 27. (2) 2017: 101-108 Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. 105-106 pp.
- Merlos, Melisa, Rodríguez, M. y Otero, Adriana (2014) Innovaciones socio-culturales como consecuencia de las nuevas movilidades del turismo. Estudio de caso: San Carlos de Bariloche, Argentina. Publicado en VI Congreso Latinoamericano de Investigación Turística. Neuquén. Patagonia. Argentina. 26 pp.
- Merlos, M. (2017) *Desigualdades socio-espaciales en San Carlos de Bariloche*. Revista Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo | CONDET Año XVII Volumen 15 - ISSN 2545-6199.
- Marcus, Juliana et al (2019) La ciudad mercancía: turistificación, renovación urbana y políticas de control del espacio público. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Moss, L. (2006) *Next steps and the longer view*. en: MOSS, L. The amenity migrants. Seeking and sustaining mountains and their cultures. Trowbridge: Cromwell Press, p. 309-319.
- Nakayama, L. Marioni, S. (2009) Turismo y migración de amenidad. Decisión, instalación e integración de nuevos pobladores en destinos turísticos argentinos de montaña y playa. CEPLADES-TURISMO. Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina. P. 12.
- Secretaría de Turismo de la Nación (2004) Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016. Argentina.
- Secretaría de Turismo de la Nación (2004) Programa de Mejora de la Competitividad del Sector Turismo. Argentina.
- Otero, Adriana. y González, Rodrigo (2009) *Post Turismo y Movilidades: Competitividad Sustentable de Destinos*. Proyecto de Investigación. Secretaría de Investigación. Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue. 37 pp.
- Otero, A. y González, R. (2014) Repensando el desarrollo de destinos turísticos: del valor centrado en el uso del suelo a la valorización de la creatividad para la innovación. Publicado en VI Congreso Latinoamericano de Investigación Turística. Neuquén. Patagonia Argentina. 26 pp.
- Otero, A y González, R. (2012) *El rol del Estado frente a los procesos de movilidad por estilos de vida* CEPLADES-Turismo. Ponencia presentada en las Jornadas de Investigación y Extensión de la Facultad de Turismo, UNCo. 21 pp.

Otero, A.; Marezana; N., Molins; C., Gallego; E., Sanchez Pascal, N.; Villaverde, D.; Hollmann, E.; Vega, F. (2010) *Pos Turismo y cambios territoriales en British Columbia y Alberta en Canadá y en el Corredor de Siete Lagos. Neuquén, Argentina*. CEPLADES-TURISMO. Jornadas Argentino Canadienses de Políticas Regionales-Intercambios de Visiones y Experiencias Economía-Política-Cultura-Sociedad-Territorio. P. 10.

Otero, A., M. Cesetti Roscini, M. Merlos y S. Conti (2019) Villa Los Coihues (Bariloche) y Barrio Intercultural (San Martín de los Andes) como territorialidades disruptivas de formas organizativas para la innovación social. Ponencia II Congreso Nacional de Economía Social y Solidaria. Universidad Nacional de Quilmes. 11 pp.

Salas Kruteler, B. (2014) Migración de amenidad e inversión inmobiliaria en destinos *de montaña. Caso de estudio: Junín de los Andes. Neuquén*. Tesina de Grado. Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue. Inédita.

Sánchez, M. (2020) El desarrollo territorial en la Argentina. Una asignatura pendiente. Nota periodística. Diario Uno.

Saavedra, J. y Mokate, K. (2004) *Gerencia Social: Un enfoque integral para la gestión de política y programas sociales* -Versión Preliminar- Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. p. 5.

Sánchez L., González R. y Gallego E. (2009) Las decisiones de inversión en destinos turísticos con migración de amenidad: Implicancias en el desarrollo turístico local. Caso: Caviahue, Provincia de Neuquén, Argentina CEPLADESTURISMO. Encuentro Académico Binacional Turismo de Montaña y Grandes Lagos: Implicancias para la Gestión Territorial. Universidad de la Frontera en Pucón Chile. p.10.

Segura, R. (s/f). Desigualdades socio-espaciales en ciudades latinoamericanas. Dos *problemas, una paradoja y una propuesta*. Disponible en: https://posgrado.uvq.edu.ar/file.php/1760/Desigualdades_socioespaciales_en_ciudad.pdf

Segura, R. (2012) Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata. En: Quid 16 N° 2, Buenos Aires.

Segura, R. (2006) *Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico* en Cuadernos del IDES. Disponible en: https://posgrado.uvq.edu.ar/file.php/1760/Segregacion_residencial_fronteras_urbana.pdf

Wojtjuk, J., y Otero, A. (2020) *Condominios: Indicadores del cambio del post turismo*. Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo, 18 (1), 53-73.

Referencias electrónicas

<https://www.estadisticaneuquen.gob.ar> visitado 29.07.19

<https://estadisticaycensos.rionegro.gov.ar/> visitado 29.07.19

https://www.villalaangosturaturismo.gob.ar/wp-content/uploads/2019/01/2016_resumen-ejecutivo.pdf visitado 24/12/20

CAPITULO 24

Quince años de turismo en Mendoza (2005-2020)

Diego Navarro-Drazich

152

Resumen

Este capítulo toma como disparador la Ley Nacional de Turismo argentina sancionada en 2005 para reseñar el turismo mendocino en los últimos quince años hasta la actualidad, y visualizar los vasos comunicantes entre esa ley y las políticas rectoras de la gestión provincial. A tales efectos, por una parte, se caracterizan los avances y déficits del turismo provincial mediante la revisión de diversos documentos y entrevistas a una veintena de referentes del turismo de Mendoza: las máximas autoridades del área de turismo del gobierno provincial, directores o coordinadores de carreras *ad hoc* en turismo, dirigentes de asociaciones empresariales y gremiales, referentes de áreas de patrimonio natural y cultural del gobierno provincial, referentes de macroproductos turísticos (aventura, rural, nieve, vino, vendimia, congresos) e intelectuales reconocidos. Por otra parte, se analiza la relación de los tres planes de desarrollo turístico formulados y publicados en esa década y media a la luz de la ley: el TurPlan II, el TurPlan Bicentenario y el Plan Turismo 2024.

Palabras clave: Ley Nacional de Turismo-Mendoza-planes de turismo

Introducción

La geografía y la historia han sido pródigas con la provincia de Mendoza. Bien se sabe que la materia prima del turismo son los recursos naturales y culturales de valor que pueden originar atractivos turísticos (Boullón, 1991 [1985] y Navarro 2015).⁴⁵ Inconmensurables montañas, huellas incaicas, nieves caprichosas, epopeyas libertarias,

⁴⁵ Además de los tradicionales recursos turísticos naturales y culturales, en otra obra advertimos los recursos turísticos humanos; esto es, personas, grupos humanos y personajes (vivos, muertos, de ficción y aún humanizados) con características relevantes para una sociedad determinada en un momento particular (Navarro, 2015).

ríos desenfundados, tonadas y rock, ásperos secanos, vinos épicos, milagrosos oasis, caricaturas contestatarias, embalses incrustados, artistas universales.

Han atentado contra el número de recursos turísticos la discreta diversidad geomorfológico-paisajística (la superficie de media Italia solo con montañas y planicies poco habitadas) y la violencia de los sismos (solo 160 años tiene la nueva Mendoza erguida después del devastador terremoto de 1861). Pero la creatividad y la investigación han concebido creaciones *avant garde* y descubierto joyas escondidas. Así es como esta provincia ha sido siempre un referente del turismo argentino: desde aquellos elegantes hoteles termales de hace un siglo que, junto con las playas bonaerenses, escribieron las primeras líneas de la historia del turismo nacional (Wallingre, 2007: 64 y 67-68 y Pastoriza, 2011: 94), hasta los actuales Caminos del Vino que convocan visitas de todo el mundo.

Como resultado, Mendoza se destaca por la cantidad, variedad y relevancia de atractivos, potenciados por una ubicación estratégica favorable: es la única provincia próxima a uno de los principales centros emisores de turistas extranjeros al país: Santiago de Chile. Y también aprovechados por gestiones públicas y privadas con aciertos. Esto no es menor: el mismo genio humano que transformó desiertos en manchas verdes para habitar y cultivar (solo el 4% de la superficie provincial está artificialmente irrigado), logró productos turísticos emblemáticos a pesar de la relativa carestía: Mendoza no cuenta con parques nacionales y solo parte de un bien patrimonial reconocido por la UNESCO, compartido con otras provincias y países: el Qhapac Ñan o Sistema Vial Andino.

Con todo, Mendoza fue elegida en 2007 una de las Nuevas Ciudades Maravillas del Mundo Moderno en el puesto veintiuno (N7W, 2020), en 2019 como uno de los veinticinco Mejores Viajes del mundo por National Geographic (NatGeo, 2020), desde 2005 una de las diez Grandes Capitales del Vino del mundo (GWC, 2020) y en 2021 como unos de los 100 mejores destinos del mundo para la Revista Times (Times, 2021).

Mendoza en quince años

La provincia de Mendoza recibe hoy una cantidad de turistas que duplican su población.⁴⁶ Esta explosión ocurrió precisamente en los quince años que aborda este texto, considerando que en 2005 las visitas equiparaban el número de residentes de ese año.⁴⁷ Hoy el turismo genera uno de cada diez o doce empleos en Mendoza.⁴⁸ Claro que no es un caso aislado; es justo decir que el turismo internacional experimentó un auge estremecedor en el mundo: las cifras de arribos turísticos internacionales globales

⁴⁶ 3.758.320 turistas en 2018 y 1.886.000 habitantes en 2015 (INDEC, 2005).

⁴⁷ 1.681.047 turistas y 1.660.630 habitantes, según extrapolación de datos de 2001 y 2010 (INDEC, 2020).

⁴⁸ Entrevista a Mariana Juri.

crecieron en más del 80% en esta década y media,⁴⁹ y el mundo experimentó crisis tanto por exceso de turismo (turismofobia) como por abstención a causa del coronavirus. Hasta el último paraje apuesta hoy a ser destino turístico y el turismo receptivo se convirtió en un negocio sin límites. Como ya lo señalamos en la evaluación del primer plan de turismo mendocino:

“...se instala en la comunidad una rápida y generalizada aceptación del Turismo como nuevo pilar de la economía mendocina, a la vez que en el mundo se consolida como un área de gestión inevitable (como la ecología y los derechos humanos): prácticamente todo territorio tendría alguna potencialidad turística, luego todo gobierno está obligado a propiciar su desarrollo” (Navarro, 2007: 123)

También la composición de la demanda varió en ese período: más argentinos (79%), menos chilenos (7%) y más turistas de otros países (14%).⁵⁰ En la actualidad, más del 40% de las visitas extranjeras provienen de Chile, casi un 30% de otros países latinoamericanos (brasileñas la mitad de ellas) y menos del 30% son europeas y del norte de América (estadounidenses y canadienses un tercio de ellas).⁵¹ La relevancia de la conexión terrestre con Chile es doble dado que los viajeros foráneos de origen trasandino no solo son chilenos: un tercio de ellos provienen de otros países.⁵²

Más allá del origen, es destacable que los turistas se quedan en Mendoza casi una semana en promedio, lo cual es propio de todo destino alejado de sus centros emisores debido a que la distancia invita a justificar el viaje largo.⁵³ Pero más responde a las bondades de la provincia: pasear por bodegas, ciudad y montañas constituye la trilogía mínima y clásica. Prueba de esto es que las estadías no son tan prolongadas en cualquier otro destino argentino, aunque las distancias en nuestro país son extensas para cualquier turista extranjero. Los altos índices de repetición del destino y la elevada expectativa de regreso, por encima del 90%, también evidencian que Mendoza no decepciona.

Un desafío para la gestión del turismo mendocino es combinar la diversidad de la oferta con la diversidad de la demanda. Como ejemplo, adviértase que casi dos tercios de los

⁴⁹ 806,3 millones de turistas en 2005 y 1.461 millones en 2019 equivalen a un incremento del 81,2

% (OMT, 2006 y OMT, 2020).

⁵⁰ En 2005: 70% de argentinos, 19% de chilenos y 10% del resto del mundo (AET·Mza, 2019).

⁵¹ En 2018: 43,5% de Chile; 17,1% de Europa; 14,9% de Brasil; 14,9% del resto de América; 8,1 de Estados Unidos y Canadá; y 4,1% del resto del mundo (AET·Mza, 2019).

⁵² En 2018 los turistas extranjeros ingresaron a Mendoza por dos puertas principales: 63,4% por el paso Cristo Redentor y 33,2% por el aeropuerto El Plumerillo (AET·Mza, 218).

⁵³ En 2018: 5,7 días los argentinos; 5,1 los chilenos y brasileños y 8,6 los extranjeros del resto del mundo. Cabe agregar que una década atrás la estadía promedio era superior: 6,6 días (AET·Mza, 2019).

turistas de Mendoza son familias, pero el resto son personas que viajan solas o con amigos.⁵⁴ Futuras planificaciones seguramente considerarán el estudio de las distintas propuestas turísticas para las diferentes edades.

Servicios turísticos

- **Empresas de viajes (Agencias).** En el quinto lugar a nivel nacional, Mendoza sumó 1.148 empresas de viajes en 2018 (AET·Arg, 2015). 306 de estas estaban registradas como agencias de viajes bajo legislación nacional en 2019 (eran 249 en 2012) y, aunque las emisoras son mayoría, las receptoras van ganando protagonismo. Este último, se trata de un negocio que lentamente se especializa y ha dado origen a agencias de productos específicos: aventura, enoturismo, reuniones, alta gama (AET·Mza, 2018).⁵⁵
- **Alojamiento.** El período 2005-2020 la provincia experimentó al menos tres fenómenos de interés respecto del alojamiento. Por una parte, una duplicación de las plazas hoteleras y un crecimiento del 50% de los establecimientos.⁵⁶ Por otra parte, el surgimiento del Valle de Uco como un subdestino vigoroso, producto del auge del turismo del vino, aunque siempre a la saga de las zonas Norte (Gran Mendoza y Alta Montaña) y Sur (principalmente San Rafael y Malargüe).⁵⁷ Por último, la apertura de hoteles de alta gama; en efecto, después de Buenos Aires la capital mendocina es la ciudad argentina con más plazas hoteleras y la provincia que cuenta la mayor cantidad de hoteles cinco estrellas, junto con Misiones (AET·Arg, 2018). Es que la ocupación óptima resulta un incentivo para el negocio hotelero: aumentó en tres puntos en una década y la estacionalidad es bastante estable, sin valles pronunciados (AET·Mza, 2018).⁵⁸

⁵⁴ El 62% de los turistas viajan en familia, solos el 23% y con amigos el 15%. Por cierto, gran parte de ellos organizan su viaje en forma particular, sin recurrir a empresas de viajes (86%) y a través de internet (88%) (AET·Mza, 2019).

⁵⁵ En 2019, un 42,6% de las agencias eran emisoras, un 37,2% receptoras y un 20,2% ambas. Entre las receptoras, 108 eran multiproducto y 40 especializadas: 19 en aventura, 14 en enoturismo, 3 en reuniones, 3 en alta gama, una estudiantil y una en naturaleza (OMTS, 2020).

⁵⁶ En 2018: 45.460 plazas en 857 establecimientos; en 2005 21.440 plazas en 573 establecimientos (AET·Mza, 2019).

⁵⁷ La distribución de plazas de alojamiento por zonas concentra el 54,1% en el Norte; 34,9% en el Sur; 8,2% en el Valle de Uco y 2,8% en el Este (AET·Mza, 2019).

⁵⁸ La ocupación fue del 53,1% en 2008 y del 56% en 2018. En 2018, junio fue el mes con menor ocupación (43%); siguen mayo y diciembre, cinco puntos por debajo del promedio. Compensa julio, el mes de mayor ocupación (65%); siguen octubre y noviembre con cinco puntos por encima del promedio (AET·Mza, 2019).

Una crítica previsible, compartida con el sector gastronómico, es la alta informalidad contractual.⁵⁹ Esto redundó en una alta rotación de empleados con los consiguientes costos de capacitación y amenaza a la calidad del destino. Asimismo, la oferta hotelera es escasa en áreas de montaña, aunque comienzan a germinar emprendimientos de valor. En este ámbito cabe comentar los equipamientos de alojamiento pertenecientes al Gobierno de Mendoza en el Cañón del Atuel y Cacheuta que podrían tener uso para turismo social: un derecho expresamente previsto por la Ley Nacional de Turismo.⁶⁰

- **Conexiones Aéreas.** La estrategia de conectar Mendoza con centros emisores relevantes del exterior, junto con la remodelación del Aeropuerto El Plumerillo en 2016, indudablemente transformaron el destino: fueron también una de las políticas más celebradas por parte de los referentes entrevistados. Al histórico tramo internacional a Santiago de Chile se sumaron varios destinos internacionales directos en el último lustro: San Pablo en 2015, Panamá en 2017 y Lima en 2018. También se agregaron nuevas rutas nacionales y más frecuencias a destinos ya operados. En suma, en 2018 se contabilizaban diariamente en promedio más de 22 vuelos de cabotaje y más de 5 internacionales llegando a Mendoza; es decir que los vuelos diarios se multiplicaron por 2,5 desde 2005 (AET·Mza, 2018). Hacia 2015 Mendoza recibía el 76% de los vuelos de Cuyo y se ubicaba tercera, después de Buenos Aires y Córdoba, entre las ciudades argentinas con mayor cantidad de vuelos totales, de cabotaje e internacionales (AET·Arg, 2015). En este sentido, Mendoza se enfrenta al desafío de recuperar las rutas que dejaron de operar por el cese de líneas aéreas en el país producto de la pandemia de coronavirus, conseguir nuevas rutas y frecuencias, y planificar una nueva ampliación de su terminal aeroportuaria.
- **Conectividad terrestre.** La Estación Terminal de Ómnibus de Mendoza es la terminal con más vinculaciones y pasajeros después de Buenos Aires (entre 50.000 y 80.000 personas por día, según la época del año).⁶¹ La conectividad interprovincial es óptima y los servicios internacionales incluyen Chile y Perú. En 2019 se inauguró la remodelación de la “Terminal del Sol”, construida en 1972.

Asimismo, las obras viales de mejora y pavimentación de rutas nacionales y provinciales no cesaron desde 2005; esto facilitó la accesibilidad a numerosos atractivos y subdestinos turísticos. Aunque varios parajes y recursos turísticos de

⁵⁹ Entrevista a Carolina Montivero.

⁶⁰ Entrevista a Luis Bohm.

⁶¹ Entrevista a Mauricio Badaloni.

interés siguen conectados mediante caminos precarios, particularmente algunas reservas naturales y enclaves de montaña.

Además, las ciclovías o biciesendas se extendieron profusamente por varios municipios. Un documento orientador al respecto es el “Master Plan de Ciclovías para el Área Metropolitana Mendoza” realizado por el ente coordinador de políticas públicas del Gran Mendoza, denominado Unicipio (Ortiz, 2018).

Atractivos y productos turísticos

Históricamente, el turismo mendocino nace de la mano de sus termas. La vasta cantidad de surgentes termales y su mínimo aprovechamiento actual hace de este recurso una dolorosa deuda pendiente. Más tarde, la Fiesta de la Vendimia irrumpió con fuerza y agregó un atractivo vertebral, aunque puntual en términos de estacionalidad. Sin dudas, el trío de montañas, bodegas y la ciudad capital posicionaron a Mendoza entre las preferencias de los argentinos. Cada uno de estos recursos recorrió derroteros diferentes. Por una parte, el turismo de montaña fue revitalizado por el turismo aventura desde fines del siglo pasado y el Aconcagua ganó envergadura mundial para un segmento específico que crece cada año, pero el corredor de Alta Montaña y algunos de sus atractivos centrales (Puente del Inca, Qhapac Ñan) aún esperan mejores días y la implementación del Plan de Alta Montaña y el Programa Pueblos Auténticos. Por otra parte, la visita a bodegas ganó nueva dimensión como Caminos del vino, que será comentado más adelante. Finalmente, la Ciudad de Mendoza, siempre seductora por sus plazas, acequias, parques y árboles, no cesó de ejecutar intervenciones urbanísticas desde el regreso a la democracia que la convirtieron en una referencia estética en el país.

En perspectiva urbana, pero también rural, se advierte que cuantiosos bienes inmuebles del patrimonio arquitectónico se marchitan en forma alarmante y algunos de ellos ya no existen. Al lado de ciertas recuperaciones ejemplares, muchos bienes reclaman declaraciones, partidas presupuestarias, intervenciones confiables y reutilizaciones inclusivas.⁶² Sea el maridaje que propone un Ministerio de Turismo y Cultura el ámbito ideal para una política de Estado sobre esta herida.

Vendimia. Hito fundacional junto con el turismo termal, la Fiesta de la Vendimia signó la oferta turística mendocina desde 1936. Su magnificencia sigue convocando visitas del país y del mundo, aunque exige replanteos para renovar su legendario vigor. Por una parte, el Acto Central se enfrenta al desafío de conservar raíces identitarias e incorporar elementos de vanguardia a la vez: desde la propuesta artística hasta los recursos escenográficos, pasando por los guiones, acaso demasiado reglamentados y, en consecuencia, repetitivos. Por otra parte, el saturado teatro griego reclama su ampliación. El conflicto de la

⁶² Entrevista a Graciela Moretti.

capacidad ha devenido en la exclusión de ambos públicos, mendocinos y turistas, sin resolución efectiva, amén de la incorporación de repeticiones en días sucesivos a la celebración principal. También el calendario de eventos anexos requiere mejor organización y distribución en el tiempo.⁶³

La Agenda Vendimial se compone de un conjunto de actos y festejos sobre la temática vitivinícola, más otros que coinciden (Fundación de Mendoza) o se han hecho coincidir (Festa in Piazza) con esos primeros días de marzo. También incluye las fiestas vendimiales de la casi veintena de municipios que durante los meses estivales (diciembre a fines de febrero) repiten el formato del Acto Central cada fin de semana en versiones acotadas: cuadros de bailarines y actores sobre un escenario colorido y luminoso, un relato presentado mediante música y voces en *off*, elección de reina y virreina municipal. Esta clonación de fiestas vendimiales se combina con otra: es habitual, después del recambio real, un espectáculo de trovadores que replica el de las demás celebraciones del año.

Efectivamente, el Calendario Turístico está conformado por innumerables eventos que no superan el medio siglo (con la excepción de los religiosos). Estos repiten un formato específico y estático: el público está espacialmente diferenciado de los protagonistas; los protagonistas son cantantes populares (antiguamente folklóricos en su mayoría) reconocidos a nivel nacional o provincial, aunque también *nuevos valores* y bailarines, que ejecutan sus números sobre un escenario; se suele celebrar un producto agrícola o agropecuario que no necesariamente se hace presente en productos gastronómicos a la venta para consumo inmediato o conservas, aunque es normal que haya oferta de otras comidas y bebidas. Con diversa cantidad de componentes creativos, han escapado a esa producción seriada: Música Clásica por los Caminos del Vino, Fiesta Nacional de la Ganadería de Zonas Áridas, Cantapueblo, Fiesta Provincial de la Nieve, Fárandula Estudiantil, Pisada de la Uva. Considerando la juventud de las fiestas y una génesis más municipal que comunal (es decir, diseño gubernamental antes que expresión popular), el replanteo de formatos no implica una afrenta patrimonial: por el contrario, acaso bucear en la historia y en las costumbres fundamente las reformas a fin de sumar diferenciación y atractivo.

Turismo del Vino. La estrella de los macroproductos turísticos mendocinos de este siglo es innegablemente el Turismo del Vino, según señalan todos los referentes entrevistados. También lo confirman los mismos turistas, ya que el 74% de los consultados afirmó haber visitado bodegas durante sus estadías en la provincia (AET·Mza, 2018). Este segmento creció 2,7 veces entre 2005 y 2013. Según un estudio realizado para el período 2009-2011, los turistas del vino gastaron un 20% más que el clásico turista urbano. Un tercio de ellos provino del exterior (15% de Chile) y el resto fueron argentinos; dos tercios de ellos vino con sus familias y el resto solos (11%) o con

⁶³ Entrevistas a Alejandro Pelegrina y a Mirtha Barroso.

amigos (16%). Más importante aún: pernoctan seis noches en promedio y el 80% de los enoturistas manifestó intenciones de volver a Mendoza (Fidel, 2016).

Se trata de un remozamiento radical de un viejo producto emblemático de la provincia. La antigua visita a ciertas bodegas (más una discreta degustación final) dio un salto vertiginoso en las últimas dos décadas y hoy se cuenta más de un centenar de *bodegas con apertura turística*.⁶⁴ Esta transformación fue inicialmente emprendida por el sector privado y más tarde acompañada por el Estado. En efecto, el turismo del vino como macroproducto no fue identificado en el primer TurPlan (2000) y recién ganó entidad en el TurPlan II 2007-2011 (formulado en 2006); pero los primeros edificios *turísticos* de las dos bodegas mencionadas en el párrafo siguiente datan de 1998, Bodegas de Argentina (asociación civil) creó en 2002 la Comisión Nacional de Turismo Vitivinícola y también en 2006 el Proyecto de Consolidación del Enoturismo en Argentina (Fidel, 2016).

Los cambios referidos se pueden resumir en los siguientes puntos. En primer lugar, las bodegas comenzaron a concebir el propio edificio de producción industrial como la principal imagen visual del producto. Copiando ejemplos del Napa Valley, superaron las referencias, levantaron construcciones monumentales asimilables a templos (la cruz latina de Salentein, la pirámide maya de Catena Zapata) y las rodearon de jardines minimalistas y paisajes autóctonos. También se refuncionalizaron bodegas históricas. Los establecimientos fueron complementados con salas especiales para degustaciones y, en muchos casos, *wine bars*, restaurantes y posadas.

En segundo lugar, las bodegas sumaron servicios y actividades, sea en forma particular o coordinados desde el gobierno: gastronomía y ferias de degustación, sommelería, alojamiento, visitas en otros idiomas, visitas especiales, visitas nocturnas, catas y degustaciones dirigidas, bus vitivinícola, fiestas electrónicas y *sunsets*, muestras de cine, actividades vitivinícolas (poda, cosecha, trasego, embotellado, etiquetado), clases y exposiciones de gastronomía y arte (pintura, fotografía, escultura, letras), muestras de autos (Rally de las Bodegas), recitales (MendoRock) y conciertos (Música Clásica por los Caminos del Vino, Tango por los Caminos del Vino, Jazz por los Caminos del Vino), combinaciones con deporte (pesca, golf, bicicletas, cabalgatas) y salud (spa, yoga, vinoterapia).

En tercer lugar, la especialización enoturística del destino generó efectos de todo tipo. En perspectiva territorial, el Valle de Uco ganó inusitado dinamismo y la generación de empleo en esa zona ha favorecido la retención de población y aún la radicación de nuevos empleados. Profesionalmente, surgieron nuevos puestos (encargado de turismo en bodega, guía de enoturismo, agentes de *winetours*, *child assistant* en bodegas) y esto ha incentivado nuevas ofertas de formación de pregrado, grado y posgrado. Hacia 2008, un

⁶⁴ En 2005 se contabilizaban 80 bodegas turísticas y 125 en 2013; esta última cifra equivalía el 69% de la oferta enoturística argentina (Fidel, 2016).

80% de las bodegas turísticas contaba con personal específico para la atención de visitantes; un 82% de ellos eran bilingües (Fidel, 2016). Asimismo, el modelo enoturístico de Mendoza decidió la incorporación de este destino a las Grandes Capitales del Vino en 2005 y la celebración en Mendoza de la II Conferencia Mundial de Turismo del Vino de la Organización Mundial del Turismo en 2017. Además, el posicionamiento mundial de este producto permitió que el turismo del vino fuera un macroproducto nacional: a través del Plan de Enoturismo referido, Mendoza se integró con San Juan, La Rioja, Catamarca, Salta, Neuquén y Río Negro (Fidel, 2016).⁶⁵

Un par de aspectos requiere atención respecto de este producto. Por una parte, el turismo del vino se integró adecuadamente con algunos macroproductos (turismo de convenciones y turismo gastronómico), pero aún no alcanza combinaciones óptimas con otros (turismo aventura y turismo de montaña).⁶⁶ Por otra parte, el atractivo estilo *chill out* de numerosas bodegas (evidente en sus decoraciones, actividades y música) muchas veces concluyen en una propuesta seriada y anodina, sin anclajes culturales con la región y sin ingredientes distintivos de la familia y la empresa. Finalmente, los relatos de las visitas guiadas frecuentemente insisten en un discurso exclusivamente enológico que, con matices, no difieren de una bodega a otra y suelen ser muy técnicos; así se desaprovechan otros mensajes interesantes, que reforzarían la identidad y diferenciación de cada firma, que habilitarían guiones para diferentes públicos y que diversificarían las visitas: historia, arquitectura, características del terroir, estructura organizacional, mercados importadores, maridajes, costumbres de la zona, etc.

Turismo Aventura y Naturaleza. La provincia cuenta con 189 prestadores de turismo aventura presentes en gran parte de su geografía (13 de 18 municipios) y que ofrecen unas 25 actividades, entre las que se destacan: trekking, cabalgata, rafting, mountain bike, ascensiones, tirolesa, expediciones 4x4, rappel. De la veintena de escenarios posibles los más frecuentados son el Cañón del Atuel, el Qhapac Ñan, el Parque Provincial Aconcagua, el Valle de Uco, Potrerillos y la Reserva Natural Laguna del Diamante (AET-Mza, 2018).

Junto al turismo rural, el turismo aventura dio sus primeros pasos a fines del siglo pasado en Mendoza y, desde 2006, ambos fueron objeto de desarrollo del Programa de Clusters Turísticos del gobierno provincial, financiado por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo). En los 90 fue la primera oferta novedosa que rompió la trilogía clásica mendocina. Aquel puñado de pioneros que se formaron en el exterior, hoy siguen en ejercicio, se multiplicaron geométricamente y posicionaron a Mendoza en el mapa nacional e internacional del turismo aventura.

⁶⁵ Entrevista a Javier Espina.

⁶⁶ Entrevista a Germán Guerrero y Gonzalo Merino.

En los últimos quince años hubo avances significativos en términos de legislación, seguros e instalaciones. La geografía de Mendoza es inagotable y todo el tiempo se incorporan nuevos escenarios naturales a esta oferta, aunque el caudal de los ríos disminuye paulatinamente a causa de la emergencia hídrica de la última década causada por el cambio climático.⁶⁷ En consecuencia, las actividades de aire y tierra tienen más posibilidades que las de agua. En los últimos años, el trekking ganó enorme popularidad como actividad recreativa y deportiva entre mendocinos y turistas independientes. La profusión de senderos y senderistas, principalmente en la precordillera, tiene la misma envergadura que la desatención sobre el tema, manifiesta especialmente en senderos sin señalización.

Respecto del turismo de naturaleza se puede afirmar que solo un tercio de la Red de Áreas Naturales Protegidas de Mendoza, conformada por dieciocho reservas, mantiene una actividad turística destacable (Salinas y Navarro-Drazich, 2003). En tanto recursos que invitan a la contemplación y a la interpretación, la provisión de instalaciones supone una deuda pendiente para el aprovechamiento turístico de esas reservas: instalaciones sustentables, accesibles y atractivas, particularmente miradores y centros de interpretación, que complementen el recurso y aún ofician de atractivos en sí mismos. Adicionalmente, la gestión turística de la naturaleza adeuda la incorporación de profesionales del turismo en esos espacios, mayor interacción con el Ministerio de Turismo y más inversión para uso público en respuesta a la creciente presión de visitantes.⁶⁸ He aquí otro salto que Mendoza demora.

Turismo Gastronómico. Manifiestamente sustentada en la asociación del destino con el vino, la oferta gastronómica mendocina ha crecido exponencialmente en las últimas dos décadas, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Distintivo de Mendoza, los restaurantes más sofisticados y las cartas más elegantes se encuentran dentro de bodegas, antes que en hoteles, clubes o barrios selectos, como en otros lugares del mundo. Menús de varios pasos meticulosamente maridados se combinan con ambientes de refinado diseño, arquitecturas premiadas, paisajes de montañas y/o viñedos y precisa vegetación adaptada.

En el ámbito urbano, diversas calles y avenidas se transformaron en virtuales polos gastronómicos, particularmente en los municipios de Capital y de Godoy Cruz (Arístides de Villanueva, Juan B. Justo, Belgrano, la Alameda, San Martín Sur), así como surgieron restaurantes recomendables en gran parte de las ciudades cabeceras municipales. En este contexto, los establecimientos de alta gama compiten con propuestas clásicas de media y baja gama (lomiterías, fondas de comidas caseras, heladerías, *food trucks*) que ganan en calidez, precio y muchas veces en sabor. En consecuencia, también el negocio de

⁶⁷ Entrevista a Jorge Pérez Polo.

⁶⁸ Entrevista a Pablo Sampano.

regionales se disparó: la *trilogía mediterránea* de olivo, vid y frutales con sello del *terroir* mendocino originaron una multiplicidad de *delikatessen* que van desde aceite y especias hasta frutas secas, conservas y patés. También germinaron las ferias gastronómicas: Master of Food and Wine, Burbujas y Sabores, Alta Gama Home Experience, Inter WineExpo. Y la cerveza artesanal, a la vez que suma consumidores, gana espacios en la oferta gastronómica (patios cerveceros) y en el Calendario Turístico.

La Rutas Gastronómicas presentadas en 2012 se fundamentaban en esos recursos: un producto público-privado que merece mejor programación y continuidad por su enorme potencial. En ese marco, la singularidad de los vinos no se ha repetido del todo en la gastronomía vernácula: resta investigar, identificar y promocionar esos ingredientes, procedimientos y productos gastronómicos exclusivamente mendocinos. También a modo de crítica se advierte que los precios restrictivos de los almuerzos en bodegas replican la tradición elitista del turismo mendocino de privar a los propios residentes de ciertas modalidades emblemáticas, como el turismo termal de otrora y el turismo de nieve.

Turismo Rural. Originalmente esta modalidad de turismo fue impulsada desde ámbitos de gestión agropecuaria de los gobiernos nacional y provincial, tanto desde el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) como desde el IDR (Instituto de Desarrollo Rural). El caso mendocino se basa en el modelo del turismo comunitario antes que en grandes estancias: se caracteriza por emprendimientos de explotación agrícola y/o agropecuaria, protoindustrial o artesanal, situados en la planicie irrigada y en el secano, tamaño pyme o micropyme, generalmente atendidos por familias que residen en la misma propiedad. Algunas propuestas incluyen alojamiento, pero la mayoría solo actividades de campo por el día y almuerzos o refrigerios. Extendidamente los prestadores no cuentan con formación para el diseño y comercialización de productos turísticos, por lo que el Estado los ha provisto frecuentemente de capacitación y asistencia.

