



Volumen 2

# El turismo en la Argentina desde 2005

Una mirada desde la Ley Nacional de Turismo



**educo**  
Editorial Universitaria  
Universidad Nacional del Comahue



**CONDET**





**El turismo  
en la Argentina desde 2005  
Volumen 2**

**Una mirada desde la Ley Nacional de Turismo**

Enrique Amadasi y José Luis López Ibañez  
Compiladores

El turismo en la Argentina desde 2005: volumen 2: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo / José Luis López Ibáñez ... [et al.]; compilación de Enrique Amadasi; José Luis López Ibáñez. - 1a ed. - Neuquén: EDUCO - Universidad Nacional del Comahue. EDUCO - Editorial Universitaria del Comahue, 2021.  
Libro digital, EPUB

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-604-573-5

1. Turismo. 2. Turismo Nacional. I. López Ibáñez, José Luis, comp. II. Amadasi, Enrique, comp.  
CDD 338.4791

Fotografía de portada: Jujuy, Argentina - Autor: Hector Ramon Perez -

<https://unsplash.com/photos/Zp4AvOq57vk>

Diagramación: Lic. Luis David Villaverde

El **Consejo Editorial de la Universidad Nacional del Comahue**, en su sesión ordinaria de fecha 21 de Mayo de 2021, avaló la publicación del libro "El Turismo en la Argentina desde el 2005. Volumen 2. Una mirada desde la Ley Nacional de Turismo", de Enrique Amadasi y José Luis López Ibañez (compiladores) del **CONDET** (Consejo de Decanos y Directores de Unidades Académicas relacionadas con la Enseñanza del Turismo), presentado por la Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue.

**Miembros académicos:** Dra. Adriana Caballero – Dra. Ana Pechén – Dr. Enrique Mases

**Presidente:** Mg. Gustavo Ferreyra

**Director Educo:** Lic. Enzo Canale

**Secretario:** Com. Soc. Jorge Subrini

### **Disposición N° 039/21**

#### **Universidad Nacional del Comahue**

Rector: Gustavo Crisafulli

Vice-Rectora: Adriana Caballero

Secretario de Extensión: Gustavo Ferreyra

Editorial EDUCO

Director: Enzo Dante Canale

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

2021 – EDUCO- Editorial de la Universidad Nacional del Comahue

Buenos Aires 1400 – (8300) Neuquén – Argentina

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio, sin el permiso expreso de EDUCO.

# ÍNDICE

<b>Prefacio</b>	7
<b>Presentación</b>	9
<b>Introducción</b> <i>José Luis López Ibáñez</i>	11
<b>Capítulo 10</b> <i>La protección al turista desde 2005. Una mirada desde la ley nacional de turismo</i> <i>Gonzalo Casanova Ferro</i>	35
<b>Capítulo 11</b> <i>El INPROTUR en la política turística argentina. Los organismos de promoción y las nuevas formas de gestión</i> <i>Erica Schenkel</i>	51
<b>Capítulo 12</b> <i>El proceso sinérgico promovido desde la ley nacional de turismo en clave de calidad</i> <i>Mariela Wagner</i>	69
<b>Capítulo 13</b> <i>Turismo y ambiente: una relación difícil pero no imposible. La sustentabilidad en el turismo desde 2005, una mirada desde la ley nacional de turismo</i> <i>Alicia Gemelli</i>	89
<b>Capítulo 14</b> <i>Una aproximación a los antecedentes vinculados a la ley de turismo</i> <i>José Luis López Ibáñez</i>	115
<b>Capítulo 15</b> <i>La competitividad en la actividad hotelera desde 2005. Una mirada desde la nueva LNT</i> <i>Jordi Busquets y Sergio González</i>	141
<b>Capítulo 16</b> <i>La accesibilidad en turismo desde 2005: una mirada desde la ley nacional de turismo</i> <i>Iván Ravlic y Ana Clara Rucci</i>	175

## **Capítulo 17**

*Viejas y nuevas miradas sobre el turismo social. El impacto de la ley nacional de turismo*

*Elisa Pastoriza y Erica Schenkel*

199

## **Los autores**

223

## PREFACIO

Como se adelantó en la introducción al volumen 1, este proyecto de investigación se inició a principios del otoño de 2019 y previó tener sus primeros resultados en condiciones de ser publicados a fines del verano de 2020. En la realidad el total de los originales estuvo disponible un mes después y dada su extensión -17 capítulos- optamos por preparar dos volúmenes -uno sobre destinos y otro sobre temas transversales- que serían publicados en forma sucesiva.

Diversos factores, entre los cuales la pandemia y la consiguiente cuarentena fueron los de mayor peso, hicieron que el proceso de publicación -en su doble versión: digital e impresa- del primer volumen llevara más tiempo que el originalmente previsto. De todos modos, se llevaron adelante algunas iniciativas con el objetivo de presentar públicamente esta primera obra.

La principal fue programar una presentación en el ámbito de la Universidad Nacional de Quilmes, posible gracias al compromiso de nuestra colega de la Academia Argentina del Turismo, Cristina Iglesias, a quien queremos hacer este primer agradecimiento. Nuestra expectativa se cumplió con creces por dos motivos principales. El primero y fundamental es el equipo anfitrión, integrado por la mencionada Cristina Iglesias, Marlene Pedetti, Marian Lizurek y Mara Galmarini, las cuatro directoras de carreras en el área del Turismo en esa universidad. A todas ellas nuestro segundo agradecimiento por su hospitalidad y capacidad de trabajo, lo que permitió que el evento -organizado en la modalidad virtual- tuviera una repercusión importante. El segundo es que el evento fue organizado en tres jornadas distintas, lo que permitió que una cantidad importante de autores -ocho- pudieran presentar sus resultados que dieran cuenta de la diversidad de enfoques utilizados en el proyecto.

Fue allí que surgió la feliz idea de Marlene Pedetti, Consejera por la UNQ ante el CONDET, de interesar al CONDET en hacerse cargo de la publicación del segundo volumen. La oportunidad era propicia porque en breve se realizaría una sesión plenaria. Para su inclusión en el orden del día y también para su aprobación contamos con el invaluable apoyo de su presidenta Mónica Mabel Biassone<sup>(1)</sup> (UN de Mar del Plata), su vicepresidente Gabriel Korenblit Pellegrini<sup>(2)</sup> (UN de Tierra del Fuego) y de Rodrigo González, Decano de la Facultad de Turismo de la UN del Comahue. A todos ellos nuestro tercer agradecimiento.

Sumamos también entre los agradecimientos a los varios autores, tanto de la primera etapa -volúmenes 1 y 2- como de la segunda -a publicarse durante 2021- que tomaron contacto con los Consejeros de sus respectivas universidades ante el CONDET y buscaron su apoyo para esta iniciativa. No podemos dejar de señalar la valiosa sinergia desarrollada durante ese periodo, donde personas e instituciones se potencian mutuamente en un proyecto común.

---

(1) Decana de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas.

(2) Director del Instituto de Desarrollo Económico e Innovación

Ya entregados los originales a las autoridades de la Facultad de Turismo de la UN del Comahue, responsables de la presente edición, proseguimos con la presentación pública de la obra, esta vez en distintos eventos organizados con las universidades nacionales de Avellaneda, Comahue, Cuyo, La Plata, Mar del Plata, Misiones, del Sur, Tierra del Fuego y UNICEN. También lo hicimos en algunas universidades privadas: UADE, UAI y USAL. A todos nuestros anfitriones de esas unidades académicas de todo el país nuestro agradecimiento por la oportunidad de conocernos y conocer colegas con vocación por escribir, algunos de los cuales se incorporaron como autores de la próxima etapa.

Entre nuestros agradecimientos queremos sumar especialmente a Rodrigo González, Decano de la Facultad de Turismo de la Universidad Nacional de Comahue, por haberse hecho cargo de la siempre complicada edición de una obra colectiva. Por experiencia, no se nos escapa lo valioso de su compromiso y del equipo que lo acompaña.

**Enrique Amadasi y José Luis López Ibáñez**

## PRESENTACIÓN

En 2020 se cumplieron quince años desde la promulgación de la Ley Federal de Turismo. Enrique Amadasi y José Luis López Ibáñez se propusieron la tarea de conmemorar esos tres lustros con una obra en volúmenes que recogiera, a partir de las voces de académicos de muchas universidades argentinas, las experiencias en materia de políticas públicas turísticas desde la Ley.

En agosto del año pasado se presentó un adelanto de este segundo volumen del libro 15 años de la *Ley Federal de Turismo*, en el ciclo de charlas virtuales de la Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue. En esa instancia, que constituyó un verdadero foro de debate académico, surgió la posibilidad de editarlo en el recientemente creado Polo Editorial de nuestra Universidad. Unas semanas antes, se había presentado al CONDET la propuesta de contar con su aval y cooperación para este segundo volumen, que fue votado por unanimidad por el conjunto de universidades presentes. El escenario no podía ser más oportuno. 2020 tal vez haya sido el año más particular y difícil del turismo en toda su historia. Ningún otro evento condicionó a la actividad, al punto de someterlo a una casi completa inmovilización a escala planetaria, como la pandemia de COVID 19. Será el año que marcó un cambio tal en la naturaleza de la actividad, que significa un profundo quiebre ontológico de nuestro campo, y de la manera de entender y abordar al turismo y la recreación.

El proyecto fue una invitación amplia a voces diversas que enriquecen la complejidad de un abordaje retrospectivo. Como una continuidad inteligente del primer volumen, los temas vuelven a ser transversales y también abordados desde las prácticas en una multiplicidad de destinos turísticos de toda la geografía argentina, no a modo de un palimpsesto, sino como un mosaico diverso y complejo de realidades, experiencias y aprendizajes. El enfoque es integral; al tiempo que rescata las luces, no deja de manifestar también las sombras y deudas pendientes en materia de políticas públicas en turismo desde la promulgación de la ley. Se tratan temas potenciados desde el dictamen de la ley, pero a la vez se presta especial atención a las miradas desde la ley sobre tópicos que atraviesan, articulan y confluyen en la complejidad que el desarrollo del turismo ha tenido en nuestro país.

Esta retrospectiva es, en este contexto de cambios profundos, un disparador de encrucijadas que afronta el desarrollo del turismo en Argentina. Cuanto menos, impone repensar la transformación del mapa federal de oportunidades, los nuevos espacios turísticos continuos con un “zoom” más ajustado sobre los nuevos espacios de cercanías, la necesidad de redes de capacitación para la acción, entre muchos otros aspectos.

La obra no sólo es un aporte sustancial para la agenda esencial de las políticas públicas turísticas, sino también una contribución para los debates transdisciplinarios que el campo del turismo necesita para enfrentar este escenario tan particular de profundo cambio ontológico.

Por este enfoque crítico y federal, el libro siembra un terreno fértil para repensar nuestro campo disciplinar y nuestra construcción colectiva de un sector turismo mucho más inclusivo. Es un honor para la Universidad Nacional del Comahue editar este segundo volumen, como una instancia de visibilización del turismo como herramienta de desarrollo y bienestar de nuestras comunidades.



**Dr. Rodrigo González**

Decano de la Facultad de Turismo  
Universidad Nacional del Comahue

# INTRODUCCIÓN

*José Luis López Ibañez*

En las últimas décadas del siglo 20 los que participamos en la actividad turística pedimos a las sucesivas autoridades del sector y a legisladores qué hubiera una nueva ley de turismo superadora, consensuada y que respondiera a las necesidades del sector. La considerábamos necesaria para sentar las bases para que el turismo sea una importante herramienta de desarrollo para la República Argentina.

En algunas ocasiones pensamos que lograríamos tener éxito. Varias veces hubo avances y todas esas veces se fracasó. Muchos hemos oído y visto trabajar durante décadas a dirigentes del sector como Carlos Alberto Pérez, el Ing. Antonio Gómez, Leopoldo Ossola, Hugo E. Copertari, Roberto Rezzio, Carlos Patrani, Antonio Torrejón, por nombrar solo a algunos de los que, me consta, trabajaron mucho para que haya una ley de turismo. Recién en 2004 estuvieron las brevas maduras para lograr tener la ansiada nueva ley Nacional de Turismo.

La ley finalmente aprobada reúne, mayoritariamente, los reclamos del sector y fue apoyada y celebrada por las entidades empresariales y profesionales del sector. En ese momento, creo que todos en el sector turístico, creímos que esta ley iba a solucionar los problemas del sector.

Recordemos que en ese momento el turismo era especialmente importante para la República Argentina. Quizás nunca fue tan importante ni albergó tantas esperanzas como en esos años. Atrás habían quedado los tiempos en los que el turismo era sinónimo de conflicto por la salida de dólares del país por los viajes de los argentinos al exterior, estimulado por el atraso cambiario de casi 10 años fruto de la convertibilidad.

Durante esos años de convertibilidad a los argentinos les resultó más barato disfrutar de sus vacaciones fuera del país. Crecían los viajes de los argentinos a todo el mundo<sup>(1)</sup> mientras dentro del país los destinos turísticos tenían problemas. Quizás el principal motivo tenía que ver con altos costos (laborales, impositivos y de capital) internos, pero a ello se le sumaba que los niveles de calidad y servicio no siempre alcanzaban los estándares esperados por los turistas argentinos que ya habían probado destinos y calidad de servicios en el mundo. Además, era especialmente importante la estacionalidad que generaba estructuras que eran demasiado grandes en baja y chicas en alta.

En esto que los argentinos viajáramos al exterior también contribuyó Aerolíneas Argentinas. Nuestra aerolínea de bandera tiene su principal nicho de mercado en nuestro país. Su acción más importante siempre fue vender pasajes para todas sus rutas, los tramos al exterior inclusive (o sobre todo), en nuestro mercado. Aerolíneas Argentinas nos convirtió en emisores y no en receptores: en un gran mercado para Estados Unidos, Brasil y Europa. Es decir, no pudo colaborar en convertirnos en destino turístico internacional,

(1) En esos años crecieron vertiginosamente los viajes de los argentinos a Uruguay, Brasil, diversos lugares del Caribe, México, EEUU y Europa, especialmente.

debido a su dificultad en vender pasajes hacia nuestro país en otros mercados. Puede parecer paradójico, pero es evidente que las políticas de protección de la línea aérea de bandera llevaron a privilegiar el turismo emisor sobre el receptor en la Argentina.

Por aquellos años se posicionó fuertemente el tráfico de negocios, destacándose la hotelería de mayor categoría, especialmente de la Ciudad de Buenos Aires, pero también de Rosario y Córdoba por ejemplo, y el transporte aéreo interno, elemento fundamental para posibilitar el desarrollo turístico argentino<sup>(2)</sup>. Esto se debe a la geografía de nuestro país: las distancias y dificultades geográficas obligan para desarrollar el turismo tener una eficaz y eficiente conectividad aérea.

Durante la década del 90 en Argentina floreció (en buena medida por incentivos) el transporte aéreo: a la oferta de la entonces privada Aerolíneas Argentinas, se le sumó la de LAPA, SW, Dinar y otras regionales, con aviones más pequeños, como Kaiken, Transportes Aéreos Neuquinos, Servicios Aéreos Patagónicos Sociedad del Estado (SAPSE), Líneas Aéreas de Entre Ríos (LAER), Aerochaco, privatizada y convertida en Asociados Latinoamericanos de Transporte Aéreo (ALTA), Andesmar, Inter Austral y Austral Express, AeroVip, LAPAVip, y ARG Express, entre otras. Algunas funcionaron durante muy cortos períodos, pero algunas lo hicieron varios años y mostraron un camino que no se pudo continuar.

Vale recordar aquí que la privatización de Aerolíneas Argentinas fue, siendo amables, desastrosa. La empresa fue comprada y desguazada por Iberia, para pagar con el dinero del desguace, lo comprometido en la privatización. Obviamente esto deterioró mucho el servicio y los balances.

Toda esta situación se trastocó con la crisis de 2001. Quienes vivimos esa época recordamos con angustia y mucho dolor esos años: corralito, corralón, bancos vs depositantes, que se vayan todos.....De un dólar barato, pasamos a tener dólares caros. Por ello estalló rápidamente el turismo interno y el turismo receptor. En muy poco tiempo el turismo dejó ser un problema y se convirtió para el país en una solución, ya que aportaba divisas, distribuía riqueza, ocupaba mano de obra y motivaba inversiones en todos los rincones del país.

La crisis económica cambió el mapa del turismo y también afectó la interconectividad aérea. La misma se agudizó por otros problemas: el accidente de Austral en Fray Bentos, Lapa y su accidente en Aeroparque, SW que estuvo involucrada en un resonante caso de narcotráfico, por ejemplo, generaron una situación difícil donde solo se destacaba AR, pero con un cabotaje caro y limitado en frecuencias. Es de esta época la intención de desarrollar LAFSA<sup>(3)</sup>, empresa aérea que existió varios años, pero que nunca llegó a volar.

---

(2) Es de destacar que la aviación comercial argentina no depende del Organismo de Turismo, salvo durante un corto período durante el gobierno de de la Rúa. Sin embargo, en Argentina una política turística nacional positiva es inviable sin una política aerocomercial que favorezca la interconexión. Por eso muchas veces para el desarrollo de la actividad turística en Argentina es más importante lo que hace el Director de Política Aerocomercial, que la autoridad de Turismo.

(3) LAFSA nació durante los últimos días del gobierno de Eduardo Duhalde, como una línea aérea estatal temporal tomando el personal de LAPA y DINAR, que contaban con 859 y 350 empleados respectivamente. Si bien nunca voló, recién empezó su liquidación en 2009 ya que se consideró que fueron cumplidos los objetivos de su creación.

De 2002 a 2004 el turismo interno y el receptivo crecieron. Más argentinos visitaban destinos a veces inexplorados, crecientes flujos de extranjeros recorrían el país. El tráfico de negocios cayó vertiginosamente y los establecimientos que se especializaban en ese tráfico se reconvirtieron al turismo de compras, por ejemplo.

Así llegamos a 2004, cuando se trabaja en discutir y sancionar la ley. Como queda dicho, el turismo receptivo y el turismo interno en Argentina eran actividades florecientes. En ese año el turismo generó ingresos por 3 mil millones de dólares en Argentina, creciendo la actividad turística un 11,7%, por lo tanto, bastante más que el promedio de la economía.

Pero en 2004 hubo otro dato realmente llamativo: por primera vez en décadas hubo más turistas visitando Argentina, que argentinos viajando al exterior<sup>(4)</sup>. Esa notable situación, sólo se puede entender por una combinación de un dólar muy alto en Argentina, y la revaluación de las monedas en Europa y el resto de América Latina. Esto hizo aún más caro para los argentinos viajar y más barato Argentina para los extranjeros, por lo que creció la llegada de extranjeros especialmente motivados por esa ventaja circunstancial.

La cantidad de turistas que visitaron el país durante 2005 creció 18,4% en comparación con 2004, al sumar más de 1.786.000 personas, de las cuales la mitad se alojó en hoteles de 4 y 5 estrellas. El INDEC difundía datos trimestrales del movimiento turístico que era vorazmente consumido por la prensa. Además de la cantidad de turistas, llamaba especialmente la atención el “gasto por turista en torno de los u\$s 95,9 promedio por día, tomando en cuenta el alojamiento, la comida y los gastos que insumen este tipo de viajes”. “En cuanto a los motivos por los cuales estos visitantes ingresaron al país, más de un millón de ellos, 60%, dijo que visitó la Argentina por turismo, seguidos con 19% los que viajaron por negocios, entre otros”.

Después de la crisis terminal de 2001, cuando buena parte de los agentes económicos argentinos habían perdido toda esperanza, en muy poco tiempo la actividad turística se destacaba e impulsaba a muchas otras actividades económicas<sup>(5)</sup> que se favorecían por ser proveedoras de empresas turísticas o le vendían a turistas. A esta suerte de “clima de época” se le debe sumar que por primera vez la actividad turística demostraba claramente y en todo el país, otro de sus valores: el turismo posibilita una rápida distribución del ingreso<sup>(6)</sup>, generando puestos de trabajo y emprendimientos comerciales en lugares donde habitualmente no se vislumbran otras oportunidades productivas o rentables.

El turismo demostró con hechos que era importante y que le hacía falta una ley.

El accionar conjunto del sector privado y las provincias, y el liderazgo del entonces Secretario de Turismo Enrique Meyer quien en agosto de 2003 había asumido la

---

(4) Este resultado se siguió manifestando claramente hasta 2011, ya en 2012 se equilibra y a partir de 2013 “se vuelve a la normalidad” donde más argentinos visitan el exterior que extranjeros Argentina. Queda claro que se habla de personas y no de dinero, que merece otro análisis. Ver Cuadro 2 de la Introducción en el vol. 1 de *El turismo en la Argentina desde 2005. Una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*.

(5) La otra actividad que se destacó en esos años fue la agricultura, en especial la producción de soja y sus derivados, que en pocos años triplicó su precio y también fue un motor de la economía argentina.

(6) Una noche, mientras escribía esta introducción, leí un post de Marta Pareta que empezaba con esta oportuna frase: “Turismo: la actividad de la más rápida redistribución de dinero. Iba a escribir riqueza, pero me sonó pornográfico”. Quizás y siguiendo el ánimo de Marta los que participamos en turismo debemos moderar el alcance de nuestras definiciones para que nos entiendan mejor y nos tomen más en serio.

conducción del Organismo Nacional de Turismo y el acompañamiento de la Cámara Argentina de Turismo, dieron como resultado la Ley Nacional de Turismo N° 25.997, sancionada el 16 de diciembre de 2004 y promulgada el 5 de enero de 2005.

La ley considera al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo nacional, prioritario dentro de las políticas del Estado. Por ello, le otorga prioridad al turismo receptivo, ya que genera ingreso de divisas. Además para su crecimiento considera a la actividad privada como una “aliada estratégica”. Es lógico: sin actividad privada, sin empresas, no hay turismo<sup>(7)</sup>. No hay quien venda ni provea servicios turísticos. Sin empresas que brinden servicios turísticos, el turista no puede hacer turismo.

El objeto de la ley es 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 nacionales, resguardando el desarrollo sostenible y sustentable y la optimización de la calidad, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad.

Los principios rectores de la ley son la facilitación, tendiente a lograr el desarrollo armónico de las políticas turísticas en todo el territorio nacional; el desarrollo social, económico y cultural; el desarrollo sustentable; la calidad; la competitividad y la accesibilidad. Considera al turismo un derecho, por lo que propone eliminar las barreras que impidan su disfrute por todos los sectores de la sociedad.

En septiembre de 2006<sup>(8)</sup> el Gobierno nacional de Néstor Kirchner firmó el decreto que reglamentó la Ley Nacional de Turismo y de esta forma puso en funcionamiento:

- el Instituto Nacional de Promoción Turística, que se encargará de desarrollar y ejecutar programas y estrategias de promoción en el exterior, con el fin de seguir impulsando y consolidando el crecimiento sostenido del sector como generador de ingreso de divisas<sup>(9)</sup>,
- el Consejo Federal de Turismo que nuclea a las máximas autoridades del sector de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y
- el Comité Interministerial de Facilitación Turística.

---

(7) Esta frase cobra especial significado en pleno cierre de la economía argentina ordenada por el gobierno con el objetivo de frenar la pandemia del coronavirus de, hasta el momento, más de 100 días que incluye la prohibición de viajar y de hacer turismo, en julio de 2020, cuando esto se escribe.

(8) Es de destacar que la ley en su artículo 45 le otorgaba al Ejecutivo 180 días para reglamentar la ley, plazo que fue ampliamente superado.

(9) Un tema poco debatido desde ese momento es el financiamiento del Instituto. La norma generó cambios, como el aumento del impuesto a los pasajes aéreos emitidos al exterior, que solo el 40% del producido del impuesto correspondiente al precio de los pasajes se integre a los fondos del Instituto, etc. Desde el punto de vista de la Ley de Administración Financiera y el ordenamiento fiscal es necesario que su presupuesto integre el Presupuesto de la Administración Nacional, ya que la ley determina que no es un fondo de asignación específica, pero eso posibilitó que cuando se debieron reasignar partidas, el Instituto perdió financiamiento.

- Además, en el texto se prevé la elaboración de un Programa Nacional de Inversiones públicas para el área y se determina cómo se desarrollarán las medidas de promoción de incentivos de fomento turístico para el sector privado.

En la presentación del decreto el Secretario de Turismo Carlos Enrique Meyer, sostuvo que “La firma de este decreto representa un llamado a todos los sectores a asumir el compromiso y la responsabilidad en la formulación y ejecución de acciones que consoliden a la Argentina como el principal destino turístico de Sudamérica”.

La ley vigente, la ley que nos ocupa, la ley N° 25.997 ya cumplió 15 años. Es un plazo razonable para hacer una evaluación de la misma. Parece lógico entonces que 15 años después pensemos en la necesidad de evaluar si esa norma ayudó o posibilitó que el turismo sea la herramienta de desarrollo que todos queremos que sea.

Una evaluación del turismo durante estos años de vigencia de la norma nos permite encontrar avances y también las oportunidades de mejora que la actividad enfrenta. Quizás sirva para iniciar un proceso de mejora continua, tan necesario en este tema. En el terreno de “evaluación por impresiones” podríamos mencionar avances en temas como promoción internacional, calidad y accesibilidad por ejemplo.

Quizás el mayor logro fue el desarrollo de un accionar conjunto comprometido y responsable con las provincias y sobre todo con el sector privado, que, si bien fue una constante desde la recuperación de la democracia, en estos años encontró opciones y caminos muy fructíferos. Uno de los objetivos planteados por Meyer en la presentación del decreto antes mencionado fue logrado.

Las oportunidades de mejora, siempre en el terreno de la “evaluación por impresiones” quizás las podríamos centrar en que:

- no se logró ese liderazgo esperado en América Latina, que era el otro objetivo que había postulado Meyer,
- que el Programa Nacional de Inversiones Públicas no ha alcanzado el éxito esperado,
- la nula trascendencia del Comité Interministerial de Facilitación Turística, que recién se reunió por primera vez durante el gobierno del presidente Macri(10), y
- que el turismo no se ha convertido en una Política de Estado, toda vez que la sensación general es que cada gobierno impuso su propia política en materia de Turismo.

---

(10) “La mora en la constitución del Comité Interministerial de Facilitación Turística dificulta la coordinación de los programas y proyectos de desarrollo turístico con las entidades públicas de nivel nacional con competencias relacionadas y/o afines al turismo en beneficio del desarrollo sustentable del país. El correcto funcionamiento de la actividad turística como política de Estado requiere la articulación de toda la arquitectura jurídica establecida por la ley y por lo tanto del funcionamiento armónico de todas las instituciones involucradas.” Extraído del informe de la AGN Examen de la gestión de la SECTUR con relación al Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS). Período auditado: 2005-2007. Resolución 200/2008. Organismo auditado Secretaría de Turismo de la Nación (SECTUR). <http://www.agn.gov.ar/informes/plan-federal-estrategico-de-turismo-sustentable>

Para encuadrar el tema podemos reflejar lo que el documento de la Secretaría de Turismo, denominado Juntos por el Turismo, Política Nacional de Turismo 2015 -2019 menciona: según la consultora Elypsis(11) el turismo en Argentina en 2017 tuvo un impacto total de 15,5 mil millones de dólares, equivalente a toda la producción de soja o la de petróleo y gas, o 1,5 veces la de carne vacuna. En ese año, 2017, ingresaron 5,7 mil millones de dólares por el gasto de los turistas extranjeros.

La idea que nos llevó a desarrollar estos libros fue salir del terreno de las impresiones personales y opiniones, el terreno de la “evaluación por impresiones” antes mencionadas, para entrar en el de la investigación, la comprobación y los resultados obtenidos. Queríamos salir de la niebla, para entrar en el terreno de la comprobación.

Los libros que esta investigación esta generando, intentan brindar una muestra de las luces y sombras que los autores ven en el desarrollo turístico sobre la base de datos empíricos que los argentinos logramos en estos 15 años. Cada autor contó con la total libertad de expresar, con datos y testimonios, lo que a su saber y entender su conocimiento le permitía observar en un campo determinado de la actividad turística.

Nuestra tarea de compiladores estuvo en seleccionar a los autores y en brindar una mirada externa de lo producido para favorecer su desarrollo. También, en los casos que lo ameritó, el intercambio entre autores cuyos temas podían solaparse, para definir los límites y alcances del trabajo de cada uno. Vimos como una riqueza del trabajo, si las diferentes miradas de los autores no coincidían. Creemos que esa variedad y diferencia, enriquece el material y favorece el crecimiento de todos generando un fructífero intercambio.

En esta ocasión el libro refleja lo desarrollado por diferentes autores en lo que llamamos temas transversales, que en buena medida son aquellos que la ley considera principios rectores. Son temas que no tienen (o no deberían tener) un solo anclaje geográfico porque se desarrollan en todo el país. Al respecto, se buscó trabajar desde el momento del dictado de la ley, mirando la evolución de un tema desde los múltiples estímulos que la ley y la realidad plantea.

Esta investigación está dando como resultado adicional el intentar ser un ejercicio práctico de un análisis de políticas públicas basadas en evidencia(12). Es evidente que en este campo lo que más ha cambiado en el mundo desde finales del siglo XX, es el papel que juegan los datos en el diseño de políticas públicas. Pasamos de políticas basadas en intuiciones y valores, a que hoy nadie se tome en serio una propuesta que no desarrolle cómo y por qué va a funcionar una política.

El tener 15 años de experiencia en la Ley Nacional de Turismo nos permite observar qué funciona y que no; y nos permite estar mejor informados y tener mejor información para tomar mejores decisiones.

---

(11) No deja de ser llamativo que en los documentos de los organismos públicos se utilicen datos de consultoras y no de organismos oficiales como el INDEC o del BCRA, por ejemplo.

(12) La política basada en evidencia es un término crecientemente utilizado en el campo de las políticas públicas para referirse a las decisiones que se toman a partir de evidencia generada de manera rigurosa y objetiva. Detrás de este enfoque podemos observar la búsqueda de sumar posibilidades de éxito de las intervenciones que se financian con recursos públicos. Es evidente que la creciente información disponible favorece este análisis, a pesar de que en Argentina en turismo faltan o se esconden aún datos e información.

Es obvio que este análisis no quiere sustituir las ideas. Sabemos que desarrollar una política implica gestionar intereses, a menudo enfrentados, y por tanto no es una cuestión dogmática ni científica, sino mayoritariamente de valores. Pero creemos también que tiene un componente técnico y de análisis que permite diagnosticar mejor y analizar con más fundamento el alcance y efecto de cada decisión de gobierno.

Creo que en esta época en la que parece que buena parte de la política ha entrado en una etapa de “post-verdad”, el análisis técnico debe tender a ser cada vez más riguroso y analizar la realidad más y mejor. Es esto necesario para evaluar los resultados de las políticas públicas. Esta etapa de “post-verdad” nos está mostrando como en buena parte del mundo, hechos objetivos son modificados por elementos basados en el desprecio a la verdad. Lamentablemente lo podemos ver en numerosos ejemplos de la política internacional y nacional, donde hay líderes que no dudan en inventar datos y ofrecer soluciones mágicas a situaciones complejas. Parece ser signo de estos tiempos. Yo creo que necesitamos más democracia y más análisis, transparencia, evaluación de las políticas e instituciones públicas y profundas y serias rendiciones de cuentas.

La Ley Nacional de Turismo nació con dos diferencias centrales con los proyectos que antes se habían elaborado y sobre los que no se habían logrado el consenso político necesario para que sean leyes:

- la forma en que se presenta y desarrolla el federalismo turístico y
- el desarrollo de la capacitación e investigación en materia de turismo.

Creo que nos debemos los argentinos en el turismo una profunda revisión de toda la ley en general y de estos dos temas en particular. Me parece central analizar el cómo desarrollar en materia de turismo el federalismo y las autonomías municipales. También considero que dentro de las asignaturas pendientes está la existencia de datos e indicadores serios y comparables que muestren la sustentabilidad del turismo y sus componentes sociales, económicos y ambientales. Declamamos que el turismo es sustentable y lo determinamos por ley, pero hasta hoy no tenemos un dato serio que así lo demuestre.

Tampoco disponemos de indicadores claros de la importancia económica del turismo, a pesar de inversiones que se hicieron en ese sentido. La Secretaría de Turismo de la Nación (SECTUR) y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) firmaron en 2003 un convenio para la elaboración de la Cuenta Satélite de Turismo. También se firmó un convenio con la Universidad de Buenos Aires para elaborar un manual de la Cuenta Satélite que debía desarrollar aspectos metodológicos y las fuentes de información a utilizar a fin de formalizar una metodología específica para la estimación y actualización de las series contables.

En 2007 el Organismo Oficial de Turismo informó que “ya contaba con las primeras estimaciones de las tablas de la Cuenta Satélite de Turismo”. No se conocen resultados de estas tareas. Una lástima, porque estas herramientas son esenciales para demostrar la importancia del turismo y lograr objetivos que planteaba el PFETS, como el de liderazgo en Sudamérica, por ejemplo.

Creo que hoy, a la distancia, podemos y necesitamos esbozar otro análisis de la situación del turismo hoy. En ese sentido creo que aun falta un detalle que no valoramos lo suficiente: la necesidad de consenso en materia de turismo. Es decir, que turismo queremos y como lo vamos a lograr. Daría la impresión de que ese consenso no se logró aún. Me explico; se determinó que el turismo era una política de Estado por ley y no se trabajó en lograr ese consenso más allá del sector turismo. Es evidente que la forma no debería ser determinarlo ni impuesto en una ley. Encontrar consenso para el establecimiento de políticas de largo plazo no es tarea fácil. Daría la impresión de que dentro del turismo siempre estuvimos de acuerdo en que había que hacer. Pero siempre supimos que nos faltaba que ese acuerdo trascendiera al sector y sea compartido por la sociedad y, por lo tanto, por los otros sectores económicos, los agentes económicos y sus políticos y en todo el país.

Hoy, después de cambios de gobierno y funcionarios<sup>(13)</sup> en la actividad turística, es evidente, entre otras cosas, que el sector no ha logrado aun tener buena imagen en la sociedad y no es visualizado como una herramienta de desarrollo social y económico en buena parte del país y de su sociedad.

Además, el sector y los gobiernos nacionales y provinciales no han logrado establecer la construcción institucional que consolide al sector y las políticas de largo aliento que la actividad requiere. El Consejo Federal de Turismo y el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, por ejemplo, pueden ser interpretados como avances, pero los hechos demuestran que no se logró el objetivo. ¿Será el problema que el objetivo es inalcanzable y lo que importa es el camino? Puede ser. ¿Podemos mostrar, en un mapa, cuadro o gráfico donde estamos dentro de ese camino? Hasta que no podamos demostrar que nuestro turismo es lo que soñamos que sea, muy posiblemente no logremos llegar al objetivo. Todos podemos tener sensaciones o explicaciones de qué tenemos y lo que falta, pero hasta que no podamos cuantificar, no podremos demostrar. Ni a nosotros, ni a los otros, al resto de la sociedad.

Si queremos seguir desarrollando al turismo como una herramienta positiva para nuestro país, debemos lograr demostrarles al resto de la comunidad y en especial a quienes toman decisiones, con datos ciertos, que crean y validen, claramente como ayuda el turismo a mejorar el nivel y calidad de vida de los argentinos, como ayuda a limitar los efectos de la pobreza, como genera riqueza, como la distribuye, como se convierte en un vehículo para valorizar nuestros pueblos y su producción y además posibilita todo ello, de manera tal, que las generaciones futuras también puedan seguir haciéndolo, porque aplicamos los preceptos de la sustentabilidad.

Cuando hablamos con Enrique Amadasi de la posibilidad de armar un trabajo como el que aquí se presenta, yo me entusiasmé mucho con el desafío. No me equivoqué. Con Enrique logramos conformar un equipo y logramos, paso a paso, acercarnos al objetivo

---

(13) Es de destacar que desde el punto de vista teórico el cambio de política entre los gobiernos de Fernández de Kirchner y Macri, presentaba mayores posibilidades de continuidad en el tratamiento del Turismo como Política de Estado y también de las políticas turísticas, toda vez que Gustavo Santos, quien fuera designado por el gobierno de Macri al frente del organismo de Turismo era Secretario de Turismo de la Provincia de Córdoba y un importante referente durante varios años en el Consejo Federal de Turismo, lo que planteaba una excelente oportunidad para la continuidad de los lineamientos en materia de política turística, cosa que en diversos foros no se consideró que pasó. Tampoco hubo alguna continuidad, que manifestara institucionalmente, en el cambio entre los gobiernos de Mauricio Macri y Alberto Fernández. No es motivo de este comentario determinar por qué pasó esto, pero sí marcarlo.

que nos habíamos planteado. Somos Enrique y yo muy diferentes y eso supimos usarlo en beneficio del objetivo común. Me siento en lo personal muy agradecido de todo lo que me enseñó Enrique y la paciencia que me tuvo. Gracias!!

Seleccionar una mecánica de trabajo, elaborar la convocatoria, convocar autores fue una tarea fascinante. Obvio que tuvo avances y retrocesos y una serie de inconvenientes que no habíamos previsto, pero que logramos sortear, creemos, muy bien.

Los autores fueron seleccionados sobre la base de nuestros conocimientos y criterios y, sobre todo, por múltiples recomendaciones de amigos profesionales del sector. Invitamos a quienes creímos oportuno e idóneos para este proyecto y les dimos total libertad para afrontar sus temas. Nos fijamos como meta no contaminar a los autores con las opiniones o posiciones nuestras. Nos falta invitar a muchos y que ellos, esperemos, acepten el desafío. Y, porque no, esperemos que quienes no conocemos o que aún no convocamos, se ofrezcan a encarar el desafío.

Debo confesar también que mientras avanzábamos no lo notamos, pero un día, haciendo una revisión de originales, vimos que el objetivo original que nos habíamos planteado, había sido ampliamente superado. Buscando la posibilidad de lograr armar uno, ya teníamos material para dos libros. Y empezamos a cerrar uno. Ese ya salió. Y acá avanzamos con el segundo. Vamos ahora por un tercero y se insinúa un cuarto.

Sin hacerlo explícito, logramos trabajar juntos, en un proyecto común, hasta ahora más de treinta profesionales muy diferentes, que piensan diferente, con historias y proyectos profesionales y laborales diferentes. Creímos, equivocadamente, que iba a ser difícil. Pero no: fue fácil y maravilloso. Trabajando juntos, respetando nuestras diferencias y acuerdos, logramos cristalizar un proyecto común, enseñanza interesante para los tiempos que corren.

He aquí el segundo volumen de esta tarea. Cuando nos recuperemos del estrés de este parto, iremos a cerrar un nuevo volumen y no le escapamos a trabajar en otro.

En nombre de todos los que hasta ahora participamos de esta propuesta quiero agradecerles el acercarse a nuestro trabajo e invitamos a todos los que lean estas líneas, a sumarse en el proyecto de revisar lo que hemos hecho y aportar. Estamos todos en el mismo barco. Sabemos todos que, en turismo, nadie se salva solo.

Luego de estas palabras preliminares, demos ahora la voz a nuestros autores. Para este segundo volumen hemos seleccionado ocho capítulos, todos sobre temas transversales. De este modo, completamos la primera etapa iniciada en 2019 y cuyo primer producto se ha publicado recientemente como volumen 1. Ahora sí, escuchemos a nuestros autores.

En el capítulo 10, titulado *La protección al turista desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*, Gonzalo Casanova Ferro, propone un análisis de la relevancia que cobra la protección al turista en nuestro país desde 2005, a partir de la sanción de la Ley Nacional de Turismo.

El trabajo nos brinda una explicación de cómo y por qué la Ley anterior, la 14.574 y su decreto reglamentario 9.468, no tenían en cuenta la protección al turista. La Ley 25.997 cubre la temática, buscando además armonizar con la Ley de Defensa del Consumidor. Respecto a esto, Casanova Ferro señala que no se trata simplemente de cuidar la demanda de un negocio o actividad productiva, sino de algo mucho más profundo, y lo vincula con los derechos, y abre dos interrogantes: ¿Pero acaso el turista no es un ciudadano más? ¿Por qué habría de tener un régimen especial o una categoría distinta? Casanova hace referencia al Código Ético del Turismo y expone que dicha inquietud ya no es local, sino de carácter internacional.

Realiza un análisis de los diferentes programas específicos que se han desarrollado en nuestro país, tanto desde el ámbito público como el privado, para atender la cuestión de la protección al turista.

#### Programas de carácter preventivo:

- *Turismo, Patrimonio y Escuela y Coordinadas*: un programa de carácter pedagógico cuya función era la de sensibilizar a la población local sobre sus derechos y obligaciones como turistas.
- *Turismo Estudiantil*: aquí se presenta la singularidad de este segmento y a las herramientas que hubo que adoptar para dar solución a uno de los problemas más graves que afrontaba: el quiebre de empresas.
- *Programas de Calidad vinculados a la Accesibilidad y Gestión Ambiental*: partiendo de que la calidad, la accesibilidad y la sustentabilidad están consagrados en la LNT como principios rectores, se explican los programas que se desarrollaron para la mejora continua en estos aspectos.
- *Capacitación para Anfitriones y trato hacia turistas extranjeros*: en este punto nos presenta dos interrogantes para introducir al lector al análisis de los programas implementados: ¿Cuáles son los estándares de servicio a los que aspira un turista extranjero? ¿Qué son las prestaciones o derechos básicos que el turista asume como obvios y que quizás para nosotros no lo son tanto?
- *Subdominio Tur.ar*: aquí nos presenta cómo fue la implementación del subdominio “tur.ar”, creado por convenio entre la entonces Secretaría de Turismo y la Cancillería, como forma de neutralizar y minimizar el riesgo de estafas online.
- *Defensoría del Turista*: en este punto se define la defensoría desde el derecho, cómo fue creada y cómo funciona en la CABA y cuáles son sus principales funciones.
- *Publicidad Turística*: ofrece una orientación del actual marco legal de la actividad publicitaria y también cómo la actividad turística, con sus reglamentaciones y aportes en materia de publicidad.
- *Laboratorio de control contra la venta ilegal on line de Faevyt*: la Federación Argentina de Empresas de Viajes y Turismo creó en 2019 un programa para revisar

diariamente las ofertas de viajes que aparecen en redes sociales. Funciona como herramienta de control e investigación que colabora y formaliza las denuncias correspondientes.

Programas de carácter reactivo:

- *Mediación entre pasajeros y Agencias de Viajes*: contiene un análisis de lo que significa la "Carta compromiso con el ciudadano", vinculando la Res. 263 de 2003 y el art. 37 de la LNT para lo que respecta a las vías disponibles que tiene el pasajero respecto a reclamos.
- *Tribunales Arbitrales de Consumo Turístico*: aborda una explicación de cómo surge y cómo funciona el programa.
- *Policía Turística*: detalla la función de las fuerzas de seguridad afectadas de una u otra forma a la actividad turística y la relevancia estratégica que tiene un cuerpo policial abocado exclusivamente a la atención al turista. Además, aborda el programa División de Corredores Turísticos, perteneciente a la Policía de la Ciudad de Buenos Aires.

Finalmente, nos encontramos con una conclusión que plantea al turista como un consumidor activo al que le competen tanto obligaciones como derechos, y que las estrategias de protección al turista desarrolladas por cada país contribuyen a la competitividad de los destinos y a la calidad de los servicios ofrecidos.

Sin dudas, un capítulo que expresa brevemente la importancia del abordaje de esta temática y alienta a que la actividad turística siga trabajando de manera continua en la protección al turista.

Le sigue el capítulo 11(14) donde Erica Schenkel presenta su *El INPROTUR en la política turística argentina. Los organismos de promoción y las nuevas formas de gestión*. Allí se abordan cinco temas:

- i) los organismos de promoción en el marco de las nuevas formas de gestión,
- ii) nuevas formas de gestión de turismo a partir de la LNT,
- iii) la puesta en marcha del INPROTUR,
- iv) acciones, productos y lugares, y
- v) reconocimientos y arribos internacionales.

Entre tantos otros aspectos, la nueva LNT crea el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR) como un ente operativo de la SECTUR. Entre ambos se proponen coordinar la promoción argentina en el exterior a partir de la valorización de determinados componentes, modalidades y lugares que pasan a integrar el mapa turístico nacional. El

(14) Las reseñas sobre los capítulos 11, 16 y 17 fueron preparadas por Enrique Amadasi.

capítulo se propone responder ¿cómo se configura la Argentina turística para el mercado internacional?, ¿qué actores influyen en dicho proceso?, ¿qué acciones articulan la estrategia promocional?, ¿cuáles son los productos y lugares activados?, ¿cómo afecta a los arribos internacionales?

En todo el mundo se venía asistiendo a una propagación de nuevas formas de gestión en el diseño e implementación de las políticas turísticas, a través de diferentes organismos de naturaleza mixta, como espacios de acuerdo público-privados y que se proclaman técnicos, objetivos y apolíticos, lo cual formalizaría la participación de inversores, profesionales y cámaras ligadas al sector.

Dentro de los varios institutos creados por la LNT, el INPROTUR se define como ente de derecho público no estatal, con participación pública y privada, destinado a la promoción del turismo receptivo. Dada la importancia que el Estado otorga al turismo receptivo, el Instituto es el único de los organismos al que la ley asigna financiación específica. El INPROTUR entra en vigencia en 2006, a partir de un decreto que reglamenta sus criterios de funcionamiento, órganos de gestión y atribuciones. Por otro decreto posterior de 2008 se formalizan sus competencias como ejecutor de la Marca País.

En ese marco, desde 2006 se conforma el Directorio por dos años, la SECTUR designa sus representantes y el CFT y la CAT nombran sus vocales de acuerdo al procedimiento de selección de cada ente. Los del CFT a partir de los organismos provinciales de turismo, debiendo representar cada miembro a una región turística -que eran seis-; la CAT debía elegirlos a partir de su consejo directivo, que representa a más de veinte entidades miembro. El primer Secretario Ejecutivo fue el entonces Secretario de Turismo de la provincia de Buenos Aires por tres años, reemplazado después por un directivo de la SECTUR por cuatro años y finalmente por otro directivo de la SECTUR, a partir de 2013.

Según nuestra autora, la acción desplegada responde a diferentes instrumentos de planificación que definen objetivos y estrategias a implementar de acuerdo al tipo de mercado, perfil de viajero y tendencias en comunicación. En un primer momento (2008) se cristalizaron en el Plan Estratégico de Marketing y luego en sus respectivas actualizaciones. Las primeras versiones promueven cinco ejes: Activa (golf, pesca y nieve), Auténtica (el campo, idioma, tango, fútbol, polo), Gourmet, Natural (avistaje de aves, Parques Nacionales, ecoturismo) y de Reuniones. Desde 2010 se incorpora Alta Gama.

En este marco se destaca poco más de una decena de lugares que confluyen en la "Argentina turística" para el mercado internacional. Entre los más concurrentes aparecen Buenos Aires como principal destino urbano; Bariloche, San Martín de los Andes, El Calafate y Ushuaia; los viñedos y lugares de turismo aventura de Mendoza; los atractivos naturales y tradiciones ancestrales de Salta y Jujuy; las Cataratas de Iguazú; Santiago del Estero y Tucumán como principales sedes de eventos motorizados; y Córdoba, Rosario, Mar del Plata, Tucumán, Puerto Madryn y Trelew en torno al turismo de reuniones.

En el capítulo de Schenkel se describen las principales acciones desplegadas en función de los once productos proyectados. Estas diversas estrategias de mercadeo crecieron de forma significativa hasta 2015, en que alcanzó el record histórico de 466 acciones. Desde 2016 evidenciaron una caída, tanto las destinadas al trade como las

directas al público, y en algunos casos no llegan a la mitad de lo que se había desarrollado. Dos factores disminuyeron los recursos del INPROTUR: la desfinanciación del área de Turismo en estos últimos años, por fuera de lo previsto en la LNT y acompañando el cambio de gestión, y la devaluación de la moneda que encareció notablemente -cinco veces- las acciones en el exterior.

Por sus tareas el INPROTUR recibió varios premios y distinciones internacionales. También se consiguió el primer lugar en el ranking de Marca País para Latinoamérica, desplazando a Brasil y seguida por México, Chile y Perú. Sin embargo, estos reconocimientos obtenidos contrastan con no haber logrado contribuir al principal objetivo formulado: el de incrementar la cantidad de viajeros extranjeros que llegan al país.

Nuestra autora Schenkel periodiza esto por quinquenios y señala lo siguiente: i) entre 2003 y 2007, previo a implementarse el INPROTUR, hubo un crecimiento acelerado, de 6 puntos por encima de la media de América del Sur y en el marco de la devaluación a la salida de la convertibilidad, que finaliza con diez años sin cambios en la paridad cambiaria, ii) entre 2007 y 2011 cuando el Instituto cumple su primer lustro, hay un crecimiento moderado, levemente menor al regional, y iii) de 2011 a 2015 cuando se logra desplegar todo el andamiaje promocional; allí hubo crecimiento nulo, a contramano de las acciones promocionales y mientras todos los países de la región a excepción de Uruguay logran crecimientos entre acelerados y moderados.

La desigual evolución entre ambas variables -la promoción internacional y el turismo receptivo- relativiza la hipótesis de intervención que viene conduciendo la labor del INPROTUR. La premisa “más acciones en el exterior, mayor conocimiento del destino, aumento de las ventas, incremento considerable del turismo receptivo” contrasta con los resultados alcanzados, más bien sucedió lo contrario. El quinquenio donde el receptivo transitó su mayor expansión es previo a implementarse la política de promoción que surge de la LNT. En términos de efectividad de la política, mientras en 2008 cada acción promocional implicaba 32 mil arribos, en 2015 cada acción promocional implicó solo 12 mil arribos internacionales.

No lo dice nuestra autora, pero queda para el análisis lo ocurrido desde 2016 donde una disminución importante de los esfuerzos de logística y financieros fueron acompañados por cierta continuidad en el estancamiento del receptivo del lustro anterior.

Del trabajo de Schenkel surgen algunos probables factores que servirían para explicar esta paradoja. El primero y potente es el tipo de cambio: a medida que se debilitaba por el paso de los años aquella devaluación de 2002 y previa a la puesta en marcha del INPROTUR, la Argentina se fue progresivamente encareciendo en el mercado turístico, con un impacto directo en los arribos internacionales. También da para pensar que el único mercado que creció, el de América del Sur -en medio de un relativo estancamiento de Estados Unidos y Europa-, no fue el principal destinatario de las acciones promocionales.

Sin embargo, de las entrevistas a informantes clave surge que tanto las actividades provinciales y de Ciudad de Buenos Aires como los representantes del sector privado coinciden en destacar los importantes beneficios que tiene la labor desarrollada, al

generar “contactos”, “nuevas oportunidades de negocio”, “mayor conocimiento”, “vínculos de comercialización”, “transferencia” y “posicionamiento en el mercado”.

Mariela Wagner presenta en su capítulo 12 *El proceso sinérgico promovido desde la Ley Nacional de Turismo en clave de calidad*. El trabajo marca la importancia de los antecedentes nacionales e internacionales en el proceso de calidad en la actividad turística, previos a la Ley Nacional de Turismo (2005). Se resalta que, en el plano internacional desde 1985 países como Francia, España, Dinamarca y Portugal, desarrollaron programas y herramientas sobre calidad turística. En 2001 lo hizo Sudáfrica y en 2004 diversos países del Caribe. Costa Rica desarrolló dos programas en 1996, el Programa Bandera Azul Ecológica y el Certificado para la Sostenibilidad Turística.

En la década del '90 España crea el Sistema de Calidad Turística Nacional, mientras que para finales de los años '90 México promueve las normas NOM-06-TUR (2000) y NORM-05-TUR (2003), las cuales implementan nuevas normas de seguridad para prestadores de servicios turísticos. Colombia en 2005, es designado ente coordinador de la Unidad Sectorial de Normalización en Turismo Sostenible.

Estos antecedentes resultaron fundamentales para la puesta en marcha del proceso de calidad turística, elemento fundamental en la Ley Nacional de Turismo.

A nivel nacional, en los años '90 comenzaron a desarrollarse talleres, foros y conferencias en dónde se exponían y trataban temas relacionados con la calidad en turismo. En 2004, el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) conformó un comité técnico para analizar la norma ISO 9001, para luego insertarla en el sector turístico en materia de calidad de los servicios ofrecidos.

Para 2005 se crea a nivel internacional el Comité ISO TC228 dentro de la Organización Internacional de Normalización (ISO) conformado por 102 miembros de todo el mundo, entre los cuales se encuentra Argentina. Las mesas de trabajo de la normalización de la calidad, tanto nacional como internacionalmente, fueron conformadas por instituciones tanto del sector público como privado, quienes en algunos casos ya participaban y diseñaban el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT). Se destaca que en 2000, el Hotel Intercontinental de Buenos Aires fue condecorado con el Premio Nacional a la Calidad otorgado por su eficacia y excelencia en el servicio a empresas del sector privado.

A diferencia de los años '90 en dónde se daban los primeros encuentros y reuniones para tratar diversos temas sobre Turismo, con posterioridad al año 2000 se produjo la planificación, interacción e intervención del sector público en el proceso, generando como resultado la inclusión de la calidad en la Ley Nacional de Turismo.

La calidad fue creciendo a través de nuevas herramientas innovadoras, propuestas de empresas privadas, instituciones y organismos públicos.

Con la Ley Nacional de Turismo la calidad se instaló como prioritaria y como parte de una política de Estado, bajo una serie de regulaciones y normas que buscaban fortalecer los recursos y atractivos turísticos nacionales. Todo ello facilitó la creación del Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) y el Instituto de la Calidad Turística Argentina (ICTA).

La Ley Nacional de Turismo provocó la actualización de la regulación de la actividad turística en diversas provincias en materia de leyes, resoluciones y reglamentos. El trabajo en conjunto entre el sector privado y los gobiernos provinciales dio lugar a la creación de las normas IRAM SECTUR, que su vez desembocaría en un aumento paulatino de capacitaciones en diversas áreas que conforman el Turismo.

Otras herramientas que ayudaron a perfeccionar la calidad en la actividad turística son la creación de los Tribunales Arbitrales de Consumo Turístico (TACT) y el Registro de Agencias de Viajes.

El SACT es un conjunto de herramientas metodológicas que funciona a nivel nacional con el propósito de promover la calidad turística de todas las prestaciones de la actividad turística. El Instituto de la Calidad Turística Argentina, nexo entre el sector privado y el Ministerio de Turismo de la Nación, fue el encargado de la puesta en marcha de la gestión del SACT optimizando e innovando en estos sectores con el fin de obtener estrategias y mejoras en pos del perfeccionamiento de la calidad turística.

En el capítulo 13 *Turismo y ambiente: una relación difícil pero no imposible. La sustentabilidad en el turismo desde 2005, una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*, Alicia Gemelli aborda la relación del turismo con el ambiente desde una mirada analítica. La autora propone un análisis e interpretación acerca de la manera en que la actividad turística, que ha presentado un gran crecimiento y diversificación en cuanto a productos y destinos durante las últimas décadas, puede ser impulsada desde una perspectiva de desarrollo sustentable y planificada de manera integral con las políticas de medio ambiente.

Es un documento cuyo alcance es esquematizar algunas acciones que se han implementado en pos de una mejor planificación del turismo para prevenir impactos negativos en los destinos de naturaleza, teniendo en cuenta los aspectos institucionales que han enmarcado la relación del turismo con el medio ambiente en Argentina en los últimos años y destacando asimismo la atribución que la Ley Nacional de Turismo le da al desarrollo sustentable de la actividad al pregonarlo dentro de sus principios rectores.

Para el desarrollo, la autora presenta diferentes programas que han sido implementados en distintos destinos del país exponiendo sus objetivos y sus líneas de acción e intervención, para luego exponer observaciones de cómo han resultado las implementaciones de los mismos.

Entre los casos analizados se destacan algunos ejemplos de estudio de aplicación de la sustentabilidad en el sector público, donde la autora reseña algunas experiencias de las que da cuenta de manera personal por su actividad en el sector público durante ese período, como la publicación de "Playas y Balnearios de calidad: Directrices y guía de autoevaluación para la gestión turística y ambiental de balnearios en la costa bonaerense", el Proyecto de Turismo Sustentable para los Sitios Ramsar y las Reservas de la Biosfera ARG/ PNUD 05/015 que encara un programa de Turismo sustentable para los Sitios Ramsar y las Reservas de la Biosfera de Argentina y que plantea las interesantes experiencias realizadas en las experiencias piloto en la Reserva de la Biosfera Laguna Blanca, en Catamarca, y el sitio Ramsar Laguna Brava, en La Rioja y la "Aplicación de la Estrategia

de Turismo Sustentable a un municipio que por sus características tuviera una afluencia masiva de visitantes”, que se desarrolló en la Municipalidad de Tigre.

Se trata de un ensayo que ha sido elaborado desde el conocimiento y la experticia de la autora y su reconocida vinculación con el tema.

Definitivamente este capítulo es una incitación a pensar y reflexionar de qué manera y mediante cuales instrumentos se puede promover el desarrollo de un turismo sustentable, buscando que el mismo incida positivamente en las cuestiones de conservación de los ambientes naturales, a partir de la implementación de políticas que obedezcan a abordar el tratamiento de las problemáticas ambientales mediante el trabajo conjunto de ambas disciplinas de manera transversal.

El trabajo de López Ibáñez, publicado como capítulo 14 *Una aproximación a los antecedentes vinculados a la Ley de Turismo*, busca reflejar algunos de los antecedentes que se dieron desde la vuelta de la democracia en diciembre de 1983 que pueden ser considerados como antecedentes de la actual Ley Nacional de Turismo y así actualizar la Ley 14.574, que había sido sancionada en 1958.

Allí se relata que después de una primera etapa durante el gobierno del presidente Alfonsín, dónde no resultaba claro cuáles eran las expectativas que el gobierno tenía en materia de turismo, con la designación de Manrique y posteriormente de Olivera al frente de la Secretaría de Turismo, se empieza a definir la función del turismo en la estructura del gobierno nacional.

El antecedente más importante de esta época, a juicio del autor, es el resultado de una reunión que se desarrolló en Las Leñas entre los principales referentes del turismo argentino y que dio como resultado un proyecto de Ley Nacional de Turismo.

Las principales características de este proyecto de ley fueron jerarquizar a la actividad equiparándola a la actividad industrial, determinar que sus objetivos eran fomentar el turismo internacional receptivo, desarrollar y promover el turismo interno y coordinar e impulsar el crecimiento turístico ordenado. Para ello proponía la acción conjunta del Estado Nacional, los Estados Provinciales, los municipios y las entidades representativas de la actividad privada prestadora de servicios turísticos. En el proyecto todos ellos estructuraban un Sistema Federal de Turismo, que incluía la institucionalización del Consejo Federal de Turismo. También creaba la comisión mixta de promoción turística internacional e introducía una muy importante modificación al Fondo Nacional de Turismo, ya que lo distribuía en el fondo para la promoción internacional, coparticipaba del mismo a las provincias, financiaba los proyectos del Consejo Federal de Turismo y el funcionamiento del Organismo Nacional de Turismo.

También el proyecto tiene interesantes desarrollos sobre Capacitación Turística, una política vinculada a la Emergencia Turística y de Turismo Social.

Este proyecto no se llegó a tratar en el Congreso Nacional durante el fin del gobierno del presidente Alfonsín y tampoco durante el gobierno del presidente Menem, época

donde el proyecto tuvo estado parlamentario presentado por diferentes diputados, en especial Angel Roig y Néstor Saggese.

El gobierno de Menem no presentó durante sus primeros nueve años de gobierno ningún proyecto de ley de turismo.

Como un ejemplo que en esa época era un elemento de preocupación la necesidad de contar con una nueva ley de turismo, el autor hace referencia a un documento Hacia un nuevo modelo de organización turística elaborado en mayo de 1999 por Hugo E. Copertari, Sergio Mannis, José Luis López Ibáñez y Juan Amil. El trabajo propone la jerarquización de la actividad, la institucionalización del Consejo Federal de Turismo y la actuación conjunta del sector oficial y el privado en pos del desarrollo de la actividad y la creación del comité mixto de promoción turística.

En el último día de gobierno de Menem se sancionó la Ley N° 25.198. Esta corta ley definía al turismo como un sector estratégico prioritario para Argentina e invitaba a las provincias a dictar normativa afín.

El trabajo del autor después detalla el Plan de Gobierno de la Alianza para las elecciones presidenciales de 1989, que termina ganando Fernando de la Rúa. Se destaca que a pesar de una detallada Plataforma de Gobierno que incluía la sanción de una ley nacional de turismo, con elementos muy claros y precisos, ésta no se logró dictar.

De este periodo el trabajo resalta que en la reforma de la Carta Orgánica del Banco de la Nación Argentina se incluye al turismo como una de las actividades económicas cuya asistencia financiera el banco debe atender.

Luego de los cambios institucionales generados por la crisis de 2001 el trabajo se detiene en señalar que la Plataforma de Gobierno de Néstor Kirchner incluye la sanción de una Ley Nacional de Turismo, cosa que se llevó adelante al inicio de su gestión y que dio origen a la actual Ley Nacional de Turismo.

En el capítulo 15 *La competitividad en la actividad hotelera desde 2005: una mirada desde la nueva Ley Nacional de Turismo*, los autores Jordi Busquets y Sergio González realizan una conceptualización de los alojamientos turísticos partiendo de una evolución histórica a nivel mundial, centrándose en la oferta de alojamiento turístico hotelero, para luego reflejar la caracterización de los alojamientos turísticos en la Argentina, destacando que el ordenamiento actual de la oferta de alojamientos turísticos sigue siendo la Ley 18.828 hoy caída en desuso.

El trabajo muestra que, en la actualidad, según datos oficiales existen 15.587 alojamientos turísticos, de los cuales 5.943 son hoteles. En plazas, las totales son 700.000 de las cuales 43.8000 son plazas hoteleras. Asimismo, se muestra que la oferta informal se ubica por sobre las 114.000 unidades con 418.000 plazas.

Posteriormente se presenta un marco conceptual de la competitividad, para luego entrar en el análisis de la competitividad turística. En este campo destacan en el campo internacional que el WTTC realiza un análisis comparativo de países y ciudades.

Para el caso de Argentina menciona que en los últimos 15 años ha habido diferentes desafíos para la competitividad, como, por ejemplo, el sistema impositivo, los costos laborales y de los servicios públicos, la arbitrariedad de los derechos de autor, la informalidad, etcétera

El trabajo entra luego en un análisis de la competitividad en los alojamientos turísticos en Argentina en el período 2005 a 2019 para lo cual realiza un amplio y detallado análisis, dónde no faltan definiciones y explicaciones acerca de los principales conflictos de la misma. Los autores muestran, con una gran cantidad de información, los principales problemas que afectan a la competitividad de la hotelería argentina; elementos como son el impuesto sobre los ingresos brutos, la estructura impositiva, el tipo de cambio, el acceso y el costo del financiamiento, la peculiar situación del pago de repertorio protegido de derechos de autor, la relación entre geografía y destinos vinculados al desarrollo regional y las políticas de promoción. Para iluminar mejor el campo, también realizan algunas comparaciones con otros sectores económicos, mostrando que el hotelaría carece de beneficios, que sí cuentan otros sectores.

La lectura del capítulo permite entender cabalmente la problemática y abre al lector muy interesantes posibilidades para imaginar soluciones.

Para poder encuadrar mejor el tema de reflexión, vale la pena prestarles especial atención a algunos cuadros, como por ejemplo la contribución al PBI, donde se compara al sector con otros diferentes sectores, la contribución a la generación de divisas y detenerse especialmente en el cuadro de la competitividad sistémica comparada, donde se puede evaluar claramente la situación competitiva de la hotelería argentina en América latina.