Algunas sombras dificultaron el progreso de este macroproducto. Por una parte, el turismo mostró aquí su doble faz: parece ser un espacio simple y fácil de gestión e investigación, pero reviste una particular complejidad multidisciplinar. Así, la opción turística fue presentada como un complemento redentor a los alicaídos emprendimientos agropecuarios postneoliberales, pero la complejidad de diseñar y comercializar propuestas consistentes frustró muchas iniciativas. Por otra parte, el Estado no avanzó en la organización temático-geográfica de la oferta; es decir, desarrollar y promocionar zonas asociadas a productos y actividades agrícolas a fin de diferenciar las propuestas y evitar la competencia intraprovincial (ej: Alvear=ganadería, ciruelas y peras). Asimismo, se truncó el proceso de asociativismo y clusterización que, antes del programa mencionado, ya había dado frutos en el caso de Caminos de Altamira.⁶⁹ Finalmente, se observa que las agencias de turismo receptivo mantuvieron su reticencia a incorporar el

⁶⁹ Entrevista a Marcelo Reynoso.

producto a su portafolio (lo propio ocurrió con otros productos turísticos locales), conformes con el modestamente rentable pero infalible trío histórico de city tour-alta montaña-bodegas.

En suma, varios sobrevivieron de los trescientos prestadores de poco más de una década atrás y ciertos espacios lograron ser rehabilitados desde un turismo rural que combina con componentes gastronómicos, vitivinícolas, religiosos, patrimoniales, de aventura.⁷⁰ Pero Mendoza aún no dice su última palabra sobre este producto: una modalidad que un mundo postpandemia mirará con renovado interés.

Turismo de Reuniones. La singularidad de la Ciudad de Mendoza, su equipamiento y profesionalismo ubican a este destino entre los preferidos del país para celebran encuentros programados. En 2018 eligieron Mendoza como sede 446 reuniones a lo largo de todo el año. Este tipo de turismo ha atenuado la estacionalidad de otros tiempos, dado que casi el 90% de los eventos se concentra en temporadas intermedias (otoño y primavera), particularmente en octubre (19%) (AET·Mza, 2019).⁷¹ Aunque Ciudad de Mendoza es la sede preferida, también San Rafael y Malargüe cuentan con sendos centros de convenciones de alto nivel.

Turismo de Nieve. El calentamiento global ha impactado con cierta violencia al turismo de nieve y esto viene restando cantidad de días y calidad de nieve en los centros de esquí de la provincia; con mayor impacto en el Norte (Penitentes, Los Puquios, Vallecitos) que en el Sur (Las Leñas). También al respecto corresponde mencionar que en 2018 fue presentado el Plan de Turismo de Alta Montaña y en 2019 fue expropiado el centro invernal Los Penitentes.

Gestión pública, formación e investigación

El ente gubernamental de turismo en la Provincia de Mendoza alcanzó el rango ministerial a fines de 2003. Es decir que el período analizado encontró a la provincia con un Ministerio de Turismo y Cultura como pocas otras. Cabe indicar que fue también Mendoza la primera provincia que destinó un espacio propio para la gestión gubernamental del turismo: aquella Dirección Provincial de Turismo de 1936 incluso antecede en un par de años a la Dirección Nacional de Turismo. Pero el rango ministerial fue discontinuo durante estos quince años: fue Secretaría en 2008-2011, Ministerio de Turismo en 2012-2015, Ente Provincial en 2016-2019 y nuevamente Ministerio de Turismo y Cultural desde 2020.

⁷⁰ Entrevista a Mirta Barroso.

⁷¹ En 2018, se realizó el 27% de las reuniones entre abril y junio, y el 62% entre agosto y noviembre (AET·Mza, 2019).

Calidad. Cada vez son más los emprendimientos que obtienen certificaciones y distinciones de calidad. Solo en 2018 fueron 258 distribuidos como sigue: 49 Buenas Prácticas, 20 Club de Excelencia en bodegas, 96 Directrices de Gestión Turística, 8 IRAM SecTur, 8 ISO, 3 Programa de Excelencia en la gestión, 60 SIGO, 4 Sistema Provincial de Alojamiento Turístico (AET-Mza, 2018). Cabe señalar que en 2009 se instituyó el premio a la Calidad Turística otorgado por la Secretaría de Turismo provincial de entonces.⁷² Las dos grandes amenazas de estos días, el cambio climático y la pandemia de Covid, dejaron en evidencia la necesidad de avanzar en términos de digitalización del destino y de fomentar emprendimientos y parajes amigables.

Normativa. El período bajo estudio fue fértil en producción de regulaciones para la actividad turística; entre las más relevantes:

- Ley 7.480/05 Transporte turístico
- Res. 208/06 Turismo rural
- Res. 568/07 Alojamiento turístico
- Ley 7.863/08 Propiedades de alquiler temporario
- Ley 7.871/08 y Dec. 132/09 Registro de guías de turismo
- Res. 523/2012 Enoturismo
- Res. 292/19 Medios de transporte por cable en centros de esquí y parques de nieve
- Res. 293/19 Canopy o tirolesa

Viejos y nuevos objetos de legislación conforman una lista de pendientes, entre los cuales se apuntan:

- Actualización de Res. 492/96 de Turismo Aventura
- Análisis de registros catastrales de surgentes de aguas termales
- Habilitación de construcciones turísticas en materiales de tierra
- Incorporación de la gastronomía a la Ley de Turismo⁷³
- Creación del Colegio de Profesionales del Turismo⁷⁴
- Regulación (nacional) de servicios turísticos online y *smart contracts* en turismo⁷⁵
- Regulación de declaraciones de interés turístico
- Uso turístico y recreativo de espejos y ríos
- Protección de paisajes turísticos.

Promoción. Mendoza ha desplegado una agenda de acciones de promoción a la altura de los grandes destinos y participa en las ferias de turismo más importantes del mundo. Como novedad, se advierte que los subdestinos mendocinos, particularmente los

⁷² Entrevista a Luis Bohm.

⁷³ Entrevista a Germán Guerrero.

⁷⁴ Entrevista a Mónica Videla.

⁷⁵ Entrevista a Andrea Ferreyra.

municipios (y originalmente San Rafael), comenzaron a promocionarse independientemente, aunque bajo la marca *paraguas* de Mendoza. También se observa que Mendoza es ampliamente desconocida como destino turístico más allá de la región sudamericana. Y aún en el subcontinente no es conocida extendidamente por parte de varios segmentos de interés.⁷⁶

En todo caso, el reconocimiento internacional requiere contenido de relevancia mundial. Esto significa la transformación en atractivos y productos turísticos de aquellos recursos naturales, culturales y humanos singulares y de trascendencia global, originarios o vinculados con Mendoza, varios de los cuales reúnen méritos para ser Bienes del Patrimonio Universal. Esta lista incluye recursos aprovechados y otros en espera, tanto tangibles (Aconcagua, Puente del Inca, la Payunia, Qhapac Ñan), como intangibles (cancionero cuyano, la tonada, la Fiesta de la Vendimia, la Campaña Libertadora, el sistema de irrigación artificial, la Tragedia de Los Andes) y aún personas o personajes (San Martín, Mercedes Sosa, Mafalda, Darwin, Saint-Exupèry, Cortázar y Borges, Fader, Le Parc y Alonso).

Planificación. La elaboración de planes provinciales de turismo en Mendoza es anterior a la Ley Nacional de Turismo y uno de los aciertos más celebrados por los referentes entrevistados, particularmente la metodología participativa utilizada en todos los casos a través de talleres inclusivos de todos los actores de la comunidad turística.⁷⁷ El ejercicio de planificar también forzó la confección de inventarios actualizados de recursos y atractivos turísticos, así como la concepción de una zonificación turística basada en el concepto de región funcional y que permitió identificar y definir zonas, áreas, centros, planta, corredores, en consideración de datos geográfico-paisajísticos e histórico-culturales a fin de conformar circuitos con identidad y factibilidad.⁷⁸

Cabe asimismo señalar un par de críticas. Por una parte, los planes confeccionados desde 2005 no fueron evaluados, con lo que los últimos dos planes se privaron de ese insumo.⁷⁹ Por otra parte, ciertos subdestinos frágiles como las reservas naturales, no cuentan con planes de turismo, amén de que en 2016 se realizaron planes de gestión y de uso público para ocho de las áreas naturales protegidas: documentos que incluyen componentes de gestión turística.⁸⁰ También resta avanzar en la planificación de municipios, zonas, corredores, macroproductos turísticos. Asimismo, la guía de consultores extranjeros en los primeros planes ha sido advertida como redundante en la actualidad, considerando

⁷⁶ Entrevista a Adrián González.

⁷⁷ La gestión coordinada público-privada es señalada por los entrevistados como un acierto tanto como una deuda pendiente.

⁷⁸ Entrevista a Mirta Barroso.

⁷⁹ Entrevista a Marcelo Reynoso. Solo el TurPlan 2000-2005 fue evaluado en 2006 (Navarro, 2007).

⁸⁰ Entrevista a Pablo Sampano.

que profesionales locales cuentan con formación y práctica en metodologías de planificación turística. Finalmente, los planes fueron ejecutados parcialmente; en este sentido, en otro análisis se apuntaron posibles antidotos (Navarro, 2020b: 33) como la conveniencia de presentar planes al inicio de una gestión, dedicar esfuerzos a la continuidad de los programas y acciones más allá de los cambios partidarios en el gobierno, la organización de los plazos del plan en coincidencia con la gestión gubernamentales, y la previsión de presupuesto para la implementación de los planes.

“Con todo, el turismo de Mendoza ostenta antecedentes de planificación por encima de otras provincias con más cantidad de turistas, habitantes, extensión y riqueza. Este capital consiste en planes formulados, ejecutados y evaluados, participación extendida de actores territoriales, coordinación y producción por parte de profesionales locales, asistencia de consultoras extranjeras y nacionales, y planes subprovinciales (Malargüe, Alta Montaña) (Navarro, 2020b: 33).

Formación. La formación de guías, técnicos y profesionales del turismo, la hotelería y la gastronomía en la provincia de Mendoza se remonta a más de medio siglo y es impartida desde una treintena de institutos terciarios, tres universidades de gestión privada (Aconcagua, Champagnat y Congreso) y dos de gestión pública (UTN-Universidad Tecnológica Nacional y UNCuyo-Universidad Nacional de Cuyo). También las instituciones empresariales y gremiales han desempeñado un rol vertebral en la capacitación de recursos humanos, tanto la Cámara Hotelera de Mendoza como la AEHGA (Asociación Empresaria Hotelero, Gastronómica y Afines) y la UTHGRA Mendoza (Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina), esta última a través de su escuela de gastronomía y del IPLIDO (Instituto para la Igualdad de Oportunidades).⁸¹

Respecto de los profesionales del turismo, se observa que el registro provincial casi se triplicó en estos últimos quince años.⁸² Más del 70% son guías y técnicos, más del 10% de licenciados y menos del 10% de idóneos (AET-Mza, 2018).⁸³ Mención aparte merece la Escuela Provincial de Guías de Alta Montaña y Trekking que desde 1992 forma guías de trekking, de montaña y de alta montaña.⁸⁴

En términos de formación se destacan algunos hechos. Por una parte, la homogeneización y actualización de los planes de estudio de terciarios implementada desde 2019, si bien algunas voces encuentran desventajas en la unificación de la

⁸¹ Entrevista a Carolina Montivero.

⁸² Entre 1978 y 2005 se registra un acumulado de 514 inscripciones; hasta 2020 suman 1.509 (OMTS, 2020).

⁸³ Los profesionales del turismo se distribuyen en 2020 como sigue: técnicos 36,5%; guías 35,8%; licenciados 11,8% e idóneos 8,2%. La distribución de los guías presenta: 50,4% de guías de turismo; 24,1% de guías de trekking; 11,9% de guías de montaña; y 4,5% de guías de alta montaña (OMTS, 2020).

⁸⁴ Entrevista a Rodolfo Navío.

formación de turismo y hotelería, así como en la imposibilidad de ofrecer orientaciones distintivas.⁸⁵ Por otra parte, la incipiente oferta de diplomaturas, en su gran mayoría sobre enoturismo, con la excepción de la diplomatura en Gestión Pública del Turismo de la Universidad del Aconcagua, dictada en 2013. Finalmente, la apertura en 2016 de la primera licenciatura en turismo gratuita en la provincia (las carreras de turismo en la UTN son aranceladas) impactó como oferta accesible, y en la actualidad cuenta con 120 a 130 estudiantes en primer año. Cabe agregar que la Universidad Champagnat formuló una Maestría en Gestión del Turismo en 2004 que nunca se dictó a pesar de haber sido la primera en su tipo aprobada por la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria). Así, la formación de postgrado en turismo sigue en deuda en Mendoza. Otro aspecto negativo en la capacitación es la Ley de Pasantías que obstaculiza las prácticas de los estudiantes.⁸⁶

Investigación. En términos de investigación, tres instituciones merecen referencia. De un lado, el actual Ministerio de Turismo y Cultura: junto con la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas vienen produciendo datos cuantitativos en forma sostenida y en consenso con el Ministerio de Turismo de la Nación; desde 2010 el Observatorio de Turismo publica estos estudios a través de los Anuarios Estadísticos de Turismo.⁸⁷ De otro lado, la Universidad del Aconcagua: ha financiado 36 proyectos de investigación sobre turismo desde 2009. Finalmente, la Universidad Nacional de Cuyo: en 2020 fundó el Instituto de Investigaciones en Turismo e Identidad y lanzó el primer número de la publicación científica *Revista de Turismo e Identidad*, con artículos presentados en el I Congreso Internacional de Investigación en Turismo e Identidad del año anterior. Es decir que la investigación científica en turismo comienza a dar pasos sólidos.

Los libros y artículos científicos sobre turismo en el período 2005-2020 han puesto el foco en diversos aspectos.

Por un lado, varias obras abordan el destino Mendoza o subdestinos, sea en clave de evaluación de impactos (Pérez Stocco y Landi, 2018) o de política y planificación turística (Navarro, 2007; De Simón, 2013; Navarro-Drazich, 2019; Mur et al., 2020; Navarro-Drazich, 2020a y 2020b; De Simón, 2022a y 2022b; Lascano, 2021; Navarro-Drazich, 2022a, 2022b, 2022c y 2022d). Por otro lado, algunos escritos focalizan en recursos turísticos: naturales (Salinas y Navarro-Drazich, 2023), culturales (Suden, 2020 y Navarro-Drazich y Rizzo, 2022), humanos (Navarro Drazich, 2016 y Quiros Benedetto, 2019) y mixtos (Suden, 2019). Asimismo, un conjunto de publicaciones se preocupa por aspectos históricos y culturales del turismo (Raffa y Pastor, 2012; Raffa, 2020; Raffa y Luis, 2020; Bianchi, 2019 y 2020). No faltan miradas sobre el turismo social (Raffa, 2018 y Mauna, 2021), el turismo rural

⁸⁵ Entrevistas a Mariana Ghiretti y Leandro Carranza.

⁸⁶ Entrevista a Claudia Yanzón.

⁸⁷ Entrevista a Luis Bohm.

(Pastor, 2010) y el turismo de alta gama (Torres et al., 2018). También se han investigado estructuras o equipamientos turísticos, como la terminal de ómnibus (Raffa y Bianchi-Palomares, 2022) e instalaciones turísticas, como la señalización (Navarro, 2022e). Finalmente, la hotelería es analizada en perspectiva histórica (Cremaschi, 2015 y Bianchi, 2021) y de la calidad (Aceña y Navarro-Drazich, 2021).

Numerosas son las investigaciones que reclama el turismo mendocino respecto del destino, sus servicios y atractivos. También es necesario dimensionar los impactos sociales y económicos de la actividad. Asimismo, el compromiso de avanzar con la Agenda 2030 (Objetivos de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas) obliga a medir indicadores vinculados con la sostenibilidad del turismo en Mendoza que en la actualidad no son registrados. Finalmente, se impone la necesidad de confeccionar un *mapa de oportunidades*, que identifique emprendimientos vacantes por zonas y macroproductos, con el objetivo de orientar las inversiones públicas y privadas disponibles.⁸⁸

El turismo en Mendoza y la Ley Nacional de Turismo

Plan de Desarrollo Turístico de la Provincia de Mendoza TURPLAN II 2007-2011

A fines de 2007 fue presentado el TURPLAN II por parte del Ministerio de Turismo y Cultura (gestión 2004-2007). El **objetivo general** de ese documento proponía:

“Consolidar la actividad turística, basándose en criterios de sustentabilidad ambiental y socioeconómico, mediante la apuesta por la cualificación y la diversidad como estrategia de diferenciación competitiva del destino Mendoza, favoreciendo una extensión equilibrada de la oferta y propiciando mayores cuotas de demanda, como instrumento para el incremento de la rentabilidad social y económica del turismo” (TurPlan II, 2007: 250).

Este objetivo se hizo eco de cuatro de los seis principios orientadores de la Ley Nacional de Turismo (25.997/04; en adelante LNT): sustentabilidad, calidad, competitividad y desarrollo socioeconómico (art. 1).⁸⁹

Ese reflejo o coincidencia entre ley y plan tuvo continuidad en los **objetivos específicos**, al menos en cuatro de los nueve (en gris):

[Ver tabla en página siguiente](#)

⁸⁸ Además de subsidios del gobierno nacional, diversos créditos provinciales han financiado al sector turístico, particularmente el Fondo para la Transformación y el Crecimiento. También inversores privados acuden al Ministerio de Turismo en busca de orientación para emprender nuevos negocios.

⁸⁹ Más allá de los lineamientos de la ley, el plan propuso también la idea de diversificación de la oferta y la demanda como estrategia para incrementar ambos componentes del sistema turístico.

| LNT | Objetivos específicos · TURPLAN II (2007: 250) |
|---|---|
| Consejo Federal de Turismo | 1. Favorecer la distribución territorial de la demanda en las distintas zonas turísticas de la provincia |
| Programa Nacional de Inversiones Turísticas | 2. Desarrollar las áreas con carencias de oferta, mediante la orientación de las inversiones turísticas |
| Turismo social | 3. Impulsar el desarrollo del turismo interno , aumentando la cultura turística en los residentes |
| Principio de competitividad | 4. Consolidar a Mendoza dentro de los mercados tradicionales y posicionarla de forma competitiva dentro de los mercados emergentes |
| Principio de sustentabilidad | 5. Garantizar el desarrollo sustentable de la actividad turística, convirtiendo al turista y a los prestadores en actores de la defensa del medioambiente |
| Principio de desarrollo socioeconómico | 6. Priorizar la actividad turística en Mendoza dentro del ámbito social, privado y político |
| Principio de calidad | 7. Apostar por la formación y la calidad como elementos de competitividad y factores de diferenciación de Mendoza |
| Instituto Nacional de Promoción Turística | 8. Favorecer la coordinación público-privada en materia de promoción y comercialización turística |
| Deberes y facultades de la STN | 9. Concientizar a la población sobre la importancia del turismo |

Pero la LNT no solo considera a la sustentabilidad y a la calidad como *principios* rectores sino también como *objeto* de la ley (art. 1). Además, la **sustentabilidad** constituye uno de los criterios para que una iniciativa sea considerada como *prioritaria* a los efectos de recibir beneficios y estímulos (art. 32). Por cierto, el TURPLAN II previó algunas acciones⁹⁰ y un programa exclusivo sobre esto: el “Programa de cuidado ambiental”. Asimismo, un par de acciones resultan directamente de la inquietud por la **calidad**.⁹¹

También los demás objetivos específicos del TURPLAN II encontraron vinculación con la LNT, particularmente con instituciones formalizadas por esa ley. En efecto, el primer objetivo específico planteaba la decisión de distribuir los beneficios del turismo a partir de un criterio **territorial**. También dos programas del plan responden a esa intención, el

⁹⁰ Participación en el diseño de estructuras turísticas en Áreas Naturales Protegidas y Sitios de Interés Cultural.

⁹¹ Certificación de calidad en la gobernanza; Sistemas de certificación de calidad para prestadores de servicios turísticos básicos y específicos y para productores de bienes turísticos (artesanías y souvenirs).

“Programa de nuevos atractivos y actividades” y el “Programa de puesta en valor de recursos turísticos”, así como numerosas acciones.⁹² En la ley, este criterio se materializa principalmente en la creación del Consejo Federal de Turismo (Título II, Cap. III). Pero también en la consideración de las provincias entre las facultades de la Secretaría de Turismo de la Nación (art. 8).

La preocupación por las **inversiones** turísticas fue expresada en el segundo objetivo específico del plan y originó el “Programa de orientación de las inversiones y clima de negocios”. En la misma línea, la LNT no solo crea el Programa Nacional de Inversiones Turísticas (Título III, Cap. III), sino que también concibe el desarrollo de la actividad a partir de las inversiones (art. 2), plantea la formulación de un plan *ad hoc* (art. 7) y promueve la radicación de capitales (art. 8).

El tercer objetivo específico promueve el **turismo interno** y da marco a un programa propio en el TURPLAN II: el “Programa de inclusión social” con especificaciones sobre Turismo Interno y sobre Turismo Social. Estas previsiones sintonizan con la LNT que destina un título específico al Turismo Social (Título V).

Si bien se relacionó el séptimo objetivo específico con la LNT en virtud de su contenido sobre calidad (uno de los principios de la ley), también propone un componente sobre **formación**. La cuestión de la educación formal e informal dio lugar a acciones específicas en el TURPLAN II⁹³ y a tres programas: “Programa de investigación y transferencia”, “Programa de capacitación”, “Programa de oferta educativa”. La apuesta por la educación, formación, capacitación e investigación está prevista asimismo en la LNT, tanto entre los deberes y facultades de la Secretaría de Turismo de la Nación (arts. 7 y 8), como entre las iniciativas prioritarias (art. 32).

Insoslayable en toda política turística, la **promoción** turística protagonizó el octavo objetivo específico del plan y se instrumentalizaba en la creación del Instituto de Promoción del Turismo y en la “Estrategia de Promoción Integral” que comprendía un “Programa de gestión de Marca Mendoza” y un “Programa de Marketing”. La promoción también constituye uno de los *objetos* de la LNT (art. 1) y fundamenta la creación del Instituto Nacional de Promoción Turística (Título II, Cap. IV). Además, es referida entre los deberes y facultades de la Secretaría de Turismo de la Nación (arts. 7 y 8), entre los objetos y atribuciones del Consejo Federal de Turismo (arts. 10 y 12). Adicionalmente, es asimilada

⁹² Delegación Sur de Subsecretaría de Turismo; Evaluación continua desde Consejos Asesores (Consejo Asesor de Municipios); Georreferenciación SIG; Banco de zonas, áreas y proyectos prioritarios; Participación en el diseño de estructuras turísticas en Áreas Naturales Protegidas y Sitios de Interés Cultural; Limpieza de paisajes; Incentivo a la mejora de balnearios y campings; Red de Centros de Información Turística; Implementación del Plan de Señalización.

⁹³ Inclusión de temas de Turismo en currículas escolares; Premio especial para investigación aplicada “Cambio climático y turismo en Mendoza”.

a la actividad industrial a los efectos de recibir beneficios impositivos, tributarios y crediticios (art. 33).

Cabe agregar que este mismo objetivo específico del TURPLAN II alienta la coordinación con el sector **privado** y diversas acciones operativizarían esa decisión⁹⁴. Por su parte, la ley considera a la actividad privada como “una aliada estratégica del Estado” (art. 1), a la vez que estimula la celebración de convenios y la participación en eventos con empresas (arts. 8, 37 y 40) y las considera “miembros no permanentes con voz pero sin voto” del Consejo Federal de Turismo (art. 12).

El último objetivo específico del TURPLAN II abordó la problemática de la **concientización** turística y esto cristalizó en el programa homónimo. Las previsiones sobre este aspecto en la LNT se encuentran entre los deberes y facultades de la Secretaría de Turismo de la Nación (arts. 7 y 8).

Finalmente, se advierte que los principios de facilitación y accesibilidad de la LNT no tuvieron un correlato explícito entre los objetivos del TURPLAN II. Pero su planificación operativa incluyó previsiones de corte normativo, que es el sentido que la ley da a la categoría de **facilitación**. Esto se evidencia en el “Programa de adecuación de la normativa vigente”. El paradigma de la accesibilidad tuvo que esperar un lustro para gestar una ley propia en Mendoza (Ley 8.417/12).

TURPLAN Edición Bicentenario 2010-2011

Técnicamente, el TURPLAN Bicentenario fue la actualización del TURPLAN II, antes que un nuevo plan.⁹⁵ Generalmente, se formulan planes nuevos cuando no hay plan vigente, cuando se desestima un plan existente o cuando concluye el período de ejecución de un plan anterior. Durante el período estudiado, dos veces la alternancia política en la gestión provincial ha recurrido a la figura de la *actualización de un plan* para velar la decisión de dejar sin efecto planes vigentes (y de reciente presentación): el TURPLAN Bicentenario reemplazó al TURPLAN II (cambio de gestión radical a justicialista) y el TURPLAN III reemplazaría al Plan TURISMO 2024 (gestión justicialista a radical). En ambos casos, los nuevos documentos no ganaron materialidad impresa; el TURPLAN III tampoco fue publicado en versión digital (Navarro-Drazich, 2020b).

⁹⁴ Evaluación continua desde Consejos Asesores (Consejo Asesor de la Actividad Privada); Asistencia técnica y formulación en Diseño de Paquetes; Formulación y Evaluación de Proyectos; Asesoramiento para el asociativismo; Desarrollo de clusters para cada Producto Turístico; Creación de registros de prestadores por Producto Turístico; Creación de registro de EVT receptivas; Manual de buenas prácticas para prestadores.

⁹⁵ Entrevista a Luis Bohm.

En tanto *actualización de plan*, el TURPLAN Bicentenario conservó el objetivo general y los objetivos específicos del TURPLAN II. Luego, la relación con la LNT se puede analizar solo a través de la revisión de los nuevos programas propuestos por el nuevo documento.

| LNT | Programas Provinciales TURPLAN Bicentenario (2010: 34-98) |
|--|--|
| Deberes de la STN | Gestión de la Información |
| Principio de calidad | Calidad Turística |
| Deberes y facultades de la STN | Capacitación Turística |
| Principio de desarrollo social, económico y cultural | Desarrollo de Productos Turísticos |
| Principio de sustentabilidad | |
| Turismo social | Turismo Social |
| Deberes y facultades de la STN | Regularización, Fiscalización y Control Turístico |
| Protección al turista | |
| Deberes y facultades de la STN | Infraestructura Turística |
| Principio de competitividad | Promoción Turística |
| Instituto Nacional de Promoción Turística | |
| Instituto Nacional de Promoción Turística | Publicidad Turística |
| Principio de desarrollo social, económico y cultural | Congresos |
| Principio de sustentabilidad | |

Cuatro programas del TURPLAN Bicentenario se vinculan con cuatro de los seis principios de la LNT (en gris): el “Programa Provincial de Calidad Turística” con el principio de **calidad**, los programas provinciales de “Desarrollo de Productos Turísticos” y de “Congresos”⁹⁶ con los principios de **desarrollo** sustentable y de desarrollo social, económico y cultural, y el “Programa Provincial de Promoción Turística” con el principio de **competitividad**, en tanto prevé un subprograma con ese nombre.

⁹⁶ El plan no ofrece explicaciones sobre la decisión de destinar un programa específico a uno de los productos (Congresos), separado de los demás.

Como en los demás planes, dos programas del plan se relacionan con instituciones creadas por la LNT. En efecto, el “Programa Provincial de **Turismo Social**” refleja la inquietud del quinto título de la ley sobre ese tema, y los programas provinciales de “**Promoción** Turística” y de “Publicidad Turística”⁹⁷ comparten orientaciones con el Instituto Nacional de Promoción Turística (Título II, Cap. VI).

Cuatro programas de este plan abordan previsiones que la LNT incluye como deberes y facultades de la Secretaría de Turismo (art. 7 y 8). Se trata del “Programa Provincial de Gestión de la Información”, sobre acciones de **investigación**; del “Programa Provincial de **Capacitación** Turística”; del “Programa Provincial de Infraestructura Turística”, sobre obras públicas; y del “Programa Provincial de Regularización, Fiscalización y Control Turístico”. Los dos primeros también refieren a iniciativas prioritarias e instrumentos de los incentivos de fomento turístico (art. 32 y 33); el último presenta sintonía además con una sección a la que la LNT destina un título específico: la “Protección al turista” (art. 37).

En suma, dos principios de la LNT no han inspirado programas, subprogramas, proyectos ni acciones en el TURPLAN Bicentenario: el principio de facilitación y, al igual que en los otros dos planes analizados, el principio de accesibilidad.

Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable e Innovación Turística TURISMO 2024 (2014-2024)

El último plan provincial mendocino de turismo fue presentado por el Ministerio de Turismo (gestión 2012-2015) a fines de 2014. Su **objetivo principal** rezaba:

“Impulsar el desarrollo turístico sustentable de la Provincia de Mendoza, de manera que pueda ser ecológicamente soportable a largo plazo, económicamente viable y equitativo desde una perspectiva ética y social, a fin de estimular la mejora de la calidad de vida de la población local” (Plan Turismo 2024, 2014: 12).

Se trata de un objetivo alineado a los dos principios sobre **desarrollo** de la LNT (art. 1): desarrollo sustentable y desarrollo social, económico y cultural.

Se advierte que la categoría de **calidad** refiere en el plan a los beneficiarios (“calidad de vida de la población”) antes que a la oferta turística en la ley (“calidad de los destinos y la actividad turística”). Esta intención se invierte en la parte operativa del plan: se propone un “Programa de Calidad de la Oferta”, a la vez que no se plantean indicadores que permitan medir o conocer el impacto del turismo en la calidad de vida de la población (ver secciones “5. Sistema de indicadores” y “7. Anexo: Estimación anual de metas cuantitativas” y Proyecto de Fortalecimiento Observatorio de Turismo Sostenible).

⁹⁷ El plan no ofrece explicaciones sobre la decisión de destinar dos programas diferentes para dos temáticas homogéneas.

Asimismo, dos de los tres **objetivos específicos** se vinculan con la mitad de los principios de la ley: el primero con los dos principios sobre desarrollo y el tercero marginalmente con el principio de facilitación. Estos objetivos inspiraron el primero y el último de los programas del plan: “Programa de Desarrollo de la Oferta” y “Programa de Actualización Normativa”.

| LNT | Objetivos específicos · Plan TURISMO 2024 (2014: 12) |
|---|---|
| Principio de desarrollo socioeconómico. | Promover el desarrollo turístico territorialmente integrado, con arreglo a las características y condiciones socio-culturales y ambientales de los destinos provinciales |
| Principio de sustentabilidad. | |
| Consejo Federal de Turismo | |
| - | Convertir a la Provincia de Mendoza en un destino inteligente con capacidad de satisfacer las expectativas de los turistas que la visitan |
| Principio de facilitación | Fortalecer el desempeño institucional del turismo que permita mejorar la toma de decisiones |

Al igual que el TURPLAN II, la preocupación por la cuestión **territorial** está presente en un objetivo específico y orientó la formulación de un “Programa de Ordenamiento Territorial”. Como ya se señaló, en la LNT el criterio de territorio fundamenta la creación del Consejo Federal de Turismo.

La **digitalización** del destino, que ya había asomado en alguna acción del TURPLAN II,⁹⁸ en el Plan TURISMO 2024 se instaura como objetivo específico y origina el “Programa de Destino Inteligente”. Seis años más tarde, la Organización Mundial del Turismo posiciona estos temas a la cabeza de sus esfuerzos, dado el contexto de la pandemia por coronavirus. Explícitamente, la LNT no aborda este aspecto.

Al igual que con la calidad, el principio de **competitividad** de la LNT motivó un programa (“Programa de Competitividad Turística”) antes que un objetivo. Y al igual que en el TURPLAN II, el principio de **accesibilidad** de la ley no sugirió previsiones estratégicas ni operativas en el plan TURISMO 2024. Claro que ahora la falta en este caso es mayor considerando que se había sancionado la ley provincial de turismo accesible (Ley 8.417/12) un par de años antes de la presentación de este plan y durante la misma gestión de gobierno provincial.

Finalmente, se observa que algunas de las instituciones creadas por la ley coinciden con propuestas del plan, sean políticas, programas o proyectos:

⁹⁸ Dotación de TICs al ente provincial de turismo.

- Comité Interministerial de Facilitación Turística → Proyecto de creación de comité Interministerial de Turismo
- Instituto Nacional de Promoción Turística → Política de Marketing
- Programa Nacional de Inversiones Turísticas → Programa de Financiamiento
- Turismo Social → Programa de Turismo Social

Conclusiones

En la primera parte del capítulo se reseñó el turismo en Mendoza entre 2005 y 2020. Difícilmente se puede afirmar que los hechos acontecidos son efectos directos de la Ley Nacional de Turismo, de la misma forma que no es posible aseverar que no tuvieron relación. Esa caracterización del destino planteó que, a la par del auge del turismo internacional y nacional, el turismo mendocino creció inusitadamente en Mendoza durante los últimos quince años. Esto se evidencia en cifras de turistas, agencias de turismo, alojamientos, conexiones aéreas directas internacionales. Pero también en nuevos subdestinos, atractivos y productos novedosos, propuestas y servicios de lujo. Entre los atractivos y productos, la Fiesta de la Vendimia sigue convocando multitudes, el turismo del vino se posicionó como la gran estrella de la oferta turística, el turismo aventura y el turismo de reuniones consolidaron su espacio y el turismo gastronómico está dando pasos contundentes. La apuesta por la calidad, la producción normativa, la promoción y la capacitación, todos principios rectores de la Ley, dieron frutos destacables en esta provincia. También se reseñaron los avances en términos de planificación e investigación.

En la segunda parte del capítulo se analizaron los tres planes de turismo presentados en esos quince años para la Provincia de Mendoza en relación con la Ley Nacional de Turismo. El estudio se centró en la revisión tanto de los aspectos estratégicos (objetivos generales y específicos), como operativos (programas y acciones o proyectos). Los planes mendocinos observaron los principios orientadores de la Ley en gran medida: todos ellos los principios relacionados con la sustentabilidad y el desarrollo, y ninguno el principio de accesibilidad. La relevancia que la ley da a la promoción turística y al turismo social tuvo eco en los dos primeros planes. Esos documentos también coinciden en la importancia otorgada a la capacitación. En el primero y el último plan se reitera la preocupación por criterios territoriales.

En suma, Mendoza experimentó un salto cuali y cuantitativo durante el período analizado en términos de diversificación de la oferta e internacionalización de la demanda. Efectivamente, aquel turismo termal y elitista de un siglo atrás (en 1910 inauguró el Hotel de Cacheuta, en 1925 el Hotel de Puente de Inca y en 1940 el Hotel de Villavicencio) fue la antesala de un turismo de nieve también exclusivo (Centro de Esquí Los Penitentes en 1979 y Centro de Esquí Las Leñas en 1983). Casi en paralelo, la Fiesta de la Vendimia se instaló como el gran atractivo para las masas desde 1936, junto con las visitas a ríos y diques (con más y mejores instalaciones antes que ahora), más unas pocas bodegas. La

Ciudad de Mendoza completa la trilogía turística provincial que, si bien luce un diseño espacioso y vegetado desde su reconstrucción, emprendió un sinfín de obras de embellecimiento desde la inauguración de la Peatonal Sarmiento en 1989. En ese siglo XX Mendoza transitó un proceso de: 1. selección de recursos naturales y culturales afines a un ideario y a una historiografía determinada; 2. transformación intuitiva de esos recursos en atractivos turísticos; y 3. distribución de productos turísticos entre segmentos mayoritariamente nacionales.

Durante el nuevo siglo, el destino se diversificó dentro de los canales existentes: las montañas fueron revitalizadas desde el turismo aventura; fincas y bodegas desde el turismo del vino; y la ciudad junto con las bodegas desde el turismo gastronómico. Asimismo, resultado de la profunda devaluación post convertibilidad, la Argentina experimentó desde 2002 una súbita competitividad como destino internacional, más allá de la región. Dada la cercanía con la capital chilena, Mendoza se favoreció doblemente con ese turismo internacional que llegó para quedarse.

Acaso sea hora de: 1. revisar aquella selección para sumar toda una lista de recursos valiosos y aún omitidos; 2. incorporar racionalidad a los procesos de transformación de recursos en atractivos; y 3. analizar los segmentos de interés posibles y deseables. Para ello es necesario apostar por la producción científica y la educación crítica, por empresarios comprometidos y gremialistas responsables, por profesionalizar las gestiones (públicas y privadas) y reconocer a los profesionales (aún sin colegiar). Las luces de Mendoza saben que pueden brillar más.

Entrevistados y colaboradores

Veintiocho referentes fueron consultados y veintidós respondieron la entrevista: Badaloni, Mauricio: Concesionario de la ETOM (Estación Terminal de Ómnibus de Mendoza) y titular de Andesmar; Barroso, Mirta: Autora de la Zonificación Turística del TurPlan II y miembro del Equipo de Coordinación de Vendimia; Biagiotti, Silvana: Vocal Titular del Mendoza Convention & Visitors Bureau; Bohm, Luis: Secretario de Turismo de Mendoza 2008-2011; Carranza, Leandro: Director de carrera de la Escuela de Turismo Islas Malvinas; Díaz, Laura: Gerente de AHT Mendoza (Asociación de Hoteles de Turismo); Espina, Javier: Ministro de Turismo de Mendoza 2012-2015; Ferreyra, Andrea: Docente universitaria e investigadora de Derecho Turístico en la Universidad del Aconcagua; Fidel, Gabriel: Subsecretario de Turismo de Mendoza 2000-2003; García Santos, Lía: Directora de las carreras de Turismo y Hotelería de la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Mendoza; García, Pablo: Presidente de la AMAVYT (Asociación Mendocina de Agencias de Viajes y Turismo); Ghiretti, Mariana: Directora de carrera de la Escuela de Turismo Islas Malvinas; González, Adrián: Presidente de la Cámara de Hotelería de Mendoza; Guerrero, Germán: Encargado de Capacitación y Socios de AEHGA (Asociación Empresaria Hotelero Gastronómica y Afines de Mendoza); Juri, Mariana: Ministra de Turismo y Cultura de Mendoza 2004-2006 y desde 2020; Marabini, Pedro: Ministro de

Turismo y Cultura de Mendoza 2007; Merino, Gonzalo: Coordinador del Área de Enoturismo de Bodegas de Argentina; Montivero, Carolina: Secretaria Administrativa de la UTHGRA Mendoza (Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina); Moretti, Graciela: Delegada por Mendoza de la CNMMYLH (Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos); Navío, Rodolfo: Titular de Argentina Rafting; Pelegrina, Alejandro: Director de Producción Cultural y Vendimia, Ministerio de Turismo y Cultura; Peña, Sergio: Secretario Ejecutivo de la Cámara de Turismo de Mendoza; Pérez Polo, Jorge: Presidente del Parque de Nieve Los Puquios; Reynoso, Marcelo: Coordinador del TurPlan 2000-2005, Director del Plan Estratégico de Alta Montaña, Asesor Técnico de grupo asociativo de turismo rural Caminos de Altamira; Sampano, Pablo: Encargado del Área de Uso Público de Áreas Naturales Protegidas, Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial; Testa, Gabriela: Presidenta del EMETUR (Ente Mendoza de Turismo) 2016-2019; Videla, Mónica: Presidenta de AMPROTUR (Asociación Mendocina de Profesionales de Turismo); Yanzón, Claudia: Coordinadora de la carrera de Turismo de la Universidad de Congreso y titular del Bus Vitivinícola.

Las entrevistas fueron realizadas por estudiantes de la cátedra de Gestión de Recursos Turísticos de la Licenciatura en Turismo de la Universidad del Aconcagua: Candela Pérez, Florencia Blanco, Gonzalo Funes Selioni, Laura Méndez, Luciano Montero, María Agustina Prados Maffia, María Laura Riera Silva, Marianela Lozano, Milagros Carrasco Prieto, Nadia de Napoli, Natalia Rosas Fernández, Paula Moralla, Sol Escudero, Tomas Pereyra y la adscripta Carolina Salazar.

También colaboraron con diversos datos: Alejandra Gamboa, Belén Gaua, Betania Reynoso, Betiana Antonietti, Betina Buttini, Diego Estrella, Eugenia Bustelo, Fernando Elizalde, Germán Herrera, Grette Stuhldreher, Magdalena Beltrán, Marina Milanesio, Mauricio Echegaray, Sandra Pérez Stocco, Sebastián Herrera, Sergio Navarro y Walter Pavón.

Referencias bibliográficas

- ACEÑA, Gabriela Belén y NAVARRO-DRAZICH, Diego (2021) Hotelería hospitalaria. La maternidad del Hospital Santa Isabel de Hungría, Mendoza, *Turismo y Patrimonio*.
- AET-Arg (2015) Anuario Estadístico de Turismo, Ministerio de Turismo de la Nación, <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/59f0080a467fb.pdf>
- AET-Mza (2019) Anuario Estadístico de Turismo. Observatorio para el Turismo Sostenible de Mendoza, Ente Mendoza de Turismo.
- OMTS · Observatorio Mendoza para el Turismo Sostenible (2020) Ente Mendoza de Turismo, <http://optsmendoza.blogspot.com/>
- BIANCHI, Pablo (2019) La edificación hotelera en Mendoza (Argentina) impulsada por las leyes de fomento del turismo, durante el período neoconservador (1932-1943), *Registros*, 15(2).

- BIANCHI, Pablo (2020) El suburbio moderno en pueblos de montaña: Cacheuta como caso de estudio (1900-1950), *Claves Revista de Historia*, 6 (11).
- BIANCHI, Pablo (2021) El problema del alojamiento en la ciudad de Mendoza: del hospedaje finisecular a la hotelería moderna (1890-1925), *Registros*, 17(1).
- BOULLÓN, Roberto (1991 [1985]) *Planificación del espacio turístico*, México: Trillas.
- Ciudad Universitaria Mendoza (2017) *Oferta Educativa del Vino*, Mendoza: Municipalidad de la Ciudad de Mendoza
- CREMASCHI, Verónica (2015) “Hoteles monumentales”. El impulso al turismo durante los gobiernos demócratas en la provincia de Mendoza, Argentina (1930-1943), *Caiana*, 6.
- DE SIMÓN, Cecilia (2013) *Planificación turística sustentable en el departamento de Lavalle*, Mendoza, Argentina, *TURyDES*, 6(15).
- DE SIMÓN, Cecilia (2022a) El rol y alcance de la planificación turística participativa en el Plan Estratégico de Alta Montaña (PEAM) de la Provincia de Mendoza, en: Diego Navarro-Drazich (dir.), *Planificación Turística II: Evaluación. Reflexiones desde el oeste argentino*, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.
- DE SIMÓN, Cecilia (2022b) *Planificación turística participativa: el caso del Plan Estratégico de Alta Montaña de la Provincia de Mendoza*, en: Daniela Girolimetto y Marcela de Luca (comp.), *III Congreso Internacional de Turismo en Serranías: naturaleza, cultura e identidad*, Universidad Nacional de San Luis, Merlo.
- FIDEL, Gabriel (2016) *Turismo del vino. La experiencia argentina*, Mendoza: EDIUNC.
- GWC · Grandes Capitales del Vino (2020) <https://www.greatwinecapitals.com/>
- INDEC · Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2005) *Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015*
- INDEC · Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2020) *Censos*.
<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41>
- LASCANO, Romina Emilce (2021) *Evaluación de las acciones a corto plazo del Plan de Desarrollo Turístico Malargüe 2020*, en: Diego Navarro-Drazich (dir.), *Planificación Turística II: Evaluación. Reflexiones desde el oeste argentino*, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.
- Ley 25.997 (2004) *Ley Nacional de Turismo*, Honorable Legislatura de la Nación.
- Ley 8.417 (2012) *Ley Provincial de Turismo Accesible*, Honorable Legislatura de Mendoza.
- MAUNA, Soledad (2021) *Evaluación del programa de turismo social Un lujanino suelto en Luján*, en: Diego Navarro-Drazich (dir.), *Planificación Turística II: Evaluación. Reflexiones desde el oeste argentino*, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.
- MUR, Agustín; REYNOSO, Betania y NAVARRO-DRAZICH, Diego (2020) *Plan de turismo de General Alvear*, Mendoza, en: Diego Navarro-Drazich (dir.), *Planificación Turística I: Formulaciones. Reflexiones desde el oeste argentino*, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.

- N7W· Nuevas Siete Maravillas del Mundo Moderno (2020) <https://new7wonders.com/>
- NatGeo · National Geographic (2020) <https://www.nationalgeographic.com/travel/features/best-trips-2020/>
- NAVARRO, Diego (2007) Evaluación del Plan de Desarrollo Turístico de Mendoza-TurPlan 2000-2005, en: 100 Años de Turismo Argentino. Concurso de Investigación, 1er. premio en temática: Gestión de la Calidad. Presidencia de la Nación, Secretaría de Turismo, Programa de Fomento a la Investigación y a la Innovación en Turismo.
- NAVARRO, Diego (2015) Recursos turísticos y atractivos turísticos: conceptualización, clasificación y valoración, Cuadernos de Turismo, 35, Universidad de Murcia, Murcia, España.
- NAVARRO DRAZICH, Diego (2016) Recursos turísticos humanos de la Sierra de Uspallata, en: Libro de Ponencias Académicas, Congreso Internacional de Turismo en Serranías Construyendo Espacios Sustentables, Universidad Nacional de San Luis, Merlo.
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (2019) Análisis del diseño del Plan Provincial de Mendoza Turismo 2024. Componente operativo: políticas y acciones, en: Daniela Girolimetto y Susana Paredes (comp.), Memorias del 2º Congreso Internacional de Turismo en Serranías “Investigación y Gestión del Patrimonio”, Universidad Nacional de San Luis, Merlo.
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (dir.) (2020a) Planificación Turística I: Formulación. Reflexiones desde el oeste argentino, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (2020b) Los planes provinciales de turismo de Mendoza (2000-2024), en: Diego Navarro-Drazich (dir.), Planificación Turística I: Formulación. Reflexiones desde el oeste argentino, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (dir.) (2022a) Planificación Turística II: Evaluación. Reflexiones desde el oeste argentino, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (2022b) Evaluación del Plan de Desarrollo Turístico de Mendoza · TurPlan 2000-2005, en: Diego Navarro-Drazich (dir.), Planificación Turística II: Evaluación. Reflexiones desde el oeste argentino, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (2022c) Análisis del diseño del plan provincial de Mendoza TURISMO 20204, en: Diego Navarro-Drazich (dir.), Planificación Turística II: Evaluación. Reflexiones desde el oeste argentino, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (2022d) Los planes de desarrollo turístico de Mendoza y la Ley Nacional de Turismo, en: Diego Navarro-Drazich (dir.), Planificación Turística II: Evaluación. Reflexiones desde el oeste argentino, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (2022e) Señalización turística interpretativa de Mendoza, en: Daniela Girolimetto y Marcela de Luca (comp.), III Congreso Internacional de Turismo en Serranías: naturaleza, cultura e identidad, Universidad Nacional de San Luis, Merlo
- NAVARRO-DRAZICH, Diego y RIZZO, Giuliana (2022) Desarrollo del turismo sanmartiniano. Valoración turística de recursos y atractivos culturales, PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural.
- OMT · Organización Mundial del Turismo (2006) Datos Esenciales del Turismo, Edición 2006.

- OMT · Organización Mundial del Turismo (2020) Barómetro del Turismo Internacional. Anexo estadístico, 18(1).
- OMTS · Observatorio Mendoza para el Turismo Sostenible (2020) Ente Mendoza de Turismo, <http://optsmendoza.blogspot.com/>
- ORTIZ, Francisco (2018) Master plan de Ciclovías para el Áreas Metropolitana Mendoza, Unicipio, Secretaría de Servicios Públicos, Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, Gobierno de Mendoza.
- PASTOR, Gabriela Claudia (2010) ¿Turismo en territorios periféricos? Algunas reflexiones a propósito de un estudio de caso en el “Desierto de Lavalle”, Argentina, Estudios y Perspectivas en Turismo, 19.
- PASTORIZA, Elisa (2011) La conquista de las vacaciones. Breve historia del turismo en la Argentina, Buenos Aires: Edhasa.
- PÉREZ STOCCO, Sandra y LANDI, Elena (2018) Los impactos del turismo en Tupungato: una mirada sustentable, Mendoza: Edición Municipalidad de Tupungato.
- QUIROS BENEDETTO, Suyai (2019) Patrimonialización cultural y turismo en comunidades indígenas: el caso de la comunidad huarpe “Paula Guaquinchay” en Mendoza, en: Daniela Girolimetto y Susana Paredes (comp.), Memorias del 2º Congreso Internacional de Turismo en Serranías “Investigación y Gestión del Patrimonio”, Universidad Nacional de San Luis, Merlo.
- RAFFA, Cecilia y PASTOR, Gabriela (2012) Representaciones, turismo y Estado. Imágenes y discursos en torno de los paisajes culturales de Mendoza (Argentina), Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural, 10 (5).
- RAFFA, Cecilia (2018) Turismo social: entre simbolismos y materializaciones, en: Cecilia Raffa e Ivana Hirschegger (dirs.), Proyectos y concreciones. Obras y políticas públicas durante el primer peronismo en Mendoza (1946-1955), Mendoza: SECTyP-UNCuyo.
- RAFFA, Cecilia (2020) El turismo como estrategia del Estado: visiones políticas y aportes técnicos en Mendoza (1936-1943), Anuario de la Escuela de Historia, 17.
- RAFFA, Cecilia y LUIS, Natalia (2020) Caminos para el turismo y la producción. La acción de la Dirección Provincial de Vialidad en Mendoza (1933-1943), Coordenadas, 7 (2).
- RAFFA, Cecilia y BIANCHI PALOMARES, Pablo (2022) Arquitectura pública: la primera Terminal de Ómnibus estatal para Mendoza (Argentina, 1969-1972), Arquitecturas del Sur, 40.
- SALINAS, Pamela y NAVARRO-DRAZICH, Diego (2023) Turismo accesible en áreas protegidas de Mendoza, Argentina, Turismo y Sociedad, 32.
- SUDEN, Clarisa (2019) Turismo y su vínculo con paisajes naturales y patrimonio: el caso de Mendoza, Párrafos Geográficos, 18(2).
- SUDEN, Clarisa (2020) Revalorizando lo cultural. Una reconceptualización de la práctica turística (ensayo), Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo, 18 (2).
- Times (2021), The World ‘s Greatest Places of 2021. 100 extraordinary destinations to explore, <https://time.com/collection/worlds-greatest-places-2021/6079275/mendoza-argentina/>

- TORRES, Laura; PASTOR, Gabriela; GROSSO, María y SCOONES, Ana (2018) Turismo de lujo y extractivismo: la ruralidad como presa del capital. Reflexiones a propósito de Valle de Uco (Mendoza, Argentina), *Scripta Nova*, XXII (585).
- TURISMO 2024 (2014) Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable e Innovación Turística 2014-2024, Ministerio de Turismo, Gobierno de Mendoza.
- TURPLAN (2000) Plan de Desarrollo Turístico Mendoza 2000-2005, Subsecretaría de Turismo, Ministerio de Economía, Gobierno de Mendoza.
- TURPLAN Bicentenario (2010) Turismo: Estrategias y acciones para el desarrollo local. De la participación al consenso, del consenso a la acción, Secretaría de Turismo, Gobierno de Mendoza.
- TURPLAN II (2007) Plan de Desarrollo Turístico de la Provincia de Mendoza 2007-2011, Ministerio de Turismo y Deporte, Gobierno de Mendoza.
- WALLINGRE, Noemí (2007) Historia del Turismo Argentino, Buenos Aires: Ediciones Turísticas.
- Ley 25.997 (2004) Ley Nacional de Turismo, Honorable Legislatura de la Nación.
- Ley 8.417 (2012) Ley Provincial de Turismo Accesible, Honorable Legislatura de Mendoza.
- MUR, Agustín; REYNOSO, Betania y NAVARRO-DRAZICH, Diego (2020) Plan de turismo de General Alvear, Mendoza, en: Diego Navarro-Drazich (dir.), *Planificación Turística I: Formulaciones. Reflexiones desde el oeste argentino*, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.
- N7W· Nuevas Siete Maravillas del Mundo Moderno, 2020, <https://new7wonders.com/>
- NatGeo · National Geographic, 2020, <https://www.nationalgeographic.com/travel/features/best-trips-2020/>
- NAVARRO DRAZICH, Diego (2016) Recursos turísticos humanos de la Sierra de Uspallata, en: *Libro de Ponencias Académicas*, Congreso Internacional de Turismo en Serranías *Construyendo Espacios Sustentables*, Universidad Nacional de San Luis, Merlo.
- NAVARRO, Diego (2007) Evaluación del Plan de Desarrollo Turístico de Mendoza-TurPlan 2000-2005, en: 100 Años de Turismo Argentino. Concurso de Investigación, 1er. premio en temática: Gestión de la Calidad. Presidencia de la Nación, Secretaría de Turismo, Programa de Fomento a la Investigación y a la Innovación en Turismo.
- NAVARRO, Diego, 2015, Recursos turísticos y atractivos turísticos: conceptualización, clasificación y valoración, *Cuadernos de Turismo*, Nº 35, Universidad de Murcia, Murcia, España.
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (2019) Análisis del diseño del Plan Provincial de Mendoza *Turismo 2024*. Componente operativo: políticas y acciones, en: Daniela Girolimetto y Susana Paredes (comp.), *Memorias del 2º Congreso Internacional de Turismo en Serranías "Investigación y Gestión del Patrimonio"*, Universidad Nacional de San Luis, Merlo.
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (dir.) (2020a) *Planificación Turística I: Formulación. Reflexiones desde el oeste argentino*, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.

- NAVARRO-DRAZICH, Diego (dir.) (2020a) Planificación Turística I: Formulación. Reflexiones desde el oeste argentino, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (2020b) Los planes provinciales de turismo de Mendoza (2000-2024), en: Diego Navarro-Drazich (dir.), Planificación Turística I: Formulación. Reflexiones desde el oeste argentino, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (dir.) (2021) Planificación Turística II: Evaluación. Reflexiones desde el oeste argentino, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.
- OMT · Organización Mundial del Turismo (2006) Datos Esenciales del Turismo, Edición 2006.
- OMT · Organización Mundial del Turismo (2020) Barómetro del Turismo Internacional. Anexo estadístico, 18(1).
- OMTS · Observatorio Mendoza para el Turismo Sostenible (2020) Ente Mendoza de Turismo, <http://optsmendoza.blogspot.com/>
- ORTIZ, Francisco (2018) Master plan de Ciclovías para el Áreas Metropolitana Mendoza, Unicipio, Secretaría de Servicios Públicos, Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, Gobierno de Mendoza.
- PASTOR, Gabriela Claudia (2010) ¿Turismo en territorios periféricos? Algunas reflexiones a propósito de un estudio de caso en el “Desierto de Lavalle”, Argentina, Estudios y Perspectivas en turismo, 19.
- PASTORIZA, Elisa (2011) La conquista de las vacaciones. Breve historia del turismo en la Argentina, Buenos Aires: Edhasa.
- PÉREZ STOCCO, Sandra y LANDI, Elena (2018) Los impactos del turismo en Tupungato: una mirada sustentable, Edición Municipalidad de Tupungato, Mendoza
- QUIROS BENEDETTO, Suyai (2019) Patrimonialización cultural y turismo en comunidades indígenas: el caso de la comunidad huarpe “Paula Guaquinchay” en Mendoza, en: Daniela Girolimetto y Susana Paredes (comp.), *Memorias del 2º Congreso Internacional de Turismo en Serranías “Investigación y Gestión del Patrimonio”*, Universidad Nacional de San Luis, Merlo.
- RIZZO, Giuliana y NAVARRO-DRAZICH, Diego (en prensa) Desarrollo del turismo sanmartiniano. Valoración turística de recursos y atractivos culturales, *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*.
- SALINAS, Pamela y NAVARRO-DRAZICH, Diego (en prensa) Barreras naturales en senderos turísticos. Accesibilidad turístico-recreativa de tres Áreas Naturales Protegidas de Mendoza, *Turismo y Sociedad*.
- SUDEN, Clarisa (2019) Turismo y su vínculo con paisajes naturales y patrimonio: el caso de Mendoza, Párrafos Geográficos, 18(2).
- TORRES, Laura; PASTOR, Gabriela; GROSSO, María y SCOONES, Ana (2018) Turismo de lujo y extractivismo: la ruralidad como presa del capital. Reflexiones a propósito de Valle de Uco (Mendoza, Argentina), Scripta Nova, XXII(585).

TURISMO 2024 (2014) Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable e Innovación Turística 2014-2024, Ministerio de Turismo, Gobierno de Mendoza.

TURPLAN (2000) Plan de Desarrollo Turístico Mendoza 2000-2005, Subsecretaría de Turismo, Ministerio de Economía, Gobierno de Mendoza.

TURPLAN Bicentenario (2010) Turismo: Estrategias y acciones para el desarrollo local. De la participación al consenso, del consenso a la acción, Secretaría de Turismo, Gobierno de Mendoza.

TURPLAN II (2007) Plan de Desarrollo Turístico de la Provincia de Mendoza 2007-2011, Ministerio de Turismo y Deporte, Gobierno de Mendoza.

WALLINGRE, Noemí (2007) Historia del Turismo Argentino, Buenos Aires: Ediciones Turísticas.



CAPITULO 25

Las estadísticas turísticas en argentina desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo

Juan Pablo Falcón

Introducción

De acuerdo con la Ley Nacional de Turismo 25.997 (LNT), sancionada en 2004 y promulgada en enero de 2005, uno de los deberes de la autoridad de aplicación (en ese entonces Secretaría de Turismo-SECTUR, actual Ministerio de Turismo y Deportes - MINTURyDEP-) es propiciar la investigación en el campo del turismo. Si bien desde que la Ley entró en vigor se pueden notar importantes avances en este sentido, es importante destacar que quince años después quedan varios aspectos pendientes.

De todos modos, se considera relevante destacar que dicha Ley no detalla en profundidad las implicancias de la investigación de la actividad. Por lo tanto, el manejo de datos como herramienta para la gestión turística no se encuentra plasmada explícitamente. Tampoco se hace mención sobre esta temática dentro de los componentes que debiera incluir el futuro plan federal estratégico.

Más allá de la inexistencia de un Plan Nacional de Estadísticas Turísticas, a diferencia de otros campos como la promoción o la calidad turística que sí han contado con lineamientos propios, a lo largo de estos años es posible hablar de una consolidación de un sistema nacional de estadísticas de turismo y estudios de mercado.

Muestra de lo anterior es la implementación de diferentes operativos tales como la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) y la Encuesta de Turismo Internacional (ETI) y, más recientemente, la Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares (EVyTH). Sin lugar a duda, los dos primeros operativos realizados en conjunto entre el Ministerio de Turismo de la Nación y el INDEC han permitido que se pueda contar con series históricas de las principales variables turísticas ininterrumpidamente desde su inicio hasta el presente.

A continuación, se analiza la evolución de los mencionados operativos a lo largo del periodo 2005-2020 con sus correspondientes aportes y también señalando los aspectos que se consideran que debieran mejorarse.

Finalmente, considerando que, a nivel general, Argentina no cuenta con una tradición de evaluar el cumplimiento de las políticas públicas pasado un determinado tiempo desde su

implementación, se analiza si en el campo particular del turismo ocurre lo mismo. Es decir, se intenta demostrar si los datos estadísticos turísticos son considerados o no en la evaluación de las políticas sectoriales. Se hace hincapié en los asuntos pendientes para lograr un sistema estadístico más eficiente que ayude a la toma de decisiones, tanto para el sector público como el privado de la actividad turística en el país.

2. Operativos de estadísticas turísticas de Argentina

2.1. Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH)

La EOH es un relevamiento mensual que realizan el MINTURyDEP, el INDEC y las direcciones provinciales de Estadística cuyo objetivo es medir el impacto del turismo interior (receptivo e interno) sobre la actividad de los establecimientos hoteleros y parahoteleros .

Esta encuesta permite elaborar indicadores que dimensionan distintos aspectos tanto desde la óptica de la oferta como de la demanda. Dentro de la primera perspectiva se destacan: la evolución de la actividad y el empleo del sector; la oferta y utilización de la infraestructura; y la evolución de las tarifas. Desde el enfoque de la demanda posibilita la obtención de indicadores como el ingreso de viajeros (argentinos o no residentes); el origen; y su permanencia en el destino.

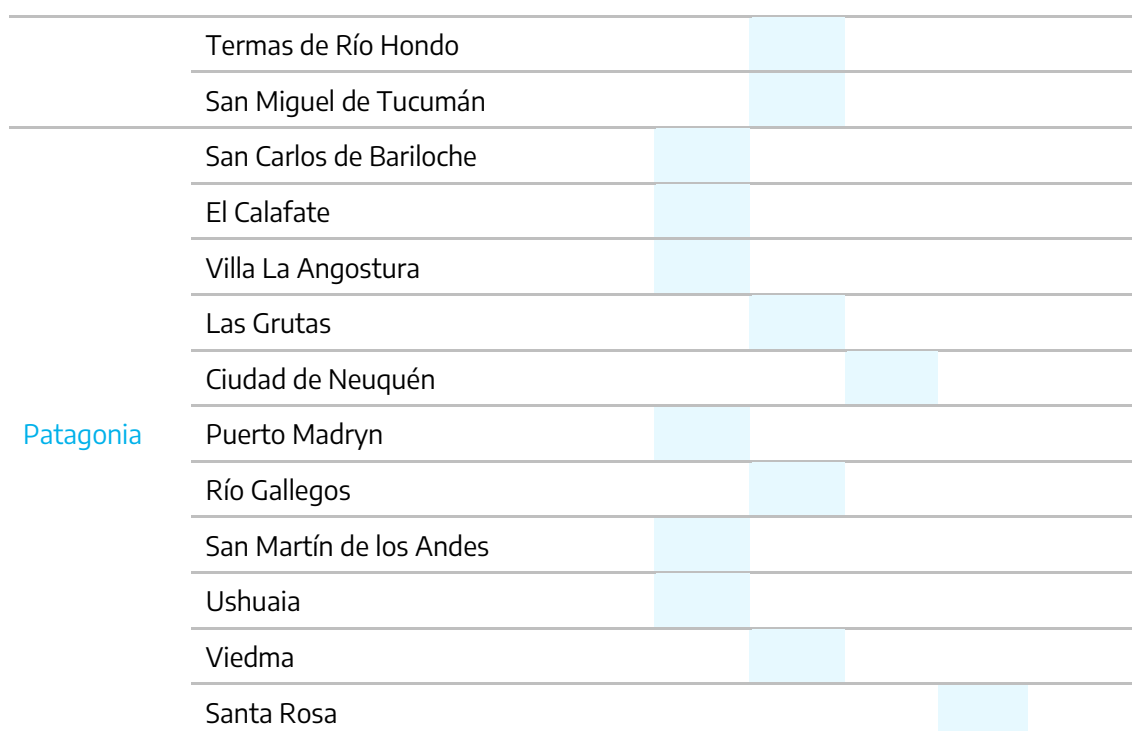
En cuanto a las principales variables que mide la EOH se pueden mencionar: la cantidad y categoría de los establecimientos; el personal ocupado; las habitaciones o unidades (tanto disponibles como ocupadas); las plazas (también las disponibles y las ocupadas); las pernoctaciones; la cantidad de viajeros (total y según su residencia). Todas estas variables se presentan en términos absolutos y de la relación entre ellas se obtienen resultados en términos relativos, tales como la tasa de ocupación de habitaciones o unidades; la tasa de ocupación de plazas; la estadía media; y la estadía y tarifa promedio según condición de residencia de los viajeros.

El operativo se realiza mensualmente en forma continua desde 2004; en la actualidad la muestra incluye aproximadamente 3.000 establecimientos.

En relación con su evolución, tal como se puede apreciar en el Cuadro 1, la EOH en sus inicios incluía encuestas a establecimientos de 17 localidades turísticas de diferentes regiones del país, a las que se sumaron 11 localidades en 2006, otras 13 en 2007 , 4 en 2010 y una última en 2017 . Desde ese año se mantiene en 49 el número de localidades relevadas en la EOH a lo largo de las 7 regiones turísticas definidas por el MINTUR para este operativo.

Cuadro 1. Evolución de las localidades incluidas en la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) entre 2004 y 2020.

| Región | Localidad | 2004 | 2006 | 2007 | 2010 | 2017 |
|--------------|---------------|------|------|------|------|------|
| Buenos Aires | Bahía Blanca | | | | | |
| | Mar del Plata | | | | | |
| | Pinamar | | | | | |



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Ocupación Hotelera.

En cuanto a las principales fortalezas que presenta la EOH podemos señalar que: 1) brinda una extensa y variada información acerca de la estacionalidad de todas las localidades, un aspecto hasta ahora soslayado por las estadísticas producidas por los propios destinos, 2) su relevamiento mensual se acompaña por su publicación también mensual, en un formato amigable y con poca demora respecto del mes relevado.

La evolución del turismo interior en Argentina entre 2005 y 2019 de acuerdo con los datos de la EOH

La EOH permite observar la evolución durante el periodo analizado (entre 2005, año de sanción de la LNT, y el año más reciente, 2019), tanto del porcentaje de ocupación de plazas hoteleras como de la cantidad de viajeros hospedados en los destinos (ver Cuadro 2 en el cual se han seleccionado como ejemplo 20 localidades⁹⁹). Es importante aclarar que estos datos incluyen a todos los viajeros hospedados, tanto residentes como no residentes.

Se debe recordar que la tasa de ocupación hotelera surge de la relación entre las plazas disponibles y las ocupadas en un determinado momento. Por lo tanto, se puede observar que en algunas localidades esta tasa disminuyó a lo largo del periodo, mientras que la cantidad de viajeros hospedados aumentó considerablemente. Este caso se ve reflejado en localidades como Salta o Villa Gesell en los que cuales la tasa de ocupación descendió

⁹⁹ Se seleccionaron las 17 localidades en las que comenzó el operativo de la EOH en 2004 más 3 localidades adicionales para reforzar datos de todas las regiones.

un 3,8% y un 11,2% respectivamente, mientras que los viajeros hospedados aumentaron 58,3% y un 39,3%. En ambos destinos la oferta de plazas disponibles se amplió durante esos años en una proporción mayor a la de las plazas que se ocuparon.

El caso inverso se presenta en destinos como Mar del Plata, en el cual la tasa de ocupación hotelera se incrementó en un 8,6% entre 2005 y 2019, mientras que la cantidad de viajeros hospedados sufrió una disminución del 8,9%. Estos datos se explican al observar una baja en el número de plazas disponibles en 2019 con relación al inicio del periodo de análisis.

Cuadro 2. Plazas ocupadas y viajeros hospedados en 2005 y 2019. Destinos seleccionados.

| Región | Localidad | Ocupación 2005 ¹⁰⁰ | Ocupación 2019 | Visitantes 2005 | Visitantes 2019 |
|--------------|-------------------------|-------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Buenos Aires | Mar del Plata | 24,9% | 27,0% | 1.187.400 | 1.082.200 |
| | Pinamar | 25,2% | 25,3% | 227.600 | 265.900 |
| | Villa Gesell | 24,1% | 21,4% | 247.400 | 344.700 |
| CABA | CABA | 50,6% | 44,8% | 4.195.900 | 4.844.900 |
| Córdoba | Ciudad de Córdoba | 34,9% | 33,5% | 497.000 | 417.900 |
| | Villa Carlos Paz | 12,6% | 39,0% | 198.600 | 642.900 |
| | Villa General Belgrano | 21,7% | 33,4% | 89.400 | 143.600 |
| Cuyo | Ciudad de Mendoza | 40,2% | 42,6% | 536.800 | 689.900 |
| | Merlo | 25,2% | 33,9% | 85.800 | 177.000 |
| Litoral | Gualeguaychú | 22,3% | 20,3% | 106.400 | 75.800 |
| | Puerto Iguazú | 39,5% | 47,6% | 277.400 | 577.100 |
| | Rosario | 39,3% | 32,3% | 428.100 | 532.100 |
| Norte | Ciudad de Salta | 37,3% | 35,9% | 454.000 | 718.500 |
| | Termas de Río Hondo | 20,9% | 23,7% | 143.400 | 226.500 |
| Patagonia | San Carlos de Bariloche | 38,3% | 43,2% | 637.000 | 698.900 |
| | El Calafate | 40,3% | 49,9% | 253.900 | 420.330 |
| | Villa La Angostura | 23,1% | 27,2% | 79.300 | 95.000 |

¹⁰⁰ Excepto Rosario y Termas de Río Hondo cuyos datos son de 2006 y Villa General Belgrano de 2007.