El trabajo también se detiene en hacer un detallado informe acerca de otra característica importante en la competitividad en este campo, como es el capital humano en la industria de la hospitalidad. Se aborda también el protagonismo de los consumidores en el cambio de esta nueva era en función de lo que generan en cuanto a obligaciones a los prestadores de servicios.

Analiza también los aspectos normativos y la institucionalidad de los alojamientos turísticos donde se realiza un interesante análisis acerca de la clasificación y categorización hotelera, de donde se desprende una clara demostración de los problemas que nuestro país afronta en esta dimensión.

El trabajo finaliza con unas interesantes y detalladas conclusiones, donde los autores proponen una serie de acciones para poner en marcha un círculo virtuoso que permita volver a incentivar la inversión y el desarrollo del sector.

En el capítulo 16 *La accesibilidad en turismo desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*, Iván Ravlic y Ana Clara Rucci abordan siete tópicos: i) la accesibilidad, su definición y su alcance en el contexto global, ii) la accesibilidad desde una perspectiva de su regulación legal, iii) la accesibilidad como principio en la LNT, iv) la materialización de la accesibilidad turística a través del Sistema Argentino de Calidad Turística, v) las directrices de accesibilidad en alojamientos y servicios turísticos, vi) otras acciones hacia dentro y fuera del organismo por la accesibilidad, y vii) la accesibilidad en eventos y

jornadas. A 10 años de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), la OMT celebró el Día Internacional del Turismo de 2016 bajo el lema Turismo Accesible para Todos. Promoviendo la Accesibilidad Universal.

En términos generales, se entiende la accesibilidad como el conjunto de características que debe disponer un entorno, producto o servicio, para ser utilizable en condiciones de confort, seguridad e igualdad por todas las personas, y en particular por aquellas que tienen alguna discapacidad.

En Argentina la accesibilidad ha sido contemplada desde hace tiempo en diversas leyes y normativas nacionales, provinciales y locales, siempre procurando el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad en los diversos ámbitos. Ya en 2002 hubo una Ley de Turismo Accesible, con buenas intenciones y pocas consecuencias prácticas. Previamente, una ley de 1994 sobre accesibilidad de personas con movilidad reducida había establecido que los establecimientos hoteleros tuvieran “habitaciones especiales”.

A partir de la LNT el organismo nacional de turismo ha promovido el turismo accesible desde dos ejes: a) desde el área de Calidad, implementando Directrices y talleres, considerando la accesibilidad de manera transversal en todos los programas del Sistema Argentino de Calidad Turística y formulando un programa específico; desde el área de Formación, mediante talleres en el nivel secundario, concursos para estudiantes terciarios y universitarios, y cursos virtuales y presenciales, b) en cuanto a infraestructura y desde el área de Desarrollo, a través de la incorporación de los criterios de accesibilidad en todas las obras en que se interviene; desde el área de Inversiones, mediante la bonificación de las tasas de interés en líneas de crédito para nuevas construcciones y de mejoramiento de las existentes.

A partir de 2007, mediante un convenio entre SECTUR y el entonces Servicio Nacional de Rehabilitación se elaboran dos Directrices de Accesibilidad, una para Alojamientos Turísticos (2008) y otra para Servicios Turísticos (2010). Las Directrices consisten en más de 600 recomendaciones específicas bajo un mismo marco de referencia y en cuatro ejes temáticos: arquitectura; comunicación, iluminación y señalética; seguridad; y capacitación del personal. Al tratarse de pautas voluntarias de acción supone acuerdos con los organismos provinciales de turismo. Desde la implementación del programa se capacitaron 120 personas en 40 ciudades de 17 jurisdicciones del país, 8 mil personas participaron en estos talleres, 800 prestadores de todo tipo se adhirieron y casi 300 obtuvieron una distinción.

Nuestros autores Ravlic y Rucci presentan cuatro ejemplos de destinos comprometidos con este programa: Puerto Iguazú, Ciudad de Buenos Aires, Puerto Madryn y Mar del Plata. El concesionario de las 25 hectáreas que rodean las Cataratas del Parque Nacional más visitado del país recibió la distinción en 2013, seguido por otros prestadores. En Ciudad de Buenos Aires ya hay 10 ediciones de una guía de turismo accesible, en varios idiomas. Desde 2016 se implementaron las Directrices en cuatro oportunidades y hay 45 distinciones. Su Ente de Turismo tiene un equipo especializado. El tamaño y la complejidad del destino hace que todavía reste mucho por hacer, pero el rumbo ya está señalado.

Vale señalar que toda mejora en accesibilidad para los turistas favorece la vida cotidiana de los numerosos residentes locales de edad avanzada, varios de ellos con dificultades motrices para su desplazamiento. En Puerto Madryn las Directrices se empezaron a implementar tempranamente, en 2012, con un equipo técnico muy comprometido. Como en Ciudad de Buenos Aires, llevan 4 convocatorias y 17 distinciones a prestadores de distintos tipos de servicios. También se difunde vía web una guía de turismo accesible. En Mar del Plata es donde se obtuvieron mayor cantidad de distinciones (38). Las Directrices se aplican desde 2009 y llevan 6 convocatorias. En materia de guías de turismo accesible se hicieron dos cosas: sumaron su oferta a la guía de Ciudad de Buenos Aires y además la difunden vía web. Su Ente Municipal de Turismo ha mantenido su compromiso con la accesibilidad a lo largo de los años. Como en Ciudad de Buenos Aires el tamaño del destino deja pendientes carencias que tienen que ver con el diseño urbano.

También hubo buenas experiencias de aplicación de las Directrices en varias de las localidades turísticas de la región Andino-lacustre: Bariloche, San Martín de los Andes, Esquel y Ushuaia. En San Martín de los Andes, pionera en accesibilidad turística desde una ordenanza de 1999, hubo 11 distinciones. En la región Noroeste hubo aplicaciones de las Directivas en las ciudades capitales de Salta (11 distinciones), Jujuy (13), Tucumán (12) y Catamarca (4). Para La Rioja hubo aplicaciones en el Parque Nacional Talampaya. Queda pendiente en Termas de Río Hondo.

Adicionalmente a la implementación de las Directrices se promovieron varias acciones, programas y proyectos en igual sentido. Uno estuvo orientado a los estudiantes secundarios y la concientización para la inclusión, con tres videos debate y un manual para el docente. Otro fue el curso de Accesibilidad Turística dentro del Plan Federal de Capacitación. También con el liderazgo de la OMT y expertos de 100 países se colabora activamente en la elaboración de distintas normas, entre ellas de turismo accesible, a publicarse en 2020 y convirtiéndose en el primer estándar mundial de turismo accesible.

Por último y respecto a la accesibilidad en eventos y jornadas, nuestros autores señalan que entre 2008 y 2015 la Dirección Nacional de Calidad Turística organizó anualmente su congreso nacional que a partir de 2016 se denominaron encuentros federales. En todos hubo al menos un panel sobre este tema. En 2019 constituyó un hito la organización de un encuentro en el marco de la II Cumbre Global de Discapacidad, bajo el lema "Avances y desafíos en accesibilidad turística": hubo 10 paneles y 26 disertantes. Durante el periodo la elaboración de las Directrices y los resultados obtenidos sirvieron también para estar presentes en más de 50 eventos anuales trabajando con instituciones de todo tipo.

Esta larga serie de trabajos a propósito de los 15 años de la LNT cierra con el aporte de Elisa Pastoriza y Erica Schenkel *Viejas y nuevas miradas sobre el turismo social. El impacto de la Ley Nacional de Turismo*, nuestro capítulo 17. Sus autoras piensan sobre el tema propuesto desde una perspectiva histórica, tanto desde el punto material como en las prácticas de los sujetos sociales implicados. Desde allí se abordan cuatro temas: i) los antecedentes: el lanzamiento del turismo social durante el Primer Peronismo, ii) la reformulación del turismo social a partir de la nueva Ley Nacional de Turismo, iii) claro oscuros de la política de turismo social implementada y iv) el turismo social en el último lustro y declive en las prestaciones.

Es que la nueva norma constituye una reconfiguración del concepto primigenio que supo trazar el Primer Peronismo en los 40 y 50, cuando se incorporó en la agenda pública nacional asociado al principio de la justicia social, destinado preferencialmente a los trabajadores, con una retórica marcadamente obrerista. En cambio, la nueva norma incorpora al turismo social los intereses de los proveedores del servicio, principalmente concesionarios y hoteleros, actores que encuentran en la demanda subsidiada una alternativa de sostenimiento para sus economías, particularmente en temporada baja.

Según estos lineamientos el capítulo recorre cuatro interrogantes. ¿qué cambios y efectos imprime la nueva normativa en el área del turismo social?, ¿cómo influyen los propósitos formulados en la ejecución de las políticas?, ¿qué líneas de continuidad traza con el turismo social del Primer Peronismo?, ¿cuáles son los principales contrastes?

La consigna del “turismo para el pueblo” fue introducida en la Argentina por el gobierno peronista en su programa reivindicativo, donde anunciaba el logro del descanso de la familia obrera junto a la necesidad de un amplio conocimiento de la geografía del país y de las realizaciones del pueblo argentino.

Así, el programa de acceso al *turismo social* permitió que una multitud de argentinos de las clases populares comenzara a descubrir un país hasta entonces muy poco conocido. Se postulaba que, mediante el viaje turístico, los trabajadores conocían (y *se apropiaban*) del país, en un reencuentro con la nación mediante el conocimiento de sus paisajes y de su historia. El tiempo del viaje era a su vez, un tiempo político y patriótico. El discurso justicialista fue categórico en un punto: no había barreras para el acceso de los trabajadores a los bienes ya elegidos por las elites y las clases medias.

En la primera fase sobresalen medidas de 1945: la generalización de las vacaciones remuneradas, la creación del aguinaldo, el establecimiento por primera vez de un fondo específicamente destinado al fomento de turismo social sobre la base de un descuento al 5% del aguinaldo (compartido entre empleadores y trabajadores) y el decreto de Personería Gremial, que permitió a los sindicatos fundar instituciones para el servicio social. Y por supuesto, nos recuerdan nuestras autoras, el decreto que colocó la política turística y la administración de los parques en manos de la nueva Administración General de Parques Nacionales y Turismo (AGPT).

Esta política turística, asentada en la idea de considerar a las vacaciones como una conquista simbólica asociada al Derecho al Descanso, se articuló en tres ejes: el turismo sindical, los planes provinciales de turismo social y los planes nacionales, coordinados al principio por la AGPT y luego por la Fundación Eva Perón. El turismo sindical todavía fue incipiente en comparación con su desarrollo a partir de 1958, y su epicentro fueron las sierras cordobesas, mientras que Mar del Plata tuvo un desarrollo más lento. Por su lado, los planes oficiales tenían la intención de garantizar el hospedaje a los trabajadores y facilitar el transporte. En esa atmósfera se inventa la consigna “Usted se paga el viaje, el gobierno el hospedaje”, bajo la inspiración del entonces gobernador bonaerense.

Para asegurar el hospedaje se usaron tres modalidades: i) las colonias de vacaciones y hoteles administrados por la Fundación Eva Perón (el reciente Complejo de Chapadmalal, el de Embalse de Río Tercero y Mendoza, ii) los contratos/convenios con gobiernos

provinciales y el hotelería privada, y iii) los primeros pasos de la hotelería sindical. La provincia de Buenos Aires se convirtió en un verdadero laboratorio de estas nuevas políticas sociales -que otorgaban al turismo prioridad pública a la par que la vivienda obrera, el agua y otras necesidades básicas-. Uno de sus instrumentos fueron los Clubes de Turismo Social, unas unidades recreativas que aspiraban a convertirse en espacios de formación de la cultura obrera y popular. La novedad fue la magnitud del programa, el discurso clasista y la representación de los beneficiarios como clase social. Y subrayan nuestras autoras, el primero se inauguró en 1949 en Playa Grande, el balneario más exclusivo de Mar del Plata, que desde los treinta se había tornado en el refugio veraniego de la clase alta, ante la continua "invasión" de las clases medias de la otrora exclusiva Playa Bristol. Este nuevo escenario en materia vacacional, desplegado con un gran montaje publicitario y modernas formas de propaganda, permitió decir en 1953 "En el lenguaje argentino, turismo no es sinónimo de privilegio". De este modo, apelando a lo simbólico siempre acompañado de acciones concretas que beneficiaban a los trabajadores, estas conquistas configuraron en la memoria colectiva un imaginario de perenne significación.

Con la nueva Ley de Turismo de 2005, en el medio de una importante mejora del andamiaje institucional, se problematiza distinto el turismo social, integrando la histórica demanda de una mayor equidad en el disfrute de las prácticas turísticas, con nuevos fundamentos económicos asociados a las necesidades de fortalecer la demanda interna, incrementar los ingresos y empleo del sector y contribuir a la estabilidad del empresariado. En sintonía con las viejas normativas del Primer Peronismo las propuestas apuntaban a mejorar la calidad de vida de una porción de la población a través de su acceso a servicios turísticos y adicionalmente, resolver algunos problemas que presentaba la actividad turística en general y la industria hotelera en particular. Para las autoridades del área ambas finalidades no debían ser consideradas excluyentes.

En ese marco se reactivan las prestaciones, suspendidas desde la crisis de 2001 y los planes de siempre del Programa de Unidades Turísticas -Escolar, Tercera Edad y Familiar- junto algunos nuevos, por ejemplo, para incorporar grupos de estudiantes de nivel terciario y universitario. Por su lado, el Programa Federal, además de facilitar el acceso al turismo a sectores de la población con escasos recursos mediante el hospedaje estatal, hizo rumbo también a solucionar problemas ocasionados por la estacionalidad y su consecuente capacidad ociosa, revitalizando a pequeñas y medianas empresas hoteleras. Aquí se buscó gestionar el turismo social a partir de una oferta de alojamiento privado en hoteles de 1 a 3 estrellas, diversificando la clásica oferta estatal.

En la práctica se inicia un proceso de recuperación de ambos complejos de la SECTUR que suma 2.000 plazas al sistema estatal. Pese a ello, los complejos recuperados continuaban presentando deficiencias y carencias edilicias propias de casi 70 años de antigüedad y de su falta de mantenimiento. Además, a fines de 2015 continuaban cerrados tres hoteles, uno en Embalse y dos en Chapadmalal. Un claro oscuro señalado por nuestras autoras es que todo sumado y con ambas modalidades de alojamiento, los niveles registrados de las prestaciones mantuvieron los previos a 2001. En medio de una SECTUR que aumenta su protagonismo tanto en lo institucional como en lo presupuestario, lo referente a turismo social solo logra recuperar los niveles que casi siempre tuvo, perdiendo claramente relevancia a favor de la institucionalización económica turística y el receptivo como área clave.

En términos presupuestarios, la devaluación del área fue muy marcada: en los 90, cuando para los parámetros de la época el turismo social ocupaba un lugar central con más de la mitad del presupuesto de la ANT, cayó abruptamente su participación relativa al aumentar significativamente los recursos para el conjunto de la actividad turística. Es que la ANT complejizó a partir de la LNT su estructura organizacional sumando departamentos, actividades y programas: en 2015 en comparación con 20 años antes, había diez nuevos organismos -cuatro subsecretarías y seis direcciones- que venían a competir con el presupuesto de la siempre presente Dirección de Prestaciones. Este proceso se potencia a partir de la puesta en marcha del INPROTUR. En cuanto a recursos humanos, para 2014 el entonces Ministerio de Turismo tenía cerca de 500 empleados, duplicando la planta de 14 años atrás. En cambio, no varió el personal asignado a los complejos para el turismo social -100 en cada de ellos-.

En 2016 hay un nuevo gobierno y una nueva gestión en la ANT. Su primer paso en el tema que nos ocupa fue solicitar un informe técnico, con el objetivo de solucionar las patologías edilicias de las Unidades y obtener un ahorro del sistema vigente. El informe, a cargo de la Universidad Nacional de San Martín, puso en evidencia el grave estado edilicio de los complejos y la necesidad de efectuar una serie de acciones indispensables para su puesta en valor. Sin embargo, lejos de llevarse a cabo el proceso de mejoras, el área tuvo una marcada desinversión, acrecentando el estado de deterioro.

Presupuestariamente, sus recursos cayeron a la mitad en moneda corriente, en medio de un proceso importante de inflación. El Plan Federal se interrumpe y en las Unidades Turísticas la ejecución es pobre. Las prestaciones disminuyen de 150 mil anuales en la gestión anterior a 60 mil. En este marco se piensa en transferir las Unidades y posibilidades de otros usos. El punto máximo fue cuando en 2019, a menos de tres meses antes del cambio de gobierno, se transfieren dos hoteles de Chapadmalal al Ministerio de Seguridad para un Centro de Formación de Gendarmes. Esta transferencia -concluyen nuestras autoras- visibiliza el absoluto vaciamiento de los objetivos fundacionales con los cuales fueron creados estos complejos hace más de 70 años, entendiendo el disfrute del tiempo libre no como un privilegio sino un derecho que alcanzaba también a las mayorías sociales.

**José Luis López Ibáñez**  
Julio 2020



# LA PROTECCION AL TURISTA DESDE 2005. UNA MIRADA DESDE LA LNT

*Gonzalo Casanova Ferro*

La Ley 14.574 de 1958 y su decreto reglamentario 9.468 de 1961 (abrogados por la ley 25.997) daban vida a una Dirección Nacional de Turismo que tenía a su cargo “funciones inherentes al fomento y organización del turismo nacional e internacional y proveerá su desarrollo en los aspectos educacionales, sanitarios, económicos y sociales, en forma tal que su acción asegure la valorización, estímulo y aprovechamiento de los elementos e intereses turísticos poniéndolos al servicio de la salud física y mental del pueblo y de la economía del país.” En otras palabras, el gobierno del Presidente Frondizi se proponía no a descubrir la actividad que ya había sido descubierta por las clases pudientes de los años 20 y popularizada por el peronismo en la década del 40, sino a devolverla a la agenda pública después de la interrupción constitucional del 55, a generar escuelas de formación específicas, propiciar la construcción de hoteles, recuperar el turismo social que la revolución libertadora había anulado, a poner en marcha obras y líneas de crédito, en fin, a integrar el turismo en la lógica desarrollista. En ese esquema tan sistémico, el turista era un engranaje más, una pieza necesaria pero no el foco de atención. Y en todo caso, se apuntaba al turismo receptivo internacional propiciando centros de informes en el exterior. Dice el art. 3 inc. 15 del decreto reglamentario “Disponer la atención de los turistas en las oficinas de informes, asesoramiento, propaganda y coordinación que la Dirección Nacional de Turismo instale en el exterior con propósito de difusión, tendientes a atraer las corrientes turísticas hacia nuestro país. La venta de pasajes y recepción de turistas se efectuará por la Dirección Nacional de Turismo preponderantemente en aquellos países en que no existan centrales o sucursales de agencias de viaje con sucursales o centrales instaladas en la República Argentina” Como puede observarse, la Dirección Nacional de Turismo o DNT era una especie de Gran Hermano del que todo dependía y lejos estaba su preocupación de las cuestiones de consumo ya que el centro de su objetivo se concentraba en poner al sector nuevamente en movimiento.

Si se hace una lectura sintética y substancial de la ley nacional podrá observarse que, superadas las definiciones y principios, el texto se concentra en delinear las funciones y facultades de los organismos principales del sector y su forma de articulación. Una vez completado ese ciclo la idea es fundar las instituciones que le van a dar sustento. Bases, si se quiere, sobre las cuales elaborar políticas públicas que sirvan a los organismos previamente descriptos. Esta ha sido la lógica para ubicar la “Protección del Turista”. Finalizado entonces el título tercero sobre el Régimen Financiero y previo al quinto sobre el Turismo social se ubica el Título IV que cubre la temática de Protección al turista. Un solo artículo condensa el espíritu y la voluntad de armonización entre la Ley 25.997/2005 Nacional de Turismo y la Ley 24.240/1993 de Defensa del Consumidor y reza:

“ARTICULO 37. Procedimientos. La autoridad de aplicación debe instrumentar normativas de procedimientos eficaces tendientes a la protección de los derechos del turista y a la prevención y solución de conflictos en los ámbitos mencionados. La autoridad de aplicación podrá establecer convenios de cooperación, delegación y fiscalización con otros órganos oficiales federales o locales y con entidades privadas.”

A posteriori el decreto reglamentario 1297/2006 en su art. 31 aclara: “Métodos alternativos para la solución de conflictos. La SECRETARIA DE TURISMO de la PRESIDENCIA DE LA NACION instrumentará métodos alternativos para la solución de conflictos por denuncias de turistas ante incumplimientos por parte de prestadores de servicios turísticos, de acuerdo al principio de celeridad, economía, sencillez y eficacia, respetando la garantía de la defensa y el debido proceso. La aplicación de estos procedimientos no implicará la exclusión del ejercicio de las facultades sancionatorias respecto de los responsables.”

¿Cuál ha sido la intención del legislador? Porque no se trata simplemente de cuidar la demanda de un negocio o actividad productiva, sino de algo mucho más profundo. Claramente la voluntad ha sido poner el fiel de la balanza del lado de los derechos. ¿Pero acaso el turista no es un ciudadano más? ¿Por qué habría de tener un régimen especial o una categoría distinta? Es cierto que el turista local es como cualquier otro ciudadano y también es cierto que el extranjero goza por obra de la letra del art. 20 de nuestra Constitución “...de todos los derechos civiles del ciudadano...” Lo que claramente marca una diferencia para ambos es la situación de traslado, el itinerario, que así también como el derecho de locomoción, debe ser garantizado. Quien se encuentra en situación de movilidad se encuentra en situación de vulnerabilidad, está lejos de sus conocidos, de sus costumbres, desconoce los procedimientos para las situaciones más domésticas y eventualmente, si además proviene del exterior se encuentra frente a la barrera cultural que pueden imponerle el idioma y las circunstancias de la población local que está visitando. Para nivelar esta asimetría es que se pone el foco en la protección del turista.

El Código Ético del Turismo(1) contiene múltiples referencias a ese principio que acredita que no es ya una inquietud local, sino internacional. Pero las recomendaciones específicas se desprenden del art. 1 que se expresa como “Contribución del turismo al entendimiento y al respeto mutuos entre hombres y sociedades”. El desglose apunta a que las autoridades públicas aseguren la protección de los turistas y de sus bienes. Instándolos a que presten especial atención a la seguridad de los turistas extranjeros, por su particular vulnerabilidad. Facilitando el establecimiento de medios de información, prevención, protección, seguro y asistencia específicos que correspondan a sus necesidades. Y finalmente advierte que los atentados, agresiones, secuestros o amenazas dirigidos contra turistas o trabajadores del sector turístico, así como la destrucción intencionada de instalaciones turísticas o de elementos del patrimonio cultural o natural, de conformidad con la legislación nacional respectiva, deben condenarse y reprimirse con severidad. Como contrapartida y para equilibrar estas situaciones requiere también a los turistas que tengan la responsabilidad de recabar información, desde antes de su salida, sobre las características del país que se dispongan a visitar. Y asimismo, que sean conscientes de

---

(1) La Organización Mundial de Turismo (OMT) ha adoptado una resolución histórica en su 22ª Asamblea General celebrada en 2017 en China. Se trata de la transformación del Código Ético para el Turismo en una convención internacional sobre turismo ético, primera convención en la historia de la organización.

los riesgos de salud y seguridad inherentes a todo desplazamiento fuera de su entorno habitual, comportándose de modo que minimicen esos riesgos.

En el ámbito del sector público la máxima autoridad de Turismo es solo autoridad de control sobre agentes de viajes y sistemas de tiempo compartido. Esto es así porque en su momento se interpretó que la naturaleza de la agencia era la de comercializar servicios que se ejecutaban en otra jurisdicción y por ello debía ser regulado nacionalmente. En cuanto a los sistemas de tiempo compartido, responden a una lógica impulsada por el propio sector que simplemente careció de críticas u oposición, quizás por una cuestión de volumen ya que estos establecimientos están concentrados en dos consolidadoras internacionales y al menos en la Argentina no superan el centenar de establecimientos. El resto de los prestadores -hoteleros, restaurantes, guías, etc.- dependen de sus respectivas jurisdicciones por lo cual esta invitación del art. 37 tiene más que ver con la voluntad de lograr compromisos y articulaciones que con la de generar normativas, aunque algunas se han creado y trataremos de describirlas.

¿Cómo llevar este criterio a programas específicos que se han desarrollado en nuestro país? Creemos que en base al organismo o institución que le dio origen podemos establecer dos distinciones: la pública y la privada por un lado y por otro, enmarcar los programas como de carácter preventivo o reactivo, según se trabaje difundiendo el plexo de derechos que se pretende proteger o bien estableciendo mecanismos de reparación cuando estos han sido vulnerados. Desde el punto de vista público y específico hallamos los programas impulsados por el Ministerio/Secretaría de Turismo de la Nación<sup>(2)</sup>. De otros organismos podemos mencionar la Policía Federal, la Defensoría del Pueblo de CABA, la Secretaría de Defensa del Consumidor y el legislativo nacional con alguna normativa especial como la de publicidad turística. Finalmente, desde el sector privado haremos mención al Laboratorio de Control contra la venta ilegal on line que impulsa Faevyt.

#### Programas de carácter preventivo:

- Turismo, Patrimonio y Escuela y Coordinadas
- Turismo Estudiantil
- Programas de Calidad vinculados a la Accesibilidad y Gestión Ambiental
- Capacitación para Anfitriones y trato hacia turistas extranjeros
- Subdominio Tur.ar
- Defensoría del Turista
- Publicidad Turística
- Laboratorio de control contra la venta ilegal on line de Faevyt

#### Programas de carácter reactivo:

- Mediación entre pasajeros y Agencias de Viajes
- Tribunales Arbitrales de Consumo Turístico
- Policía Turística

---

(2) Recordemos que la máxima autoridad pública fue elevada a Ministerio por Decreto 919/2010, rango que perdió por el Decreto 95/2018. Desde el 11 de diciembre de 2019 Ministerio de Turismo y Deportes por DNU 7.

## 1. PROGRAMAS DE CARÁCTER PREVENTIVO

### Turismo, Patrimonio y Escuela<sup>(3)</sup> y Coordinadas<sup>(4)</sup>

En la convicción de que se requiere construir una cultura turística donde la comunidad en su conjunto se compromete con la actividad y ésta se convierte a su vez en un factor de desarrollo fue que se pensó, recuperando experiencias del interior del país como Paraná<sup>(5)</sup> o San Juan, en organizar un programa nacional que trabajara con las escuelas de todo el país.

En sintonía con el art. 8 incisos h) y n) que facultan a la autoridad de turismo a realizar e implementar estrategias de capacitación, información, concientización, promoción y prevención de la actividad incluyendo a las instituciones educativas, este programa logró sintetizar la voluntad por concientizar a la población local sobre sus derechos y obligaciones como turistas. El canal fue eminentemente pedagógico, se trató de un recorrido a través de los sitios y animales declarados patrimonio de la humanidad por la Unesco. Y para ello se hizo foco en un público objetivo muy singular: los escolares de 5to y 6to grado de las escuelas primarias de todo el país. La idea fue partir de sus vivencias como turistas y desde allí mostrarles el abanico de posibilidades que genera nuestra actividad: trabajo, arraigo, identidad, cuidado del patrimonio, tolerancia, diversidad, etc.

Los niños hicieron de caja de resonancia en todo el grupo familiar a partir de una serie de actividades de taller que los invitaban a reconocer flora y fauna, ubicar sitios en el mapa, contar vivencias e intercambiar impresiones. Como ya se sabe, nuestro régimen federal abarca también los sistemas educativos de cada jurisdicción provincial, motivo por el cual no hubo una única metodología sino varias. Así en algunas jurisdicciones como CABA los niños eran trasladados directamente al Ministerio de Turismo de Nación para recibir los materiales y participar de los talleres. En otras provincias como Misiones o San Juan fueron capacitadores o voluntarios de las áreas de turismo los encargados de llevar adelante esta tarea y en otras fue una capacitación directa a los docentes, quienes después llevaban estas experiencias al aula. En todos los casos la idea fue siempre no sumar temas a la curricula sino más bien canalizar los temas que ya estaban planteados, pero a través de un hilo conductor que era el Turismo.

Querer, Preservar, Conocer y Trasmitir fueron los verbos que enlazaron el recorrido por una propuesta de Turismo sustentable e inclusivo. El programa se empezó a desarrollar en 2007, y se proyectó hasta 2015 que empezó a declinar por falta de presupuesto e interés por la gestión de turno.

En síntesis, el objetivo fue que los niños de 5to y 6to grado pudieran identificar y valorar los sitios declarados Patrimonio Mundial de Argentina, como parte de nuestra identidad. Desarrollar una actitud de compromiso colectivo para la conservación del patrimonio, el fortalecimiento del turismo responsable y comprendieran finalmente el significado del turismo y su relación con el patrimonio natural y cultural del país.

(3) Recuperado en febrero 2020: <http://repotur.yvera.gob.ar/handle/123456789/8937>

(4) Recuperado en febrero 2020: <http://repotur.yvera.gob.ar/handle/123456789/7007>

(5) Recuperado en febrero 2020: <http://paranaturismo.com.ar/sigue-adelante-el-turismo-va-a-la-escuela/>

Coordinadas se pensó para la escuela media, adolescentes próximos a graduarse que podrían considerar el turismo como una alternativa laboral posible. Sobre la base entonces de una experiencia de taller planteada en un formato audiovisual de comic se brindaba a los alumnos y docentes manuales para ir siguiendo la actividad sobre la base de tres ejes: a) Turismo, empleo y jóvenes. b) Patrimonio, c) Inclusión social. Así con preguntas disparadoras, mapas conceptuales de cada eje y actividades sugeridas se provocaban debates y reflexiones que siempre resultaban enriquecedoras ya que partían de un abordaje multidisciplinario y que sirvieron para despertar más de una vocación.

## Turismo Estudiantil

Como ya sabemos, desde la década del 50 a esta parte el turismo estudiantil tiene características muy singulares en nuestro país. Y si bien hoy aparecen nuevas ofertas tanto locales como del exterior, sigue habiendo dos destinos dominantes: Bariloche para los egresados del secundario y Villa Carlos Paz para los egresados del nivel primario.

A esta singularidad sociológica se suma otra de carácter comercial; la preventa con anticipaciones de uno, dos o tres años lo cual genera precios finales exorbitantes, pero sobre todo un fabuloso negocio financiero que va más allá de la actividad. Negocio que sometido a los vaivenes de nuestra cambiante economía y oscilante inflación genera riesgos innecesarios. Por el precio y por el nivel de riesgo la posibilidad de quiebra o desfinanciamiento de las empresas se volvió cíclica y dejó a los estudiantes en una precariedad contractual altamente perjudicial.

El recuerdo de las empresas Lapa, Río estudiantil o Zaiga Travel es el triste derrotero de una seguidilla de quiebras y defraudaciones para aquellos jóvenes que están saliendo a la vida adulta con una muy triste primera experiencia contractual<sup>(6)</sup>.

Tan singular resulta este segmento en particular que, al margen de la Ley 18.829 que regula el funcionamiento de las agencias de viajes se le suman otras dos, la Ley 25.599 de 2002 y su modificatoria, la Ley 26.208 de 2007. Irremediamente cada cuatro o cinco años alguna empresa quebraba y un sinnúmero de estudiantes perdían la tan anhelada chance de su viaje de fin de curso. Si la mala fe o la mala praxis, constituyen imponderables ¿cómo hacer para que sucedido el siniestro se pudieran paliar sus consecuencias? O, al menos ¿cómo hacer para garantizar las prestaciones básicas? Esto es traslado, alimentación, hospedaje y excursiones diurnas. La solución vino de la mano de una figura poco difundida entonces pero que resultó ser muy efectiva. Se constituyó un fideicomiso. Se estableció una cuota 0 que se debe pagar dentro de los 60 (sesenta) días de firmado el contrato en cuestión. Contrato cuyo modelo ha sido predeterminado por la autoridad de aplicación. El porcentaje que cada agencia de viajes integra por pasajero es de un 6% del contrato con lo cual asegura las prestaciones básicas. Por supuesto se habilitó un registro específico para empresas de turismo estudiantil ampliando los requisitos de seguros, ficha médica y coberturas, itinerarios, prestadores y personal afectado. Asimismo, se limitó la posibilidad de registrarse a empresas que tuvieran menos de cinco años de experiencia en el mercado.

(6) Aramburu, Santiago y Casanova Ferro, Gonzalo (2007) Turismo Estudiantil- Alcances de la Ley 26.208. La Ley Nro 33.

En paralelo, también se restringió la preventa por Res. 23/2014 aclarando que ninguna agencia puede comercializar viajes de estudios y/o viajes de egresados que tengan una fecha de iniciación posterior al 31 de enero del segundo año calendario posterior al año de la solicitud o mantenimiento del Certificado Nacional de Autorización para Agencias de Turismo Estudiantil<sup>(7)</sup>.

Pero como eso solo no resolvía la totalidad de inconvenientes que de hecho se presentaban, se reforzaron los requisitos para el otorgamiento de licencias y funcionamiento, requiriendo acreditar antigüedad en el rubro de cinco años, un coordinador por cada 35 pasajeros, declaraciones juradas sobre los servicios programados y de los propios prestadores, tarjeta de asistencia al viajero, ficha médica obligatoria, seguros de responsabilidad civil y de accidentes personales y mantener actualizado un sistema aplicativo con toda esta información. Desde su implementación en 2007 dos veces se ha tenido que activar el fondo y en todas funcionó, con las dificultades lógicas que implican estas logísticas y la colaboración ineludible de los destinos locales junto con los prestadores privados que suelen solidarizarse en estos casos.

Por su naturaleza los fideicomisos tienen un plazo, en este caso de diez años. Finalizado el mismo el monto se reintegra a los aportantes. Esto sucedió en 2017 no sin algunos inconvenientes ya que como muchas empresas canalizaron sus pagos a través de los propios padres de los pasajeros; esto dio pie a que alguna asociación de consumidores hiciera un planteo que lógicamente no prosperó. La forma de evitar la desfinanciación del fondo fue hacer la devolución en dos cuotas separadas por varios meses y así preservar los mínimos que sugerían los actuarios.

## **Programas de Calidad vinculados a la Accesibilidad y la Gestión Ambiental**

La preocupación por brindar servicios que respondan a estándares objetivos llevó a desarrollar un Sistema Argentino de Calidad Turística<sup>(8)</sup> dentro del cual según la escala y el tipo de servicio que se brinde se puede hacer uso de herramientas de calidad referenciales, básicas, locales o bien echar mano a normas internacionales como las que propicia el TC 228 de ISO. Uno podría pensar que estos programas están pensados para la competitividad de la oferta; sin embargo, esa es solo una dimensión. El mandato de fortalecer la calidad, la accesibilidad y la sustentabilidad proviene del art. 2 de la ley nacional que los consagra como principios rectores y por ende interpretativos del sentido que da norte a nuestra actividad. Es por ello por lo que en el mismo proceso de fortalecer la oferta se concientiza sobre los derechos de la demanda y en este caso la accesibilidad y la sustentabilidad encuentran su fundamento constitucional tanto en el art. 41 estableciendo que "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo." como

---

(7) Recuperado en febrero de 2020: <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/agencias-de-viaje/preguntas-sobre-agencias-de-turismo-estudiantil>

(8) Res. 1624/2008 de la Secretaría de Turismo

en el art. 75 inc. 22, que incorpora la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad otorgándole jerarquía constitucional<sup>(9)</sup>.

Ambos programas se desarrollaron a partir del concepto de directrices, es decir recomendaciones de adhesión voluntaria ponderadas para poder evaluar el porcentaje de cumplimiento y eventualmente reconocer al prestador que las implementa con una placa visible entregada en un acto público e incorporar su servicio entre los recomendados por la promoción turística nacional. Básicamente es un procedimiento de capacitación y acompañamiento para lograr una mejora sustancial en la prestación de los servicios logrando una mayor inclusión y satisfacción del cliente.

Desde el sector turístico, más concretamente desde 1980, en la denominada “Declaración de Manila” llevada a cabo por la Organización Mundial del Turismo (OMT), se asoció por primera vez el término de “turismo” al de “accesibilidad”. Desde entonces y hasta 1996 el Trace Center de la Universidad de Wisconsin (EE.UU.) definió un nuevo concepto el de “diseño universal” entendido como “el diseño de productos, comunicaciones y entornos para ser usados por la más grande extensión posible de personas de todas las edades, ocupación y capacidades, incluyendo niños, adultos mayores, personas con discapacidad, enfermos o lesionados y personas con inconvenientes dados por diversas circunstancias”. Accesibilidad y Diseño Universal<sup>(10)</sup> han sido entonces los ejes sobre los cuales se han propuesto soluciones a esta problemática. El desarrollo de las directrices de accesibilidad fue un trabajo conjunto, entre la entonces Secretaría de Turismo y el Servicio Nacional de Rehabilitación. Las primeras implementaciones focalizaron en los establecimientos hoteleros, pero poco a poco fueron abarcando otro tipo de servicios. Los establecimientos que se incorporan al plan trabajan sobre cinco ejes: a) Infraestructura. Ingresos, aberturas, sanitarios y vestuarios. La accesibilidad de la circulación tanto vertical como horizontal: (escaleras, rampas, ascensores, pasillos, pasarelas y espacios comunes en general), b) La accesibilidad en espacios específicos recreativos, gastronómicos, culturales, naturales y de alojamiento, c) Comunicación, iluminación y señalética, d) Seguridad y prevención, e) Capacitación al personal. Lugares emblemáticos como Iguazú o Puerto Madryn, donde de alguna manera se garantiza accesibilidad en toda la cadena de valor, son lugares que vienen trabajando de larga data y renovando sus certificaciones cada dos años para un segmento que sigue en ascenso, ya que viaja normalmente, no donde quiere sino donde las condiciones así lo permiten.

Las directrices de gestión ambiental se iniciaron en el esquema de la Secretaría de Turismo cuando tenía a su cargo estructuralmente la Administración de Parques Nacionales. El programa integra los tres pilares de desarrollo sustentable: ambiental, sociocultural y económico. Desde el inicio se verificó la necesidad de trabajar tanto con los prestadores como así también con las administraciones públicas de turismo para mitigar o adaptar los servicios a los nuevos y desafiantes escenarios que planteaba el Cambio Climático. El sector público de turismo mostraba un nivel de interdependencia y necesidad de validación política que hacía mucho más complejo el problema y que claramente no podía trasladarse al resto de la comunidad si no partía de un modelo ejemplificador. Dicho en términos domésticos: ¿cómo pedirle a un hotel que separe los residuos si el municipio

(9) Argentina. HCNA 9 junio 2008 Ley 26.378 recuperado en febrero 2020: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141317/norma.htm>

(10) Méndez, Nélica (2019). Turismo accesible. *Derecho del Turismo*. Tomo 2. Buenos Aires: Ad Hoc.

no tiene un tratamiento adecuado para los mismos? Para los municipios los ejes de trabajo son: a) el desarrollo de una política ambiental, b) de una planificación estratégica, c) de una gestión adecuada de los recursos, teniendo en claro que sucede con la calidad del agua, aire, suelo, d) de las referidas al desarrollo: i) verificar los planes de desarrollo territorial y su cumplimiento, ii) cotejar las necesidades de infraestructura básica conforme los índices de crecimiento, iii) el uso racional de la energía, iv) el tratamiento brindado a la flora y fauna, v) visibilizar las vulnerabilidades del patrimonio cultural y natural, e) las específicas para el ordenamiento de los espacios: generar áreas de amortiguación, planes de manejo, preservación del paisaje, etc., f) directrices referidas a las visitas y uso de los espacios, considerando los criterios de comunicación y preservación, monitoreando regularmente y asegurando que no se sobrepase la capacidad máxima de los distintos atractivos, fortaleciendo la institucionalidad de trabajar articuladamente con otras áreas del estado local y las organizaciones sociales y la comunidad toda. Finalmente, el programa se complementa con a) un manual de gestión “Cómo ser una organización turística sustentable”<sup>(11)</sup> y b) una propuesta de señalética ambiental<sup>(12)</sup>, es decir, un conjunto de recursos gráficos que contienen mensajes de uso eficiente de recursos en tres idiomas: español, portugués e inglés con avales de dos carteras nacionales: Turismo y Ambiente.

Las directrices que aplican los prestadores parten de un esquema similar: a) el desarrollo de una política ambiental y el compromiso de la dirección por llevarla adelante capacitando y evaluando al personal, b) directrices referidas a la gestión estratégica en cuanto a establecer objetivos, metas e indicadores; monitorear y documentar, c) gestión de recursos (agua, aire, suelo, energía y patrimonio), d) infraestructura sostenible, señalética, gestión de residuos, aguas, ambientación, prevención, seguridad e higiene, e) referidas a la participación y cooperación con la comunidad; Responsabilidad Social empresaria. De alguna manera les permite a las organizaciones no solo iniciarse en un camino de mejora continua, que es en definitiva el objetivo de cualquier plan de calidad, sino también optimizar y reducir los costos, por lo tanto, elevar la rentabilidad de la organización, generar acciones tendientes a aportar a la agenda 2030 y a los Objetivos de Desarrollo Sustentable<sup>(13)</sup>, promover la calidad ambiental del destino y en definitiva consolidar la satisfacción de locales y visitantes.

### Capacitación para Anfitriones y trato hacia turistas extranjeros <sup>(14)</sup>

¿Cuáles son los estándares de servicio a los que aspira un turista extranjero? ¿Qué son las prestaciones o derechos básicos que el turista asume como obvios y que quizás para nosotros no lo son tanto?

A partir de 2017 se empezaron a desarrollar una serie de cursos presenciales y virtuales que tuvieron por objeto reforzar la formación de la oferta en función de los distintos perfiles de turistas identificados como prioritarios, estratégicos y lejanos, a saber, los

(11) Recuperado en febrero 2020: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mintur-minem-como\\_ser\\_una\\_organizacion\\_turistica\\_sustentable.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mintur-minem-como_ser_una_organizacion_turistica_sustentable.pdf)

(12) Recuperado en febrero 2020: <http://repotur.yvera.gob.ar/handle/123456789/14518>

(13) Martínez, Adriana (2019). Turismo sustentable y responsable en la agenda de desarrollo 2030. Derecho del Turismo Tomo 2. Buenos Aires. Ad Hoc

(14) Recuperado en febrero de 2020: <http://www.yvera.tur.ar/publicaciones/documentos/categorias/formacion>

provenientes de Brasil, China, Alemania, India, EE.UU., Francia, Reino Unido, Rusia, Israel y países árabes.

Las capacitaciones se dirigían a guías de turismo, personal hotelero, informantes turísticos, taxistas, mozos, artesanos, policía turística y actores locales que tuvieran contacto directo con turistas. Desde el Ministerio de Turismo de la Nación se pretendió fortalecer la identidad cultural de los destinos nacionales, pero aceptando y respetando las peculiaridades culturales de los turistas que nos visitan. Así se trabajó describiendo el perfil de cada nacionalidad poniendo el foco en sus potenciales gustos y motivaciones. De modo tal de orientar a quienes cumplieran el rol de anfitrión permitiendo una experiencia de intercambio rica y respetuosa al mismo tiempo. Se describía además como era la conformación cultural, las costumbres más arraigadas, las comidas y las fechas especiales a tener en cuenta para hacer una estadía más confortable. Se planteaban además las expectativas de servicio de base que se requería en cada caso y algunas frases útiles de saludo y protocolo que facilitarían la comunicación. En este último punto y en combinación con la Universidad de Buenos Aires se ofrecieron módulos básicos de idiomas en el campus del Ministerio complementando este requerimiento de formación.

La hospitalidad se construye con detalles. La cultura de la calidad es una cultura del detalle. A modo de ejemplo: los viajeros musulmanes agradecen tener un espacio en el que, los que así lo desean, puedan realizar sus rezos diarios o salat. Los turistas chinos esperan tener tetera en su habitación o bien tener presente que para los turistas indios el aseo personal es sumamente importante. Estas cuestiones que hacen a la recepción y atención del cliente solo se implementan si los hay, con lo cual es el dilema del huevo o la gallina. La manera de romper esta lógica es adelantarse y estar preparados para recibir a visitantes de los orígenes más disímiles y lejanos.

## Subdominio Tur.ar

Sabido es que con la llegada de las nuevas tecnologías aparecieron también nuevas oportunidades para la ilicitud y la estafa a potenciales pasajeros. La más frecuente, aunque fácil de verificar, es la que se propone en modo free lance con paquetes turísticos sospechosamente ventajosos. Toda agencia radicada en un servidor de Argentina poseerá un dominio “.com.ar” o simplemente “.ar” y por lo tanto su página web está sujeta al contralor de Nic.ar, organismo de administración de dominios por designación de la Res. 43/2019 de la Secretaria Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación.

La web oficial del Ministerio de Turismo y Deportes permite verificar por nombre, número de legajo o razón social las agencias de viajes legalmente habilitadas; por ello no parecería prudente contratar con una empresa que carece de garantías suficientes. Sin embargo, puede que el engaño sea más sutil y estemos frente a una situación de “phishing”, es decir de una verdadera estrategia de fraude para obtener datos confidenciales del consumidor, incluso a través de “páginas gemelas”. La forma de neutralizar y minimizar este tipo de riesgos fue a través del subdominio “.tur.ar” creado por convenio entre la entonces Secretaría de Turismo<sup>(15)</sup> y la Cancillería quienes generaron este instrumento de segundo nivel para uso exclusivo de las agencias de viajes. Potestad

(15) Res. 904 de 2008 Secretaria de Turismo.

que por motivos promocionales luego se extendió a las administraciones municipales y provinciales de turismo que así lo requirieron para identificar sus destinos emblemáticos. Esta articulación entre NIC y Turismo ha permitido que solo las agencias habilitadas pudieran acceder al mencionado dominio. Simultáneamente le ha provisto al usuario on line una rápida y eficaz herramienta de verificación. Por Res. 125 de 2013 se ordenó la obligatoriedad y la sanción ante el incumplimiento prevista en el art. 10 de la Ley 18.829.

La idea entonces fue evitar la contratación a través de Internet, de empresas de turismo que no se encontraran inscriptas en el Registro de Agentes de Viajes que lleva la Secretaría de Turismo. Proteger de manera firme y eficaz los derechos de los turistas. Y finalmente brindarle valor agregado a quienes cumplen con la normativa, para que contaran gratuitamente con un elemento de promoción y distinción de las llamadas "Agencias Virtuales". De alguna forma esta medida complementó la Res. 257/2000 que ya había advertido la falta de transparencia de ciertas ofertas de Internet y que por ello invitaba a que todo anuncio, promoción u oferta de servicios turísticos debía individualizarse con nombre y número del legajo de la respectiva habilitación y el carácter de operador responsable.

### Defensoría del Turista<sup>(16)</sup>

La figura del Defensor del Pueblo de la Nación proviene del derecho escandinavo y fue integrado al orden normativo argentino a través de la reforma constitucional de 1994. Varias provincias han repetido esta figura. Con esta misma lógica la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estableció en el art. 137 de su Constitución, la creación de la Defensoría del Pueblo, mediante la Ley 3 de la Ciudad, publicada en el Boletín Oficial del 27 de febrero de 1998.

La Defensoría del Turista es un área especializada dentro de la Defensoría del Pueblo de la CABA, creada en 2004. Su fundamento jurídico lo halla en la igualdad de derechos. Cuenta con siete sedes repartidas en la geografía turística de la ciudad: Humberto Primo, La Boca, San Telmo, Puerto Madero, Recoleta, Planetario y Cementerio de Recoleta. Sus funciones podrían resumirse en dos acciones muy concretas: información y acompañamiento.

Informa sobre derechos, garantías y obligaciones de los turistas; brinda ayuda para canalizar consultas e inquietudes por las vías más rápidas y efectivas y simultáneamente diseña estrategias de comunicación para promover la concientización de la población sobre los derechos y garantías de los turistas en la Ciudad y la incorporación de buenas conductas y prácticas hospitalarias. Acompaña cuando a pedido del turista o ante la existencia de un derecho o garantía constitucional vulnerado, es necesario comunicarse con los responsables de hoteles, agencias de viajes, empresas de transporte de pasajeros en general y comercios. En los casos en que la consulta o queja del pasajero excede las facultades de la Defensoría del Turista/ Ombudsman de Turismo, o las gestiones realizadas en beneficio del turista finalizan sin un resultado satisfactorio para el mismo, el caso se traslada a los organismos locales o nacionales competentes, a los cuales se les hace un seguimiento y se mantiene informado al turista.

(16) Recuperado en febrero 2020: <http://www.defensoriaturista.org.ar/>

## Publicidad Turística

Si bien el marco legal de la actividad publicitaria parte del principio constitucional de la libertad de expresión, principio al que se le suele agregar el criterio de comercialidad, la publicidad en general carece de una normativa nacional única, uniforme y coherente. Esta situación es reivindicada por el colectivo publicitario que se siente cómodo en un esquema de auto regulación propiciado por una entidad denominada Consejo de Autorregulación Publicitaria<sup>(17)</sup>, formado por la Asociación Argentina de Publicidad y la Cámara Argentina de Anunciantes.

La Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual en su artículo 4 considera como publicidad: "Toda forma de mensaje que se emite en un servicio de comunicación audiovisual a cambio de una remuneración o contraprestación similar, o bien con fines de autopromoción, por parte de una empresa pública o privada o de una persona física en relación con una actividad comercial industrial, artesanal o profesional con objeto de promocionar, a cambio de una remuneración, el suministro de bienes o prestación de servicios, incluidos bienes, inmuebles, derechos y obligaciones".

Sin perjuicio de esta definición y pese a la carencia de una ley nacional, la normativa de distintos sectores productivos y la turística en particular han ido dando pasos para aportar criterios de orden en este sentido<sup>(18)</sup>. En principio la propia ley de Agentes de Viajes -la Ley 18.829 en su art. 8- invita a "...ser veraces en la propaganda que realicen a fin de promover sus actividades, debiendo el material de dicha propaganda reflejar exactamente, sin dar lugar a confusión, el tipo de servicio ofrecido." En esta misma lógica el decreto 2182/72 en su art. 11 agrega que "En los anuncios, propaganda, membretes de papelería comercial y demás impresos o documentos utilizados por la agencia se hará figurar juntamente con el nombre de la misma el aditamento de la actividad para la que fuera autorizada el número de la correspondiente licencia."

Siguiendo esta misma línea, pero en el orden genérico de consumo es que en el art. 9 de la Ley 22.802 de Lealtad Comercial hallamos que: "Está prohibida la realización de publicidad o propaganda que mediante inexactitudes u ocultamientos pueda inducir a error, engaño o confusión respecto de las características, precio y condiciones de comercialización". Si eso no alcanzara viene en nuestro auxilio el art. 8 de la Ley de Defensa del Consumidor que explica cuáles son los efectos de la publicidad: "Las precisiones formuladas en la publicidad o en anuncios, prospectos, circulares u otros medios de difusión se tienen por incluidas en el contrato con el consumidor y obligan al oferente." Y en el remate el Código Civil y Comercial sancionado en 2015 agrega en su art. 1101 que está prohibida toda publicidad que: "a) contenga indicaciones falsas o de tal naturaleza que induzcan o puedan inducir a error al consumidor, cuando recaigan sobre elementos esenciales del producto o servicio; b) efectúe comparaciones de bienes o servicios cuando sean de naturaleza tal que conduzcan a error al consumidor; c) sea abusiva, discriminatoria o induzca al consumidor a comportarse de forma perjudicial o peligrosa para su salud o seguridad."

(17) Conarp. Recuperado en febrero 2020: <http://www.conarp.org.ar/>

(18) Recuperado en febrero 2020: <http://derechodelturismo.net/ver/32/propaganda-y-publicidad-turisticas-reglamentacion-legal-vigente>

A este régimen general están sometidos todos los prestadores turísticos pero un dato más se agregó al presente esquema y es el que surge en 2006 por la Ley 26.104<sup>(19)</sup>: la obligación de individualizar las imágenes graficas que acompañan las promociones turísticas haciendo constar la denominación del atractivo y de la localidad reproducida, seguida de la provincia a la que pertenece. Todo esto con caracteres tipográficos no inferiores a dos milímetros (2 mm) de altura o, si ésta estuviera destinada a ser exhibida en la vía pública, el dos por ciento (2%) de la altura de la pieza publicitaria. Y donde la misma deberá tener un sentido de escritura idéntico y contraste de colores equivalente al de la imagen reproducida, debiendo ser fácilmente legible. Esta ley fue impulsada por legisladores de Jujuy y Salta, cansados que operadores de Salta vendieran sus tours con las imágenes de Purmamarca, pero lo mismo podría decirse de operadores de Neuquén con imágenes de Bariloche y algunos otros destinos “confundibles”.

### Laboratorio de control contra la venta ilegal on line de Faeyt<sup>(20)</sup>

La Federación Argentina de Empresas de Viajes y Turismo, entidad que cuenta con 28 asociaciones regionales distribuidas en todo el país que nuclean a cerca de 2.000 agencias de viajes (sobre un universo de 5.600 aprox.) colabora permanentemente con las denuncias que recaban de sus asociados activando así los mecanismos de fiscalización de su autoridad de control, el Ministerio de Turismo y Deportes. De esta forma creó en 2019 un espacio con un par de operadores que revisan diariamente las ofertas de viajes que aparecen en redes sociales; funciona como herramienta de control e investigación que colabora y formaliza las denuncias correspondientes.

En realidad, esto da respuesta a una parte del problema, la de quienes direccionan su oferta desde páginas web alojadas en servidores locales, pero ¿qué sucede si estas ofertas vienen del exterior y de redes sociales? Las dificultades en esta materia no se agotan en la identificación de los infractores al art. 1 de la ley de AAVV. ya que lo que sigue es más complejo. Si hubiera una cuestión de derechos humanos de por medio se podría resolver en nuestro territorio y en esto ya hay antecedentes<sup>(21)</sup>, pero si se trata de una cuestión comercial, sigue pesando el argumento de falta de legitimación pasiva y la cuestión es diferente. Supongamos que se detecta un no habilitado, o habilitado, pero en otro país ofreciendo paquetes por medio de Instagram o de Facebook. ¿Cuál es la ley aplicable? En el primer caso la que surja de los tribunales de San Mateo y en el segundo los de Santa Clara ambos en el estado de California, USA. Así está planteado en los términos y condiciones que nadie lee, pero que todo el mundo acepta con un simple clic.

(19) Aramburu, Santiago (2009). Publicidad turística. Buenos Aires. El Derecho Nro 12.202

(20) Faeyt Recuperado en febrero 2020: <http://www.faeyt.org.ar/laboratorio-redes-sociales-faeyt>

(21) Recuperado en febrero 2020: <http://www.unidiversidad.com.ar/la-justicia-de-mendoza-facebook-y-un-fallo-inedito>

## 2. PROGRAMAS DE CARÁCTER REACTIVO

### Mediación entre pasajeros y Agencias de Viajes

Frente a la eventualidad de un conflicto, hoy el pasajero tiene varias alternativas, independientemente de que siempre tenga expedita la vía judicial. Alternativas que podrán variar según el tipo de prestador que se trate o el lugar donde ocurra el inconveniente. Así, si se trata de un problema con un hotel lo más probable es que se pueda canalizar con la administración de turismo local o si el inconveniente ocurrió en una actividad marítima, fluvial o lacustre haya que hacerlo a través de la Prefectura Naval Argentina<sup>(22)</sup>. Pero en términos de resolución de conflictos la alternativa más genérica y difundida es obviamente la que surge de la ley de defensa del consumidor, aunque puede suceder que se trate de un conflicto con una línea aérea y entonces tendrá que recurrir a la Administración Nacional de Aviación Civil o bien que se trate de un conflicto con una agencia de viajes y le resulte más fácil tramitarlo vía la Secretaría de Turismo.

Por mucho tiempo la Administración Pública en general priorizó su naturaleza de organismo de administración, esto es velar por el cumplimiento de las normas administrativas y de control; el foco entonces estaba puesto en la sanción al incumplimiento y punto. Luego, cualquier tipo de reparación o compensación al presunto damnificado debían tramitarse por otro canal. Esto desalentaba las denuncias, la fiscalización y la imposición de sanciones. Así, un pasajero que acreditaba un incumplimiento malicioso llegaba al final de un proceso largo y tedioso para que la Administración le dijera en tono paternal “Ud. tenía razón, sancionaremos a la empresa que no le dio lo prometido”; a lo que el damnificado consultaba “¿y yo?” “A Ud. le agradecemos su colaboración”. Básicamente no había respuesta para el ciudadano, situación que empezó a revertirse en uno de los hitos de la modernización estatal alrededor del año 2000 justamente a partir de una implementación en todos los organismos nacionales conocida como “Carta compromiso con el ciudadano”<sup>(23)</sup>

Esto le permitió pensar a la Secretaría de Turismo un esquema pre sumarial que diera oportunidad al turista y a la agencia de viajes por igual<sup>(24)</sup>. La Res. 263 de 2003 incorporó una etapa que asimilaba el sistema alternativo de resolución de controversias y fue un antes y un después, no solo para los administrados sino también para los propios sumariantes que vieron resignificado su rol y tuvieron que capacitarse en arbitraje y mediación para poder ofrecer respuestas adecuadas a las problemáticas que se les planteaban. Hasta allí el procedimiento podía ser tachado de inconstitucional ya que todo su fundamento derivaba de un programa transversal y una resolución. No obstante, el art. 37 que llegó con la Ley Nacional de Turismo disipó cualquier duda que hubiera podido plantearse. Con un alto índice de acuerdos, el sistema es gratuito, no requiere de patrocinio letrado y las citas son dentro de los 15 días, pero hay flexibilidad para hacerlo antes si el turista está urgido por alguna fecha en especial. Es una alternativa a Defensa del Consumidor a la que también puede acudir siempre que acepte que lo resuelto en

(22) Decreto 770/2019 Recuperado en febrero 2020: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/331717/norma.htm>

(23) Decreto 229/2000 Recuperado en febrero 2020: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=62474>

(24) Bacchiaga, Silvina (2019). Conflicto turístico y métodos alternativos de resolución de conflictos y prestadores. Derecho del Turismo Tomo 1. Buenos Aires. Ad Hoc

una de las instancias no le permite activar la otra. Si bien la experiencia está acotada a los inconvenientes entre pasajeros y agencias de viajes, ha servido para liberar otros canales de reclamo con gran capacidad de recomposición. Donde el tratamiento del conflicto puede ser visto como oportunidad no solo desde el punto de vista compensatorio sino como una forma más de fidelización.

## Tribunales Arbitrales de Consumo Turístico

A poco de que afloraran los reclamos por distintos servicios turísticos, no ya simplemente de Agencias sino también hoteles, restaurantes, excursiones, etc., las oficinas de la Defensoría del Consumidor tanto nacional como local percibieron la complejidad para resolver en determinadas situaciones y rubros. De allí surgió un programa denominado Tribunales Arbitrales de Consumo Turístico, en convenio con la Secretaría de Comercio y combinación con las autoridades de turismo de algunas localidades (Mar del Plata, Jujuy o Bariloche por ejemplo). La propuesta resultaba superadora en el sentido que le permitía al turista resolver su tema en menos de 72 hs. y a las cámaras de turismo sugerir especialistas para cualquier consulta, aunque lógicamente esto requería de la adhesión previa de los establecimientos. De alguna manera se aseguraba la idoneidad técnica de quien mediaba en un esquema de amigables componedores reduciendo los niveles de fricción y proponiendo soluciones satisfactorias para ambas partes. Las propuestas se concretaron a partir de la Res. 477 de 2009 y se proyectaron a 2011. Lamentablemente no fue posible que se mantuvieran en el tiempo y probablemente la clave aquí fue el aporte de recursos que debían comprometer los municipios, muy dispuestos en plena temporada, pero con muchas limitaciones para sostener el mismo esquema el resto del año.

En diciembre de 2016, la Ciudad de Buenos Aires por medio de un acuerdo de cooperación entre la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y la Defensoría del Pueblo de CABA y la Defensoría del Turista generaron un subsistema dentro del Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo denominado Arbitraje de Consumo Turístico.

## Policía Turística

Con distintos resultados ha habido experimentos de policías turísticas en varias provincias, pero quizás CABA ha concitado el mayor interés en este sentido por lo que han significado algunos episodios puntuales que trascendieron a la prensa internacional<sup>(25)</sup>. Claramente un tema complejo ha sido siempre el rol de las fuerzas de seguridad afectadas de una u otra forma a la actividad turística. Prefectura Naval, Gendarmería Nacional o la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) son fuerzas que toman contacto en lugares y momentos muy específicos (vías hídricas, lacustres, puestos de frontera o migratorios) pero la Policía en cambio está en el día a día<sup>(26)</sup>. Nos gusta pensar que estratégicamente lo que se decide en este ámbito está en coincidencia con las agendas de seguridad interior

(25) Caso Frank Joseph Wolek: turista norteamericano agredido en el barrio de La Boca en 2017/ Caso Christoffer Persson, turista sueco agredido en 2019 en el barrio de San Telmo / Caso Matthew Gibbard, el turista británico asesinado en Puerto Madero en 2019.

(26) Recuperado en febrero 2020: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/inauguran-la-sede-de-la-comisaria-del-turista-nid446986>

y turismo. Realidad que no siempre se da en esos términos. Y donde muchas veces pesa más la coyuntura partidaria y los intereses corporativos. Allá por marzo de 2001, bajo la presidencia de Fernando de la Rúa siendo Ministro de Turismo, Cultura y Deportes Hernán Lombarda, comenzó a gestarse la idea de armar dentro de la Policía Federal, entonces a cargo también de la Ciudad de Buenos Aires, una dependencia especial<sup>(27)</sup> con policías bilingües identificados especialmente. Así, cuando alguna seccional se encontraba con un tema vinculado a algún extranjero esta dependencia enviaba personal para asistirlo. El problema fue que esa división también formaba parte del departamento de asuntos extranjeros, léase la custodia de embajadas y consulados, por lo cual siempre hubo un conflicto operativo y de recursos entre una función altamente exigida y otra solo estacionalmente visible. Esto provocó que los sucesivos cambios de gestión reflejaran ora la voluntad de mantener el statu quo, protegiendo solo las áreas de hoteles de alta gama, ora la voluntad de vaciar de contenido y recursos la denominada Comisaría del Turista.

En 2019 y con la Policía ya transferida a la Ciudad podría decirse que se volvió al planteo original, aunque focalizado en un solo programa: la División de Corredores Turísticos. Corredores fundamentalmente focalizados en cuatro zonas: La Boca, San Telmo, Recoleta y Microcentro.

El protocolo consiste en: 1) Asistencia, que consiste en el primer contacto con el turista, a quien se lo puede recibir en la dependencia, en la Embajada, en el Consulado o en cualquier lugar donde se encuentre alojado para obtener información de lo ocurrido, 2) Traslado, del damnificado a realizar la denuncia en la comisaría que corresponde por jurisdicción mediante un oficial que interpreta y traduce su relato, y finalmente 3) Retorno a un lugar seguro. Las embajadas y consulados que residen en Argentina ya otorgaron becas de estudio a la División de Corredores Turísticos para que los agentes agreguen a los idiomas que ya manejan el coreano, griego y alemán. La administración de la Ciudad de Buenos Aires presenta entonces esta dependencia como parte de una oferta propia más amplia que cubre las necesidades de salud y seguridad<sup>(28)</sup>.