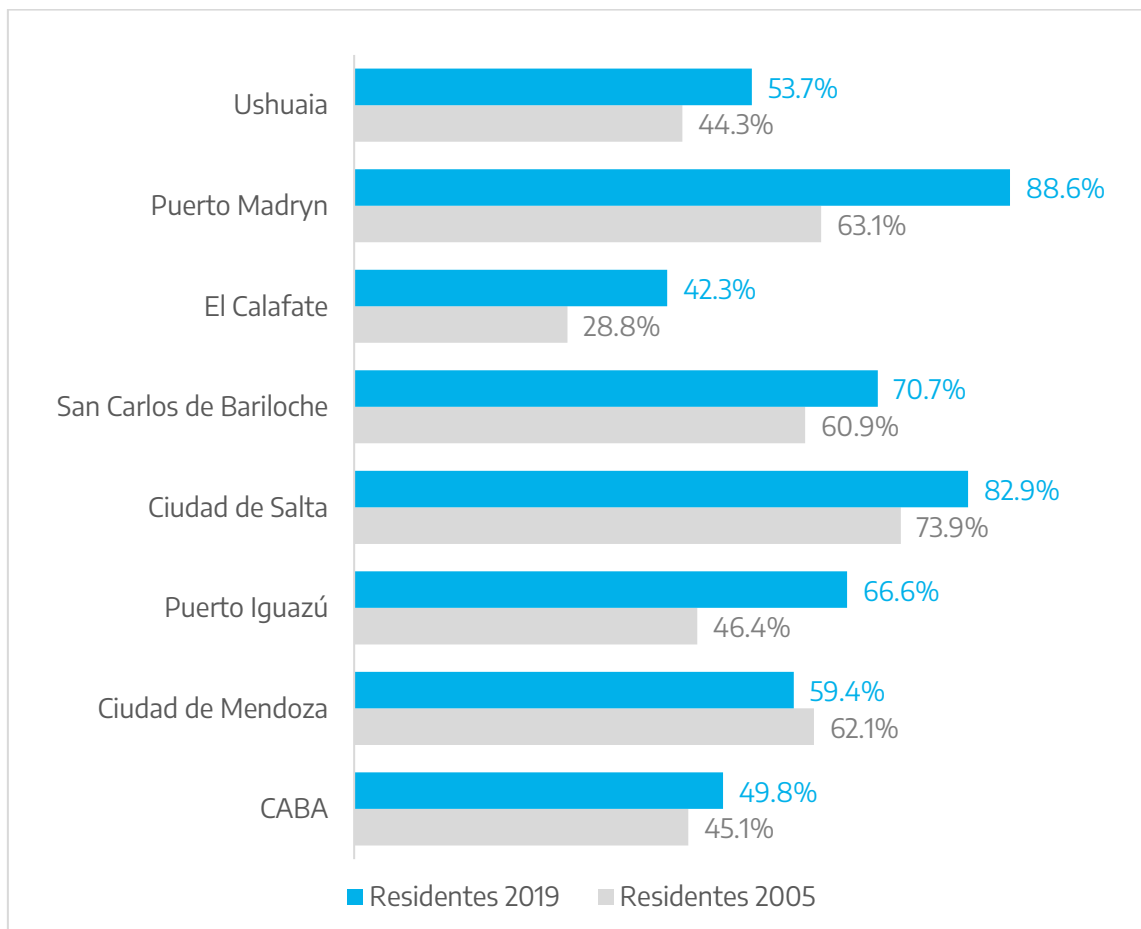
| | | | | |
|-------------------------|-------|-------|---------|---------|
| Puerto Madryn | 25,4% | 20,7% | 156.300 | 171.700 |
| San Martín de los Andes | 27,9% | 38,4% | 150.700 | 196.500 |
| Ushuaia | 35,0% | 47,7% | 200.600 | 320.700 |

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Ocupación Hotelera.

La EOH también posibilita desagregar los datos de los visitantes hospedados entre residentes y no residentes, esta relación varía de acuerdo con las características de cada destino. Se seleccionaron ocho localidades en las cuales los viajeros hospedados no residentes tienen un peso importante para observar la evolución durante el periodo a analizar: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ciudad de Mendoza, Puerto Iguazú, Ciudad de Salta, San Carlos de Bariloche, El Calafate, Puerto Madryn y Ushuaia.

En el Gráfico 1 se muestran el porcentaje de viajeros residentes en cada uno de los destinos en 2005 y 2019 y en el Gráfico 2, la evolución de los viajeros no residentes durante el mismo período.

Gráfico 1. Viajeros residentes hospedados. Comparación entre 2005 y 2019. Destinos seleccionados.

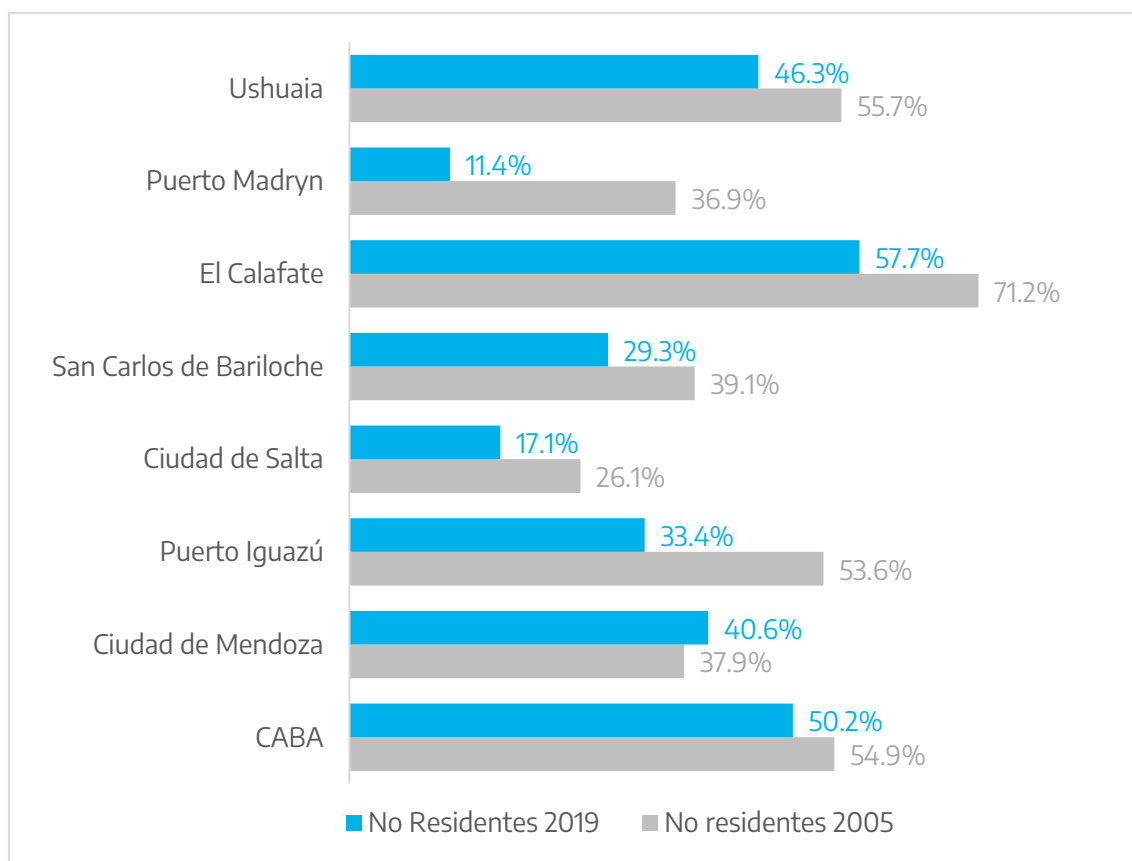


Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Ocupación Hotelera.

En casi todas las localidades se observa un crecimiento de los porcentajes de residentes con relación a los no residentes, aunque la proporción del incremento varía notablemente de acuerdo con el destino. En cuanto al crecimiento destacan Puerto Madryn y Puerto Iguazú en donde la incidencia de los residentes sobre el total de viajeros se ha incrementado en más de 20 puntos porcentuales (Puerto Madryn de 63,1% en 2005 a 88,6% en 2019 y Puerto Iguazú de 46,4% a 66,6%). La única localidad que ha presentado una disminución en la proporción de viajeros residentes es Mendoza con un descenso de casi 3 puntos porcentuales (62,1% en 2005 y 59,4% en 2019).

En otras palabras, se puede destacar que durante el período de análisis en todos los destinos seleccionados en los cuales tiene importancia la llegada de viajeros no residentes, a excepción de Mendoza, ha ganado participación el turismo interno sobre el turismo receptivo.

Gráfico 2. Viajeros no residentes hospedados. Comparación entre 2005 y 2019. Destinos seleccionados.



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Ocupación Hotelera.

Como se puede apreciar en los Gráficos 1 y 2, en la actualidad el principal mercado para todos los destinos, a excepción de CABA, es el turismo interno, cuya presencia es aún mayor en los restantes destinos incluidos en la EOH (a modo de ejemplo, en Mar del Plata, segundo destino de Argentina en cantidad de plazas hoteleras, los viajeros residentes ocupan aproximadamente el 99% de la oferta). Por este motivo se considera oportuno

aclearar algunos aspectos con relación al crecimiento de viajeros durante el periodo analizado.

Es importante destacar la evolución de los 2 destinos con mayor cantidad de plazas hoteleras y de viajeros del país: CABA y Mar del Plata, entre ambos concentran el 27,0% de las plazas y el 27,9% de los viajeros de todo el país.

En el caso de la capital de Argentina el número de viajeros hospedados creció en un 15,5%, mientras que Mar del Plata sufrió una caída del 8,9%. Son valores que se deben tener en cuenta, considerando el importante peso de ambos destinos en el total del país y que el crecimiento vegetativo de la población argentina durante el periodo de análisis fue del 15%. El aumento de viajeros en CABA solamente compensa con el crecimiento vegetativo del país, en el caso de Mar del Plata si se considera el crecimiento vegetativo del mercado interno (su mercado totalmente preponderante) la caída ha sido aún mayor.

Además de Mar del Plata, otras localidades que han sufrido una disminución en la cantidad de viajeros hospedados han sido la Ciudad de Córdoba (-15,9%) y Gualeguaychú (-28,8%).

Entre los destinos que han aumentado en cantidad de visitantes, pero en una proporción inferior al crecimiento vegetativo del país se pueden mencionar a Bariloche, cuya incidencia es importante, ya que se encuentra entre los destinos con mayor cantidad de plazas y viajeros del país, su crecimiento de punta a punta (2005 a 2019) fue de solamente el 9,7%, cifra similar a la que presenta Puerto Madryn (9,9%).

En un bloque intermedio se encuentran localidades que presentan un incremento apenas por encima del crecimiento demográfico del país que son Pinamar (16,8%) y Villa La Angostura (19,8%) y otras que el aumento osciló entre el 25 y el 40%: Villa Gesell, San Martín de los Andes, Ciudad de Mendoza y Rosario.

Por otro lado, se pueden mencionar otros destinos que han tenido un crecimiento muy importante a lo largo de todo el periodo, con cifras superiores al 55%. Entre ellos se encuentran: Ciudad de Salta, Villa Carlos Paz, El Calafate, Puerto Iguazú, Ushuaia, Merlo, Termas de Río Hondo, Villa General Belgrano. De todos modos, la sumatoria de todos ellos no llega a contrarrestar el peso de CABA, Mar del Plata y Bariloche.

La representatividad de la cobertura de la EOH

Un aspecto importante por considerar es la representatividad de la cobertura de la EOH. Las localidades incluidas en el operativo fueron seleccionadas entre aquellas que reuniesen el 80% de las plazas disponibles de su región, excepto CABA que, al coincidir la ciudad con la región, la cobertura es del 100% de las plazas.

Sin embargo, en estos 15 años el importante incremento de plazas hoteleras fuera de las localidades cubiertas originalmente por la EOH no ha sido proporcional a la suma de las plazas de las nuevas localidades que se fueron incluyendo en el operativo. Este hecho muestra diferencias muy relevantes entre las provincias, mientras en algunas las plazas

de las localidades incluidas en la EOH representan valores por encima del 75% del total de plazas de su territorio, en gran parte de ellas esta relación es menor al 40%.

La baja proporción de las plazas cubiertas por la EOH en relación con la totalidad del territorio puede traer como consecuencia que al momento de expandir los resultados de la muestra se obtengan valores que no son totalmente representativos de la provincia o región que se está analizando.

Resulta evidente la necesidad de actualizar las localidades incluidas en el operativo, dado que la última modificación importante fue en 2010, en 2017 se agregó solamente 1 localidad, y muchos destinos turísticos importantes que han aumentado su oferta a lo largo de estos 15 años quedan sin ser medidos en esta encuesta.

En relación con lo anterior, se puede señalar por ejemplo la provincia de Jujuy, en la cual la EOH mide solamente la ciudad de San Salvador de Jujuy y los resultados de esa muestra se expanden al resto de la provincia. En este sentido, se cree conveniente comentar algunos puntos que justificarían la inclusión de más localidades al operativo. Por un lado, las plazas de San Salvador de Jujuy abarcan solamente el 19,8% del total provincial, mientras que otras localidades con muchas plazas como las que se encuentran en la Quebrada de Humahuaca (Humahuaca, Tilcara y Purmamarca) poseen el 39,1% de la provincia¹⁰¹. Por otro lado, el tipo de oferta y la demanda turística de San Salvador de Jujuy son muy diferentes a la de la Quebrada de Humahuaca.

Otro caso que se puede indicar como ejemplo de poca representatividad es el de la provincia de Corrientes en la Región Litoral, cuya medición se circunscribe únicamente al ámbito de la capital provincial. Las localidades que se encuentran vinculadas con los Esteros del Iberá (Mercedes, Colonia Carlos Pellegrini y Concepción del Yaguareté Corá) en los últimos años han incrementado considerablemente su oferta de alojamiento gracias a la habilitación de nuevos accesos y la mejora de sus caminos, y, también, en este caso las características del tipo de oferta y demanda difieren mucho a las de la ciudad de Corrientes.

Siguiendo con la justificación de la necesidad de actualizar la cobertura de la EOH, se considera pertinente hacer referencia a la Región Buenos Aires. En la ciudad de La Plata en los últimos 4 años se inauguraron importantes establecimientos hoteleros de 4 y 5*, los cuales hicieron aumentar la oferta de plazas de la capital bonaerense de forma considerable (aproximadamente un 27%) y las mismas son destinadas a una demanda muy diferente a las abordadas en las localidades alcanzadas por la EOH en el resto de la provincia. En la misma región turística, merece ser citada la zona del Delta y Tigre cuyo número de plazas hoteleras también ha sufrido un importante crecimiento en un tipo de oferta que también es bastante distinta al del resto del territorio provincial.

¹⁰¹ Datos obtenidos a partir del Padrón Único Nacional de Alojamiento (PUNA) de 2019.

Otro aspecto muy importante que afecta a la representatividad de la cobertura de la EOH es la presencia de los establecimientos de alquiler temporario o de segundas residencias, los cuales no están incluidos en el mencionado operativo.

La EOH registra solamente los flujos de viajeros que pernoctan en viviendas colectivas, tales como hoteles y otros establecimientos parahoteleros. En cambio, los flujos de viajeros que pernoctan en viviendas particulares sean propias (segundas residencias) o de alquiler temporario (potenciados por la proliferación de plataformas digitales¹⁰²), no se reflejan en estadísticas confiables.

La oferta de plazas en establecimientos de alquiler temporario o en segundas residencias en muchas localidades del país ha igualado o incluso superado a la oferta tradicional. Un caso emblemático en donde se presenta esta situación es la provincia de Buenos Aires, en especial en las localidades de la Costa Atlántica, en las cuales la oferta de plazas de alquiler temporario y segundas residencias ha llegado a duplicar, triplicar o incluso cuadruplicar en volumen a la oferta de los establecimientos tradicionales cubiertos por la EOH. Aunque en una proporción menor, la oferta de alquiler temporario también se ha expandido en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en otras localidades de todas las regiones del país.

Sin lugar a duda, la EOH ha significado un gran esfuerzo estadístico que ha iluminado como nunca al sector del alojamiento hotelero y, por su contraste, deja en evidencia la poca información estadística que se cuenta de la oferta de plazas de alquiler temporario a través de plataformas digitales o de las inmobiliarias. Por lo tanto, este vacío es la gran deuda estadística en materia de alojamiento en Argentina.

El hecho de no contar con un sistema estadístico armonizado que mida el alquiler temporario en los diferentes destinos provoca que cada localidad difunda los datos elaborados con sus propias metodologías, obteniendo resultados que, más allá de las buenas intenciones, tienen una validez cuestionable.

Como se detalló anteriormente la EOH ofrece un valor aproximado de los viajeros hospedados en los destinos, pero al no conocer con certeza los datos de quienes se hospedan en alojamientos de alquiler temporario, se limita la posibilidad de poder extrapolar estos y poder conocer una cifra precisa y fiable de los viajeros totales de un destino.

Si se plantea un horizonte en el cual los datos estadísticos contarán con una mayor consideración, se puede señalar que, así como los últimos 15 años en materia de estadísticas turísticas fueron los de la EOH, que los próximos 15 sean los de la Encuesta de Ocupación de Unidades de Alquiler Temporario, un sector no solo invisibilizado para la estadística.

¹⁰² Como por ejemplo la plataforma Airbnb.

2.2. Encuesta de Turismo Internacional (ETI)

La Encuesta de Turismo Internacional (ETI) es un operativo que realizan conjuntamente el MINTURyDEP y el INDEC en forma continua desde 2004. Su objetivo principal es conocer las características de los viajes internacionales (el motivo, la duración, los destinos, los tipos de alojamientos utilizados, etc.), y de los viajeros (lugar de residencia, conformación del grupo, etc.), así como los gastos en alojamiento, alimentación, traslados, transportes y compras que realizan en los lugares visitados.

Otro objetivo primordial de la ETI es obtener estimaciones para los principales indicadores de gastos en turismo en su relación con el rubro “Viajes” de la balanza de pagos y en los diferentes sectores que forman la Cuenta Satélite de Turismo.

La muestra se compone de viajeros no residentes de Argentina que visitaron el país (turismo receptivo) y de viajeros residentes en Argentina que viajaron al exterior (turismo emisor). En ambos casos el relevamiento se realiza una vez que finalizó el viaje, el caso de los no residentes se lleva a cabo al salir del país y para los residentes en el momento que ingresan al país. La cantidad de encuestas que se realizan por año es de aproximadamente 85.000 en el total de los pasos.

En cuanto a las principales variables que mide la ETI se pueden mencionar: la residencia; el tamaño del grupo de viaje; la duración de la estadía; el tipo de alojamiento utilizado en cada uno de los sitios visitados; la modalidad de organización del viaje o utilización de paquetes turísticos; y el monto gastado por el grupo de viaje.

La ETI comenzó a realizarse regularmente en 2004 en el Aeropuerto Internacional Ministro Pistarini (Ezeiza), en el Aeroparque Jorge Newbery y en el Puerto de Buenos Aires¹⁰³. En 2010 se incorporó el Aeropuerto Internacional Ing. Ambrosio Taravella de Córdoba (Pajas Blancas) y los últimos puntos de entrada y salida del país que se sumaron fueron el Aeropuerto Internacional Gobernador Francisco Gabrielli de Mendoza (El Plumerillo) y el Paso Terrestre Cristo Redentor. Estos puntos representan aproximadamente el 50% del flujo internacional de viajeros.

Como se puede observar, la mitad de los turistas internacionales, quienes ingresan o egresan del país por otros aeropuertos o pasos terrestres, quedan fuera de la cobertura de la ETI. Es importante destacar que estos últimos presentan comportamientos y características de viajes diferentes a los incluidos en el operativo.

Por lo tanto, para la estimación del turismo internacional en Argentina, además de la ETI se utiliza como fuente de información al Registro Nacional de Ingreso y Egreso de

¹⁰³ Durante 2004 y 2005 la ETI también incluía los siguientes puntos: Puente Internacional Libertador General San Martín (Entre Ríos), Puente Internacional San Ignacio de Loyola (Formosa) y Puente internacional Tancredo Neves (Misiones).

Personas al Territorio Nacional (Dirección Nacional de Migraciones-DNM), el cual proporciona datos migratorios de 197 pasos fronterizos. De todos modos, se debe tener en cuenta que esta fuente presenta ciertas limitaciones que afectan a la información de interés para el sector turístico: no permite identificar a los viajeros según su lugar de residencia (solamente por su nacionalidad), tampoco aporta datos sobre la motivación y destinos de viaje, y además no excluye los viajes mayores a un año.

En cuanto a la difusión de los datos de la ETI, se presenta mensualmente la información proveniente del Aeropuerto Ministro Pistarini (Ezeiza) y Aeroparque Jorge Newbery. Trimestralmente se difunde información más ampliada de las llegadas y salidas de los mencionados aeropuertos junto a los datos que provienen de los otros puntos de relevamiento de la ETI.

Cuadro 3. Puestos migratorios de ingreso y egreso de viajeros en los que se realiza la ETI en la actualidad.

| Región | Provincia o jurisdicción | Puestos migratorios de ingreso y egreso de viajeros en la actualidad |
|--------------|---------------------------------|--|
| Buenos Aires | Buenos Aires | Aeropuerto Internacional Ministro Pistarini (Ezeiza) |
| | Ciudad Autónoma de Buenos Aires | Aeroparque Jorge Newbery |
| | | Puerto de Buenos Aires |
| Córdoba | Córdoba | Aeropuerto Internacional Ing. Ambrosio Taravella (Pajas Blancas) |
| Cuyo | Mendoza | Aeropuerto Internacional Gob. Gabrielli (El Plumerillo) |
| | | Paso Internacional Cristo Redentor |

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Turismo Internacional (ETI).

La evolución del turismo internacional en Argentina entre 2005 y 2019 de acuerdo con los datos de la ETI

La ETI permite observar la evolución del turismo internacional en Argentina durante el periodo analizado (entre 2006¹⁰⁴ y el año más reciente, 2019). Si se consideran todos los puntos de entrada y salida de viajeros en los que se lleva a cabo el operativo de la ETI, la mayor parte de los movimientos se registran en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza y en el Aeroparque Jorge Newbery, concentrando entre ambos aproximadamente el 87% de las llegadas y el 80% de las salidas de todo el país. Por ese motivo se considera que

¹⁰⁴ Se toma como año base el año 2006 debido a que los datos de 2005 no incluyen todas las llegadas y salidas del Aeroparque Jorge Newbery.

los datos proporcionados por estos dos puntos de entrada y salida son adecuados para poder analizar el comportamiento del turismo internacional en Argentina durante el periodo de análisis.

Los datos estadísticos permiten realizar un análisis objetivo de la evolución de la actividad y en base a eso posibilita un sustento importante para la toma de decisiones. En el Cuadro 4 se observan las llegadas y salidas de viajeros internacionales en Argentina durante todo el periodo de análisis, los datos de cada año muestran la evolución de las llegadas (turismo receptivo) y de las salidas (turismo emisor).

Los datos en valores absolutos son importantes para visualizar la evolución, pero para poder llegar a un análisis correcto y completo se deben considerar los términos relativos, como por ejemplo comparar en cada año la proporción del turismo receptivo con relación al emisor, visualizar en todo el periodo la evolución en términos porcentuales del turismo receptivo y del emisor y a la vez esos valores cotejarlos con la evolución de la actividad a nivel mundial, entre muchos otros.

Es pertinente recordar que durante el periodo analizado el turismo internacional ha presentado un importante crecimiento. De acuerdo con los datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT) las llegadas internacionales por todas las vías se incrementaron en un 72,7%, y si se considera solamente las llegadas por vía aérea el crecimiento fue del 117,7%. En Argentina en ese periodo la llegada de turistas no residentes pasó de 2.202.381 en 2006 a 2.717.928 en 2019, esto equivale a un incremento del 23,4%. Este porcentaje a simple vista podría parecer interesante, pero si se lo compara con los valores presentados por la OMT, se llega a la conclusión de que el turismo receptivo en Argentina creció poco en relación con lo que aconteció en el resto del mundo.

Si se considera la variación porcentual interanual, el año en el que más crecieron las llegadas al país fue 2010 que presentó un incremento del 27,2%, de todos modos, se debe aclarar que el año anterior había sufrido una importante caída debido a la crisis internacional que afectó a todo el sector. Los años 2017, 2018 y 2019 también presentaron un incremento en la cantidad de turistas no residentes. En cambio, cada año entre el 2012 y el 2016 presentó una caída en las llegadas con relación al año anterior.

El promedio anual de llegadas internacionales vía aérea a Argentina durante el periodo analizado fue de 2.434.519. Los mejores años para el turismo receptivo fueron 2010, 2011, 2012 y 2019, aunque en estos años los arribos internacionales superaron solamente entre el 5% y el 11% el promedio de todo el periodo.

Por otro lado, el Cuadro 4 también presenta las salidas de residentes, en este caso se pasó de 1.313.939 en 2006 a 3.232.794 en 2019, datos que muestran el gran crecimiento del turismo emisor, exactamente un 146,0%. Dicho en otras palabras, la cantidad de turistas residentes que viajó al exterior (turismo emisor) se multiplicó casi 2,5 veces en ese periodo. Si se analiza en particular la evolución del turismo emisor, se observa un crecimiento interanual en todo el periodo, excepto en 2014, 2018 y 2019.

Considerando la cantidad de llegadas y salidas se observa un saldo positivo en la primera parte del periodo (entre 2006 y 2012), pero en 2013 se presenta un quiebre y el saldo es negativo, es decir es mayor el porcentaje de residentes que viajan al exterior que el de no residentes que visitan Argentina, excepto en 2014 que quedan compensadas las salidas con las llegadas. Los años 2016, 2017 y 2018 son los que presentan un mayor saldo negativo, en los cuales 6 de cada 10 turistas internacionales son emisivos, exactamente la relación inversa a los primeros años del periodo de análisis.

Cuadro 4. Turistas por condición de receptivo o emisivo. Aeropuertos de Ezeiza y Aeroparque. 2006-2019.

| Año | Llegadas (receptivo) | % receptivo | Salidas (emisivo) | % emisivo | Saldo entre llegadas y salidas |
|------|----------------------|-------------|-------------------|-----------|--------------------------------|
| 2006 | 2.202.381 | 62,6% | 1.313.939 | 37,4% | 888.442 |
| 2007 | 2.443.158 | 62,0% | 1.499.880 | 38,0% | 943.278 |
| 2008 | 2.477.571 | 60,8% | 1.595.189 | 39,2% | 882.382 |
| 2009 | 2.082.599 | 55,8% | 1.649.609 | 44,2% | 432.990 |
| 2010 | 2.647.960 | 58,2% | 1.900.833 | 41,8% | 747.127 |
| 2011 | 2.692.132 | 55,5% | 2.156.626 | 44,5% | 535.506 |
| 2012 | 2.568.201 | 51,4% | 2.431.953 | 48,6% | 136.248 |
| 2013 | 2.385.171 | 48,0% | 2.581.537 | 52,0% | -196.366 |
| 2014 | 2.466.728 | 50,0% | 2.466.612 | 50,0% | 116 |
| 2015 | 2.304.740 | 44,4% | 2.888.954 | 55,6% | -584.214 |
| 2016 | 2.263.801 | 40,4% | 3.340.573 | 59,6% | -1.076.772 |
| 2017 | 2.361.473 | 38,8% | 3.729.739 | 61,2% | -1.368.266 |
| 2018 | 2.469.416 | 40,7% | 3.599.935 | 59,3% | -1.130.519 |
| 2019 | 2.717.928 | 45,7% | 3.232.794 | 54,3% | -514.866 |

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Turismo Internacional de INDEC.

Algunos aspectos por considerar sobre la ETI

Dado que la ETI no contempla todos los destinos del país, sino los 13 que considera principales, los datos que brinda presentan limitaciones si se desea desagregarlos por provincias.

Un tema importante para considerar en relación con la ETI es el cambio de metodología de estimación de volumen del turismo internacional que se llevó a cabo en 2016. A partir de ese año el entonces MINTUR comienza a encargarse de la estimación y publicación de los datos en reemplazo de la Dirección de Bienes y Servicios Reales del INDEC que se encargó hasta ese momento.

El cambio de metodología de estimación adoptó ciertas modificaciones en el concepto de algunos criterios que pueden incidir en el número total de turistas receptivos.

Con esta nueva metodología, a la hora de considerar viajeros receptores¹⁰⁵ se puede llegar a contabilizar a un turista dos o más veces en un mismo viaje al país. Un turista no residente que sale de Argentina para visitar a las Cataratas del lado brasileño y regresa al país es contabilizado en dos oportunidades, lo mismo que un turista no residente que va a pasar un día a Colonia del Sacramento (Uruguay).

Cuando una persona registraba 4 o más viajes en el mismo mes por la misma vía era considerado como viajero frecuente¹⁰⁶, por lo tanto, no se contabilizaba en las estimaciones de turismo internacional. Sin embargo, con la metodología actual para ser considerado viajero frecuente los 4 o más viajes en el mismo mes deben realizarse por el mismo paso o por distintos pasos de la misma localidad. Es decir, personas que con la metodología vigente hasta 2015 eran consideradas viajeros frecuentes con el actual método puede ser contabilizado como turista internacional.

También los cambios de criterios para considerar el tránsito vecinal fronterizo (TVF)¹⁰⁷ puede hacer que personas que no eran consideradas turistas internacionales pasen a incluirse en estas estadísticas.

Por lo tanto, los cambios de estos criterios pueden ser la causa del aumento de los arribos terrestres en los últimos años que ayudan al crecimiento del número de visitantes no residentes, cuando se puede visualizar que las llegadas por transporte aéreo no tuvieron un incremento semejante.

¹⁰⁵ Viaje receptor. Metodología hasta 2015: corresponde al viaje realizado entre el momento en que llega y hasta el momento en que sale de la Argentina, excepto en Puerto de Buenos Aires y en el Puente Internacional Tancredo Neves donde no se contabilizaban una parte de las salidas por considerarlas que no finalizaban el recorrido del viaje en el país. Metodología actual: corresponde al viaje realizado entre el momento en que llega y hasta el momento en que sale de la Argentina.

¹⁰⁶ Viajes frecuentes. Metodología hasta 2015: cuando la persona que lo realizó registraba 4 o más viajes en el mismo mes por la misma vía. Metodología actual: cuando la persona que lo realizó registra 4 o más viajes en el mismo mes por el mismo paso (o por distintos pasos de la misma localidad).

¹⁰⁷ Tránsito vecinal fronterizo (TVF). Metodología hasta 2015: excluía de la contabilización de visitantes por definición. Metodología actual: su inclusión o no depende del cumplimiento de los criterios que definen al visitante.

Otro aspecto que se considera pertinente observar en el cambio de metodología es el desigual impacto que genera en la estimación del turismo emisor y en la del receptor, mientras este último prácticamente no sufre variación, el cálculo de no residentes presenta una importante diferencia. Con la nueva metodología, el coeficiente de empalme promedio de 1,19 señala que la cantidad de visitantes no residentes aumentan un 19% al compararse con el método anterior. Esto provoca un desequilibrio en el saldo de visitantes internacionales (turismo receptor con un aumento del 19%, mientras el turismo emisor permanece igual).

Para que se pueda visualizar más fácilmente las diferencias entre ambas metodologías, se tomarán los datos de 2016. En dicho año de acuerdo con la metodología utilizada hasta 2015, Argentina recibió 5.593.600 turistas no residentes y 10.381.300 turistas residentes viajaron al exterior. Mientras que con el nuevo criterio en 2016 llegaron al país 6.668.300 turistas no residentes y salieron 10.416.900 residentes.

Siguiendo la metodología válida hasta 2015 el saldo entre turistas emisores y receptivos en 2016 presenta un valor de -4.787.700 turistas, en cambio con la metodología actual ese saldo se reduce a -3.748.600 turistas.

Lamentablemente aún no se encuentra disponible la estimación de la serie histórica para ser comparable con la metodología vigente desde 2016.

Con relación a la comparación de datos estadísticos entre diferentes países, es preciso indicar que la Organización Mundial del Turismo (OMT) publica la información que le pasan las Organizaciones Nacionales de Turismo (ONT), la cual puede variar en su grado de fiabilidad. Desafortunadamente, la mayor parte de los países mide con criterios diferentes, eso repercute a la hora de realizar comparaciones. De hecho, es un círculo vicioso que por más que se busque otras fuentes, como puede ser el Banco Mundial, éstas se nutren también de la OMT. Así que siempre es importante advertir acerca de esas posibles diferencias en la toma de los datos.

Se pueden mencionar algunos casos de operativos destinados a medir el turismo internacional y sus principales características. Canadá cuenta con una encuesta de turismo internacional "International Travel Survey" (ITS), la cual incluye características detalladas de los viajes emisores y receptivos, como gastos, actividades, lugares visitados y duración de la estadía. En el caso de México, las Encuestas de Viajeros Internacionales (EVI) las divide en dos operativos diferentes: Encuesta de Viajeros Fronterizos (EVF) y Encuesta de Turismo de Internación (ETI). España realiza dos grandes operativos de encuestas de turismo internacional: Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR) y la Encuesta de Gasto Turístico (EGATUR).

Algunos países utilizan herramientas de Big Data (teléfonos móviles, gastos con tarjetas de crédito, etc.) para poder analizar las características del turismo internacional

(receptivo), como es el caso de la Autoridad Nacional de Turismo de Portugal a través del proyecto Travel Bi¹⁰⁸.

2.3. Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares (EVyTH)

La Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares (EVyTH) es un estudio realizado por una empresa consultora¹⁰⁹ en el marco de un conjunto de investigaciones llevadas adelante por el MINTUyDEP. El objetivo principal del operativo es proporcionar información sobre los viajes turísticos de los residentes de Argentina hacia dentro (turismo interno) y fuera del país (turismo emisivo).

Entre los datos que se pueden extraer de este operativo se destacan los siguientes: periodos de viajes, destinos, medios de transporte utilizados, tipos de alojamiento, motivos de los viajes, forma de organización, gastos, actividades que se realizan en el destino, etc.

En resumen, este operativo permite tener una aproximación a las principales características y aspectos sociodemográficos de la población encuestada.

La encuesta se realiza en forma telefónica a hogares de residentes argentinos que viven en las capitales o en ciudades de más de 100.00 habitantes, este universo es aproximadamente el 63% del total de la población del país¹¹⁰.

En la EVyTH se indaga por los viajes realizados por todas las personas que componen el hogar a lugares ubicados fuera de su entorno habitual, tanto turismo como excursionismo.

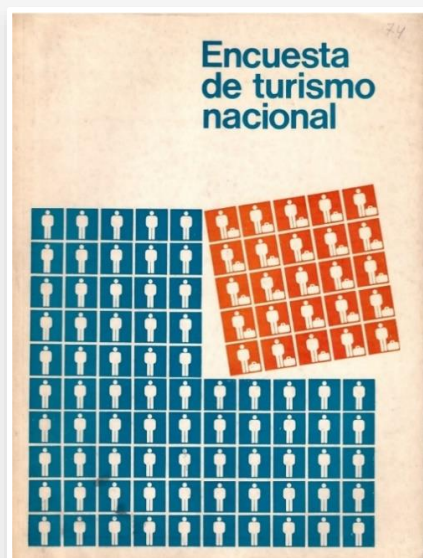


Imagen 1. Portada del libro “Encuesta de turismo nacional”, primer operativo turístico realizado en Argentina. (INDEC,1974).