### 3. A MODO DE CONCLUSIÓN

Cuando se analiza la cantidad y variedad de normas y programas puestos al servicio de la protección del turista es inevitable abrir el zoom para darse cuenta de que esta preocupación no es más que el reflejo sectorial por estar a la altura de los cambios que se vienen dando en la legislación general en lo que denominamos relaciones de consumo. Y así pasamos de un modelo pasivo donde el consumidor estaba sometido a la buena fe (o no) y buena predisposición (o no) del proveedor de servicios; a un modelo donde el turista consumidor es un sujeto activo, informado y consciente de sus derechos y si esto no fuera así, ahí están las normas y recursos que se lo recuerdan. En nuestro régimen partiendo del fundamento constitucional de art 42: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.” siguiendo como hemos visto con

(27) A cargo del Comisario Mario Patané.

(28) Recuperado en febrero 2020: <https://turismo.buenosaires.gob.ar/en/article/health-and-security>

la Ley de Defensa del Consumidor<sup>(29)</sup>, y finalmente con la consagración de estos mismos derechos en el Código Civil y Comercial sancionado en 2015<sup>(30)</sup>.

Algunas vulnerabilidades aun, no están cubiertas; el lobby aerocomercial ha sabido resguardarse de la ley de defensa del consumidor a través del art 63: "Para el supuesto de contrato de transporte aéreo, se aplicarán las normas del Código Aeronáutico, los tratados internacionales y, supletoriamente, la presente ley" El colectivo de las personas con discapacidad aún espera una normativa integral de turismo accesible que contemple las cuestiones de comunicación, transporte, alojamiento y diseño universal. Y el universo de las contrataciones digitales todos los días genera nuevas vulnerabilidades a partir de la manipulación de datos y originales formas de comercialización. Nada de esto puede ser descargado sobre el consumidor: perder una valija en un aeropuerto no puede convertirse en un laberinto burocrático; que alguien en silla de ruedas tenga que completar una odisea para subir a un micro sacando el ticket con tres meses de anticipación o que cualquier usuario para aprovechar una oferta limitada de un paquete turístico tenga que aceptar en un click un contrato con 300 cláusulas en letra times de 8 mm no parece muy justo.

Hoy creemos que se suma a la protección del turista una dimensión más que es la del cuidado de la casa común. Concretamente el Cambio Climático nos atraviesa a todos de modo que ya no se trata solo del servicio y su calidad sino de como logramos enmarcarlo dentro de la sustentabilidad. Esto implica agregar a la información y a la protección los protocolos necesarios para recomponer o compensar las emisiones de nuestras actividades.

En 2008, IFTTA (International Forum of travel and tourism advocates), a instancias de la Dra. Graciela Guidi, se organizó en Buenos Aires, específicamente en la Facultad de Derecho de la UBA, el I Congreso Iberoamericano de Derecho del Turismo en cuyo marco se presentó un trabajo conjunto (Argentina, Brasil, Chile, España, USA, Nicaragua, México, Perú, Rep. Dominicana y Uruguay) que daba cuenta de los avances de cada uno de esos países en materia de protección legal del turista<sup>(31)</sup>.

Ya entonces quedaba claro que esta preocupación compartida por los colegas del mundo contribuía a la competitividad de los destinos y a la calidad de los servicios ofrecidos. Que su punto más fuerte era una moneda de doble cara que de un lado exponía el derecho a la información de los turistas y del otro el deber de información de los prestadores. ¿Y dónde se ubicaban los conflictos?, ¿Dónde las vulnerabilidades más resonantes? en las contrataciones aéreas. Pero así y todo no podían superar los déficits más escandalosos que se hallaban en las lagunas y ambigüedades respecto de los temas vinculados a las personas con discapacidad, a la accesibilidad.

En 1958 la omisión del turista como consumidor y protagonista era no justificada, pero si explicable, en 2005 su incorporación era necesaria, en adelante es imprescindible. Y como vemos resta mucho camino por delante.

(29) Argentina 22 de setiembre 1993 HCNA Ley 24.240 Recuperado en febrero 2020: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/638/texact.htm>

(30) Título III Contratos de Consumo Arts. 1092 al 1122

(31) Barreiro Karina, coord. (2008). *Protección legal del turista en el Derecho comparado*. Buenos Aires: IFTTA/Ladevi.

# EL INPROTUR EN LA POLÍTICA TURÍSTICA, ARGENTINA. LOS ORGANISMOS DE PROMOCIÓN Y LAS NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN

*Erica Schenkel*

## INTRODUCCIÓN

A partir del Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR) el estudio aborda las nuevas formas de gestión que quedan formalizadas en materia turística con la Ley 25.997 del año 2005. Debido al “interés nacional” que el Estado argentino le otorga al turismo receptivo, como “actividad de exportación no tradicional” y de “impacto multisectorial (Decreto 1297/06), la nueva Ley crea el Instituto con el objetivo específico de fortalecerlo. Desde entonces, la Secretaría de Turismo (SECTUR), como autoridad política, y el INPROTUR, como ente operativo, coordinan la promoción de Argentina en el exterior a partir de la valorización de determinados componentes, modalidades y lugares que pasan a integrar el mapa turístico nacional.

Mediante la activación de recursos de distinto orden y tipología, a lo largo y ancho del territorio, ambos organismos aspiran a convertir al país en el destino líder en Latinoamérica, a partir de “desarrollos territoriales equilibrados” y “respetuosos del ambiente” e “identidad de sus habitantes” (INPROTUR, 2010). El desarrollo turístico propuesto aparece así integrado a los valores que estructuran la gestión turística nacional, con eje en la sustentabilidad, la equidad, la inclusión social y el federalismo (MINTUR, 2011, 2014, 2016).

Merece destacarse que los estudios acerca de las nuevas formas de gestión en turismo han cobrado relevancia en el último tiempo, ante el surgimiento de diferentes organismos público-privados con una fuerte capacidad de influencia en el andamiaje de las políticas turísticas y sus productos (Capellà, 2010; Arcarons Simon, 2010; González Reverté e Izard, 2010). Si bien estas estrategias en muchos casos implicaron el reconocimiento de dinámicas que transitaban históricamente por canales informales, significó su institucionalización en los procesos de decisión pública.

Atendiendo a dichos lineamientos, el estudio intenta responder: ¿Cómo se configura la Argentina turística para el mercado internacional?, ¿Qué actores influyen en dicho proceso?, ¿Qué acciones articulan la estrategia promocional? ¿Cuáles son los productos y lugares activados?, ¿Cómo afecta a los arribos internacionales?

El capítulo comienza con un primer apartado que presenta las nuevas formas de gestión y los organismos de promoción en materia de política turística; para luego analizar su irrupción en Argentina a partir de la nueva Ley de Turismo. En cuanto a esto último, se describen los procesos que confluyen en la proyección de la Argentina turística, a partir de la identificación de los diferentes actores que participan y sus estructuras

anexas; para luego, identificar las actividades y productos destacados, la valorización hacia determinadas modalidades y lugares. Finalmente, se desarrollan lineamientos explicativos en torno a la política de promoción implementada y el desempeño del turismo receptivo, el principal objetivo formulado.

## METODOLOGÍA

La investigación se plantea como un estudio de caso que analiza desde un enfoque holístico el entramado decisional que circunscribe la labor del INPROTUR como ente mixto de carácter público y privado, haciendo especial hincapié en los aspectos organizacionales y de gestión que sostienen la política a implementar. Tomando a dicho Instituto como referente empírico, el estudio pone a prueba los supuestos teóricos que se exponen desde un comienzo en la introducción y se retoman en el marco de referencia, sin divorciar lo práctico de lo teórico, lo teórico de lo práctico.

A partir del análisis de políticas como enfoque teórico-metodológico (Matthews & Richter, 1991; Hall, 2010; Goeldner & Ritchie, 2012), se lleva a cabo un trabajo de búsqueda, sistematización y análisis de las principales referencias bibliográficas de la temática, para identificar diferentes categorías analíticas que permitieron caracterizar la labor del INPROTUR y luego, configurar lineamientos explicativos en torno a la estrategia de promoción implementada y los resultados obtenidos a partir de dicho proceso.

Como técnicas de investigación, se destaca el análisis de documentos de tipo: normativos (leyes, decretos, decisiones administrativas y resoluciones); manifestaciones oficiales (presupuestos nacionales, cuentas de inversión, memorias detalladas del estado de la Nación, informes de evaluación del sistema de control interno, discursos y prensa pública); estadísticas (Compendio de la Organización Mundial del Turismo y Encuesta de Turismo Internacional del INDEC); y programas y planes específicos que elabora el propio INPROTUR (Planes Estratégicos de Marketing y específicos de Productos).

El análisis documental se complementa con tareas de observación en la sede del organismo en la Ciudad de Buenos Aires y la realización de entrevistas a diferentes actores clave que formaron parte del cuerpo de autoridades, o siguen haciéndolo hoy en día, integrando la Dirección y/o Secretaría Ejecutiva, por la propia SECTUR, como “articuladores”; por las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, mediante el Consejo Federal de Turismo (CFT), o por el sector privado, a partir de la Cámara Argentina de Turismo (CAT).

## LOS ORGANISMOS DE PROMOCIÓN EN EL MARCO DE LAS NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN

En las últimas décadas asistimos a una propagación de **nuevas formas de gestión** en el diseño e implementación de las políticas turísticas que surgen como contracara de las formas tradicionales de “hacer política”. Las acciones públicas pasan a legitimarse a partir de técnicas administrativas innovadoras, destacándose el planeamiento estratégico como instrumento infalible para alcanzar el éxito y la utilización de términos valorables,

como la “sostenibilidad”, la “participación”, el “consenso”, la “inclusión”, la “identidad”, que generan un acuerdo social generalizado (Kuper, Ramírez y Troncoso, 2010).

Las estructuras gubernamentales concurren con diferentes organismos de naturaleza mixta, como espacios de acuerdo público-privados, que comienzan a ocupar un lugar relevante en el andamiaje de las políticas turísticas y sus productos. Estos organismos proclamados técnicos, objetivos y apolíticos formalizan la participación de inversores, profesionales y cámaras ligadas al sector, en muchos casos incluyendo a los principales actores transnacionales de la comercialización turística (Enríquez, Osorio, Castillo y Arellano et al., 2012).

Entre estos entes mixtos, los organismos de promoción turística–OPT -también conocidos como “organismos nacionales de turismo” (OMT, 2005)-, adquieren preponderancia en las agendas nacionales a fin de proyectar una imagen integradora y positiva en mercados ahora globales y altamente competitivos, que al mismo tiempo que exigen homogeneidad con la demanda de determinado estereotipo de productos, reclaman rasgos de autenticidad, para poder posicionarse en una estructura cada vez más concentrada (Harvey, 1998).

Ante las nuevas necesidades que impone la economía globalizada, los gobiernos comienzan a invertir en la promoción internacional tanto como venían haciendo en las dimensiones físicas del destino. Principalmente en países como los latinoamericanos, necesitados de configurar la imagen en el exterior casi exclusivamente a partir de su oferta turística, debido a las escasas posibilidades que ofrecen sus economías en desarrollo (Echeverri, Estay-Niculcar y Rosker, 2012; Ramos y Noya, 2006). En estos países, la mayoría del presupuesto en turismo queda destinado a financiar la estrategia de mercadeo en el exterior.

De acuerdo a Capellà (2010) esto sucede porque a pesar de reglamentarse un sostenimiento mixto para los OPT -reconociendo la importancia que trae aparejada la promoción tanto para el gobierno como para el propio empresariado-, en la práctica, los aportes privados, como la “autogeneración” de recursos, terminan siendo mínimos o, incluso, inexistentes.

En cuanto al carácter jurídico, la condición de “instituto” o “agencia” que los identifica permite una mayor cooperación público-privada. Esto se traduce en las acciones que suelen desplegar, donde introducen estrategias propias de la gestión privada, como la realización de ferias y viajes de familiarización, el diseño y la difusión de publicaciones, las campañas de imagen de marca. También en el armado de sus órganos de gobierno, con participación privada en el comité de miembros y, en muchos casos, en la máxima autoridad. Esto otorga al sector una importante gravitación en la estrategia de mercadeo proyectada, que no sólo determina qué lugares y atributos se activarán, sino que condiciona también las modalidades turísticas a implementar y sus formas de acceso (Bertoncello, 2002).

Tales lineamientos evidencian la importancia que adquieren los OPT en las agendas nacionales. Más allá de surgir como simples entes operativos, para ejecutar las políticas formuladas por la autoridad pública, suelen convertirse en verdaderos “organismos

de gestión de destinos”, y reunir competencias tradicionalmente asociadas a la propia administración -como el análisis y el estudio del sector, la planificación y la creación de nuevos productos y la dinamización de la oferta- (González Reverté e Izard, 2010). Esta centralización de facultades, sumada a la preponderancia en la asignación de recursos y otras particularidades que surgen por no estar enrolados bajo las leyes de la administración pública, amerita en muchos casos situaciones de competencia con el propio organismo político del cual dependen, comúnmente un Ministerio o Secretaría de Estado.

## **LAS NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN TURÍSTICA A PARTIR DE LA LEY 25.997**

La sanción de la Ley 25.997/05 y su decreto reglamentario (decreto 1.297/06) formalizan cambios significativos que se venían desarrollando en la política turística nacional desde hacía tiempo, reemplazando la antigua 14.574 del año 1958. Con la nueva norma, el turismo deja de ser institucionalizado como mera práctica de ocio y recreación para ser proclamado una “actividad socioeconómica, estratégica y esencial”, siendo ésta “prioritaria dentro de las políticas de Estado” (Ley 25.997, art. 1, 3).

La diferencia central con la antecesora es la posición que la nueva norma le asigna al sector público en la planificación y gestión de la política nacional. Lejos de destacar la centralidad del Estado, promueve diferentes procesos de participación con otros actores públicos y privados que pasan a considerarse “aliados estratégicos”. Este cambio implica el “...tránsito de un Estado fomentista, pero planificador en solitario, a un **Estado facilitador** [que pasa] de actor principal a coordinador de la política pública” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2011:6).

Bajo estos lineamientos, la ley designa a la Secretaría de Turismo-SECTUR<sup>(1)</sup> en la conducción de dichas estrategias intersectoriales. Para la formulación de la política nacional crea el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable-PFETS, de carácter descentralizado y federal, tendiente a consensuar con otros niveles gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado un modelo turístico a largo plazo -con horizonte en principio al año 2016, luego, con sus actualizaciones, al 2020 y al 2025-.

Mientras que para la implementación crea diferentes organismos de coordinación: el Comité Interministerial de Facilitación Turística-CIFT, para reunir representantes de departamentos públicos de áreas vinculadas a la actividad turística y jurisdicción nacional; el Consejo Federal de Turismo-CFT, integrado por autoridades de los organismos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para garantizar los intereses federales en el tratamiento de la política turística nacional; y el Instituto Nacional de Promoción Turística-INPROTUR, como ente de derecho público no estatal, con participación pública y privada, destinado al fortalecimiento de los arribos internacionales.

---

(1) La SECTUR adquiere el rango de Ministerio (MINTUR) entre 2010 y 2018, para luego volver a ser Secretaría.

Dada la importancia que el Estado otorga al turismo receptivo, el Instituto es el único de los organismos al que la ley asigna financiación específica<sup>(2)</sup>.

## LA PUESTA EN MARCHA DEL INPROTUR

El INPROTUR entra en vigencia en 2006 con la publicación del Decreto 1.297 que reglamenta sus criterios de funcionamiento, órganos de gestión y atribuciones; posteriormente, se formalizan sus competencias como ejecutor de la estrategia Marca País (Decreto 1.372/08). Como ente de derecho público no estatal, asume la función específica de fortalecer la imagen argentina en el exterior y el turismo receptivo como actividad de “interés nacional”, “generadora de divisas y de empleo”, por su carácter de “exportación no tradicional” y de “impacto multisectorial”.

Atendiendo a dichas necesidades, ese mismo año se conforma el Directorio del Instituto, con vigencia por dos años calendario, y la designación posterior del Secretario Ejecutivo, que queda a cargo de su gestión los próximos tres (Resolución 1018/06). La **SECTUR** designa sus representantes, así como el **Consejo Federal** y la **Cámara de Turismo**, que nombran sus vocales de acuerdo al procedimiento de selección de cada ente: el CFT a partir de los organismos de turismo provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, debiendo representar cada miembro a una región turística (Buenos Aires, Centro, Cuyo, Litoral, Norte y Patagonia); mientras que la CAT, elige sus representantes a partir del consejo directivo de la institución (Figura 1).

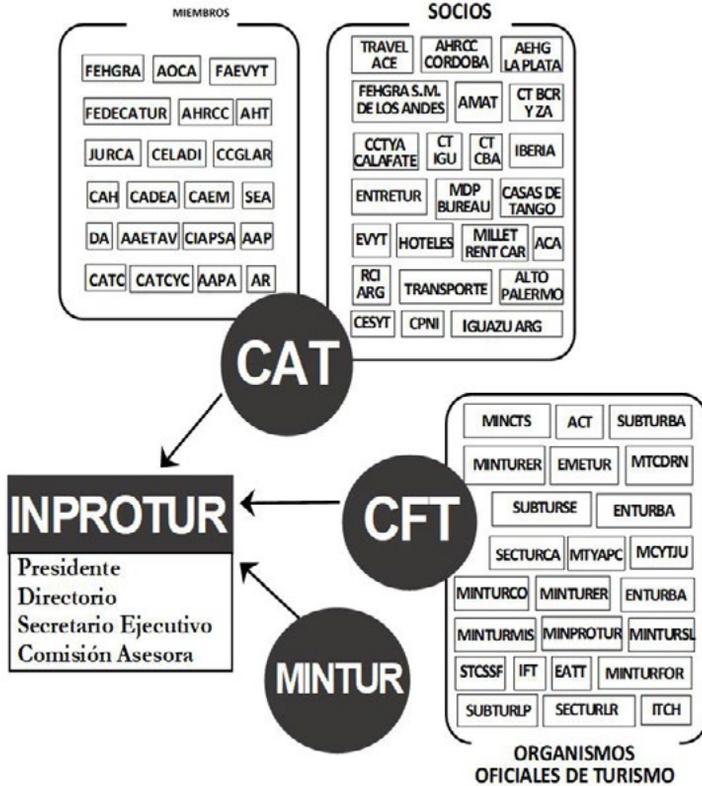
Esta última institución cuenta con más de veinte entidades miembros, entre federaciones, asociaciones, cámaras y empresas particulares, en las cuales confluyen diversos sectores asociados a la actividad: desde los más tradicionales -como empresas de viajes y turismo, alojamiento y gastronomía, transporte, parques y atracciones, arrendadoras de automotores, tiempo compartido-; hasta los de institucionalización más reciente -en torno a organizadores y proveedores de eventos, idiomas, ecoturismo y turismo aventura, polo, instituciones promotoras de la salud, centros de esquí, turismo cinegético y grupo LGBT<sup>(3)</sup>-. Entre sus socios se incorporan nuevos sectores, como aseguradoras de viaje, casas de tango, centros comerciales, mutuales, un centro de estudios; y algunos actores locales de relevancia, que representan destinos consolidados en la estructura turística nacional, como Iguazú, El Calafate, Bariloche, San Martín de Los Andes, Córdoba, Mar del Plata y Trelew.

El cargo de Secretario Ejecutivo queda para el entonces Secretario de Turismo de la Provincia de Buenos Aires (2006-09), reemplazado luego por quien fuera Director de Calidad de la SECTUR (2009-13), y, finalmente, por el Director de Promoción del propio Instituto (2013-2020), que corta con la tradición de autoridades con carrera en la administración pública, acreditando en este caso una destacada trayectoria en el ámbito privado -como representante de la CAT en el Directorio en los primeros años de gestión- (Figura 1).

(2) Aportes de la Nación, el 40% del impuesto a los pasajes aéreos, fluviales y marítimos al exterior, subsidios, legados, cesiones, herencias o donaciones, aportes del sector privado, ingresos derivados de la realización de eventos y publicaciones, rentas, usufructos e intereses de sus bienes, ingresos provenientes de impuestos nacionales que pudieran crearse y otros fondos acordados al carácter legal (Ley 25.997, art. 17).

(3) A excepción de la Cámara de Turismo Cinegético y Conservacionismo que está ubicada en Córdoba, todas las entidades miembros tienen sede en la Ciudad de Buenos Aires.

**Figura 1.** Representación del INPROTUR.



**CAT – CÁMARA ARGENTINA DE TURISMO**

**Entidades miembro**

- FAEVYT – Fed. Arg. de Asos. de Emp. de Viajes y Turismo
- AHRCC – Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confeiterías y Cafés
- AHT – Asociación de Hoteles de Turismo de la Rep. Arg.
- AOCA – Aso. Arg. de Orgdores. y Prodes. de Exps, Congs. y Evtos.
- CADEA – Cámara Arg. de Empresas Arrendaras de Automotores
- CATC – Cámara Argentina de Tiempo Compartido
- FEDECATUR – Fed. de Cámaras de Turismo de la Rep. Arg.
- FEHGRA – Fed. Empresaria Hotelera Gastronómica de la Rep.Arg.
- JURCA – Cámara de Compañías Aéreas en Argentina
- CCGLAR – Cámara de Comercio Gay Lesbica Argentina
- SEA – Asociación de Centros de Idiomas
- CELADI – Cámara Empresaria de Buses de Larga Distancia
- CAT – CÁMARA ARGENTINA DE TURISMO
- ACA – Automóvil Club Argentino
- Entidades miembro CT IGU – Cámara de Turismo de Iguazú
- FAEVYT – Fed. Arg. de Asos. de Emp. de Viajes y Turismo
- CT CBA – Cámara de Turismo de Córdoba
- AHRCC – Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confeiterías y Cafés
- CT BRA Y ZA – Cámara da Turismo de Bariloche y Zona Andina
- AHT – Asociación de Hoteles de Turismo de la Rep. Arg.
- ENTRETUR – Ente Trelew Turismo

- AOCA – Aso. Arg. de Orgdores. y Prodes. de Exps, Congs. y Evtos.
- CESYT – Centro de Estudios Sociales y Tecnológicos
- CADEA – Cámara Arg. de Empresas Arrendaras de Automotores
- CPNI - Concesionaria del Parque Nacional Iguazú
- CATC – Cámara Argentina de Tiempo Compartido
- CFT –

**CONSEJO FEDERAL DE TURISMO**

- FEDECATUR – Fed. de Cámaras de Turismo de la Rep. Arg.
- MINTURCO - Ministerio de Turismo de Corrientes
- FEHGRA – Fed. Empresaria Hotelera Gastronómica de la Rep.Arg.
- MINTURER - Ministerio de Turismo de Entre Ríos
- JURCA – Cámara de Compañías Aéreas en Argentina
- MTCDRN - Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte de Río Negro
- CCGLAR – Cámara de Comercio Gay Lesbica Argentina
- MINTURSL - Ministerio de Turismo de San Luis
- SEA – Asociación de Centros de Idiomas
- STCSSF - Secretaria de Turismo, Comercio y Servicios de Santa Fe
- CELADI – Cámara Empresaria de Buses de Larga Distancia
- ACT - Agencia Córdoba Turismo
- DA - Destino Argentina
- SUBTURBA - Subsecretaria de Turismo de la Prov. de Buenos Aires
- CAH – Cámara Argentina de Hostels
- MCYTJU - Ministerio de Cultura y Turismo de Jujuy

CIAPSA - Cám. de Insts. Arg. para Promoción de la Salud	EMETUR -	Socios	IFT - Instituto Fueguino de Turismo
Ente Mendoza Turismo		AAAvyT – Asociación Argentina de Agentes de Viajes y Turismo	
AAETAV – Aso. Arg. de Ecoturismo y Turismo Aventura	SUBTURLP	EATT - Ente Autárquico Tucumán Turismo	
- Subsecretario de Turismo de La Pampa		AHRCC – Aso. de Hots. Rests. Confs., Bares y Afines de Cba.	MINTUR-
CAEM - Cámara Arg. de Centros de Esquí y Turismo de Montaña		FOR - Ministerio de Turismo de Formosa	
SUBTURSE - Subsecretario de Turismo de Santiago del Estero		AHEGLP – Aso. Emp. Hot. Gastronómica de La Ciudad de La Plata	
AAP - Asociación Argentina de Polo	ENTUR BA - Ente de	MTYAPC - Ministerio de Turismo y Áreas Protegidas del Chubut	
Turismo de la Ciudad de Buenos Aires		AEHGSN - Aso. Emp. Hotelera Gastro. de San Martín de Los Andes	
AAPA - Asociación Argentina de Parques y Atracciones	SECTURCA	SECTURLR - Secretaria de Turismo de La Rioja	
- Secretaria de Turismo de Catamarca		AMAT - Asociación Mutual Argentina del Turismo	MINPRO-
CATCYC - Cámara Arg. de Tur. Cinegético y Conservacionismo		TUR - Ministerio de Producción y Turismo del Neuquén	
ITCH - Instituto de Turismo del Chaco		CCTYA - Cámara de Com., Tur., Ind. y Afines de El Calafate	MINTUR-
		MIS - Ministerio de Turismo de Misiones	

Desde su conformación en 2006, los sucesivos gobiernos asignan al Instituto recursos en forma sostenida, para otorgarle una posición destacada entre las políticas sectoriales y convertirse en una institución “muy codiciada” por las demás áreas (Entrevista a informante clave, 2017)<sup>(4)</sup>. En un primer momento el INPROTUR acompañó la evolución de la SECTUR que, con la sanción de la nueva Ley, había crecido su participación en el presupuesto de la Administración Central (0,40), para luego mantenerse en torno al 0,30 por ciento (Figura 2). En el último lustro, a pesar de que la ANT cae en participación, el Instituto consolida el protagonismo en el área, para llegar a representar el 42% de los créditos del entonces MINTUR (2017) (Oficina Nacional de Presupuesto, 2006-19). Incluso, el proyecto de ley 2020 que el Ejecutivo presentara en septiembre del 2019 otorgaba al Instituto recursos que llegaban al 82% del gasto turístico.

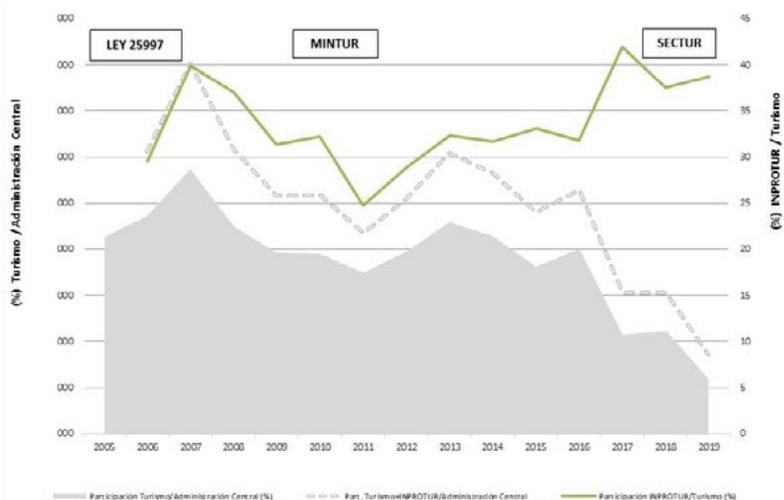
Este protagonismo queda de manifiesto también en las reasignaciones de partidas. Dada las necesidades de “fortalecer las acciones de promoción” y la “financiación de eventos relevantes”, el Instituto es apoyado en el transcurso de los ejercicios con recursos adicionales: para la realización del Rally Dakar, a la firma francesa Amaury Sport Organisation S.A. (ASO) y su nexo en Argentina, Organización Dakar S.A. (ODASA), renovándose el aporte periódicamente (Decisión Administrativa N° 363/09, 484/10, 1764/11, 937/13, 1109/14); para el Tour de France, también a favor de ASO (Decisión Administrativa N° 1764/11); para el desarrollo de la Copa América 2011 a favor de la productora Stadium Enterprises S.A., (Decisión Administrativa N° 1322/12); para el Premio de Argentina del MOTO GP, a favor del grupo español Dorna Sports S.L. y su nexo en Argentina, Grupo Obras, Servicios y Desarrollos S.A. (Decisión Administrativa N° 104/13).

Hay que destacar que a pesar de reglamentarse un sostenimiento mixto para el INPROTUR, los recursos terminan siendo gubernamentales<sup>(5)</sup>. En las entrevistas realizadas, las autoridades sostienen que a pesar de los esfuerzos realizados “... aún no se ha logrado que el sector aporte fondos al Instituto” (Entrevista a informante clave, 2017).

(4) La preponderancia de la política de promoción en términos presupuestarios, imbuje al Instituto de: “... mayor profesionalismo, viajes al exterior, mejores sueldos, así como otros beneficios que surgen de no estar enrolados en la Ley de Administración Pública”; esto generan incluso alguna “celosía institucional” de la propia Secretaría (Entrevista a informante clave, 2017).

(5) El organismo suele indicar el 40% del impuesto a los pasajes al exterior que formaliza la Ley 25.997 como recurso propio, sin embargo, esta partida surge del histórico DNT que hasta entonces era destinado en su totalidad a la SECTUR.

**Figura 2.** Evolución del presupuesto destinado a Turismo en el periodo 2005-19<sup>(6)</sup>.



Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto (2005-2019)

## Acciones, productos y lugares

La acción desplegada por el INPROTUR responde a diferentes instrumentos de planificación que definen objetivos y estrategias a implementar de acuerdo al tipo de mercado, perfil de viajero y tendencias en comunicación. Estos documentos cristalizan los acuerdos alcanzados en el directorio, donde, como es lógico, suelen haber diferentes apreciaciones entre sus miembros, de acuerdo a los intereses que cada uno representa<sup>(7)</sup>. En un primer momento estos acuerdos quedaron cristalizados en el Plan Estratégico de Marketing Turístico del año 2008 y luego, en sus respectivas actualizaciones. En todas las versiones el Instituto destaca la necesidad de profundizar la inserción del país en los principales mercados emisores a partir de grandes ejes comunicacionales que “identifican” y “posicionan” a la Argentina en el exterior (INPROTUR, 2010).

Las primeras versiones promueven cinco ejes: *Activa*, que integra la oferta de turismo aventura y deportiva (como el golf, la pesca y la nieve); *Auténtica*, con experiencias que destacan cuestiones de identidad (como el campo, el idioma, el tango, el fútbol y el polo); *Gourmet*, que reúne la oferta gastronómica con valor agregado (como vinos y platos típicos); *Natural*, que integra diversos elementos de la naturaleza (destacándose el avistaje de aves, Parques Nacionales y ecoturismo); y de *Reuniones*, que articula destinos sede de eventos (INPROTUR, 2009). A partir de 2010, se incorpora *Alta Gama*, destinada a viajeros de mayor poder adquisitivo, abocada a promover experiencias basadas en la atención personalizada y de calidad (INPROTUR, 2011).

(6) Si bien el INPROTUR, como todo organismo descentralizado, presenta presupuesto propio, a fines comparativos se asocia al presupuesto del área de Turismo.

(7) En defensa de su jurisdicción (en el caso de las autoridades provinciales) o de su sector particular (en el caso de las cámaras). En este sentido, un miembro del directorio señala: “A Mendoza, como es lógico, le preocupa mucho más la promoción en Chile que en Brasil, porque el 94% de sus visitantes del exterior provienen del otro lado de la cordillera, cosa que no le pasa a otra provincia; mientras que a ciertas cámaras les interesa lo relativo a la promoción en sectores de altos ingresos, y a otras, el volumen de gente, ya que apuntan a diferentes públicos” (Entrevista informante clave, 2017).

Para el posicionamiento de cada uno de estos ejes, el INPROTUR lanza diferentes productos turísticos: en primer momento se priorizaron aquellos considerados clave por su “fuerte perfil internacional”, como **Turismo Aventura y Nieve, Golf y Polo, Rutas del Vino y Turismo Gourmet, Turismo de Reuniones y Turismo Médico**; y posteriormente, se incorporan, **Alta Gama, LGBT y Turismo Educativo**. En base a estos productos, junto a las entidades miembros y socios de la CAT, se posiciona en las principales ferias internacionales, publica planes estratégicos especializados, dicta jornadas de formación e impulsa *press trips* para las principales revistas especializadas, así como *workshops* y *fam tours*, para la industria especializada (ONP, 2009-13).

Dichas acciones destacan poco más de una decena de lugares que confluyen en la “Argentina turística” para el mercado internacional. Entre los más recurrentes aparecen: **Buenos Aires** como principal destino urbano; **Bariloche, San Martín de los Andes, El Calafate y Ushuaia**, en la Patagonia; los viñedos y lugares de turismo aventura de **Mendoza**; los atractivos naturales y tradiciones ancestrales de **Salta y Jujuy**; las **Cataratas de Iguazú**, en Misiones; **Santiago del Estero y Tucumán**, como principales sedes de eventos motorizados; y **Córdoba, Rosario, Mar del Plata, Tucumán, Puerto Madryn y Trelew**, en torno al turismo de reuniones.

A continuación, se describen las principales acciones desplegadas en función de los once productos turísticos proyectados:

Junto a la **Federación Empresaria Hotelera Gastronómica-FEHGRA**, el Instituto posiciona el producto Turismo Gourmet. Entre las acciones emprendidas se destaca: la publicación del Catálogo Argentina Gourmet (2011) y el Plan de Turismo Gastronómico (2012); el lanzamiento de un sitio web de gastronomía argentina ([www.tasteofargentina.com](http://www.tasteofargentina.com)); la participación en las principales ferias de producto -como Xantar Salón Gallego de Gastronomía y Turismo (España), Speciality & Fine Food (Reino Unido), Expo Gourmet (Canadá) y Paladar Do Brasil-, en algunos casos incluso con la presencia de reconocidos chefs argentinos; la realización de *press trips* a revistas especializadas, como *Gourmet Magazine, Australian Gourmet Travellery* y *El Club Gourmet*; y acciones innovadoras, como las “Semanas Gastronómicas”, que se llevaron a cabo en Francia, Italia, Perú, Colombia y Chile.

Con la Asociación Argentina de Polo-AAP, el INPROTUR intensifica la presencia argentina en los principales torneos internacionales, a partir de material promocional específico, que incluyó la publicación de un Catálogo de Polo en español e inglés (2010), así como la financiación de *press trips* para revistas especializadas, como *Polo Times, Living Polo* y *Polo Life*, y de eventos específicos, como la Copa de Beach Polo (España) y Scandinavian Polo Open (Suecia).

Las acciones también se centraron en el posicionamiento del turismo enológico. Junto a Wines of Argentina y bodegas destacadas, participó de las principales ferias específicas, como Vinexpo (Francia) y Prowein (Alemania) e impulsó eventos temáticos, como la Semana del Enoturismo y la Gastronomía en Londres (2011), que permitieron atraer tanto a consumidores como a profesionales de la industria vitivinícola, *trade* turístico y prensa especializada.

En el marco de la sanción de Ley 26.618/10 (conocida como Ley de Matrimonio Igualitario), el Instituto proyectó el país como destino *gay friendly*, impulsando un producto específico para el público LGBT, a partir de una articulación con la Cámara de Comercio Gay Lésbica-CCGLAR. Entre las acciones de cooperación se destacan: el despliegue de “Pink Corner” en las principales ferias turísticas, como FITUR (España), ITB (Alemania), SITC (España), ABAV (Brasil) y FIT (Argentina); así

como la participación en eventos específicos, como IGLTA (la Convención Anual de la Asociación Internacional de Turismo Gay Lésbico) y GNETWORK 360 (la conferencia de marketing y turismo LGBT más importante de América Latina)- y en ferias de producto, destacándose la GLBT Expo (Estados Unidos) y la Expo Business LGBT Mercosul (Brasil).

El posicionamiento del Turismo Educativo se llevó a cabo a partir de una articulación con la Asociación de Centros de Idiomas de Argentina-SEA, a fin de presentar la oferta de centros y universidades del país y los programas de enseñanza de español para extranjeros. Entre las acciones se destaca: lanzamiento de un sitio web específico ([www.educationargentina.org](http://www.educationargentina.org)); participación en los principales eventos temáticos, como la Expolingua en Alemania y el Congreso Brasileiro de Profesores de Español; impulso del Programa Educativo en diferentes países de interés -como Colombia (2009), Australia y Nueva Zelanda (2010)-, bajo el slogan "Por qué elegir Argentina como destino educativo", a partir de una presencia destacada de la Cámara Argentina de Hostels y la ONG Educado en Argentina.

La Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones, Congresos y Eventos-AOCA tuvo una posición relevante en el Programa de Captación de Eventos, que incluyó la constitución de un Observatorio Económico de Turismo de Reuniones (2010), el lanzamiento del Plan de Eventos (2009), el impulso de Encuentros Nacionales de Destinos Sede -que se llevó a cabo en diferentes ciudades del país- y la participación en las principales ferias del sector. Entre estas últimas se destaca la EIBTM (España), la IMEX (Alemania) y el Congreso ICCA. Estas acciones emprendidas consiguieron la captación de importantes eventos, como por ejemplo la 125ª reunión del Comité Olímpico Internacional (2013) y el 54º Congreso Mundial de la propia ICCA (2015).

El Turismo Médico también concentró un conjunto de acciones. Entre las cuales se destaca el lanzamiento de un sitio web específico de Medicina Argentina ([www.medicinaargentina.org](http://www.medicinaargentina.org)) -a partir de una articulación con la Cámara de Instituciones Argentinas para Promoción de la Salud CIAPSA-, el impulso del Plan de Turismo Médico (2009), para consolidar al país como destino especializado en salud, y la participación en los principales eventos del producto, como el Congreso Mundial de Turismo Médico (Estados Unidos) y la Cumbre Global de Negocios en Turismo Médico-Mexicali (México).

En torno al Turismo Aventura, el Instituto logró participar en las citas más importantes del sector, como el Adventure Sport Fair (Brasil), Adventure in Travel Expo y Travel & Adventure Show (Estados Unidos); rubricó un convenio con la Asociación Argentina de Ecoturismo y Turismo Aventura-AAETAV (2010), para la utilización de la Marca País en todo el material de comunicación de la asociación; y logró la publicación de notas periodísticas en prestigiosas revistas especializadas, como Pesca Esportiva (2010).

Junto a la Cámara Argentina de Centros de Esquí y Turismo de Montaña- CAEM, lanzó el Plan de Turismo de Nieve (2010) y participó de los principales eventos asociados como Snow Travel Expo (Australia), que tuvo una importante presencia en medios, como en Muchoviaje (España), para destacar la oferta de Nieve de Argentina. También desplegó estrategias innovadoras, como la distribución de folletería en las calles de Bogotá y San Pablo y la realización de un Torneo de Polo-Nieve en Ushuaia.

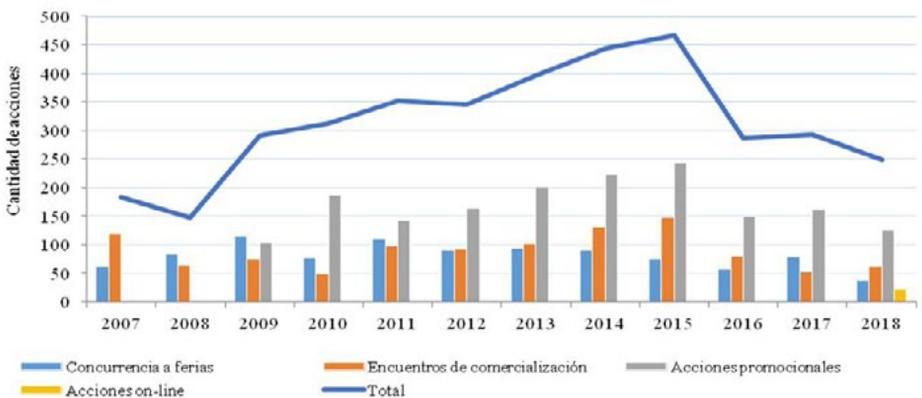
Para la promoción del Producto Golf el organismo participó en los eventos más importantes del sector, destacándose: Seattle Golf Show (Estados Unidos), Asociación Internacional de Tour

Operadores de Golf-IAGTO (Estados Unidos) e IGTM-International Golf Travel Market (España), que congregan profesionales proveedores de golf, medios de comunicación y representantes de turismo; así como la financiación de *fam tours* dirigidos a representantes de agencias especializadas, y *press trips* para reconocidas revistas del sector, como *Golf Digest*, *Golf Week* y *Golf América*.

Junto a Destino Argentina se posicionó el producto Alta Gama, con la publicación de *Leisure Guide* (2011), una guía de turismo en español e inglés con una edición de lujo; la organización y gestión de los *fam tours* para operadores turísticos de países con viajeros de alto poder adquisitivo, y *press trips*, para empresas especializadas. Asimismo, se destaca la participación en ferias como Luxury Travel Expo (Estados Unidos), ILTM-International Luxury Travel Market (Francia), Meeting Luxury (Suiza) y Travel Mart (Estados Unidos), constituyéndose miembro de la red Virtuoso especializada en turismo de lujo y siendo sede del Simposio en 2013.

Estas diversas estrategias de mercadeo crecieron de manera significativa hasta 2015, para alcanzar ese año el **record histórico** de 466 acciones anuales (Cuenta de inversión, 2007-2018). El incremento de estas iniciativas y la presencia de la Marca Argentina en diferentes países de América, Europa y Oceanía y, posteriormente, Asia y África, reflejan una expansión en el campo de actuación del Instituto a medida que se consolida su posicionamiento en la estructura organizacional y logra trazar vínculos de cooperación con los principales actores turísticos nacionales e internacionales (Figura 3).

**Figura 3.** Evolución de la cantidad de acciones desplegadas por el INPROTUR



Fuente: Cuentas de Inversión (MECON, 2007-2018).

A partir de 2016 las acciones evidencian una caída, tanto aquellas destinadas al trade como las directas al público, que en algunos casos no llegan ni siquiera a alcanzar la mitad de lo que se venía desarrollando (Figura 2). Esta baja en la productividad responde a la desfinanciación que sufre el área de Turismo en estos últimos años (ONP, 2016-2019). A pesar de reafirmarse la promoción internacional como la principal política sectorial, lo hace sobre un presupuesto significativamente menor del que disponía; para pasar a recibir una pequeña parte de lo que estipula la propia Ley 25.997 (entre otras fuentes, el 40% de los pasajes al exterior). Tal caída se hace aún más pronunciada en dólares (la moneda con la cual el Instituto financia la mayoría de sus acciones) con una devaluación del peso argentino del 530% en el mercado formal de cambios (2015-2019).

## Reconocimientos y arribos internacionales

Por las tareas desarrolladas el Instituto ha recibido diferentes premios y distinciones otorgados por los principales actores de la industria. Entre ellos se destaca mejor stand promocional en: la FITUR 08 y 09 (España), en la Destinations Show 12 (Reino Unido) y en la FITPAR 10 (Paraguay); primer destino de aventura de New Travel Routes Contest 08 y destino de golf del año de Latinoamérica y Caribe IAGTO (2008 y 2010), mejor sitio web de turismo de Webby Awards y trofeo 20 años de GRAMADO; mejor ciudad organizadora de congresos de América para Buenos Aires (ICCA); mejor performance en la EMITT 12 (Turquía); el Premio IMEX 13 (Alemania) a la labor realizada en la industria de congresos y convenciones; mejor film de turismo en el Festival “Film, Art & Tourism” (Polonia); y el premio “Virtuoso” a la empresa líder del sector de viajes de lujo como mejor ente de promoción turística (2014).

A su vez, Argentina alcanza el primer lugar en el ranking de Marca País para Latinoamérica de Future Brand (2017), desplazando a Brasil al segundo lugar y México, Chile y Perú, que ocupan el tercero, cuarto y quinto lugar. Future Brand, que congrega a los principales formadores de opinión del sector económico internacional, destaca que la importancia de estas marcas radica en que la fortaleza o debilidad en la percepción puede influir en las decisiones de las personas cuando se trata de elegir un lugar para visitar, para vivir e incluso para invertir (Future Brand, 2017).

A pesar de estos reconocimientos obtenidos, el Instituto no ha logrado contribuir al principal objetivo formulado: “incrementar la cantidad de viajeros extranjeros que llegan al país” (ONP, 2011:4). Esto se tradujo en el incumplimiento de las metas de arribos, que al presentarse el último Plan de Marketing estimaba para 2015 “un total de 7,2 millones de turistas extranjeros (...), objetivo que es un reto para todos los integrantes de la industria del turismo, del ámbito público y del sector privado” (INPROTUR, 2013:14), por debajo del resultado alcanzado, con 6,8 millones (2015), prácticamente los mismos que se habían registrado en 2011, año en el que se formula el plan.

Si se analiza el crecimiento de los arribos por quinquenios hasta ese entonces: *(i) desde 2003 a 2007, previo a implementarse el INPROTUR, (ii) entre 2007 y 2011, cuando el Instituto cumple su primer lustro, y (iii) de 2011 a 2015, cuando logra desplegar todo el andamiaje promocional; los arribos internacionales han presentado (Figura 4):*

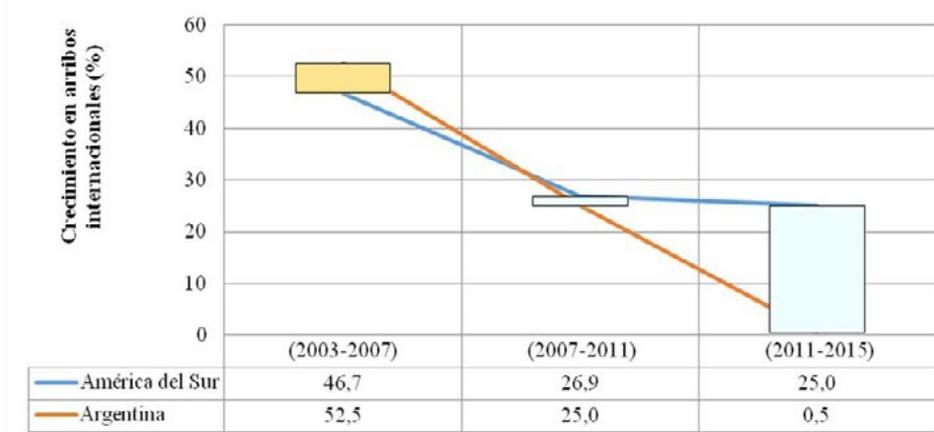
(2003-07) **crecimiento acelerado**, que supera en 6 puntos la media de América del Sur, con una tasa superior al 50%. Esta expansión del turismo receptivo se da en el marco de la devaluación del peso argentino que finaliza con más diez años de paridad cambiaria (Ley 25.561/02);

(2007-11) **crecimiento moderado**, que desacelera la tasa al 25 por ciento, para crecer a un nivel levemente menor al regional. Dicho periodo coincide con la puesta en marcha del Instituto y el impulso de las primeras acciones promocionales;

(2011-15) **crecimiento nulo**. A contramano de las acciones promocionales (que alcanzan su máximo histórico), Argentina junto a Uruguay constituyen los únicos países de la región que no crecen en cantidad de arribos, mientras que los demás lo hacen a

tasas altas y medias (Paraguay 132%, Colombia 46%, Chile 43%, Ecuador 35%, Perú 33%, Venezuela 32%, Bolivia 24% y Brasil 16%) (OMT, 2011-2015).

**Figura 4.** Tasa de crecimiento de arribos en Argentina y América del Sur por quinquenios.



**Fuente:** elaboración propia en base a ETI (2003-15).

La desigual evolución entre ambas variables (la promoción internacional y el turismo receptivo) relativiza la hipótesis de intervención que viene conduciendo la labor del INPROTUR desde sus orígenes, que vincula las acciones en el exterior a un “mejor conocimiento del destino”, un “aumento en las ventas” y un “incremento considerable del turismo receptivo” (INPROTUR, 2011). Así, el Instituto resalta el crecimiento del mercadeo como el mayor logro; siendo incluso, el slogan de las memorias anuales, “365 días más de 600 acciones para mostrar Argentina al mundo” (INPROTUR, 2009-11); y “la principal conquista” que mencionan los propios funcionarios al momento de hacer un balance de lo actuado (Entrevista informantes clave, 2017).

A pesar de esta premisa, el registro de arribos evidencia que el aumento de la promoción en mercados emisores no necesariamente se traduce en un incremento de los visitantes que llegan al país; más bien sucedió lo contrario. El quinquenio donde el turismo receptivo transitó su mayor expansión es previo a implementarse la política de promoción que configura la nueva ley; para desacelerar con la creación y consolidación del Instituto, cuando crecen los recursos asignados y la promoción en el exterior alcanza el record en acciones desplegadas.

Si continuamos con la premisa formulada, y nos abocamos a dilucidar la efectividad de la política en términos de arribos, debemos afirmar que en 2015 cada acción promocional implicaba poco más de 12 mil arribos internacionales, contra los 32 mil que representaba en sus comienzos (2008), debiendo casi triplicar los esfuerzos de logística y financieros para alcanzar el mismo resultado.

Ante estos resultados, una de las autoridades entrevistadas reconoce que, más allá de los esfuerzos realizados surgieron diferentes problemáticas que fueron “*muy difíciles de sortear*”. Entre estas, destaca: la pérdida de competitividad turística de Argentina a medida que el peso se apreció; la crisis en los principales mercados emisivos (los países

límites); y la propia ubicación geográfica de Argentina *“el estar en el extremo sur de Latinoamérica obliga a nuestros visitantes a realizar largos vuelos que en muchos casos no están habituados, particularmente los europeos”* (Entrevista a informante clave, 2018).

Entre estos factores hay uno de impacto evidente y fue el encarecimiento de Argentina en el mercado turístico<sup>(8)</sup>: a medida que la devaluación de 2002 licuó su impacto en el tipo de cambio multilateral, los arribos internacionales recortaron progresivamente sus tasas de crecimiento. En una misma línea, la nueva devaluación del peso argentino (530% en el mercado formal de cambios) en el quinquenio que acaba de culminar (2015-19) -el cuarto si se continúa con el análisis que venimos desarrollando- vino asociado a un aumento del 20% del turismo receptivo (5 por ciento por encima al regional). Como venía sucediendo con los anteriores quinquenios, el aumento del turismo receptivo fue a contramano de la labor desarrollada por el INPROTUR, que en este periodo presenta una marcada caída de las acciones implementadas (Figura 2).

Una vez contemplado el impacto del tipo de cambio, la relevancia de los demás factores enunciados debiese relativizarse. En cuanto a la ubicación geográfica hay que señalar que esta no se tradujo en un obstáculo para el crecimiento de los arribos hasta 2011, cuando crecen de manera sostenida (sobre todo aquellos provenientes de los mercados lejanos) y Argentina alcanza el primer puesto en llegadas en América del Sur; en tanto que la crisis enunciada en los países limítrofes, no pareciera afectar los flujos turísticos regionales hasta 2015, ya que son los únicos que presentan un marcado crecimiento en el periodo, mientras que los lejanos, disminuyen sus tasas significativamente.

Las tendencias de crecimiento por mercado ponen de manifiesto que a excepción de países limítrofes y el resto de América, todos los mercados disminuyen las llegadas a partir de 2007: Europa (-9%), Estados Unidos y Canadá (-26%) y resto del mundo (-2%). Esta caída en los arribos incluso, contrasta con la tendencia de crecimiento que presentaban estos países hasta ese entonces (2003-07), cuando registraban altas tasas de crecimiento: Estados Unidos y Canadá (40%), Europa (32%) y resto del mundo (15%). A pesar de no ser los principales destinatarios de la promoción internacional, los países limítrofes constituyen el único mercado que crece su participación en esta década, para concentrar el 70% de los arribos que llegan al país (con cerca de 4 millones de turistas) y junto a los demás países latinoamericanos el 80% (Figura 5)<sup>(9)</sup>.

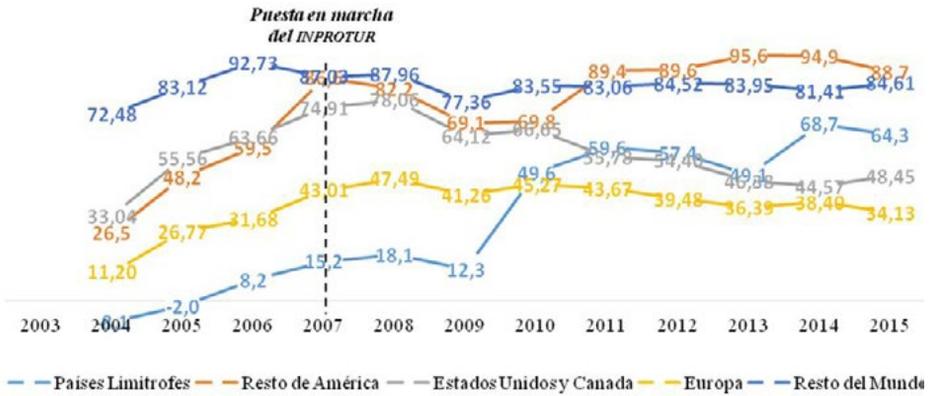
La composición de los arribos evidencia el importante peso regional que asumen los flujos, independiente del lugar y del tiempo en el cual centremos el análisis, para hacer valer, también en el mercado internacional, cuestiones de distancia y accesibilidad: esto pasa en destinos europeos, asiáticos, norte y centroamericanos y también en Sudamérica (Murray, 2012).

---

(8) Los arribos internacionales se explican en gran medida por el tipo de cambio multilateral, es decir el precio relativo de viajar a Argentina en relación a otros países (CAT, 2008).

(9) La composición del flujo para 2018 no ha presentado cambios sustanciales: los países limítrofes participan con el 66% de los arribos (-4%) y Resto de América mantiene el 9%, para explicar juntos el 75% de los arribos; mientras que Europa representa el 14% (+2%), EE.UU. y Canadá el 7% (+1%), Resto del Mundo representa el 4% (+1%) (Plataforma Yvera).

**Figura 5.** Crecimiento acumulado en arribos por mercado de origen.



Fuente: elaboración propia en base a ETI (2003-15)

## CONCLUSIONES

En línea con los lineamientos que formulara la propia ley 25997, la promoción turística en el exterior fue la principal política sectorial a lo largo de estos quince años. La normativa sancionada, la asignación de recursos y la implementación de diferentes programas y planes reflejan una expansión en el campo de actuación del Instituto a medida que se consolida en la estructura organizacional y logra trazar vínculos de cooperación con los principales actores turísticos nacionales e internacionales. Dicha articulación fue configurada a partir de las propias autoridades provinciales y privadas que integran el organismo por el CFT y la CAT. Estas han sido pieza fundamental de la política de mercadeo desarrollada, siendo parte de las comitivas oficiales, rubricado acuerdos de cooperación, implementado planes de desarrollo, dictando capacitaciones y estableciendo acciones en conjunto en mercados lejanos<sup>(10)</sup>.

A contramano del carácter rotativo que exige la propia ley, la conformación de estos cuerpos colegiados y particularmente sus representantes, presentan cierta cristalización a lo largo del periodo. En cuanto al CFT se advierte la presencia de determinados entes provinciales que asumen la representatividad regional, para terminar circunscripta a aquellos secretarios con “interés en el turismo receptivo”, “con una trayectoria en el área”, “en los que la promoción internacional tiene un mayor impacto” (Entrevista a informante clave, 2017). Entre ellos, se destaca el caso de la Agencia de Turismo de Córdoba, que integra la región Centro, el Ente de la Ciudad de Buenos Aires, que asume la representatividad regional, el organismo oficial de Misiones por el Litoral y el de Tucumán por el Norte; mientras que las regiones de Patagonia y Cuyo, presentan una mayor rotación.

Por la CAT en tanto, se destacan cinco entidades: la Asociación de Hoteles de Turismo (AHT), la Federación Empresaria Hotelera Gastronómica (FEHGRA), la Asociación de

(10) La articulación fue tan significativa que en muchos casos generó cierta “dependencia” a la labor desarrollada desde el Instituto, tanto en las acciones desarrolladas como en su financiación (Entrevista a ex miembro del Directorio del INPROTUR, 2017).

Organizadores y Proveedores de Exposiciones, Congresos y Eventos (AOCA), la Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confeiterías y Cafés (AHRCC) y la Asociación Argentina de Asociaciones de Empresas de Viajes y Turismo (AAAVYT), con la incorporación de algún actor local de relevancia a partir del 2012.

En cuanto al balance de la gestión realizada, ambos grupos de actores coinciden en destacar los importantes beneficios que trae la labor desarrollada en los destinos y en las cámaras que representan, al generar “contactos”, “nuevas oportunidades de negocio”, “mayor conocimiento”, “vínculos de comercialización”, “transferencia” y “posicionamiento en el mercado” (Entrevistas a informantes clave, 2017).

A pesar de estos beneficios percibidos, las acciones promocionales quedaron relativizados ante variables estructurales como el tipo de cambio real, que terminó primando en la distribución de los flujos turísticos. La política implementada aún presenta el enorme desafío de contribuir al fortalecimiento del turismo receptivo como actividad de interés nacional, generadora de divisas y de empleo (Ley 25.997/05; Decreto 1.297/06). A fin de contribuir efectivamente a este objetivo formulado, debe profundizarse en el diseño de estrategias de promoción que conduzcan a instrumentos realmente eficaces en término de resultados y sean capaces de fortalecer o contrarrestar las propias dinámicas que insertan a Argentina en el mercado turístico internacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arcarons Simon, Ramón. (2010b). Planificación turística de la Administración. En Izard, Oriol Miralbell (Coord.) et al., *Gestión pública del turismo* (pp. 137-189). Barcelona: UOC.
- Bertoncello, Rodolfo. (2002). “Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas”. *Aportes y Transferencias*, 6(2), 29-50.
- Cámara Argentina de Turismo – CAT. (2008). *La importancia de la actividad económica de turismo y viajes en argentina*. En línea: [http://camaradeturismo.org.ar/archivos/pdf/10\\_1.pdf](http://camaradeturismo.org.ar/archivos/pdf/10_1.pdf)
- Capellà i Hereau, Josep. (2010). “Instrumentos de gestión turística de la Administración”. En: Izard, Oriol Miralbell (Coord.) et al., *Gestión pública del turismo* (pp. 191-239). Barcelona: UOC.
- Echeverri, Lina, Estay-Niculcar, Christian y Rosker, Eduardo. (2012). “Estrategias y experiencias en la construcción de marca país en América del Sur”. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 21, 288–305
- Enríquez Martínez, Mario, Osorio García, Maribel, Castillo Néchar, Marcelino, Arellano Hernández, Antonio. (2012). “Hacia una caracterización de la política turística”. *Pasos*, 10 (3). Future Brand. (2017). *Country Brand Report AMÉRICA LATINA*.
- Goeldner, C & Ritchie, B. (2012). *Tourism. Principles, Practices, Philosophies*. New Jersey: John Wiley & Sons

González Reverté, Francesc e Izard, Oriol Marialbell. (2010). "Introducción a la gestión pública del turismo". En: Izard, Oriol Miralbell (Coord.) et al., Gestión pública del turismo (pp. 19-70). Barcelona: UOC.

Hall, Michael. (2010). "Politics and tourism – interdependency and implications in understanding change". En: Butler, R. & Suntikul W. (Eds.). Tourism and political change (pp. 7-18). Oxford: Goodfellow Publishers.

Harvey, D. (1998). "La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural". Amorrortu editores

Kuper, Diego, Ramírez Lucas y Troncoso, Claudia. (2010). "Política Turística y Planificación: ¿De las estrategias centralizadas a las estrategias participativas?". Scripta Nova. Universidad de Barcelona. XIV, 331 (41).

Matthews, H. & Richter, L. (1991). Political Science and tourism. *Annals of Tourism Research*, 18, 120-135.

Murray Mas, Iván. (2012). Geografies del capitalisme balear: Poder, metabolisme socioeconòmic i petjada ecològica d'una superpotència turística Tesis doctoral dirigida por Macià Blázquez-Salom. Universitat de les Illes Balears.

Ramos Marisa y Noya Javier. (2006). América Latina: del riesgo país a la Marca País y más allá. Documento de Trabajo (DT)

### Otras fuentes

Cuentas de inversión 2007-18. Contaduría General de la Nación - MECON. Secretaría de Hacienda.

Decisión Administrativa N° 363/09. Boletín oficial de Argentina. Buenos Aires, 9 de septiembre de 2009.

Decisión Administrativa N° 484/10. Jefatura de Gabinete de Ministros. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 7 de julio de 2010.

Decisión Administrativa N° 1322/11. Boletín oficial de Argentina. Buenos Aires, 2 de diciembre de 2011.

Decisión Administrativa N° 1764/11. Boletín oficial de Argentina. Buenos Aires, 31 de octubre de 2011.

Decisión Administrativa N° 937/13. Boletín oficial de Argentina. Buenos Aires, 1 de noviembre de 2013.

Decisión Administrativa N° 1109/14. Boletín oficial de Argentina. Buenos Aires, 11 de diciembre de 2014.

Decreto N° 1.297/06. Boletín Oficial de Argentina. Buenos Aires, 29 de septiembre de 2006.

Decreto N° 1.372/08. Boletín Oficial de Argentina. Buenos Aires, 29 de agosto de 2008.

Encuesta de Turismo Internacional (ETI) 2003-18. Instituto Nacional de Estadística y Censos – INDEC

Ley N° 14.574/58. Boletín Oficial de Argentina. Buenos Aires, 11 de noviembre de de 1958.

Ley N° 25.997/05. Boletín Oficial de Argentina. Buenos Aires, 7 de enero de 2005

Leyes de Presupuesto 2003-19. Oficina Nacional de Presupuesto – ONP.

Memorias del estado de la Nación 2003-19. Jefatura de Gabinete de Ministros – JGM

Memorias del INPROTUR 2009-13. Instituto de Promoción Turística - INPROTUR. Ministerio de Turismo.

Tourism Statistics dataset [Electronic] OMT 2003-2018

# EL PROCESO SINÉRGICO PROMOVIDO DESDE LA LEY NACIONAL DE TURISMO EN CLAVE DE CALIDAD

*Mariela Wagner*

### 1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS PARA INCORPORAR LA VARIABLE CALIDAD EN LA LEY NACIONAL DE TURISMO

En este análisis sobre los resultados obtenidos por la implementación de la Ley Nacional de Turismo se cree importante retrotraerse a antecedentes nacionales e internacionales en materia de calidad turística antes de 2005 ya que son la base e indicio de los resultados que revisaremos a *posteriori*. Todos estos antecedentes tuvieron una interesante y variada conjunción de acciones que impulsaron su inclusión en la ley y le otorgaron la relevancia conseguida.

La calidad turística a nivel internacional ya había comenzado su camino mucho antes del 2005 como fecha de referencia que nos convoca. Distintos países se habían iniciado en la constitución de programas y herramientas de calidad, en la formación de organismos de aplicación y comités de discusión técnica sobre la temática, entre otras iniciativas. Un ejemplo concreto es cuando se crea el programa Bandera Azul (Francia, 1985), orientado a reconocer a los puertos deportivos y embarcaciones que protegían el medio ambiente en el ámbito marino; y dos años más tarde, este programa extendiéndose a espacios de playa ya se encontraba en aplicación en Francia, España, Dinamarca y Portugal. Los requisitos de estas directrices incluyeron otros aspectos, además del ambiental, como ser calidad de las aguas, la accesibilidad al medio, calidad de las playas y de los servicios e instalaciones. En 2001 se suman algunos destinos de Sudáfrica y en 2004 otros del Caribe.

Siguiendo el modelo europeo de Bandera Azul, en 1996 Costa Rica desarrolla el Programa Bandera Azul Ecológica a fin de promover un turismo más competitivo minimizando los impactos negativos de la actividad, llegando a contar en 2007 con 59 playas distinguidas. En forma paralela, Costa Rica desarrolla el Certificado para la Sostenibilidad Turística (CST) consistiendo en un programa orientado a todo el sector turismo y con reconocimiento a nivel internacional que, a modo de ejemplo, logró distinguir hasta 2008 a unas 44 organizaciones.