Fuente: Encuesta de turismo nacional (INDEC y DNT, 1974).

¹⁰⁸ <https://travelbi.turismodeportugal.pt/pt-pt/Paginas/HomePage.aspx>

¹⁰⁹ MacroConsulting SA.

¹¹⁰ Este universo coincide con el contemplado en la Encuesta Permanente de Hogares que realiza el INDEC.

Como antecedente de la EVyTH es pertinente citar al primer operativo estadístico turístico realizado en Argentina: la Encuesta de turismo nacional (ETN)¹¹¹ (su portada se puede ver en la Imagen 1). Esta encuesta fue publicada por el INDEC en 1974, en el marco de un convenio entre dicho organismo y la Dirección Nacional de Turismo (DNT), consistió también en una encuesta de hogares y uno de sus objetivos era medir la llamada "tasa de partida", es decir, el porcentaje de residentes argentinos que viajaban.

En cuanto a su evolución, la EVyTH se realizó por primera vez durante 2006, en 2011 se efectuó puntualmente en el primer trimestre y a partir de 2012 se lleva a cabo de forma continua con una publicación trimestral, aunque los resultados surgen de la agregación de datos calculados a nivel mensual en muestras independientes.

Con respecto a las muestras mensuales, éstas incluyen aproximadamente 5.000 hogares, dato que equivale a unas 16.000 personas.

Es importante considerar que la EVyTH indaga por el destino principal del viaje, es decir, aquel en el que el turista pernoctó la mayor cantidad de noches. En aquellos casos en los cuales el viaje incluya alojamiento con pernocte en otras localidades además de la principal, es importante destacar que éstas no son identificadas, sin embargo, sí es posible conocer la cantidad total de localidades donde se pernoctó.

Se considera que uno de los principales aportes de EVyTH es el hecho de que permita realizar una estimación del número de residentes que no han viajado en un determinado periodo y el motivo. Este universo de personas quedaría fuera de otro tipo de encuesta que se realice en los destinos turísticos. A diferencia de la EOH que permite seguir su evolución ininterrumpida durante todo el periodo de este trabajo (2005-2019), en el caso de la EVyTH solamente es posible analizar los resultados de manera continua a partir de 2012.

Cuadro 5. Evolución de la cantidad de viajes de turistas internos. 2012-2019.

| Año | Cantidad de viajes de turistas internos | Variación % interanual de los turistas | Proporción de personas que realizaron al menos un viaje con pernocte |
|------|---|--|--|
| 2012 | 52.970.000 | - | 43,1% |
| 2013 | 53.680.000 | 1,3% | 46,8% |
| 2014 | 50.270.000 | -6,4% | 48,1% |
| 2015 | 45.480.000 | -9,5% | 48,4% |

¹¹¹ La Encuesta de turismo nacional (ETN), coordinada por Enrique Amadasi, tuvo su origen en un convenio celebrado en octubre de 1970 entre el INDEC y la Dirección Nacional de Turismo (DNT). El INDEC se encargó del diseño del cuestionario y la muestra y del procesamiento. La ETN se relevó en 25 ciudades. La selección de variables, los indicadores y el análisis fue un trabajo conjunto entre el INDEC y la DNT, quien a su vez tercerizó la tarea en el Equipo de Planes y Proyectos de la entonces Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UBA. Al crearse la Secretaría de Turismo en 1972, ese equipo pasó a formar parte del nuevo organismo.

| | | | |
|------|------------|--------|-------|
| 2016 | 43.400.000 | -4,6% | 41,7% |
| 2017 | 51.440.000 | 18,5% | 42,4% |
| 2018 | 45.500.000 | -11,5% | 37,1% |
| 2019 | 45.350.000 | -0,3% | 38,6% |

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares de MINTURyDEP.

En el Cuadro 5 es posible visualizar la cantidad de viajes de turismo interno que se realizaron entre 2012 (cuando se empezó a realizar la EVyTH de forma continua) y 2019. Durante estos años la cantidad de viajes disminuyó un 14,4%, siendo el año 2013 el que contó con más viajes de turismo interno (53.680.000) y en el otro extremo, el año 2016 (43.400.000).

Con relación a la proporción de personas que realizaron al menos un viaje con pernocte al año, se puede notar una disminución a lo largo de los años. El pico se presentó durante 2014 y 2015 con una participación superior al 48% y el año con menor proporción fue 2017, en el cual solamente el 37,1% realizó al menos un viaje con pernocte durante el año.

Algunos aspectos por considerar sobre la EVyTH

Por otro lado, resulta pertinente mencionar algunos aspectos de su metodología que pueden llegar a relativizar algunos de sus resultados. La cobertura de la EVyTH deja fuera de análisis al aproximadamente 37% de la población argentina, ya que quedan excluidos los habitantes de centros urbanos medianos y pequeños y de zonas rurales.

Otro aspecto importante para tener en cuenta en relación con la representatividad es el hecho de que la encuesta haya sido diseñada para conseguir los datos de las regiones, por lo tanto, la desagregación por provincias puede llegar a aportar datos que deben ser tomados con precaución.

Además, el grado de fiabilidad varía mucho de acuerdo con las provincias, el peso de los centros urbanos que estén incluidos en la EVyTH con relación a la población provincial tendrá como consecuencia un menor o mayor error estadístico. Por ejemplo, el 80% de la población de la provincia de Buenos Aires y el 100% de CABA vive en grandes centros urbanos, es decir están incluidos en la EVyTH, por lo tanto, los destinos cercanos a esa población cuentan con datos más representativos de sus mercados emisores que aquellos donde la relación entre los grandes centros urbanos y la población total de la provincia es más baja (por ejemplo, Río Negro, Misiones con menos del 30%).

Un aspecto que ha limitado el análisis de la EVyTH es el hecho de no haber podido acceder a una copia del cuestionario que se utiliza para la misma, el cual fue solicitado al MINTURyDEP pero no se obtuvo una respuesta. Contar con el cuestionario hubiese permitido, por ejemplo, comparar las preguntas relevadas con las dimensiones sobre las que se publica información, conocer cuáles son los aspectos demográficos de los turistas

que se relevan y si son de los hogares o de las personas, y en base al perfil, poder segmentar mejor la información.

Otro punto para considerar es un mayor análisis de las características de los viajes según la motivación de estos. Los resultados de la EVyTH muestran que de los turistas internos solamente la mitad viajan por motivo de vacaciones u ocio. Sería de utilidad para el sector turístico, tanto privado como público, poder realizar un análisis más profundo de esta demanda, para ello se debiera contar con la publicación sobre tipo de alojamiento, transporte según motivo del viaje. Por lo tanto, se sugiere que el motivo de viaje sea considerado como una variable independiente. Es crucial contar con esa distinción, incluso los destinos de los viajes de este tipo de turistas es probable que difieran del resto: el emplazamiento de los atractivos turísticos no coincide con la localización de la residencia de los familiares y amigos.

Uno de los objetivos del operativo es conocer en detalle¹¹² acerca de quienes no hacen turismo, es decir saber cuál sería la propensión al turismo en Argentina. Sería de utilidad poder contar con información desagregada sobre la propensión al turismo según las diferentes motivaciones: vacaciones u ocio o para visitar a familiares o amigos. Esta información permitiría conocer de manera más precisa cuál fue la evolución del derecho al turismo, mencionado en la LNT, a lo largo del periodo de análisis.

Un asunto pendiente en la EVyTH es la publicación de la información relevada sobre los viajes de los residentes al exterior. La divulgación de los resultados de este operativo se centra solamente en el turismo interno cuando en el relevamiento debe surgir información importante para poder armar un perfil del turista emisor, el cual se debiera combinar con información obtenida en la ETI. Es importante analizar las características del mercado residente que elige viajar al exterior.

Existe poca claridad con la unidad de análisis, dado que cuando se publica solo sobre turistas se desatiende a las cuestiones de equidad. No se puede distinguir si el aumento se debe a que los mismos turistas realizan más viajes o si es causado por la incorporación de nuevos estratos de la población al turismo. Esta distinción es muy importante al momento de trabajar en las políticas turísticas.

El hecho de realizar las encuestas telefónicamente permite cuestionar si es el medio más eficiente en la actualidad. Esta duda se sustenta en que gran parte de la población no posee teléfonos fijos y dentro del universo que cuenta con ese tipo de telefonía un porcentaje elevado son personas mayores, por lo tanto, se produciría un importante sesgo. El uso del teléfono fijo permite tener un padrón (la guía telefónica) y además

¹¹² En el caso de España, la encuesta FAMILITUR que tendría un objetivo similar a la EVyTH, permite visualizar un poco en detalle el perfil de “quienes no viajan”, desagregando entre “hogares no viajeros” y personas “no viajeras” (por ejemplo: según el tipo de “hogar no viajero”: % de parejas con o sin niños dependiendo de sus edades y de la cantidad de niños; % de desocupados, % con todos los adultos ocupados; % de inactivos; etc. ; a nivel de “personas no viajeras” % según nivel de estudio; % por situación laboral).

asegura que la persona que responde está realmente en ese conglomerado urbano. Por otra parte, los teléfonos celulares no tienen padrón ni pueden certificar que la persona viva en el lugar dónde está registrado el teléfono¹¹³.

De todos modos, es importante observar cómo otros países han logrado adaptar a nuevas tecnologías el sistema de medición de los hábitos de sus residentes con relación al turismo. Chile está llevando a cabo el Proyecto “Uso de Big Data para el Turismo Interno”, en el cual a través del Sistema Muvio (mediante una alianza con el Centro I+D de Telefónica) puede medir a través del uso de los teléfonos los movimientos de los residentes de sus ciudades, abarcando el 87% de la población. Este sistema permitirá visualizar y descargar estadísticas de viajes dentro de las ciudades y entre diferentes destinos, pudiendo seleccionar el periodo de tiempo que se desea visualizar junto con las zonas de origen y destino, con rango de horario específico. Se puede ver el comportamiento de los residentes dentro del país, aunque no posibilita conocer el comportamiento de estos cuando viajan al exterior del país.

Al igual que Argentina con la EVyTH, otros países analizan el comportamiento del turismo nacional a través de encuestas en hogares. Se puede citar a España que cuenta con una encuesta de turismo nacional denominada FAMILITUR, la cual releva información en hogares que permite conocer el origen y destino de todos los viajes turísticos que realizan los residentes de ese país, tanto de turismo interno como emisivo. En el caso de Canadá, también desde su organismo oficial de turismo se realiza una encuesta a hogares que mide el turismo nacional, la cual se denomina “Canadian Travel Survey” (CTS).

3. El rol de los datos estadísticos de turismo en Argentina y sus asuntos pendientes

Como se comentó anteriormente, en Argentina a lo largo de estos años 15 años es posible hablar de una consolidación de un sistema nacional de estadísticas de turismo y estudios de mercado. Muestra de lo anterior es la implementación de diferentes operativos tales como la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) y la Encuesta de Turismo Internacional (ETI) y, más recientemente, la Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares (EVyTH). Estos operativos realizados han permitido que se pueda contar con series históricas de las principales variables turísticas ininterrumpidamente desde su inicio hasta el presente.

Por el lado negativo, uno de los aspectos para tener en cuenta es el hecho de que las estadísticas turísticas, en gran parte, son utilizadas en épocas de temporada alta para que desde los organismos oficiales se anticipen a "mencionar récord de cantidad de arribos y de porcentajes históricos de ocupación" como una especie de competencia entre las

¹¹³ El MINTURyDEP considera que la metodología es adecuada porque es la misma muestra que utiliza el INDEC para realizar la Encuesta de Hogares.

diferentes jurisdicciones para ver cuál presenta los números más altos y mejor aún de forma anticipada.

Las estadísticas de esta forma son utilizadas para lucirse en el corto plazo ante la opinión pública, se puede comprobar viendo cómo en la mayoría de los casos se mencionan datos de reservas y/o provisorios y raramente se ocupa espacio para analizar la ocupación real.

De esta manera, se utiliza las estadísticas desde un punto de vista promocional de la gestión y se desaprovecha su valor como información importante para el análisis y ayuda en la toma de decisiones para la implementación de políticas públicas exitosas. La mezcla de estadísticas y marketing es un tema preocupante, y en eso no es exclusividad de Argentina.

En la actualidad, en Argentina existen varios aspectos que se deberían mejorar en pos de contar con un sistema estadístico turístico eficiente que permita obtener información de calidad en tiempo real para incrementar la competitividad turística del país, los cuales se mencionan a continuación.

El papel de los indicadores para medir la sustentabilidad del turismo

La LNT considera al turismo como una actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo nacional prioritaria dentro de las políticas del Estado. Le otorga prioridad al turismo receptivo, para cuyo crecimiento considera al sector privado como un “aliado estratégico” e indica que el turismo en Argentina debe ser sustentable.

A pesar de haber transcurrido 15 años desde la creación de la LNT, el sector turístico continúa considerando la medición de la cantidad de turistas que visita cada destino como uno de los datos principales. Los funcionarios de la mayor parte de las jurisdicciones siguen creyendo que el éxito de su gestión se basa en superar la cantidad de visitantes cada año. No se tiene en cuenta que una mayor cantidad de turistas no siempre implica mayores recursos económicos o mejora de la calidad de vida de la población local. Por otro lado, si se considera una de las dimensiones de la sustentabilidad, la ambiental, más turistas puede implicar mayor nivel de contaminación.

A lo largo del periodo de análisis (2005-2019) no se ha podido demostrar si el turismo es sustentable, y en caso de serlo cuan sustentable es. Resulta necesario replantear de qué manera el turismo puede contribuir a la sustentabilidad. A modo de ejemplo: ¿Es posible desde el turismo garantizar el cuidado ambiental de los destinos? ¿El turismo puede solucionar problemas de ocupación de mano de obra como ocurre en muchos centros turísticos de Argentina?

Para poder contar con un diagnóstico correcto de la situación hacen falta datos que permitan medir la evolución de los objetivos propuestos en la LNT. Si esta Ley plantea que el turismo debe ser sustentable, resulta imprescindible generar mecanismos para medir cuán sustentable es la actividad.

El turismo para que pueda ser considerado sustentable debe ser capaz de demostrar que puede colaborar para mejorar la calidad de vida de la población local. Este debe ser el motivo principal para desarrollar la actividad turística en cualquier destino. Si la actividad logra mejorar la calidad de vida de la comunidad local contribuirá a limitar los efectos de la pobreza y a favorecer una redistribución de la riqueza más equitativa.

La actividad turística también tiene que demostrar su sustentabilidad en datos que es un vehículo para valorizar lugares y su producción, en este caso se tratan de dimensiones socioculturales y económicas. La producción local tiene que servir de insumo para el desarrollo turístico, de manera tal que las generaciones futuras también puedan continuar haciéndolo.

La LNT sostiene que el turismo debe ser sustentable, en este tiempo se lo ha definido, pero no se ha logrado medir para poder demostrar si es sustentable o no. Es importante destacar que la sustentabilidad también es uno de los criterios que va a definir la competitividad de los centros turísticos a nivel mundial.

La actividad turística que se desarrolla en un destino necesita de datos precisos y coherentes que deben estar fundamentados en un sistema de información de indicadores que incluya las siguientes dimensiones: ambiental, sociocultural, económica y político-institucional. Su función básica debe ser un sustento para poder demostrar qué tan sustentable es la actividad.

El turismo necesita que los indicadores sean construidos por los vecinos de las comunidades turísticas, más allá de las autoridades y decisores. La comunidad local debe participar y ser parte de la formulación de los indicadores para que, de este modo, se sientan parte, los reconozcan como propios y valoren su importancia en el desarrollo turístico de su lugar. Las universidades y otras instituciones son herramientas del conocimiento que deben ayudar a encontrar caminos que faciliten la elaboración de los indicadores que sean necesarios.

A modo de antecedente, en el año 2000, la OMT junto a la entonces SECTUR y el Municipio de Villa Gesell realizaron el “Taller de indicadores de sostenibilidad en turismo para los países de Sudamérica” en el cual se analizaron las características básicas de los indicadores de sostenibilidad en el desarrollo turístico. También se pueden citar el Informe Final del Sistema de Indicadores de Sustentabilidad en Destinos Turísticos en los municipios de Miramar, Balnearia, Marull y La Para en la provincia de Córdoba en 2009 en el marco del PROFODE¹¹⁴ y el Informe de Indicadores de Sustentabilidad Turística realizado por el municipio de Villa General Belgrano (Córdoba) en 2017. Estas propuestas, además de los diferentes talleres que se realizaron sobre indicadores de sustentabilidad,

¹¹⁴ PROFODE-Programa de Fortalecimiento y Estimulo a Destinos Turísticos Emergentes de la Secretaría de Turismo de la Nación.

son interesantes como un punto de partida, pero aún queda pendiente tal cómo se viene señalando, la medición para poder evaluar el cumplimiento de los objetivos.

Una herramienta muy interesante para vincular con la sustentabilidad turística es la Ley General del Ambiente N°25.675 (LGA). Esta ley, en sus artículos 17 y 18 indica que se deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente e informar los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas. El sector turístico en Argentina ha tenido dificultades para insertarse en discusiones con otras carteras, en este caso sería de suma necesidad para poder construir indicadores en conjunto. Más allá que la LNT haya creado un Comité Interministerial de Facilitación Turística, el mismo prácticamente no ha funcionado a lo largo de estos 15 años. Solamente se activó durante 2016, pero sin ser conducido por el organismo oficial de turismo como lo indica la LNT sino de la Secretaría General de Presidencia de la Nación.

La LGA también sostiene que el Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, debe elaborar un informe anual sobre la situación ambiental del país para presentar ante el Congreso de la Nación. Dicho informe tiene que contener un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional. El hecho de que en este informe no se mencione al turismo es un factor para tener en cuenta y muestra la desconexión de esta actividad con los otros sectores en los que se trata la sustentabilidad.

Es importante que las carteras de Turismo y Ambiente busquen una nueva forma de relacionarse, por este motivo se considera necesario que el informe que debe efectuarse por la LGA contemple el análisis de la sustentabilidad del turismo y se indique los aspectos a mejorar.

El rubro “Viajes” de la balanza de pagos y el proyecto de cuenta satélite de turismo

La Balanza de Pagos es una estadística macroeconómica que registra las transacciones que tienen lugar entre los residentes en una economía y los no residentes, clasificándolas en corrientes, de capital y financieras (García Cid y Álvarez de Pedro, 2013).

Es importante señalar que el turismo no aparece directamente en el Manual de Balanzas de Pago del Fondo Monetario Internacional (FMI)¹¹⁵, sino que se encuentra incluido bajo el rubro “Viajes” en la Cuenta de servicios que, a su vez, forma parte de la Cuenta corriente.

Se buscó información sobre la Balanza de Pagos de Argentina durante el periodo 2005-2019 en el INDEC, pero se encontraron discrepancias en los datos de diferentes años. Por

¹¹⁵ El FMI es tomado por los países como referencia metodológica para la elaboración de los datos de la Balanzas de Pago.

este motivo se buscaron los datos de ese periodo en los anuarios de Estadísticas de balanza de pagos del FMI que se encuentran accesibles a través del Banco Mundial.

En el Cuadro 6 se puede observar las exportaciones y las importaciones de la cuenta servicios en Argentina durante el periodo analizado. En todos los años el saldo ha sido negativo y de punta a punta se puede ver un crecimiento del 118,9% de las exportaciones, mientras que las importaciones se incrementaron un 158,1% durante esos 15 años.

Cuadro 6. Balanza de pagos de Argentina. Exportaciones e importaciones en la cuenta de servicios en el período 2005-2019.

| Año | Exportaciones de servicios en U\$S (crédito) | Variación % interanual | Importaciones de servicios en U\$S (débito) | Variación % interanual | Saldo de servicios en U\$S |
|------|--|------------------------|---|------------------------|----------------------------|
| 2005 | 6.458.060.000 | - | 7.496.890.000 | - | -1.038.830.000 |
| 2006 | 7.911.015.093 | 22,5% | 8.673.972.520 | 15,7% | -762.957.427 |
| 2007 | 10.045.736.496 | 27,0% | 11.027.218.520 | 27,1% | -981.482.024 |
| 2008 | 11.424.149.072 | 13,7% | 13.646.484.098 | 23,8% | -2.222.335.026 |
| 2009 | 10.544.621.324 | -7,7% | 12.536.652.813 | -8,1% | -1.992.031.489 |
| 2010 | 12.817.143.361 | 21,6% | 14.620.732.011 | 16,6% | -1.803.588.650 |
| 2011 | 14.496.981.275 | 13,1% | 17.649.469.312 | 20,7% | -3.152.488.037 |
| 2012 | 14.247.100.730 | -1,7% | 18.344.325.454 | 3,9% | -4.097.224.724 |
| 2013 | 13.679.891.768 | -4,0% | 19.008.807.884 | 3,6% | -5.328.916.116 |
| 2014 | 13.396.371.828 | -2,1% | 18.037.663.981 | -5,1% | -4.641.292.153 |
| 2015 | 13.213.512.350 | -1,4% | 19.028.557.043 | 5,5% | -5.815.044.693 |
| 2016 | 13.424.706.884 | 1,6% | 21.876.362.070 | 15,0% | -8.451.655.186 |
| 2017 | 15.506.201.962 | 15,5% | 25.201.640.554 | 15,2% | -9.695.438.592 |
| 2018 | 15.273.581.826 | -1,5% | 24.238.789.561 | -3,8% | -8.965.207.735 |
| 2019 | 14.134.271.319 | -7,5% | 19.349.326.303 | -20,2% | -5.215.054.984 |

Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

Con respecto al comportamiento del rubro “Viajes”, en el Cuadro 7 se puede visualizar en primera instancia el peso de este rubro dentro de la cuenta servicios de la balanza de pagos, tanto en las exportaciones como las importaciones. En cuanto a las exportaciones

los mayores porcentajes se presentaron durante los primeros años del periodo, especialmente entre 2005 y 2008, alcanzado su mayor presencia en 2007, en el cual el rubro “viajes” representó el 43,1% de la cuenta servicios de la balanza de pagos de Argentina. A partir de 2009 se observa una disminución de la participación del rubro “viajes”, presentando su proporción más baja en 2013 con el 33,1% de las exportaciones de la cuenta servicios.

En relación con la participación de las importaciones del rubro “viajes” en la cuenta servicios, se observa un incremento de estas durante los últimos años del periodo analizado (2016-2019), alcanzando su pico en 2017 con el 45,1%.

Si se toma el periodo de punta a punta, las divisas que ingresaron por exportaciones en el rubro “viajes” se incrementaron en un 92,0%, en cambio las importaciones de ese rubro crecieron en un 181,6%.

El saldo del rubro “Viajes” presenta mayormente resultados negativos. El saldo es deficitario en 11 de los 15 años analizados. Es pertinente indicar que en los 4 años que se observa un superávit, los resultados positivos son muy bajos.

Cuadro 7. Balanza de pagos de Argentina. Exportaciones e importaciones del rubro “Viajes” en la cuenta de servicios en el período 2005-2019.

| Año | % viajes exportaciones | % viajes importaciones | Exportaciones de viajes en U\$S (crédito) | Variación % interanual | Importaciones de viajes en U\$S (débito) | Variación % interanual | Saldo de viajes en U\$S |
|------|------------------------|------------------------|---|------------------------|--|------------------------|-------------------------|
| 2005 | 42,3% | 37,2% | 2.729.100.000 | 22,8% | 2.789.700.000 | 11,4% | -60.600.000 |
| 2006 | 42,4% | 35,8% | 3.351.272.644 | 29,1% | 3.107.585.002 | 26,6% | 243.687.642 |
| 2007 | 43,1% | 35,7% | 4.325.191.392 | 7,8% | 3.935.244.958 | 16,5% | 389.946.434 |
| 2008 | 40,8% | 33,6% | 4.664.069.620 | -14,5% | 4.585.218.657 | -1,0% | 78.850.963 |
| 2009 | 37,8% | 36,2% | 3.988.854.964 | 25,1% | 4.538.268.318 | 9,2% | -549.413.354 |
| 2010 | 38,9% | 33,9% | 4.989.210.424 | 8,9% | 4.956.428.152 | 14,3% | 32.782.272 |
| 2011 | 37,5% | 32,1% | 5.430.952.856 | -7,7% | 5.665.479.649 | 7,8% | -234.526.793 |
| 2012 | 35,2% | 33,3% | 5.013.728.806 | -9,8% | 6.108.660.376 | -2,9% | -1.094.931.570 |
| 2013 | 33,1% | 31,2% | 4.524.642.219 | 9,6% | 5.930.748.060 | 1,0% | -1.406.105.840 |
| 2014 | 37,0% | 33,2% | 4.960.045.051 | -0,7% | 5.988.504.442 | 16,6% | -1.028.459.391 |
| 2015 | 37,3% | 36,7% | 4.927.318.755 | 0,8% | 6.983.480.435 | 38,5% | -2.056.161.679 |

| | | | | | | | |
|------|-------|-------|---------------|-------|----------------|--------|----------------|
| 2016 | 37,0% | 44,2% | 4.967.141.547 | 8,1% | 9.669.352.035 | 17,5% | -4.702.210.488 |
| 2017 | 34,6% | 45,1% | 5.369.617.696 | 3,6% | 11.365.939.890 | -6,2% | -5.996.322.194 |
| 2018 | 36,4% | 44,0% | 5.562.807.828 | -5,8% | 10.665.067.407 | -26,3% | -5.102.259.579 |
| 2019 | 37,1% | 40,6% | 5.240.662.737 | 22,8% | 7.855.826.479 | 11,4% | -2.615.163.742 |

Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

Siguiendo con la importancia del turismo receptivo en las economías de los países es pertinente nombrar a las cuentas satélites de turismo. A nivel general, las cuentas satélites se construyen para ampliar la información estadística de las Cuentas Nacionales sobre determinados campos de la vida social y económica que tienen especial relevancia para un país, como puede ser el caso del turismo.

De este modo, sobre la base de la metodología de la Contabilidad Nacional, la Cuenta Satélite de Turismo proporciona detalles sobre la conexión entre la oferta y la demanda del turismo, caracterizando al sector turístico y suministrando información sobre los componentes de la demanda.

La Cuenta Satélite de Turismo en la Argentina es otro asunto inconcluso, que más allá de diferentes proyectos nunca se ha podido llevar a cabo eficientemente. Por lo tanto, durante el periodo de análisis el sector turístico en el país no está identificado de manera directa en las cuentas nacionales, sino que atraviesa en forma transversal a diversos sectores, a través del concepto de cadena de valor.

Otros asuntos pendientes para mejorar las estadísticas turísticas en Argentina

En estos 15 años ha habido muchos avances en el mundo en la forma de resguardar, procesar y difundir la información. Desde la creación de la LNT a la actualidad, resulta necesario adaptar el manejo de los datos a los nuevos formatos. Por ese motivo, se considera pertinente contar con un Sistema de Inteligencia Turística Nacional que permita procesar y analizar en tiempo real los grandes flujos de información a través de la utilización de tecnologías de vanguardia (*Business Intelligence* y *Big Data*).

Esta herramienta sería de mucha utilidad para cubrir la falencia de poseer datos a tiempo que permitan tomar decisiones, así como para tener un detallado comportamiento de los turistas, aspectos que ayudan a mejorar la competitividad del país. Para implementarlo es necesario contar con buena conexión a internet en los destinos a medir (necesidad de articular con otras carteras) y disponer de un presupuesto destinado al sistema.

El hecho de disponer de información estadística fiable resulta fundamental para mejorar la competitividad y optimizar el desarrollo del sector turístico, tanto para el ámbito privado como para el público. De todos modos, más allá de la importancia de contar con una completa variedad de datos con sustento metodológico, si no se posee dicha

información en el momento oportuno, pierde su eficiencia como fuente para la toma de decisiones. En relación con esto último, la demora en la publicación de ciertos datos es un aspecto que debe considerarse en el sistema estadístico turístico argentino. A modo de ejemplo, el último Anuario Estadístico data de 2015.

Para la toma de decisiones, además de la producción de documentos periódicos, informes evolutivos y de proyecciones del sector turístico en general, resulta sustancial contar con Observatorios Turísticos que estudien los diferentes mercados y analicen las características de la demanda de determinados productos, en particular. En estos años se han implementado algunos observatorios entre los cuales se destaca el vinculado al Turismo de Reuniones y Eventos, formado por organismos públicos, privados y académicos vinculados con ese subsector. Con relación a los estudios de mercados, se analizan constantemente los que se consideran prioritarios para el país, sin embargo, se puede apreciar un insuficiente estudio de demanda de tipologías de productos turísticos específicos, a excepción del mencionado turismo de reuniones.

Otro de los aspectos es considerar la socialización como un elemento que aporte transparencia y permita el acceso a la información a diferentes sectores involucrados con la actividad. Las plataformas digitales donde se almacena toda la información (SIET, Yverá) no deberían sufrir modificaciones sustanciales al cambiar la gestión de gobierno. Estas alteraciones ocasionan pérdidas de datos y complican la obtención de información en el tiempo de transición en la migración entre un sistema y otro.

Vinculado con lo que ha ocurrido durante este periodo con los cambios de gestiones, sería de utilidad continuar con informes relacionados con el empleo en turismo y anuarios que cumplen la función de compendio de todo el sistema de estadísticas turísticas.

La armonización en la toma, proceso y análisis de datos entre la administración nacional, las provinciales y las municipales es un tema para reconsiderar, si bien se ha trabajado durante estos años en este aspecto, mediante talleres en diferentes regiones del país, es necesario reforzar ciertos procedimientos y criterios. Es necesario transmitir la importancia de contar con plazas, además de habitaciones, a través de los datos de plazas ocupadas es posible estimar, de forma aproximada, la cantidad de visitantes a un destino, dato que no puede obtenerse con precisión si se parte de la información de habitaciones ocupadas.

A modo de ejemplo de deficiencia en la armonización se puede mencionar el caso de las Encuestas de Ocupación Hotelera provinciales. Es posible observar que algunas de ellas toman como universo todos los establecimientos identificados en su territorio, estén registrados o no, mientras que otras sólo consideran para encuestar a aquellos que se encuentran registrados. En resumen, las primeras toman como universo el padrón, mientras que las segundas se basan en el registro. Esto se puede causar en parte, debido a la confusión de los diferentes roles que tiene el organismo provincial oficial de turismo, por un lado, registro y fiscalización y, por otro, estadísticas.

De todos modos, la mayor falencia en la armonización se presenta entre las provincias y sus municipios, fundamentalmente en estos últimos.

Otro tema relevante que deberá ser tratado con mayor atención es la sensibilización a los prestadores turísticos acerca de la confidencialidad del uso de los datos por parte de los organismos públicos (secreto estadístico de acuerdo con la Ley Nº17.622 Creación del Sistema Estadístico Nacional y leyes provinciales).

El desconocimiento de este tema provoca que el sector privado en muchas oportunidades transmita datos que no son verdaderos por temor a que esa información sea compartida con otros organismos, en especial a aquellos vinculados con recaudación impositiva. También resulta importante explicar que nunca un organismo oficial puede divulgar o publicar datos que permita reconocer una unidad estadística específica (en el caso de los hoteles, por ejemplo, el nivel de mayor desagregación es por la categoría de una localidad, en caso de que en ese destino existan solamente uno o dos establecimientos de esa categoría, se deberá mostrar la categoría junto con otra para evitar toda identificación particular).

Cuando se analizó la EOH, se indicó la necesidad de medición de la demanda turística en alojamientos que quedan fuera de este operativo y que en la actualidad ofrecen plazas que en muchos destinos superan a la de los establecimientos tradicionales.

Por último, es importante realizar informes estadísticos con datos de interés para presentar a potenciales inversores turísticos nacionales y extranjeros.

FUENTES

Banco Mundial. Datos de libre acceso del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/>

Fondo Monetario Internacional, Anuario de Estadísticas de balanza de pagos y archivos de datos.

Banco Central de la República Argentina (BCRA). Informe de la Evolución del Mercado de Cambios y Balance Cambiario.

http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Mercado_de_cambios.asp

García Cid y Álvarez de Pedro (2013): "El turismo en la balanza de pagos" en: Revista Índice, julio de 2013, pp. 20-23.

Instituto Nacional de Estadística y Censos y Dirección Nacional de Turismo (1974): Encuesta de turismo nacional. Buenos Aires: INDEC.

Ministerio de Turismo de la Nación (2016): Plan Integral de Gestión 2015-2019. Buenos Aires: MINTUR.

Ministerio de Turismo de la Nación (2015): Anuario Estadístico de Turismo AET 2014. Buenos Aires: MINTUR.

Ministerio de Turismo de la Nación (2015): Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable: Turismo 2025. Buenos Aires: MINTUR.

- Ministerio de Turismo de la Nación (2011): Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable: Turismo 2020. Buenos Aires: MINTUR.
- Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación. Encuesta de Turismo Internacional (ETI).
- Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación. Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH).
- Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación. Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares (EVyTH).
- Naciones Unidas (2010): Cuenta satélite de turismo: Recomendaciones sobre el marco conceptual, 2008. Nueva York: ONU.
- Naciones Unidas (2010): Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo, 2008. Nueva York: ONU.
- Organización Mundial del Turismo (2019): Notas metodológicas de la base de datos de estadísticas de turismo, Edición 2020. Madrid: OMT.
- Organización Mundial del Turismo (2005): Indicadores de desarrollo sostenible para los destinos turísticos. Guía práctica. Madrid: OMT.
- Organización Mundial del Turismo (2000): Taller de indicadores de sostenibilidad en turismo para los países de Sudamérica. Informe Final. Villa Gesell, Argentina, 25-27 de octubre de 2000. OMT: Madrid.
- Organización Mundial del Turismo (2019): Directrices de la OMT para el fortalecimiento de las organizaciones de gestión de destinos (OGD) – Preparando las OGD de cara a nuevos retos. Madrid: OMT.
- Organización Mundial del Turismo (varios años): Anuario de estadísticas de turismo. Madrid: OMT.
- Organización Mundial del Turismo (varios años): Barómetro OMT del Turismo Mundial y anexo estadístico.
- Organización Mundial del Turismo (varios años): Compendio de estadísticas de turismo. Madrid: OMT.
- Organización Mundial del Turismo (varios años): Panorama OMT del turismo internacional. Madrid: OMT.
- Sánchez, D. (2011): "Indicadores turísticos en la Argentina: Una primera aproximación" en: Investigaciones Turísticas, N° 2, julio-diciembre, 2011, pp. 29-65.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2015): Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible: 8va Edición. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Secretaría de Turismo de la Nación (2006): Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable: Turismo 2016. Buenos Aires: SECTUR.
- Secretaría de Turismo de la Nación (2007): Estadísticas básicas de turismo. Manual de aplicación de casos prácticos. Buenos Aires: SECTUR.