Se destacan casos como el de España que en los años 90 crea el Sistema de Calidad Turístico Nacional logrando hacia enero 2003 unas 355 empresas distinguidas con la marca Q de calidad turística; como también el de México que desde fines de los años 90 desarrolló programas de calidad turística e inició a principios del nuevo siglo trabajos de normalización que tuvieron, por ejemplo, como resultado la norma NOM-06-TUR del año 2000 sobre los requisitos mínimos de seguridad e higiene que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de campamentos y paradores de casa rodantes, y la

norma NOM-05-TUR de 2003 sobre los requisitos mínimos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar la presentación del servicio; y el caso de Colombia que desde junio de 2005 el Externado de Colombia fue designado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de convenio firmado con el ICONTEC, como ente coordinador de la Unidad Sectorial de Normalización en Turismo Sostenible.

Estas acciones llevadas a cabo por distintos países destacados en el turismo internacional son sin duda antecedentes fundamentales para la incorporación de la variable calidad en la Ley Nacional de Turismo de la Argentina, y su posterior institucionalización como política de Estado.

En Argentina, durante la década de los 90, se comenzaron a organizar diferentes simposios, foros y talleres con temáticas de calidad turística y turismo sustentable, como ser el Seminario Internacional de la ISO "Normas de servicios para los mercados globalizados" en octubre de 1998, donde expusieron en temas relacionados a Turismo por primera vez representantes de Francia y España. Así también durante esa década aparecen las primeras producciones académicas en la temática como ser "El Comensal del Restaurante, manual de calidad de atención para empresarios de establecimientos gastronómicos", editado por la Secretaría de Turismo, Cultura y Deporte de la Municipalidad de Tandil en 2001, y otros trabajos seguramente inéditos para ese entonces donde la calidad era un tema aún muy específico y poco divulgado.

Otros hitos que se pueden considerar como antecedentes son: la constitución, desde el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM), de un comité técnico en 2004 que tenía por objeto analizar la norma ISO 9001 en Sistemas de Gestión de la Calidad y aportar contenidos y ejemplos que permitieran acercar el lenguaje de la norma a los distintos actores del sector turístico. Ese trabajo dio origen en el mismo año a la norma IRAM 30400 "Guía para la interpretación de la norma IRAM-ISO 9001 en Servicios Turísticos", que luego sería seguida en 2006 con el desarrollo y aprobación de la norma IRAM 42100 "Gestión de la calidad, la seguridad y ambiental en balnearios" y en 2008 por la norma IRAM 42720 de "Informante turístico".

En 2005 se crea a nivel internacional el Comité ISO TC 228 de Turismo y servicios relacionados, en el seno de la Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés). El comité ISO TC 228 cuenta actualmente con 102 miembros de los 5 continentes, de los cuales hay 68 países en carácter de participantes -entre los cuales se encuentra la Argentina- y 34 países en carácter de observadores.

Las mesas de trabajo de normalización tanto nacionales (desde IRAM) como internacionales (desde ISO) eran acompañadas por funcionarios públicos de turismo, instituciones educativas y representantes del sector privado, asociaciones y cámaras del sector: Cámara Argentina de Turismo (CAT), Asociación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo (AAVYT), Federación Empresaria Hotelera Gastronómica de la República Argentina (FEHGRA), Asociación de Hoteles de Turismo de la República Argentina (AHT), Cámara de Turismo Rural, Asociación Argentina de organizadores y proveedores de Exposiciones, Congresos, Eventos y de Bureau de convenciones (AOCA), Asociación de Operadores y Prestadores de Turismo Alternativo (ADOPTA) y Asociación Argentina de Ecoturismo y Turismo Aventura (AAETAV). Muchos de los participantes de esas mesas ya

se encontraban diseñando el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT), trabajo que sería sustentado por la Ley Nacional de Turismo 25997 y por el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 (PFETS). La Secretaría de Turismo de la Nación promovería, a partir de 2007, una labor de tres años en esos comités para la elaboración de normas específicas para el sector.

Cabe destacar, como otro antecedente y desde el sector privado, al Hotel Inter Continental Buenos Aires que en el 2000 alcanzó el Premio Nacional a la Calidad para el sector privado en la categoría empresa grande de servicios. Este premio, creado por Ley 24127 en 1992, fue diseñado como modelo de gestión de excelencia con altos estándares de exigencia en búsqueda de la eficacia y la eficiencia tanto de los aspectos externos como internos de la organización.

## **2. APROXIMACIÓN DE LA LEY NACIONAL DE TURISMO A LA TEMÁTICA DE CALIDAD**

Se puede identificar una primera etapa en nuestro país desde la década de los años noventa, donde se desarrollaron acciones independientes y esporádicas de aproximación a la temática; y a principios del siglo XXI es cuando se inicia una nueva etapa. Esta segunda etapa se caracteriza por una administración pública que se involucra de forma decidida en el proceso de planificación y ejecución de políticas públicas específicas, materializándose en la inclusión de la temática de la calidad en la Ley Nacional de Turismo, en la articulación del tema con otros campos de actuación del PFETS, y finalmente en la creación del SACT (Sistema Argentino de Calidad Turística) y del ICTA (Instituto de Calidad Turística Argentina).

La Ley Nacional de Turismo 25997 refiere entre sus principios rectores a la calidad: “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” (art. 2). Esta mención implica calificar a la calidad como una política de Estado, lo cual la inserta con empuje dentro de las actividades del organismo público de aplicación, previendo equipos específicos de trabajo y presupuesto a disposición. De la misma manera establece herramientas legales en las que deben basarse los distintos actores para el desarrollo de la actividad; por ejemplo, en cuanto a la sustentabilidad, exige la determinación de mecanismos de conservación y protección de recursos y atractivos turísticos nacionales. Esta Ley expresa el mandato de desarrollar procesos participativos de mejora continua basados en el compromiso de todos los actores, en la optimización de los métodos de gestión y en la generación de valor.

Si bien se determina en la Ley la necesidad de optimizar la calidad de los servicios turísticos, esta mención es lo suficientemente amplia para desarrollar posteriormente otras herramientas normativas más específicas. Por otro lado, desde el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS), se cita a la calidad como un objetivo propuesto para: “Desarrollar una cultura de la mejora continua hacia la excelencia, basada en el compromiso de todos los actores y en la renovación de los métodos de gestión y producción, alineándolos a los objetivos estratégicos de la calidad”.

Chile, un país con un gran desarrollo en temas de calidad turística, incluye esta temática en su Ley Nacional de Turismo N°20423 (2010). En dicha Ley se estipula en forma más específica la creación de un Sistema de Clasificación, Calidad y Seguridad de los Prestadores de Servicios Turísticos, consistente en un registro de los servicios turísticos para fiscalizar el cumplimiento de los criterios de calidad y estándares de seguridad establecidos en reglamentos, en disposiciones y en normas técnicas según correspondiere.

En el documento del PFETS, actualizado en 2008, se establece como visión convertir al país en el “mejor posicionado de Sudamérica” basado en la calidad y heterogeneidad de su oferta en conjunción con los actores locales. Esta inclusión en la actualización del documento supone una clara convicción de que las prácticas de calidad permiten mejorar continuamente la prestación del servicio y aumentar el grado de competitividad del país. En relación con el cumplimiento de esta visión propuesta y según el Índice de Competitividad de Viajes y Turismo 2015 publicado por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) Argentina avanzó del puesto 61 al 57 a nivel mundial y ubicándose en el puesto número 8 entre los países de Sudamérica. La WEF publica dicho estudio cada dos años, por lo cual podemos también conocer que en 2017 la Argentina alcanzó el puesto número 50 a nivel mundial y se ubicó como el sexto país más competitivo turísticamente de Sudamérica.

La Ley Nacional de Turismo, como marco normativo, posibilitó la institucionalización de la calidad turística a través de su inserción en la estructura gubernamental, facilitando la creación de dos instrumentos fundamentales: el SACT (Sistema Argentino de Calidad Turística) y el ICTA (Instituto de la Calidad Turística Argentina). Con respecto a su incorporación en la estructura gubernamental, la calidad se inserta en una primera instancia como Dirección Nacional de Gestión de Calidad Turística (2004) cuando la autoridad de aplicación era Secretaría de Turismo de la Nación; en el 2013, a través el Decreto presidencial 1067, se convierte en Subsecretaría de Calidad Turística; y en el 2015, con el cambio de gobierno, se transforma en Subsecretaría de Innovación, Tecnología y Calidad Turística. El Gobierno Nacional desde su organismo de Turismo se posiciona como un actor clave para la planificación, coordinación y actuación en temas de calidad turística, creciendo en autoridad y competencias. Contar con un organismo orientado específicamente a esta temática permite, entre otros aspectos, crear estrategias institucionales para la mejora de la calidad de las prestaciones turísticas en el contexto de un crecimiento sustentable.

Desde la promulgación de la Ley Nacional de Turismo diversas provincias y municipios fueron actualizando, impulsando y creando el marco legal referido a la actividad turística; como ser: leyes de guías, leyes de turismo de aventura o de naturaleza, normativa para habilitación de alojamientos turísticos, y otras resoluciones específicas y disposiciones reglamentarias. Como ejemplo, podríamos mencionar la Resolución N°444/09 del Ministerio de Cultura y Turismo de la provincia de Salta, que en sus considerandos afirma: “Que como consecuencia del incremento de la oferta de las actividades de Turismo Alternativo (Activo o de Aventura) se hace necesaria la modificación de la Reglamentación existente a los efectos de desarrollar una normativa que integre la gestión de la calidad, la seguridad y el ambiente, adecuándola a los nuevos lineamientos que está desarrollando en esta materia la Secretaría de Turismo de la Nación, a fin de brindar a los usuarios

un servicio más seguro y de mayor calidad...” En 2010 dicho organismo publica un “Instructivo para Operadores y Prestadores” donde se describen los pasos para obtener las habilitaciones del sector, afirmando en el Capítulo 1, Introducción: “Con el objeto de lograr ventajas competitivas en un mercado de crecimiento permanente, se ha estructurado el siguiente documento, con el propósito de favorecer, a través de los emprendimientos de turismo alternativo, la implementación de buenas prácticas en la prestación de los servicios, así como la optimización de la presentación, actualización y renovación de documentación pertinente, atendiendo siempre a criterios de calidad, seguridad y ambiente, fomentando la protección del patrimonio natural y cultural.” Otro caso emblemático para exponer esta sinergia entre calidad y marco normativo legal se dio en un municipio de la provincia de Santa Fe (2012) donde, ante la implementación de la norma IRAM SECTUR para un complejo de cabañas turísticas, se encontró con la situación de que no existían requisitos legales exigibles en dicho municipio para alojamiento hotelero. Ante esta situación se trabajó en forma paralela entre el municipio y la provincia para regular dicha actividad.

En casi todas las jurisdicciones del país se pudieron observar que las actividades fueron consolidándose bajo los aspectos de calidad en los servicios, aseguramiento y fortalecimiento de la seguridad y el cuidado o protección del ambiente; con el objeto de que las actividades sean cada vez más sustentables.

Los Estados provinciales, en diferente medida, convocaron a participar al sector privado tanto para la confección y elaboración de los marcos legales y reglamentarios, cuanto para la confección de las normas sectoriales IRAM SECTUR como expertos en los comités técnicos de dichas normas.

Desde la Subsecretaría de Defensa del Consumidor junto con el Ministerio de Turismo de Nación y los Organismos provinciales del sector se generó un ámbito para la resolución ágil y expeditiva de los conflictos que pudiesen surgir entre los usuarios/clientes y los prestadores de servicios turísticos. Ese ámbito de trabajo en conjunto entre el sector público y el privado fue denominado: Tribunales Arbitrales de Consumo Turístico (TACT). El primer destino en implementar los TACT fue el municipio de Mar del Plata en enero de 2010 y otro ejemplo cercano a esa fecha fue el de la provincia de Salta mediante el Decreto 4747 (16/11/2010) por el que se aprueba el acuerdo de adhesión al convenio marco de cooperación y asistencia técnica con el Ministerio de Turismo de la Nación y la Subsecretaría de Defensa del Consumidor.

Relacionado con el incentivo de la promoción turística, la Secretaría de Turismo de la Nación crea el Registro de Agentes de Viajes bajo la modalidad de Turismo Receptivo (Resolución N°858/2007), estableciendo como requisito la constancia de certificación de un Sistema de Gestión de Calidad y/o Ambiental con un sello internacionalmente reconocido.

Tanto el marco legal como la publicación de las normas sectoriales IRAM SECTUR coadyuvó a que las organizaciones intermedias, como ser las cámaras y asociaciones empresariales, gestionen y logren realizar un aumento significativo de las capacitaciones laborales y del perfeccionamiento profesional en un amplio abanico de temas: atención a los clientes, higiene y seguridad en la manipulación de alimentos, buenas prácticas

ambientales, primeros auxilios en áreas agrestes o remotas, búsqueda y rescate, mantenimiento y cuidado de los equipos e instalaciones, gestión del riesgo, plan de formación continua para los prestadores de servicios turísticos, atención a la mesa para mozos, ama de llaves y camareras, etc.

## El SACT y el ICTA

A través del análisis de la realidad turística de todo el país se decide poder ofrecer distintos tipos de herramientas de gestión de calidad, que se adecuaran a la variedad de situaciones a nivel empresarial como también a la gestión pública, ya que las necesidades existentes eran muy disímiles. Representaba un desafío el articular y dar coherencia a herramientas que pudieran, al mismo tiempo, ser eficaces y representativas de todas las regiones del país. Bajo este desafío surge, por Resolución de 2008, el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) con una demanda de ordenamiento sistémico, eficacia y representatividad.

El SACT es la operacionalización de lo planteado en el PFETS y en la Ley Nacional de Turismo, es la expresión práctica de los lineamientos estratégicos establecidos y expresados en su objetivo general por el Ministerio de Turismo de la Nación (2008): “Posicionar al Ministerio de Turismo de la Nación como líder natural de los procesos orientados a desarrollar e impulsar la cultura de la calidad entre todos los actores del sector”; y en sus objetivos específicos: “desarrollar la competitividad del sistema turístico argentino a través de estándares internacionales de calidad, preservando la sustentabilidad social, económica, cultural y ambiental” e “implementar entre todos los actores del sistema turístico nacional un modelo de gestión por resultados mediante el diseño de procesos que respondan al cumplimiento de las misiones institucionales y que puedan ser evaluados fácilmente por los usuarios”.

El SACT es definido como una propuesta metodológica que establece destinatarios, herramientas disponibles, proceso de participación en los programas, beneficiarios, acciones de comunicación, entre otros. Es el marco de referencia práctico para todo el país, que permite explicar cuál es el camino elegido para fortalecer la competitividad turística desde la calidad.

En los primeros meses de 2015, a instancias de la Cámara Argentina de Turismo con el apoyo del Ministerio de Turismo de la Nación, se concreta finalmente la puesta en marcha de la Fundación Instituto de la Calidad Turística Argentina (ICTA). Esta iniciativa buscó generar un ámbito público-privado que lleve adelante la gestión del SACT, administrando las diferentes herramientas del sistema como ser: planes, programas, marcas y las diversas estrategias a nivel nacional e internacional. Su misión se expresa como: “Desarrollar toda actividad orientada a la mejora continua e innovación de las organizaciones públicas y privadas con el fin de impactar en la calidad y excelencia turística de la República Argentina buscando satisfacer las expectativas y necesidades de las partes interesadas”. Se observa que a la temática de la calidad se le agregan otros conceptos y alcances, como ser el de innovación; esto se refleja en uno de los objetivos del ICTA: “Desarrollo sistematizado de actividades de investigación, desarrollo e innovación en materia turística”.

Un antecedente importante para la creación del ICTA fue, sin dudas, la experiencia de un organismo similar como el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE). Esta organización surgió en el año 2000 con el objeto de difundir la cultura de la calidad en las empresas del sector de España, siendo sus actividades principales la formación, la normalización, la certificación y la promoción de la marca Q de calidad turística.

### 3. DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN

El organismo público de turismo fue un motor dinamizador, necesario y estratégico para poner en marcha las líneas de trabajo planteadas desde la Ley Nacional de Turismo. En sus primeras etapas y desde una faz puramente operativa, gestionó en forma paralela las acciones de desarrollo del contenido del SACT y las acciones de implementación de dichos programas y modelos.

La entonces Secretaría de Turismo de la Nación (SECTUR) concretó convenios con otras instituciones tanto públicas como privadas para poder disponer de una oferta de programas de calidad accesibles a las organizaciones turísticas con el objetivo de mejorar la prestación de los servicios. El resultado de estas acciones fue el desarrollo e incorporación de programas propios y de terceros que integrarían el contenido del SACT. A partir de 2005 dicha Secretaría de Turismo llevó a cabo una alianza estratégica con el IRAM, lo que le permitiría trabajar directamente en los procesos de normalización. Se entiende por normalización a la formulación de estándares con el propósito de establecer un orden en una actividad específica, dando respuesta a un problema real repetitivo o potencial, para beneficio de todos los interesados. Estos estándares pueden ser de calidad, de seguridad, de medio ambiente, operativos de la actividad, entre otros. A través de este convenio con el IRAM, la Secretaría de Turismo de la Nación participa activamente en la ISO, propiamente a través del comité internacional de calidad específico para el sector ISO/TC 228 donde se creó por ejemplo la norma ISO 14785 (Oficinas de Información Turística) y la norma ISO 18065 (Áreas Naturales Protegidas).

A nivel nacional, en el marco del convenio con el IRAM, se desarrollaron normas locales y específicas para la actividad turística, de cuya redacción y aprobación participaron tanto el sector público como el privado. Para la elaboración de las normas se constituyeron comités de normalización integrados por representantes del Gobierno Nacional, del sector privado, del sector académico y de las organizaciones no gubernamentales asociadas a las temáticas.

Entre 2007 y 2009 se redactaron y aprobaron 24 normas sectoriales IRAM SECTUR aplicables a los ámbitos de alojamiento, turismo activo, agencias de viajes, gastronomía, servicios turísticos en áreas naturales protegidas, servicios al visitante en museos, organización de eventos y 5 normas de competencias laborales. Las normas IRAM SECTUR, surgidas del consenso de todos los participantes en los comités de trabajo, se caracterizan por ser herramientas que integran mejor: aspectos de gestión de la calidad, de la seguridad y del medioambiente. A modo de comparación, en cuanto a cantidad de normas publicadas, Chile cuenta con 49 normas, España 25, Colombia 83 y Paraguay 18. A nivel internacional el sector Turismo cuenta con 21 normas ISO.

Cabe destacar que el convenio firmado entre la SECTUR con el IRAM incluía la posibilidad de acceder a los documentos de las normas nacionales sin costo alguno y disponer de ellas a través de medios públicos, situación no habitual para este tipo de organismo de normalización.

En forma paralela al desarrollo de normas, la Secretaría de Turismo de la Nación realizó múltiples gestiones para profundizar y diversificar el tipo de herramientas de calidad a fin de no agotar las mismas en el modelo de normas sectoriales; como por ejemplo, celebró con el Gobierno de España un convenio de transferencia tecnológica para el modelo de “Buenas Prácticas en destinos”, muy difundido en ese país; fue el primer programa en ser aplicado en Argentina, más específicamente en la provincia de Tucumán (2006) con la adhesión de unas 60 empresas del sector turístico.

En el 2008, el Ministerio de Turismo (MINTUR) en conjunto con la Cámara Argentina de Turismo (CAT) desarrolló el modelo Sistema Inicial de Gestión Organizacional (SIGO), implementándose primeramente en la provincia de Corrientes, replicándose luego en la provincia de Mendoza.

Por otro lado, desde 2004 la Secretaría de Turismo de la Nación se abocó también al diseño de otro programa de calidad turística consistente en las Directrices. En el 2005 se elaboraron las Directrices de Gestión Turística para Municipios y las Directrices Ambientales para Playas y Balnearios, y en 2008 las Directrices de Gestión Turística para Bodegas y las Directrices para Termas. Luego, se fueron sumando Directrices Ambientales, Directrices de Accesibilidad, Directrices de Gestión Turística de SPA, y Directrices de Gestión Turística para Ferias de artesanías.

Para tomar un ejemplo de implementación de Directrices se puede referenciar la aplicación de aquellas destinadas a termas, mencionándose las siguientes: Termas de Río Hondo (provincia de Santiago del Estero); Termas de Copahue (provincia del Neuquén); Termas de Colón (provincia de Entre Ríos); Hotel Termal de Rosario de la Frontera (provincia de Salta); y Termas Marinas en San Clemente del Tuyú (provincia de Buenos Aires).

El Club de Excelencia fue otro modelo desarrollado para integrar el SACT, pensado para organizaciones que cumplan altos estándares de calidad en sus productos turísticos; se logró conformar varios de estos clubes con las organizaciones turísticas que alcanzaron a distinguir bajo esos estándares en las provincias de Buenos Aires, Salta, Jujuy, Mendoza y Misiones.

Dado los límites que presenta una financiación pública para la aplicación de modelos o programas de calidad, los organismos de turismo, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones intermedias gestionaron y celebraron convenios con el Ministerio de la Producción y la Secretaría MIPYME para créditos destinados a la renovación de equipamiento y materiales de trabajo y para la implementación misma de sistemas de gestión de la calidad. Es un ejemplo la intervención de la Administración de Parques Nacionales para capacitaciones y desarrollo turístico en áreas naturales; como también los convenios con el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCYT), a través del Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT) con la línea ASETUR (cfr.: <https://www.argentina.gob.ar/cofecyt/financiamiento/asetur>) con el objeto de financiar proyectos

de consolidación de destinos turísticos y el fortalecimiento de los servicios turísticos a través de la implementación de las normas IRAM SECTUR para turismo activo, museos y áreas naturales protegidas. Como ejemplo de aplicación de esta línea de financiación con Aportes No Reembolsables (ANR) del COFECYT, se puede nombrar el proyecto de normalización IRAM SECTUR-Turismo Aventura, aprobado el 24/11/2009, título: Implementación de las Normas Sectoriales IRAM SECTUR en Sistemas de Gestión de la Calidad, la Seguridad y el Ambiente para Operadores y Prestadores de Turismo Alternativo de la Provincia de Salta. Este proyecto implicó la capacitación e implementación efectiva en 17 (de un total de 20) prestadores y operadores de turismo activo de Salta.

## El desarrollo de modelos para organismos públicos

Merece mencionarse el desarrollo y aplicación de programas dentro del SACT destinados a organizaciones de carácter público de turismo, como ser los organismos regionales, provinciales y municipales, como así también el propio organismo nacional rector de la actividad. Se considera que una gestión competitiva de un destino se integra tanto desde las prestaciones de los servicios por parte del sector privado como la de aquellos servicios ofrecidos desde el sector público.

En noviembre de 2004, la entonces Secretaría de Turismo de la Nación (SECTUR) suscribió el convenio con la Secretaría para la modernización del estado de la vicepresidencia de la Nación y de la Subsecretaría de la gestión pública de la jefatura de gabinete de ministros la Carta Compromiso con el Ciudadano. Este es un programa que consiste en mejorar la relación de la administración pública con los ciudadanos y potenciar su derecho a ser escuchados, informados, respetados y a recibir una respuesta o solución a sus problemas. La SECTUR fue distinguida por su labor durante 2007 y 2008 en materia de normalización y por el Programa Buenas Prácticas en Destinos. En 2009 se firma la segunda carta compromiso.

Otra acción para fortalecer la gestión pública desde el sector turismo fue establecer una relación más cercana con el organismo que administra el programa Premio Nacional a la Calidad para el sector público y como consecuencia sumar dicho programa al SACT. Si bien el modelo del premio se alcanza a través de una sola instancia, el Ministerio de Turismo organizó a través del SACT tres etapas, desarrolladas como nivel I, nivel II y nivel III; entendiendo a cada uno de ellos como las instancias de elaboración de documentos y aplicación de requisitos de manera evolutiva, de manera de hacer un acompañamiento por instancias hacia el logro del premio. Desde la SECTUR, los equipos técnicos brindaron apoyo a los organismos públicos del país para cumplimentar los requisitos del premio en base a los tres niveles mencionados y como resultado de este trabajo fueron premiados, por ejemplo: la Secretaría de Turismo, Ministerio de Cultura y Turismo de la Provincia de Salta (2012), el Instituto de Turismo del Chaco (2015), y otros muchos alcanzaron diversas distinciones.

También otros organismos, por gestión propia, obtuvieron certificación en calidad a través de la aplicación de normas ISO 9001 en sistemas de gestión de calidad como ser la Secretaría de Turismo de la Provincia de Santa Cruz (2009), Municipalidad de Los Antiguos de la Provincia de Santa Cruz (2009), la Dirección de Calidad de la Secretaría

de Turismo de la Provincia de Buenos Aires (2015), el Ente de Turismo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2018).

Desde 2005 al 2006, y con el apoyo de la Secretaría de Turismo de la Nación, el municipio de San Martín de los Andes participó del programa de certificación “Excelencia en la Gestión de Destinos Turísticos” y obtuvo el galardón *OMT S. Best*. Este premio otorgado por la Organización Mundial del Turismo (OMT) reconoce la excelencia de la gestión en organismos públicos de turismo a través de un trabajo previo de aplicación de esta herramienta, que persigue mejorar la competitividad y la sustentabilidad de los destinos turísticos. De esta manera, San Martín de los Andes fue el primer destino turístico de Sudamérica en alcanzar esta distinción, lo cual le permitió ingresar a un Red de Destinos Certificados facilitando el intercambio de experiencias con destinos similares y acceder a actividades promovidas por la OMT.

Así como organismos públicos provinciales y municipales aplicaron modelos de calidad para sí, el Ministerio de Turismo de la Nación (2015) implementó y certificó bajo normas algunos de sus propios procesos como ser el Sistema de Información y Estadística Turística (SIET), el proceso de registro de idóneos, el *Campus* de formación del MINTUR para el alcance “Diseño, implementación, evaluación y gestión institucional de los cursos de enseñanza-aprendizaje en modalidad *e-learning*, brindados a través del campus virtual”.

En relación con la mejora del servicio de orientación y atención al turista, algunos destinos turísticos aplicaron la norma de oficinas de información turística ISO 14785:2015, como ser la ciudad de La Falda, Córdoba (2017), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2018) y la provincia de Jujuy (2018). Así también, muchos organismos municipales participaron y distinguieron el programa de Directrices, específicamente con el referente de Gestión Turística para Municipios.

En forma de resumen, el SACT cuenta con programas que apoyan tanto la gestión privada como pública; y en líneas generales dichos modelos que se agrupan en tres niveles (Inicial, Avanzado y de Excelencia) son los siguientes: Buenas Prácticas de destinos, Sistema Inicial de Gestión Organizacional, Directrices, Excelencia en la gestión, Normas sectoriales, Clubes de Excelencia, Programa de seguridad turística y Programa de turismo responsable e infancia. Cabe aclarar que varios de los programas mencionados abarcaron numerosos sectores de aplicación y que algunos de ellos fueron modificando sus versiones, ampliándose en algunos casos, integrándose unos con otros en un solo documento, o dándose de baja en otros casos. Se entiende que el SACT es un sistema dinámico que se retroalimenta para su mejora continua en función de la experiencia del usuario. Como se mencionaba anteriormente, en paralelo a este trabajo de desarrollo de modelos y herramientas, se termina aprobando en 2008 el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) que contiene a los distintos modelos de gestión de la calidad y aporta la coherencia y cohesión necesarias para avanzar en la implementación. Una vez conformado el SACT y una buena parte de las herramientas, se inician actividades de implementación en empresas y organismos públicos. A partir de 2006 para modelos de Buenas Prácticas y del SIGO, y a partir de 2010 para los demás modelos.

## Puesta en práctica de modelos en las organizaciones turísticas

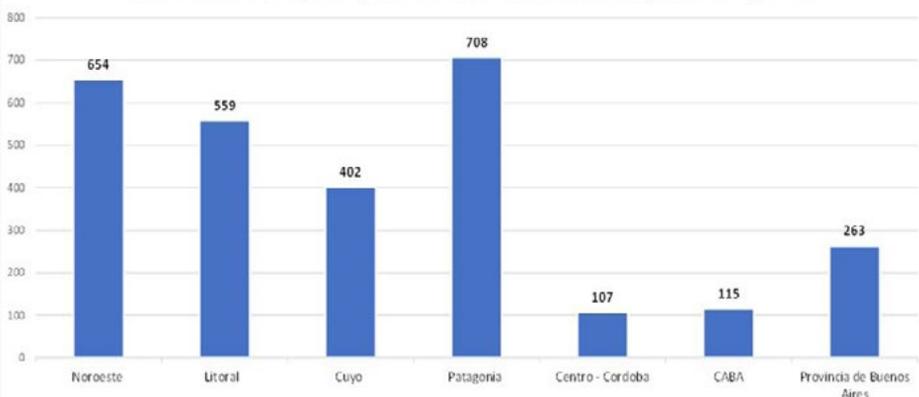
Cuando se habla de “implementación” se hace referencia a las tareas propias de llevar a la práctica los estándares que contiene un programa; es decir aplicar el modelo elegido a la realidad de una organización. La implementación de los programas del SACT en toda la cadena de valor de la actividad turística implicó la definición de una metodología que incluía: quién implementa, cómo se realiza la asistencia técnica, quiénes son los beneficiarios, cómo se distribuye la asistencia técnica, cuáles son los cupos de beneficiarios según cada programa, quién evalúa y/o valida, quién y cómo se otorga la distinción o certificado, los requisitos del uso de la marca, y el tiempo de revalidación.

Además de los criterios antes enunciados, para implementar es fundamental contar con el compromiso de todas las partes involucradas (gestores nacionales, gestores locales, técnicos implementadores y organización beneficiaria); y con los recursos económicos y humanos para la coordinación y efectividad de las tareas a realizarse. Desde su inicio hasta finales de 2015 se brindó asistencia a más de 2.000 organizaciones del sector público y privado.

La etapa de implementación requería, de acuerdo con la conformación federal de nuestro país, de la adhesión de las provincias al SACT, por lo cual fue imprescindible concretar acciones de comunicación, acuerdos y sinergias entre los distintos actores de los sectores público y privado de cada distrito.

Según los datos obtenidos del documento “Distinguidos y certificados”, generado y publicado por la Secretaría de Turismo de la Nación en julio de 2019, la cantidad total de organizaciones distinguidas entre 2006 y 2019 en todo el país fueron 2.808 y en el exterior 76, sumando un total de 2.884. Estas 2.808 organizaciones se distribuyen de la siguiente manera: Noroeste 654, Litoral 559, Cuyo 402, Patagonia 708, Córdoba 107, Ciudad Autónoma de Buenos Aires 115, Provincia de Buenos Aires 263. De las implementaciones realizadas en el exterior durante el periodo mencionado, las mismas fueron en Paraguay (30), Uruguay (15) y Chile (31).

**Gráfico 1. Distribución de Distinguidos y certificados entre los años 2006 y 2019 en Argentina**



**Fuente:** elaboración propia de los datos obtenidos del documento “Distinguidos y certificados”. Secretaría de Turismo de la Nación. Publicado en REPOTUR (11-07-2019). <http://repotur.yvera.gov.ar/handle/123456789/14527>

También cabe destacar que la cifra de 2.808 organizaciones registradas tiene que ser interpretado como el total de los programas distinguidos y certificados; ya que hay organizaciones que han aplicado más de un programa del SACT como se ha podido observar algunos establecimientos con 2 o 3 programas aplicados.

En el marco de las herramientas de las normas ISO y de las normas IRAM SECTUR, se desarrolló un programa especial de carácter estratégico que facilitara las etapas de implementación en las organizaciones turísticas. Ese programa se llamó "Plan evolutivo"; el cual tenía como objetivo establecer un referencial para un sistema de calificación evolutiva o progresiva adecuado a las características de las organizaciones de servicios turísticos. El programa administraba la aplicación de los requisitos de la norma ISO 9001, en sistemas de gestión de la calidad, orientado a alcanzar la certificación en un tiempo preestablecido; consistía en 4 etapas, de las cuales el organismo público de turismo brindaba su apoyo en las dos primeras y a su término hacía entrega de un distintivo de reconocimiento. En este contexto algunas asociaciones del sector definieron, junto con el IRAM, convenios para la aplicación de planes evolutivos para sus asociados como fueron los casos de la entonces Asociación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo (AAVYT), y la Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones, Congresos, Eventos y de Bureau de Convenciones (AOCA).

## Gestión del conocimiento

El concepto actual de lo que conocemos como gestión del conocimiento nos referencia a las acciones que se llevan a cabo para la administración del conocimiento, involucrando tanto la generación de saberes y su transmisión, como también el asegurar su disponibilidad, guarda y resguardo para las gestiones futuras. Bajo este concepto integral se desarrollaron distintas acciones. Se creó una página WEB específica para gestión de calidad de la SECTUR, donde estaban disponible para la consulta de los usuarios los documentos con los lineamientos básicos del SACT y los estándares de cada programa. Se armaron y publicaron en formato papel y digital los catálogos de las organizaciones distinguidas y certificadas del país. Se consolidó el Repositorio Digital del Ministerio de Turismo de Nación (REPOTUR) como herramienta de unificación de distintos documentos de interés para el sector incluyendo temas de calidad. Asimismo, se generaron distintos ámbitos de difusión, discusión y formación en la temática de la calidad como ser la realización de congresos, talleres y seminarios; destacándose especialmente los ocho congresos nacionales de calidad turística realizados en distintos destinos del país, con expertos tanto locales como internacionales.

Otro aporte, de este periodo analizado, fue la confección de publicaciones técnicas en la temática de gestión de la calidad. Cabe destacar que a comienzos del año 2000 se encontraba disponible escasa bibliografía especializada y siendo casi en su totalidad de origen extranjero; es destacable que en la última década se pueda contar con la producción de materiales técnicos locales que impactan en la profesionalización del sector. Desde el sector público se aportó con los documentos de cada uno de los programas del SACT, catálogos de experiencias, bibliografía teórica y práctica, siendo algunos ejemplos de publicaciones realizadas por la Secretaría de Turismo de la Nación el *Catálogo de prácticas sustentables en la gestión municipal* (2007) y *Lineamientos para*

*la mejora de la formación de recursos humanos en turismo* (2013). A través de ediciones de organizaciones no gubernamentales y privadas se mencionan publicaciones como: *Procedimiento para la gestión de la calidad, seguridad e higiene de alimentos* (2006, editado por FEHGRA); *Calidad turística en la pequeña y mediana empresa* (2003, Ediciones Turísticas, de Roberto Boullón); *Normalización y gestión de la calidad turística: un enfoque integral* (2011), editado por el Foro de Profesionales en Turismo; *Calidad Turística Total: en busca de organizaciones más competitivas* (2014, Ediciones Turística- Fundación Pro-Turismo, de Mariela Wagner).

En los últimos años que abarca el periodo alcanzado por este estudio, desde el Ministerio de Turismo se observó la necesidad de ampliar los equipos técnicos para la asistencia e implementación de programas, especialmente formando a profesionales de los organismos públicos provinciales o municipales en quienes se pudieran delegar dichas tareas y así reforzar la capacidad operativa necesaria para mantener y ampliar la base de organizaciones distinguidas y certificadas; por ello, se generaron instancias de formación y actualización en temas específicos de calidad turística, a través de los encuentros federales de calidad turística realizados con periodicidad anual. A finales de 2014 se registraron 200 técnicos capacitados en el SACT. Estas acciones de formación técnica fueron una estrategia para fortalecer la capacidad institucional del organismo y darle sustentabilidad al SACT desde lo técnico y lo económico. Se entiende por capacidad institucional a la disponibilidad por parte de la unidad ejecutora de: recursos humanos, materiales y equipos, de tal forma que permitan la adecuada ejecución de un programa y la administración eficaz y eficiente de dichos recursos.

En la misma línea, a partir de la creación del SACT, diferentes instituciones educativas para la formación de profesionales en turismo fueron incorporando la calidad como tema de estudio, como también de otras materias dentro del *currículum* académico. En carreras de grado son algunos ejemplos las universidades nacionales de Quilmes y de Avellaneda; universidades privadas como la Universidad de Belgrano, la Universidad Argentina de la Empresa (UADE); y en carreras de posgrado, la Universidad de Buenos Aires (UBA) en Ciencias Económicas. La inclusión de esta temática en la formación y actualización de profesionales conlleva a que los próximos técnicos y decisores en materia turística tengan a la calidad presente en sus acciones como variable estratégica competitiva.

Cabe destacar que, en el ámbito académico del turismo, la Licenciatura en Turismo y Hotelería de la Facultad de Comunicación y Diseño de la UADE obtuvo la Certificación *TedQual* (*Tourism Education Quality*) por parte de la Organización Mundial del Turismo (UNWTO, por sus siglas en inglés) en 2009; siendo la primera universidad en nuestro país en adquirir tal distinción. Los aspectos que se evalúan a través de este modelo son entre otros: infraestructura, contenido curricular, personal docente y gestión. El programa *TedQual*, de *Themis Foundation* (UNWTO), es una herramienta que tiene como objetivo asegurar la calidad para programas de educación y formación en turismo de instituciones abocadas al área.

## Estrategias de comunicación y marca de calidad turística

La calidad turística requiere ser comunicada, difundida y posicionada, dando a conocer sus beneficios, características y alcance. El primer modelo del plan de comunicación del SACT que se estableció por parte del Ministerio de Turismo de la Nación, incluía entre sus objetivos: reconocer a las organizaciones públicas y privadas en el logro de sus distinciones y certificaciones dentro del marco del SACT; establecer acciones de promoción turística interna y externa que se vinculen con las acciones y resultados del SACT; y difundir la cultura de la calidad.

En este contexto y a medida que se iban materializando los programas que integrarían el SACT, la Secretaría de Turismo de la Nación se abocó al diseño de una marca de calidad turística para el país que permitiera identificar a aquellas organizaciones que lograran una distinción o certificación en alguno de los programas del SACT. La creación de una marca se orienta a contar con una identidad propia en materia de calidad turística que permita difundir la misma a nivel nacional e internacional para que los usuarios de los servicios turísticos puedan optar preferentemente por aquellos que han obtenido la mención. Esta marca propia se basó inicialmente en el modelo español ya que el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE) fue pionero y líder en la generación y promoción de una marca de calidad turística desde 1997; y se consideraba que el desarrollo de una identidad visual es el comienzo de un cambio cultural.

Luego, gestionó la realización de un primer video de promoción turística de la marca, cuya intención era su utilización en campañas de comunicación y promoción. Las estrategias comunicacionales pueden considerarse como el tercer pilar del lineamiento que propulsó la autoridad nacional de turismo, siendo el primero la documentación de requisitos, programas, estándares, criterios; el segundo la puesta en práctica del SACT y en tercer lugar la difusión y posicionamiento de una marca de calidad turística. Este último no tuvo mayor continuidad en el tiempo, quedando algunas intenciones inconclusas, como por ejemplo mayor difusión de la marca, simplificación de la marca, promoción internacional, y generación de otras piezas comunicacionales.

Resultados de este plan de comunicación, además de la marca en sí misma y algunas piezas de difusión, fueron: el Directorio de organizaciones distinguidas y certificadas; el Manual de identificación visual de los isologotipos para el uso de la marca; la difusión y promoción de empresas y organizaciones distinguidas a través del directorio de distinguidos; la página *web* institucional ([www.turismo.gov.ar](http://www.turismo.gov.ar)); publicaciones en redes sociales y en la prensa especializada.

## Transferencia tecnológica al exterior

El organismo público nacional de turismo puso en práctica lo que se conoce como “transferencia tecnológica” que consiste en dar a conocer, enseñar, acompañar a otro, en algo que uno se puede considerar entendido; es lo que llamaríamos transferir conocimiento, el know how. De este modo Argentina llevó a cabo su transferencia tecnológica en materia de calidad turística al exterior, aplicando programas de calidad con

técnicos propios en Uruguay, Paraguay y Chile; como también acciones de capacitación en otros países de la región centroamericana.

### **Fortalecimiento institucional provincial**

La articulación Nación-Provincia para la implementación del SACT generó la necesidad de contar con referentes locales, entendidos y formados en materia de calidad, implicando acciones de mejora en la profesionalización del sector; y que con la suma de programas y tareas delegados terminó, en muchos casos, constituyendo áreas de calidad turística dentro de los organismos provinciales y/o municipales. Son algunos ejemplos de áreas específicas de calidad en: Buenos Aires, Catamarca, Salta, Santa Fe, Misiones, Entre Ríos, Tucumán, Tierra del Fuego, Chubut y Jujuy. Al ser todos los sistemas dinámicos, se van adaptando y ajustando de acuerdo con el proceso de aprendizaje que se hace durante su puesta en marcha, reconociéndose al cambio como el resultado emergente de la mejora continua y es donde se produjeron las iniciativas locales que buscaban generar sus propios planes, sistemas, programas y modelos de calidad turística.

Algunas provincias de nuestro país conformaron Sistemas Provinciales de Calidad Turística a fin contribuir al cumplimiento de lo establecido en el PFETS y apoyar los planes estratégicos locales, cuyo objetivo coincidente es mejorar la oferta turística existente y la gestión pública del turismo; por ejemplo, el sistema implementado por el Instituto Fueguino de Turismo desde 2009. Como también, se pudo observar que provincias, municipios o destinos turísticos han avanzado en la realización de modelos o programas propios de calidad turística; los motivos de estas iniciativas han sido realizar la adaptación local de modelos que respondan a inquietudes propias y lograr una independencia del gobierno nacional para llevar adelante trabajos de implementación con equipos técnicos propios. Como ejemplos se podrían mencionar: el Sistema de Calidad Turística de San Martín de los Andes (2008, provincia del Neuquén), Distintivo Compromiso Onashaga de Ushuaia (2009, provincia de Tierra del Fuego), el Sello Calidad Turística del Partido de la Costa (2014, provincia de Buenos Aires), el Sistema de Calidad Turística del Municipio de Tigre (2015, provincia de Buenos Aires), y el programa de calidad turística para ferias de la provincia de Santa Fe (2017).

### **SÍNTESIS Y CIERRE**

La inclusión de la temática de la calidad en la Ley Nacional de Turismo tiene sus antecedentes en las acciones que se venían desarrollando a nivel internacional, creando en nuestro país la necesidad de estar a la vanguardia de los cambios y mejorar la competitividad como destino internacional, como también permitió orientar más claramente y en forma planificada los pasos a dar en consonancia con los avances mundiales en turismo.

La autoridad de aplicación de turismo, siguiendo una progresión lógica, promueve el diseño y desarrollo de las herramientas que contiene el SACT, para continuar luego con la etapa de la implementación y puesta en práctica de esas herramientas en organismos públicos de turismo y en empresas privadas; como también avanzó con la formación de

gestores locales, el fortalecimiento y la comunicación de la imagen de Marca de calidad turística tanto para el sector cuanto para los mercados meta. Estas acciones se iniciaron en el 2004, y no necesariamente fueron secuenciales en su aplicación.

La etapa de desarrollo e incorporación de las herramientas del SACT puede considerarse prolífera. El MINTUR, por gestión propia, trabajó en la elaboración de unos 35 documentos; otros 26 documentos fueron desarrollados por otros organismos para ser, luego, incorporados al SACT. Todos estos documentos y sus requisitos abarcaron programas como: directrices, buenas prácticas, SIGO, normas nacionales e internacionales, base del premio nacional, club de excelencia. La cantidad de documentos vigentes se va modificando de acuerdo con las revisiones que sintetizan, aumentan o disminuyen los programas y/o los documentos en sí.

La etapa de implementación es una de las instancias que nos remite más a la reflexión. Esta etapa conllevó un arduo esfuerzo de recursos principalmente del Estado Nacional. Según el Ministerio de Producción y Trabajo (Panorama de las empresas en la Argentina, 2019) la cantidad de organizaciones registradas solamente en el sector hotelería y gastronomía en todo el país, en el 2017, eran unas 36.563; y el total de organizaciones de todos los sectores del turismo que distinguieron y certificaron, en un período de 13 años, fueron 2.808. Teniendo en cuenta estos datos, podríamos decir el resultado alcanzado fue magro. Resulta de interés el poder ahondar las causas de no haber obtenido mejores resultados; entre otras se podrían mencionar: poco interés del sector privado, incorrecta comunicación de los beneficios a obtener, recursos económicos y técnicos limitados, herramientas no eficientes en su aplicación, inconsistencias en el propio proceso de implementación. Sería también importante que este número de 2.808 organizaciones fuera analizado más en profundidad: ¿cuántas de estas organizaciones cerraron su actividad comercial?, ¿cuántas de estas organizaciones no mantuvieron más la aplicación de los requisitos del programa reconocido?, ¿cuántas distinciones y/o certificaciones no han sido revalidadas?, y de la misma manera ¿se tiene un registro actualizado de las organizaciones que han obtenido un reconocimiento por algún programa de gestión indirecta?, ¿cuántas organizaciones han implementado más de un programa?, y por tanto ¿cuál es el alcance real en número de organizaciones con algún programa?, son estas algunas preguntas que nos permitirían analizar más concretamente la eficacia y eficiencia de la gestión del SACT.

Con respecto a la etapa de difusión y comunicación de la “Marca Calidad Turística”, si bien se concretaron materiales impresos, digitales y un material audiovisual, puede considerarse que queda pendiente sensibilizar al usuario sobre el significado y función de dicha marca. Tanto la diversidad de programas del SACT como de las marcas de calidad turística empleadas, nos abre a la discusión para una futura mejora.

Los trabajos desarrollados en los diversos aspectos de calidad tuvieron beneficios muy destacados en todos los sectores, como ser: el fortalecimiento institucional, la profesionalización del sector, el inicio del cambio cultural por la mejora continua, y una progresiva consolidación e independencia de la gestión en las organizaciones.

La temática de la calidad tiene por característica el impactar en forma transversal en toda la actividad de las organizaciones, pudiéndose destacar su contribución en los últimos 13 años:

**Fortalecimiento de la gestión de los destinos desde el ámbito público y privado.**

Todas las organizaciones que implementaron algún programa de calidad ordenaron sus gestiones internas, optimizando así recursos y obteniendo mejores resultados. Las empresas pequeñas y medianas fueron las más beneficiadas con las implementaciones. Es importante tener en cuenta que una actividad turística sustentable es aquella que permite la permanencia de las organizaciones en el tiempo, asegurando puestos de trabajo estables.

**Profesionalización de los recursos humanos del sector.** Todos los documentos desarrollados por el SACT y otros complementarios a la temática pusieron a disposición de todos los interesados, el conocimiento del sector y cierta homologación de conceptos comunes a diversas actividades. Así también se integró al perfil del profesional del turismo, conocimientos y habilidades sobre la temática.

**Reordenamiento e integración de los requisitos legales.** La temática de la gestión de la calidad, al asumir el cumplimiento de los requisitos legales, promovió replantear, revisar, generar un marco legal acorde a las actividades tanto a nivel de nación, como provincial cuanto municipal. Ya que en algunas jurisdicciones existían normativas contrapuestas y hasta inexistentes. También permitió a las autoridades poder diferenciar entre las organizaciones que cumplían con los requisitos legales exigidos y de las que no los cumplían.

**Integración de nuevos temas de gestión turística.** La gestión de la calidad al ser un aspecto transversal a toda la actividad fue incorporando niveles importantes en el sistema de gestión organizacional, como ser: seguridad integral, accesibilidad, cuidado del ambiente, manipulación higiénica de alimentos, profesionalización del sector, capacitación permanente, etc.

En los últimos años del período observado se identifica una desfinanciación en los presupuestos otorgados a la calidad turística, siendo una de las causas principales para la desaceleración de las actividades que sustentan el SACT. La transición formal en el año 2015 de la administración del sistema de calidad turístico al ICTA fue acompañada de esta merma de presupuesto. La falta de continuidad se plantea como un factor crítico de cara mantener el sistema en funcionamiento, y con el carácter de credibilidad que requiere todo sistema que reconoce el cumplimiento y esfuerzo de terceros.

Las organizaciones que han implementado algún programa de gestión de la calidad, adquiriendo por ello conocimientos y prácticas en la gestión del riesgo, armado de procedimientos y trabajo en procesos, pudieron reaccionar con mayor agilidad frente a la emergencia sanitaria COVID-19 en la confección y aplicación de los protocolos exigidos por las autoridades.

La generación y la implementación del SACT con todos sus programas y el trabajo sinérgico entre los sectores público y privado fueron los pilares para la aplicación de

la Ley Nacional de Turismo, que implicaba el fortalecimiento y la consolidación de la actividad turística como actividad económica sustentable tanto para empresas cuanto para los emprendedores, brindando herramientas y tecnología de gestión de los servicios en clave de calidad, fortaleciendo la seguridad durante las prestaciones y generando actitudes ambientalmente positivas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argentina (2005). Ley 25997, Ley Nacional de Turismo.
- Argentina (1992). Ley 24127, Premio Nacional a la Calidad.
- Boullón, R. (2003). Calidad Turística, en la pequeña y mediana empresa. Buenos Aires: Ediciones Turísticas.
- Beltrami, M. y Dangelo, F. (2017). Elementos de normalización y gestión de la calidad para la actividad turística. Buenos Aires: Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas Projectuales, UADE.
- Fundación Premio Nacional a la Calidad. Modelo para una gestión de excelencia. Bases del Premio Nacional a la Calidad. [www.premiocalidad.org.ar](http://www.premiocalidad.org.ar)
- Libonati, Miguel, Bacigalupo, María Julia, y Wagner, Mariela (2006). Manual de Buenas Prácticas de Manipulación de Alimentos. Supervisor y Empleados. Federación Empresaria Hotelero-Gastronómica y Consejo Federal de Inversiones.
- Ministerio de Producción y Trabajo. (2019). Panorama de las empresas en Argentina. (p. 16 – 17). Ciudad de Buenos Aires: Ministerio de producción y trabajo.
- Ministerio de Turismo de la Nación. Memoria de implementaciones 2014. Sistema Argentino de Calidad Turística. Noviembre de 2014. Disponible en: <http://repotur.yvera.gob.ar/bitstream/handle/123456789/4517/MEMORIA%20ACT%20-%20ACUMULATIVA%20y%202014%20-%202011del2014%20Color.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Resolución N° 858 del año 2007. Registro de Agentes de Viajes. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/132759/norma.htm>
- Romero, A., Beltrami, M., Treuer, G., Pasalaqua, P., Casanova Ferro, G., Pereira, M., Beltrami, D., Morón, A. y Wagner, M. (2011). Normalización y gestión de la calidad turística. Un enfoque integral. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso Nacional y Foro de profesionales en turismo. Primera edición.
- Secretaría de Turismo de la Nación. Base de distinguidos al 11/07/2019. Ubicado en REPOTUR. [www.repotur.yvera.gob.ar](http://www.repotur.yvera.gob.ar)
- Secretaría de Turismo de la Nación (2008). Sistema Argentino de Calidad Turística.

Wagner, Mariela (2014). *Calidad Turística Total: en busca de organizaciones más competitivas*. Buenos Aires: Ediciones Turísticas. Fundación Pro-turismo. 1a. edición.



# TURISMO Y AMBIENTE: UNA RELACION DIFÍCIL, PERO NO IMPOSIBLE. LA SUSTENTABILIDAD EN EL TURISMO, UNA MIRADA DESDE LA LEY NACIONAL DE TURISMO

Alicia Gemelli

En los inicios del turismo como acontecimiento social, ni el ambiente se ocupaba del turismo, ni el turismo se preocupaba por el ambiente, girando cada uno en su órbita de mundos paralelos. Esta primera indiferencia cambió abruptamente al advertir con preocupación, la amenaza que los turistas eran para la preservación de lugares y ambientes fundamentales para el propio turismo. Así se gesta una reacción adversa al turismo en la que se acentúa sus impactos negativos, no solamente en lo ambiental. De esta corriente demonizadora del turismo y los turistas dan cuenta entre otros, libros como *Les Devoreurs de Paysages*<sup>(1)</sup> de Jost Krippendorff (1975) y *The Golden Hordes* escrito en Londres por Turner and Ash (1976)<sup>(2)</sup>.

Luego de este choque frontal, fue ineludible para los especialistas de ambas áreas matizar las críticas y reconocer las múltiples interdependencias favorables de ambas disciplinas en un trabajo conjunto, en pos de la obtención de beneficios mutuos.

Tan solo una década después, el desarrollo sustentable y por ende el concepto de sustentabilidad en el turismo resultó una demanda imperiosa en las declaraciones internacionales, junto con el reclamo a las autoridades de los países de ocuparse de manera prioritaria del tema.

En Argentina la demanda turística crecía a un ritmo moderado hacia finales del siglo XX, pero a partir de los cambios macroeconómicos de 2002, el turismo tanto interno como receptivo, aumentó de manera significativa con la consiguiente presión sobre los recursos y destinos turísticos. Por otra parte, el auge del turismo de naturaleza puso en evidencia que el impacto de la actividad turística sobre el ambiente está menos influenciado por el número absoluto de visitantes que por las débiles políticas gubernamentales en la materia.

Como era de esperar, el panorama descripto, así como el clima de época, fue tomado en cuenta por la Ley Nacional de Turismo promulgada en 2005 que menciona al tema en su objeto como “...la determinación de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, resguardando el desarrollo sostenible y sustentable”. La ley además identifica entre sus principios rectores al Desarrollo Sustentable. A su vez el Poder Ejecutivo Nacional plantea la necesidad de abordar los nuevos desafíos del siglo con un enfoque integral,

(1) Krippendorff, Jost (1977). *Les Devoreurs de Paysages: ¿Le tourisme doit-il détruire les Sites qui le font vivre?* Lausanne: Editions 24 Heures. Los devoradores de paisajes: ¿El turismo debe destruir los sitios que lo hacen vivir?

(2) Turner, Lois y Ash, John (1976). *The Golden Hordes*. Londres: Constable.

que atienda de manera transversal la complejidad de los temas, sin fragmentarlos por unidades ministeriales.

Durante el período en análisis crecieron sustantivamente las acciones tanto públicas como privadas en pos del logro de una mayor sustentabilidad en las actividades turísticas y en el turismo en general. La preocupación por el cambio climático sumó por sus efectos, la cuota necesaria para alertar sobre el tema. En los últimos veinte años se han logrado avances muy significativos en la toma de conciencia sobre el turismo sustentable, no solo por los actores del turismo sino también por los turistas en general. Hay numerosos ejemplos de los avances en la consideración del tema, tanto en sus aspectos ambientales como en los económicos y sociales.

## ASPECTOS INSTITUCIONALES

A partir del panorama descripto, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación incluyó a partir de 2004 en la Agenda Ambiental Nacional dos líneas de trabajo novedosas: la relación entre el turismo y el ambiente y el cambio climático, temas nunca antes abordados por el organismo. En este marco se iniciaron reuniones de trabajo con la Secretaría de Turismo de la Nación en materia de turismo sustentable, lo que se plasmó en diciembre de 2004 con la firma del Convenio de Cooperación Técnica inter-institucional entre ambas Secretarías con el objetivo de fortalecer los lazos de cooperación entre "Turismo" y "Ambiente", tratando las temáticas que generen sinergia en la actuación de ambos organismos:

La Educación ambiental, sensibilización e información al turista y los pobladores locales para la práctica de una producción y consumo sustentable de la actividad turística.

La Gestión sustentable con criterios de calidad ambiental de destinos turísticos.

Los modelos de gestión para el aprovechamiento turístico inteligente de los recursos ambientales en áreas sensibles y áreas protegidas.

La promoción de la certificación ambiental de los servicios y actividades del sector para fomentar la sustentabilidad de la actividad turística.

En función de ello, la Secretaría de Ambiente crea la Unidad de Turismo Sustentable (UTS) dependiente del Gabinete de Asesores<sup>(3)</sup> con el objeto de asesorar al Secretario de Ambiente en temas de turismo y ser su contraparte técnica en las acciones conjuntas con la Secretaría de Turismo. Las líneas de acción propuestas para este equipo de trabajo abarcaron temas como: Turismo y biodiversidad, Turismo y desertificación, Producción y consumo sustentable en turismo y Cambio climático y turismo. Entre las funciones que se encomendó a la UTS se destacan las de:

a) Coordinar con organismos nacionales, provinciales y municipales, planes, acciones y programas vinculados con el desarrollo turístico sustentable;

---

(3) Resolución 1044/05 del 3 de noviembre de 2005.

b) gestionar y administrar los recursos que permitan poner en marcha programas y proyectos que contribuyan a los objetivos de la unidad;

c) diseñar, coordinar y realizar actividades de educación, sensibilización e información ambiental y de turismo responsable, para los turistas, los pobladores locales y los agentes de viaje y los prestadores de servicios en destinos de naturaleza;

d) fomentar el desarrollo de modelos de gestión para el aprovechamiento turístico inteligente de los recursos ambientales en áreas de montaña y zonas de extrema fragilidad ambiental, procurando su articulación con experiencias internacionales;

e) incentivar y facilitar la adopción de códigos de ética ambiental y turística entre los agentes intervinientes en la comercialización turística, los usuarios y los destinatarios;

f) brindar asistencia técnica a los organismos que así lo requieran sobre los temas de incumbencia de la UTS.

## **ALGUNOS CASOS DE APLICACIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD EN EL TURISMO EN EL SECTOR PÚBLICO**

Para reseñar los trabajos realizados en el período de análisis se han seleccionado algunas experiencias de las que la autora de este artículo puede dar cuenta específicamente dada su actividad en el sector público en esa época<sup>(4)</sup>.

### ***Publicación de “Playas y Balnearios de calidad: Directrices y guía de autoevaluación para la gestión turística y ambiental de balnearios en la costa bonaerense”***

A partir de las demandas de asociaciones de vecinos y algunos municipios costeros, sobre la necesidad de mejorar la calidad ambiental y turística de la prestación de servicios en las playas bonaerenses, ambas Secretarías decidieron abordar el tema invitando a actores jurisdiccionales y sociales a sumarse a este proyecto. Se conformó así en 2004 una Comisión Interdisciplinaria, en la que participaron investigadores de las Universidades Nacionales de Buenos Aires y Mar del Plata, un representante del CONICET, autoridades de Turismo y Ambiente de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y de los Municipios interesados, así como un representante de IRAM -Instituto Argentino de Normalización y Certificación-, que brindó su experiencia en lo relativo a normas y certificaciones de calidad.

El objetivo de la Comisión fue: aplicar en las playas sistemas de indicadores de calidad que permitieran evaluar, no sólo las características intrínsecas y estéticas del recurso, sino también aquellas que hacen a la utilización del mismo por los usuarios, es decir administración del recurso, equipamiento, actividades, seguridad y educación e información medio ambiental.

---

(4) Gemelli, Alicia: Asesora del Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable para los temas de Turismo Sustentable en 2004/5. Coordinadora del Proyecto PNUD/SAYDS sobre turismo sustentable en Reservas de Biósfera y Sitios Ramsar entre 2005 y 2008 y Coordinadora de la Unidad de Turismo Sustentable y Ambiente de la S.A.y D. 5 entre 2005 y 2013.

Se comenzó por formular el marco conceptual y operacional y establecer los acuerdos básicos para el tratamiento del tema en sus diferentes alcances a fin de realizar las acciones previstas. En este proceso se consultaron antecedentes nacionales e internacionales, con el objeto de analizar los aportes que se pudieran extraer de ellos, así como para evaluar la pertinencia de esos enfoques para el caso de las playas argentinas.

Los núcleos temáticos de intervención se identificaron seleccionando las variables a estudiar mediante diferentes criterios, entre ellos se consideró la cadena de valor que se origina a partir de que el turista accede a la playa, las actividades que en ella realiza (baño, natación, asoleamiento, sombra, alimentación, circulación, permanencia, higiene) y cuáles son sus requisitos y necesidades: calidad de agua de baño, cumplimiento de la normativa ambiental vigente, tratamiento de residuos, servicios relacionados con la seguridad, información y educación ambiental.

Por otra parte, se consideraron las diferentes unidades de intervención posible, cuyo alcance territorial podía abarcar desde todo el litoral de un municipio, o sectores del litoral de ese municipio formado por playas contiguas, hasta unidades más pequeñas como los balnearios y concesiones. En función de la complejidad de las variables intervinientes y priorizando el objetivo de obtener resultados concretos en el corto plazo, se acordó comenzar el trabajo por el nivel de concesión de balnearios, dado que permitía una mayor focalización en los actores y un aprovechamiento más acabado de las experiencias previas.

Los cinco núcleos temáticos identificados fueron investigados por comisiones de trabajo que analizaron la bibliografía específica sobre su tema y efectuaron rondas de consultas a funcionarios, expertos y representantes de asociaciones profesionales, civiles y gremiales para considerar todos los enfoques de la cuestión. Cada núcleo temático examinado dio lugar a un capítulo del documento de Directrices. La primera versión de las Directrices fue presentada en noviembre de 2004 en la Feria Internacional de Turismo (FIT), con la asistencia de representantes de todas las instituciones involucradas, prensa y público en general. El siguiente paso fue organizar una prueba piloto de las Directrices para lo que se elaboró y aplicó una guía de autoevaluación<sup>(5)</sup> que estructuraba la entrevista en torno al cumplimiento de los requisitos que enumera la guía.

En consulta entre la Comisión y las autoridades de la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires, los municipios seleccionados para realizar la experiencia piloto fueron Mar del Plata, Necochea y Villa Gesell, dado su compromiso permanente con el tema. El trabajo de campo fue realizado durante el verano de 2005 por equipos mixtos conformados por técnicos locales y otros ajenos a cada Municipio involucrado; con ellos se realizaron talleres de capacitación y asistencia técnica para facilitar las entrevistas de evaluación con preguntas relativas a cada uno de los capítulos de las Directrices. Los resultados de la experiencia piloto brindaron elementos de juicio para confirmar la viabilidad y pertinencia de la aplicación de las Directrices a la gestión integral de playas y balnearios de características muy diferentes, al quedar validadas las siguientes hipótesis de trabajo:

---

(5) Las guías de autoevaluación o listas de verificación son cuestionarios que permiten evaluar el grado de cumplimiento alcanzado en la aplicación de los requisitos de las directrices garantizando que cumplan todos los aspectos por ella considerados.

Los requisitos establecidos por las Directrices están de acuerdo con las necesidades que los usuarios manifiestan a los prestadores de servicios.

Es factible integrar las Directrices a la gestión de los balnearios a las que están dirigidas.

El lenguaje utilizado en la redacción de las Directrices es fácilmente comprensible para las organizaciones a las que está destinada.

A partir de los resultados de la prueba piloto se consideraron las modificaciones y se redactó el documento definitivo de las Directrices para la Gestión de la Calidad y la Gestión Ambiental en Playas y Balnearios. El documento publicado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en agosto de 2005, está disponible en <https://www.reportur.yvera.tur.ar>.

Luego el documento fue tomado como base primaria por la comisión ad hoc designada por el IRAM para la elaboración de una nueva Norma, la 42.100, cuyo objetivo fue promover la calidad ambiental y la calidad de los servicios en las playas y balnearios nacionales. Esta norma publicada en 2008 y modificada en 2012 ha sido integrada al Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) de la Secretaría de Turismo de la Nación.

Visto desde el presente las Directrices contribuyeron de manera muy eficaz a difundir entre los empresarios lo que se debía hacer y cómo si aspiraban a mejorar la sustentabilidad y calidad de sus servicios con vista a una posterior certificación. También el documento se ha utilizado como fuente bibliográfica para mejorarla sustentabilidad de balnearios ubicados sobre ríos y los balnearios termales.