CAPITULO 26

La cuestión del patrimonio a partir de la Ley Nacional de Turismo: ¿equidad o brecha patrimonial?

Andrés Pinassi

Introducción

La Ley Nacional de Turismo (LNT), promulgada en 2005, constituye un punto de inflexión en el ámbito de la política turística de la Argentina. Los principios y objetivos establecidos en la normativa, estimularon el desarrollo de ciertos instrumentos de planificación y gestión turística en el territorio nacional. Uno de ellos es el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS, 2005), impulsado el mismo año en el que entra en vigencia la ley, y que al día de hoy cuenta con dos actualizaciones (2011 y 2014), la última con horizonte al año 2025. Esta herramienta se presenta como el documento rector del que se desprenden distintos lineamientos propositivos para las regiones turísticas del país. Entre las propuestas vinculadas a la capacitación y formación, se destaca el programa: “Turismo, Patrimonio y Escuela” (Ministerio de Turismo de la Nación, 2014, 2017), que tiene como fin contribuir a la concientización turística y patrimonial en el ámbito de la educación primaria.

A pesar de que en la LNT el término patrimonio no se refleja de manera explícita en ninguno de sus artículos, dos de los principios base de la norma referencian de forma implícita la cuestión patrimonial. El primero, en relación al desarrollo cultural, vinculado a la identidad de las comunidades; y el segundo, al desarrollo sustentable, teniendo como premisa la conservación de los recursos naturales y culturales. Por otro lado, en materia de incentivos, se propende a un desarrollo equilibrado de la oferta turística en el territorio nacional.

A la luz de lo expuesto, el capítulo tiene como objetivo general analizar los lineamientos propositivos vinculados a la esfera patrimonial en la LNT y los dos instrumentos de planificación turística que de ella se desprenden: el PFETS y el programa “Turismo, Patrimonio y Escuela”. La premisa que funciona como hipótesis de la investigación,

sustenta que los procesos de puesta en valor turístico del patrimonio inducidos a partir de la LNT y plasmados en los documentos destacados, valorizan en mayor medida determinados componentes culturales y naturales, categorías patrimoniales y territorios con un valor singular y/o excepcional, en detrimento de aquellos lugares que no revisten tales características. De este modo, conceptos que son establecidos como transversales al proceso de planificación, como equilibrio, inclusión y equidad territorial, cuando son indagados desde la construcción turística del patrimonio, se desvanecen.

En este sentido, y a partir del análisis del discurso y contenido de los instrumentos mencionados, se intentará dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Qué lugar ocupa la cuestión del patrimonio a partir de la promulgación de la LNT? ¿Qué componentes, categorías y/o territorios son valorizados turísticamente aludiendo la existencia de un valor patrimonial? ¿Qué discursos se construyen asociados al patrimonio? ¿Cómo se territorializa el discurso establecido en los documentos? ¿Podemos hablar de “equidad patrimonial” en el desarrollo de la oferta turística?

El capítulo se estructura en 5 partes: en primer lugar, se presentan los aspectos metodológicos de la investigación. Seguidamente, se indaga desde una perspectiva conceptual, el patrimonio como representación social construida y su relación con la actividad turística. En una tercera parte, se analiza a partir del discurso y contenido el proceso de construcción del patrimonio turístico desde la LNT, el PFETS y el programa “Turismo, Patrimonio y Escuela”. Seguidamente, se interpela la valorización turística del patrimonio a través del binomio inclusión-exclusión. Por último, se presentan las reflexiones finales, poniendo en discusión los resultados alcanzados.

Aspectos metodológicos

La presente investigación adopta un enfoque mixto (cuali-cuantitativo) (Hernández, Fernández y Baptista, 2014), con un razonamiento hipotético-deductivo, articulando la indagación de variables particulares en relación al problema y objetivo establecido, en el marco de un corpus y posicionamiento teórico que fundamenta a nivel conceptual la propuesta.

En relación a las técnicas empleadas, en primer lugar, se destaca el análisis de discurso y contenido, entendido éste como una “forma de acción social” (Santander, 2011: 210), que permite comprender el proceder de ciertos agentes en relación con la temática que se pretende indagar, en este caso, los procesos de valorización turística del patrimonio en documentos institucionales. Como se mencionara, entre éstos se destacan: la Ley Nacional N° 25.997 (2005) y el Decreto Reglamentario N° 1.297 (2006), que constituyen los instrumentos normativos base que legitiman a la actividad turística como política de Estado y, a partir de los cuales, se establece la formulación de las otras dos herramientas de planificación indagadas, el PFETS (2005, 2011, 2014) y el programa “Turismo, Patrimonio y Escuela” (Ministerio de Turismo de la Nación, 2014, 2017). En ellos se analizan de manera particular aquellas ideas-fuerza, estrategias y lineamientos

propositivos vinculados de manera directa a la puesta en valor turístico del patrimonio, considerando como variable clave la hipótesis establecida. En este sentido, se consideraron aquellas iniciativas en las que se resalta de manera explícita la asignación de ciertos atributos o valores patrimoniales a determinados componentes naturales y culturales, categorías específicas del patrimonio y/o territorios particulares. Este análisis complementa los aportes realizados por Schenkel y Pinassi (2015) y Schenkel (2021), en los que se indagan los procesos de valorización turística inducidos por parte del Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), a partir de las diferentes estrategias de promoción de destinos que se realiza en el ámbito internacional.

En segunda instancia, dicha técnica metodológica fue complementada con la realización de entrevistas a informantes clave. En este sentido, se consultaron a autoridades del Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación, que brindaron datos específicos acerca de la implementación del Programa “Turismo, Patrimonio y Escuela”, llevado a cabo en el ámbito de la Dirección de Formación en Turismo.

Por último, a partir de la consulta del Sistema Federal de Áreas Protegidas y del Sistema de Información de Biodiversidad, ambos pertenecientes a la Administración de Parques Nacionales; y de la plataforma Yvera, del Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación, se trabajó en el procesamiento y análisis de estadísticas oficiales de la demanda turística de las áreas naturales protegidas a nivel nacional, constituyendo una fuente de información relevante que permite constatar o refutar parte de las variables del discurso analizado.

Patrimonio: entre representaciones identitarias y mercancía turística

La cuestión del patrimonio ha adquirido gran relevancia desde hace un tiempo, en relación con diferentes dinámicas socio-territoriales, vinculadas a mecanismos de construcción y afianzamiento de identidades en un contexto global, al rol protagónico de ciertos organismos internacionales (Prats, 2012), al surgimiento de *localismos* y *comunitarismos* (Arrieta Urtizberea, 2018), a la preservación de determinados espacios aludiendo su fragilidad, a procesos de defensa y rescate de la historia de los lugares ante el desarrollo inmobiliario y de procesos de reconversión urbana, y al crecimiento y expansión del turismo a nivel mundial, entre otras causas. En relación a la práctica turística, que es la que nos ocupa en este capítulo, podemos decir que funciona como inductora del consumo y producción de patrimonios, que devenidos en atractivos, se incorporan y ponen a disposición en un mercado turístico altamente competitivo. Los imaginarios turísticos contruidos en relación a la búsqueda de lo “auténtico”, lo singular y el contacto con la naturaleza, nula o escasamente antropizada, contribuyen en este sentido.

Lo expuesto, conduce a pensar que el patrimonio es una invención, un artificio (Prats, 1997, 1998, 2006), que se crea o elabora con un fin específico. Una representación (Smith, 2011) social y simbólica erigida en torno a ciertos componentes culturales, naturales y/o

territorios, en donde éstos adquieren valor (según quien patrimonializa) a partir de su articulación e integración. Estos accionares, que implican una negociación en relación a qué olvidar y qué recordar (Arrieta Urtizbera, 2018), dejan en evidencia procesos, actores, discursos, identidades e ideologías asociadas, más allá de los bienes en sí mismos y sus atributos particulares.

Desde la esfera del ocio, el patrimonio valorizado como recurso para el turismo, adquiere la capacidad de identificar y diferenciar el territorio, en un contexto turístico ávido por cautivar diferentes perfiles de visitantes (Bertoncello, 2018). En esta construcción de la atraktividad del patrimonio y comercialización como mercancía, el mismo puede interesar tanto por sus atributos físicos o características particulares, como por su dimensión simbólica, vinculada a los imaginarios sociales creados en torno a ellos. En estas *activaciones patrimoniales* (Prats, 1997, 1998, 2005) o “procesos de creación de sentidos” (Smith, 2011: 45), la imagen que se elabora del mismo puede o no coincidir con las valoraciones sociales de la propia comunidad, a la que en términos generales dicho patrimonio representa. Caso contrario, en algunas oportunidades, se estructura a través de variables y atributos esperados o buscados por los turistas sobre dichos componentes o el mismo destino. En este devenir, se activa turísticamente un bien desde una mirada exógena y distante al territorio en el que éstos se localizan, tal como referencia Urry (2004) en relación a la *mirada del turista*, produciéndose una creación dicotómica de dicha realidad patrimonial y dando lugar a ciertas tensiones, que pueden manifestarse tanto en el plano material como discursivo. Se genera así una confrontación a partir de las distintas versiones de la identidad creadas sobre estos *lugares-patrimonio* (Pinassi, 2020): aquella que es compartida y aprehendida por los habitantes como parte de su *espacio vivido patrimonial* (Pinassi, 2017, 2019), y la inducida por ciertos actores hegemónicos para fines turísticos. En esta última, se destacan, exacerban o (re)crean determinados *repertorios patrimoniales* (Prats, 1997, 1998) con la finalidad de potenciar la atraktividad turística del destino. Lo expuesto puede sintetizarse con lo expresado por Prats (2006: 74), quien manifiesta que “con la mercantilización del patrimonio, las activaciones patrimoniales pasan, en cierto modo, de reflejar los distintos nosotros de nosotros a reflejar el (o los) nosotros de los otros”.

A partir de lo manifestado, queda en evidencia que el patrimonio se transforma en un recurso preciado para el desarrollo de la actividad turística, sobre el que se llevan a cabo estrategias de gestión, creando diferentes representaciones identitarias y versiones de la realidad patrimonial, a la luz de las características y dinámicas del mercado turístico. Dicha cuestión no queda al margen en el caso de Argentina, donde en el marco de los procesos de internacionalización que priman desde finales del siglo XX, el turismo adquiere un posicionamiento notorio, constituyendo una vía alternativa para la reactivación económica en el periodo posterior a la crisis de 2001 (Schenkel y Pinassi, 2015). Así se inicia una transformación de la política turística, que conduce a la creación de instrumentos normativos y de planificación, dentro de los cuales la cuestión del patrimonio ocupa un rol central. Es en este contexto, caracterizado por la “propagación de nuevas formas de

gestión” (Schenkel, 2021: 2), en donde conceptos clave como equidad, identidad, sostenibilidad, inclusión, participación y consenso adquieren protagonismo (Kuper, Ramírez y Troncoso, 2010; Schenkel, 2021), construyendo un discurso turístico que tiene como objetivo generar escenarios de relaciones, acciones e ideas convergentes, necesarias para alcanzar el reconocimiento y la legitimación social deseada.

La LNT y la cuestión del patrimonio

A partir de 2005 con la promulgación de la Ley Nacional N° 25.997 y su Decreto Reglamentario N° 1.297 (2006), el turismo se instituye como política de Estado en el contexto nacional. El artículo 1º determina la relevancia que éste adquiere como actividad socioeconómica clave para el país. Asimismo, realza el rol del turismo receptivo como una práctica de exportación alternativa (no tradicional) para obtener ingresos.

Como se mencionara, en este instrumento normativo no se refiere de manera explícita a la esfera del patrimonio natural, cultural y/o territorial, éste último entendido en sentido integral. Dicha connotación aparece asociada al tratamiento que se realiza respecto de los recursos, devenidos en atractivos turísticos. Si bien el patrimonio configura un concepto diferencial, el abordaje de los recursos culturales y naturales en los documentos de planificación que se desprenden de la ley y que se analizarán más adelante, deja en evidencia la construcción patrimonial de los mismos a partir de los atributos asignados en términos de representación identitaria de la sociedad y de la importancia atribuida en relación con la práctica turística, debido a sus características particulares. En este contexto, el entendimiento del patrimonio se encuentra supeditado a la visión tradicional y dominante del término, comprendido como el conjunto de componentes heredados de un pasado, que deben salvaguardarse para las generaciones futuras, en este caso, a partir de un uso de visita.

Esta connotación, que adhiere al *discurso patrimonial autorizado* (Smith, 2011), puede identificarse en dos de los seis principios rectores que son establecidos en el artículo 2 de la ley. El primero de ellos, versa en torno al “desarrollo social, económico y cultural”, y proclama al turismo como derecho, destacando su contribución a la “revalorización de la identidad cultural de las comunidades”, además del desarrollo integral de las personas en el uso del tiempo libre (Ley 25.997, art. 2). Por otro lado, el segundo, relacionado al desarrollo sustentable, establece que “el turismo se desarrolla en armonía con los recursos naturales y culturales a fin de garantizar sus beneficios a las futuras generaciones” (Ley 25.997, art. 2). Estos dos grandes principios, van a regir de manera transversal los lineamientos propositivos en materia patrimonial que se definen en el PFETS y en el programa “Turismo, Patrimonio y Escuela”, como dos herramientas diseñadas e implementadas a partir de la promulgación de la LNT, según las facultades otorgadas al organismo de aplicación en el artículo 7.

En relación a lo anterior, en el Capítulo II de la ley, referido a los incentivos para el fomento turístico, se plantea en el marco de las iniciativas prioritarias, el objetivo de

desarrollar de manera equilibrada la oferta turística en la escala nacional (Ley 25.997, art. 32). Esta finalidad lleva a pensar y reflexionar sobre dicha cuestión en relación al patrimonio, configurado como atractivo y como parte integrante de la oferta turística. En este sentido ¿Cómo se refleja esta premisa en el PFETS y en el programa “Turismo, Patrimonio y Escuela”? ¿En materia patrimonial se puede hablar de desarrollo equilibrado? ¿Qué territorios se valorizan y construyen como patrimonio? Estos cuestionamientos, vinculados a los interrogantes planteados en la introducción, nos ayudarán a guiar el análisis de los instrumentos de planificación que se presenta a continuación.

La construcción patrimonial en el PFETS

El PFETS constituye el documento base que guía, a partir de sus inicios en 2004 por parte de la Secretaría de Turismo de la Nación (hoy en día Ministerio de Turismo y Deportes), la planificación turística en Argentina, a la luz de contribuir al fortalecimiento de la actividad como política de Estado nacional, cuestión clave que se desprende de la LNT.

Una de las problemáticas que plantea, por la que es necesario contar con un instrumento de gestión eficiente, es la inequidad territorial en la configuración de la oferta turística en el país: “Los graves problemas estructurales, producto de una defectuosa e inequitativa asignación de recursos, han configurado un territorio que presenta regiones con mayor desarrollo frente a otras injustamente postergadas en su crecimiento” (PFETS, 2005: 14). Esta cuestión adquiere gran protagonismo a lo largo de plan inicial (2005) y sus posteriores actualizaciones (2011, 2014), dando lugar a diferentes propuestas en pos del desarrollo turístico equilibrado y equitativo del territorio.

A diferencia de la LNT, en la que la cuestión de patrimonio no se refleja de manera explícita, en el PFETS ello adquiere relevancia en el propio eje rector de la política turística nacional, establecido en las páginas iniciales del documento. Éste tiene como fin “el desarrollo económico con inclusión social y la conservación del patrimonio turístico nacional” (PFETS, 2005: 15). Esta finalidad se traduce luego en los objetivos, a partir de un abordaje general de la esfera natural y cultural de manera disgregada.

En este contexto, en materia ambiental se pretende “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”; mientras que vinculado a los aspectos socioculturales, se busca “lograr una mayor calidad de vida para los habitantes de la República Argentina, garantizando el respeto a la cultura, la identidad y los valores de las comunidades anfitrionas” (PFETS, 2005: 18). A través de estos fines particulares, se estructuran las bases de un discurso patrimonial promovido por el uso turístico, asociado a las ideas de sustentabilidad, identidad y desarrollo. Se reafirma así la noción de patrimonio construida en la LNT, y que

aquí se posiciona con mayor fuerza a partir de lineamientos concretos en la materia, como se verá a continuación.

Como parte de las estrategias de desarrollo planificadas en el documento, se establecieron diferentes campos de actuación con ideas fuerza, estrategias y programas temáticos. La cuestión del patrimonio va a adquirir protagonismo en el ámbito del desarrollo de la oferta, donde a partir del paradigma de la sustentabilidad, se establece un “sistema intersectorial de conservación del patrimonio natural y cultural” (PFETS, 2005: 31), que se territorializa a través de programas y acciones de conservación (Tabla I). Lo interesante de las propuestas, que resultan diversas, es la incorporación de las comunidades originarias, que son asociadas al discurso patrimonial a través de las ideas de identidad y sustentabilidad.

Tabla I. El patrimonio en las propuestas de desarrollo turístico

| | |
|---------------------------|--|
| Campo de actuación | Desarrollo de la oferta |
| Idea fuerza | Planificación sustentable de la oferta turística |
| Estrategia | Sistema intersectorial de conservación del patrimonio natural y cultural |
| Programas | Preservación y conservación del patrimonio turístico: <ul style="list-style-type: none"> → Áreas de intervención y de planificación. → Comunidades locales y pueblos originarios. → Estrategias de compromiso intersectorial. |
| Acciones | <ul style="list-style-type: none"> → Estudios de base, análisis y diagnóstico de la situación actual del patrimonio natural y cultural. → Planificación en sitios de patrimonio. → Seguimiento y monitoreo. → Publicaciones, seminarios y jornadas de difusión para contribuir a la toma |

Fuente: Pinassi sobre la base del PFETS (2005).

Como se mencionara, en relación al concepto de sustentabilidad, los escalafones de planificación establecidos en la Tabla I se desarrollan en el marco de distintos “bloques o conjuntos” de valores que funcionan como ejes transversales a todo el desarrollo turístico planificado. La temática patrimonial tiene como fundamentos específicos:

- “Consolidar al sistema nacional de áreas protegidas y a las comunidades asociadas como componentes claves de la oferta turística nacional.
- Respetar la autenticidad socio-cultural de las comunidades anfitrionas.
- Conservar el patrimonio turístico nacional” (PFETS, 2005: 23).

A partir de estos fines, la noción de patrimonio se construye en relación a un uso turístico racional del territorio, en el que se deben preservar dichos filamentos históricos y naturales como parte de la identidad nacional. En este sentido, el turismo enmarcado bajo los preceptos de la sustentabilidad, se exhibe como el modelo más adecuado y pertinente para su aprovechamiento. La representación construida en torno al patrimonio, erige un discurso que lleva a considerarlo como un medio para la mejora de la calidad de vida y no como un fin en sí mismo (Gutiérrez, 2014), donde a partir de su aprovechamiento turístico se (re)afirma y ponen en valor los paisajes culturales y naturales de la Argentina. En este contexto, el binomio patrimonio-turismo se encuentra fuertemente ligado a las ideas de desarrollo.

Cabe plantear ahora qué sucede en cada una de las regiones turísticas en particular, en materia de lineamientos propositivos vinculados al patrimonio. A partir de los documentos anexos del PFETS (2005) se elaboró la Tabla II en la que se agrupan las propuestas turístico-patrimoniales según las diferentes jerarquías de los instrumentos de planificación.

La **Región Norte** se presenta a través de un gran corredor denominado Corredor Central del Norte, que constituye un eje de atractivos de “alto valor patrimonial actual” (PFETS, 2005: 36). Según lo establecido, dicha connotación se ve potenciada por la presencia de la Quebrada de Humahuaca, declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Con el fin de incentivar el desarrollo turístico, en el plan se presentan dos estrategias segregadas en materia patrimonial (Tabla II): la primera, que aborda la gestión del patrimonio cultural, y la segunda, el de carácter natural. Los discursos que se construyen en torno a estos componentes, destacan la relevancia material e inmaterial de ciertos vestigios representativos de la historia argentina y latinoamericana, las tradiciones de los pueblos originarios y la diversidad y riqueza paisajística. En este sentido, el patrimonio se presenta como un factor dinamizador para el incentivo turístico. La creación de nuevas áreas protegidas y la reafirmación de las existentes, constituyen acciones clave.

Por otro lado, la **Región Buenos Aires**¹¹⁶ se posiciona con determinados productos, “íconos ya presentes en la deseabilidad de la demanda turística internacional” (PFETS Anexo Región Buenos Aires, 2005: 95), como lo es el tango en CABA y la figura del gaucho y la pampa en la provincia. En este sentido, se estructuran una serie de proyectos que van a elaborar una representación patrimonial asociada a distintas identidades, la del gaucho y la de las colectividades de inmigrantes que formaron parte del proceso de configuración socio-espacial y que se reflejan en el paisaje de las distintas localidades. Este último concepto también adquiere notoriedad en el plano de lo natural, teniendo como fin “la identificación de áreas de interés por su singularidad, su valor para la conservación de

¹¹⁶ En el PFETS (2005) la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se integra a la Región Buenos Aires. Recién a partir de la última actualización del documento, en 2014, se presentan como dos espacios turísticos diferentes.

especies, el sostenimiento del equilibrio ecológico, su belleza paisajística, etc.” (PFETS Anexo Región Buenos Aires, 2005: 79). Aquí se observa, que en el plano de la naturaleza la noción de sustentabilidad resurge con fuerza, en el contexto de una de las regiones turísticas con mayor grado de antropización.

Por otro lado, la **Región Patagonia** se describe a partir de la articulación de diferentes corredores turísticos verticales, dados por la Cordillera de los Andes y la costa atlántica, conectados entre sí por “corredores transversales o travesías”. En el plan se jerarquiza el valor patrimonial de este espacio, destacando la existencia de sitios con legitimación como Patrimonio de la Humanidad, como Península Valdés, sobre el Mar Argentino; mientras que en el caso de los Andes patagónicos, también se realza el valor universal excepcional de los parques nacionales, en correlación con la demanda turística internacional: “Todo este grupo [de corredores] atesora áreas de Patrimonio Mundial, varios de los Parques Nacionales de la Argentina, bellezas escénicas extraordinarias y muchos productos de alto interés para el mercado internacional” (PFETS, 2005: 40). Al igual que en la Región Buenos Aires, se destaca el rol del patrimonio asociado a las ideas de identidad, en este caso de las comunidades de inmigrantes, y a la de paisajes diversos con ciertas características de “autenticidad” y singularidad. En este sentido, se establece en relación al programa de fortalecimiento de la identidad patagónica: “Este programa se refiere a la identificación de todas las riquezas naturales aunadas a las manifestaciones culturales patagónicas que han contribuido a formar y que sostienen hoy su identidad. Logrando un paisaje que expresa patrones auténticos de apropiación manifestados en sus aspectos tangibles (que integran naturaleza, patrimonio arquitectónico, paleontológico y arqueológico) y también en el aporte cultural de las diferentes corrientes migratorias (gastronomía típica, fiestas regionales, música, tradiciones, mitos, leyendas, etc.), construyendo un nuevo escenario patagónico” (PFETS Anexo Región Patagonia, 2005: 78).

En el caso de la **Región Centro**¹⁷⁷, conformada únicamente por la provincia de Córdoba, la cuestión patrimonial se refleja fuertemente asociada al valor de la Manzana y Estancias Jesuíticas, reconocidas como Patrimonio de la Humanidad. Asimismo, se resalta especialmente como área protegida al Parque Nacional Quebrada del Condorito.

Las propuestas identificadas, van a reafirmar estas características de excepcionalidad y singularidad, ligadas a la figura de los sitios patrimonio mundial de UNESCO y a las reservas naturales. En esta sintonía, se menciona: “Para el aprovechamiento de la riqueza de los atractivos tanto naturales como culturales de la Región Córdoba, es necesaria la realización de un proceso de diagnóstico conducente a explorar las posibilidades de valorización intrínseca y contextual de los recursos; de modo de conformar un sólido y completo inventario de ‘recursos’ a ser convertidos en ‘patrimonio’. Esto requiere el análisis de las particularidades de cada bien, en función de sus propias características de

¹⁷⁷ En la actualización del PFETS de 2011 la Región Centro cambia su denominación a Región Córdoba.

originalidad, unicidad, integridad, autenticidad, universalidad, etc., de las condiciones actuales del bien y sus necesidades de puesta en valor. Pero también de cada bien en función del conjunto, avanzando hacia una integración de valores con fuerte correlato territorial...” (PFETS Anexo Región Centro, 2005: 84). Lo interesante de analizar aquí son los criterios de valoración o ponderación que se establecen de manera explícita a la hora de seleccionar y sacralizar ciertos componentes culturales y naturales. Estas características adhieren al discurso patrimonial instituido por parte de los organismos internacionales con gran peso en la arena del patrimonio, como es el caso de la UNESCO, ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios) e IUCN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza). Por otro lado, una característica diferencial al resto de las regiones turísticas analizadas hasta aquí, es la tendencia hacia la integración de los componentes naturales y culturales en el territorio, y su entendimiento desde la visión de conjunto.

Tabla II. Propuestas regionales vinculadas a la temática patrimonial

| Desarrollo de la oferta | | | | |
|-------------------------|--|--|---|---|
| Ideas fuerza | Estrategias | Encuadres programáticos | Proyectos Pre-identificados | |
| Región Norte | Norte Argentino: más de 10000 años de historia, tradición y cultura viva | Promover el fortalecimiento del patrimonio cultural como producto dinamizador del turismo en la región | Programa de puesta en valor de los recursos patrimoniales culturales (tangibles e intangibles) y las culturas vivas | → Conservación del patrimonio edificado. |
| | | | | → Recuperación patrimonial de los pueblos vallistos. |
| | | | | → Recuperación de los cascos históricos. |
| | | | | → Restauración de templos históricos. |
| | | | | → Recuperación de los recursos culturales artísticos, folclóricos, tradicionales y gastronómicos. |
| | | | | → Puesta en escena de los mitos, leyendas y tradiciones religiosas. |
| | Diversos paisajes, todo el año, a su alcance | Promover el fortalecimiento del patrimonio natural como producto dinamizador del turismo en la región | Programa de conservación y puesta en valor del paisaje y los recursos patrimoniales naturales | → Mejora de la calidad ambiental (definición de la capacidad de carga de los espacios turísticos) Ej: Quebrada de Humahuaca. |
| | | | | → Adecuación y control de espacios naturales y senderos interpretativos. |
| | | | | → Creación de nuevas áreas protegidas. |
| | | | | → Red de reservas (RB UNESCO, PN, PP, ANP, etc.): Reserva de biosfera de la Yunga, Parque Nac. Calilegua, Parque Nac. Baritú, Parque Nac. El Rey. |

| | | | | |
|---------------------|---|---|--|---|
| Región Buenos Aires | Planificación sustentable de la oferta turística | Promover el desarrollo integrado y la sustentabilidad de la oferta turística de la nueva región | <p>Inventario y puesta en valor del patrimonio natural y cultural</p> <hr/> <p>Fortalecimiento de las identidades locales</p> | <p>→ Proyecto de conservación y puesta en valor del patrimonio cultural.</p> <p>→ Proyecto de conservación y puesta en valor del patrimonio natural.</p> <hr/> <p>→ Proyecto de rescate de la cultura gauchesca.</p> <p>→ Proyecto de rescate de nuestra herencia inmigratoria.</p> |
| Región Patagonia | Patagonia valor universal de la Humanidad | Promover el desarrollo sustentable del patrimonio natural y cultural de la Región Patagonia | <p>Inventarios del Patrimonio Natural, Cultural tangible e intangible, y Base de datos georeferenciada</p> <hr/> <p>Fortalecimiento de la identidad patagónica</p> | <p>→ Asegurar la conectividad en la región.</p> <p>→ Desarrollo de corredores integrados y afianzamiento de los existentes, tanto regionales como internacionales con Chile.</p> <p>→ Identificación y potenciamiento de productos específicos (pesca deportiva, agroturismo).</p> <hr/> <p>→ Inclusión de las comunidades locales.</p> <p>→ Valorización de las corrientes inmigratorias.</p> <p>→ Puesta en valor de las manifestaciones culturales.</p> |
| Región Centro | Córdoba, riqueza de atractivos naturales y culturales, todo el año, cerca y al alcance de todos | Promover la planificación y puesta en valor de atractivos y productos | Puesta en valor de recursos y productos | <p>→ Desarrollar circuitos factibles en áreas seleccionadas.</p> <p>→ Incorporación del turismo como uso público en los planes de manejo de áreas naturales (ej. desarrollo del Río Calamuchita; Chaco árido; Caldén; Lagunas y Humedales; Áreas Serranas; Reserva Cerro Colorado; Reserva de Usos Múltiples Mar Chiquita, etc.).</p> <p>→ Plan de protección de ríos de pesca diferenciada.</p> <p>→ Centros de recepción al visitante en Estancias Jesuíticas (Patrimonio de la Humanidad).</p> <p>→ Fortalecimiento de los programas de turismo rural.</p> |

| | | | | |
|----------------|--|---|---|--|
| Región Litoral | Litoral Argentina, todo el año, todos los verdes, cerca de todos | Promover el desarrollo integrado de atractivos para atenuar la estacionalidad y aumentar la sustentabilidad | Conservación del ambiente natural | <ul style="list-style-type: none"> → Inventario de productos y atractivos naturales de la región. → Políticas comunes en la región sobre la preservación de productos ictícolas y naturales que prevean su tratamiento con países limítrofes para un efectivo control. → Investigación y localización de áreas protegidas (parques nacionales, provinciales, reservas naturales y monumentos), y otras nuevas a proteger para su puesta en valor y protección regional. |
| | | | Conservación del patrimonio histórico cultural | <ul style="list-style-type: none"> → Proyecto de revalorización de las culturas aborígenes. → Recuperación y aprovechamiento turístico de la línea de fortines militares de la Conquista del Gran Chaco (ídem otras provincias). → Recuperación de las Rutas Jesuíticas. |
| | | | Formulación de circuitos integrados | <ul style="list-style-type: none"> → Convenio con instituciones y asociaciones de historia y cultura para el trazado de circuitos regionales (Ruta de Belgrano, Rutas Jesuíticas, Ruta de la Triple Alianza, etc.). |
| Región Cuyo | Cuyo: turismo por todos y para todos, todo el año | Promover la planificación sustentable y puesta en valor de la oferta turística | Inventario y puesta en valor de la oferta turística | <ul style="list-style-type: none"> → Creación / desarrollo turístico sustentable de áreas protegidas. → Conservación y mantenimiento de recursos históricos y culturales y fortalecimiento de la identidad cultural. → Convenio entre jurisdicciones para el desarrollo de códigos urbanos y de ordenamiento territorial que respete el patrimonio natural y cultural. |

Fuente: Pinassi sobre la base del PFETS (2005).

Con relación a la **Región Litoral**, al igual que gran parte de las anteriores, se presenta desde un inicio asociada a dos grandes atractores que cuentan con el reconocimiento de Patrimonio de la Humanidad: las Cataratas del Iguazú y las Misiones Jesuíticas Guaraníes. Asimismo, también se mencionan a los Esteros del Iberá como espacio natural de relevancia para la práctica del ecoturismo. Los proyectos pre-identificados se orientan en tres esferas: por un lado, buscan consolidar las áreas naturales protegidas existentes e

incentivar la preservación de nuevos sectores de valor ecológico; en segunda instancia, se generan propuestas que inducen el afianzamiento de identidades asociadas a los pueblos originarios, a las corrientes inmigratorias y a hechos históricos nacionales; y en un tercer estadio, se pretende integrar y articular los lineamientos anteriores, a partir de circuitos turísticos constituidos por componentes que ya se encuentren puestos en valor.

Por último, la **Región Cuyo**, según el plan, estructura su valor patrimonial a partir de las áreas naturales de Talampaya-Ischigualasto, declaradas Patrimonio de la Humanidad. También se destaca la gran “significación natural y patrimonial” de la Ruta de los Dinosaurios, localizada entre San Luis y San Juan. Con relación a las propuestas presentadas, se orientan, por un lado, hacia el eje natural, estimulando la creación de nuevos espacios protegidos; y por otro, hacia una arista cultural, asociada de forma directa a la preservación de la identidad sobre la base de la conservación de los “recursos históricos y culturales”. Con el fin de integrar el territorio al mercado turístico, se presenta el diseño de algunos circuitos intra e interregionales, y también de carácter internacional, que articulan distintos espacios turísticos y temáticas, algunas de ellas vinculadas a lo patrimonial, según se destaca.

De acuerdo a lo analizado hasta aquí, se observa que para cada región se elaboran diferentes versiones patrimoniales sobre la base de determinados recursos naturales y culturales. La construcción del discurso patrimonial asociado a los sitios Patrimonio Mundial y a las áreas protegidas adquiere gran relevancia. También se destaca el rol de las colectividades y los pueblos originarios como estructuradores de identidades, según las características y atributos propios de cada una de las regiones turísticas. A continuación, veremos cuáles de estas premisas que adquieren importancia desde lo propositivo y discursivo, se materializan verdaderamente en el territorio.

¿Cómo se territorializa el PFETS en materia de patrimonio?