## **El Turismo Sustentable en Sitios Ramsar y Reservas de la Biosfera**

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación como autoridad de aplicación de la Ley General de Ambiente N° 25.675/02 tuvo a su cargo durante el período analizado el Ordenamiento Ambiental en distintas escalas, de la que se exceptuaban los territorios de Parques Nacionales, cuya administración era gestionada por la Administración de Parques Nacionales (APN), organismo autárquico que dependía entonces de la Secretaría de Turismo de la Nación.<sup>(6)</sup>

En este marco la SAyDS brindaba asistencia técnica a las provincias respecto a sus propias áreas protegidas y tenía injerencia directa en el proceso por el cual estas áreas podían aspirar a ser designadas como Reservas de la Biosfera<sup>(7)</sup> por la UNESCO o

---

(6) Parques Nacionales pasó a depender del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable a partir de la reestructuración de Ministerios realizada por el gobierno de Macri en 2015.

(7) Las Reservas de Biosfera son Áreas Protegidas dentro de ecosistemas terrestres, costeros o marinos, reconocidas como tales por el Programa «El Hombre y la Biosfera» (MAB) de la UNESCO. Las Reservas de Biosfera integran una Red Mundial, con el objetivo de intercambiar experiencias y desarrollar actividades de investigación, educación y capacitación relacionadas con la conservación y el desarrollo.

Sitios Ramsar<sup>(8)</sup> por la Convención Internacional de Humedales. En ambos casos, las provincias que postulan determinados sitios para la obtención de esta distinción, debían preparar información exhaustiva sobre el área y su importancia para la preservación de la biodiversidad y los ecosistemas frágiles.

Estos lugares, de gran valor por tratarse de espacios vitales para la preservación, investigación y desarrollo sustentable, son avalados por la Secretaría de Ambiente de la Nación para obtener el reconocimiento internacional que estas nominaciones confieren. En 2005 existían en el país trece áreas protegidas declaradas Reservas de Biosfera por el Programa de la UNESCO “El Hombre y la Biosfera” y catorce áreas declaradas como Humedales Ramsar de importancia internacional por la Convención Internacional sobre los humedales, realizada en Ramsar, Irán, en 1971.

### **El Proyecto de Turismo Sustentable para los Sitios Ramsar y las Reservas de la Biosfera ARG/ PNUD 05/015**

Como resultado de una gestión realizada por la Secretaría de Ambiente de la Nación ante la Cancillería, se obtuvo fondos no reembolsables del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) para encarar un programa de Turismo sustentable en los Sitios Ramsar y las Reservas de la Biosfera.

El proyecto contó con un aporte único del PNUD de 130.000 dólares y su dirección estuvo a cargo del Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, quien a su vez designó para administrar los fondos y dirigir las actividades del proyecto a la coordinadora de la UTS.

El trabajo fue iniciado en septiembre de 2005 y concluyó en 2008 con la publicación del documento Estrategia de Turismo Sustentable en Reservas de Biosfera y Sitios Ramsar de Argentina, PNUD/SAyDS. <https://www.ar.undp.org/content/dam/argentina/Publications/>.

### **Situación problemática a resolver por el proyecto**

La mayor parte de las áreas protegidas que han sido declaradas Sitios Ramsar o Reservas de la Biosfera, a pesar de haber obtenido este galardón no logran encauzar un desarrollo turístico sustentable, presentando poco valor en relación con su potencialidad, al carecer no solo de equipamiento e instalaciones básicas, sino también de información vinculada con las actividades de preservación y control, o una oferta adecuada de actividades recreativas y/o turísticas para el visitante.

La inclusión de estos sitios en el listado internacional de Reservas de Biósfera o Sitios Ramsar es un punto de llegada para las provincias, para convertirse a continuación en un nuevo punto de partida, dado que asumen un compromiso de conservación de los

---

(8) Los Sitios Ramsar son Áreas Protegidas constituidas por humedales. La Convención Ramsar los define como “las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas en las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda 6 metros”. Dicha Convención es un tratado intergubernamental aprobado en 1971 en la ciudad iraní de Ramsar, relativo a la conservación y el uso racional de los humedales.

mismas y los organismos que otorgan la designación no aportan además una ayuda económica.

Es preciso señalar que gran parte de las provincias carecen de fondos para destinar al logro de estos objetivos y que en varios casos, la capacidad económica y humana de las autoridades locales, es sobrepasada por las necesidades y exigencias de la conservación y manejo de los mismos, razón que amerita una política nacional que definiendo prioridades estratégicas, permita revertir este problema superando los esfuerzos aislados y construyendo bases genuinas para el desarrollo sustentable del turismo.

Por otra parte, hay un gran desconocimiento sobre la existencia y características de los sitios tanto en la población en general, como en los actores turísticos que no están familiarizados con los Sitios Ramsar y Reservas de Biosfera, ni con sus potencialidades para la utilización turística.

### **Propósito y objetivos del Proyecto ARG-PNUD 015/05**

El proyecto estuvo orientado a fortalecer a las Reservas de la Biósfera y los Sitios Ramsar, mediante la transferencia de tecnologías apropiadas que permitan conjugar las acciones de protección del ambiente con el desarrollo local basado en el turismo sustentable.

Sus objetivos fueron:

- Proveer herramientas para mejorar las funciones de protección y conservación del patrimonio de los sitios MAB Reservas de Biosfera/ RAMSAR.
- Promover el desarrollo de los sitios con énfasis en el turismo sustentable como reconocimiento de que se trata de una de las actividades con mayor potencial para crear condiciones que puedan impactar positivamente en las comunidades del entorno.
- Modificar la concepción de la interrelación turismo y ambiente, restringida a considerar solo la sostenibilidad del ambiente físico y cultural ante la práctica turística, para dar paso a la de una utilización responsable de los recursos, optimizando su observación y aprehensión, mediante la incorporación de información ambiental y cultural, para facilitar su interpretación por parte de los usuarios.

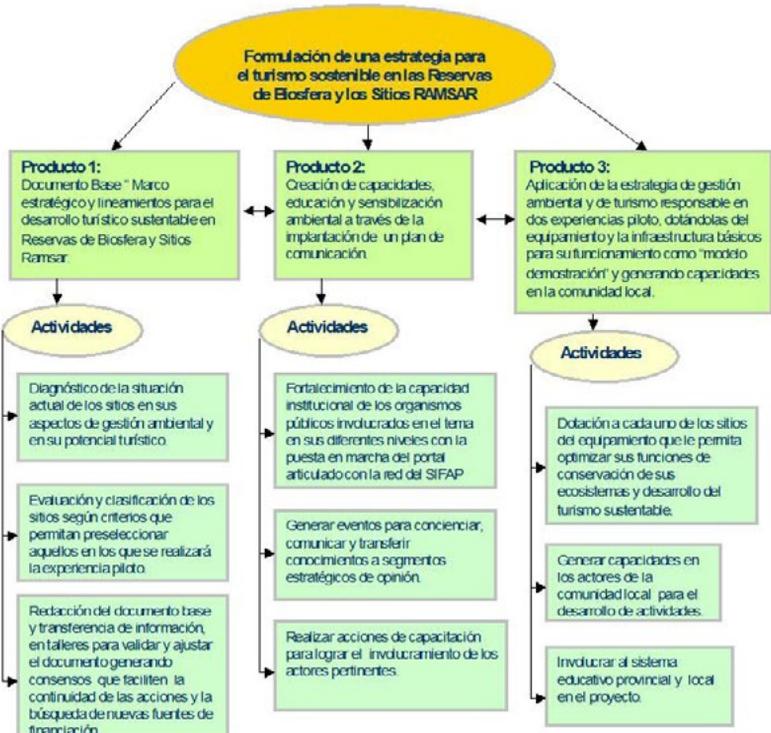
### **Estrategia del proyecto: el turismo responsable como herramienta para el desarrollo sustentable**

Para el desarrollo de la estrategia de intervención del proyecto se tomaron como referencia numerosas experiencias internacionales, cuyos antecedentes permitieron seleccionar los enfoques más adecuados para las características de las áreas protegidas y su población. La estrategia global del proyecto integró acciones horizontales y verticales

con los gobiernos provinciales, municipales y asociaciones intermedias, facilitando la generación de un compromiso amplio por parte de la comunidad, para conservar la biodiversidad de los ecosistemas, al tiempo que se incorporaban actividades productivas sustentables basadas en la utilización turística de los recursos. En síntesis, los principios de la estrategia fueron:

- Poner en valor nuevas áreas geográficas para su desarrollo sustentable, utilizando procesos de información, interpretación y comunicación para promover su uso turístico responsable a partir de un nuevo paradigma de relación entre el patrimonio y el consumidor.
- Procurar el fortalecimiento institucional de la autoridad ambiental en cada jurisdicción para asegurar la continuidad de las acciones en el futuro y la generación de una red de información e intercambio de experiencias.
- Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las comunidades locales aumentando la productividad y la comercialización de los bienes al generar nuevos

**Figura 1.** Formulación de estrategia para el turismo sostenible en las Reservas de Biósfera y los Sitios RAMSAR.



Fuente: elaboración propia.

puestos de trabajo que eviten la expulsión poblacional hacia centros urbanos de mayor envergadura.

- Impulsar la revalorización de la cultura y costumbres locales como parte del patrimonio que motiva la llegada de los turistas, con el consecuente fortalecimiento de la identidad de la comunidad.

A continuación, se presentan las actividades realizadas en el proyecto mediante un gráfico que las clasifica por cada uno de los productos obtenidos.

En la primera etapa se realizó un análisis y diagnóstico de las once Reservas de la Biosfera y los catorce Sitios Ramsar existentes para evaluar tanto su situación general como su estado específico con respecto al turismo a fin de establecer su potencialidad, disposición y vocación para la práctica de un turismo sustentable. Con los datos relevados se listaron las variables a tener en cuenta para la elaboración de las fichas de diagnóstico, a través de las que se sistematizó la siguiente información:

- Situación actual de las Reservas de Biosfera y Sitios Ramsar en sus aspectos de gestión ambiental, social y económica.
- Inventario y evaluación de los accesos, facilidades, equipamiento y servicios asociados al turismo.
- Situación actual y potencial para el desarrollo del turismo sostenible tomando en cuenta el PFETS (Plan Federal Estratégico de Desarrollo Sustentable), que elaboró la Secretaría de Turismo de la Nación, y la posición que estos atractivos tienen en la oferta turística comercial e institucional en las provincias donde se encuentran.
- Actividades turísticas actuales y potenciales en las Reservas de la Biosfera y Sitios Ramsar.
- Matriz para cuantificar el número de visitantes y la estacionalidad de cada una de las Reservas y Sitios Ramsar.

Con esta información se definieron los criterios de elegibilidad para la preselección de los sitios y se elaboró una matriz de evaluación en cuya ponderación se tuvo en cuenta la necesidad de detectar aquellos lugares que estuvieran en mejores condiciones relativas para llevar a cabo una experiencia piloto.

Las variables fueron clasificadas en internas y externas, siendo las internas las vinculadas con los atributos intrínsecos del sitio y la factibilidad de utilización del mismo y las externas aquellas que influirían en la posibilidad de desarrollo del proyecto y que pueden modificarse a partir de obras o acciones que no dependen directamente del mismo.

Entre las variables internas que fueron privilegiadas con más alta ponderación estuvieron la referida a la singularidad y diversidad de atractivos naturales y culturales, dado que será la presencia de estos atractivos la que motivará a visitar el destino y la

capacidad organizativa local debido a que no hay posibilidad de desarrollar una estrategia de turismo sustentable si no existe una comunidad organizada, con capacidad de gestión y voluntad de acción. Entre las variables externas que obtuvieron más alta ponderación se encuentran, la sinergia que el turismo tiene en relación a otras actividades productivas, es decir qué posibilidades de desarrollo y mejora de las pequeñas economías regionales existe. Igualmente, la posibilidad de intervenir en el lugar a través del fortalecimiento de actividades como las artesanías, la gastronomía regional, el alojamiento en casas de familia, el trabajo de los guías y otros servicios necesarios para los turistas.

## **SELECCIÓN DE DOS SITIOS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE LA EXPERIENCIA PILOTO DE LA ESTRATEGIA**

Las experiencias piloto permitieron trabajar en profundidad la propuesta, concentrando el esfuerzo de inversión para capacitación y equipamiento; a los efectos de constituirse como “modelo demostración” en posteriores replicaciones de esta estrategia de desarrollo en base a la actividad turística responsable.

La aplicación de los criterios de elegibilidad permitió clasificar a los sitios en tres categorías: Alto Potencial, Potencial Medio y Potencial a largo plazo. Del grupo de los cinco sitios con alto potencial fueron elegidos para la experiencia piloto una Reserva de Biosfera y un Sitio Ramsar, el resto quedó puntuado para una continuación del proyecto.

Esta elección se realizó en consulta con las máximas autoridades de las Secretarías de Ambiente y de Turismo de la Nación, que agregaron los criterios políticos a la elección entre los que se incluyó, la urgencia de intervención en los sitios dada su potencialidad para convocar turistas a la brevedad, la factibilidad de colaboración de la contraparte provincial y la visibilidad de las acciones del proyecto.

Los sitios elegidos comparten varias similitudes al localizarse en la Cordillera de los Andes en entornos ambientalmente frágiles de provincias vecinas y ser muy poco frecuentados por los turistas. Se trata de la Reserva de la Biosfera Laguna Blanca, en la provincia de Catamarca, y el sitio Ramsar Laguna Brava, en la provincia de La Rioja.

Para la aplicación de la Estrategia de Turismo Sustentable resultó indispensable la colaboración de las provincias y municipios involucrados, para coordinar acciones con varias instancias y áreas de gobierno y además contar con la logística en los traslados desde y hacia las áreas protegidas. En Catamarca la contraparte provincial fue la Subsecretaría de Ambiente de la Provincia con la participación de dos técnicos de carrera de ese organismo. A nivel local se trabajó con el Intendente del Municipio de Villa Vil Ramón Villagra, que fuera reelecto durante la ejecución del proyecto, con el delegado municipal en Laguna Blanca y con el coordinador de la mesa local de trabajo sobre la vicuña. Como parte del trabajo de involucramiento de la comunidad se logró conformar el Comité de Gestión de la Reserva de Biosfera, en octubre de 2006, por el que los actores intervinientes en Laguna Blanca se comprometieron a que las decisiones que afecten el desarrollo de la Reserva sean tomadas en conjunto con la Provincia y la coordinación del proyecto. Por otra parte, fue de gran ayuda para el proyecto que la

Universidad Nacional de Catamarca, a través de su Instituto Interdisciplinario Puneño y el museo de sitio en Laguna Blanca, brindaran su colaboración.

El hecho de que no hubiera cambio de autoridades hasta el final del proyecto permitió, en el caso de Catamarca, obtener mayores y mejores resultados dada la continuidad en el compromiso de los funcionarios.

En La Rioja se trabajó con la Secretaría de Minería y Dirección de Medio Ambiente durante la primera etapa del proyecto, en la que se fueron tomando las principales decisiones respecto a la intervención territorial. Posteriormente hubo cambio de autoridades en dos ocasiones, lo que obligó a rever algunas decisiones y retrasó el avance del proyecto, de allí las diferencias que se pueden percibir entre ambas experiencias piloto. Se contó además con una importante colaboración de las autoridades municipales de Guandacol y Vinchina de la que depende el poblado de Alto Jagüé donde se emplaza el puesto de control de visitantes. La estrategia de intervención del proyecto contempló tres aspectos similares para cada una de las experiencias piloto:

El trabajo con la comunidad y la generación de capacidades en la población para interactuar con los turistas y brindar algunos servicios, con el objetivo de poner en marcha un modelo de turismo sustentable.

La construcción de una obra física que pusiera en el lugar un elemento que hiciera visible el proyecto a la vez que beneficiara a la comunidad, proveyéndola de nuevos espacios para su utilización por la población y sus visitantes.

La utilización de la comunicación como herramienta de concientización sobre lo que significa ser una Reserva de Biosfera o un Sitio Ramsar y los valores del desarrollo de un turismo sustentable.

Al comienzo del trabajo de campo se invirtió un tiempo considerable para identificar los intereses verdaderos de las comunidades en relación con la actividad turística, lo que permitió detectar que el desconocimiento del sujeto "turista" como un constructo social, generaba una mezcla de miedo, curiosidad y creciente interés, sobre todo entre los más jóvenes. Adicionalmente, la población mayor comenzó a admitir que el desarrollo del turismo como actividad sustentable permitiría crear más puestos de trabajo, lo que les facilitaría la retención de sus hijos que generalmente migraban en busca de oportunidades laborales.

Debido a las experiencias negativas de la población respecto a anteriores acciones de capacitación, se decidió intensificar el tiempo de permanencia continua de los capacitadores en la localidad (no menos de 4 días por viaje y un viaje cada tres semanas), para ir generando el capital de confianza que permitiera adaptarnos a los ritmos y costumbres del pueblo y que el pueblo se adaptara a nosotros, hasta llegar luego de un año y medio, a resultar tan familiares que se pasaba "casi" desapercibido.

Esta estrategia tuvo intenciones a dos puntas, por un lado, la ya mencionada y por el otro identificar las necesidades concretas de capacitación para preparar los procedimientos y métodos formales y no formales de capacitación. Con esta intención

se decidió un abordaje interdisciplinar conformando un equipo integrado por dos especialistas en turismo, un sociólogo, un especialista en administración, una arquitecta y un antropólogo.

La capacitación se fue adaptando a los tiempos y avances de las personas involucradas; uno de los principales temas fue la recuperación y valoración de los aspectos culturales, para transformarlos en atractivos turísticos tangibles e intangibles. De esta forma, los rituales y festejos fueron tenidos en cuenta como parte de la identidad local, al igual que la inclusión de ellos en los relatos de los habitantes, en el momento del encuentro con el turista, aspecto que se abordó en los diferentes espacios de intercambio.

La red de intercambio de experiencias y la generación de espacios de reflexión y discusión entre los actores sociales fueron el marco para las acciones de asistencia técnica y capacitación tanto para los funcionarios provinciales y el personal involucrado directamente en los sitios, como para la comunidad local, en aspectos de manejo, conservación, interpretación ambiental y gestión del turismo sustentable.

Respecto a las acciones de comunicación del proyecto, se ha buscado un relato claro que sea útil a la vez para los canales institucionales, promocionales y educativos. Para la folletería se utilizó un díptico para cada una de las experiencias piloto en el que se explica brevemente lo que significa el Programa de Turismo Sustentable, así como los principales datos geográficos de los sitios y un mapa en el que se grafican los accesos y se describen los principales puntos de interés paisajístico y cultural, se brinda información sobre los servicios disponibles y se mencionan los contactos para obtener mayor información.

Estos folletos fueron acompañado por un flyer con el Decálogo del Turista Responsable. El decálogo estuvo destinado a los visitantes de cada sitio con el objetivo de concientizar y educar en la preservación del ambiente y de los valores ecológicos históricos y arqueológicos.

La estética de la imagen gráfica se atuvo a un diseño que priorizó diferentes tonalidades de verde, azul y celeste para las aplicaciones, con mayor predominio de fondos blancos y alternativas en negro o de colores. Se privilegió el uso de imágenes de alto impacto con colores vividos y buena resolución y contraste. Esta folletería, ampliamente difundida en los sitios, fue muy apreciada por ser la primera herramienta de difusión con la que se contaba, además, la pieza dedicada al decálogo del turista responsable fue utilizada por el Programa en acciones que superaron el alcance de la promoción de los sitios.

### **La experiencia piloto en la Reserva de Biosfera Laguna Blanca, Catamarca**

La Reserva Provincial Laguna Blanca, creada en 1979, tiene una superficie de 973.270 hectáreas entre los 3.200 y 5.500 metros sobre el nivel del mar, integrando un ambiente de Puna y Altos Andes; su fauna incluye una población importante de vicuñas y una variada avifauna en la que se destacan los flamencos rosados. La reserva se constituyó con el doble objetivo de proteger a la vicuña y al modo de vida de la población local

y puede ser visitada durante todo el año, aunque el clima es riguroso en los meses de invierno y posee una gran amplitud térmica durante el día.

Se localiza en el noroeste de la provincia de Catamarca entre los departamentos de Belén y Antofagasta de la Sierra. El Distrito Laguna Blanca depende de la Municipalidad de Villa Vil y su población en 2005 era estimada en 600 personas, cuyas principales actividades eran el pastoreo de llamas y ovejas, la fabricación de hilados y tejidos, y la agricultura de autoconsumo.

## Accesibilidad

Para llegar a Laguna Blanca, hay que desplazarse 450 km al norte de la capital de la provincia, por la ruta nacional 40 asfaltada y luego por la ruta provincial 43 de ripio. En el camino se pasa por las ciudades de Belén y Villa Vil. Llegar a Laguna Blanca tomaba, según el estado de los caminos, entre 6 y 8 horas. La ruta continúa hacia el noroeste, atravesando El Peñón, a unos 70 km de Laguna Blanca, y llega hasta Antofagasta de la Sierra, distante 130 km. Este último sitio es precisamente, el destino preferido por los turistas que se aventuran en la puna catamarqueña.

## Características de la comunidad de Laguna Blanca

La población de Laguna Blanca es un mosaico étnico cultural, definido como cultura de altiplano, el idioma que hablan es el español, con algunos vocablos provenientes del quechua. En sus creencias religiosas si bien hay una devoción católica, se continúa con las prácticas ancestrales hacia la Pachamama, divinidad de origen Inca que se identifica con la Madre Tierra. Como en toda pequeña comunidad rural, la de Laguna Blanca muestra una gran participación colectiva en actividades sociales en las que se observa una implicación igualitaria de ambos géneros y de las distintas generaciones, aunque los varones mayores conservan un lugar de privilegio.

En Laguna Blanca la provisión de los medios para la subsistencia se basa en la actividad agrícola y ganadera, que está organizada en torno a la familia con la inversión de su fuerza laboral y recursos comunes como la tierra y las herramientas. Los productos agrícolas más usuales son papa, zanahoria, lechuga, tomate y zapallo, cultivados dentro de los límites de la residencia familiar. Es importante destacar que estos perímetros se encuentran marcados por pircas (bajas paredes formadas de piedras locales acumuladas una arriba de la otra). Por medio de la actividad familiar se desarrolla también la cría de ganado para autoconsumo (carne y leche) y para la obtención de productos como lana y cuero. El principal ganado que se produce es ovino, caprino y camélido (llamas), de los que se extrae carne y lana.

La cría de ganado es una actividad importante para la comunidad, la captura y esquila de vicuñas y el manejo de la llama conllevan una fuerte intervención colectiva. Durante la fiesta de la "señalada" se da cuenta del crecimiento numérico de la hacienda de cada poblador y se pone en conocimiento comunitario los bienes pecuarios de cada uno. Este tipo de espacios y de intervención tienen, por lo general, un criterio distributivo, que

además genera y sostiene un código de trabajo que se ha visto valorado y potenciado en el desarrollo del Proyecto. El modelo tradicional antes descripto viene teniendo un lento proceso de cambio a partir de la generación de puestos de trabajo asalariados, que han sido creados por el Gobierno provincial, a través de la Secretaría de Ganadería y el Municipio de Villa Vil, durante las últimas décadas del siglo pasado y que suman entre ambas un total de 47 empleados.

## Infraestructura

Hacia la finalización del proyecto a fines de 2008, seguía pendiente la dotación de energía eléctrica a la población en la que solo cinco familias contaban con generadores eléctricos a combustible, que les permitía proveerse de iluminación y en unos pocos casos, de televisión. Respecto de los medios de comunicación, contaban con una radio VHS que se encontraba en la delegación municipal para comunicarse, con comunidades vecinas y con la ciudad capital. Hacia 2008 se estudiaba la posibilidad de obtener acceso a una conexión de red (Internet).

## Atractivos turísticos

Los únicos visitantes conocidos por los pobladores de Laguna Blanca hasta hace unas pocas décadas, eran empleados y funcionarios gubernamentales, a quienes estaban acostumbrados a tratar y en ocasiones, ofrecer alojamiento y comida. Este hecho condicionó su actitud ante la aparición de los primeros turistas, frente a quienes no sabían que actitud tomar, siendo frecuentes la timidez e inhibición que los llevaba a eludir el contacto. Esta aparición de unos pocos turistas se produjo a partir de la construcción de la ruta 43 ya que algunos que viajaban rumbo a Antofagasta de la Sierra, se adentraban unos kilómetros para conocer el lugar. De todos modos, al comienzo de nuestra intervención continuaba existiendo una fuerte reticencia al contacto con el turista, tema que fue abordado en las reuniones previas con la comunidad.

Las únicas alternativas de alojamiento con que se encontraba el visitante en la Reserva eran cuatro o cinco viviendas de pobladores locales, que alquilaban la cama por 10 pesos argentinos la noche en 2005. Con respecto a los servicios de comida, se contaba con un comedor-almacén, administrado por una de las familias ya que existía un acuerdo preestablecido en la comunidad que indicaba que quienes ofrecían alojamiento no podían ofrecer comida, aunque ese acuerdo no se cumplía en su plenitud.

Laguna Blanca presenta una alta diversidad biológica, bellos paisajes y sitios arqueológicos, además del patrimonio cultural del modo de vida de sus habitantes. Se trata de una comunidad pastoril que cuenta con hilanderas y tejedoras de artículos en lana de oveja, llama y vicuña de primera calidad, aunque las familias de Laguna Blanca aún no producían para vender a los visitantes.

La *captura y esquila de vicuñas* es otra actividad comunal de especial atractivo que se desarrolla durante el mes octubre y consiste en la captura y encierro de la vicuña silvestre (por medio de rondas colectivas que se forman con los pobladores) para su posterior

esquila. De allí proviene la fibra que luego es clasificada y distribuida entre los artesanos de Laguna Blanca y otras localidades de Catamarca, según las necesidades de cada lugar.

Trabajos realizados por arqueólogos de la Universidad Nacional de Catamarca han puesto en evidencia la riqueza arqueológica de la región, que forma parte del extenso territorio donde los Incas construyeron santuarios de altura, comunicados por una intrincada red vial. En las cercanías del pueblo existen al menos dos yacimientos arqueológicos que se destacan por sus características: Pirca Negra, y Carancho Tambo, sitios incaicos de notorias funciones y en buen estado de conservación.

El Proyecto impulsó varias reuniones de intercambio de ideas con la comunidad para decidir en conjunto con ellos una propuesta de capacitación. De estos encuentros surgió la necesidad de generar puestos de trabajo para los más jóvenes y también la voluntad de conocer mejor cual es el significado de una reserva de biosfera.

Un ámbito necesario de concientización fue lograr la valoración de los pobladores locales, de los recursos naturales y culturales de la Laguna, para que puedan ser utilizados por medio de la actividad turística. Al tener poco contacto con otras sociedades y sobre todo con las de un ámbito urbano, no contaban con un parámetro para apreciar su propia particularidad y reconocer que esta tiene un valor para el turista. En este sentido, se han tratado aspectos como la valoración y reconocimiento del silencio, el aire puro, la naturaleza, los animales, los comestibles orgánicos, el sentido comunal, como aspectos relevantes a ser apreciados dentro de la oferta turística.

A partir de reconocer el significado de los “extranjeros” en la comunidad, se trabajó en la construcción conjunta de un retrato del “turista” para hacerlo tangible y reconocer las necesidades de esta persona y el trato que es ineludible desarrollar hacia él.

Complementariamente, se encaró la conformación de un grupo de baqueanos, que oficiarían de guías o de informantes turísticos. Se identificaron cuatro personas jóvenes como las más adecuadas para recibir una formación intensiva que les permitiera adquirir la capacidad de informar y guiar a los futuros turistas. Con este grupo se hicieron charlas teóricas breves y luego se los dejaba concebir solos la diagramación de potenciales circuitos, para luego trabajar con ellos en la mejora de los mismos y en la práctica sobre el terreno.

### **Construcción del centro de visitantes**

El centro de visitantes de Laguna Blanca fue diseñado como un espacio de usos múltiples, en el que habría exhibiciones interpretativas, informes y servicios públicos para la atención a los visitantes. Entre sus funciones previstas se puede mencionar: ofrecer un lugar de descanso y refresco a los visitantes, que llegan después de al menos 4 horas de manejar por el desierto de la puna, prestándole atención a sus requerimientos e informando y/o ofreciendo alojamiento en la comunidad o baqueanos para que acompañen a los turistas a conocer la Reserva. Sobre el estacionamiento, lo ideal sería que el turista deje su vehículo y continúe conociendo el lugar a pie o en medios de locomoción alternativos. También brindar información amena y pertinente de la reserva

de Biosfera y del sitio en el que el turista se encuentra, estimulando el contacto directo con el recurso y sirviendo al objetivo de una buena interpretación de Laguna Blanca.

En medio de un paisaje de características desérticas, cuya naturaleza se impone sobre cualquier obra que el hombre realice en ella, el Centro de Visitantes se ubicó formando parte de un pequeño conjunto arquitectónico, en un lugar en donde los accesos se dan naturalmente, como parte de un camino obligado para el tránsito hacia Laguna Blanca.

Las viviendas del poblado tienen fundaciones de pirca hasta el metro de altura, desde donde se adosa la mampostería de adobe, a partir de los 2 m de altura se encuentra la viga perimetral de encadenado, en la que se apoya el techo construido con cañas, conformando el cielorraso interior y barro o torta para el exterior, donde eventualmente se termina con paja del lugar. Tomando nota de estas características, la obra del Centro de Visitantes siguió el mismo modelo constructivo.

El edificio está compuesto por tres módulos poligonales y sus techos inclinados le otorgan una característica original, mientras que el mirador ubicado en el polígono este emerge como un hito en el camino e invita a los turistas a subir, proponiendo una alternativa desde donde se puede lograr una vista más amplia de la laguna y el pueblo.

### **La experiencia piloto en el Sitio Ramsar Laguna Brava, La Rioja**

La Reserva Provincial Laguna Brava, localizada al noroeste de la provincia de La Rioja en el límite con Chile, tiene una superficie de 405.000 hectáreas entre los 2.500 y 4.500 m de altura sobre el nivel del mar, en un ambiente de Puna y Altos Andes que fue especialmente creada para proteger a la vicuña; en 2003 fue declarada Sitio Ramsar e incluida en la lista Internacional de Humedales de la Convención Ramsar.

La Reserva tiene un sistema de lagunas altoandinas, salinas e hipersalinas, de escasa profundidad, situadas por encima de la cota de los 3.000 m.s.n.m. Entre las más importantes se encuentra Laguna Brava, ubicada 4.230 m con un extenso espejo de agua de 17 km de largo por 3 km de ancho, cubriendo una superficie de 5.000 has; le sigue la Laguna de Mulas Muertas, ubicada al norte de la anterior, a 4.000 m.; el sistema se completa con las lagunas Verde y Veladero y el Salar del Leoncito.

### **Accesibilidad**

Para llegar a Laguna Brava hay que trasladarse 450 km hacia el noroeste desde la capital de la provincia, por la RN 38 y RN 150. Saliendo desde Villa Unión se recorren 66 km por la RN 76 hasta llegar a la localidad de Vinchina, desde la que se accede a la Quebrada de la Troya y 34 km más adelante se llega a Alto Jagüé, último poblado antes de ingresar a la Laguna Brava distante a 75 km.

Hay otro acceso a la Reserva por un camino de ripio, ubicado al oeste de la ruta 76 que partiendo desde el Norte de Guandacol pasa por el pueblo de Zapallar y accede a la

Reserva por la Puerta de Leoncito. Este camino, muy poco conocido por los turistas, es usado y mantenido por las compañías mineras que trabajan en el Parque Nacional San Guillermo y es además aprovechado por cazadores furtivos, dada la falta de un puesto de control. La Reserva se puede visitar durante todo el año, aunque el área posee un clima árido andino puneño muy riguroso prevaleciendo las bajas temperaturas.

La región fue utilizada por los Incas, como un enclave estratégico para la dominación de las poblaciones locales y transandinas y como lugar de tránsito hacia Chile. Existen en el área de la Reserva importantes valores patrimoniales, principalmente restos arqueológicos, y plataformas ceremoniales que en algunos casos son anteriores a la cultura Inca.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, comienza a ser un importante punto de paso de ganado en pie, desde los llanos riojanos hacia Chile, por el paso de Pircas Negras por donde transitaban los arrieros. Durante la Presidencia de Domingo F. Sarmiento (1868-1874) fueron construidos trece refugios para cobijar a los arrieros, utilizados hasta épocas recientes y que tienen una original arquitectura, en forma similar a la de un nido de hornero, para evitar la entrada del viento, junto a un corral de pirca para encerrar el ganado.

### Situación del área al inicio del Proyecto

En la Reserva Laguna Brava, en plena Cordillera de los Andes, dada la rigurosidad del clima no existe ningún asentamiento humano. La población más cercana es Alto Jagüé. Alrededor de la Reserva existen otros cinco núcleos urbanos semirurales: Vinchina, Castelli, Villa Unión y Zapallar, de las localidades mencionadas Alto Jagüé y Zapallar, son los puntos clave para el control del ingreso a la Reserva por ser las últimas poblaciones antes de ingresar a Laguna Brava.

A la vera de la única calle de Alto Jagüé por la que pasa la ruta 76 se sitúa el puesto de Guardafaunas dependiente de la Subsecretaría de Ambiente provincial que registra cada automóvil que ingresan a la Reserva y cobra el ingreso por persona. Aquí se les informa sobre las características de la Reserva y los recaudos a tomar en su visita respecto a la altura y a los cambios bruscos del clima. El horario de salida es obligatoriamente las 18 horas, si alguno de los ingresantes no regresa es necesario salir a buscarlo, por los peligros que entraña pasar la noche a esa altura por algún accidente o desperfecto.

El cuerpo de Guardafaunas, que tenía durante la realización del Proyecto ocho efectivos uniformados y una camioneta, debía ser relocalizado a la brevedad ya que al finalizar la construcción del puente en el extremo sur de Alto Jagüé se desviaría el tránsito de la ruta internacional 76 cuyo trazado pasaría unos 400 m hacia el oeste del poblado; es decir que era necesario construir un nuevo puesto a la vera de la nueva traza de la ruta internacional.

Esta situación inevitable, como todo cambio originaba reticencias y propuestas de desviar el flujo de tránsito para pasar por el actual emplazamiento en medio del pueblo, lo que era inviable porque además de los turistas pasarían otros vehículos de gran

porte que dañarían con su peso y vibraciones las características viejas casas que son el símbolo distintivo de Alto Jagüé. El tráfico internacional hacia la vecina República de Chile que por la Ruta Internacional 76 se dirige al paso Pircas Negras es controlado en el destacamento de Gendarmería Nacional localizado en Vinchina.

En las comunidades que rodean Laguna Brava, el tipo cultural con el que nos encontramos es básicamente de carácter semirural y no se perciben rasgos aborígenes en la población. La localidad con mayor población, 4.700 habitantes era Villa Unión, de urbanización cuadrangular clásica, en tanto Vinchina con 2.300 habitantes tiene una urbanización lineal acompañando a la ruta, que atraviesa el pueblo, recorriendo casi 7 kilómetros de sur a norte y es a su vez la calle principal. Alto y Bajo Jagüé tenían en conjunto alrededor de 400 habitantes, la mayoría de los cuales mayores de 40 años, hay muy pocas familias que viven principalmente del erario público ya sea trabajando en dependencias municipales o con planes sociales. El formato urbano de Alto Jagüé es también lineal, asentado a los lados de la calle principal, en un recorrido aproximado de 3 kilómetros. Esta calle ha sido profundamente erosionada porque se transforma en cauce del río durante la época estival.

Las antiguas casas de adobe, situadas al margen del camino, pintan la imagen característica del pueblo. Su estratégica posición, a las puertas de la Reserva, no es percibida por los pobladores locales como un valor. Para ellos el atractivo de Laguna Brava no tiene significación y desconocen tanto su potencialidad como el recurso en sí mismo. En cuanto a Zapallar, tenía en 2005 escasos 190 habitantes, en un formato urbano de casas dispersas. Al igual que ocurría con Alto Jagüé, los jóvenes migraban del pueblo en busca de mejores oportunidades educativas o laborales, inexistentes en el lugar.

## El turismo

La ciudad de Villa Unión es el mayor centro de abastecimiento de la región, lo que la convierte en un punto estratégico de distribución de la actividad económica y turística, en el lugar se encuentran la mayoría de los servicios turísticos: alojamiento, servicios de alimentación, agencias de viajes y operadores de turismo receptivo. Villa Unión tenía en 2005/07 una capacidad de alojamiento de 500 plazas conformada por hoteles, hospedajes, cabañas, posadas y casas de familia. También contaba con un registro de cinco guías autorizados, los que acompañaban al turista en todos los circuitos, compensando la falta de señalización y puesta en valor de los sitios naturales. Además, había tres empresas de excursión autorizadas, que comercializaban Ischigualasto, Talampaya y Laguna Brava.

En el caso de Vinchina, el principal problema que se planteó para el Proyecto fue la fragmentación existente entre los actores involucrados en el sector y el Municipio, lo que impidió poner en marcha un proceso de desarrollo que le diera mayor protagonismo a la ciudad aprovechando su localización privilegiada respecto la Reserva. También influyó en este proceso la poca concientización turística de la población que, aun teniendo recursos naturales de interés, prestadores potenciales de servicios turísticos y un Instituto Provincial de Formación Turística, carecía de la capacidad de retener y brindar servicios a los turistas, que pasando por allí se dirigían por el día a la Reserva de Laguna Brava. Por su parte Alto Jagüé es el último eslabón del corredor que se forma entre Villa Unión, Villa

Castelli y Vinchina no tenía identidad turística alguna, aunque cuenta con el potencial para desarrollarla; ya que es un pueblo con algunas particularidades para destacar en términos históricos, como la iglesia de la Virgen de Andacollo.

El caso de Laguna Brava planteó varias dificultades al proyecto ya que geográficamente hay dos alternativas de ingreso a la Reserva, una ya funcionando por Alto Jagüé y otra por Zapallar, que carecía de control alguno. El cambio de autoridades en la Subsecretaría de Medio Ambiente de la provincia no ayudó demasiado ya que una vez consensuada una alternativa, la nueva autoridad ambiental se inclinaba por la otra, mientras transcurrían los meses, sin que se adoptaran decisiones. A mediados de 2007 se produjeron dos hechos: un nuevo cambio de autoridades y la confirmación definitiva de que la traza de la ruta internacional hacia el paso a Chile, Pircas Negras, pasaría 400 m por detrás de la localidad de Jagüé, lo que hacía inevitable el traslado del Puesto de Control.

A partir de aquí se retomó el ritmo de trabajo; la decisión adoptada respecto a Alto Jagüé consistió en que el proyecto contribuyera con la elaboración del anteproyecto de la obra del Puesto de Control y Centro de Interpretación y su memoria descriptiva y técnica y que la provincia que tramitaba ante Vialidad Nacional la cesión, delimitación y mensura del terreno en el que se emplazaría la obra se hiciera cargo de la ejecución y el costo de la obra y su equipamiento.

Respecto al ingreso por el camino que sale al norte de Guandacol, conscientes de la urgencia de fortalecer la presencia gubernamental en el sitio, se decidió la localización de un pequeño puesto de control, en el núcleo rural de Zapallar en las afueras de Guandacol, que sería cubierto de manera rotativa por el destacamento de guardafaunas de Jagüé.

Desde el punto de vista de la capacitación de los pobladores locales, se planteó una situación completamente diferente a la de Laguna Blanca; la lejanía de la Reserva respecto a los centros habitados no generaba en la población un sentido de pertenencia, valor y/o curiosidad por el recurso tal como existía en la otra experiencia piloto, por lo que el equipo del proyecto debió ser proactivo para plantear problemáticas y brindar soluciones al alcance de los pobladores, así como interceder entre la población y las autoridades locales en procura de llevar adelante proyectos compartidos.

Se desarrollaron talleres de concientización sobre el turismo sustentable en las pequeñas localidades que integran el entorno cercano al Sitio Ramsar Laguna Brava: Alto Jagüé, Vinchina, Villa Castelli, y Zapallar. Los mayores logros de participación e involucramiento se obtuvieron en Vinchina y el medio que facilitó la comunicación fue la radio que se utilizó en varias oportunidades, para concientizar respecto a la importancia y el potencial de la Reserva Laguna Brava. Además, se realizó un acuerdo con personal de la Oficina de Turismo Municipal y estudiantes de la Tecnicatura en Turismo que se dicta en esta comunidad para formar un grupo local de planificación de las decisiones relacionadas con la actividad turística. Este grupo estaría dedicado a organizar actividades que se sumaran al atractivo principal que representa la Laguna Brava, como medio de generar en los turistas la motivación para pernoctar en Vinchina. El equipo quedó integrado por cuatro mujeres de Vinchina, un joven de Jagüé y algunos colaboradores externos que acostumbran a recorrer la zona en actividades deportivas. Con ellos se trabajó en la diagramación de un folleto para que pudieran aplicar los datos de los relevamientos

realizados en la Reserva y adicionalmente se entregó material bibliográfico sobre técnicas para el armado y conducción de visitas guiadas. La intención fue que, en un futuro próximo, esos mismos guías locales sean autorizados por la Secretaría de Ambiente Provincial para desempeñarse, en coordinación con los guardafaunas, en la Reserva Laguna Brava. Además, se organizó un día de Visita a la Reserva Laguna Brava en el que los guardafaunas del puesto de control brindaron la información necesaria y oficiaron de guías en los recorridos por la Reserva. La experiencia resultó muy enriquecedora para los participantes dado que la mayor parte de ellos no la conocían. Esta actividad modificó mucho la actitud y motivación de los participantes sobre las potencialidades de su localidad y de la Reserva Laguna Brava.

### **Las obras físicas el Proyecto: Centro de Control e Interpretación en Alto Jagüé**

El paisaje de la zona de Laguna Brava es de una inmensidad apabullante, lo que implicaba la necesidad de que el centro de visitantes sea a la vez, un hito que se distinga a la distancia y al mismo tiempo brinde al turista los servicios de apoyo, información e interpretación, que necesita. Por este motivo el Centro debía tener un buen diseño funcional, integrado al paisaje, sin perturbar el atractivo de la inmensidad, permitiendo y fomentando su apreciación. Para plantear un volumen constructivo identificable desde mediana distancia y que diferencie esta construcción del resto, se incluyó un mirador.

### **- Puesto de control en la Zona del Leoncito cercana a Zapallar**

Se realizó un estudio de factibilidad del proyecto, llegando a la conclusión que su ejecución era viable y cumplía la función necesaria de ser el control de un paso directo hacia Laguna Brava. Al ser un proyecto donde se prioriza la utilización y desarrollo de mano de obra y materiales del lugar y siguiendo con el objetivo de revalorización de la zona y participación de sus habitantes, se propuso la utilización del adobe, techos de barro o torta y cañas. Por su parte, la Municipalidad de Villa Unión en conjunto con la Delegación de Guandacol asignó personal para realizar la obra, que al finalizar el proyecto tenía ya construidos los cimientos.

### **Situación actual de los sitios elegidos como experiencia piloto**

A doce años de la del proyecto resulta ineludible preguntarnos ¿qué pasó después? ¿Cómo siguió? al no haber regresado a los sitios en los últimos años, hemos buscado información a través de entrevistas telefónicas, artículos periodísticos y opiniones de los turistas, con los siguientes resultados.

En *Laguna Blanca* el centro de recepción e informes fue finalizado tal como estaba previsto y es utilizado actualmente para dar informes y como centro de venta y exhibición de las artesanías realizadas por las teleras nucleadas en la mesa de la vicuña.

También se terminó de construir la Hostería Municipal Sasakuy inaugurada en el año 2011, que cuenta con una capacidad de 14 habitaciones y brinda además de alojamiento desayunos y almuerzos. Además, a la escasa oferta de alojamiento en casas de familias se han agregado varias más que han mejorado sus instalaciones.

Otra novedad ha sido el crecimiento y mejor organización de la Cooperativa Mesa Local de la Vicuña Laguna Blanca, las tejedoras son en su mayoría mujeres, que organiza su actividad en torno al tejido en telar de piezas con lana de vicuña o llama que se exhiben y venden en el lugar. Debido a que sus precios son elevados las prendas en vicuña en su mayoría se exportan con certificado de origen. El proyecto PRODERNOA del Ministerio de Agricultura es el responsable de haber facilitado la organización de las tejedoras de Laguna Blanca, además la provincia ofrece la Ruta del Telar que conduce a los interesados a visitar las teleras de varias de las localidades de la provincia famosa por sus ponchos. Hemos verificado con gusto, el aumento de oportunidades de trabajo para los jóvenes a partir de las actividades turísticas ya sea en la hostería, el comedor, el centro de Recepción e Informes y también como baqueanos acompañantes en excursiones por los alrededores.

### ¿Qué dicen los turistas?

Para responder esta pregunta hemos tomado como fuente el sitio de internet Trip Advisor creado en el año 2000 que recoge los comentarios que los viajeros hacen sobre los diferentes lugares que visitan. Este sitio es muy utilizado por los turistas y cualquier persona que se registre gratuitamente puede evaluar algún servicio o sitio y puntuar su comentario de 1 a 5 según su experiencia.

Para **Laguna Blanca**, las primeras opiniones en Trip Advisor aparecen en el verano del 2014 y las últimas en febrero de 2020. El registro total es de 63 comentarios de los cuales 45 otorgan al lugar el máximo puntaje = 5 (excelente), 13 = 4 (muy bueno) y 1 = 3 (normal). En cuanto a los comentarios de los turistas, además de los adjetivos elogiosos que reciben tanto Laguna Blanca, Laguna Brava respecto a lo imponente del paisaje, nos interesa detenernos en los que advierten que solo hay luz eléctrica por generador entre las 18 y las 23 horas y que no hay señal de wiffi.

Muchos de los viajeros con destino final en Antofagasta de la Sierra a la ida o al regreso se desvían los 17 kilómetros de ripio, que se requiere transitar para entrar a Laguna Blanca. En varios casos comentan que, llegados allí, deciden pernoctar en la Hostería Municipal o bien almorzar o merendar antes de continuar viaje.

Se valora mucho la calidez y amabilidad de la gente y las explicaciones detalladas de las teleras sobre sus tejidos. Entre las actividades sugeridas por los viajeros está recorrer el pueblo, visitar el centro de artesanía de las teleras y almorzar en la hostería.

Algunos turistas refieren no haber podido apreciar bien la laguna reducida en su capacidad de agua en determinadas temporadas del año y en años especialmente secos. Algunos que han viajado después de septiembre manifiestan su entusiasmo por haber

visto la laguna plagada de flamencos rosados y apreciar numerosas tropillas de vicuñas en las cercanías de la laguna y las laderas de montañas.

Respecto a la calificación de los servicios, se encuentra en Trip Advisor 30 comentarios respecto a La Hostería Municipal, cuya valoración promedio es de 4,4 sobre 5 puntos. Se ponderan las hermosas vistas desde las habitaciones, la ducha caliente, los almuerzos y la amabilidad del personal que la atiende.

En **Laguna Brava** se han registrado en estos 12 años varios cambios y muchos progresos en cuanto a las excursiones hacia la Laguna. Si bien continúan saliendo excursiones desde Villa Unión, que continua siendo un importante centro de interconexión con cantidad y variedad de oferta de servicios, se ha generado un promisorio centro de servicios turísticos en Vinchina, que aumentó su oferta hotelera y ofrece excursiones hacia Laguna Brava a través de la agencia de Viajes Laguna Brava Excursiones y con la Cooperativa Laguna Brava Turismo que nuclea doce guías habilitados para ingresar a la Reserva con su propio vehículo o con el vehículo de los pasajeros. La ventaja de partir desde esta ciudad reduce las horas de viaje para llegar a Laguna Brava y permite apreciar con más tiempo los paisajes saliendo desde Vinchina entre ellos la imponente Quebrada de Troya.

En una excursión de día entero, al salir temprano por la mañana los turistas pueden hacer la última parada técnica antes de ingresar a la Reserva en Alto Jagüe donde interactúan con los pobladores que venden artesanías y otros dulces típicos, así como empanadas regionales para degustar en el momento.

La modalidad que han adoptado en los últimos años es que las excursiones van en caravanas de tres o cuatro vehículos con un guía en el primer vehículo y waki toqui o handy en cada uno de los vehículos, este concepto disminuye los riesgos y abarata los costos. Otra novedad que nos depara Jagüé es que en los últimos años se habilitó una posada que ofrece alojamiento con capacidad para 20 personas.

El edificio a la vera de la Ruta Nacional previsto para trasladar el Puesto de Control de Guarda faunas que estaba en Jagüé y para el que se había hecho el anteproyecto y memoria descriptiva no ha sido construido aún por la provincia. Por ello el control de pasajeros y cobro de la entrada a la Reserva se realiza a la salida de la localidad de Vinchina, lugar donde también Gendarmería controla los vehículos que se dirigen hacia Chile por el paso Pircas Negras. En cambio, el pequeño puesto de control en Zapallar a la salida hacia la Quebrada del Leoncito si se ha finalizado y se encuentra operativo y es atendido por los guardas faunas de Laguna Brava, aunque no es utilizado para excursiones turísticas sino para el control del paso de los cazadores furtivos.

## **APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE TURISMO SUSTENTABLE A UN MUNICIPIO QUE POR SUS CARACTERÍSTICAS TUVIERA UNA AFLUENCIA MASIVA DE VISITANTES**

Casi finalizadas las experiencias piloto del Proyecto PNUD/ SAyDS 05/015, en el equipo de la Unidad de Turismo Sustentable surgió la inquietud de aplicar la Estrategia de Turismo Sustentable en contextos diversos y con menores dificultades logísticas. Las experiencias en Laguna Blanca y Laguna Brava tuvieron en común ser sitios altoandinos de gran altura y difícil acceso, con poblaciones locales pequeñas, vírgenes del contacto con el turismo, dada la escasa o casi nula presencia de personas que se aventuraran a visitar estos lugares.

¿Qué resultados lograría la aplicación de la estrategia a un municipio bonaerense que por sus atractivos tuviera una afluencia masiva de visitantes con motivos de recreación durante los fines de semana? En la búsqueda de lugares cercanos que pudieran comprometerse en la experiencia se tomó contacto con las autoridades de la Secretaría de Ambiente de la Municipalidad de Tigre, distante 32 km al norte de la ciudad de Buenos Aires y luego de varias reuniones de las que participaron también las autoridades de la Secretaría de Turismo se llegó a la conclusión de que este era el lugar indicado para probar la estrategia. El marco institucional lo dio la firma de un Convenio entre la SAyDS y el Municipio de Tigre en octubre de 2008.

### **El Proyecto Turismo Sustentable en el Municipio de Tigre, provincia de Buenos Aires**

Con el objetivo de que la ciudad de Tigre se constituyera en un referente para la gestión y promoción del Turismo Responsable y cuyo modelo pudiera ser replicado por otras localidades turísticas, se pusieron en marcha actividades conjuntas entre la UTS y la Secretaría de Ambiente de Tigre.

### **Problemática que resolver**

La sustentabilidad turística de la ciudad depende de los atributos en los que se fundamenta su atractivo para la población y los visitantes, pero el crecimiento espontáneo y masivo de estos usuarios ocurrido en los años más recientes había deteriorado la calidad ambiental y turística pudiendo tornarla insustentable en el mediano plazo. Algunas de las causas de la problemática planteada eran:

El trazado de la red vial de la localidad y su relación con las principales vías de acceso, que no permitía alternativas de conexión y circulación dado que los recorridos peatonales o en bicicleta no estaban integrados.

El curso del río Tigre, que atraviesa la ciudad, se constituye en una barrera urbana que divide en dos la zona turística y genera concentración de personas y vehículos en algunos puntos, y dificulta el acceso a otros sitios de interés de la ciudad.

La falta de recorridos y circuitos alternativos que facilitarían la utilización de nuevos espacios y la diversificación de las actividades turísticas no contribuía a disminuir la alta densidad de recreacionistas y vehículos en algunos sectores de la ciudad.

La falta de concientización y sensibilización tanto de la población permanente, prestadores de servicios y de los visitantes, respecto a un manejo más respetuoso del medio ambiente, tornaba dificultosa la puesta en marcha de acciones integrales en torno al cuidado de la calidad ambiental y turística.

El objetivo del Proyecto fue diseñar un modelo de desarrollo turístico para Tigre y sus alrededores, que facilitara el uso de los atractivos turísticos y espacios urbanos con criterios de sustentabilidad, facilitando la utilización responsable del espacio urbano y las islas circundantes.

Para la ejecución del Proyecto se conformó un equipo interinstitucional entre la SAyDS y la Municipalidad de Tigre, con el objeto de fortalecer institucionalmente al municipio en sus áreas de ambiente y turismo. Asimismo, se buscó concientizar a los consumidores para que asocien al turismo con una idea menos depredadora de los recursos, contribuyendo así al posicionamiento de Tigre como destino ambientalmente sustentable. La tabla siguiente muestra las actividades previstas en cada una de las líneas de acción.

**Tabla 1.** Actividades previstas en cada una de las líneas de acción.

Línea de acción	Actividades
<p>A. Ampliación del equipamiento e instalaciones turísticas que ofrece la ciudad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño de un Puente Peatonal y ciclovía que unas ambos márgenes del río Tigre (a la altura de Estación Delta del Tren de la Costa y el Club de Regatas Suizo).</li> <li>- Diseño y puesta en funcionamiento de una red de ciclovías que una el sector de Puerto de Frutos con el Paseo Victorica y otros atractivos turísticos.</li> <li>- Señalización y ornamentación urbana con instalaciones que faciliten la realización de nuevas actividades turísticas, embelleciendo la ciudad y contribuyendo a una mejor utilización del espacio.</li> </ul>
<p>B. Desarrollo de Recursos Humanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación del Cuerpo de Mediadores Ambientales. Se trata de la capacitación de un grupo de pasantes de universidades residentes en Tigre y/o voluntarios de asociaciones que tienen hoy en Tigre un compromiso con el medio ambiente para que cumplan las funciones de informantes y concientizadores ambientales para los turistas en los fines de semana y para los pobladores durante la semana.</li> </ul>

continúa en la página siguiente

C. Campañas de concientización y comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campaña de concientización y sensibilización para prestadores turísticos, medios de transporte fluviales y terrestres y comerciantes en general.</li> <li>- Campaña de concientización y sensibilización para pobladores locales y turistas.</li> </ul>
---	--

**Fuente:** elaboración propia.

Las acciones de comunicación jugarían un rol fundamental para el proyecto, siendo apoyo tanto de las actividades de concientización previstas para el desarrollo de recursos humanos como del cambio cultural buscado en los operadores turísticos y la población en general, que permitiera lograr una orientación hacia criterios de sustentabilidad en la concepción de Tigre como un destino turístico con valores ambientales de relevancia.

## Resultados obtenidos

Al finalizar el proyecto se había logrado el funcionamiento de la red de ciclo vías y senderos peatonales que unen los principales puntos de atracción de la localidad con las instalaciones complementarias que faciliten su uso y disfrute por parte de los visitantes de la ciudad. También estaba listo el proyecto definitivo del puente peatonal sobre el río Tigre con toda la documentación y definiciones técnicas que permitan su construcción. La conformación de un Cuerpo de Mediadores Ambientales trabajando activamente en los programas de concientización diseñados para cada uno de los de los públicos contemplados fue otro de los logros. Otro resultado fue una campaña de difusión del Programa de Turismo Responsable en la vía pública, mediante cartelería y folletería y difusión a través de los medios de comunicación local. Por último, la diversificación de la oferta de actividades para los recreacionistas, facilitando el alquiler de bicicletas a su llegada a la localidad mediante un acuerdo con el servicio ferroviario garantizando recorridos especialmente diseñados para el disfrute de los atractivos y paisajes ribereños.

### A. Programa de Turismo Sustentable en Municipios Turísticos realizado por la Unidad de Turismo Sustentable de la Secretaría de Ambiente de la Nación

A partir de la experiencia piloto en el Municipio de Tigre se decidió promover el Programa de Desarrollo Turístico Sustentable para Municipios Turísticos en todo el país, que estuvo vigente entre 2009 y 2012 para brindar asistencia técnica y financiera a los proyectos presentados por los municipios, que involucraran algunos de los componentes propuestos por el Programa. A fin de facilitar la formulación de iniciativas para su inserción en el programa se alentó iniciar el ciclo del proyecto con una presentación que habilitara una pre evaluación a fin de detectar la viabilidad de las actividades propuestas, para circunscribir la formulación del proyecto a aquellas acciones más aptas para el cumplimiento de los objetivos.

La operatoria del programa luego de su difusión consistió en recibir y evaluar los proyectos presentados, tomando en cuenta su pertinencia y factibilidad. A partir de esta

aprobación técnica se suscribió un Acuerdo y Acta Compromiso entre la Secretaría de Ambiente de la Nación y el Municipio, a partir de lo cual se ponía en marcha el proyecto con el desembolso de la cifra acordada. Esta experiencia dio muy buenos resultados en municipios de diversas provincias del país, hasta que a fines del 2012 la reasignación de fondos dio por finalizado el Programa.

## A MODO DE CIERRE

Sabemos de la existencia en el país de experiencias similares en su ideario y vocación a la expuesta en el punto B de este documento, son ejemplo de ello entre otras, la *Red de Turismo campesino de Salta* que nuclea alrededor de 50 familias ofreciendo alojamiento y actividades rurales, en 12 comunidades de los Valles Calchaquíes y *El Proyecto Rutas del Alto Bermejo de la Fundación Pro- Yungas* que con el financiamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Fundación CODESPA (España) y la coordinación técnica del Programa Andes Tropicales de Venezuela, puso en marcha entre las provincias de Salta y Jujuy vinculando, a la Reserva de Biósfera de las Yungas con la Quebrada de Humahuaca. Entre las dos asociaciones creadas para el Proyecto se distribuyen 65 familias, más del 30% de ellas ha solicitado micro-créditos para mejorar sus instalaciones o equipamiento. Por último, la iniciativa del 2007 de la Secretaría de Turismo de la Nación de crear una Red Federal de Turismo comunitario que abarca actualmente las provincias de Salta Jujuy Misiones Chaco y Corrientes, suma a estos esfuerzos el compromiso Nacional que a través del Plan Federal de Turismo ha tomado las consignas de la Sustentabilidad con calidad y competitividad.

Es decir que esta tarea artesanal llevada a cabo con las pequeñas poblaciones de vocación turística es compartida afortunadamente, tanto en los países receptores como en los países emisores, por muchas organizaciones públicas y privadas. Esta modalidad de turismo que se aleja de los circuitos comerciales convencionales hacia otras vías de contacto más informal, demanda que se les garantice la “autenticidad” de lo que están experimentando y la equidad social en cuanto a los beneficios y el cuidado del ambiente.

Se han alzado voces agoreras, advirtiendo sobre la dificultad de obtener la permanencia en el tiempo de estas experiencias, sin que sucumban al sistema capitalista, es verdad que la apuesta a un desarrollo turístico apoyado en los tres pilares de la sustentabilidad puede sonar utópico y voluntarista, sin embargo un retorno a las fuentes de lo genuino, es solicitado cada vez con mayor fuerza por los mercados emisores, solo falta encontrar los espíritus perceptivos que canalicen estos flujos de demanda hacia la oferta que buscan.

# ANTECEDENTES DE LA LEY: UNA APROXIMACION A LOS ANTECEDENTES VINCULADOS A LA LEY DE TURISMO ENTRE 1983 Y 2004

*José Luis López Ibañez*

## 1. LOS AÑOS PREVIOS

Cuando Argentina recuperó la democracia en diciembre de 1983, la actividad turística argentina era regida por la Ley 14.574<sup>(1)</sup>, sancionada en 1958<sup>(2)</sup>. Es decir, en 1983 la ley tenía 25 años y habían pasado 22 años desde el Decreto 9468/61 que reglamentó esa ley.

Podría decirse que la Ley 14.574 fue complementada en aquellos años por

- La Ley 18.828 que intentó realizar una categorización hotelera. Al ser los servicios hoteleros, servicios jurisdiccionales, constitucionalmente son de competencia provincial y como la mayor parte de las provincias no adhirió a dicha ley, nunca se tuvo en Argentina una categorización uniforme.
- La Ley 18.829<sup>(3)</sup> de agencias de viajes, sus decretos reglamentarios 2.254/70 y 2.182/72<sup>(4)</sup> y un sinnúmero de resoluciones de la Secretaria de Turismo sobre aranceles, permisos, licencias, etc.<sup>(5)</sup>
- Ambas leyes fueron dictadas el 6 de noviembre de 1970 durante el gobierno de facto del general Marcelo Levingston y reglamentadas en el gobierno de su sucesor, Lanusse.

A la vista de las entidades empresariales más representativas del sector turístico, la Ley 14.574 no respondía ya a las necesidades del mercado turístico, ni era herramienta eficaz para su desarrollo. El turismo desarrollado por sus agentes económicos, sin embargo, se desarrollaba en ese contexto, sin esperar nada a cambio, ni esperando mejoras o ventajas provenientes de la legislación.

(1) Antes de ello como antecedentes podemos señalar la Ley 12.103 de 1934 que creó la Dirección de Parques Nacionales y el Decreto 1.280/43 que le anexa la Dirección de Turismo.

(2) Su antecedente más importante era el Decreto- ley 12.028 de 1957.

(3) Es de destacar que esta ley determina en sus considerandos que tiene por propósito la normalización de la actividad del Agente de Viajes... y "Teniendo en cuenta los objetivos de la Revolución Argentina tendientes a moralizar la actividad comercial... y que... "propone la modificación del límite establecido por la Ley 14.574 para el monto máximo de las sanciones que puedan aplicarse, adecuando el mismo al nivel actual del costo de la vida".

(4) Este decreto fue dictado por el entonces presidente de facto general Alejandro A. Lanusse.

(5) En 1982 el entonces presidente de facto Leopoldo Galtieri dictó la Ley 22.545 que cambió la redacción del art. 8, actualizó montos fijados en Ley 18.829 y los plazos para actualizar los montos de la garantía determinada por el art. 3, para los cuales se determina una forma de actualización y se facultó "al organismo de aplicación de la ley a dejar sin efecto y archivar las actuaciones originadas en las infracciones a los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley Nº 18.829, que se encuentran en trámite a la fecha de vigencia de esta ley." Es de destacar que la Ley 22.656 del 13 de octubre de 1982, durante el gobierno de facto de Reynaldo Bignone, se otorgó una prórroga al organismo de aplicación a los plazos previstos en la Ley 22.545.

En diversos foros del sector, como por ejemplo en las Reuniones Nacionales o en los Congresos de la Cámara Argentina de Turismo, se había pedido modificar dicha ley o mucho mejor, dictar una nueva ley.

En este sentido también se puede mencionar, el documento “Bases para un Plan Federal de Turismo” elaborado por el Organismo Oficial de Turismo hacia el final de la dictadura militar, que si bien no era una reforma legal, mostraba la nueva realidad y nuevas necesidades de la actividad turística en aquellos años. Es de destacar que este documento no contó con la participación del sector privado y que el mismo es un claro antecedente de lo que muchos años después fue el Plan Estratégico Federal de Turismo Sustentable (PFETS).

También se puede destacar en este contexto, la voluntad de las provincias de tener un rol más activo y comprometido en la actividad turística argentina, buscando generar una reubicación institucional turística federal. Esta situación generó que el 4 de noviembre de 1982 las provincias fundaran el Consejo Federal del Turismo en Santa Rosa, La Pampa. Ello se generó como respuesta “a la falta de convocatoria del Gobierno Nacional a cualquier tipo de reunión de debate sobre política turística en el país<sup>(6)</sup>” y como instancia de unión y coordinación en la búsqueda de generar políticas y acciones coordinadas entre las distintas jurisdicciones provinciales.

Si bien nació a espaldas del Organismo Nacional de Turismo y justamente por la falta de relación y compromiso del Organismo Nacional con los organismos provinciales<sup>(7)</sup>, posteriormente el Consejo Federal de Turismo fue rápidamente cooptado por el Organismo Nacional y desde entonces actuó como un apéndice encargado de coordinar la acción común, en beneficio de la actividad turística.

A grandes rasgos, se podría decir que el turismo, mayoritariamente, se desarrollaba sobre la base de

- desarrollos inmobiliarios en los mayoritariamente incipientes centros turísticos,
- el transporte era principalmente terrestre y privado,
- el alojamiento principal eran casas o departamentos que tendían a ser alquiladas por sus propietarios a otros turistas ya que la mayor parte de estas propiedades eran las segundas propiedades de habitantes de los grandes centros urbanos.
- en su faz emisiva se focalizaba en los grandes centros urbanos y en la receptiva en la costa atlántica con Mar del Plata como principal destino y los desarrollos incipientes de San Bernardo, Pinamar, Villa Gesell, Miramar y Necochea y las sierras cordobesas donde se destacaba Villa Carlos Paz, Mina Clavero y el Valle de Punilla. En menor medida se habían desarrollado la zona de los lagos del Sur, con San Carlos de Bariloche a la cabeza y un importante desarrollo en San Martín de los Andes.

(6) Extraído textual del libro *El Caso Argentino*, el turismo como Política de Estado. Pág 9. Ministerio de Turismo de la Nación, 2015

(7) Algunos participantes de ese momento histórico mencionan en las entrevistas otros motivos, como principalmente la falta de presupuesto de funcionamiento y otros a que el Organismo Nacional pensaba que el desarrollo del turismo era su exclusiva responsabilidad, no dándole a las provincias importancia alguna en la definición de políticas. Es de destacar que por aquel entonces la entonces Subsecretaría de Turismo elaboró el informe “Bases para un Plan Federal de Turismo”

Andes y las zonas de Iguazú y el Noroeste. Se podían reconocer pequeños focos de desarrollo turístico en Merlo, San Luis, las Termas de Rio Hondo y algunos otros centros. Península Valdés, Ushuaia y Calafate eran destinos muy limitados en cuanto a su oferta de alojamiento, con una altísima estacionalidad y muy orientados a la demanda extranjera.

- El desarrollo de otros centros turísticos era incipiente, pero creciente en cantidad de destinos y en tipologías de servicios, muchas veces, precarios.
- La parte del turismo que se comercializaba por las agencias de viajes era pequeño, pero interesante en la rentabilidad. Cuanto más lejos era el destino, mayor era la participación en el mercado de las agencias. El producto que se comercializaba en estas empresas era básicamente sobre la base del transporte aéreo y alojamiento en hoteles. Igual el grueso de los ingresos de las agencias, eran las comisiones de la venta de pasajes aéreos.

Con la recuperación de la democracia, en diciembre de 1983, el interés de la demanda internacional hacia la Argentina, creció y que quebró el aislamiento en que se encontraba el país. El turismo estaba llamado a convertirse, a partir de ello, claramente, en una herramienta de desarrollo, una fuente de trabajo genuino, una fuente de divisas, entre otros elementos o valores que desde el sector siempre se declamó.

Los primeros años del gobierno del Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) no fueron muy buenos para la organización del turismo. No resultaba claro que política turística se quería implementar. La autoridad turística de ese momento no definió una clara política y el exiguo presupuesto del Organismo no le permitía llevar adelante la promoción que intentaba desarrollar.

Según el libro *100 años del turismo argentino* la gestión de Turismo en el inicio de este período, comenzó dependiendo del Área de Comercio y “pese a la profesionalidad de César Crenzel o los esfuerzos del interventor Dhaba, el sector seguía en una meseta”.

Paralelamente surgió un fuerte movimiento desde los Organismos Municipales de Turismo que buscó posicionar la jerarquización de los Organismos municipales y provinciales, mediante una definición de competencias de los distintos estamentos oficiales comprometidos con la actividad turística<sup>(8)</sup>.

En 1986, promediando el gobierno y mandato de Alfonsín en la presidencia de la Nación, la llegada de Francisco Manrique al Organismo Nacional de Turismo le dio un nuevo impulso y organización al mismo. El Organismo se jerarquizó<sup>(9)</sup>, creció en competencias, ya que se le sumó la administración y gestión del turismo social, hasta ese momento competencia del Ministerio de Bienestar Social, y que incluía los Complejos de Chapadmalal y Embalse. Es de destacar que durante los años de gestión de Manrique, el Turismo Social se reactivó, beneficiando a miles de personas.

---

(8) La posición de este movimiento se puede ver reflejada, de alguna manera, en el libro *Municipios turísticos* de Roberto Boullón.

(9) Se recuperó el rango de Secretaría de Estado dependiente de la Presidencia de la Nación, que había tenido en 1972 y 1973 (gestiones de A. de Campos y A. Ayerbe).

Manrique sentó las bases para transformar al Organismo Nacional de Turismo y fue la primera vez que se planteó al turismo como “una política estratégica” para el desarrollo nacional, claro antecedente de lo que posteriormente en la ley Nacional de Turismo N° 25.997 se definió como “política de estado”, jerarquizando además administrativa y políticamente al Turismo.

Dentro de ese contexto y a los fines de dotar de recursos a la Secretaría, Manrique promovió la sanción de la Ley 23.522, que modifica el art. 15 de la Ley de Turismo 14.574 que aumentó el crédito para el Fondo Nacional de Turismo al gravar con el 5% a los pasajes aéreos emitidos al exterior, lo que constituye hasta hoy, el aporte fundamental para el financiamiento del Organismo Nacional de Turismo<sup>(10)</sup>.

## 2. EL PROYECTO DE LAS LEÑAS

El fallecimiento de Manrique el 15 de febrero de 1988 no interrumpió el proceso, ya que asumió como secretario de Turismo Enrique Olivera, quien continuó con los planes propuestos e incorporó entre sus prioridades, analizar la temática vinculada a la legislación turística.

Es por ello que, por invitación de la Cámara Argentina de Turismo y la Secretaría de Turismo de la Nación, se convocó en Las Leñas el “Primer Encuentro Nacional de Legislación Turística”. En esta reunión las principales asociaciones empresarias, como la Cámara Argentina de Turismo, la Asociación Argentina de Agentes de Viajes, las Federaciones y Cámaras Hoteleras, se encontraron con los miembros de las Comisiones de Turismo de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores de la Nación para determinar las características que debía contemplar la legislación que se ajustaría a las nuevas necesidades del turismo argentino.

Lo definido en esa reunión posibilitó un proyecto de Ley Nacional de Turismo consensuado por todos los factores de poder y las entidades representativas del sector involucrados en la actividad turística. El proyecto recogía la idea general que había por esos años en el sector turístico de cómo se debía organizar la actividad.

El proyecto que se acordó y aprobó en Las Leñas se presentó al presidente Alfonsín y este invitó a las autoridades de las asociaciones empresariales de la actividad a un almuerzo en la quinta de Olivos con motivo del Día Internacional del Turismo. Allí les preguntó si estaban de acuerdo con ese proyecto. Ante la afirmación de los empresarios, Alfonsín respondió que no tocaría ni un punto ni una coma y lo enviaría al Congreso Nacional. Y así lo hizo.

El proyecto se debatió en comisión y con diferentes sectores de la actividad turística. Por circunstancias políticas<sup>(11)</sup> se obstaculizó la sanción de esa ley, por lo cual durante el gobierno de Alfonsín no se pudo tratar en las Cámaras y sancionar dicho proyecto de ley.

---

(10) Vale resaltar que, si bien ese impuesto obligaba a la recaudación con un fin específico, las distintas modificaciones generadas por las permanentes crisis financieras argentinas generan que los impuestos que se recaudan van a Rentas Generales y se distribuyen según el Presupuesto. Es decir, el Fondo recaudado no fue, ni es, un fondo de asignación específico.

(11) Es de destacar que la oposición contaba con mayoría en ambas Cámaras.

El proyecto en sus considerandos definía que buscaba institucionalizar algunas de las mejores experiencias recogidas en aquellos últimos años en nuestro país y sobre todo condensaba aspiraciones y coincidencias fundamentales de los sectores representativos.

El proyecto respondía a la idea general que el “turismo requiere como condición esencial para su desarrollo sostenido, altos estándares de seguridad y precisión en la prestación de los servicios. Por ende, es necesario que los organismos públicos y privados responsables de su puesta en el mercado turístico operen correctamente. El proyecto buscó crear un modelo institucional apto para el crecimiento económico equilibrado y compatible con la preservación de los recursos naturales y culturales, asignar roles e interdependencias al servicio de claros objetivos. Sin duda fortalecerá economías regionales y acentuará la creación de empleos calificados promoviendo la atracción de inversiones locales y extranjeras ubicando en el concierto mundial Argentina como destino turístico tradicional”<sup>(12)</sup>.

## El proyecto de ley

El proyecto definía en su artículo 1 que el turismo era de interés nacional y prioritario para el Estado la protección el fomento y el desarrollo de las actividades de conservación, explotación, comercialización e investigación<sup>(13)</sup>, destinadas a la prestación de servicios turísticos en todo el territorio de la República Argentina. Para ello, además, se determinaba que el turismo se equiparaba a la actividad industrial ya que de esa manera se lograba obtener, automáticamente, los beneficios y regímenes especiales que la legislación y jurisprudencia le otorgaban a la industria.

El art. 1 se complementaba con dos definiciones de interés:

“El ejercicio de la actividad turística en cualquiera de sus formas se asegurará la conservación y preservación del patrimonio natural, histórico y cultural del país. El incumplimiento total o parcial de la presente norma implicará además el cese inmediato de los hechos dañosos, y las sanciones previstas en la legislación vigente.”<sup>(14)</sup>

A los efectos de esta ley se entiende por turismo el conjunto de actividades originadas en el desplazamiento temporal y voluntario de las personas fuera de lugar de residencia habitual invirtiendo recursos que no provienen del lugar visitado.”

El proyecto de ley en su art. 2 establecía los objetivos de la misma:

- Fomentar el turismo internacional receptivo
- Desarrollar y promover el turismo interno

---

(12) Extraído de los considerandos del Proyecto de Ley.

(13) Es de destacar la importancia que el proyecto le daba a la investigación y el desarrollo y creación de conocimiento vinculado a la actividad turística, que aún siguen pendientes y con escasos avances.

(14) Esta definición es muy interesante y de alguna manera, visionaria, toda vez que el patrimonio cultural y natural se incorpora al turismo como producto, al formar parte de la oferta turística. De igual forma esta definición obliga a estrechar los lazos entre conservación de la riqueza natural, cultural e histórica y el turismo, generando, teóricamente, las condiciones para rescatar y poner en valor ese patrimonio y su consecuente necesidad de conservación y cuidado.

- Coordinar e impulsar el crecimiento turístico ordenado mediante la acción conjunta del Estado nacional, los estados provinciales, los municipios y las entidades representativas de la actividad privada prestadora de servicios turísticos.

El art. 3 definía el ámbito de aplicación de la ley, a saber:

- Los turistas dentro del territorio nacional de la Nación Argentina
- Los prestadores de los servicios turísticos.
- Los recursos turísticos.

Para el proyecto, la autoridad de aplicación de la ley era la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación. Atento a los tiempos definía que el organismo podría cumplir sus funciones “por gestión directa”, por “delegación en otros organismos y entidades” o coordinando “la acción con las distintas autoridades nacionales, provinciales, municipales y entidades privadas”.<sup>(15)</sup>

Perseguía además el reconocimiento del protagonismo de los distintos estamentos jurisdiccionales del Estado y del sector privado representativo y contemplaba para ello la correspondiente asignación de recursos. Es de este modo que propone avanzar en la estructuración de un Sistema Federal de Turismo, modificando los esquemas centralizados en la Secretaría de Turismo de la Nación. Ello se propone mediante un modelo que propone funcionar a través de integraciones de las provincias y de los municipios y contemplando a sus respectivas comunidades, quienes pasarían a ocupar un espacio central en el turismo de sus áreas de influencia.

El proyecto de ley crea en el ámbito de la Secretaría de Turismo, el Consejo Federal de Turismo<sup>(16)</sup>, “órgano representativo y federal coordinador de la actividad turística interjurisdiccional”. Para ello preveía que estuviera compuesto por:

- Un representante de la Secretaría de Turismo de la Nación.
- Un representante de cada provincia argentina, designado por el gobierno provincial.
- Un representante de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- Un representante de los municipios turísticos, unificados en su representación.

Los representantes de acuerdo al proyecto realizarían las funciones contempladas, en forma “ad honorem”.

A este organismo se le fijaba incumbencias, objetivos y recursos. Mediante este Consejo se buscaba impulsar el desarrollo coordinado de cada jurisdicción provincial y regional, en coordinación con sus respectivos municipios, disponiendo para ello de recursos coparticipables y de otros recursos específicos otorgados a proyectos priorizados. Se le otorga además al Consejo Federal de Turismo una presencia en la comisión mixta a crearse por la ley, responsable de la promoción turística internacional de nuestro país.

(15) Este elemento abrió la puerta a la posibilidad de que las Entidades empresariales evaluaran la posibilidad de generar mecanismos de autocontrol. Esta idea era especialmente interesante para homogeneizar la categorización hotelera y el control de las agencias de viajes, en especial las emisoras.

(16) El Consejo Federal de Turismo se venía reuniendo desde 1982, pero no tenía una instancia de creación que lo institucionalizara de manera efectiva.

El proyecto crea también la comisión mixta de promoción turística internacional antes mencionado, organismo encargado de elaborar y ejecutar los planes de promoción para captar el turismo internacional. La idea era que esta comisión mixta reuniera la representatividad del Estado, con la natural y específica desenvolvimiento empresaria. Su integración era prevista con representantes de la Secretaría de Turismo de la Nación, el Consejo Federal de Turismo y Cámaras Empresarias y sus recursos asignados por la ley.

En definitiva, el proyecto determina la Secretaría de Turismo de la Nación como la autoridad de aplicación y en su ámbito se crean el Consejo Federal de Turismo y la Comisión Mixta de Promoción Turística Internacional, otorgándoles distintos roles claramente diferenciados y complementarios a la Nación, las provincias, los municipios y el sector privado.

El proyecto de ley introducía modificaciones al Fondo Nacional de Turismo, su base imponible y distribución. Quizás este punto sea el más interesante de analizar, toda vez que proponía para la distribución de dicho Fondo, lo siguiente:

- asegura los recursos en un 25% para la promoción internacional
- otro 25% coparticipable a las provincias y
- un 25% para el funcionamiento de los proyectos presentados al Consejo Federal de Turismo con fines de promoción y desarrollo de sus regiones por las provincias integrantes.
- Para la autoridad de aplicación se proponía un 22% del Fondo para su funcionamiento y
- un 3% se destinaría para el Consejo Federal de Turismo.

Es de destacar que con esta estructura distributiva, el 53% del FONATUR se invertía de acuerdo a los intereses y proyectos de las Provincias<sup>(17)</sup>, como responsables primarias de los recursos y destinos turísticos, quedando un 25% para la promoción internacional.

El proyecto en su art.11 contemplaba el que quizás es el artículo más llamativo, innovador y adecuado a las necesidades vinculadas al desarrollo turístico argentino, ya que proponía que la “autoridad de aplicación y el consejo federal de turismo impulsarían la investigación y el desarrollo destinados a preservar el patrimonio cultural y natural en todo el espacio turístico argentino, coordinando con las provincias y municipios en general y los prestadores de servicios turísticos en particular, estrategias y proyectos de desarrollo ecológicamente equilibrados”.<sup>(18)</sup>

El proyecto de Las Leñas proponía que en materia de control de las prestaciones de servicios turísticos debía efectuarse y sea directamente por la autoridad de aplicación o por facultades “delegadas o concertadas”. Para ello se debería acordar con las provincias

---

(17) La Reforma de la Constitución Nacional de 1994 introdujo numerosas modificaciones en su texto. Una de ellas, que ha suscitado abundantes controversias y comentarios, es la referida a la definición sobre la pertenencia de los recursos naturales a las provincias (art. 124 in fine). En este contexto puede interpretarse que el proyecto considera, siguiendo esta definición constitucional, que los recursos turísticos naturales, son de las Provincias.

(18) Es de destacar que aún hoy no existe institución alguna que trabaje en investigar el tema, ni se han desarrollado mecanismos para medir si el turismo se desarrolla de forma “ecológicamente equilibrado” o si es “sustentable”, de acuerdo a lo previsto por la ley actualmente vigente.

y/o los particulares, los controles “sin descuidar la pertinencia de las prestaciones que apunten al mejoramiento y excelencia de los servicios”.

En ese mismo sentido el proyecto reproduce algunos capítulos de otro enviado por el Poder Ejecutivo Nacional referido a los prestadores de servicios turísticos y a la defensa de los turistas extranjeros<sup>(19)</sup>.

Los últimos capítulos tratan de tres temas que, entendemos, importantes y son claros antecedentes de la actual ley:

### La Capacitación Turística

En el mismo se propone que “la Autoridad de Aplicación elabore programas de capacitación turística y promueva, en colaboración con Gobiernos Provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, Municipalidades y organismos públicos y privados, el establecimiento de escuelas y centros de educación y capacitación para la formación de profesionales y técnicos en ramas de la Actividad Turística. En dichos programas se deberá contemplar la capacitación respecto a la atención de las personas con discapacidades.

En el mismo sentido propone que realizará acciones para mejorar y complementar la enseñanza turística a nivel Superior y de Posgrado dirigida al personal de instituciones públicas y privadas.

Dentro de este contexto hay que tener en cuenta lo antes mencionado vinculado a la investigación y el desarrollo contemplado en el art. 11 del proyecto.

### De la Emergencia Turística

En el mismo contempla la posibilidad que “la Autoridad de Aplicación podrá declarar Zonas de Emergencia Turística cuando por la intensidad, persistencia o carácter extraordinario de factores de origen geológico, climático, biológico, epidemias<sup>(20)</sup> u otros, resulte afectada la explotación de un recurso turístico o la prestación de un servicio turístico en un área geográfica determinada. En tal caso, al declararse la Emergencia Turística deberán establecerse las modalidades de la asistencia y/o los beneficios que se acordarán a los damnificados. Estos últimos consistirán en:

- Prórroga del vencimiento en el pago de impuestos sin que se devenguen intereses o su condonación mientras dure la Emergencia.
- La suspensión de los juicios de ejecución fiscal mientras dure la emergencia.
- El otorgamiento de créditos a los Prestadores de Servicios Turísticos afectados, con quitas en los intereses.
- Prestar ayuda directa a los pequeños prestadores turísticos que no puedan acceder a los beneficios arriba señalados.”

(19) Este proyecto fue reproducido posteriormente en dos oportunidades por el diputado nacional Jorge Vanossi.

(20) La corrección final de esta nota se desarrollo durante la cuarentena derivada de la pandemia vinculada al coronavirus, con lo cual se visualizaba claramente su utilidad.

## Del Turismo Social

Se define que el “turismo social comprende todos aquellos instrumentos y medios, a través de los cuales se otorgan facilidades para que las personas de recursos limitados, y/o discapacitadas y/o de la tercera edad, viajen con fines recreativos, deportivos y/o culturales en condiciones adecuadas de economía, accesibilidad, seguridad y comodidad. En ese sentido define que “los prestadores de servicios turísticos, deberán brindar las facilidades necesarias a las personas con discapacidad y a las personas de la tercera edad en condiciones que garanticen su seguridad y comodidad, en especial la libre accesibilidad y desplazamiento e instalaciones higiénico-sanitarias y ubicaciones apropiadas.”

“La Secretaría de Turismo en coordinación con el Consejo Federal de Turismo y el Ministerio de Bienestar Social elaborarán planes y promoverán acuerdos con prestadores de servicios turísticos, mediante los cuales se determinen condiciones que hagan posible el cumplimiento de los objetivos de este capítulo, en beneficio de grupos infantiles, juveniles, estudiantiles, de trabajadores estatales y privados, como así también grupos de personas de la tercera edad y/o con discapacidad y otros similares.”

Como queda dicho, durante el gobierno del Presidente Alfonsín no se pudo lograr aprobar el proyecto ya que el tratamiento de este proyecto de ley nacional de turismo se demoró por cuestiones políticas en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores<sup>(21)</sup>. También influyó en esa dirección que 1989 fue un año eleccionario, toda vez que se vencía el mandato del presidente Alfonsín. Además, vale recordar que Alfonsín debió adelantar la entrega de poder a raíz de la profunda crisis económica que estaba viviendo la República Argentina.

El profesor Ariel Dulevich Uzal, subsecretario durante las gestiones de Manrique y Olivera, quien además había sido el presidente del encuentro de Las Leñas consideró, en lo que podemos considerar un buen resumen (aunque parcial) de la situación, que “el gobierno de Carlos Menem cajoneó durante una década ese proyecto.” “Se cajoneó porque en el proyecto original había un porcentaje que estaba direccionado a determinados sectores: la coparticipación y el fomento para la pequeña empresa y el turismo social. Así no había un solo porcentaje que no se manejara discrecionalmente por el secretario de Turismo de turno.”<sup>(22)</sup>

Además, Dulevich Uzal destacó: “El gobierno de Alfonsín fue el primero que desarrolló una política de Estado turística, global e integral. Inclusive se avanzó en la creación de la Subsecretaría de Turismo Básico y Social, que apuntaba a este sector que después tuvo tanto auge, como es el turismo vinculado a la naturaleza; algo absolutamente vinculado a la sustentabilidad”, afirmó.

“Todas las medidas tomadas por la gestión de Alfonsín demuestran el compromiso y la fe que tenía en que el turismo iba a constituir una de las áreas más importantes en materia de productividad en el país y la esperanza de que fuera una palanca que contribuyera a la inclusión social y a combatir la pobreza y la desocupación”.

(21) Vale recordar aquí que la oposición tenía mayoría en ambas Cámaras.

(22) Extraído de Turismo como política de Estado. La Web de noticias, El Mensajero Periódico Turístico S.A. 05 de Abril de 2009

### 3. ACERCA DEL GOBIERNO DE CARLOS SAÚL MENEM

Durante el gobierno de Carlos Saúl Menem si bien todos los involucrados en la actividad turística en privado coincidían en la necesidad de que hubiera una nueva ley de turismo que ordenara la actividad turística dentro de la nueva situación nacional e internacional, los diferentes sectores involucrados no lograron ese cometido.

Durante el gobierno del Presidente Carlos S. Menem los distintos Secretarios de Turismo se opusieron a este proyecto, pero diversos legisladores de la oposición, entre los que se destacaron Angel Roig (UCR, Buenos Aires) y Nestor M. Saggese (UCR, Buenos Aires)<sup>(23)</sup>, le volvieron a dar estado parlamentario.

El principal interesado en que no hubiera ley fue el organismo nacional de turismo. Administrar el turismo con la normativa vigente en ese momento, le resultó funcional. Los sectores de poder y las entidades empresarias representativas del sector privado turístico argentino no presionaron y no lograron siquiera el tratamiento de los proyectos de ley que tenían estado parlamentario o generar un proyecto propio superador.

Las pocas voces que se alzaron para proponer una nueva ley no fueron escuchadas o no lograron el consenso suficiente. Desde el Organismo oficial de Turismo se instaló la idea de que quienes querían generar un nuevo ordenamiento legal en turismo, era la oposición y por el contrario el oficialismo<sup>(24)</sup> no veía la necesidad de que esto cambie. Es de destacar que en muchas ocasiones, además, los funcionarios hablaban de que se estaban buscando los consensos necesarios para esta nueva norma.

Simplificando y a los fines de facilitar la comprensión de la situación de aquellos años, podemos sintetizar que:

- Las políticas económicas de esos años que solemos sintetizarlas como la época de la convertibilidad habían convertido a Argentina en un destino caro y por ende, con un débil turismo receptivo y un fuerte turismo emisorio<sup>(25)</sup>.
- Los destinos turísticos argentinos eran comparativamente con otros destinos del exterior, caros. Esto generó gran número de dificultades para el desarrollo del turismo interno que presentaba una serie de conflictos donde se destacaba la falta de profesionalidad, los altos costos, la presión impositiva, la falta de crédito orientado al equipamiento, etc. A esto se sumaba que estas dificultades se acrecentaban ante la imposibilidad de reconquistar un sector de demanda fuertemente atraído por las atractivas ofertas externas.

---

(23) Otros firmantes de los proyectos fueron los diputados Jorge A. Ocampos (ARI, Río Negro), Silvia M. Bonomi (UCR, Buenos Aires), Fortunato R. Cambareri (UCR, Chubut), Jorge H. Neder (UCR, Córdoba).

(24) Es de destacar que el oficialismo era ampliamente mayoritario en ambas cámaras.

(25) Obviamente entidad empresarial más importante de Argentina, la Cámara Argentina de Turismo (CAT) estaba mayoritariamente dirigida por empresarios vinculados al turismo emisorio.

- El receptivo internacional además de caro frente a la competencia, necesitaba modernizarse y equiparse. Era limitada la oferta aérea<sup>(26)</sup> y los alojamientos de calidad en los principales centros turísticos argentinos.
- Se desarrolló fuertemente el turismo de negocios de la Ciudad de Buenos Aires. Se posicionaron hoteles como por ejemplo el Park Hyatt<sup>(27)</sup>, el Intercontinental, Palacio Duhau, Hilton, etc. que se construyeron en esta época a partir de diversas licitaciones de capitalización de deuda y estuvieron fuertemente sospechados de lavado de activos.
- En menor medida se desarrollaron como destinos de negocios Córdoba y Rosario, principalmente.
- La ciudad de Mar del Plata, de la mano de su Secretario de Turismo Carlos Patrani, desarrolló una interesante y renovadora estrategia donde buscó posicionarse como un destino de todo el año, con foco en los deportes (especialmente golf) y en las reuniones de negocios, los congresos y las convenciones.
- El transporte aerocomercial argentino de cabotaje vivía una etapa de crecimiento de la demanda, con el desarrollo de líneas aéreas como LAPA, DINAR, SW, entre otras. Creció el volumen de tráfico y dentro del país aumentaron los destinos servidos por el transporte aéreo.
- Se desarrollaron líneas aéreas regionales como Kaiken, LAER, CATA y SAP, por ejemplo, que buscaban atender con aviones pequeños otras necesidades y destinos.
- Aerolíneas Argentinas centraba su política en vender pasajes a los argentinos que viajaban al exterior.
- La actividad turística no se logró convertir en un sector posicionado ante la sociedad argentina como una alternativa y herramienta de desarrollo local, regional y nacional.
- El Organismo Nacional de Turismo no veía necesario una nueva ley.
- Las entidades empresariales no expresaron la necesidad de un cambio en materia de legislación turística.
- Diversas provincias posicionaron institucionalmente a la actividad e iniciaron interesantes actuaciones y desarrollos, como por ejemplo las provincias de Santa Cruz<sup>(28)</sup>, Río Negro, Entre Ríos, Salta y Misiones.

(26) Es de destacar aquí que por ejemplo Calafate aun no disponía de aeropuerto que permitiera aviones comerciales y que Ushuaia aun operaba con el pequeño aeropuerto antiguo.

(27) Hoy es el Four Seasons Hotel Buenos Aires.

(28) Se destacó en la gestión del Secretario de Turismo de la Provincia de Santa Cruz, el Sr Enrique Meyer, quien posteriormente fuera el Secretario de Turismo de la Nación al momento de dictarse la ley nacional de turismo.

- Se consolidaron proyectos de regionalización turística, como el caso de Patagonia Turística y el NOA.

En el gobierno del Presidente Menem se determinaron nuevas prioridades en materia de turismo que nunca fueron plasmadas por los Secretarios Fassi Lavalle y Mayorga, en un proyecto de ley por parte del Ejecutivo, a pesar de múltiples promesas al respecto. Es de destacar que el Secretario de Turismo Francisco “Paco” Mayorga fue el segundo Secretario de Turismo del Presidente Menem, después de la breve gestión de Fassi Lavalle. Estuvo en el cargo casi 10 años, siendo el funcionario de aquel gobierno que más estuvo a cargo de la gestión oficial, una oportunidad única para la continuidad y profundización de las políticas del sector.

Sin embargo, muchos de los que habían participado en la reunión de Las Leñas siguieron impulsando una ley que reuniera sus principales acuerdos. Entre ellos se destacó Ángel Roig, quién batalló incansablemente desde la Vicepresidencia de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados, para llevar adelante una ley que recogiera el espíritu de la propuesta de Las Leñas. Todos los años renovaba el pedido dándole estado parlamentario al proyecto y seguía buscando continuamente apoyos para esa ley. Pero como se mencionó, el gobierno del Presidente Menem no consideraba en aquel momento una nueva ley de turismo como una prioridad y las Cámaras Empresarias no presionaron lo suficiente como para que se dictara esa ley. Cumplido el mandato del Diputado Roig, el Diputado Saggese continuó este camino, con igual éxito.

Es de destacar que durante la gestión del Secretario Mayorga se consolidó de manera notoria el Consejo Federal de Turismo, que venía funcionando, sin mucho éxito, desde 1982.

A causa de la política económica que convertía al dólar en una mercadería barata el turismo que más se desarrolló en aquellos años, fue el emisivo, en detrimento del receptivo y el interno. Es por ello que era limitada la posibilidad del turismo de contribuir al desarrollo nacional, fortalecer las economías regionales y crear empleos turísticos.

También debemos mencionar en este apartado que durante este gobierno se reformó la Constitución Nacional. Por ello quizás valga la pena observar que la actividad turística se relaciona íntimamente con la Constitución Nacional en temas tan diversos como los derechos individuales, las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional, la libertad de comercio y por ende de contratación, la libertad de navegación, el derecho a la libre circulación territorial de mercaderías y la libertad de tránsito, el derecho de propiedad, el derecho de descanso y vacaciones, el derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino, los derechos de los extranjeros y la protección de los intereses difusos, como por ejemplo la protección del ambiente, los derechos del consumidor y del usuario, las facultades federales y provinciales, en materia de recursos, etc.

Vale resaltar que respecto de esta reforma quizás las mayores modificaciones con proyección en la actividad turística son los vinculados a la regionalización del país, la protección del ambiente, que las provincias tienen jurisdicción sobre sus recursos y los vinculados a las libertades individuales. Como es evidente, todo ello enmarca las

características sobre las cuales se debe desarrollar y organizar la actividad turística en la República Argentina.

En todos estos años, sin embargo, siempre hubo algunos reclamos por parte de entidades empresarias y de expertos del sector para qué se dictara una ley que atendiera a las necesidades que el mercado turístico obligaba a enfrentar.

#### 4. HACIA UN NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN TURÍSTICA

Como queda dicho, la falta de una ley que potenciara el desarrollo turístico argentino seguía siendo una preocupación en el sector y como ejemplo de lo mencionado, en el sentido que en el sector reclamaba que se dictara una ley, se presenta un resumen del trabajo “Hacia un nuevo modelo de organización turística” elaborado en mayo de 1999 por Hugo E. Copertari<sup>(29)</sup>, Sergio Mannis<sup>(30)</sup>, José Luis López Ibáñez<sup>(31)</sup> y Juan Amil<sup>(32) (33)</sup>.

Este trabajo se difundió a líderes de opinión del sector turístico, a candidatos de diversos partidos para las elecciones de ese año y a los miembros de las Comisiones de Turismo de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

En su introducción planteaba que el país necesitaba el diseño que el “bajo crecimiento de la economía argentina y sus consecuencias especialmente intensas en la generación de empleo, obligan a debatir sobre la formulación de una política de desarrollo productivo con énfasis en el mercado internacional y que la misma debe favorecer la adaptación del sector empresarial a los retos y oportunidades que se derivan de los nuevos esquemas de organización y el mayor grado de competitividad que debe alcanzarse en el contexto internacional.”

En ese contexto afirmaba que “el turismo es una de las pocas actividades económicas en la que tenemos como país numerosos elementos como para competir eficientemente en el mundo. En la condición de rubros internacionalmente competitivos acompañan al turismo, actividades como la explotación petrolera y gasífera, la pesca, la minería y la cadena agroalimentaria<sup>(34)</sup>.

A modo de resumen de la situación en la que se encontraba el turismo en ese momento planteaba que

- el turismo es una actividad económica con capacidad exportable
- el país en su conjunto no le ha dado la importancia que podría tener
- actualmente se encuentra con capacidad instalada y ociosa como para producir mayores ingresos.

(29) Entonces Presidente de la Asociación Argentina de Agentes de Viajes.

(30) Entonces Presidente de la Asociación Argentina de Tiempo Compartido.

(31) Entonces asesor de la Asociación Argentina de Agentes de Viajes.

(32) Entonces Presidente de la Asociación de Hoteles de Turismo.

(33) Merece destacarse que este trabajo aclara que han realizado el trabajo a título personal y como un aporte sobre el tema, y que las opiniones de los autores del trabajo no comprometían la opinión de las entidades de las que ellos formaban parte.

(34) Diversos trabajos de prospectiva que se desarrollaron en Argentina desde ese entonces, mencionan al turismo como uno de los sectores competitivos de la Argentina.

## Definición de las responsabilidades de los distintos niveles del sistema federal

El trabajo plantea que la política de turismo no puede ni debe ignorar que se inserta en un país federal. Por lo tanto, deben tomarse en cuenta los distintos niveles de este sistema; es decir, el nacional, el provincial y el municipal. Todos ellos tienen que ser respetados y deben asumir su responsabilidad. Esto obliga a definir los roles de cada uno de esos niveles.

Las organizaciones privadas deberían también tender a estructurarse más fuertemente en relación con estos tres niveles de nuestro sistema político jurídico.

Si tenemos en cuenta que el turismo constituye una actividad económica caracterizada por la prestación y uso de servicios de la más diversa índole, surge la injerencia de cada provincia, así como la de la jurisdicción municipal en la actividad o servicio que se brinda.

La función nacional está vinculada con la promoción y creación de una imagen del país en el exterior. Aunque esta función, hasta hace poco excluyente, no lo es hoy, y hay muchos ejemplos en el mundo en este sentido, en el que diferentes Organismos provinciales o municipales de Turismo buscan implementar los mecanismos idóneos para la captación del turismo internacional<sup>(35)</sup>.

Otra de las importantes funciones constituye la de brindar, desde la óptica global del país, el apoyo económico y la asistencia técnica para el desarrollo de proyectos o áreas turísticas de interés, desde el punto de vista de captación de grupos internacionales y de la consolidación de esta actividad dentro del plan de desarrollo como una alternativa más, para numerosas áreas o zonas del país”

Postulaba el trabajo que era necesario y conveniente reorientar los roles de las distintas jurisdicciones en materia de turismo: la Nación debería ocuparse del Turismo Receptivo y las Provincias del Turismo Interno y los Municipios en consolidarse en ser la unidad operativa del sistema.

Proponía que la función de los Organismos Oficiales de turismo, cualquiera sea su jurisdicción, debiera ser, básicamente, la de atender en destino a los turistas que visitan la jurisdicción y la fiscalización de la calidad de los servicios turísticos.

Las acciones de promoción del turismo receptivo tanto a nivel nacional, provincial e internacional, proponía el trabajo, que sea responsabilidad de un Ente Mixto que, siempre presidido por un empresario, reúna los aportes económicos y humanos tanto del sector público como del sector privado. Su función sería la de formular y desarrollar la imagen del destino, que debería ser unificada; y la coordinación entre todos los actores involucrados de las acciones de promoción y comercialización turística. De esta manera se tendrían garantías de eficiencia, eficacia y economicidad de las acciones necesarias para el posicionamiento del producto turístico en cuestión.

---

(35) Este punto es reflejo de que en ese entonces empiezan diversas jurisdicciones a plantear propuestas propias para captar corrientes de tráfico de turismo internacional, entendiendo que esos centros turísticos son el destino de corrientes turísticas que no visitan otros destinos argentinos. En este punto se destacan San Carlos de Bariloche, Puerto Madryn, Iguazú, Calafate y Ushuaia, por ejemplo.

Este ordenamiento se debía realizar a nivel nacional, donde se proponía que el Ente Mixto encargado de la promoción del turismo receptivo internacional se denominara Corporación Argentina de Turismo; a nivel interprovincial, donde el Ente Mixto se debería encargar de la promoción del turismo interno bajo la denominación de Consejo Federal de Turismo; y que se contemplen en las distintas provincias la creación de Consejos Turísticos Provinciales, siempre con la participación empresaria, encargados de la promoción del turismo hacia la provincia.

En el mismo sentido a nivel municipal surgía la necesidad de generar estructuras mixtas de promoción turística que velen por la promoción del turismo hacia esa localidad, centro turístico o región.

Sería responsabilidad exclusiva del sector privado la efectiva comercialización de los servicios turísticos y la recepción de los turistas en el destino.

**Tabla 1.**

Organismo Oficial de Turismo	Ente Mixto de Promoción turística	Entidad Privada representativa
Organismo Nacional de Turismo	Corporación Argentina de Turismo	Cámara Argentina de Turismo -CAT-
Organismo Provincial de Turismo	Consejo Federal de Turismo y Consejo Turístico Provincial	Cámara Turismo Provinciales
Organismo Municipal de Turismo	Ente de promoción turística del centro turístico	Cámara de Turismo del centro turístico

Fuente: elaboración propia.

Se postulaba además crear entes de promoción turística en cada uno de los mercados emisores de tráfico turístico que nuestro país esté interesado en captar. Para ello se proponía como necesario que las representaciones comerciales argentinas en el exterior incorporen al turismo como una actividad de importancia del comercio exterior argentino.”

## 5. LA LEY 25.198, LA LEY OLVIDADA

Hacia el final del gobierno del Dr. Menem distintos sectores de la vida económica argentina presionaban para que se adopten regímenes especiales, en especial de diferimiento impositivo, para fomentar inversiones en diversos ámbitos y en ciertas actividades.

En este contexto diversas instituciones turísticas, con la Cámara Argentina de Turismo a la cabeza, querían darle al turismo las mismas condiciones que las del sector industrial. Es de destacar que varios importantes dirigentes se opusieron por considerar que no

era esa la norma que el sector requería, pero las Instituciones trabajaron fuertemente para ello y vivieron su sanción como un logro institucional, a pesar de la poca incidencia que la norma tuvo en el turismo argentino.

Casi como anécdota vale la pena mencionar que varios que participaron en las negociaciones por esta ley mencionan que la negociación fue dura porque el turismo como sector no lograba “conmover”<sup>(36)</sup> a los legisladores. La “industria sin chimeneas” no conmovió a nadie, por lo que se instaló el concepto de “actividad socioeconómica” de “interés nacional”. Quizás el mayor descubrimiento para el sector fue que negociar esta ley los obligó a salir de su endogamia y así descubrir que la gran mayoría de los legisladores no veían al turismo como un sector productivo y no había en Argentina documentación, normas y estudios que así lo mostraran claramente.

El 9 de diciembre de 1999, es decir en el último día de la presidencia Menem se promulgó la Ley 25.198. Había sido sancionada el 10 de noviembre por el Congreso. El proyecto fue presentado por la Diputada Granados y fue aprobado en Diputados, según el Diario de Sesiones, sin debate alguno. En el Senado el tratamiento fue similar, sin debate, pero el Senador por Misiones René Oudín (PJ) solicitó la inserción en el Diario de Sesiones del discurso que pensaba pronunciar sobre esta cuestión, que por reflejar claramente la idea sobre la base se apoyaba la utilidad de la ley en cuestión, se inserta a continuación.

*“Como miembro informante del proyecto que estamos tratando en este recinto quisiera referirme brevemente a la importancia que el mismo significa no sólo para el sector turístico, sino especialmente para el desarrollo económico de nuestras provincias y por ende la Nación.*

*Esta ley que estamos aprobando permitirá ubicar a este sector -el turismo- dentro del marco económico de la industria, es decir, asimilar al turismo a la industria, lo que implica que estará en condiciones de obtener todos los beneficios crediticios y financieros que hoy el Estado otorga a dicho sector y del cual el turismo, al no estar definido o asimilado institucionalmente a ningún sector económico, queda afuera de los incentivos o promociones estatales.*

*Esta deuda que desde el Estado nacional tenemos con este sector que en su mayoría está constituido por pymes y microemprendedores, es la que estamos saldando hoy en este recinto.*

*También debemos admitir, señor presidente, que desde las provincias estamos haciendo grandes esfuerzos para el desarrollo de regiones y lugares, que no se encuentran hoy en condiciones de brindar servicios acordes a las exigencias del turismo actual.*

*La provincia de Misiones recientemente ha aprobado una ley que permitirá el diferimiento impositivo local de inversiones hoteleras en todo el territorio provincial.*

*Pero esfuerzos de nuestras provincias como el que he mencionado deben necesariamente ser acompañados por el Estado nacional con normas como la que hoy estamos aprobando.*

---

(36) Diversos dirigentes que fueron entrevistados al respecto, mencionaron que les resultó muy difícil interesar a legisladores por un tema turístico, ya que no lo consideraban importante y también notaron que no tenían datos ciertos para demostrar la importancia de la actividad.

*Muchos años han pasado y muchas gestiones gubernamentales se sucedieron sin que el sector turístico pudiera acceder a una justa ubicación del acceso al crédito y a la financiación de inversiones.*

*Nadie duda hoy, señor presidente, que cuando hablamos de turismo no solamente hacemos referencia al turista o al viajero. Con esta norma nos estamos refiriendo a la actividad turística, es decir, a la inversión privada que permite el desarrollo de las regiones más remotas y significa sin lugar a dudas un multiplicador de desarrollo comprobable en cualquier lugar en donde exista alguna inversión turística.*

*En los últimos diez años, la República Argentina se ha posicionado en el mundo como un destino turístico que ha permitido el ingreso de importantes divisas y un altísimo intercambio social y cultural.*

*La aprobación de esta ley facilitará llevar a cabo la segunda etapa necesaria e imprescindible para nuestros centros turísticos del interior, pues permitirá más allá de las políticas provinciales, expandir a nivel país las inversiones que hoy avizoramos en las principales ciudades y asimismo permitirá el ingreso al sector financiero de los más pequeños, es decir de los pequeños y medianos empresarios y de los microemprendedores, que hoy no están incluidos dentro del sector.*

*Sin dudas la actividad turística se posiciona como de uno de los generadores más importantes de ingresos económicos de los próximos tiempos, por lo tanto desde el Estado debemos acompañar al sector privado a través de políticas públicas que permitan el acceso al crédito de quienes tengan la intención de desarrollar sectores o regiones necesarias y continuar el crecimiento no sólo económico de regiones postergadas de nuestras provincias, sino que además signifique un factor de crecimiento social y cultural, como lo es cualquier emprendimiento turístico.*

*En el sector turístico, se hace necesaria una sociedad del Estado con el sector privado, puesto que son ellos quienes a través de su riesgo llevan adelante proyectos que en definitiva permiten el mejor posicionamiento a nivel país.*

*No pretendemos con esta norma suplir el necesario riesgo empresarial que toda inversión económica significa, sino, por el contrario, establecer desde lo público, lo estatal, normas macro que inviten a llevar adelante esta segunda etapa necesaria para que las grandes inversiones se extiendan no solamente a Buenos Aires, Córdoba y a los grandes centros urbanos sino también a localidades que poseen un potencial generador de recursos, pero que necesariamente necesitan del inversor privado para su desarrollo.*

*Esa es pues la obligación del Estado, acompañar con políticas macro y permitir el acceso de herramientas financieras imprescindibles para el sector, a quienes sin lugar a dudas constituyen socios necesarios para el desarrollo y crecimiento de nuestras provincias.*

*Muchas gracias.*<sup>(37)</sup>

(37) Versión taquigráfica de la 57° Reunión - 24° Sesión ordinaria del 10 de noviembre de 1999, Orden del día N° 890.

La ley es muy corta y si bien trata de temas que en principio son importantes, prácticamente no tuvo incidencia en el desarrollo turístico argentino, tanto por su falta de reglamentación como por el momento en que fue sancionada y porque lo que proponía no se encontró forma de aplicar.

En el art 1 se declaraba de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica. La definición nos permite observar que en la mente de los que la redactaron está claramente definida la idea que el turismo actúa positivamente en la sociedad y que requiere de mayor valoración a la hora de la toma de decisiones en cuestiones que tienen la posibilidad de afectarlo. En ese sentido, es claramente un antecedente a lo definido posteriormente en la Ley Nacional de Turismo 25.997, también en su art. 1 respecto a la importancia de la actividad.

En su art. 2<sup>(38)</sup> se definía que se entendía por turismo para la ley. Es de destacar aquí que lo consideraba una actividad que realizan personas cuando viajan a otros lugares y las actividades económicas resultantes de la misma.

El art. 3 definía cual es el rol del Estado Nacional en el turismo, toda vez que definía que el Estado “proveerá al fomento, desarrollo, investigación, promoción, difusión, preservación y control de la actividad turística en todo el territorio de la República Argentina, otorgando beneficios impositivos, tributarios y crediticios similares a los de la actividad industrial”. Es de destacar que por aquellos años no existieron muchos beneficios de los aquí mencionados para ninguna otra actividad. Es de destacar que este tema estaba contemplado artículo 1 del proyecto de Las Leñas antes mencionado ya que además de declarar al turismo de interés nacional y prioritario para el Estado se determinaba que el turismo se equiparaba a la actividad industrial y buscando obtener, de esa manera, los beneficios y regímenes especiales que la legislación y jurisprudencia le otorgaban a la industria.

Por el art. 4<sup>(39)</sup>, en una forma de mostrar el federalismo en la actividad turística, se invitaba a todas las provincias, y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherirse a la ley. El art 5<sup>(40)</sup> era de forma.

Por Decreto 1620/99 del 9/12/99, con la firma del Presidente Menem, de Jorge A. Rodríguez y de Carlos V. Corach se determinó lo siguiente: “Téngase por Ley de la Nación N° 25.198, cúmplase, comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese”.

Como queda visto, no se registra que esta ley haya tenido, en la práctica, muchos resultados positivos en la búsqueda de desarrollar la actividad turística. Ello se debió a varias causas, entre las que hemos destacado su falta de reglamentación y convenios con provincias para equipararla a las actividades promovidas en ellas. Muy pocas provincias

---

(38) ARTICULO 2° — A los efectos de la presente ley entiéndese por turismo a todas aquellas actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias, en lugares distintos al de su entorno habitual por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, negocios y otros; y, comprende todas las actividades económicas que van asociadas a éstos y que se miden por la amplia variedad de gastos corrientes y de capital, incurridos por un viajero o en beneficio del mismo antes, durante y después del viaje.

(39) ARTICULO 4° — Invítase a todas las provincias, y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherirse a la presente.

(40) ARTICULO 5° — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

como por ejemplo Santiago del Estero, Santa Fé, La Rioja, Entre Ríos, Río Negro ratificaron la ley pero no todas llegaron a reglamentarla, por lo cual pocas personas o grupos económicos se pudieron apropiarse de sus ventajas.

Los críticos de la norma consideran que fue una norma vacía, voluntarista y pletórica de desconocimiento.

Tampoco ayudó el momento en que fue sancionada. Por aquellos años se entendía que se debía evitar intervenir en la economía y que la mágica mano del mercado iba a generar las condiciones para el desarrollo de las actividades productivas.

Además, el cambio de gobierno, con todo lo que ello implica en nuestro país, generó que una ley sancionada sobre el filo del cambio de un largo gobierno quedara prácticamente olvidada.

Además, la crisis económica nacional generada por el alto endeudamiento imposibilitaba políticas activas de incentivos fiscales. Todo ello llevó a que lo que proponía esta ley, no encontró forma de aplicarse en el contexto nacional y tampoco en cada una de las provincias.

Es de destacar que esta norma ha sido abrogada por el art. 46 de la Ley 25.997.

## **6. DESPUÉS DE DIEZ AÑOS, UN NUEVO GOBIERNO**

Hacia el final del gobierno del Presidente Menem llamó la atención que la coalición de oposición, que presentaba como candidato a presidente a Fernando de la Rúa, y que a la postre resultara vencedor, incluyera en su plataforma electoral una amplia propuesta vinculada al turismo. Se observaba una amplia participación de equipos técnicos donde participaban entre otros Alejandro N. Jorge, Jorge Purciarello y Hernán Lombardi, quien fuera designado por el Presidente de la Rúa como nuevo Secretario de Turismo.<sup>(41)</sup>

La plataforma planteaba para “el sector de turismo adoptar una estrategia de desarrollo sostenible con un importante sentido federal, donde se destacan las competencias provinciales y municipales, buscando favorecer al crecimiento de la actividad en las economías regionales”.

Proponía generar mecanismos para incrementar la competitividad internacional de Argentina como destino turístico y la productividad, como elementos necesarios para generar fuentes de empleo genuinas. Para poder desarrollar tanto al turismo receptivo internacional como al doméstico definía necesario sentar las bases de infraestructura requeridas para un buen funcionamiento.

---

(41) Durante el gobierno del Presidente de la Rúa, por Decreto 1366/2001, se modificó la Ley de ministerios, creándose el Ministerio de Turismo, Cultura y Deportes, lo cual fue considerado en el sector como un claro ejemplo de su jerarquización. Fue designado Ministro Hernán Lombardi. Se creó uniendo la Secretaría de Cultura y Medios de Comunicación, la Secretaría de Turismo (ambas dependientes de Presidencia de la Nación), la Secretaría de Deporte y Recreación, que hasta ese momento dependía del Ministerio de Desarrollo Social, y la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial de la Secretaría de Transporte, que se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Infraestructura y Vivienda. El Ministerio fue disuelto ese mismo año, en 2001, durante la corta presidencia -una semana- de Adolfo Rodríguez Saá.

También definía entre sus objetivos principales facilitar las condiciones para que un mayor número de argentinos puedan acceder a los beneficios del turismo social a través de la reorientación de dicha política.

Dentro de sus más de 25 páginas hace una detallada propuesta donde se destacan lo vinculado al desarrollo turístico sostenible, el turismo social, los recursos humanos, que son considerados como una ventaja competitiva, la necesidad de infraestructura, especialmente de transporte y propuestas concretas vinculadas a nuevas tendencias de la demanda turística, el Turismo de congresos y convenciones, Ecoturismo, Turismo rural, Turismo cultural, deportivo, de incentivos y una muy interesante propuesta de Turismo salud.

Planteaba como desafíos para el sector Turismo la generación de empleo, el fortalecimiento de las Pymes, la búsqueda en materia de balanza de pagos de pasar del “rojo a superávit”, y como un valor a no perder, la seguridad.

Merece detenerse en el análisis en tres puntos, a saber, la promoción mixta, el marco legal y la necesidad de datos confiables, los cuales se transcriben.

### **Promoción mixta**

“El Fondo Nacional de Turismo será aplicado a la promoción, como lo establece la ley y estará orientado a la difusión de la Marca Argentina. Se creará un ente mixto dónde el sector público y el sector privado acordarán políticas promocionales en el exterior. Esto garantizará la continuidad y sistematización del marketing estratégico.

El mecanismo de asignación de los fondos, está garantizado en la ley nacional de turismo, así como la obligatoriedad de la rendición pública de cuentas, la cual asegurará la transparencia en la gestión.”

### **Marco legal**

Proponía un marco regulatorio “que actualice, impulse y acompañe el desarrollo institucional y político del turismo como actividad socioeconómica”.

Para ello “convocará al estudio, debate y consenso del proyecto de ley que se elevará al Congreso de la Nación. Comprenderá la regulación de las relaciones entre particulares y las distintas jurisdicciones Nacional, Provinciales y Municipales”. Proponía además promover mecanismos regulatorios de incentivos e invitar a las provincias y municipios que adhieran a la sanción del régimen regulatorio equivalente.

Postulaba también crear mecanismos de consulta, información y protección al usuario de servicios turísticos.

## Datos confiables<sup>(42)</sup>

“El desarrollo de conceptos estadísticos, la cuantificación y el alcance de la actividad turística no ha evolucionado de acuerdo con los cambios en la naturaleza y significación del turismo en la Argentina. La medición tradicional del turismo en nuestro país se caracteriza por la insuficiencia en la cantidad y calidad de los datos. La ALIANZA otorgará al organismo oficial de turismo la competencia de la investigación, análisis y difusión de los factores económicos, sociodemográficos y territoriales que inciden en la actividad turística.

De acuerdo a la Organización Mundial del Turismo, se están desarrollando nuevos sistemas para medir la performance del turismo, que serán remitidos a la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas.

Los lineamientos del sistema de Cuentas Satelitales de Turismo han sido avalados por representaciones de áreas de turismo y estadísticas de 117 países. Francia y Canadá desde los inicios de los noventa, están llevando a la práctica este tipo de método para medir los diversos nexos que productos e industrias tienen con la producción de actividades de turismo. En este sentido la OMT estima que en los últimos 15 años los ingresos internacionales crecieron una vez y medio más que el Producto Bruto Mundial.

La ALIANZA<sup>(43)</sup> propone avalar e incorporar las Cuentas Satelitales de Turismo para el estudio y medición de la actividad turística.

La ALIANZA propone implementar una metodología de estadística e investigación desarrollada en base a datos sobre los mercados turísticos reales y potenciales, adoptará y utilizará de toda la tecnología informática, recursos humanos capacitados, que facilite la planificación y comercialización exacta y eficaz de la actividad turística.

La ALIANZA considera que el fundamento de una política turística eficaz, es decir, la asignación de los recursos públicos dónde sean necesarios y la inversión a través de la iniciativa privada, reside en la aplicación de una metodología científica, la cuantificación del número y tipología de turistas, como el conocimiento del comportamiento de la demanda.

La ALIANZA considera que los datos disponibles no sólo son necesarios para el sector público, para la creación de políticas activas, sino que también deben estar disponibles al sector privado: organizaciones representativas, profesionales, investigadores, particularmente las PYMES, para crear sus propias políticas y estrategias.

La ALIANZA propone desarrollar en el contexto actual, una metodología común para las estadísticas de turismo. La ALIANZA considera que el organismo oficial debe trabajar en este tema, indispensables para el sector público y privado, para realizar tareas de análisis del mercado, eficacia de las campañas de comercialización, inversiones, capacitación de los recursos humanos, toma de decisiones de políticas activas y defensa de intereses particulares.

(42) Por su novedad e importancia, se transcribe este tema en forma completa.

(43) Se mantiene en mayúscula, como en el original.

La ALIANZA considera que las funciones básicas del organismo responsable del estudio de la actividad turística serán:

- Investigar los distintos ámbitos relacionados con la oferta, la demanda y los efectos económicos que genera.
- Elaborar estadísticas sobre movimientos turísticos con metodología rigurosa y las cuentas satelitales turísticas.
- Cooperar e intercambiar con otros organismos públicos nacionales, INDEC, provinciales y municipales, como así también con el sector privado, la información sobre la actividad turística.
- Participar en trabajos de normalización e investigación con el Mercosur y otras organizaciones internacionales.”

## 7. EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE DE LA RÚA

El gobierno del Presidente Fernando de la Rúa volvió a tratar el tema de la necesidad de una ley, pero dicha idea no se plasmó en un proyecto consensuado, a pesar de lo postulado en la campaña. Ello se debió a un cúmulo de hechos, entre los que se pueden destacar, que:

- no hubo por parte de las entidades empresarias voluntad de acuerdo en este tema,
- la oposición, elemento fundamental para dictar una norma de turismo, ya que el oficialismo no contaba con mayoría propia en ninguna de las dos Cámaras, no tomo el tema como propio,
- la alianza gobernante no pudo crear con las provincias y el sector privado los acuerdos necesarios, y
- otras urgencias que no dieron lugar a esta necesidad.

Pero en ese periodo se presentaron diversos proyectos y se buscó el desarrollar diversos consensos que no lograron completarse. Es de destacarse, como muestra de ese trabajo y esa búsqueda, que durante la sesión de Diputados en que se trató varios años después la ley hoy vigente, la Diputada Graciela Caamaño hizo una referencia a que una “ley nacional de turismo es un viejo anhelo de muchos legisladores que tenemos alguna suerte de vinculación con el sector y otros que hemos integrado la Comisión de Turismo en algún momento”. . . . “En el transcurso de la sesión advertí que estaba presente en el palco bandeja de la bancada radical el diputado de mandato cumplido Balián, con quien compartí por cuatro años la integración de la Comisión de Turismo y muchos anhelos para que la República Argentina pudiera tener una ley nacional de turismo. Lamentablemente algunas cosas pudimos hacer, pero muchas otras no.”

Evidentemente muchos legisladores trabajaron mucho, durante muchos años, para desarrollar lo necesario para generar una nueva ley Nacional de Turismo. Es más, la Diputada Caamaño señaló en su alocución que el proyecto de ley (que se convirtió después en la ley hoy vigente) incorpora la experiencia en materia legislativa que se desarrolló al respecto en muchos años.

A pesar de estos postulados durante el gobierno de la Alianza<sup>(44)</sup> tampoco se dictó ninguna ley de turismo. Tampoco durante la sucesión de presidentes de corto mandato (Adolfo Rodríguez Saá, Ramón Puerta y Eduardo Camaño) y Eduardo Duhalde.

Pero durante el gobierno del Dr. de la Rúa se dictó una norma importantísima para la actividad turística y que demuestra, por primera vez, la importancia de la actividad turística al momento de fijar las políticas fundamentales de la República Argentina.

Por Ley 25.299<sup>(45)</sup> se modificó, entre otros, el artículo 3 de la Carta Orgánica del Banco de la Nación Argentina en cuyo inciso e) incluyó expresamente al turismo como una de las actividades económicas cuya asistencia financiera el banco debe atender. Por primera vez, oficialmente, el Banco Nación incluye al turismo como de interés para el desarrollo y esto es vital ya que el Banco debe coordinar su acción con las políticas económica financieras que establezca el gobierno nacional<sup>(46)</sup>.

La posibilidad de dictar una nueva ley de turismo recién se vuelve a tratar con cierta seriedad el tema durante el gobierno del doctor Kirchner, quien había presentado en su plataforma electoral la idea de que el turismo debía ser una política de estado, factor de la reactivación económica y generador de divisas, lo que recién se puede llevar adelante a fines del 2004, luego de varios cambios y reestructuraciones (entre ellas las de la propia secretaria por Decreto 1635/04). Es allí cuando discuten y se consensua un proyecto que, posteriormente, se convierte en la ley 25911.

## CONCLUSIÓN

Desde la recuperación de la democracia en nuestro país en 1983 la evolución de la actividad turística busco cambiar la ley 14574 de 1957, por una ley más moderna, más actual. En definitiva, que respondiera más a las características y necesidades del turismo en aquellos momentos.

A lo largo del capítulo buscamos mostrar que esa idea se apoyaba en una serie de ideas:

1. La actividad privada o los representantes de las entidades empresariales deseaban involucrarse en la gestión de la promoción turística internacional. Ello obedecía a la idea aún prevaleciente que el Estado debe promover la actividad y en especial a la demanda internacional y el sector privado que es el que efectivamente vende el

---

(44) Además de la jerarquización excepcional del sector, este período se destacó por sus acciones de marketing, el apoyo al Consejo Federal de Turismo y que Parques Nacionales paso a depender en el año 1999 de la Secretaría de Turismo.

(45) La ley 25299 modifica la Carta Orgánica del Banco Nación Argentina fue sancionada por el Congreso Nacional el 16 de agosto del 2000 y publicada en el Boletín Oficial del 7 de septiembre de 2000.

(46) Determinado por Artículo 1 de la ley 25.299.

producto turístico tanto a otras empresas como al turista, es el que se debe encargarse de la comercialización. Se entendía en ese tiempo que la más efectiva forma de hacer crecer la demanda internacional era mediante el accionar de las empresas comercializadoras de servicios turísticos, a pesar de su baja participación en el mercado. La participación de la actividad privada se materializó por el accionar de la Cámara Argentina de Turismo y en especial su comité de Promoción.

2. El sector público empezó a jerarquizar a la actividad turística, ya que se estaba convirtiendo rápidamente en una alternativa de desarrollo de vastos territorios del país, en especial, en áreas marginales y con castigadas economías regionales. Esta jerarquización se dio tanto en las provincias que se presentaron especialmente desde la reforma constitucional de 1994 como dueñas y responsables de los recursos turísticos, toda vez que lo equipararon a los recursos naturales, como en los municipios, que se presentaron como la unidad operativa del sistema turístico.

3. El Organismo Nacional de turismo se auto percibió siempre como el órgano rector del turismo. En ese concepto prevalece una visión centralista que se manifiesta en el manejo de fondos, políticas, programas, por ejemplo. El Consejo Federal de Turismo, en los hechos, actúa en todo este período como un apéndice del Organismo Nacional de Turismo.

4. La ley Nacional de turismo no iba a abordar todos los temas y se debía concertar en aquellos temas en los que había consenso entre los distintos actores del sector. Temas en los que no había (ni hay) consenso, quedaban al margen de esta ley, como por ejemplo la ley de agentes de viajes, la hotelera y la categorización hotelera, el turismo social, el turismo estudiantil, el transporte turístico, etc. Los Organismos Oficiales de Turismo, fuertemente liderados por el Organismo Nacional, Legisladores, influenciados por los Organismos de Turismo provinciales, Las Cámaras empresariales involucradas en la actividad turística, lideradas por la Cámara Argentina de Turismo.

5. El sector no dispuso de datos confiables que demuestren con números creíbles para las autoridades, la importancia del sector. No existió un interés por parte del INDEC, ni el Ministerio de Economía, ni el Banco Central de medir el aporte del turismo al país.

Todo ello generó las condiciones que dieron como resultado que hace 15 años se dictara una ley Nacional de turismo que al respetar los principios que los diferentes representantes de las entidades representativas del sector, deseaban para la ley. Esto generó que la propuesta de esta nueva ley tuviera un gran consenso entre los diferentes actores del sector.

En todos esos años el turismo cambió sustancialmente, pero la norma que regulaba al turismo en Argentina no sufrió modificaciones.

La problemática es la misma aun hoy: la importancia de la actividad en el país, donde se ubica el Organismo nacional de turismo y cuáles son sus competencias y responsabilidades, su financiamiento, su relación con otros estamentos de gobierno, como se manifiesta o se ordena legalmente el federalismo en la actividad turística, la relación del sector público con el privado, la relación del sector turismo con el resto de

las actividades económicas, la comercialización del turismo, la capacitación, etc. Quizás en este punto merezca un párrafo además la necesidad de medir las distintas variables de la actividad.

En el gobierno del Dr Néstor Kirchner estaban dadas las condiciones para reformar la ley, generando una que respondiera a las necesidades que el turismo argentino requería<sup>(47)</sup>. Esta oportunidad se aprovechó y hoy, 15 años después, tenemos la oportunidad de analizarla y observar si el turismo logro desarrollarse por ella . . . .o a pesar de ella.

---

(47) Otras leyes importantes para el sector, como la ley de agentes de viajes o la ley de hotelería no fueron "actualizadas".



# LA COMPETITIVIDAD EN LA ACTIVIDAD HOTELERA DESDE 2005. UNA MIRADA DESDE LA NUEVA LEY NACIONAL DE TURISMO

*Jordi Busquets y Sergio González*

## LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS

La evolución histórica de los comportamientos humanos señala que, entre otros aspectos importantes, la cobertura a “cobijarse y pasar la noche, como el insumir alimentos” han sido y son necesidades elementales de las personas. Esta cuestión vital marca inexorablemente la importancia y trascendencia de la hotelería para la vida de las personas, para las sociedades y en particular para la conformación de la experiencia turística.