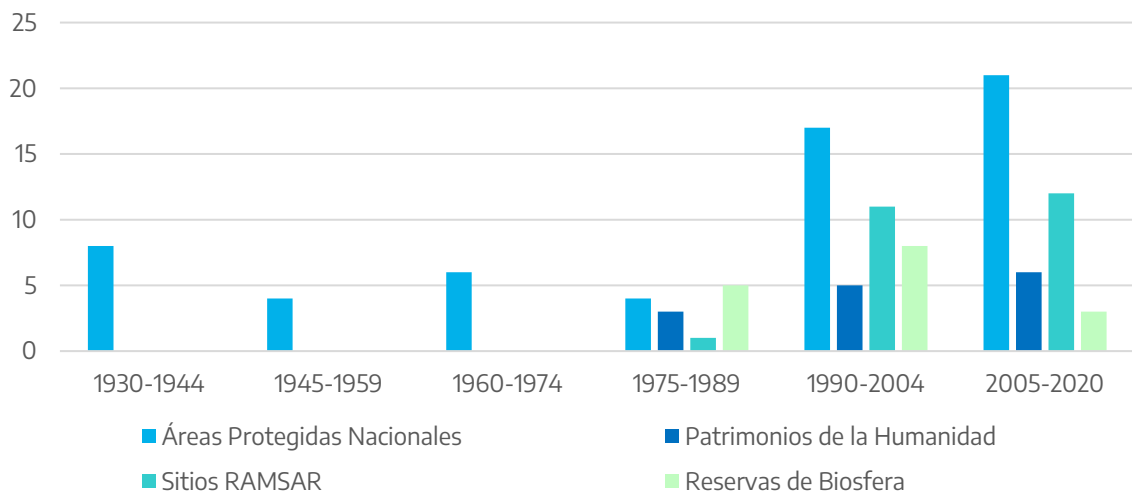
En 2011 y 2014 se llevan a cabo dos actualizaciones del PFETS con un horizonte de planificación a los años 2020 y 2025, respectivamente. En este sentido, en los nuevos documentos se plasman una serie de resultados que pretenden reafirmar los objetivos planteados desde un inicio, con la promulgación de la LNT en 2005, que a su vez reafirman preceptos ideológicos del contexto político de la época. Es así que se establece: “Este trabajo, centrado en la equidad, se caracteriza por mantener un enfoque que incluye el respeto por la identidad y la participación de las comunidades, y del sector privado en la toma de decisiones. El turismo entendido de esta manera, se transforma en una actividad económicamente rentable, ambientalmente responsable, generadora de ingresos genuinos, de empleos decentes, y que contribuye tanto al bienestar de las personas como a la construcción de un país más justo y solidario” (PFETS, 2011: 23). Entre los diferentes discursos que se construyen, la cuestión de la equidad, adquiere un posicionamiento central, y es a partir de ésta que se estructuran el resto de las premisas que constituyen el mensaje. Cabe preguntarnos ahora ¿Podemos pensar en equidad en materia de procesos de valorización turística del patrimonio? ¿O existe una brecha patrimonial en

término de componentes, categorías y territorios puestos en valor turístico de aquellos que son excluidos de estos mecanismos de planificación? Los resultados presentados en las dos últimas actualizaciones del plan, nos ayudarán a dar respuesta a estos interrogantes, relacionados con los planteados al inicio del capítulo.

El análisis de los logros conseguidos que se detalla y desarrolla en los planes (PFETS, 2011, 2014) deja en evidencia el rol central que adquieren las áreas naturales protegidas en materia de conservación del patrimonio natural y cultural y en la configuración de atractivos de relevancia para el turismo. Esto queda demostrado en el PFETS (2011) por la diversidad y cantidad de propuestas concretadas en torno a dichos espacios. Es así que se identifican lineamientos relacionados con iniciativas de gestión e intervención territorial, entre las que se destacan aquellas vinculadas a la aplicación de normas de calidad, a la creación de instrumentos normativos y planes de manejo, acciones de divulgación, desarrollo de programas particulares, etc. Asimismo, se enfatiza en la concreción de lineamientos asociados a los sitios Patrimonio de la Humanidad, tanto los lugares consolidados, como los en vías de inclusión a la lista indicativa de la UNESCO.

Si se considera el número de áreas naturales protegidas nacionales creadas en el último quinquenio (2005-2020), luego de la promulgación de la LNT y a partir de la implementación del PFETS, se puede observar que constituye el periodo de mayor impulso y configuración de espacios naturales en Argentina, agrupados bajo diferentes categorías, que se encuentran bajo la jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales (Figura 1 y Tabla III). Del total de áreas protegidas a nivel nacional (58), el 35% se consolidó en este último corte temporal. Un poco más del 71% de los parques y reservas del último quinquenio, se legitimaron entre 2005 y 2014, es decir entre la promulgación de la LNT, que coincide con publicación del plan base, y la última actualización del documento. Según el PFETS (2014), entre 2003 y 2015 se adicionaron al sistema de áreas protegidas nacionales 780.000 hectáreas.

En relación a la distribución de estos nuevos territorios patrimonializados incorporados al mapa turístico de la Argentina, un poco más del 33,0% se localiza en la Región Patagonia, seguido por el Litoral y Buenos Aires, con el 19,0%, Córdoba y Región Norte con el 14,3%, mientras que Cuyo y CABA no presentan ninguna legitimación. En un análisis más profundo, se observa que algunos de estos sitios se corresponden con lugares hasta no hace mucho tiempo excluidos de la esfera turística y patrimonial. Es decir, en palabras de Cohen (2005), *lugares en los márgenes*, que “están relativamente poco afectados por las fuerzas de la globalización y por los procesos que acompañan los procesos de expansión del sistema turístico” (Cohen, 2005: 19). Estos sitios, que por sus características particulares han sido marginados de los mecanismos de puesta en valor, hoy en día como parte de las tendencias turísticas contemporáneas adquieren una connotación diferencial, configurando atractivos turísticos singulares, dado los imaginarios construidos en torno a ellos, erigidos sobre la búsqueda de espacios escasamente antropizados, no masificados y que permiten el contacto con un entorno prístino (Bertoncello y Troncoso, 2018; Bertoncello, 2020).

Figura 1. Legitimaciones patrimoniales a nivel nacional e internacional (1930-2020)


Fuente: Pinassi sobre la base del PFETS (2014) y Sistema Federal de Áreas Protegidas de la Administración de Parques Nacionales (2020).

Tabla III. Áreas protegidas nacionales

| | Área protegida nacional | Provincia | Año de creación | Designación internacional |
|-----------|---|------------|--------------------------------------|---|
| Patagonia | PN y MN Bosques Petrificados de Jaramillo | Santa Cruz | 1954 (MN) 2012 (PN) | - |
| | PN y RN Lago Puelo | Chubut | 1937 | Reserva de Biosfera (2007) |
| | PN y RN Laguna Blanca | Neuquén | 1940 | Sitio RAMSAR (1992) |
| | PN y RN Lanín | Neuquén | 1937 | Reserva de Biosfera (2007) |
| | PN Lihué Calel | La Pampa | 1977 2003 (ampliación superficie) | - |
| | PN y RN Los Alerces | Chubut | 1937 | Reserva de Biosfera (2007) Patrimonio de la Humanidad (2017) |
| | PN Los Arrayanes | Neuquén | 1971 | |
| | PN y RN Los Glaciares | Santa Cruz | 1937 | Patrimonio de la Humanidad (1981) |
| | PN y RN Monte León | Santa Cruz | 2004 | |

| | | | | |
|---------|---|---------------------|------|---|
| | PN y RN Nahuel Huapi | Neuquén y Río Negro | 1934 | Reserva de Biosfera (2007) |
| | PN Patagonia | Santa Cruz | 2015 | - |
| | PN y RN Perito Moreno | Santa Cruz | 1937 | - |
| | PN Tierra del Fuego | Tierra del Fuego | 1960 | - |
| | RND Punta Buenos Aires | Chubut | 2008 | |
| | PI Marino-costero Patagonia Austral | Chubut | 2008 | - |
| | PI Marino Isla Pingüino | Santa Cruz | 2012 | - |
| | RND Isla de los Estados y Archipiélago de Año Nuevo | Tierra del Fuego | 2016 | - |
| | PI Marino Makenke | Santa Cruz | 2012 | - |
| | PN Baritú | Salta | 1974 | Reserva de Biosfera (2002) |
| | PN Calilegua | Jujuy | 1979 | Reserva de Biosfera (2002) |
| | PN Campo de los Alisos | Tucumán | 1995 | - |
| | PN Copo | Santiago del Estero | 2000 | - |
| | RN El Nogalar de los Toldos | Salta | 2006 | - |
| | PN El Rey | Salta | 1948 | - |
| Norte | MN Laguna de los Pozuelos | Jujuy | 1980 | Reserva de Biosfera (1980) Sitio RAMSAR (1992) |
| | PN Los Cardones | Salta | 1966 | - |
| | RN Pizarro | Salta | 2014 | - |
| | PN Aconquija | Tucumán | 2018 | - |
| | PN Talampaya | La Rioja | 1997 | Patrimonio de la Humanidad (2000) |
| Litoral | PN Chaco | Chaco | 1954 | - |

| | | | | |
|--------------|---|--------------|-------------------------|-----------------------------------|
| | RNE Colonia Benítez | Chaco | 1990 | - |
| | PN El Impenetrable | Chaco | 2014 | - |
| | PN El Palmar | Entre Ríos | 1966 | Sitio RAMSAR (2011) |
| | RNAT Formosa | Formosa | 1968 | Reserva de Biosfera (2000) |
| | PN y RN Iguazú | Misiones | 1934 | Patrimonio de la Humanidad (1984) |
| | PN Islas de Santa Fe | Santa Fe | 2010 | - |
| | PN Mburucuyá | Corrientes | 2001 | - |
| | PN Pre-delta | Entre Ríos | 1992 | - |
| | PN Río Pilcomayo | Formosa | 1951 | Sitio RAMSAR (1992) |
| | MN Saltos del Moconá | Misiones | 1993 | - |
| | RND Puerto Pirámides | Misiones | 2004 | - |
| | RND Isla El Tala | Santa Fe | 1985 | - |
| | RND Campo Garabato | Santa Fe | 2012 | - |
| | PN Iberá | Corrientes | 2018 | Sitio RAMSAR (2001) |
| | RNE San Antonio | Misiones | 1990 | - |
| Cuyo | PN San Guillermo | San Juan | 1998 | Reserva de Biosfera (1980) |
| | PN S. de las Quijadas | San Luis | 1991 | - |
| | PN El Leoncito | San Juan | 1994 (RNE) 2002 (PN) | - |
| Buenos Aires | PN Campos del Tuyú | Buenos Aires | 2009 | - |
| | PN Ciervo de los Pantanos | Buenos Aires | 2018 | - |
| | RND Baterías-Charles Darwin | Buenos Aires | 2013 | - |
| | RND Campo Mar Chiquita-Dragones de Malvinas | Buenos Aires | 2009 | - |

| | | | | |
|---------|---------------------------|--------------|------|---------------------|
| | RNE Otamendi | Buenos Aires | 1990 | Sitio RAMSAR (2008) |
| Córdoba | PN Quebrada del Condorito | Córdoba | 1996 | - |
| | PN Traslasierra | Córdoba | 2018 | - |
| | RND Ascochinga | Córdoba | 2014 | - |
| | RND La Calera | Córdoba | 2009 | - |

Abreviaturas: PN (Parque Nacional); RN (Reserva Nacional); MN (Monumento Natural); RND (Reserva Natural de la Defensa); RNE (Reserva Natural Estricta); RNAT (Reserva Natural); PI (Parque Interjurisdiccional).

Fuente: Pinassi sobre la base del PFETS (2014) y Sistema Federal de Áreas Protegidas de la Administración de Parques Nacionales (2020).

En el caso de los sitios Patrimonio de la Humanidad reconocidos por la UNESCO, que Argentina acoge un total de 14 reconocimientos a nivel internacional, comprenden diferentes componentes y categorías, tanto naturales, culturales, materiales e inmateriales, inclusive aquellas integradas bajo la noción de paisaje cultural e itinerario cultural, como el Caso de Quebrada de Humahuaca y el Qhapaq Ñan, respectivamente. En relación a la cantidad de declaratorias, según la periodización propuesta (Figura 1), el corte temporal 2005-2020 fue el que mayor número de reconocimientos alcanzó, con un total de 6 inscripciones en la lista del Patrimonio Mundial. Entre los sitios y manifestaciones, predominaron aquellos que se enmarcan bajo la condición de cultural, como el Camino de Inca, en la Región Norte y Cuyo; la casa Curutchet, en La Plata; el tango y el filete porteño, ambos representativos de CABA bajo la denominación de patrimonio cultural inmaterial, al igual que el chamamé, en representación del Litoral; y por último, en el marco de la categoría natural, el Parque Nacional Los Alerces en la provincia de Chubut.

Por otro lado, se debe destacar que desde 2005 se han incorporado a la lista indicativa de sitios a ser considerados como Patrimonio Mundial, 9 de los 10 lugares que actualmente se encuentran en proceso para alcanzar este reconocimiento. A pesar de que todas las regiones turísticas se encuentran representadas en este listado, la distribución resulta dispar, dado que del total, 4 propuestas se concentran entre CABA y Buenos Aires, 3 en Cuyo (una de las cuales comparte con el Norte) y 1 en el resto de cada una de las regiones restantes¹¹⁸.

¹¹⁸ Los sitios incorporados a la lista indicativa (UNESCO, 2020), según fecha de inscripción, son: Buenos Aires-La Plata: dos capitales de la cultura de la modernidad, el eclecticismo y la inmigración (31/01/2018); Ciudad de Tigre y sus clubes de remo (08/06/2017); Cueva de las Manos y sitios asociados de la cuenca del río Pinturas (31/01/2018); Museo de Sitio ESMA-Antiguo Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio (25/04/2017); Reserva Provincial Geológica, Paleontológica y Arqueológica Pehuén co-Monte Hermoso (17/01/2014); La Payunia, Campos Volcánicos Llancanelo y Payún Matrú (18/04/2011); Moisés Ville

En relación a otros reconocimientos internacionales vinculados a la esfera patrimonial, también se observa entre los años 2005-2020 un leve crecimiento de los sitios RAMSAR, abocados a la conservación de humedales (Figura 1); en contrapartida al decrecimiento de las Reservas de Biosfera, ambas legitimaciones desarrolladas por la UNESCO. En este mismo sentido, en 2011, las Cataratas del Iguazú fueron reconocidas como una de las siete maravillas naturales del mundo, por parte de la institución *The New 7 Wonders Foundation*, a partir de una votación participativa desarrollada a nivel internacional (PFETS, 2014).

Más allá de indagar en la evolución de la creación de nuevas áreas protegidas como reservorios de la cultura y la naturaleza, según lo expresado en el PFETS, también se debe hacer una breve referencia acerca de la demanda de visitantes de estos espacios construidos como patrimonio desde los documentos oficiales.

A partir de los datos publicados en el Sistema de Información de Biodiversidad de la Administración de Parques Nacionales (SIB APN, 2019a), para el periodo analizado (2005-2020), se observa un gran crecimiento en la demanda turística de las áreas protegidas nacionales (Figura 2). Este incremento representa un poco más del 38%, respecto del total de visitantes del año 2005, que fue de 2.618.299, con relación a los 4.248.456 de 2019¹¹⁹. A pesar de esta evolución general favorable, en los años 2008, 2009 y 2016, se evidencia un decrecimiento del público, coincidiendo esto, según los datos aportados por Amadasi (2020), con la caída del arribo de turistas internacionales al país.

A pesar del aumento tanto de la demanda como de la oferta de espacios protegidos, según el promedio de visitantes anuales (nacionales e internacionales) entre 2015 y 2019, casi el 60% de éstos se concentró sólo en tres parques nacionales: el PN Iguazú (32,8%), el PN Los Glaciares (16,7%) y el PN Nahuel Huapi (9,6%) (SIB APN, 2019a). Se debe destacar, que los dos primeros espacios, además de constituir áreas protegidas bajo jurisdicción nacional, cuentan con la designación de Patrimonio Mundial. En el mapa presentado en la Figura 2, se reafirma esta concentración en el consumo de dichos lugares-patrimonio, marcando la primacía del sector cordillerano y la selva misionera; seguido en menor medida por aquellos espacios que se localizan en el eje Cuyo-Norte y en el extremo sur de la Región Litoral (Entre Ríos). Por último, se identifican otros lugares de menor afluencia de visitantes en el área norte y sur del país.

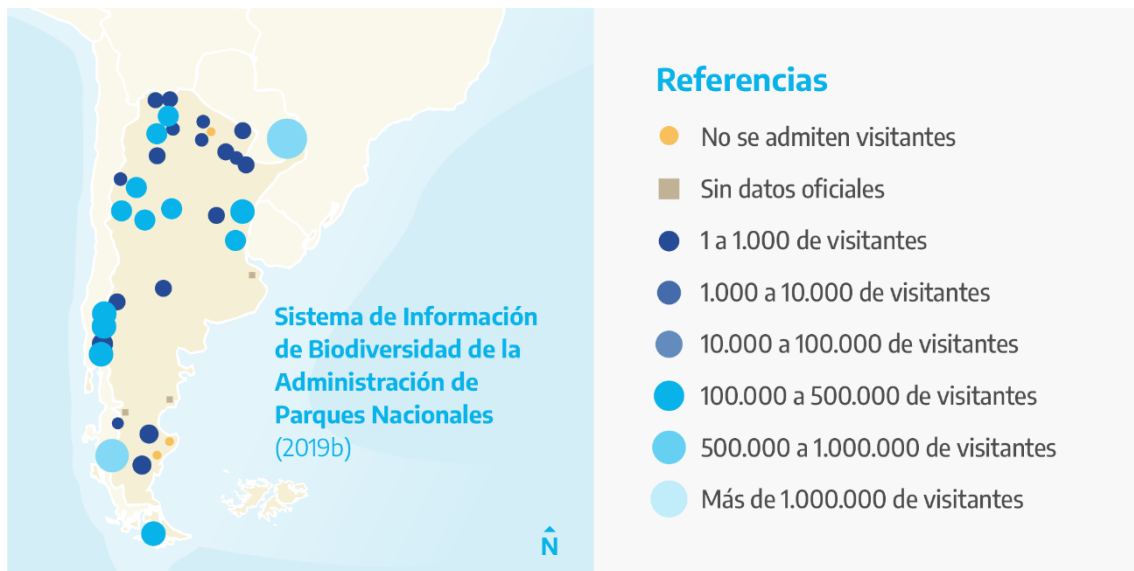
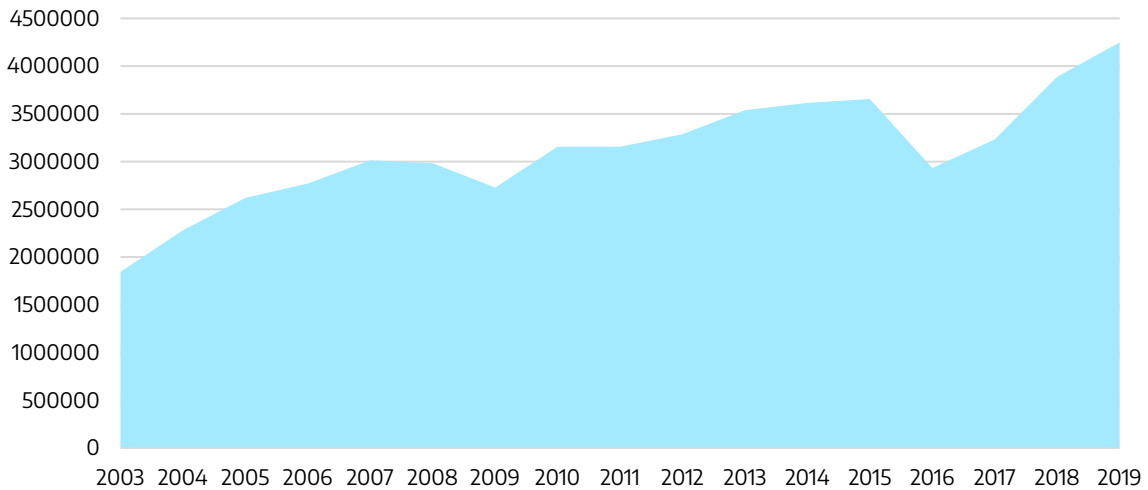
En síntesis, se evidencia una demanda aglutinada en unas pocas reservas y parques nacionales, quedando grandes vacíos territoriales en términos de consumo turístico recreativo de este tipo de sitios naturales y culturales. En materia de visitantes no residentes en el país, esto se reafirma, con lo establecido por Schenkel y Pinassi (2015),

(29/06/2015); Rutas Sanmartinianas (01/02/2019); Parque Nacional Sierra de las Quijadas (24/02/2005); Valles Calchaquíes (15/11/2001).

¹¹⁹ Últimos datos anuales completos al momento de realizar este trabajo.

dando cuenta que las visitas de turistas internacionales a este tipo de lugares de destino crecieron de manera sostenida en la última década, destacándose Iguazú y Los Glaciares que concentraron cerca del 80% de los arribos.

Figura 2. Visitantes anuales en áreas protegidas nacionales (2003-2019)



Fuente: Pinassi sobre la base de Sistema de Información de Biodiversidad de la Administración de Parques Nacionales (2019b).

Continuando con el análisis, cabe plantearnos ahora qué ocurre en materia de inversión pública, considerando en este caso a los lugares-patrimonio como destinatarios de recursos económicos para su puesta en valor. Para este estudio se recurrió a los datos publicados en las dos últimas actualizaciones del PFETS (2011 y 2014), teniendo en cuenta que se trata de un abordaje realizado desde la construcción del discurso en estos documentos oficiales. El periodo indagado fue desde 2003 a 2014, que es la temporalidad que se circunscribe en los planes para presentar los datos cuantitativos.

En el PFETS (2011) se destacan tres programas de financiamiento turístico que se vinculan de manera directa con la esfera del patrimonio, considerando los territorios favorecidos por dichas inversiones:

1. Programa de mejora de la competitividad del sector turismo;
2. Programa de gestión integral de residuos sólidos urbanos en municipios turísticos;
3. Programa nacional de inversiones turísticas (PNIT).

En el caso de los dos primeros, constituyen inversiones de fondos internacionales obtenidas a través de créditos peticionados por el organismo nacional de turismo ante el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), sumando una inversión total, entre capitales internacionales y nacionales, de 131 millones de dólares¹²⁰, destinando un poco más del 57% al programa de gestión de residuos, mientras que el porcentaje restante al de mejora de la competitividad. Con relación al PNI, los recursos provinieron del financiamiento conjunto entre el Estado nacional, las provincias y los municipios implicados, sumando un total de 17 millones de pesos (U\$S4.116.222¹²¹), aportando el 70% el Ministerio de Turismo de la Nación y el 30% la contraparte.

Cabe plantear ahora en qué territorios se plasman estos recursos económicos, a fin de determinar qué espacios son valorizados e incorporados al mapa turístico argentino, según el destino de los fondos. Cabe recordar aquí, que estos datos se desprenden del mismo contenido y discurso construido en los documentos oficiales, destacando los resultados alcanzados en materia de cumplimiento de propuestas.

A partir de la Figura 3, se puede afirmar la inequidad territorial (y patrimonial) en términos de espacios receptores de inversiones internacionales. En primer lugar, casi las tres cuartas partes de éstas (74%) se destinaron al sector cordillerano de la Región Patagonia, concentrándose el 54% de las divisas en el Corredor de los Lagos, mientras que el porcentaje restante se distribuyó entre el área del PN Lago Puelo y el PN Lanín. En segunda instancia, se destacan los fondos asignados a la Región Litoral, no alcanzando a una cuarta parte (23%) del total, donde la inequidad distributiva se evidencia aún más en los territorios favorecidos dentro de la misma región. En este sentido, el Corredor Iguazú-Misiones aglutina el 20%, seguido por el área del PN Iguazú (4%). Por último, se destaca la Región Cuyo, con apenas el 3% de recepción de inversiones internacionales, destinadas en su totalidad al área del PN Talampaya. Cabe enfatizar que el resto de las regiones turísticas del país no recibieron ningún aporte de divisas internacionales, vinculados a los programas anteriormente mencionados.

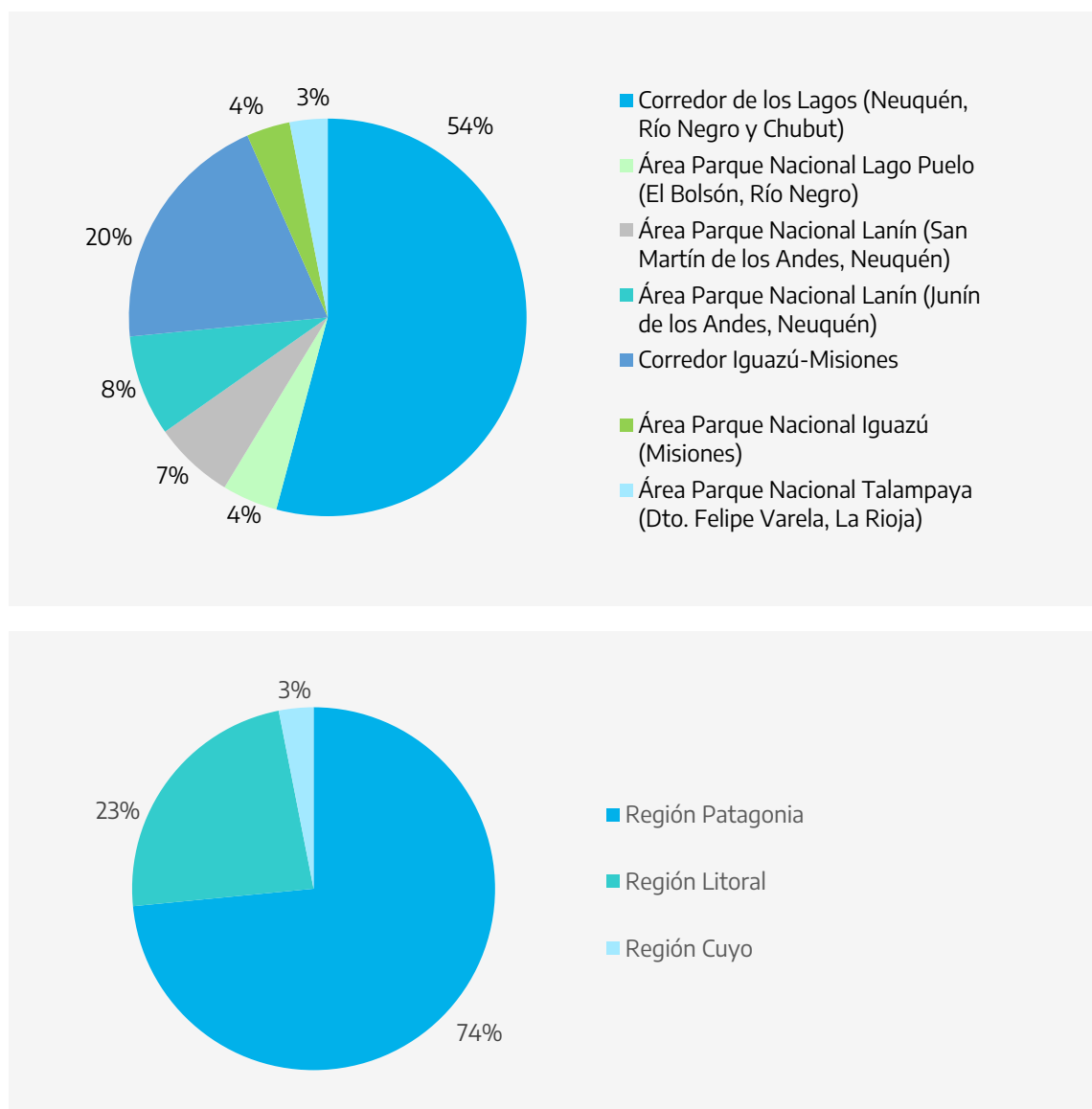
En un análisis más minucioso, cabe indagar acerca de los espacios turísticos valorizados, constituyendo en su totalidad lugares que son definidos y sacralizados en el PFETS por

¹²⁰ De la inversión total, el 63,35% se encuentra conformado por capital internacional.

¹²¹ Se considera un valor oficial del dólar de \$4.13 en promedio para 2011, con una variación anual del 8,06%.

su valor patrimonial: áreas naturales protegidas tradicionales, en algunos casos con sitios que alcanzaron el reconocimiento de Patrimonio Mundial, y que constituyen productos y lugares de destino posicionados en el mercado turístico internacional. En este sentido se establece en el plan: “Se focaliza en corredores turísticos priorizados por el PFETS, cuyo denominador común es su potencial turístico y su posicionamiento vinculado a Áreas Protegidas como atractivos ancla” (PFETS, 2011: 127).

Figura 3. Corredores, áreas y regiones turísticas destinatarias del financiamiento internacional (2003-2010)



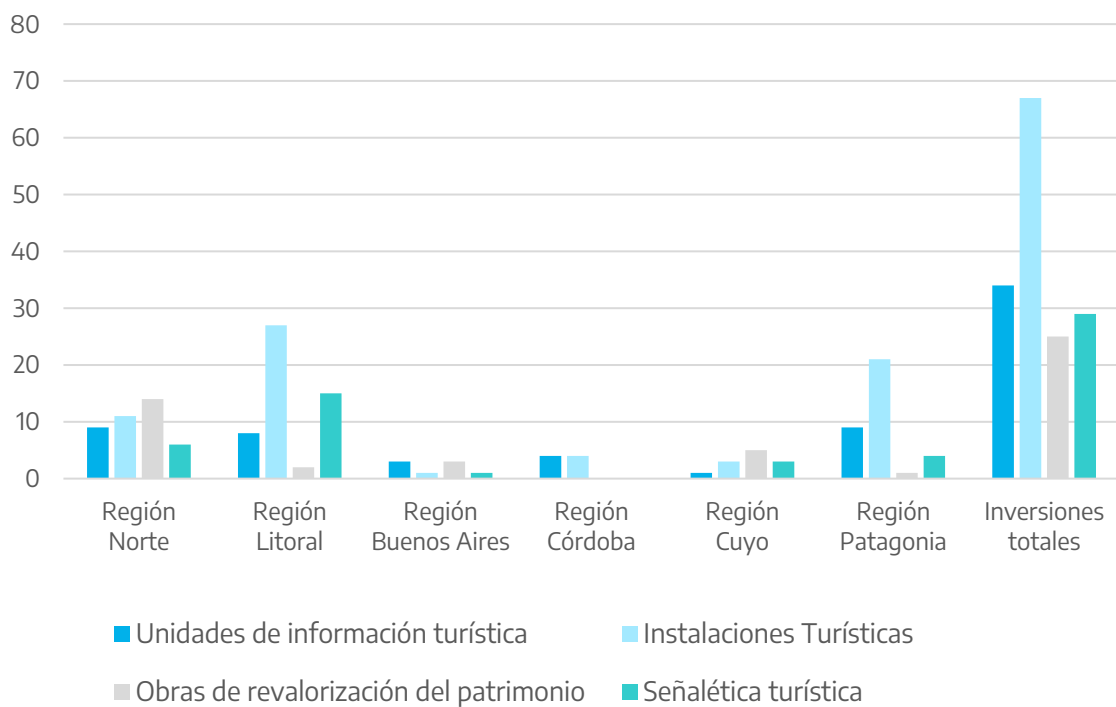
Fuente: Pinassi sobre la base del PFETS (2011).

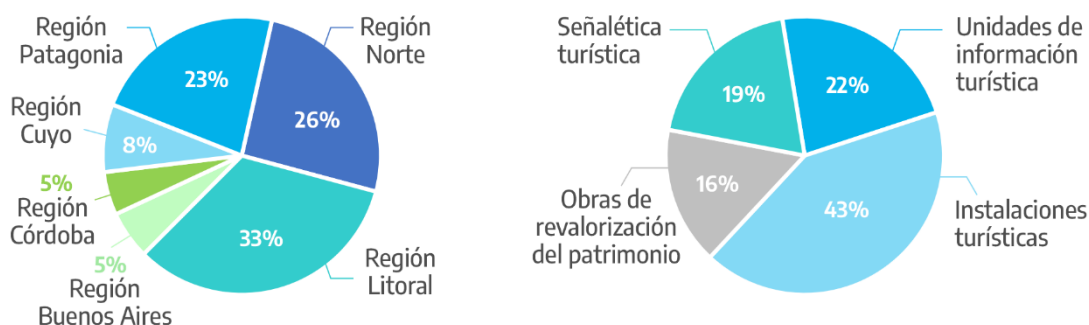
A modo de análisis comparado, cabe analizar ahora cuál es el lugar que ocupa la inversión turística nacional relacionada a la revitalización de lugares-patrimonio pensados como atractivos para el turismo. En este contexto, el PNIT tuvo como objetivo desarrollar diferentes obras, que según el PFETS (2011) versaron en torno a: creación de unidades de información, desarrollo de instalaciones, colocación de señalética turística y obras de

revalorización del patrimonio cultural y natural. Este programa “avanzó en consolidar y concertar las inversiones públicas del turismo, llevando a cabo obras en conjunto con la totalidad de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, abarcando unos 129 municipios y 13 parques nacionales” (PFETS, 2011: 127). A partir de esta premisa establecida, debemos indagar cómo ha sido la distribución de los recursos destinados, en términos de cantidad de propuestas por temática y en relación a las regiones turísticas favorecidas por dichas inversiones.

A partir de la interpretación de la Figura 4, se visualiza que las propuestas desarrolladas bajo la categoría “obras de revalorización del patrimonio” ocupan el último lugar, con el porcentaje más bajo (16%) en relación a las demás intervenciones; en contrapartida del 43%, correspondiente al desarrollo de instalaciones turísticas. Por otro lado, en materia de territorios receptores de financiamiento, las regiones del Litoral, Patagonia y Cuyo, principales destinatarias del financiamiento internacional, también concentran el 64% de las inversiones nacionales, distribuyéndose el porcentaje restante entre el Norte (26%), Buenos Aires y Córdoba (ambas con el 5%). Por otro lado, si se considera la distribución de inversión nacional, de acuerdo a las categorías de desarrollo y según las regiones turísticas, se observa que las obras vinculadas a la puesta en valor del patrimonio, a pesar de ocupar el último lugar sobre el total de recursos económicos asignados, adquieren protagonismo, posicionándose a la cabeza, en las regiones Norte, Cuyo y Buenos Aires.

Figura 4. Programa Nacional de Inversiones Turísticas por región y categoría de desarrollo (2003-2010)





Fuente: Pinassi sobre la base del PFETS (2011).

Además de las líneas de financiamiento destacadas, también se debe hacer mención del Programa de Fortalecimiento de Destinos Emergentes (PROFODE). A pesar de que en los documentos analizados no se desagregan datos cuantitativos acerca de la inversión destinada a la valorización turística de los territorios, se puede realizar una aproximación cualitativa, dando cuenta de los lugares favorecidos por estas iniciativas. En primer lugar, se destaca la Región Litoral y Patagonia, seguida por la Región Norte, Cuyo y, por último, Buenos Aires y Córdoba. Parte de las localidades beneficiadas, se corresponden con espacios turísticos de reconocimiento internacional, debido a su legitimación como Patrimonio de la Humanidad, como por ejemplo el área Quebrada de Humahuaca o Talampaya-Ischigualasto; y también se identifican, algunas propuestas en torno a las áreas protegidas nacionales, que según la información publicada, alcanzan un total de 20 iniciativas concretadas (PFETS, 2014). En una investigación ulterior cabrá profundizar estas cuestiones, indagando de manera exhaustiva las variables cuantitativas vinculadas a la implementación de este programa en materia patrimonial y en relación a la distribución efectiva del financiamiento en el territorio.