Los comienzos universales de la actividad pueden caracterizarse bajo las formas de fondas, posadas, postas y residencias entre otras, los que, en cualquier caso, satisfacían temporalmente las necesidades de los viajeros y fueron posteriormente transformándose hacia expresiones más diversas y sofisticadas de gestión que apreciamos en la actualidad en la aldea global. En ese comienzo, la sola mención de hostelería no solo en el mundo iberoamericano sino en general hizo referencia tanto a la oferta de alojamiento como a la de la restauración, sin precisar diferencias entre las partes.

Si bien es cierto que “alojamiento y restauración” pertenecen al sector de los servicios y que ambos dan respuestas a las necesidades básicas, la oferta de alojamiento técnicamente integra la oferta básica de servicios de un destino, mientras que la de la restauración ha constituido una parte complementaria, no menor, que en el presente y producto de la fuerte motivación que la gastronomía ejerce en la elección de los destinos ha mutado extraordinariamente.

Cabe destacar, pues poco se difunde y menos se coloca en valor, que el primer antecedente histórico recogido por los historiadores de la existencia del “primer gremio de posaderos-fonderos” se ha encontrado en Florencia, en 1240. Esta circunstancia reafirma la trascendencia de la hotelería como actividad vinculada a los aspectos sociales, económicos y culturales, de nuestra sociedad.

Los cambios en la actividad de alojamiento y restauración han tenido un correlato en los aspectos organizativos referidos a la gestión y en aquellos vinculados a la clasificación y categorización de los actores involucrados en las mismas; aspectos todos que finalmente han contribuido a un mejor ordenamiento y jerarquización de los recursos humanos involucrados en la actividad.

Con el devenir del tiempo la diversidad de la oferta de alojamiento generó en su momento la necesidad de establecer un acuerdo de encuadre (OMT, 1995: Alojamientos

Turísticos) para así poder estudiar y comprender mejor sus alcances y a su vez para poder requerir y formular políticas públicas de control y estímulo para la misma. Así que existe una clasificación por tipología de establecimiento, una clasificación por tipología de explotación y una clasificación por tipología de producto. Es la clasificación por tipología de establecimiento la que distingue entre la oferta de alojamiento hotelera y la oferta extrahotelera.

En este sentido el total del universo debería ser denominado ALOJAMIENTOS TURISTICOS conteniendo a una diversidad que inicialmente se expresaba de esta manera:

#### HOTELERA:

- HOTELES
- HOTELES APARTAMENTOS Y/O DEPARTAMENTOS HOTELES
- MOTELES
- HOSTAL-PENSION
- RESIDENCIAL

#### PARA-HOTELEROS:

- CAMPINGS
- SELF-CATERING ACCOMODATION
- APARTAMENTOS-BUNGALOWS
- VILLAS-CHALETS
- ESTABLECIMIENTOS RURALES

Desde siempre ha sido el hotel y no otra expresión, la que ha caracterizado a la oferta del alojamiento turístico. No obstante ello, fueron apareciendo otras formas que en gran parte del mundo quedaron agrupadas bajo la denominación de alojamiento extra hotelero o sencillamente no hotelero. En este conjunto pueden agruparse una serie de establecimientos que seguidamente se mencionan y que aun cuando en muchos países se encuentren contextualizados en una misma clasificación -las diferencias existentes son diversas y variadas- y por sobre todas las cuestiones, la llegada tardía de un ordenamiento administrativo y jurídico generó en muchos casos presencia de oferta informal e ilegal.

En un listado más enunciativo que taxativo los nuevos productos que se posicionaron en el nuevo milenio pueden encontrarse a los siguientes:

- LODGE
- HOTEL BOUTIQUE
- BED & BREAKFAST
- HOSTELS
- RESIDENCIAS MÉDICAS
- ESTANCIAS-CASAS RURALES
- CONDO HOTELES
- HOTELES LOW COST
- APARTAMENTOS DE OFERTA INMOBILIARIA CON O SIN SERVICIO

- ALQUILERTURISTICO TEMPORARIO
- CIUDAD DE VACACIONES
- SPAS

Los casos expuestos fueron producto de cambios en el entorno que desencadenaron consecuencias tanto en los consumidores como en los recursos humanos de los establecimientos. La hotelería se vio influenciada por aspectos tales como las costumbres, los estilos de vida, las modas, la globalización, los movimientos demográficos y étnicos, los niveles de renta en cada mercado, la intervención de la tecnología en la gestión, el empleo intensivo del marketing en la comunicación y distribución de la oferta de los productos, para mencionar los más importantes.

Estas mutaciones en los consumidores nos han colocado ante un consumidor cada vez más informado y exigente en cuanto a la necesidad de proyectar los diferentes formatos y oferta de productos, para pasar a requerir una demanda más segmentada en experiencias. Por cuanto debe recordarse que los clientes están cada vez más informados por Internet-las redes sociales, accediendo a través de estas a todo tipo de información y oferta de servicios. Internet y la interactividad generada por las redes sociales han dado lugar a fuentes de información y medios de comunicación totalmente novedosos al inicio del milenio y a inéditos canales de comercialización directa que han impactado en la oferta de alojamiento.

Seguramente la última expresión del colectivo de la oferta es lo que algunos han denominado hoteles flexibles -o "Coworking"-, es decir, aquellos que logran adaptarse mejor que el promedio a las grandes variables que las transformaciones han provocado en la oferta y aquellos que luego de generaciones y generaciones han decidido incorporar al análisis de la rentabilidad el uso y valor del metro cuadrado de una propiedad sin importar su clasificación y/o categorización.

En suma, el colectivo de la oferta siempre tendrá en el HOTEL, en la hotelería a su nave insignia que la caracteriza y se emerge como el factor distintivo de la misma; sin embargo, los cambios observados parecen exigir que una mirada inclusiva de la importancia y trascendencia social y económica del mismo, se lo denomine sin dudas como ALOJAMIENTOS TURISTICOS.

## **1. LOS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS EN LA ARGENTINA. SU CARACTERIZACIÓN**

La clasificación de las actividades turísticas adoptadas en la Argentina a partir de la sanción de la LNT en concordancia del nomenclador de las actividades de la Organización Mundial de Turismo, define a todos los servicios de alojamiento, de agencias de viajes y otras actividades complementarias de apoyo turístico. Asimismo, incluye a todos los servicios de transporte, y determina como actividades de vinculación indirecta (actividades conexas) a la actividad gastronómica junto a la venta de artículos regionales y antigüedades.

El ordenamiento actual de la oferta de alojamientos turísticos en el plano nacional sigue el concepto de una ley sancionada hace 50 años y hoy caída en desuso (Ley 18.828

de 1970) que ha incluido tres clasificaciones: *hoteleros* (hoteles de 5 a una estrella), hoteles boutique, apart hoteles, hoteles sin categorizar, hoteles sindicales, moteles), *para hoteleros* (albergues, B&B, hostel, cabañas, bungalós, complejo turístico, establecimiento rural, lodge, hosterías, pensiones, posadas, residenciales y *establecimientos sin clasificar*, como refugios.

En la actualidad los datos oficiales del inventario (fuente MINTUR) reflejan la cantidad de 15.587 alojamientos turísticos, de los cuales 5.943 son hoteleros y 9.644 son para-hoteleros; ello explica más de 700.000 plazas registradas (solo 438.000 son hoteleras) que deben competir con una oferta informal superior a las 114.000 unidades que contienen una cifra superior a las 418.000 plazas respectivamente.

En el análisis regional Buenos Aires y el Litoral concentran el 47% del total de las unidades y el 49% de las plazas; en el análisis de categoría de alojamiento por región se observa un predominio del tipo “para-hotelero” en todas las regiones con excepción de CABA, en la que se destacan más los establecimientos hoteleros. Medido en términos de la oferta de plazas, son mayores aquellas que pertenecen a las unidades hoteleras. En Buenos Aires, Cuyo, NOA y Patagonia son esencialmente plazas correspondientes a hoteles 3 estrellas; en CABA 4 estrellas y en el NEA Apart-Hotel; por el contrario, en Córdoba se observa una mayor presencia de plazas “para-hoteleras” en cabañas y bungalows respectivamente.

Las cinco cadenas internacionales que operan en el país gestionan casi el 3% del total de las unidades de alojamientos turísticos del país, ubicadas principalmente en CABA y en Buenos Aires, mientras que las 10 cadenas hoteleras de origen local, entre activos propios y gestionados, explican casi el 2% del total del universo.

En cuanto a la inversión en la actividad, entre 2003 y 2015 la capacidad instalada en alojamientos turísticos se amplió un 90,8% según datos oficiales, verificándose un crecimiento del 54,7% para las plazas. Entre 2016 y 2019 la inversión privada en alojamientos turísticos superó los 4.780 millones de dólares según datos de SECTUR.

Cabe mencionar que según registros de la EOH la ocupación promedio del total de la oferta de alojamientos regulados entre 2007 y 2019 fue del 58,0%, guarismo que expresa una importante subutilización de la capacidad instalada.

## **2. LA COMPETITIVIDAD: SU MARCO CONCEPTUAL**

Una primera definición de Competitividad nos dice que es la capacidad de competir. En el contexto de la economía, la competitividad se vincula a la capacidad que tiene una persona, empresa o país para obtener mejores condiciones que la ayuden a lograr una mejor rentabilidad en el mercado frente a sus otros competidores.

En su momento, Michael Porter definió que la competitividad de un país depende de la capacidad de una industria para innovar y mejorar; a su vez las empresas ganan ventajas sobre los mejores competidores del mundo debido a la presión y al reto.

Por otra parte, la competitividad de las empresas es un concepto que hace referencia a la capacidad de estas y a la existencia de un marco regulatorio apropiado para producir bienes y servicios de forma eficiente (precios decrecientes y calidad creciente) de tal manera que puedan competir y lograr mayores cuotas de mercado, tanto dentro como fuera del país. A su vez también se entiende por competitividad de una organización -pública o privada, lucrativa o no- el mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico. En el gran aporte conceptual de Porter a los temas vinculados a la competitividad se señalaba la existencia de cinco fuerzas de competencia horizontal: amenaza de productos sustitutos, amenazas de nuevos entrantes o competidores en la industria, y la rivalidad entre competidores, y también comprende el poder de negociación de los proveedores y el contexto de un marco regulatorio en que se desenvuelve el sector.

Por otra parte, hay dos conceptos trascendentes cuando se habla de competitividad, el de productividad y de calidad. Productividad es la relación obtenida por un sistema productivo y los recursos utilizados; y la calidad se refiere a la capacidad que tiene un servicio para satisfacer necesidades implícitas o explícitas según estándares previamente determinados. En términos conceptuales para luego ver su aplicabilidad y cumplimiento en la realidad del mercado puede señalarse que los principales factores que determinan la competitividad empresarial son los siguientes:

- Capacidad directiva.
- Diferenciación en la producción o prestación del servicio.
- Relación calidad-precio.
- Recursos tecnológicos.
- Capacidad innovadora.
- Recursos comerciales.
- Capacidades del capital humano.
- Recursos financieros.

En términos individuales puede expresarse que la competitividad en una empresa es la eficacia y eficiencia de su propia gestión y la administración de sus servicios al exterior. En cualquier caso, pueden encontrarse dos tipologías: la interna y la externa; en el primer caso los trabajadores vinculados a la misma deben estar calificados para el cumplimiento de sus distintos roles en la organización, a fin de poder desempeñarse al más alto nivel posible; aunque también resulta esencial la "innovación" destinada al alcance de una competitividad exterior, a un mercado complejo, cada vez con más ofertas y más información que exige mayores estándares de calidad y procesos de gestión con importantes niveles de innovación para lograr el éxito empresarial deseado.

Diversos autores han distinguido la existencia de cuatro diferentes tipos de competitividad en las empresas:

- La incipiente, cuando la competitividad es casi inexistente y la empresa se ve impulsada a seguir las tendencias del mercado.
- La aceptable, cuando comienzan los obstáculos -los desafíos- y reacciona mejor ante las innovaciones.

- La superior -la empresa ha comenzado a ser más destacada e innovadora en la industria- intentando hacer las cosas de diferente manera en la búsqueda de mejores resultados.
- La sobresaliente, es la etapa más difícil para sostenerse en la misma, es cuando el mercado decide seguir a la empresa.

En el campo internacional, aunque más vinculado a la competitividad de los destinos y con algún grado de debate en sus aspectos metodológicos, desde hace años el World Tourism Council puso en marcha un análisis comparativo de la competitividad turística en los países y/ o ciudades que ante la escasez de datos suele ser un aporte en la materia.

En la Argentina, durante los últimos 15 años, entre los aspectos más sobresalientes que han representado desafíos para el logro de una competitividad en los establecimientos-alojamientos turísticos sin establecer un orden jerárquico, cabe mencionar a los siguientes:

- El sistema impositivo.
- El costo laboral.
- El costo de los servicios públicos.
- La arbitrariedad de los derechos de autor.
- La ausencia de inversión en infraestructura a nivel nacional (camino, rutas, puertos, aeropuertos, terminales de ómnibus, conectividad digital, etc.)
- La informalidad.
- La falta de crédito accesible tanto para la inversión de nuevos proyectos y esencialmente para la modernización- ampliación de la oferta existente a modo de asegurar la generación de mano de obra.
- La ausencia de seguridad jurídica y estabilidad fiscal.
- Escasez de recursos humanos cualificados en algunas zonas del país.
- Las tarifas aéreas internacionales de los mercados de larga distancia hacia la Argentina en términos de un análisis comparativo desde los mismos al país.
- La existencia de normas de clasificación y categorización hotelera que además de estar obsoletas exigen requisitos innecesarios que además de no brindar respuesta a la satisfacción de los clientes minan la rentabilidad empresarial.
- Un Estado ausente que sigue sin resolver la existencia de la “actividad informal” y que no incorpora al diálogo social a los nuevos actores, que las tecnologías han potenciado su aparición, como plataformas y OTAS, circunstancia esta que no

contribuye al alcance de la competitividad empresarial, de los establecimientos sujetos a derecho.

### **3. LA COMPETITIVIDAD EN LOS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS EN EL CICLO 2005-2019**

A partir del inicio del nuevo siglo comenzó a evidenciarse un cambio de paradigma en el sector hotelaría. Este se fue manifestando cada vez con mayor fuerza con el correr de los años venideros y podría decirse que derivó de diferentes factores; entre los más importantes se encuentran las nuevas tecnologías, las diversas formas de traslado y consumo que hoy evidencian y demandan los actuales consumidores, que son hoy los verdaderos artífices de gran parte del cambio también y quienes día a día continúan en la búsqueda de nuevas y diversas experiencias que lo movilicen, relacionen, sorprendan, entretengan y diviertan, permitiéndoles a su vez compartir estas experiencias de manera virtual -Redes Sociales- con sus relaciones y seguidores. Estos comportamientos son en la actualidad, entre otros, las nuevas formas en que los consumidores se comportan y demandan al mercado. Intentar seguirlos y poder seducirlos no es tarea fácil, y es el gran desafío al que se exponen todos aquellos que deseen brindarles un servicio que los seduzca y los atraiga cumpliendo con estas nuevas formas y conceptos que los viajes y el turismo hoy demandan dentro de este nuevo mercado tan cambiante y competitivo.

En 2005, el Senado de la Nación le dio media sanción a la Ley de Promoción de la Industria Turística, cuya norma establecía que los prestadores turísticos recibirán beneficios impositivos y crediticios que deberían ser estipulados por el Poder Ejecutivo al reglamentarla.

Esta Ley declaraba la promoción de la industria turística en el marco de la emergencia pública en todo el territorio nacional, buscando reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingreso, con acento en un programa de desarrollo de las economías regionales; además de reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario, e intentar contribuir al restablecimiento y rehabilitación de la capacidad operativa de los operadores y prestadores de servicios turísticos.

Con respecto a los hoteles, el mercado se encontraba deprimido y no tenía forma de subir los precios, salvo aquellos que cobraban en dólares a los extranjeros.

En un contexto de mejora respecto de la crisis de 2001, los años 2004/2005 comenzaron a dar muestras de mejora en el turismo, y es en ese marco donde se desarrolla la Ley Nacional de Turismo de 2005, la cual genera en el sector privado amplias expectativas, en lo referente a las posibilidades que esta podría llegar a generar en su articulado de cara al futuro, tanto para el sector de los V&T en general como para la hotelaría en particular.

La nueva ley impulsa aspectos y conceptos de competitividad y reglamentarios para intentar lograr que el sector crezca y se desarrolle de manera más competitiva, por lo menos ese fue el mensaje y expectativa del momento.

Cabe destacar que el art. 33 de la LNT determinó que el Estado proveerá los instrumentos para el fomento, desarrollo, investigación, promoción, difusión, preservación y control de la actividad turística, otorgando beneficios impositivos, tributarios y crediticios similares a los de la actividad industrial. Esto generó un enorme entusiasmo entre los prestadores de servicios turísticos en general y en la hotelería en particular por la diversidad de herramientas con las que se dotaba al organismo de aplicación para mejorar la competitividad de la rama.

En este marco comienza una etapa para el sector en la cual se depositaron muchas expectativas desde lo público y lo privado, pero lamentablemente muchas de ellas no se vieron finalmente materializadas hasta hoy.

Realizando una contabilización indirecta de las inversiones puede expresarse que entre 2003 y 2011 el número de los alojamientos turísticos creció un 68%.

La falta de acceso al crédito ha sido una variante recurrente con la cual se ha visto obstaculizado el desenvolvimiento de la vida empresaria, pues las medidas cuando han estado presentes casi siempre han omitido las necesidades de reposición de bienes y mantenimiento que deben realizarse un mínimo de dos veces al año para mantener el valor de la propiedad y a la vez ser competitivo. La presión tributaria nacional y provincial está próxima al 30% y los servicios públicos representan un componente importante de los costos de los alojamientos turísticos que se ven agravados por el peso de los ingresos brutos en los mismos. En términos comparativos la Argentina es casi el único país donde la industria de la hospitalidad paga de manera arbitraria y carente de equidad por el uso presunto de repertorio protegido a cinco entidades de derechos de autor: SADAIC, AADI CAPIF, ARGENTORES, SAGAI y DAC, situación que exhibe una clara superposición en muchos casos, omite la jurisprudencia internacional y contribuye a minar la competitividad de los establecimientos.

## La estructura impositiva y la competitividad

En la Argentina el turismo en general y la hospitalidad en particular, se ven alcanzados por los impuestos generales sobre la actividad económica, con algunas pocas excepciones en el caso del transporte. Así un turista abona el impuesto sobre los ingresos brutos al nivel provincial (que varía entre 1,5% y 5% para actividades vinculadas con el turismo, ver infra) y tasas a nivel municipal. No hay exenciones ni devoluciones de IVA para el gasto en hoteles, y la alícuota es la segunda más alta de entre los países vecinos, luego de Uruguay (que aplica exenciones).

En el caso del transporte, el internacional de pasajeros está exento del IVA, en tanto que el nacional paga una alícuota reducida al 10,5%. Por su parte, las empresas que proveen servicios de transporte de pasajeros se ven beneficiadas, pudiendo computar como pago a cuenta en el Impuesto a las Ganancias y sus anticipos, el 100% del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos por sus compras de gas licuado y/o gas natural comprimido (GNC) para uso automotor; si quedara un excedente por aplicar, éste podrá ser computado como pago a cuenta del IVA. El impuesto sobre las compras de gasoil (incluido el gasoil

contenido en una mezcla de biodiesel o el gasoil con aditivo del biodiesel), por su parte, puede ser computado por estas mismas empresas como pago a cuenta del IVA.

O sea, incluso dentro del sector Turismo, la hotelería está en condiciones desventajosas respecto de otras actividades.

## El impuesto sobre los ingresos brutos (IIBB)

Las provincias tienen potestades plenas para definir bases imponibles y alícuotas en este impuesto, las que han tendido a aumentar en los últimos años, dadas las dificultades presupuestarias. Así, por ejemplo, entre 2010 y 2012 Buenos Aires, Mendoza, Misiones, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego aumentaron sus alícuotas sobre actividades vinculadas con el turismo en hasta 2 p.p. en el caso de grandes contribuyentes o hasta 1,5 p.p. para el resto (provincia de Buenos Aires), en tanto que ninguna jurisdicción optó por la disminución de tasas en un contexto de revaluación del tipo de cambio que afecta al sector.

Debe considerarse que se trata de un impuesto a las ventas que afecta a toda la cadena productiva, que genera cascada en cada paso sucesivo y que no es reintegrado con la exportación del servicio (turismo receptivo).

De los cuadros que se presentan a continuación organizados por regiones (Cuadro 1) surge que las alícuotas de IIBB para hoteles y restaurantes tienen un rango que va entre 2,5% y 3,5 %, excepto en Córdoba y Mendoza en donde alcanzan al 4%, aunque en la primera también opera una alícuota reducida para pequeños contribuyentes del 2,8%. Se observa más variabilidad para las actividades de transporte, ya que algunas jurisdicciones han tratado de abaratar el transporte de pasajeros.

**Cuadro 1.**

Alícuotas de IIBB - PATAGONIA						
Actividad	La Pampa	Neuquén*	Río Negro	Chubut	Santa Cruz	Tierra del Fuego
Alícuota general	2.5%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
Hoteles y Restaurantes	2.5%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
Transporte y Act. Complementarias	2.5%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%

\* Los grandes contribuyentes pagan una alícuota diferencial del 0.5% más en cada una de las actividades.

Alícuotas de IIBB - Región Norte					
Actividad	Jujuy	Catamarca	Salta	Santiago	Tucumán
Alícuota general	2.5%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
Hoteles y restaurantes	2.5%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%

continúa en la página siguiente.

Transporte y Act. Complementarias	2.5%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
--------------------------------------	------	------	------	------	------

#### Alicuotas de IIBB - Región Litoral

Actividad	Corrientes	Entre Ríos	Chaco	Formosa	Misiones	Santa Fé
Alicuota general	2.5%	3.5%	3.0%	3.0%	3.0%	3.5%
Hoteles y restaurantes	2.5%	2.5%	3.0%	3.0%	3.0%	3.5%
Transporte y Act. Complementarias	2.5%	2.5%	3.0%	3.0%	3.0%	1.5%

En Corrientes la alícuota para actividades mayoristas es de 2.25%.

#### Alicuotas de IIBB - Región Cuyo

Actividad	La Rioja	San Juan	San Luis	Mendoza
Alicuota general	2.5%	3.0%	3.0%	4.0%
Hoteles y restaurantes	2.5%	3.0%	3.5%	4.0%
Transporte terrestre de pasajeros	2.5%	3.0%	3.5%	1.8%
Resto Transporte y Act. Complementarias	2.5%	3.0%	3.5%	4.0%

#### Alicuotas de IIBB - Regiones Buenos Aires y Córdoba

Actividad	CABA	Buenos Aires	Córdoba
Alicuota general	3.0%	3.5%	4.0%
Hoteles y restaurantes	3.0%	3.5%	4.0%
Transporte terrestre de pasajeros	1.5%	5.0%	3.5%
Resto Transporte y Act. Complementarias	3.0%	5.0%	3.5%

Córdoba dispone de una alícuota reducida aplicable a pequeños contribuyentes. Las tasas son de 2.8% en el caso de Hoteles y Restaurantes y de 2.5% para el resto de las actividades.

En Buenos Aires, para el caso de grandes contribuyentes y contribuyentes extraprovinciales, la alícuota para todas las actividades es de 5%.

**Fuente:** en base a Leyes tarifarias 2012 de cada una de las jurisdicciones.

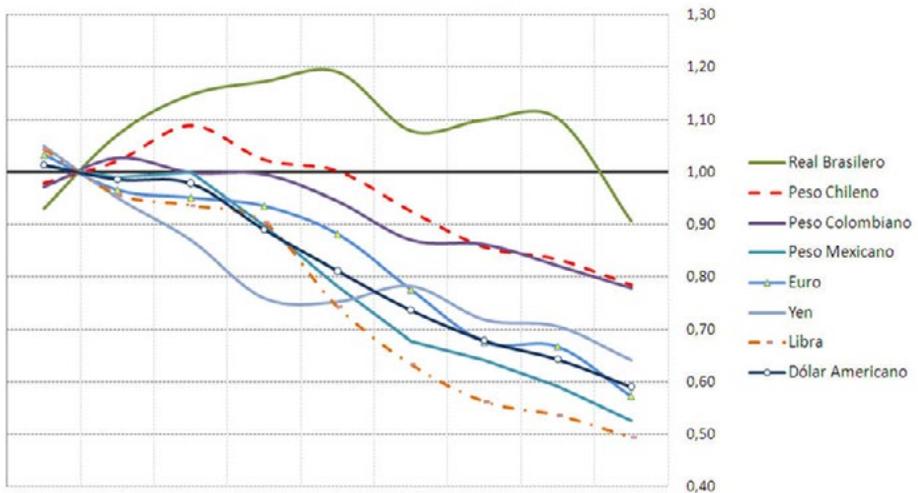
## El tipo de cambio y la competitividad

El turismo receptivo es una de las actividades centrales del sector Turismo en el país. Como ocurre con cualquier tipo de exportación, el tipo de cambio es una variable relevante para la determinación de la competitividad externa y para la definición de la rentabilidad exportadora sectorial. En los últimos años la Argentina ha enfrentado un deterioro de su competitividad cambiaria que aquí se ilustra a través de la medición de la evolución del tipo de cambio real de Argentina con las monedas de los principales orígenes del turismo receptivo; en el Gráfico 1 se presentan los resultados tomando como base el año 2004. Se ha elegido esa base por tratarse de un año de cierta normalidad económica y en el que se consolida el despegue del turismo receptivo y próximo a que se sancione la Ley Nacional de Turismo.

El Gráfico 1 muestra la apreciación real de nuestra moneda entre 2004 y 2012 producto de un tipo de cambio nominal que se deprecia suavemente en comparación con una aceleración del fenómeno inflacionario desde 2007. Tomando como base de la comparación el año 2007, la moneda argentina se apreció con respecto a todas las divisas consideradas, en órdenes que van del 23% en los casos de Chile y Brasil, hasta un 45% respecto de la Libra, un 39% con relación al Euro o un 34% respecto al Dólar americano.

Gráfico 1.

Evolución del Tipo de Cambio Real Bilateral  
Monedas Seleccionadas - Índice 2004/05 = 1  
(en base a inflación de provincias)  
2004 - 2012



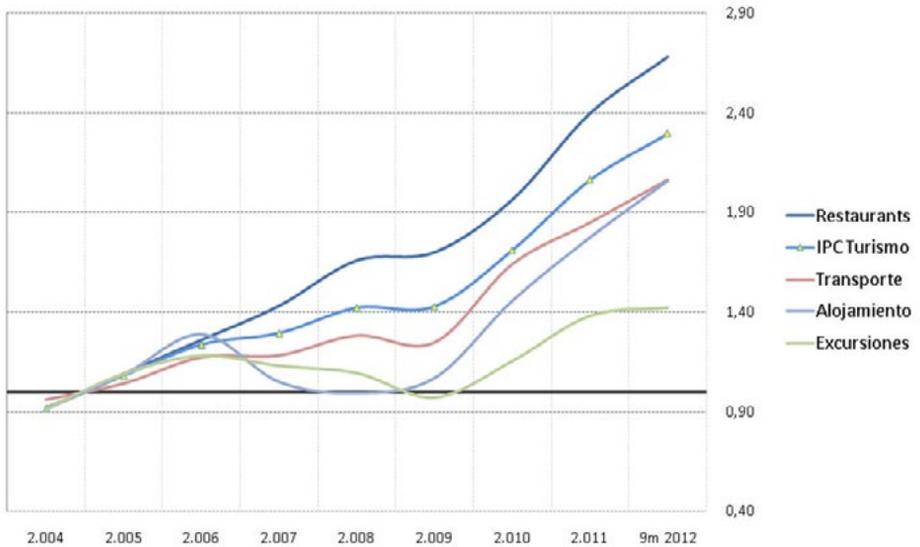
Nota: calculado en base a precios mayoristas de los países analizados.

Fuente: FIEL en base a datos de las Direcciones provinciales de Estadística e IFS-FMI.

Como la contracara de esa moneda, el Gráfico 2 muestra el aumento de los precios al consumidor de los rubros asociados al turismo en dólares. Los aumentos de precios en dólares desde 2004 van desde un 90 a un 140%. El rubro “excursiones” que es el de mayor elasticidad de demanda (si el precio aumenta, la cantidad demandada se reduce muy rápidamente), es el que menor aumento presenta, 40%.

## Gráfico 2.

Evolución de los Precios Locales asociados a la cadena de valor del Sector Turismo  
Con Dólar Oficial  
Actividades Seleccionadas - Índice 2004/05 = 1  
2004 - 2012



Fuente: FIEL en base a datos INDEC, Direcciones estadísticas de las Provincias e información de mercado.

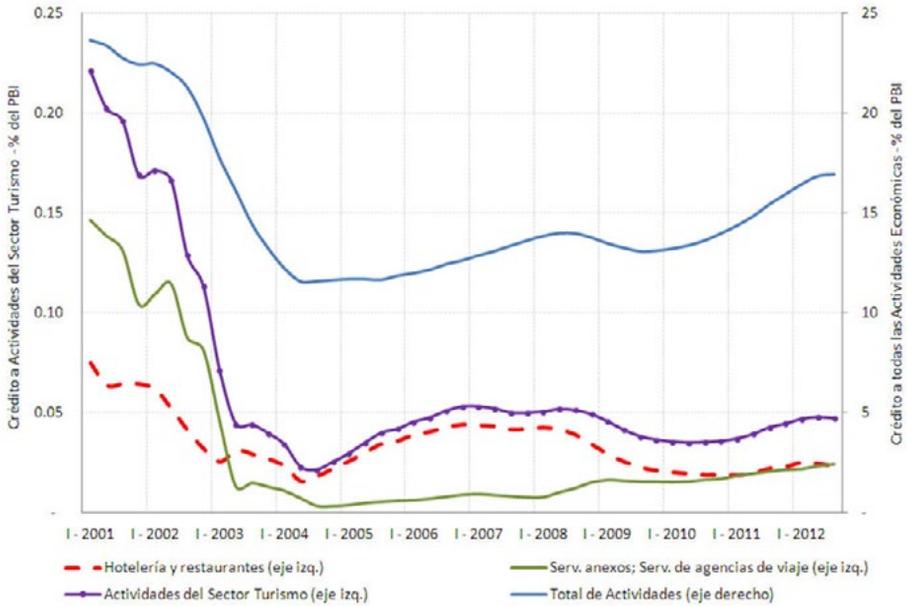
## El acceso al financiamiento

La información relevada por la Gerencia de Estadísticas Monetarias del Banco Central permite identificar el acceso al financiamiento, su costo en términos de tasa de interés y su situación de morosidad de las distintas actividades económicas siguiendo la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 1997 (ClaNaE-1997). De acuerdo con dicha clasificación, los resultados que aquí se presentan corresponden a las actividades de Restaurantes y Hoteles y de servicios anexas al transporte incluyendo agencias de viajes.

En el Gráfico 3 se observa la evolución del crédito a las actividades vinculadas al sector Turismo mencionadas arriba, así como también el crédito al total de actividades como % del PBI. En el eje derecho del gráfico se observa que el crédito al total de actividades económicas alcanzó cerca del 17% del PBI en los dos primeros trimestres de 2012 en base a promedios móviles de 4 trimestres. Aun cuando el crédito total en la economía muestra una lenta recuperación desde comienzos de 2004, no alcanza los niveles de fines de la década anterior, cuando se ubicaba ligeramente por encima del 23% del PBI. Por su parte el crédito a las actividades de restaurantes y hoteles, sobre las mismas bases de

**Gráfico 3.**

**Evolución del Crédito al Sector Turismo  
% del PBI - promedio móvil 4 trimestres**



**Nota:** Crédito al Sector Turismo comprende las actividades de Hotelaría y Restaurantes y de Servicios anexos al transporte incluyendo agencias de viajes.

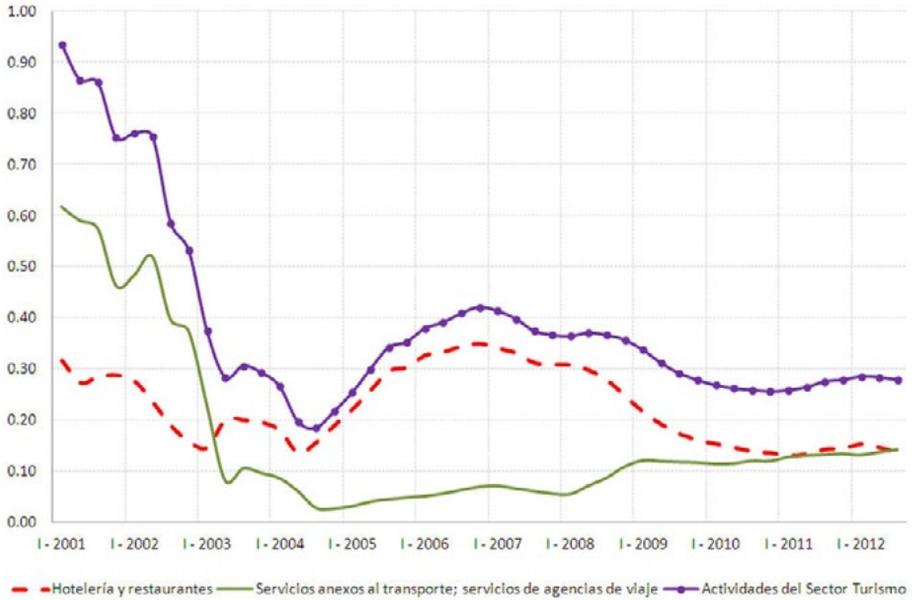
**Fuente:** FIEL en base a BCRA.

comparación, se observa sobre el eje izquierdo del gráfico y se tiene que para el primer y segundo trimestre de 2012 alcanzó a ubicarse en apenas el 0,025% y 0,023% del PIB. Si se consideran las actividades auxiliares al transporte y las agencias de viajes, el crédito total al sector ascendería a cerca de 0,05% del PIB. En el gráfico también puede observarse que entre comienzos de 2001 y mediados de 2012, el crédito al sector de restaurantes y hoteles se redujo 0,055 puntos porcentuales del PIB, registrándose la mayor caída para las actividades complementarias al transporte y de agencias de viaje, las que pasaron del 0,15% del producto al mencionado 0,024%. Nuevamente, desde 2004 hubo una recuperación de los créditos al sector en consonancia con la política de elegir al sector como de interés nacional para su desarrollo. Con relación al crédito total, el acceso de las actividades de restaurantes y hoteles da cuenta de menos del 0,14%, magnitud similar a la de las actividades complementarias, con lo que el crédito a las actividades asociadas alcanza apenas el 0,28% del crédito total hacia mediados de 2012.

En cuanto a la situación de morosidad de la cartera del sector, en el Gráfico 5 se muestra un comportamiento marcadamente volátil del crédito en condiciones normales del sector en relación con el mismo concepto para el crédito total. Hacia el segundo trimestre de 2012 la cartera normal total alcanzaba a representar el 96% del total del financiamiento y había evolucionado hasta esos niveles con una mejora progresiva desde la situación de mayor morosidad registrada hacia mediados de 2002, donde la cartera en estado normal alcanzaba a representar sólo el 75% de la cartera total. Por su parte, el crédito

**Gráfico 4.**

**Evolución del Crédito al Sector Turismo**  
% del Crédito Total - promedio móvil 4 trimestres

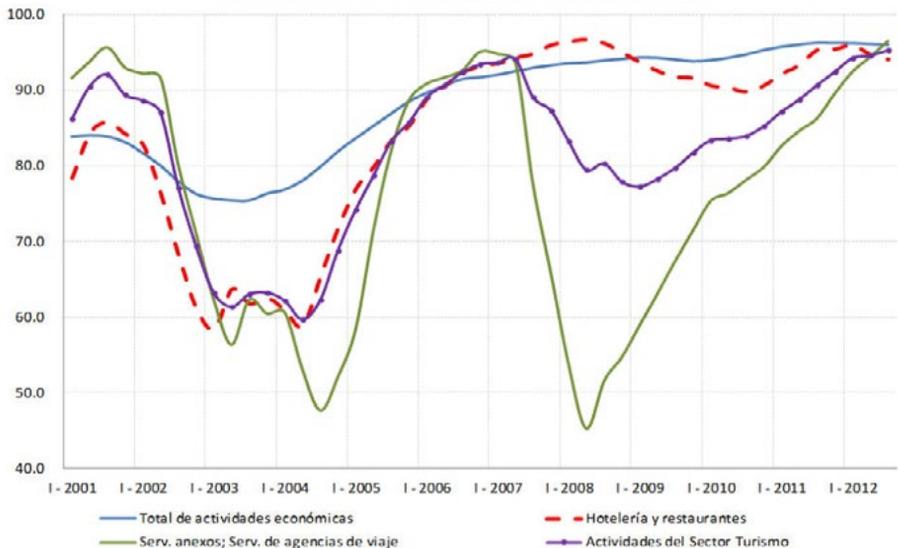


**Nota:** Crédito al Sector Turismo comprende las actividades de Hotelería y Restaurantes y de Servicios anexos al transporte incluyendo agencias de viajes.

**Fuente:** FIEL en base a BCRA.

**Gráfico 5.**

**Evolución del Crédito en Situación Normal**  
% del Crédito Total al Sector - promedio móvil 4 trimestres



**Nota:** Crédito al Sector Turismo comprende las actividades de Hotelería y Restaurantes y de Servicios anexos al transporte incluyendo agencias de viajes.

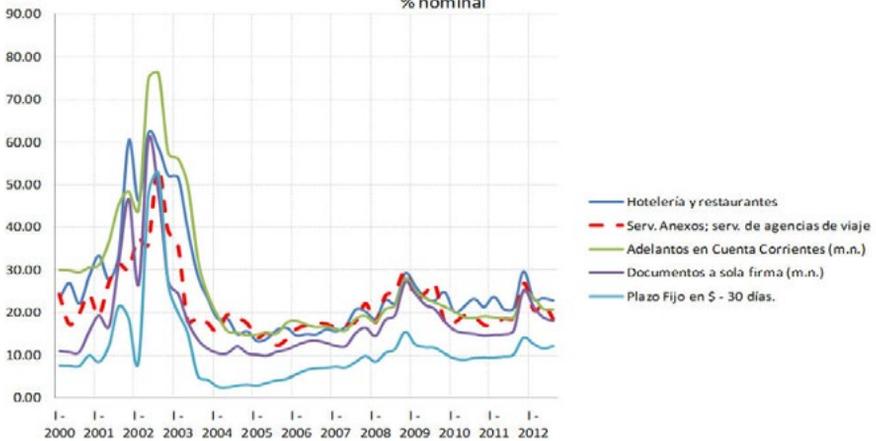
**Fuente:** FIEL en base a BCRA.

al sector de restaurantes y hoteles se encuentra en estado normal en un 94%, 2% por debajo de la cartera total, y ha mostrado una evolución favorable desde 2003-2004, con un leve retroceso durante 2009 y 2010. En el Gráfico 5 se incluye el comportamiento de la morosidad del sector de actividades complementarias y agencias de viaje y la suma de esta con la de restaurantes y hoteles.

En cuanto al costo del financiamiento, la actividad de restaurantes y hoteles llegó en el tercer trimestre a pagar una tasa promedio del 22,8% (Gráfico 6).

**Gráfico 6.**

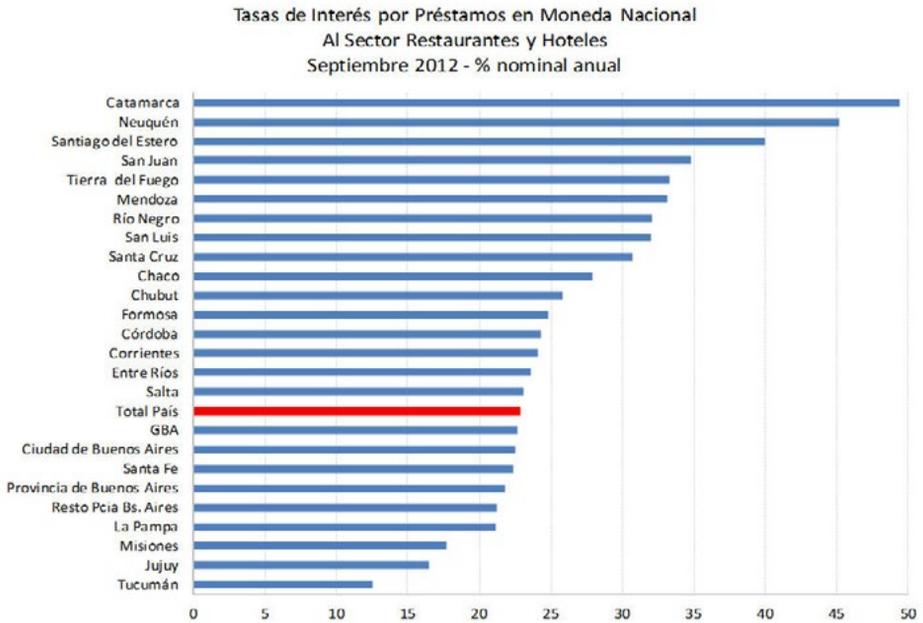
**Evolución de las tasas de interés cobradas por préstamos en moneda nacional a sectores vinculados a las actividades del Sector Turismo vs otras tasas activas y pasivas % nominal**



Fuente: FIEL en base a BCRA.

Finalmente, merece mencionarse que el costo del financiamiento muestra diferencias de magnitud según la jurisdicción en que se realice. En el Gráfico 7 se muestra la tasa de interés cobradas por préstamos otorgados al sector de restaurantes y hoteles durante el mes de septiembre de 2012. Como se hiciera referencia arriba, la tasa promedio país alcanzó el 22,8%. La disparidad de tasas entre provincias se debe a las diferencias de instrumentos utilizados. En algunas provincias los montos son muy bajos y se viabilizan como créditos personales.

**Gráfico 7.**



**Nota:** Corresponde a la tasa de interés promedio aplicada en el mes de la información en la concesión de préstamos de efectivo a tasa fija y en el cálculo de los intereses correspondientes a los saldos de los adelantos en cuenta o de las financiaciones del sistema de tarjetas de crédito. La tasa de interés informada por cada entidad financiera corresponde al promedio ponderado por monto del total -cualquiera sea su instrumentación- de los préstamos concedidos en todo el mes, considerando: el promedio de los saldos diarios del mes, para el caso de los adelantos; el saldo adeudado de la anteúltima liquidación tratándose de cuentas del sistema de tarjetas de crédito; o el capital efectivamente desembolsado en el mes para toda otra operación de préstamo.

**Fuente:** FIEL en base a BCRA.

En síntesis, el uso del crédito bancario en el sector es muy bajo. A la vez, la morosidad del sector se ha reducido hasta niveles promedio de mercado, pero muestra una mayor volatilidad. Muy probablemente, detrás de este panorama subyacen los problemas en materia de acceso y costo del financiamiento que enfrentan las empresas pequeñas y medianas, que son mayoritarias en el sector.

## Geografía y destinos: desarrollo regional y políticas de promoción

El turismo es sin duda, una actividad prioritaria para la economía de buena parte de las provincias argentinas. Así es que la mayoría de ellas cuenta con algún régimen de beneficios para el sector, especialmente en lo que respecta a las inversiones. Los beneficios van desde la inversión pública para realizar obras de infraestructura hasta las exenciones impositivas y facilidades crediticias.

De las veinticuatro jurisdicciones subnacionales, solamente en Chaco y Formosa no se registra la existencia de algún régimen promocional específico. En San Juan, por su parte, tampoco existe un beneficio fiscal, aunque la provincia sí cuenta al menos con un programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción y el Empleo, con financiamiento

del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el resto de las provincias, las nuevas inversiones en turismo gozan de exenciones impositivas sobre los impuestos más importantes, principalmente Ingresos Brutos e Inmobiliario. En algunos casos, la exención es general para todos los impuestos provinciales (incluso los tributos a crearse) o se otorga un crédito fiscal equivalente a un porcentaje de la inversión inicial. En otros, la excepción se limita a algún impuesto en particular. Estas exenciones varían en cuanto al período de tiempo por el cual se otorgan y a la magnitud del beneficio, siendo exenciones totales en algunos casos y parciales en otros. A su vez, algunas provincias también otorgan otros beneficios, tales como tarifas eléctricas de fomento o asesoramiento técnico gratuito. Finalmente, la mayoría de los gobiernos provinciales otorga facilidades para obtener créditos (Cuadro 2).

**Cuadro 2.** Regímenes provinciales de incentivo a la actividad turística.

Beneficios	Provincias	Comentarios
Exención total de tributos creados o a crearse	La Pampa, La Rioja, Neuquén, Salta.	Hasta un máximo de 15 años (La Rioja). En forma total o parcial. Excluye tasas de servicios en Salta y tributos a crearse en Neuquén.
IIBB	Catamarca, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.	Hasta un máximo de 15 años (Santa Cruz). Totales o parciales según actividad. Alicuota 0% en Misiones (turismo alternativo) y Tierra del Fuego (construcción). Limitadas según región en Corrientes y a construcción en Entre Ríos. Diferimientos en Córdoba.
Sellos	Catamarca, Chubut, Córdoba, Corrientes, Jujuy, Río Negro, Santa Cruz y Santiago del Estero.	Limitadas el período de inversión en Catamarca y Chubut y por región en Corrientes. Diferimientos en Córdoba.
Inmobiliario	Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Jujuy, Río Negro, Santa Cruz y Santiago del Estero.	Desde un 15% (Buenos Aires) hasta un 100% (Jujuy, Santa Cruz). Hasta 15 años en Santa Cruz. En Corriente y CABA limitadas a regiones específicas y en Buenos Aires a la construcción de hoteles.. Solo diferimientos en Córdoba.
Otros impuestos	CABA, Catamarca.	Automotor en Catamarca. Derecho de construcción en CABA (Zona de Desarrollo Sur).

continúa en la página siguiente.

Estabilidad Fiscal	Corrientes, Mendoza, Tucumán.	Garantía de mantener las alícuotas. Limitadas a ciertas áreas en Corrientes.
Créditos Fiscales	Catamarca, Córdoba, Jujuy, Mendoza y San Luis.	Desde 30% de la inversión (Córdoba, Mendoza) hasta 70% (Jujuy).
Subsidios específicos	Chubut, Corrientes, La Rioja, Neuquén, Santa Cruz.	A tarifas energéticas (Chubut, Corrientes, Neuquén, Santa Cruz). Por la contratación de empleados (Chubut, Santa Cruz). Devolución de un porcentaje de la inversión (La Rioja, Santa Cruz, Santiago del Estero).
Asistencia Financiera	Catamarca, Chubut, Jujuy, La Rioja, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Tucumán.	Subsidios de tasas de interés (Catamarca, Chubut, La Rioja, Santa Cruz), facilidades para obtener créditos y préstamos de fomento (Jujuy, Salta, Tucumán, La Rioja, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe).
Compromiso para obras de infraestructura	Neuquén, Río Negro, Salta	En Neuquén solo actividades de interés provincial.

**Nota:** En San Luis no hay promoción específica al sector pero existe el programa de Incentivos Fiscales para nuevas inversiones Productivas, que otorga crédito fiscal hasta 50% de la inversión a aquellos proyectos que se presenten y cumplan los requisitos.

En Tierra del Fuego, exención de impuestos nacionales y reducción o exención total de derechos de importación (Regimen Especial Fiscal y Aduanero, Ley Nacional 19640)

**Fuente:** elaboración propia en base a Subsecretaría de Desarrollo Turístico, Mintur y Leyes Provinciales.

En cuanto a los aspectos laborales se necesitan normas más vinculadas al presente y en particular a ese futuro que ya es presente. El impacto de las nuevas tecnologías y los cambios en las expectativas de vida y pautas de consumo de los clientes está requiriendo nuevos perfiles profesionales no contemplados al presente que hace imprescindible la introducción de cambios en la normativa vigente para evitar potenciar las dificultades de las empresas y los nuevos puestos de trabajo. La hotelería carece de beneficios que, vía la disminución de impuestos al trabajo, ya cuentan la industria textil, indumentaria, la del calzado y la de cueros.

De 2005 en adelante, como se mencionó anteriormente, la globalización, las nuevas tecnologías, las redes informáticas, las comunicaciones, una mayor y mejor oferta de bienes y servicios a nivel mundial, el transporte aéreo, la conectividad en todas sus formas, las nuevas modalidades de consumo son algunos de los más importantes elementos que han impactado en nuestro país de manera considerable en los últimos años. Los competidores, los clientes, el ambiente, no son entidades inmutables, perfectamente predecibles en sus comportamientos, acciones e intenciones. El nivel de exigencia de los clientes (consumidores) aumenta cada vez más, estos exigen innovaciones, calidad y precios más competitivos.

Competidores nacionales e internacionales están presentes en nuestros mercados introduciendo permanentemente nuevos servicios y productos. Las organizaciones han dejado atrás un sistema de demanda, lugar en el que el consumidor era la "víctima" de una oferta escasa, de pobre calidad, de poca variedad y a precios altos, por un sistema neto de oferta, espacio en que los competidores se mueven con una enorme celeridad y los clientes no brindan la misma fidelidad que en otras épocas.

El estudio del comportamiento del consumidor, tanto final como industrial, requiere un intenso análisis, con el fin de conocer y predecir los comportamientos de compra y uso.

Es necesario analizar el contexto histórico en el que se desarrollaron los negocios en nuestro país para luego continuar analizando lo que sucede en la actualidad.

Nuestro país se caracterizó por largos años por:

– Un enfoque proteccionista del desarrollo económico:

El gobierno protegía el mercado interno a través de barreras arancelarias y procuraba orientar la producción y el consumo hacia actividades planificadas centralmente con:

- Inestabilidad macroeconómica
- Cambios frecuentes en las políticas gubernamentales

Los gobiernos establecían permanentes cambios en las reglas del juego con el objeto de cubrir déficit presupuestario, ganar elecciones, etc.

– Altos índices de desempleo que conducían a:

- Creación de puestos a gran escala por parte del gobierno (en empresas y sector público).
- Promoción de mano de obra barata para atraer inversiones extranjeras.
- Desarrollo limitado de los mercados financieros.
- Escasez de capital, ahorros y créditos.
- Alto riesgo financiero por inestabilidad.
- Presión impositiva muy elevada y en constante alza.

– La respuesta empresaria, frente al enfoque de los gobiernos era:

- Foco en el Gobierno como base dominante de la ventaja competitiva.
- Oportunismo, en lugar de desarrollo competitivo de estrategias.
- Corto horizonte de tiempo para las inversiones.
- Bases en índices salariales bajos.

– La Argentina se caracterizaba por:

- Deterioro de la ética laboral.
- Operaciones de baja productividad.
- Competencia basada sólo en el precio.
- Bajo nivel de calidad, ausencia de inversión e innovación.
- Limitaciones en los productos.
- Mercado de demanda.
- Pocas posibilidades de elección de productos por parte de los clientes.
- Escasa oferta.

- Mentalidad de exportación de productos básicos.
  - Dependencia total de socios extranjeros y licencias para productos, tecnología, proceso y financiación.
- Como consecuencia de dichos factores:
- Al existir un mercado de demanda, con escasa e indiferenciada oferta, los precios se mantenían altos.
  - En un mercado de demanda, sólo había que limitarse a producir lo que el mercado demandaba.
  - Los clientes no poseían grandes posibilidades de elegir entre distintos productos, dado que existían pocos oferentes.
  - Los oferentes eran monopolios (consentidos o generados por el Estado) o poseían un comportamiento oligopólico.
  - La calidad de los productos se medía por estándares fijados por las propias empresas.
  - La orientación de las empresas era hacia la producción, las finanzas y las ventas.
  - Para colocar los productos, sólo se necesitaban vendedores convincentes.
  - La orientación hacia el cliente era escasa o inexistente.
  - En un mercado de demanda, sólo había que agregar valor económico (mano de obra + capital) a los productos para conseguir beneficios.
  - Los costos se determinaban para fijar los precios mediante la adición del beneficio esperado.
  - El concepto de Valor Agregado imperaba por sobre el concepto de Valor al Cliente.

En este ambiente, la Ventaja Competitiva de la empresa está focalizada en su relación con el gobierno. Se trata de conseguir información sobre la política de tipo de cambio a futuro, tasas de interés, precios de la economía y de hacer lobby para levantar aranceles de importación, establecer barreras para arancelarias, obtener subsidios, préstamos a baja tasa de interés, exenciones impositivas, etc. de manera de aprovechar estas circunstancias en forma anticipada y ganar posiciones en el mercado.

En una economía de libre mercado por el contrario encontramos como característica principal la existencia de una mayor oferta por sobre la demanda. La existencia de competencia presiona los precios hacia la baja y genera un aumento de la oferta de calidad de productos y servicios. Las empresas deben focalizarse en el cliente, sus necesidades, deseos y demandas, generando relaciones de largo plazo y ofreciéndole productos y servicios que lo satisfagan, permaneciendo siempre atentas a las migraciones de la demanda que seguramente sucederán como consecuencia de las acciones de la competencia. Es aquí donde el Marketing encuentra la máxima expresión de desarrollo.

Nuestro país ha pasado luego de más de una década, de una economía cerrada a una economía más abierta. Seguramente tendremos dificultades en ponernos de acuerdo en que parte del control pondremos la perilla -más a la izquierda ó más a la derecha- pero también acordaremos en que nuestra economía se abrió en estos últimos años.

Todo el contexto macro político, económico y social que se mencionara anteriormente fue el que determinó o le dio el marco al sector de 2005 a nuestros días. Este contexto y escenario fue el que determinó en gran parte la necesidad de una transformación

en el modelo de negocio del sector turístico en general y hotelero en particular. La complejidad y los altos activos inmovilizados que la hotelería demanda, sumado a los nuevos jugadores que el mercado y sector fueron sumando en los últimos veinte años -como la competencia informal como uno de los ejes del cambio, no por eso el único factor-. También complicaron crecientemente el desarrollo de la actividad hotelera la macro y micro situación económica imperante y la ausencia del estado en la regulación de la oferta por medio de las administraciones sucesivas, sumado a la altísima carga tributaria, las leyes laborales, la lentitud en el proceder de la justicia en todas sus formas, fueron socavando a este sector y aumentando el riesgo empresario por la pérdida de la competitividad del mismo, no pudiendo este aún llegar a ajustarse a los nuevos cambios que por todo lo mencionado fue erosionando a la actividad hotelera en estas últimas dos décadas.

Como resultado de este proceso se cerraron hoteles, muchos se reciclaron para negocios inmobiliarios o de competencia informal -departamentos de alquiler temporario, condominios, etc.- y los que siguen brindando servicios no pueden amortizar sus activos muebles ni inmuebles, así como el pasivo latente de las nóminas del personal que con el correr de los años se les va aumentando.

Un reciente estudio realizado por IERAL para la AHT ha permitido poner en blanco y negro algunos guarismos de la situación de competitividad de la industria de la hospitalidad en la Argentina que seguidamente compartimos:

**Gráfico 8.**



**El sector de Hoteles y Restaurantes ha pasado de tener una participación en el PIB de 1,68% en 2004, a una participación del 1,98%, según lo estimado para 2019.**

## 1.1 Contribución al PIB comparada

Participación en el PIB total. Sectores seleccionados. Año 2019  
Valor Agregado Bruto a precios constantes de 2004



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de INDEC 2019\* estimado sobre la base del acumulado al tercer trimestre.

La actividad Hoteles y Restaurantes (1,98%) se ubicó por encima de diversas ramas industriales como la de fabricación de productos textiles, fabricación de prendas de vestir, fabricación de vehículos automotores y Salud Pública.

## 1.2 Contribución a la generación de divisas

Principales complejos exportadores de Argentina  
En millones de dólares. Año 2019

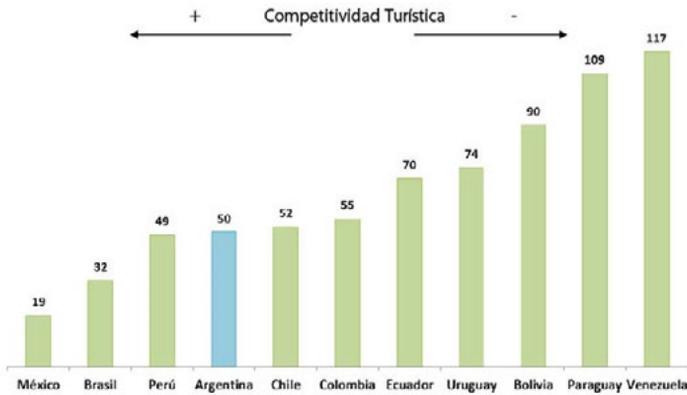


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de INDEC. \*Estimado sobre la base del acumulado al tercer trimestre. El estimado sobre la base de variaciones interanuales para el acumulado de la cuenta Viajes del MULC (BCRA) es de 5.581, quedando el sector cuarto lugar, por encima del Complejo petrolero-petroquímico.

El turismo es el quinto complejo exportador de Argentina, representando un 8,2% del total de exportaciones del país.

## 1.2 Competitividad sistémica comparada

Índice de Competitividad de Viajes y Turismo 2019 (WEF)  
Posición de países seleccionados (140 países)



Fuente: IERAL, de Fundación Mediterránea sobre la base de WEF

**Argentina se ubica levemente por encima de la media global, en la posición N°50, por debajo de México, Brasil y Perú.**

La hotelería puede definirse como el “sistema comercial compuesto de bienes materiales e intangibles dispuestos para satisfacer las necesidades primordiales de descanso y alimentación de los usuarios fuera de su domicilio”. Un hotel debe combinar inteligentemente sus instalaciones, equipamiento y recurso humano en función de los servicios que desea brindar, el lugar donde está emplazado, y a qué consumidores se dirige, sus tarifas y los potenciales segmentos de mercado a los que apunta su producto y definir claramente el concepto de su negocio, y diseñar correctamente que tipo de experiencia le quiere ofrecer a sus consumidores.

De la correcta combinación que el hotelero realice de estos factores, tangibles y no tangibles, surgirá el resultado de su negocio, debiendo tener en cuenta que hoy los consumidores desean vivir y tener experiencias satisfactorias y novedosas, para lo cual el hotel deberá además de brindar sus servicios de manera atractiva, también tiene que desarrollar una idea-concepto para poder transmitirles a sus clientes, intentando que esta los atraiga, los seduzca y por ende les sea más conveniente, atractiva y de utilidad a los mismos. Este es el core de la competitividad a nivel micro, pero necesita de un ambiente de competitividad a nivel macro, que viene siendo una debilidad de la economía argentina.

Desde un punto de vista técnico -y teniendo en cuenta la idea original de la necesidad primaria de descanso e higiene que ofrecía un hotel, donde el servicio se resumía a una buena cama, una buena ducha y un buen desayuno- hoy se utiliza el término oferta básica para referirse al producto alojamiento. Dentro de esta oferta básica está la oferta

hotelera y la para hotelera, el producto y los servicios de restauración forman parte de esta, así como pueden existir en algunos casos otras ofertas de servicios complementarios.

La hotelería se ha caracterizado por ser un punto de partida esencial para el desarrollo de un destino turístico, ya que permite dar alojamiento a viajeros y turistas fuera de su lugar habitual de residencia, permitiéndoles quedarse en el mismo y pernoctar. Esta oferta de alojamiento podrá ser más o menos variada dependiendo la demanda del destino y los atractivos que este ofrezca, así como de las posibilidades de accesibilidad que este posea, sus tarifas y cuan cerca esté de los grandes centros emisores de turistas del mundo.

A medida que el mercado de turistas y viajeros fue creciendo y expandiéndose, debido fundamentalmente a los avances tecnológicos del transporte y las comunicaciones modernas, comenzaron a aparecer mayores ofertas y diversidad de modalidades de alojamiento, tanto formales como informales, las que fueron introduciendo nuevas formas de servicios y variedad en el concepto del tipo de experiencias ofrecidas a los consumidores. Esto le dio por un lado un dinamismo nuevo al sector, pero al mismo tiempo le generó un cambio de paradigma a la hotelería tradicional que se vio invadida por una diversidad de competidores que entraron al sector con barreras mucho más bajas que las que oportunamente se necesitaba para poder ofrecer un servicio de hotelería "tradicional". Y a su vez esto le generó al negocio hotelero histórico, la necesidad de tener que adaptar su producto y servicios a este nuevo cambio, en el cual se ha visto inmerso y amenazado desde la última década.

### La relación entre Oferta y Demanda en el sector hotelería

La distribución actual del negocio de alojamiento hotelero debe analizarse a partir de los nuevos flujos de la demanda, generados principalmente por la tecnología aplicada a la transportación y las nuevas modalidades que hoy están al alcance de los consumidores (tiempos y formas de transacción y transportación, marketing on-line, precios, financiación, promociones, facilidades de compra y pagos, etc.)

Recordemos que, en algunos destinos del país, la oferta es demandada tanto por extranjeros como por residentes. Los distintos tipos de consumidores requieren facilidades distintas y obligan a innovar en las diversas formas de gestión que hoy la comercialización de un hotel debe tener muy en cuenta, si es que quiere llegar a determinados segmentos de mercado y a mayor cantidad de consumidores.

Esto implica el conocimiento y la coordinación de estrategias de marketing y ventas muy complejas, dinámicas y cambiantes, que demandan de un conocimiento y de técnicas y herramientas tecnológicas actuales. Las que requieren tiempos y formas de aplicación específicas para poder desarrollar las mismas, ya sea por segmentos de mercados, actualización y ajuste de tarifas, fechas y formas de pago, comparación con la competencia inmediata, entre tantos otros temas de importancia. Esto es lo que hoy se denomina el Revenue Management.

El manejo de la comercialización actual de un hotel implica un conocimiento profundo de las técnicas de Revenue Management y Community Manager, con toda la dinámica y complejidad que cada producto hotelero conlleva para poder realizar estos procesos de manera diaria. Los mismos requieren de un manejo diario del marketing on-line de mercados y tarifas, así como de la competencia inmediata y las Redes Sociales, que son algunos de los temas principales a los que deben adaptarse la hotelería en la actualidad. A su vez cada hotel en función de sus características, tipología, concepto, ubicación, estacionalidad, competencia, marco económico en el cual está inmerso, etc., deberá contemplar a diario los ajustes y atractivos que deberá realizar para poder llegar a los consumidores deseados, por los canales correctos, en función de lograr sus ventas.

### **Gestión Hotelera según el tipo de consumidores**

Dentro del grupo de no residentes, podemos hacer dos grandes distinciones, no por eso las únicas: los turistas que viajan por placer y los que viajan por negocios. La hotelería se debe dirigir dependiendo el tipo de producto ofrecido, su ubicación y servicios al segmento que más le resulta en relación a estos dos grandes tipos de consumidores.

Con estos segmentos tradicionales de mercado se venía trabajando desde hace varias décadas, a los que se le fueron sumando nuevos y diversos segmentos, como el marcado aumento de viajes que se vino evidenciando en la última década por parte de las mujeres, quienes comenzaron a viajar de manera más habitual y con mayor periodicidad solas.

La hotelería también debió ir adaptando sus servicios a estos nuevos y diversos segmentos de mercado y sus requerimientos. De hecho, esto debió hacerlo para poder satisfacer las necesidades de estos, así como debió ir adaptando la gastronomía a las nuevas etnias por sus costumbres y hábitos, de manera tal de poder acceder a estos nuevos segmentos y poder satisfacerlos.