En síntesis, el análisis realizado a partir de los datos publicados en el PFETS (2005, 2011, 2014) deja en evidencia una contradicción en la construcción del discurso elaborado en torno a la valorización turística del patrimonio, donde se pregona desde los documentos de planificación una ideología de inclusión, equidad y equilibrio territorial como ejes centrales de la política turística, y que al menos en materia de patrimonio, este mensaje no se territorializa como tal, alejándose en parte de la realidad patrimonial de las regiones turísticas y marcando una brecha entre territorios y patrimonios incluidos, de aquellos que se excluyen y quedan al margen de las iniciativas impulsadas en el marco del desarrollo turístico nacional.

Programa “Turismo, Patrimonio y Escuela”: ¿continuidad o ruptura del discurso patrimonial?

El Programa “Turismo, Patrimonio y Escuela” (PTPE), emerge de la Ley N° 25.997 (2005), como una herramienta para la capacitación y formación en turismo. En el PFETS

(2014) se le atribuye el carácter de federal, lo que se evidencia en el desarrollo del mismo en distintas localidades del país, según lo establecido en el documento.

Esta propuesta, llevada a cabo a partir de la Dirección de Formación en Turismo del entonces denominado Ministerio de Turismo de la Nación, se comenzó a implementar mediante la modalidad de talleres en las escuelas en 2010, teniendo como finalidad sensibilizar a los alumnos de los últimos años de la educación primaria, respecto de las cuestiones vinculadas al turismo y el patrimonio (Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación, 2020a). Para ello, en 2014 se editó un manual (actualizado en 2017), como instrumento de trabajo en el aula, elaborado de forma didáctica e interpretativa, ya sea a partir de la incorporación de relatos sencillos, imágenes, dibujos y actividades lúdicas. Entre los objetivos destacados, se resaltan: “Que los chicos... Comprendan el significado del Turismo y su relación con el Patrimonio natural y cultural del país; identifiquen y valoren los sitios de Patrimonio Mundial de Argentina como parte de nuestra identidad; desarrollen una actitud de compromiso colectivo para la preservación del patrimonio y el turismo responsable” (Ministerio de Turismo de la Nación, 2014: 9).

Vinculado a estos fines, en el manual se establece una estructura de contenidos bajo la premisa de un turismo sustentable e inclusivo (Ministerio de Turismo de la Nación, 2014, 2017). En primer lugar, se conceptualiza el turismo desde la mirada de la OMT, plasmando la clásica definición y sus componentes asociados; en segundo término, se aborda la cuestión del patrimonio, acotando el análisis a los sitios del Patrimonio Mundial, según las categorías propuestas por la UNESCO. Por último, se indaga acerca del turismo sostenible, como la vía posible para pensar la relación entre turismo y patrimonio.

Si bien el autor de este capítulo es consciente que el documento diseñado se encuentra dirigido a un público en particular, las infancias en el ámbito de la educación primaria que cursan los últimos años, se deben señalar algunas cuestiones vinculadas a la construcción del discurso que permiten entender el ideario turístico y patrimonial elaborado.

La práctica de ocio es presentada con una fuerte connotación positiva y alentadora del desarrollo de los destinos, a pesar de que al final del manual se aborda de manera resumida la cuestión de los impactos negativos que pueden producirse. El sesgo optimista se refleja en la síntesis del apartado que trata la conceptualización del turismo, expresando: “Una definición dice: el turismo ayuda a que haya paz y amistad entre los hombres, resalta nuestras bellezas naturales, destaca nuestra historia y cultura y nos beneficia a todos” (Ministerio de Turismo de la Nación, 2014: 14). Dicha cuestión, se reafirma cuando se aborda la esfera del turismo sustentable en el último capítulo. En este sentido, este modelo de desarrollo turístico es presentado como “el concepto fundamental” para pensar el uso turístico de los bienes patrimoniales.

Por otro lado, la representación construida en torno al patrimonio, se erige a partir de la visión tradicional del término, arraigada en los preceptos ampliamente difundidos desde los organismos internacionales, en este caso la UNESCO. El mismo es considerado como la herencia de un pasado que debe legarse a las generaciones futuras, como señas de la

identidad. Por otro lado, en la actualización de 2017, se le atribuye un rol relevante a la comunidad en la preservación de dicho patrimonio. Asimismo, en algunas partes del texto se homologa el concepto de atractivo con el de “bien patrimonial” (Ministerio de Turismo de la Nación, 2017).

A pesar de que en una de las últimas actividades planteadas en el manual, se invita a los participantes a reflexionar acerca del patrimonio de cada uno de los lugares de residencia, aludiendo que existen otros componentes que pueden adquirir dicha connotación, además de los sitios del Patrimonio Mundial, la definición queda supeditada a los criterios de excepcionalidad abordados durante todo el documento. En este sentido, se expresa: “... Pero estos sitios no son los únicos patrimonios que tiene Argentina, para todos nosotros también es único el lugar donde vivimos y aunque no nos detengamos a pensarlo todos los días seguramente podemos encontrar muchos detalles que lo hacen excepcional y atractivo” (Ministerio de Turismo de la Nación, 2017: 101).

A partir de lo indagado hasta aquí, desde la perspectiva del contenido y el discurso, de acuerdo al objetivo del documento, se reafirma la brecha patrimonial en términos de valorización turística de ciertos bienes y territorios, en detrimento de otros que son excluidos de estos mecanismos. Las ideas de equidad, inclusión y equilibrio territorial en materia patrimonial, en principio desde el contenido, también se desvanecen en este instrumento de concientización, al igual que en el PFETS. En síntesis, se construye una representación patrimonial recortada de la Argentina, que encarna las voces de los actores sociales hegemónicos impulsores de estos procesos. Se erige y legitima un repertorio patrimonial asociado a los sitios Patrimonio de la Humanidad, de atributos y valores únicos y excepcionales, y que por tales motivos interesan a la práctica turística.

Cabe preguntarnos ahora, al igual que lo hicimos con el PFETS, ¿cómo se territorializa este programa? Para dar respuesta a este interrogante, se propone realizar aquí una primera aproximación desde una perspectiva cualitativa, considerando que a futuro dichos datos deberán complementarse con los de carácter cuantitativo, a fin de obtener un panorama más amplio de la implementación de este programa en términos presupuestarios.

Según la entrevista realizada a la ex Directora de Formación en Turismo, la Lic. María Inés Guaita¹²², el programa se llevó a cabo desde 2010 a 2018 inclusive, alcanzando un total de más de 19.000 alumnos en todo el territorio nacional. En este sentido, expresa: “*Se cumplió ampliamente con el objetivo del Programa, porque se logró evolucionar la propuesta que inició con la sensibilización en las escuelas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, logrando en principio transferir el modelo hacia las 24 jurisdicciones y luego apoyando con presupuestos y capacitaciones de equipos en cada territorio y/o localidad que así lo solicitaba, llegando a sensibilizar a más de 19.000 estudiantes...*” (Guaita, 2020).

¹²² La Lic. María Inés Guaita estuvo a cargo de dicha entidad entre los años 2014-2019.

Queda en evidencia, al menos como primera aproximación desde la perspectiva del discurso oficial, que la propuesta alcanza el federalismo planteado como finalidad, llegando a diversos lugares del país. Cabrá indagar luego, las localidades implicadas en cada una de las provincias, a fin de poder establecer una distribución territorial exacta del programa.

Respecto a los logros y beneficios alcanzados, éstos resultaron diversos. En este contexto, la Lic. Guaita (2020) destaca:

- La articulación e integración de actores gubernamentales: trabajo coordinado entre el Ministerio de Turismo y el Ministerio de Educación de la Nación.
- La producción de contenido: impresión y distribución en Argentina de más de 1.000 ejemplares del manual “Turismo, Patrimonio y Escuela. Un viaje por el Patrimonio Mundial de nuestro país”; creación del juego interactivo “Recorriendo Nuestro Patrimonio”; desarrollo conjunto con el Canal Encuentro de dos documentales vinculados a los sitios Patrimonio de la Humanidad y a los Parques Nacionales.
- La capacitación de voluntarios para el acompañamiento de los referentes técnicos en la realización de los talleres en las instituciones educativas. En una primera instancia se comenzó en la ciudad de Buenos Aires y luego se amplió al resto del país. *“En este caso se les pagaban sus honorarios por dar los talleres y eran seleccionados/as con el consenso de cada una de las jurisdicciones de turismo que los/as proponían como candidatos/as”* (Guaita, 2020).
- La financiación de los premios otorgados, a razón de los concursos de proyectos realizados en las escuelas, cubriendo el transporte y la estadía en las unidades turísticas de Embalse y Chapadmalal; y excursiones en CABA, en el caso de los colegios de dicha ciudad.
- *“Finalmente se pudo realizar un concurso nacional de Turismo, Patrimonio y Escuela donde cada jurisdicción evaluó los 14 proyectos y resultando ganador el proyecto: ‘Sentir la Antártida es proteger nuestro patrimonio y cuidar a la Humanidad’, de la Escuela N° 21 ‘Provincias Unidas’ de Río Grande... que recibió la suma de \$500.000, lo que le permitió realizar un viaje al patrimonio mundial Parque Nacional Los Glaciares”* (Guaita, 2020).

A partir de lo expuesto, queda en evidencia el aporte realizado por el programa a la difusión turística de los sitios Patrimonio de la Humanidad presentes en el territorio nacional, logrando un gran alcance, a partir del trabajo en el aula, considerando a los niños como sujetos clave en la concientización patrimonial y turística.

Como en todo proceso de desarrollo e implementación de una política pública, también se identificaron una serie de obstáculos, que resultan comunes a los mecanismos de planificación y gestión, no solo en el ámbito turístico y patrimonial. Ello se relaciona con la existencia de partidas presupuestarias acotadas y periodos tardíos en la ejecución de los proyectos. En este sentido, la ex Directora de Formación en Turismo, manifiesta: “...

en relación con los obstáculos, se pueden mencionar, los tiempos administrativos en los procesos de licitación para poder hacer efectivo el premio al proyecto ganador, la falta de presupuesto, la falta de espacio habilitado en el Ministerio para trabajar con las escuelas, la falta de recursos para ampliar los objetivos, la falta de interés y apoyo por parte de algunas autoridades para ciertos procesos de la propuesta. Cabe aclarar que Turismo, Patrimonio y Escuela se ejecutó durante 8 años y que lo anteriormente expuesto no se dio durante todos los años, sino durante todo el período de implementación” (Guaita, 2020).

Para finalizar esta aproximación a la territorialización del programa, se observa que desde el punto de vista del contenido, el discurso patrimonial se estructura de forma inversa que el construido en el PFETS. En este último se parte con una visión equitativa, inclusiva y equilibrada del territorio, pero luego en su implementación, al menos en materia de patrimonio, se concentra en algunos espacios y componentes culturales y/o naturales con ciertos atributos y valores singulares; en cambio, en el PTPE, desde el momento inicial, el objetivo se acotó a la divulgación de ciertos bienes, recortando la realidad patrimonial y turística, sin embargo, su ejecución cumple con el sentido federal del programa. Se produce así un punto de tensión entre los patrimonios excluidos desde el discurso y los territorios incluidos desde la implementación. Como se mencionara, queda pendiente a futuro, poder indagar con mayor profundidad otras aristas y variables que se deben considerar al momento de evaluar la aplicación de un producto de la política pública, y poder determinar así sus fortalezas y debilidades de forma holística.

Interrogantes para (re)pensar la dialéctica inclusión-exclusión patrimonial

Encaminándonos hacia el cierre del capítulo, resulta necesario establecer un interrogante, que si bien no fue explicitado al comienzo del trabajo, se desprende por oposición a una de las preguntas planteadas en la introducción, que indagó acerca de los componentes, categorías y/o territorios valorizados turísticamente. Ello conduce a pensar en la dialéctica inclusión-exclusión, reflexionando acerca de cuáles son los patrimonios marginados en los procesos de construcción de la Argentina turística, según los documentos indagados.

En este sentido, desde los instrumentos de planificación analizados, se crea un discurso de una Argentina “diversa” y de “fuertes contrastes”, en términos de paisajes, costumbres y tradiciones, que configuran una oferta turística singular y distintiva. A pesar de ello, lo evidenciado en los apartados anteriores, lleva a entender que desde la territorialización de la política turística, esta diversidad, al menos en términos de representaciones patrimoniales, es recortada según las características del mercado turístico internacional. De esta manera, el gran mosaico natural y cultural pregonado desde el discurso oficial, se traduce en unos pocos componentes y categorías del patrimonio puestos en valor para el turismo: aquellos que reúnen ciertas características particulares, únicas y/o excepcionales. Las áreas protegidas nacionales y los Patrimonios de la Humanidad se enmarcan en esta esfera.

Esto conduce a indagar acerca de aquellos “patrimonios olvidados” o que no forman parte del *discurso patrimonial autorizado* (Smith, 2011), por lo que no son incluidos en los procesos de construcción turística; o bien los que a pesar de ser considerados en el ámbito discursivo, no trascienden a la dimensión territorial. Esto genera una serie de interpelaciones que ponen en tensión el mensaje institucional elaborado, en torno a la riqueza y diversidad patrimonial divulgada, de aquella que efectivamente es activada.

A fines de 2020, la Argentina sumó un componente más al conjunto de reconocimientos internacionales. El chamamé fue incluido en la lista representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, como símbolo de la Región Litoral, específicamente de la provincia de Corrientes. Éste fue adicionado al tango y el filete porteño, manifestaciones emblema de Buenos Aires. “Esta decisión que tomó la UNESCO implica una gran difusión del chamamé a nivel mundial, la circulación de artistas y canciones y también la posibilidad de pensar en políticas públicas a largo plazo orientadas al género desde la difusión, la producción y la educación” (Ministerio de Turismo y Deportes, 2020b). Más allá de indagar los beneficios y/o perjuicios aludidos a este tipo de declaratorias, esto nos lleva a pensar acerca de aquellas expresiones que permanecen al margen de tales sellos turísticos y patrimoniales, buscados por un público internacional. En este contexto, cabe preguntarnos ¿Qué lugares-patrimonio se realzarán vinculados a esta manifestación folclórica? ¿Cómo se exhibirá el chamamé al mercado turístico de referencia? ¿Qué tipología de visitantes se buscará captar? ¿Dichas legitimaciones contribuyen a afianzar el discurso de la Argentina turística diversa o amplían la brecha patrimonial en término de expresiones folclóricas sacralizadas de aquellas que no lo son?

Lo anteriormente expuesto también invita a pensar acerca de otros patrimonios, como el de las comunidades originarias y de las colectividades de inmigrantes, que si bien en el discurso oficial cobran protagonismo en el desarrollo de las propuestas presentadas para cada una de las regiones, dichos lineamientos no alcanzan la fuerza necesaria para territorializarse. En el caso de los pueblos originarios, los mismos quedan supeditados al tratamiento realizado en el ámbito de las áreas protegidas, permaneciendo su legado histórico-cultural a la sombra de la ponderación de los valores y atributos naturales de dichos espacios. Estos territorios son definidos como reservorios de naturaleza, en los que también se pueden identificar productos de la cultura nativa. En este sentido, desde el punto de vista de la construcción de la atraktividad turística, los pueblos originarios adquieren un rol secundario, ante la relevancia otorgada a la naturaleza como recurso base.

Con relación a las colectividades de inmigrantes y su patrimonio asociado, como se mencionara, resultado de los talleres regionales del PFETS (2005) surgieron diferentes propuestas vinculadas a dicha temática, sin embargo, el protagonismo lo alcanzan nuevamente aquellos bienes que reúnen ciertos atributos destacables para el mercado turístico. Aquí se puede mencionar la impronta de la cultura inmigratoria relacionada a tres propuestas incluidas en la lista indicativa de la UNESCO (2020), a ser reconocidas como Patrimonio Mundial. En primer lugar, se destaca Moisés Ville, en la provincia de

Santa Fe, que sustenta su valor universal excepcional en la comunidad judía, sus procesos inmigratorios y el legado material e inmaterial asociado; el segundo caso, lo constituye la localidad de Tigre, en Buenos Aires, que basa la postulación en el establecimiento de clubes de remo, surgidos a finales del siglo XIX y principios del XX, a partir de distintas comunidades de inmigrantes europeos, ello en relación con el paisaje cultural que le da marco; por último, se destaca el caso de los “archipiélagos patrimoniales” configurados entre CABA y la ciudad de La Plata, es decir, espacios urbanos en los que se identifican bienes inmuebles desarrollados entre 1880 y 1920, y que representan, según la fundamentación explicitada, un “sistema [que] incluye el modelo urbano, el paisajismo y los edificios patrimoniales donde se desarrollaron la mayoría de las actividades de una república democrática moderna” (UNESCO, 2020). Según lo establecido, esto cobra relevancia en el contexto de los “procesos de transculturación” y de “transmisión de conocimientos” producto de la inmigración en dicha época.

Estas postulaciones nos invitan a reflexionar nuevamente respecto de las colectividades evocadas en dichas patrimonializaciones y, principalmente, de aquellas que quedan al margen de tales mecanismos sociales. En este sentido, ¿Qué sucede con los colectivos inmigratorios que según el discurso oficial no albergan componentes histórico-culturales de características excepcionales? ¿Qué lugar ocupa el patrimonio modesto y vernáculo? ¿Qué saberes de estas colectividades son valorizados turísticamente? ¿Quién lleva a cabo estas iniciativas?

Como última arista patrimonial, y en relación con lo anteriormente expuesto, se debe destacar a la gastronomía como parte del patrimonio inmaterial de cada una de las regiones turísticas. A pesar de que dicho componente cultural no se posiciona en el PFETS de la misma manera que otros recursos, forma parte de los ejes comunicacionales del INPROTUR, denominados: “Argentina Gourmet” y “Argentina Auténtica” (PFETS, 2011). En este contexto, en 2018 se formaliza la publicación del Plan Estratégico de Turismo Gastronómico (PETG), difundido como “Plan CocinAR”. Un lineamiento desarrollado de manera conjunta entre el organismo nacional de turismo y el de cultura, y que tiene como fin “resaltar la gastronomía argentina y posicionarla en el plano nacional e internacional, destacando sus vínculos con los diferentes entornos naturales y culturales” (PETG, 2018: 35). Si bien el documento se edita en 2018, según lo establecido, los antecedentes se encuentran dados por el Plan de Marketing de Turismo Gastronómico llevado a cabo por el INPROTUR en 2011, y por los foros regionales concretados a partir de 2016. De esta manera, se establecen una serie de estrategias y objetivos conducentes a gestionar el turismo gastronómico, sustentado en la “diversidad de las prácticas y los productos alimentarios con identidad” (PETG, 2018: 5). A partir de esta herramienta de planificación, adicionado a otros instrumentos de la política turística, se activan determinados repertorios gastronómicos, con el fin de generar diferentes productos turísticos. En un análisis ulterior, cabrá indagar de manera particular, cuáles son los saberes, recetas, ingredientes, utensilios y comidas puestas en valor turístico en cada una de las regiones, cuáles son de los lugares de destino definidos a partir de esta modalidad, qué discursos

se construyen en torno a ellos y cómo se territorializan cada una de las acciones propuestas.

Reflexiones finales

A partir de 2005 con la promulgación de la LNT, se inicia un proceso que conduce a pensar el turismo como una práctica de gran implicancia socioeconómica, capaz de generar ingresos ante un contexto argentino poco alentador en los primeros años del siglo XXI. Con su reconocimiento como política de Estado, se induce la creación de un conjunto de instrumentos o productos de la política turística, tendientes a trazar de forma ordenada su desarrollo. En este devenir, el patrimonio es considerado como un recurso clave sobre el que se sustenta la práctica de ocio, ya sea por sí mismo configurado como atractivo, o como parte integrante de una oferta mayor. Los dispositivos erigidos en torno a la construcción patrimonial, determinan su capacidad para captar la atención de los visitantes, en un mercado sumamente dinámico y altamente competitivo.

El análisis realizado permitió echar luz sobre los procesos de valorización turística del patrimonio, generados a partir de la LNT y dos herramientas de planificación que de ésta se desprenden, el PFETS y el PTPE. Cada uno de éstos con su nivel de especificidad y diferentes caracteres asociados.

Como primera reflexión, podemos afirmar la hipótesis planteada al inicio del capítulo, dando cuenta que los mecanismos de puesta en valor turístico del patrimonio generados en dichos documentos, valorizan en mayor medida determinados componentes culturales y naturales, categorías patrimoniales y territorios con un valor singular y/o excepcional. Ello se da en detrimento de otros lugares que no presentan estas características y que por tales motivos no interesan a los fines turísticos. Dicha cuestión contribuye al desvanecimiento de los principios, al menos en términos de representación y construcción del patrimonio, que se desprenden de la LNT y que resultan transversales a toda la planificación turística. En este sentido: **equilibrio, inclusión y equidad territorial pensados en clave patrimonial, conforman elementos discursivos con dificultades para ser materializados en el territorio.**

A pesar de que como resultado de los talleres regionales que condujeron a la elaboración del PFETS en 2005, se identificaron una diversidad de propuestas en torno al patrimonio de cada uno de estos espacios turísticos, dichos discursos y repertorios, pierden fuerza ante lo que podríamos denominar **dos grandes esferas patrimoniales atractoras de visitantes: las áreas protegidas nacionales y los sitios Patrimonio de la Humanidad**. Dos formas diferentes de legitimar y construir patrimonios, que en algunas oportunidades convergen en los mismos espacios, y que revisten especial interés a un público en particular: los turistas internacionales. En este sentido, lo que se sacraliza como patrimonio, es un recorte de la diversa esfera patrimonial definida por la misma autoridad, visibilizando y exacerbando determinados repertorios para transformarlos en mercancía y colocarlos en el mercado turístico internacional. **Esto conduce a una segregación o**

brecha patrimonial, tanto en término de componentes valorizados, de concentración de la demanda turística efectiva en dichos lugares-patrimonio, y de recursos económicos invertidos, según lo indagado a lo largo del trabajo.

En el caso de PTPE, si bien también desde lo discursivo la equidad patrimonial como principio no tiene lugar, debido a que el objetivo del programa se acota a la sensibilización turística acerca de los sitios del Patrimonio Mundial, en cambio, sí se visualiza cierto equilibrio en su territorialización, ya sea por los alcances de la propuesta, como por su distribución en el contexto nacional. Como se mencionara, cabrá profundizar esta cuestión a futuro, en relación a los presupuestos y los recursos monetarios efectivamente asignados.

Para finalizar, lo expuesto a lo largo del capítulo lleva a pensar en un escenario de tensión entre las distintas versiones identitarias construidas y representadas a través del patrimonio, por un lado, aquella que reivindica las voces de los actores sociales no dominantes en estos procesos, y por el otro, las que legitiman el discurso patrimonial hegemónico, el del Estado, en torno a ciertos bienes que son definidos a partir de una mirada foránea, construyendo una realidad turística-patrimonial recortada sobre el territorio.

Bibliografía

- Amadasi, E. (2020). Introducción. En E. Amadasi y J. L. López Ibáñez (Comp.), *El Turismo en la Argentina desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo* (vol. 1, pp. 7-54). Arte Editorial Servicop.
- Arrieta Urtizberea, I. (2018). Patrimonios semilíquidos. En I. Arrieta Urtizberea (Ed.), *Patrimonio cultural en las sociedades líquidas* (pp. 11-20). Universidad del País Vasco.
- Bertoncello, R. (2018). Turismo: expectativas, conflictos, contradicciones. La ciudad de Buenos Aires como destino turístico. En C. Milano y J. Mansilla, *Ciudad de vacaciones. Conflictos urbanos en espacios turísticos* (pp. 155-187). Pollen.
- Bertoncello, R. (2020). Turismo y naturaleza preservada en América Latina: cambios y continuidades en el marco del paradigma de la sustentabilidad. *Espacios Revista de Geografía*, 10(20), 15-31. <http://revistas.academia.cl/index.php/esp/article/view/1875/2035>
- Bertoncello, R. y Troncoso, C. (2018). Vínculos entre patrimonio natural y turismo: una revisión para el caso argentino. *Pasado Abierto*, 4(8), 74-93. <http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto>
- Cohen, E. (2005). Principales tendencias en el turismo contemporáneo. *Política y Sociedad*, 42(1), 11-24. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0505130011A/22986>
- Gutiérrez, R. (2014). Repensando el patrimonio desde América Latina. En J. Zingoni y A. Pinassi (Comp.), *Gestión del patrimonio urbano. Textos de Cátedra (I)* (pp. 63-80). Ediuns.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández-Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill Interamericana.

- Kuper, D., Ramírez, L. y Troncoso, C. (2010). Política turística y planificación: ¿De las estrategias centralizadas a las estrategias participativas? *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, *XIV*(331). http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-41.htm#_ednref3
- Pinassi, A. (2017). Patrimonio cultural, turismo y recreación. El espacio vivido de los bahienses desde una perspectiva geográfica. Ediuns.
- Pinassi, A. (2019). Espacio vivido patrimonial: una mirada alternativa del patrimonio cultural desde la Ciencia Geográfica. *Ería, Revista Cuatrimestral de Geografía*, *1*, 99-107. <https://www.unioviado.es/reunido/index.php/RCG/article/view/12931/0>
- Pinassi, A. (2020). (Re) pensando los lugares-patrimonio a partir de un caso en la llanura pampeana argentina. *Estudios Geográficos*, *81*(288), 1-24. <http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/view/775/916>
- Prats, L. (1997). Antropología y patrimonio. Ariel.
- Prats, L. (1998). El concepto de patrimonio cultural. *Política y Sociedad*, *27*, 63-76.
- Prats, L. (2006). La mercantilización del patrimonio: entre la economía turística y las representaciones identitarias. *PH, Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, *58*, 72-80.
- Prats, L. (2012). El patrimonio en tiempos de crisis. *Revista Andaluza de Antropología*, *2*, 68-85. https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/86949/llorent%c3%a7_prats.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso. *Cinta de Moebio: Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, *41*, 207-224.
- Schenkel, E. (2021). El INPROTUR en la política turística argentina. Los organismos de promoción y las nuevas formas de gestión. En E. Amadasi y J. L. López Ibáñez (Comp.), *El Turismo en la Argentina desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo* (vol. 2). Consejo de Decanos y Directores de Unidades Académicas relacionadas con la Enseñanza del Turismo (CONDET).
- Schenkel, E. y Pinassi, A. (2015). Patrimonios de la Humanidad: estrategia de la política turística en la Argentina. *Revista Universitaria de Geografía*, *24*(2), 41-67. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/49684/CONICET_Digital_Nro.48fd0717-3712-4ddd-ad94-a4adb2a37329_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Smith, L. (2011). El espejo patrimonial ¿ilusión narcisista o reflexiones múltiples? *Antípoda*, (12), 39-63. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/10.7440/antipoda12.2011.04>
- Urry, J. (2004). *La mirada del turista*. Universidad de San Martín de Porres.
- Otras fuentes
- Decreto N° 1.297 (2006). Boletín Oficial de Argentina. Buenos Aires, 29 de septiembre de 2006.
- Guaita, M. I. (2020, diciembre 4). Entrevista virtual a la Lic. María Inés Guaita, ex Directora de Formación en Turismo, periodo 2014-2019, Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación.
- Ley N° 25.997 (2005). Boletín Oficial de Argentina. Buenos Aires, 7 de enero de 2005.

- Ministerio de Turismo de la Nación (2014). *Manual Turismo, Patrimonio y Escuela. Un viaje por el patrimonio mundial de nuestro país*. Ministerio de Turismo de la Nación. <https://es.scribd.com/document/261985920/Manual-Turismo-Patrimonio-y-Escuela-pdf>
- Ministerio de Turismo de la Nación (2017). *Manual Turismo, Patrimonio y Escuela. Un viaje por el patrimonio mundial de nuestro país*. Ministerio de Turismo de la Nación. <https://www.yvera.tur.ar/publicaciones/documentos/1a95505d-be4b-5b1d-9493-23080dacd756.pdf>
- Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación (2020a). Turismo, Patrimonio y Escuela. <https://www.argentina.gob.ar/turismo/comunidad/turismo-patrimonio-y-escuela>
- Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación (2020b). Plan CocinAR. <https://www.argentina.gob.ar/turismo/plan-cocinar>
- Plan Estratégico de Turismo Gastronómico de la Rep. Argentina (2018). Secretaría de turismo de la Nación. <https://www.yvera.tur.ar/cocinar/documentos/a1abe9ca-0cfb-42d4-b0e2-da7c0736481a.pdf>
- Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 (2005). Secretaría de Turismo de la Nación. Documento base y anexos 1 a 6.
- Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020 (2011). Ministerio de Turismo de la Nación.
- Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2025 (2014). Ministerio de Turismo de la Nación.
- Sistema de Información de Biodiversidad de la Administración de Parques Nacionales (2019a). Visitantes APN. <https://sib.gob.ar/institucional/visitantes-apn>
- Sistema de Información de Biodiversidad de la Administración de Parques Nacionales (2019b). Mapa Cantidad de visitantes anuales reportados por área protegida. https://mapas.parquesnacionales.gob.ar/layers/geonode%3Aapn_visitantes_01
- Sistema Federal de Áreas Protegidas de la Administración de Parques Nacionales (2020). Áreas protegidas. <https://sifap.gob.ar/areas-protegidas>
- UNESCO (2020). Lista indicativa del Patrimonio Mundial. <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/state=ar>

Los autores

Enrique Amadasi

Licenciado y Doctor en Sociología, Universidad Católica Argentina (UCA). Esp. en Turismo, Libera Università degli Studi Sociali Pro Deo, Roma. Profesor en la Maestría en Economía y Gestión del Turismo, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (2008-2020). Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (1984-2012). Director del Departamento de Sociología de la UCA (2010-2015). Académico de número de la Academia Argentina del Turismo. Desde 2019 codirige el proyecto *El turismo en la Argentina desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*.

Mauro Beltrami

Licenciado en Turismo, Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Magíster en Dirección de Empresas, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister en Historia, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Profesor universitario de grado (UADE, UNLP) y posgrado (UNSAM, UNLP). Ejerció actividades de consultoría en organismos públicos nacionales, provinciales y municipales y empresas privadas. Posee libros, capítulos de libro y trabajos publicados en revistas con referato.

Graciela Benseny

Licenciada en Turismo, Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP). Esp. en Docencia Universitaria, UNMdP. Magister en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano, UNMdP. Doctora en Geografía, UN del Sur. Profesora titular en la UNMdP. Docente de la Maestría en Geografía de las Areas Litorales, UNMdP y en la UN de la Patagonia San Juan Bosco. Directora Grupo de Investigación Turismo y Territorio, Espacios Naturales y Culturales, Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, UNMdP.

Juan Pablo Falcón

Licenciado en Turismo, USAL. Magister Oficial en Dirección y Planificación del Turismo en la Especialidad de Gestión de Destinos y Nuevos Productos turísticos, Universidad A Coruña. Doctor en Dirección y Planificación del Turismo, Universidad A Coruña. Consultor en Desarrollo Turístico. Docente en la UN de Avellaneda y en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Ex Director de Desarrollo y Calidad Turística de la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires.

Carolina Inés Garcia

Licenciada en Turismo, UN de La Plata (UNLP). Magister en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales (UNLP). Candidata a PhD in Business & Management, Curtin University, Australia. Becaria (Curtin Strategic Scholarship), docente y asistente de

investigación en Curtin University. Cuenta con experiencia como consultora de organismos internacionales así como en el sector público.

Diego Navarro-Drazich

Licenciado en Turismo, Universidad Champagnat. Esp. en Turismo Cultural, Universidad de Barcelona. Magister en Turismo, Scuola Internazionale di Scienze Turistiche-OMT, Roma. Doctor en Relaciones Internacionales, USAL. Investigador adjunto del CONICET. Profesor de grado en la UN de Cuyo y Universidad Aconcagua y de posgrado en las UN de La Plata y San Juan y en la Universidad de la Empresa, Montevideo. Estancias de investigación en Universidad Autónoma de Madrid y University of Western Sidney. Director del IISCOT en la Universidad del Aconcagua.

Adriana M. Otero

Licenciada en Turismo, UN del Comahue (UNCo). Doctora en Geografía, Universidad de La Habana. Investigadora Categoría I, Secretaría de Políticas Universitarias. Es miembro del Centro de Estudios para la Planificación y Desarrollo Sustentable del Turismo - CEPLADES-Turismo-, Facultad de Turismo y del Núcleo de Turismo y Recreación del Instituto Patagónico de Estudios de Humanidades y Ciencias Sociales (IPEHCS-UNCo-CONICET). Vice-Decana de la Facultad de Turismo, UNCo. Investiga procesos de movilidad humana e innovación social. Actualmente coordina una Empresa Social: Witral. Facilitadores de Innovación Social. Miembro de número de la Academia Argentina del Turismo.

Andrés Pinassi

Licenciado en Turismo, Universidad Nacional del Sur (UNS). Magister en Gestión del Patrimonio Arquitectónico y Urbano, Universidad Nacional de Mar del Plata. Doctor en Geografía, UNS. Ha realizado el Programa de Postdoctorado en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesor Adjunto del Departamento de Geografía y Turismo de la UNS e Investigador Asistente del CONICET. Es integrante de proyectos de investigación y director de proyectos de extensión en el ámbito universitario. Ha sido expositor en congresos nacionales e internacionales y cuenta con publicaciones de libros, capítulos de libros y artículos en revistas científicas de la especialidad.

Natalia Porto

Licenciada en Economía, UN de La Plata (UNLP). Magister en Economía y Doctora en Economía, UNLP. Profesora titular de Economía Internacional y Crecimiento Económico, Turismo y Medio Ambiente de la Facultad de Ciencias Económicas (UNLP). Investigador Categoría II del Programa de Incentivos a docentes-investigadores del Ministerio de Educación de la Nación. Directora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNLP. Miembro del Consejo Directivo de la *International Association for Tourism Economics*.



Laila Vejsbjerg

Licenciada en Turismo y Magister en Marketing de Servicios, UN del Comahue. Doctora en Geografía, UN de Cuyo. Investigadora adjunta del CONICET, en el Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCa, CONICET-UNRN) en San Carlos de Bariloche. Profesora adjunta en el Area de Turismo y Patrimonio, de la Escuela de Economía, Administración y Turismo de la UN de Río Negro-Sede Andina.

Noemi Wallingre

Licenciada en Turismo, Universidad Argentina J.F. Kennedy. Magíster en desarrollo local, UNSAM/Universidad Autónoma de Madrid. Profesora titular de grado y posgrado en carreras de turismo. Directora de Licenciatura en Turismo y Hotelería (2004-2019), de Maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo (2006-2014), y desarrolladora y coordinadora de Cátedra Abierta Conceptos y acciones transformantes del desarrollo del turismo (2013-2019), Universidad Nacional de Quilmes. Investigadora categorizada en SGCyTN. Publicó numerosos libros relacionados con temas de turismo.



El turismo en la Argentina desde 2005

Una mirada desde la
Ley Nacional de Turismo

UNIVERSIDAD
SIGLO 21

ISBN 978-987-21008-9-6



9 789872 100896