Otro importante segmento es el placer y esparcimiento, temas que se fueron volviendo con mayor habitualidad de usos y costumbres de las sociedades modernas, donde la manera y estilo de vacacionar hoy es en períodos mucho más cortos, pero con mayor frecuencia anual, es decir se viaja menos tiempo, pero se sale más veces al año en escapadas cortas.

## **4. EL CAPITAL HUMANO EN LA INDUSTRIA DE LA HOSPITALIDAD**

Ante todo, cabe mencionar que las personas que trabajan en esta actividad son una parte primordial en la cadena de valor de los procesos que implica el servicio, ya que, si bien la tecnología avanza día a día aportando mejores soluciones para la gestión de estos procesos, el recurso humano sigue siendo un tema central para la hotelería. Estos le suman un verdadero valor agregado en la percepción de los consumidores, haciendo que los mismos perciban esa combinación que el hotelero debe lograr en los procesos de servicio para tener éxito, que consiste en poder integrar inteligentemente el inmueble con el equipamiento, la tecnología disponible y la atención personalizada de su recurso humano, y que esto se traduzca en una experiencia satisfactoria para los

consumidores. Si esto se realiza correctamente le permite al hotel tener una ventaja competitiva sobre sus competidores. Invertir en el recurso humano de un hotel en su formación y capacitación dentro de un concepto e identidad de servicio, hace que una organización hotelera se diferencie.

Solo como un ejemplo reciente, durante el segundo trimestre de 2019 los puestos de trabajo en la industria de la hospitalidad disminuyeron 3,8% respecto a igual periodo de 2018. A su vez disminuyeron 1,5% respecto de 2017 siempre comparando igual periodo y también disminuyeron 1,7% con relación a 2016, con lo cual, los resultados del segundo trimestre del 2019 han sido los peores de esos pasados cuatro años. Entre el segundo trimestre de 2018 e igual periodo de 2019 se perdieron 25.000 puestos de trabajo, más que los 15.000 que se habían ganado entre el segundo trimestre de 2017 e igual periodo de 2018.

Cabe mencionar que, durante el segundo trimestre de 2019, en un contexto de aumento ínfimo (0,7%) respecto de igual periodo 2018, el desempeño de los sectores fue diverso: mientras el agropecuario crecía fuertemente (3,7%), la industria manufacturera también crecía a buen ritmo (1,7%) pero menor al agropecuario. Los otros sectores disminuían sus puestos de trabajo, pero con ritmos diferentes. La caída en el sector hotelero-gastronómico, muy relevante (-3,8%), fue más importante que en el comercio (-0,6%). Respecto del año base del informe utilizado como fuente (2016) y siempre en el contexto de los resultados del segundo trimestre de cada año, los puestos de trabajo en la actividad hotelero-gastronómica disminuyeron en forma significativa en 2019, después de haber aumentado en 2018 y permanecer estancados en 2017. Entre el segundo trimestre de 2016 e igual lapso de 2019 se perdieron 11.000 puestos de trabajo.

En el total de los ocupados del conjunto de las actividades económicas las mujeres son el 43%, mientras en la hotelería son el 54,6% y en gastronomía el peso de las mujeres es del 43,7%. En el universo de ocupados de todas las actividades los ocupados jóvenes -hasta 29 años- son el 23,9%, mientras en gastronomía significan el 46,9% y en hotelería un 29,2%, diferencias relevantes en ambos casos. El 22,4% del total de ocupados de todas las actividades económicas tiene educación superior completa (universitaria o no universitaria); en hotelería el 18,7% y en gastronomía el 8,5%, respectivamente. Mirando específicamente el universo de la hotelería y gastronomía puede expresarse que en hotelería el 31,9% del total tiene secundario incompleto, el 49,4% educación superior incompleta y un 18,7% son graduados con formación superior; en gastronomía el escenario es el siguiente: el 38,8% tiene el secundario incompleto, el 52,7% la educación superior incompleta y el 8,5% son graduados con educación superior.

Con relación a las “condiciones de empleo”, cabe mencionar que del total de ocupados en la industria el 43% son mujeres. Dato singular pues hay solo tres ramas con mayor feminización: Servicios sociales y de salud, Enseñanza y Trabajo doméstico, según un informe realizado por FEHGRA con datos públicos. A su vez la hotelería y gastronomía es la rama con mayor peso de ocupados hasta 34 años y de menor peso de ocupados de 50 años y más.

En cuanto al nivel de calificación de su tarea, el 38,6% del personal ocupado en la industria de la hospitalidad son sin calificación, solo superado por Trabajo doméstico. El 10,3% realiza tareas con calificación técnica o profesional, similar al comercio (9,8%).

Un aspecto importante es la informalidad laboral; en hotelería-gastronomía hay un 52,4% de empleo no registrado, solo superado por Construcción; Otros servicios comunitarios, sociales y personales y por Trabajo doméstico. En hotelería y gastronomía de este total, el 30% es empleo no registrado en unidades productivas con empleo formal.

Cabe mencionar que el pluriempleo se refiere a cuando se “ocupa más de un puesto de trabajo”, donde uno de sus empleos es su ocupación principal y el, o los otros, sus ocupaciones secundarias. El 18% de los ocupados cuya actividad principal es hotelería-gastronomía “tiene pluriempleo”, solo superado por Servicios sociales y de salud, Enseñanza y Trabajo doméstico.

## 5. LOS CONSUMIDORES

Podríamos decir que los consumidores son en gran parte los protagonistas del gran cambio en esta nueva era. Estos obligaron a los prestadores de servicios a tener que adaptarse a los mismos para poder perdurar en este mercado tan cambiante y dinámico de las experiencias y sensaciones que hoy la hotelería debe proponer como opción atractiva para ser más competitivos. Estos son los que le han impreso con su nueva forma de proceder, sus gustos y preferencias, las nuevas necesidades a los prestadores de servicio, quienes se han tenido que adaptar rápidamente a estos para poder satisfacerlos, y mientras intentan ese gran desafío deben seguir haciendo rentables a sus negocios.

Como viene aconteciendo en los últimos años, el impacto de las nuevas tecnologías sigue contribuyendo a modificar los hábitos y pautas de consumo. Más que nunca el viajar es un derecho irrenunciable y para ello los consumidores apalancados en las oportunidades de la nueva tecnología vienen reduciendo las estadías, acortando los plazos de decisión, pero han incrementado el número de viajes anuales. Y en los casos de dificultades y/o menores ingresos se reduce o reformulan las prioridades de consumo en los viajes, pero no se deja de viajar.

Una cuestión vital para comprender los deseos y expectativas de los consumidores es observar cómo se vive hoy; allí advertimos como lo expresa NETFLIX que el gran enemigo y/o competidor es el tiempo. La organización de los espacios de tiempo, la mayor oferta de contenidos, la avidez por estar o por saber quién y cómo se presentan en las redes los terceros, son situaciones de enorme potencial de conflicto, pero también ofrecen oportunidades para quienes sepan manejar en tiempo y forma las ofertas, dándoles a los consumidores así mayores oportunidades para los viajes. Los consumidores actuales juzgan, recompensan y penalizan en tiempo real. Desde la actividad aun cuesta comprender que competimos “con todas las ofertas de consumo”, por cuanto el consumo actúa como una característica de nuestra pertenencia social; es la preocupación por el consumo para “ser más o igual al prójimo” la que genera oportunidades para tener en cuenta. En la actualidad debe internalizarse que la sociedad de consumo mira al “lujo” como algo próximo que quiere disfrutar y deseable. Constituye un verdadero atractivo

que muchos en el mercado actual han sabido darles a precios accesibles. Eso amplió la posibilidad de consumo y acceso a más y mejores servicios a mayor cantidad de personas, tema que la competencia y la globalización-tecnología conllevaron a los mercados en las últimas décadas.

Resulta un dato altamente verificable que el “consumidor” se encuentra en los tiempos actuales sujeto a limitaciones financiero-económicas y ello dispara hacia una actitud más consciente, demandante y crítica; en verdad ello trasciende el consumo. La convergencia de las novedades tecnológicas con consumidores más y más informados y con mayor experiencia y criterio, la diversidad de ofertas en los canales de información y venta los está convirtiendo en artífices de sus propias experiencias de consumo que obliga al mercado a seguirlos. A su vez merece destacarse esa conducta de los consumidores que cada vez más están recurriendo al uso de todas las formas de comunicación que amplíe la participación y permita explicitar el mensaje sobre el cambio. En los tiempos actuales atraer el interés y la atención de los consumidores resulta un verdadero desafío; para ello adaptar los servicios a nuevas y atractivas experiencias que sean de interés y comprender sus preocupaciones constituye un objetivo a lograr por parte de las empresas de servicios en general y de hotelería en particular.

Estudios (encuesta a 500 referentes de la actividad en FITUR 2020-THR) realizados recientemente señalan que los residentes en la Argentina cuando se desplazan en el país por motivos de ocio eligen en un 51% al hotel, 15% a las cabañas y en un 7% a las ofertas de alojamiento informal. A su vez la vía más empleada para la contratación del servicio de alojamiento es la propuesta “on line” y un 11% el sistema tradicional. En la actualidad debe tenerse en cuenta entre otros aspectos, que los consumidores planifican sus decisiones en función de tres motivaciones esenciales: acceso, sociabilidad y autonomía. En el presente los consumidores a la hora de escoger un hotel priorizan tanto su identidad física como la digital.

## **6. LOS ASPECTOS NORMATIVOS Y LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS**

Podría decirse que, en la actualidad, la industria del hospedaje, juntamente con el servicio de alimentos y bebidas, son los que ocupan en la cadena de valor de los servicios turísticos dos de los eslabones centrales y de mayor importancia.

### **Clasificaciones y categorías**

La mayoría de los sistemas utilizan los siguientes criterios para evaluar las propiedades:

- Accesibilidad y atractivos del destino (diferentes formas de conectividad).
- Clara definición del concepto del producto hotelero ofrecido.
- Número y tipo de habitaciones.
- Elegancia y comodidad de los alrededores.
- Funcionalidad de las habitaciones.
- Pulcritud e higiene.
- Número y especialización del recurso humano que presta el servicio.

- Rango y nivel de servicios.
- Servicios para reservar o remitir a propiedades independientes
- Calidad y diversidad en el servicio de alimentos.
- Servicio de bebida y cantina.
- Accesibilidad al entretenimiento y a actividades.
- Transportación disponible, tal como tren de enlace o autobús, renta de auto en las instalaciones, etc.
- Cortesía y espíritu servicial del recurso humano que presta el servicio.

Los sistemas que asignan categorías con base en criterios subjetivos -tales como calidad de los alimentos o nivel de elegancia- dependen del juicio individual de los evaluadores.

## La categorización de los hoteles

Se denomina categorización de hoteles, a la fijación de la cantidad de estrellas que tiene cada uno de ellos. Esta categorización se realizó a nivel mundial para tener un nomenclador común para los operadores turísticos. Los hoteles se categorizan por sus estrellas, así es como van de 1 a 5 cinco estrellas, a fin de obtener un referente de tipo de servicio y precio que el hotel está concebido para brindar.

Hoy en día se pueden encontrar hoteles de seis estrellas en países como Arabia o Sudáfrica. Son conocidos como mega hoteles; los cuales cuentan, entre otras cosas, con gran lujo y hasta con grandes centros comerciales en su interior, además de una característica de servicio mucho más lujosa, lo cual hace que se apunte a un nivel de mercado muy alto.

En cuanto a la categorización, según la jurisdicción que corresponda, básicamente se evalúan los siguientes puntos:

- Los Alojamientos Turísticos según clase y categoría.
- Los requisitos para la clasificación y la categoría del hotel turístico.
- Los requisitos específicos para cada categoría.
- Los distintos tipos de servicios hoteleros.
- Las normas relativas a reservas y aplicación de tarifas.
- Régimen sancionatorio a las infracciones.
- La creación del Consejo Asesor de Alojamientos Turísticos y sus funciones.

La actividad de los alojamientos turísticos a nivel nacional aún se rige por una ley de 1970<sup>(1)</sup>, la Ley 18.828, que creó el Registro Hotelero Nacional y seis años después, mediante Decreto 1876/76 se estableció la clasificación de los establecimientos por categoría. El paso del tiempo ha esmerilado la vigencia de esta ley, que el pasado año tuvo tratamiento parlamentario (18-07-2019) para alcanzar la media sanción de la HC de Senadores para lograr su derogación, pero no llegó a tratarse en recinto, con lo cual,

(1) Vale recordar que no hubo trámite parlamentario ni el consiguiente debate al estar suprimido el Congreso Nacional desde hacía cuatro años. También llama la atención que el Decreto 1.818/76 se trató de una de las primeras medidas administrativas del nuevo gobierno de facto.

técnicamente es dictamen pendiente. Esto presenta el aspecto de dar por finalizada la vigencia de una ley que ya no cumple con nada y en nada y también la circunstancia delicada de que su posible derogación total dejaría sin marco regulatorio a las zonas turísticas más privilegiadas del país emplazadas en el territorio de Parques Nacionales.

Por otra, las provincias supieron avanzar en el tema estableciendo requisitos para ordenar, regular, registrar, clasificar y categorizar la oferta introduciendo varias de ellas en su oportunidad los aspectos relativos a la calidad para determinar la categoría de los establecimientos.

Cabe destacar que aun con sus omisiones e imperfecciones en los aspectos técnicos, administrativos y jurídicos, la mayoría de las provincias cuentan con legislación en materia de casas y departamentos de alquiler temporario turístico.

En la actualidad los aspectos formales de clasificación y categorización están perimidos por el impacto de las nuevas tecnologías y los cambios en el consumidor; es decir, es el consumidor quien a partir de sus decisiones de consumo ha determinado la existencia de un sistema que lejos de ser perfecto premia o castiga a la oferta. El sistema de clasificación y categorización estableció en su hora un listado de exigencias que en vez de mejorar la calidad de la oferta contribuyó a lesionar la rentabilidad de esta por sus exigencias carentes de lógica para el consumidor, los mercados y esencialmente las empresas que deben soportar su costo.

La otra cara de los aspectos institucionales viene dada por la existencia de dos entidades empresarias que a nivel nacional representan a la oferta -la Asociación Argentina de Hoteles de Turismo de la República Argentina (AHT) y la Federación Empresaria Hotelaría Gastronómica de la República Argentina (FEHGRA); esta última es la única que en el ámbito nacional representa a la hotelería y a la gastronomía respectivamente.

## **7. SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES**

La Hotelería representa un dinámico sector en la Argentina y ha demostrado a lo largo del tiempo tener una visión de largo plazo, ya que sus grandes inversiones en activo fijo así lo demuestran. A esto se le suma que es un sector que genera fuentes de empleo tanto en forma directa como indirecta, logrando así ser un eslabón de una importante cadena dentro de la actividad de los Viajes & Turismo, espacio que está compuesta por numerosas pequeñas y medianas empresas en todo el país, lo que también convierte a este importante sector en un significativo elemento dinamizador de la economía.

En este contexto también cabe destacar que el sector está sufriendo en la actualidad un proceso de desaceleración, el cual se ve reflejado en la dinámica de las diversas variables que lo influyen, como la demanda, los costos laborales, los impuestos, la competencia informal, entre otros factores de importancia, los que han generado en las últimas décadas que lo que en algún momento fuera una ventaja competitiva para el sector, hoy se esté transitando por un escenario de grandes cambios y amenazas que le generan pérdida de rentabilidad y serios problemas de competitividad a este importante negocio.

El panorama de incertidumbre acerca de la evolución de los mercados, los consumidores y sus nuevas maneras de comunicarse, consumir y trasladarse, hacen que las variables de este sector estén sumergidas en la actualidad en un contexto poco favorable y de gran incertidumbre. También de grandes cambios: pensar en el futuro en términos positivos -siendo que en el presente se vive hoy con una visión cortoplacista- conlleva a tener la energía en gran parte puesta en la lucha por la supervivencia.

La Hotelería con sus importantes activos anclados en el país, ha demostrado desde siempre un fuerte compromiso en invertir y reinvertir en la Argentina. El ciclo 2003-2012 es una manifestación contundente de ello, al haber contribuido entre otros aspectos, con una tasa de crecimiento anual del 7% en la creación de empleo y en haber sido uno de los cuatro sectores que más empleo formal generaron en el país, porque hablamos de la hotelería inserta en el sector de los Viajes y el Turismo en su conjunto.

El presente y las proyecciones indican con objetividad que hay serios problemas de competitividad y que la continuidad de estos podrá acentuar esta situación, siendo una de las problemáticas más gravitantes que enfrenta el sector hoy, una estructura impositiva que no se adecua a la condición de servicio transable. Ello es así por la fuerte incidencia de los impuestos a las ventas que no son reembolsables (Ingresos Brutos e Impuesto al Valor Agregado), agravada por la tendencia de diversas provincias y municipios del país, en cuanto a instalar nuevos impuestos y regímenes de retención.

La evolución de corto plazo de los costos del sector (principalmente el costo laboral y el crecimiento de la presión impositiva) calculados en dólares son un indicador directo de los precios más altos que enfrentan los visitantes extranjeros; el costo laboral en dólares corregido por productividad se incrementó en un 80% entre 2006 y 2012 respectivamente.

La expansión de una oferta de servicios de alojamiento Informal en acelerado crecimiento por incentivos distorsionados en el mercado de rentas residenciales y potenciada por los efectos de Internet y las redes sociales, amenaza la calidad percibida del servicio por los turistas y compite con fuertes ventajas frente la oferta de alojamiento formal. La informalidad no paga impuestos, seguros, costos laborales, etc. y al no estar sujeta a normas promueve problemas de inseguridad y afecta la imagen de los destinos.

La ausencia de normas y procedimientos transparentes que establezcan un marco de equidad entre la oferta de alojamiento formal, las agencias on-line, las plataformas y los sitios de opinión son otro punto que le generan pérdidas de competitividad al sector formal.

Desde fines de 2011 el turismo receptivo internacional, en particular los flujos de larga distancia, ha mostrado importantes signos de estancamiento, acompañado por la caída del gasto medio diario de los visitantes, al tiempo que, desde el cuarto trimestre de 2011, la cuenta Viajes de la Balanza de Pagos volvió a mostrar un creciente saldo desfavorable.

Analizada la evolución de la ocupación promedio anual en tan solo 18 destinos turísticos del país en el ciclo 2008-2013, solo un destino alcanza el 57,8% y cuatro del total restante están ligeramente por encima del 40%. Es una medida de la subutilización de la capacidad instalada.

En el periodo 2008-2013 las tarifas no han podido seguir en ningún caso al incremento de los costos y la tendencia en los buscadores globalmente más agresivos es a la baja a la hora de medir el número de búsquedas por destino.

Facilitar la inversión privada y viabilizar el acceso al financiamiento y su aprovechamiento para programas de sustentabilidad ambiental para la inversión formal sería un buen comienzo para alentar más al sector. También adoptar como mínimo un marco de buenas prácticas que haga sostenible y de manera ecuánime la relación entre la oferta de alojamiento formal, las agencias on-line y los sitios de opinión ayudaría a estimular un poco más a la oferta formal y no seguiría impulsando a las inversiones a la informalidad por ser más rentables y tener barreras de entrada y salida al negocio más convenientes que las que hoy tiene la hotelería formal.

La hotelería es un sector productivo de la Argentina que por su potencialidad es parte integrante de la columna vertebral que impulsa el crecimiento y la generación de empleo en todo el país, ya que sigue apostando a trabajar en procura de la sostenibilidad del sector y en la búsqueda de un adecuado programa de trabajo que le permita a la actividad ir brindando soluciones a los desafíos y necesidades existentes.

El objetivo final es contar con una hoja de ruta pública-privada que sostenible en tiempo y espacio contribuya a formular un nuevo ciclo virtuoso que permita volver a incentivar la inversión y el desarrollo de todo el sector al facilitarle acciones que le detonen nuevamente todo su potencial.

La Hotelería debería ser vista y entendida como un motor fundamental para potenciar el crecimiento y desarrollo de la Industria de los Viajes y el Turismo, ya que como se mencionó anteriormente la inversión en activo fijo que genera en el país y la mano de obra que emplea es de suma importancia.

Es un sector que apuesta al país a largo plazo, por el activo que inmoviliza en el país a la hora de realizar la inversión sumado a que el contexto en el que se desenvuelve su operación y comercialización a nivel nacional e internacional hacen del este negocio que tenga una amortización de muy largo plazo.

La reformulación de las normas hoteleras de todo el país y el cumplimiento de lo establecido en el art. 33 de la Ley Nacional de Turismo son aspectos importantes para contribuir a una mejora de la competitividad sectorial. El otorgamiento de ayudas y facilidades a la hotelería semejantes a las brindadas a otras actividades de la economía permitiría no solo mejorar la competitividad de las empresas sino ayudar a una rama que es intensiva en mano de obra. La adecuación de las normas laborales y la aplicación de una norma que excluya del pago de derechos de autor en el ámbito privado de la habitación, además de ayudar a la rentabilidad permitirán un acto de verdadera justicia. La actividad cuenta con una propuesta singular tal como un proyecto de Ley de sustentabilidad turística que merece su tratamiento por parte del Congreso.

Hacia adelante los factores que más incidirán en nuestra opinión sobre la industria de la hospitalidad y forzarán a reformular los modelos de negocio serán: las posibles turbulencias del entorno (económico, político, financiero, tecnológico, etc.); la necesaria

adaptación al cambio climático, la entrada de nuevos, disruptivos y poderosos jugadores y las nuevas necesidades del capital humano.

Del lado del consumidor los estudios recientes indican que los mercados que ofrecerán mayor crecimiento y rentabilidad serán: “el mercado del disfrutar y el mercado del descubrir”; los segmentos de negocios emergentes que presentan mayores oportunidades serán “las experiencias con firmas, los City break a medida y los de interés especial”. (Encuesta en FITUR 2020 a referentes globales de la actividad por THR)

El contexto actual de mediano-largo plazo de la Argentina parecería aconsejar que el camino de la mejora en la rentabilidad y de la competitividad en la hotelería debiera provenir de los esfuerzos públicos y privados de inversión en mayor conocimiento, mejor acceso a las nuevas tecnologías, mejora de las capacidades de gestión, impulsar la innovación en producto y en la gestión de procesos, y en facilitar el acceso al mercado y a la comercialización mediante un aprovechamiento eficiente de los canales directos on line, entre otros aspectos esenciales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Busquets, Jordi (2010). *Diversificación del hospedaje en el sector de los alojamientos turísticos: la restauración y sus efectos laborales*. Organización Internacional del Trabajo.
- Comisión Europea de Turismo y Organización Mundial del Turismo (2013). *Cambio demográfico y turismo*. Madrid: OMT.
- FEHGRA (2019). *Propuestas FEHGRA 2019-2023 para los Viajes y el Turismo*.
- FEHGRA. Observatorio de Recursos Humanos en Hotelería y Gastronomía.
- FIEL, con la colaboración de Sergio González y Jordi Busquets (2015). *Hotelería y gastronomía: cadena de valor, competitividad y crecimiento en la Argentina*.
- Friedman, Thomas L. (2014). *Gracias por llegar tarde*. Buenos Aires. Paidós.
- Future Foundation-Amadeus (2015). *Future Traveller Tribes 2030. Understanding tomorrow's traveller*.
- Harari, Yuval Noah (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Barcelona: Debate. Colección Historia.
- Kurzweil, Ray (2019). *La singularidad está cerca*. España: Lola Books.
- Melamed, Alejandro (2017). *El futuro del trabajo y el trabajo del futuro*. Planeta.
- Organización Mundial del Turismo. Consejo Empresarial (2001). *Cooperación entre los sectores público y privado: por una mayor competitividad del turismo*. Madrid: OMT.

- Organización Mundial del Turismo (2014). *Legislación del turismo en las Américas*. Madrid: OMT.
- Organización Mundial del Turismo y Norwegian Accreditation (2014). *Online Guest Reviews and Hotel Classification Systems. An Integrated Approach*. Madrid: OMT.
- Poder Ejecutivo Nacional (1970). Ley 18.828. Reglamentación hotelera.
- Poder Ejecutivo Nacional (1976). Decreto 1.978. Alojamientos turísticos.
- Porter, Michael (2001). *Ventaja competitiva: creación y sostenimiento de un desempeño superior*. México: Grupo Editorial Patria.
- Rifkin, Jeremy (2010). *La civilización empática*. España: Paidós Ibérica. Colección Estado y Sociedad.
- Rifkin, Jeremy (2011). *La tercera revolución industrial*. Ediciones Paidós. Colección Estado y Sociedad.

# LA ACCESIBILIDAD EN TURISMO DESDE 2005: UNA MIRADA DESDE LA LEY NACIONAL DE TURISMO

*Iván Ravlic y Ana Clara Rucci*

La accesibilidad -entendida como las condiciones de los entornos, productos y servicios para que puedan ser usados y disfrutados por las personas con discapacidad con dignidad y autonomía- se ha ido instalando en la agenda pública desde hace décadas. A nivel internacional, en 2016, la Organización Mundial de Turismo (OMT) celebró el día internacional de turismo (27 de septiembre de cada año) bajo el lema *"Turismo Accesible para Todos. Promoviendo la Accesibilidad Universal"* en conmemoración de los diez años de la Convención internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006). Particularmente en Argentina, hay antecedentes que datan de al menos 20 años, y al día de hoy se han alcanzado muchos logros, pero quedan muchos más por alcanzar.

El presente capítulo pretende realizar una aproximación al tema de la accesibilidad en turismo y a algunos antecedentes que justifican por qué la accesibilidad ha ocupado un espacio de prioridad dentro de los principios rectores de la Ley Nacional de Turismo. Asimismo, se realiza una interpretación sobre lo que implica la accesibilidad en el plano legal de nuestro país y se mencionan algunas de las acciones en materia de accesibilidad turística que se han ido alcanzando a partir de su inclusión en la mencionada Ley, como también los resultados obtenidos por distintos destinos turísticos del país en dicha materia.

### 1. ACCESIBILIDAD, SU DEFINICIÓN Y SU ALCANCE EN EL CONTEXTO GLOBAL

Una definición amplia sobre accesibilidad suele asociarse comúnmente al conjunto de características que debe disponer un entorno, producto o servicio para ser utilizable en condiciones de confort, seguridad e igualdad por todas las personas y, en particular por aquellas que tienen alguna discapacidad (IMSERSO, 2003). Asimismo, la Real Academia Española (RAE) define como principio, aquel axioma que plasma una determinada valoración de justicia constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación. Y principio rector, para este caso, es aquel en el cual debe fundarse la actuación del poder público. Propender a la eliminación de las barreras que impidan el uso y disfrute de la actividad turística por todos los sectores de la sociedad, incentivando la equiparación de oportunidades, es como entiende la Ley Nacional de Turismo N° 25.997 (2005) al principio de accesibilidad.

Algunos autores y organismos (OMT, Fundación ONCE, Red Europea para el Turismo Accesible -ENAT- y Fundación ACS, 2013; Domínguez, Darcy y González Alen, 2015) entienden que la accesibilidad es una ventaja competitiva para los destinos y que la

misma propende hacia un turismo de calidad para todos. Y en la actualidad, incluso se lo considera como un eje de las ciudades y destinos turísticos inteligentes (Segittur, 2015). Sin embargo, no puede hablarse sobre accesibilidad en turismo, sin tener en cuenta el contexto mundial. Parecería que Argentina hubiese tenido una perspectiva visionaria, considerando que la OMT prácticamente diez años después de la promulgación de la Ley Nacional de Turismo (2005) señalara que el turismo accesible es un concepto que ha experimentado una gran evolución durante los últimos diez años y que ya no se hace referencia únicamente a los turistas con discapacidad, sino a la adecuación del entorno turístico para que sea accesible para todos los grupos de población (OMT, 2014).

Hablar de accesibilidad desde la promulgación de la Ley (2005), implica valorar el análisis realizado por el sector en cuanto al contexto sociopolítico del momento y la incorporación de la accesibilidad como principio rector. En 2005, la Asamblea General de la OMT aprueba una resolución que derivó en el documento *Hacia un Turismo Accesible para Todos*, el cual explica detalladamente los requisitos de accesibilidad que debería tener cada elemento que forma el servicio turístico. Al año siguiente, mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas era aprobada la Convención internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su protocolo facultativo (ONU, 2006), la cual menciona entre varias medidas que los Estados Parte deberán desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público.

Hablar de accesibilidad entonces torna inevitable tener que hablar de otro de sus principios, la calidad, mencionando 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. Y no es casual que se establezcan ambos principios dado que, en materia de turismo, Argentina ha profundizado su camino en accesibilidad en los últimos doce años, desde un enfoque de la gestión de la calidad, cuando coincidentemente el mismo año que se ratificó la CDPD y su Protocolo Facultativo (ONU, 2006) en Argentina (Ley 26.378, 2008), se presentó el manual de Directrices de Accesibilidad para Alojamientos Turísticos (junio 2008), programa que pasaría a formar parte del Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) de la entonces Secretaría de Turismo de la Nación.

Este organismo nacional de turismo parecería haber comprendido las relaciones entre turismo y discapacidad, calidad y accesibilidad, como se mencionó anteriormente dentro del SACT, cuando se incorporaron las Directrices de Accesibilidad en Alojamientos Turísticos y posteriormente en 2010, las Directrices de Accesibilidad en Servicios Turísticos, las cuales cubren un amplio espectro de los diversos espacios turísticos. Estas Directrices son producto de un acuerdo y trabajo articulado con el ex Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR) (actual Agencia Nacional de Discapacidad -ANDIS-), provincias, municipios y ONGs vinculadas a la discapacidad. Las Directrices consisten en concientizar a prestadores y personal turístico bajo un criterio de referenciales, recomendaciones de adhesión voluntaria que una vez implementadas y cumplidas acceden a una auditoría<sup>(1)</sup> y ponderación que si la superan son calificadas con un distintivo (Casanova Ferro, 2011).

---

(1) Considerada como metodología de evaluación de la conformidad. ISO 19011, define a la auditoría como un proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencias de la auditoría y evaluarlas de manera objetiva con el fin de determinar el grado en que se cumplen los criterios de auditoría.

Por lo pronto, se mencionan las mismas para luego detallarse en la sección 5. Antes de profundizar las acciones en accesibilidad, es necesario conocer el contexto normativo.

## **2. LA ACCESIBILIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA DE SU REGULACIÓN LEGAL**

Como se ha mencionado, el tema de la accesibilidad en Argentina se ha contemplado en diversas leyes nacionales, provinciales y en ciertas ordenanzas municipales procurando el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad en los diversos ámbitos, que de forma transversal, directa e indirectamente impactan en la actividad turística, y más aún en la cadena de accesibilidad de los destinos turísticos<sup>(2)</sup>. Si bien la intención del presente capítulo no es realizar una recopilación y análisis de las mismas, vale destacar que desde hace 50 años se vienen desarrollando normativas en relación a la inclusión desde el diseño en el entorno urbano, los edificios, el transporte, la comunicación, la seguridad, alimentación y otras vinculadas a cobertura social, educación, empleo, gratuidad, declaraciones y adhesiones, aunque dicha normativa no reflejara su real materialización. Entre las principales leyes vinculadas a accesibilidad podrían mencionarse:

- Ley N° 24.314 (1994). Accesibilidad de personas con movilidad reducida. Modificación de la Ley N° 22.431. Decreto reglamentario 914/97.
- Ley N° 25.643 (2002). Turismo accesible.
- Ley N° 962 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2003). Modificación al Código de la Edificación. Accesibilidad física para todos.
- Ley N° 26.378 (2008) Aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su protocolo facultativo. Ley N° 27.044 (2014) Otorga jerarquía constitucional a la Convención.

En turismo, desde la promulgación de la Ley Nacional de Turismo Accesible (Ley 25.643, 2002) -siendo Argentina el único país del MERCOSUR<sup>(3)</sup> que cuenta con una Ley Nacional de Turismo Accesible (Rucci, 2018)- hasta el presente, se ha contribuido a estimular el desarrollo de dicha actividad a través de diferentes maneras y hacia los diferentes sectores.

Esta Ley, por su jerarquía, ha logrado dar relevancia al tema, pero principalmente para aquel entonces brindando una definición del turismo accesible:

“... es el complejo de actividades originadas durante el tiempo libre, orientado al turismo y la recreación, que posibilitan la plena integración -desde la óptica funcional y psicológica- de las personas con movilidad y/o comunicación reducida, obteniendo

---

(2) La OMT la considera desde cinco puntos principales: planificación e información, transporte, accesibilidad al entorno, accesibilidad a espacios comunes y accesibilidad a espacios específicos.

(3) Proceso regional creado en 1991 con el objetivo de crear un Mercado Común del Sur, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mientras que Bolivia se encuentra en proceso de adhesión, y la República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida.

durante las mismas la satisfacción individual y social del visitante y una mejor calidad de vida.”

También establece el deber de las agencias de viajes de informar a las personas con movilidad y/o comunicación reducida y/o grupo familiar y/o acompañante sobre los inconvenientes e impedimentos que pudieran encontrar en la planificación de un viaje que obstaculizaran su integración física, funcional o social y, a su vez, estableciendo comunicar a los prestadores de servicios turísticos sobre las circunstancias a los fines de que adopten las medidas que las personas requieran.

Asimismo, indica que las prestaciones de servicios turísticos deberán adecuarse de conformidad con los criterios del diseño universal establecidos en la Ley 24.314 (1994) y su Decreto reglamentario 914/97, gradualmente en los plazos y proporciones que establezca la reglamentación. Agrega que los prestadores que cumplimenten las condiciones anteriores deberán ser identificados con los símbolos de accesibilidad adoptados por Ley 19.279 (1971) y normas IRAM 3722 (Símbolo de acceso para personas con discapacidad motora), 3723 (Símbolo de acceso para personas sordas e hipoacúsicas) y 3724, (Símbolo de acceso para personas ciegas y disminuidas visuales) emitido por la Secretaría de Turismo de la Nación (sic) y/o los organismos en quienes las provincias deleguen dichas funciones. Por último, establece que se deberá adecuar el material institucional de difusión de la República Argentina para la comprensión gráfica, visual y/o auditiva por parte de las personas con movilidad y/o comunicación reducida.

La realidad demuestra que la Ley de Turismo Accesible no consiguió más que expresar buenas intenciones por no haber obtenido avances profundos ni concretos, Casanova Ferro (2011) señala que considerar que el “Turismo Accesible” se agota en el deber de información del agenciero, en el ajuste a los criterios de diseño universal por parte de los prestadores y en la adecuación del material de difusión no deja de ser un reduccionismo bien intencionado pero reduccionismo al fin. Asimismo, indica que presenta una redacción confusa ya que podría interpretarse que el IRAM fuera un órgano dependiente de la Secretaría de Turismo (actualmente Ministerio de Turismo y Deportes) o bien que éste puede generar una normalización o señalética propia al margen de los estándares nacionales y/o universales. También Casanova Ferro (2011) señala que dicha normativa es prescriptiva<sup>(4)</sup>, pero carece de sanciones para quienes incumplan sus postulados y, finalmente, fue sancionada en un clima de inestabilidad política y jamás fue reglamentada.

Si bien dicha Ley data de 2002, previamente la actividad turística se incluía en la Ley 24.314 (Decreto 914/97), donde determina un mínimo de “habitaciones especiales” acondicionadas para personas con movilidad reducida en los establecimientos hoteleros. Siguiendo a Casanova Ferro (2011), a dicha Ley podría objetarse la falta de consideraciones en la cadena de accesibilidad para acceder al hotel y poder llegar a dicha habitación; que sólo considera a las personas con movilidad reducida y no a otras personas; y, establece términos como “albergues” desconociendo que cada jurisdicción regula sus alojamientos y respectiva categorización, pudiendo tener un significado distinto o bien no existir la modalidad como tal, quedando sin efecto lo estipulado por la ley.

---

(4) Que regula la conducta de los agentes afectados por la misma.

Si bien la Nación invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir e incorporar en sus respectivas normativas los contenidos de las leyes nacionales, la Argentina adopta una forma de gobierno representativa republicana federal donde cada una de las 24 jurisdicciones (23 provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires designada como Capital Federal del país) tiene su autonomía política y propia constitución, manteniendo todos los poderes no delegados al Estado Nacional, y las provincias a su vez garantizan la autonomía de sus municipios y comunas, que totalizan poco más de 2 mil en todo el territorio nacional y en síntesis serán los códigos de edificación municipales los que velarán por la real accesibilidad de los establecimientos turísticos. Por ello, es necesario comprender la diversidad y disparidad de políticas y normativas que puede haber en función de un tema en todo el territorio nacional, como también puede variar la aplicación y el control que se ejerce de las mismas según cada jurisdicción.

### **3. ACCESIBILIDAD COMO PRINCIPIO EN LA LEY NACIONAL DE TURISMO**

Uno de los hitos de la LNT es la declaración de interés nacional a la actividad turística desde un enfoque socioeconómico, estratégico y esencial para el desarrollo del país. A su vez, indica que dicha actividad resulta prioritaria dentro de las políticas de Estado, garantizando así la continuidad de las mismas y legitimando la participación sectorial en la elaboración de consensos e institucionalización de la gestión, es decir, le otorga una indiscutible posición de relevancia frente a otros sectores en las mesas de diálogo en pos del desarrollo del sector.

En adelante se analizará cómo, desde la teoría de la Ley, se han ido materializando iniciativas y acciones concretas en materia de accesibilidad turística en la práctica, mediante procesos participativos de mejora continua, basados en el compromiso de todos los actores, en la renovación y actualización de los métodos de gestión y producción, y en la generación de valor e innovación a través del conocimiento.

Si bien la Ley establece que el turismo es un derecho social y económico de las personas, a su vez permite instrumentar procedimientos eficaces tendientes a la protección de los derechos del turista. Asimismo, menciona que la autoridad de aplicación tiene a su cargo elaborar el Plan de Turismo Social y promover la prestación de servicios accesibles a la población, favoreciendo a los sectores vulnerables, mediante la operación de las unidades turísticas de su dependencia y ejerciendo el control de gestión y calidad de los servicios. En línea con ello, el enfoque que se dará al presente capítulo será mayoritariamente considerando a la accesibilidad como un factor de gestión en la calidad en las prestaciones turísticas, a través de la aplicación de herramientas operativas para tal fin.

En cuanto a la parte práctica de la Ley, la misma tiene el mandato de fijar las políticas nacionales de la actividad turística con el fin de planificar, programar, promover, capacitar, preservar, proteger, generar inversión y fomentar el desarrollo en el marco de un Plan Federal Estratégico. Así fue como en junio de 2005 se presentó el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) el cual tuvo un horizonte de planificación a diez años con actualizaciones cada 5 años, siendo la última edición en 2015 con miras al 2025.

En sus inicios, uno de los 4 campos de acción de este Plan fue asegurar y mejorar la calidad turística para lograr una mayor competitividad del sector. La calidad en todos estos años ha sido el principal promotor y difusor de la cultura e importancia de la accesibilidad en el sector.

En 2016 se discontinuaron las actividades del PFETS y el entonces Ministerio de Turismo presentó un Plan Integral de Gestión 2016-2019, con 5 lineamientos estratégicos; en el tercero de ellos establecía “Mejorar la competitividad y sustentabilidad del sector” y en 2 de sus 5 metas fijaba: “Promover la calidad y formación de los recursos humanos” y “Promover el turismo sustentable, responsable y accesible”, pero en el mismo no se explicitó como se realizaría.

Desde la promulgación de la LNT a hoy, se puede comprobar que el Organismo Nacional de Turismo -hoy Ministerio de Turismo y Deportes-, ha promovido mayoritariamente el turismo accesible desde dos ángulos:

- *Sensibilización*

Por parte del área de Calidad, mediante la implementación de Directrices y talleres, considerando a la accesibilidad de forma transversal en todos los programas del SACT y disponiendo de un programa específico para tal fin. Y por parte del área de Formación, mediante talleres en la escuela secundaria, concursos para estudiantes terciarios y universitarios, cursos virtuales y presenciales. Ambas iniciativas con el propósito de apostar a un cambio de conciencia, que elimine todo tipo de prejuicios, conduzca hacia un diseño universal y fomente la calidad turística para todos, procurando una mayor competitividad de los servicios y destinos turísticos.

- *Infraestructura*

Desde el área de Desarrollo, se buscó incorporar los criterios de accesibilidad en la formulación de todas las obras en la que es partícipe: unidades de información turística, instalaciones (miradores, senderos, sanitarios), señalética, equipamiento y revalorización del patrimonio u otorgando fondos no reembolsables a emprendedores (FONDETUR<sup>(5)</sup>). Desde el área de Inversiones, se ha buscado bonificar las tasas de interés en distintas líneas de crédito cuyo destino significara nuevas construcciones y a que numerosos emprendimientos mejoren su infraestructura y equipamiento, incrementando la calidad en la prestación del servicio turístico.

Asimismo, en los últimos años otras áreas como Innovación y Tecnología han fomentado la incorporación de la accesibilidad a sus acciones e iniciativas y desde el área de Recursos Humanos con un programa para la inclusión y bienestar laboral de las personas con discapacidad dentro del propio organismo.

Con el Decreto 7/2019-Ley de Ministerios- que crea el Ministerio de Turismo y Deportes y, a su vez, mediante el Decreto 50/2019 que decreta la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, por primera vez la palabra “accesibilidad” aparece en el

---

(5) Fondo Nacional de Desarrollo Turístico, no reembolsable, destinado a emprendedores turísticos que se encuentran en diferentes puntos del país.

nombre de alguna de las áreas del Organismo Nacional de Turismo -ello no implica que antes no se haya trabajado en el tema, como se mencionó-, creando así la Subsecretaría de Calidad, Accesibilidad y Sustentabilidad del Turismo Nacional.

De esta forma se abre un nuevo capítulo en el Organismo con la esperanza de poder ampliar, profundizar y consolidar políticas públicas en el país que contemplen la accesibilidad turística. Por lo pronto, es destacable mencionar que con fecha 17 de enero de 2020 el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación, la Secretaría General de la Presidencia, el INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo) y la CAT (Cámara Argentina de Turismo) firmaron un convenio que plantea la conformación de una Mesa Nacional de Diálogo sobre Turismo Inclusivo.

#### **4. LA MATERIALIZACIÓN DE LA ACCESIBILIDAD TURÍSTICA A TRAVÉS DEL SISTEMA ARGENTINO DE CALIDAD TURÍSTICA (SACT)**

Como se mencionó previamente, para sentar los lineamientos del PFETS que estructuren a la gestión de la calidad como herramienta capaz de potenciar los efectos de una rápida expansión de la cultura profesional basada en la planificación y gestión de recursos, productos y destinos, se desarrolló el SACT que consiste en un conjunto de herramientas operativas cuyo objetivo es el de promover la cultura de la calidad y la mejora continua en todos los actores que conforman la cadena de valor del sector turístico nacional.

Para su conformación se reconoció la coexistencia de diversos estadios de desarrollo turístico en las provincias que llevaron a la Dirección Nacional de Calidad Turística de la entonces SECTUR a articular una respuesta integral, al tiempo que diferenciada y acorde a los múltiples requerimientos de los actores turísticos.

El SACT es una estrategia llevada a su nivel operativo, compuesto por una serie de herramientas metodológicas de fácil implementación, capaces de generar en corto tiempo una importante masa crítica de actores del sistema turístico argentino, con capacidad de trabajar con criterios de calidad.

En base al mapa de oportunidades establecido oportunamente por el PFETS, a los requerimientos, necesidades y prioridades de la entonces Secretaría de Turismo, del mercado y de la comunidad turística en general, se han identificado y seleccionado distintas áreas de actuación divididas en tres niveles: inicial, avanzado y excelencia.

En el nivel inicial se encuentran las Directrices de Accesibilidad en Alojamientos y Servicios Turísticos (DACC).

#### **5. DIRECTRICES DE ACCESIBILIDAD EN ALOJAMIENTOS Y SERVICIOS TURÍSTICOS**

En 2007, a partir de la firma de un convenio de cooperación entre la entonces SECTUR y el ex SNR, hoy ANDIS, con el objetivo de asegurar a las personas con discapacidad, movilidad y/o comunicación reducida la "Plena Accesibilidad en el ámbito de

Emprendimientos Turísticos” se procuró comenzar a prestar especial atención y brindar respuestas a este significativo segmento de la demanda turística, tradicionalmente insatisfecha por la calidad de la oferta.

Entonces, con la insignia de promover la inclusión en la actividad y con el respaldo de normas de estandarización, leyes nacionales y la adhesión a convenciones internacionales, se presentó en 2008 el manual de Directrices de Accesibilidad para Alojamientos Turísticos y en 2010 uno para diversos Servicios Turísticos, alcanzando una gran cantidad de destinatarios potenciales entre espacios recreativos, culturales, gastronómicos, naturales y turísticos.

Las Directrices fueron elaboradas en conjunto con organizaciones de la sociedad civil representantes de personas con distintos tipos de discapacidad, las administraciones de Turismo municipales y provinciales, la Administración de Parques Nacionales y el ex SNR, hoy ANDIS, con quienes se implementa articuladamente en territorio.

Están compuestas por cuatro grandes ejes temáticos: Arquitectura; Comunicación, Iluminación y Señalética; Seguridad; y Capacitación del personal. Totalizan más de 600 recomendaciones específicas con el fin de lograr servicios turísticos accesibles bajo un mismo marco de referencia.

### ¿Qué son las Directrices y cuál es su objetivo?

Las Directrices son pautas voluntarias de acción que, bajo la forma de recomendaciones y especificaciones técnicas extraídas de la experiencia y de los avances tecnológicos y científicos, se adaptan a múltiples realidades y promueven la concientización de los diversos actores involucrados en la actividad turística.

Las organizaciones que logran evidenciar un cumplimiento básico de cada uno de los ejes de las DACC, aseguran una mínima cadena de accesibilidad del servicio en cuanto al principal uso turístico del lugar, permitiendo a un mayor universo de personas poder informarse, aproximarse, acceder, utilizar, permanecer y salir de manera independiente, con facilidad y sin interrupciones. De esta forma se procura una mayor autonomía, confort, seguridad y equidad en el disfrute de los servicios turísticos.

El objetivo general de estas Directrices es guiar el accionar de prestadores que brindan diversos servicios turísticos, para la adaptación de los espacios y demás intervenciones a fin de reducir barreras arquitectónicas, comunicacionales y actitudinales, procurando la plena inclusión y la calidad de servicio en la actividad turística.

### ¿Dónde y cómo se implementa?

En aquellos municipios que lo solicitan a la provincia o donde la misma considera necesario para el desarrollo de su jurisdicción. Los organismos de Turismo provinciales son los intermediarios con el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación. Así es como realizando un trabajo articulado con la ANDIS, las provincias, los municipios y

ONGs locales, la implementación de la herramienta se lleva a cabo de forma gradual y persuasiva a través del cumplimiento de una serie de actividades agrupadas en cuatro etapas, cada una con contenidos y objetivos definidos, donde se presenta el programa, se forma el equipo técnico implementador, se asesora a las organizaciones adheridas en sus propias instalaciones y se las orienta en las intervenciones que se han de considerar para la adaptación de los espacios y servicios, de manera que no constituyan barreras para ninguna persona.

Se realizan talleres de sensibilización teórico vivenciales, donde se introduce a los responsables de las organizaciones y al personal de atención al público en el turismo accesible, se explican las distintas discapacidades y las potenciales barreras, se habla de trato inclusivo y luego los participantes experimentan la discapacidad visual, motriz y auditiva en primera persona, de esta manera se logra una mayor comprensión de los asistentes en cuanto a la temática abordada y compromiso para las futuras acciones.

Se realiza un acompañamiento al prestador adherido durante los 8 meses de la implementación, se lo guía en la mejora de los servicios para la satisfacción de todas las personas y en particular aquellas con discapacidad, comunicación y/o movilidad reducida.

Al finalizar exitosamente todas las etapas de la implementación y su respectiva evaluación, la metodología contempla un elemento de reconocimiento al esfuerzo realizado para aquellos prestadores participantes que se comprometieron y cumplieron con las Directrices. Este distintivo es un valor agregado que posiciona a las empresas y servicios, distinguiéndolos frente a la demanda y que otorga al turista y los operadores mayores garantías de confiabilidad al momento de su elección por un lugar accesible.

## Principales resultados

- Hasta fines de 2019 se destacan los siguientes resultados:
  - 120 personas completaron todo el ciclo como técnicas implementadoras formadas, permitiendo dejar capacidad instalada en los destinos para la continuidad del programa.
  - Alrededor de 40 ciudades de 17 jurisdicciones aplicaron las Directrices en sus servicios turísticos, logrando resultados en 16 jurisdicciones.
  - Más de 8.000 personas participaron de los diversos talleres.
  - Poco más de 800 prestadores turísticos han adherido, fueron relevados y asesorados, logrando la distinción casi 300 de ellos. Se dividen en:
    - 88 alojamientos accesibles con diversidad de clasificación y categoría: hoteles, apart hoteles, cabañas, bungalows, posadas, estancias, campings.
    - 200 servicios turísticos: divididos en 50 espacios recreativos, 50 gastronómicos, 63 culturales, 6 naturales y 32 turísticos. Destacándose actividades accesibles como buceo, avistaje de

**Figura 1.** Mapa con cantidad de distinciones obtenidas por jurisdicción y ciudades implicadas.



### Directrices de Accesibilidad

<b>JUJUY</b>	• SAN SALVADOR DE JUJUY • TUMBAYA • TILCARA	<b>13</b>	<b>CHUBUT</b>	• ESQUEL • PTD. MADRYN • TREVELIN • PTD. PIRAMIDES • RAWSON	<b>27</b>
<b>LA RIOJA</b>	• PN TALAMPAYA • VILLA UNIÓN	<b>2</b>	<b>TIERRA DEL FUEGO</b>	• USHUAIA	<b>10</b>
<b>SALTA</b>	• CIUDAD DE SALTA • CAFAYATE	<b>11</b>	<b>NEUQUÉN</b>	• SAN MARTÍN DE LOS ANDES • NEUQUÉN	<b>23</b>
<b>TUCUMÁN</b>	• SAN MIGUEL DE TUCUMÁN • YERBA BUENA	<b>12</b>	<b>SANTA CRUZ</b>	• RÍO GALLEGOS	<b>3</b>
<b>CATAMARCA</b>	• SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA	<b>4</b>	<b>RÍO NEGRO</b>	• BARILOCHE	<b>8</b>
<b>MISIONES</b>	• IGUAZÚ • POSADAS	<b>13</b>	<b>SAN JUAN</b>	• CIUDAD DE SAN JUAN Y ALREDEDORES	<b>9</b>
<b>ENTRE RÍOS</b>	• SAN JOSÉ • GUALEGUAYCHÚ • VILLA ELISA • CONCORDIA	<b>31</b>	<b>BUENOS AIRES</b>	• S. A. DE ARECO • ESCOBAR • VILLA GESELL • E. DE LA CRUZ • MAR DEL PLATA • Necochea • MAR DE AJÓ	<b>50</b>
<b>SANTA FE</b>	• ROSARIO • SANTA FE DE LA VERA CRUZ	<b>27</b>	<b>C.A.B.A.</b>	• C.A.B.A.	<b>45</b>

Fuente: Ministerio de Turismo y Deportes. Febrero 2020.

ballenas, paseo en catamarán, balnearios, termas, restaurantes, centros culturales, áreas naturales protegidas, parques temáticos, centros invernales, oficinas de información turística, etc.

De esta forma se ha ido logrando estandarizar en los servicios turísticos criterios básicos de accesibilidad a nivel nacional, de manera inicial, que permitan a los turistas y operadores plantear expectativas comunes cuando el lugar cuente con una distinción de estas Directrices.

### INTERÉS REGIONAL

El modelo ha despertado el interés en la región, por ejemplo en 2018 en Ecuador, mediante el proyecto de Cooperación Sur-Sur denominado "Asistencia Técnica para la construcción de políticas públicas para las personas con discapacidad y sus familias" mediante el cual hay cuatro temas centrales de los cuales Argentina aporta su sistema de acceso a la justicia y su sistema de gestión del turismo accesible mediante la transferencia metodológica de implementación de las DACC del SACT y recibe de Ecuador el sistema de integración laboral y participación ciudadana. En otros memorándum de entendimiento, Chile (2014) y Guatemala (2019), también queda de manifiesto el interés por las DACC, durante 2019 se realizaron intercambios mediante correos y video conferencia con el país vecino y se visitó el país centroamericano para dar inicio a la transferencia de programas del SACT y participar de la 5ta Conferencia sobre Turismo Accesible, América Latina y el Caribe. Otro interés por el Programa surge en el Acuerdo sobre Cooperación Turística con Paraguay (2018). Ya en 2012 se había asistido a dicho país para exponer la experiencia de las Directrices en el Primer Encuentro Internacional de Turismo Accesible que tuvo cita en Asunción. Una situación similar se presentó en Uruguay cuando se asistió en 2013 a Montevideo para disertar en las Jornadas Iberoamericanas de Sensibilización y Capacitación Estratégica en Materia de Accesibilidad en el Sector de Turismo.

## RESULTADOS POR DESTINOS

Desde ya, vale aclarar que el mapa observado con anterioridad no representa el mapa de la accesibilidad turística argentina sino solamente la cantidad de distinciones logradas por las DACC desde 2008 según jurisdicciones. Por supuesto, hay una mayor cantidad de servicios turísticos accesibles en el país, mismo en los lugares destacados como en otras provincias y municipios que vienen trabajando en el tema. Sólo que para lograr la distinción se debe cumplir con todas las etapas descritas anteriormente, recordando que su aplicación es voluntaria.

Ahora bien, la cantidad de servicios turísticos accesibles en un destino es importante, pero más importante aún es disponer de una variedad de opciones y lograr cumplir con la cadena de accesibilidad, tanto de cada prestación turística en particular como del destino en general. La OMT (2015a) identifica cinco puntos principales:

- Planificación e información
- Transporte
- Accesibilidad al entorno
- Accesibilidad a espacios comunes
- Accesibilidad a espacios específicos

En dicho documento se afirma que es necesario que la accesibilidad se cumpla en todas ellas para cumplir el objetivo de que todos los turistas puedan obtener una experiencia positiva de su viaje y estancia. Adicionalmente, menciona que la actividad turística es una vivencia que se inicia en el lugar de origen con la búsqueda de información sobre el destino, continúa con el desarrollo de una serie de actividades (transporte de llegada, entorno urbano, transporte local, alojamiento, restauración, compras, actividades de ocio, excursiones, servicios médicos y de apoyo, transporte de salida) y que finaliza cuando se regresa al lugar de origen. Todas las actividades que se desarrollan en esta experiencia turística son elementos entendidos como una cadena compuesta por muchos eslabones. Para el caso de las personas con discapacidad, las condiciones de accesibilidad en cada uno de los eslabones de la cadena, se vuelven determinantes. En este sentido, a continuación, se describen cuatro destinos turísticos argentinos destacados en accesibilidad, ya sea por la cantidad o por la relevancia de las distinciones obtenidas en relación a la cadena de accesibilidad:

### • Puerto Iguazú, Misiones

Atendiendo a su indudable belleza y a la enorme diversidad biológica que posee, es el área protegida de mayor biodiversidad de la Argentina y un escenario natural único con las maravillosas Cataratas, por ello en 1984 fue declarado por la UNESCO sitio Patrimonio Natural de la Humanidad y en 2012 la fundación New7Wonder oficializa las Cataratas del Iguazú como una de las Siete Maravillas del Mundo.

El PNI es el más visitado del país; solo en 2019 recibió más de 1.600.000 visitantes (record histórico) de los cuales, gracias a información suministrada por Karina Pudor<sup>(6)</sup> -quien es la responsable del área de accesibilidad de uno de los concesionarios del Parque-, el 1% fueron personas con discapacidad en general y más de un 6% personas jubiladas y pensionadas (sólo de Argentina) totalizando al menos 110.433 personas que podrían considerarse como beneficiarias de la accesibilidad turística, sin contemplar a otros grupos beneficiarios como sus posibles acompañantes, a mujeres embarazadas, a las familias con bebés o niños pequeños, a quienes tengan movilidad reducida de forma temporal, etc.

Asimismo, al comparar las estadísticas de 2004 con las de 2019, el público total se duplicó, pasando de poco más de 800 mil visitantes a más de 1 millón 600 mil, pero si observamos nuevamente la afluencia de los grupos mencionados en párrafo anterior, la visita de personas con discapacidad creció 13 veces, pasando de 1.238 visitantes en 2004 a 16.595 durante 2019 y su porcentaje respecto al total casi se septuplicó, pasando de representar un 0,15% en 2004 a un 1% en 2019. En cuanto al grupo de personas jubiladas y pensionadas (sólo de Argentina), su crecimiento fue similar al general, creció 2,5 veces pasando de recibir 35.359 personas en 2004 a 93.838 en 2019, y la representatividad del porcentaje total pasó del 4,3% al 6,4% respectivamente en cada año.

**Tabla 1.**

VISITANTES 2004				
JUBILADOS Y PENSIONADOS			CON DISCAPACIDAD	
MES	TOTAL	%	TOTAL	%
ENERO	1127	1.26%	83	0.09%
FEBRERO	941	1.24%	60	0.08%
MARZO	1518	2.50%	81	0.13%
ABRIL	2683	3.89%	51	0.07%
MAYO	3410	8.66%	58	0.15%
JUNIO	3605	10.55%	59	0.17%
JULIO	4305	4.31%	115	0.12%
AGOSTO	4385	6.03%	84	0.12%
SEPTIEMBRE	5799	9.09%	204	0.32%
OCTUBRE	4660	5.65%	125	0.15%
NOVIEMBRE	2178	2.84%	114	0.15%
DICIEMBRE	748	1.25%	204	0.34%
<b>TOTAL</b>	<b>35359</b>	<b>4.29%</b>	<b>1238</b>	<b>0.15%</b>
	<b>Promedio</b>		<b>Promedio</b>	

Fuente: Karina Pudor (Iguazú Argentina). Marzo 2020.

**Tabla 2.**

VISITANTES 2019				
JUBILADOS Y PENSIONADOS			CON DISCAPACIDAD	
MES	TOTAL	%	TOTAL	%
ENERO	4450	2.45%	2097	1.15%
FEBRERO	4158	3.13%	1495	1.10%
MARZO	5407	4.07%	1553	1.17%
ABRIL	7870	6.23%	1633	1.30%
MAYO	8524	9.17%	1440	1.56%
JUNIO	9140	9.12%	1018	1.02%
JULIO	11915	6.02%	1764	0.89%
AGOSTO	9573	7.55%	1179	0.93%
SEPTIEMBRE	11554	8.81%	1262	0.96%
OCTUBRE	10242	7.36%	1219	0.87%
NOVIEMBRE	7202	8.11%	1083	0.77%
DICIEMBRE	3803	3.47%	852	0.06%
<b>TOTAL</b>	<b>93838</b>	<b>6.29</b>	<b>16595</b>	<b>0.98%</b>
	<b>Promedio</b>		<b>Promedio</b>	

Fuente: Karina Pudor (Iguazú Argentina). Marzo 2020.

(6) Magister en Accesibilidad Universal y Diseño para Todos. Responsable del Área de Accesibilidad y Responsabilidad Social Empresarial de la empresa IGUAZÚ ARGENTINA, concesionaria del PNI y Profesora en Educación Diferenciada.

Producto de la accesibilidad lograda en el Parque desde la década del 90, basándose en tres aspectos: i) el programa Naturaleza sin Barreras<sup>(7)</sup> cuyo objetivo principal es suprimir las barreras arquitectónicas y posibilitar de este modo, el fácil desplazamiento de personas con movilidad reducida que anteriormente se encontraban limitadas de hacerlo dentro del Parque; ii) la creación de un área específica del tema en 2003; y, iii) su gran atraktividad, es el lugar turístico del país más reconocido nacional e internacionalmente por su accesibilidad. Por consiguiente, llegan turistas de todas las edades y de todas partes, entre ellos personas con discapacidad, movilidad y/o comunicación reducida quienes con el correr de los años y dada la demanda han ido “exigiendo” al destino mayor calidad en la prestación de sus servicios y la accesibilidad es un factor muy importante de competitividad, decisivo en muchos de estos casos.

Iguazú Argentina es concesionario de 25 hectáreas que rodean las cataratas, de un total de 67 mil de superficie que tiene el PNI. El concesionario obtuvo la distinción de las DACC, junto con el Hotel Amerian Portal del Iguazú en 2013. Años después, en 2017, estas organizaciones logran revalidar<sup>(8)</sup> la distinción obtenida y nuevas organizaciones se suman al Programa contribuyendo a cumplir con gran parte de la cadena de accesibilidad de un destino. Logra la distinción Caracol Internacional, la primera agencia de turismo receptivo con transporte accesible en hacerlo y al momento la única (no existe la categoría en el manual de las Directrices, pero dado el interés por participar se realizó una prueba piloto que resultó satisfactoria), la oficina de informes de la delegación provincial de Turismo, la parrilla restaurante El Quincho del Tío Querido, el Duty Free Shop y el Hotel Panoramic.

Adicionalmente, el aeropuerto de Puerto Iguazú fue recientemente remodelado (en 2019 se reinauguró) y consiguió notablemente mejorar la accesibilidad de su servicio, mediante la manga de acceso a los aviones, ascensor, sanitarios, etc.

Cabe mencionar que al menos otras 2 operadoras turísticas receptoras también ofrecen transporte accesible en el destino, entre otros servicios y alojamientos también accesibles.

- **Ciudad de Buenos Aires**

A pesar de haber tenido su primera fundación en 1536, es la ciudad con infraestructura más moderna y compleja del país.

En materia de accesibilidad, su magnitud y complejidad le demandan una gran exigencia. Se destacan en materia de legislación con la Ley N° 962 (2003) “Accesibilidad física para todos”, Ley N° 1.080 (2003) “Reserva de espacios de estacionamientos”, Ley N° 66 (2005) “Carta de Menú en Sistema Braille”, Ley N° 2.510 (2007) “Permiso de acceso a transporte y lugares públicos con perro de asistencia”, entre otras.

---

(7) El mismo ha sido destacado como “buenas prácticas en turismo accesible” por la OMT (2014).

(8) Proceso en el cual se evidencia mantener los mismos estándares que al momento de la distinción y el haber trabajado en la mejora continua del tema.

En cuanto a información y difusión ya van por la 10ma. edición de la Guía de Turismo Accesible (2018/19) donde se renovó el formato y se clasificó la información sobre accesibilidad para que el uso y acceso a la misma sea más claro y simple. Por otra parte, esta edición cuenta con la colaboración de los Municipios de La Plata, Bahía Blanca y Mar del Plata permitiendo que las personas disfruten del turismo, no sólo en la Ciudad, sino también en la provincia de Buenos Aires. También se priorizó la fácil lectura y comprensión, e incorporaron mapas y nuevas fotografías que facilitan la ubicación e identificación de los lugares de interés. Asimismo, la guía se encuentra en varios idiomas (español, inglés y portugués), en audio-descripción y en Lengua de Señas Argentina, a fin de brindar esta información a la mayor cantidad de usuarios posible.

Desde 2016 en adelante se implementó de forma continua las Directrices en cuatro oportunidades, gracias al equipo técnico formado y el trabajo articulado con COPIDIS<sup>(9)</sup> y el Ente de Turismo de la Ciudad, que tiene una Subgerencia Operativa de Políticas Turísticas de Accesibilidad e Inclusión. Así logró posicionarse como la ciudad con mayor cantidad de distinciones del programa, 45 en total:

- 4 Centros de Atención al Turista
- 15 hoteles
- 13 museos y centros culturales
- 8 espacios gastronómicos
- 5 espacios recreativos

A diferencia de otros destinos del país, que quizás tengan un número más finito de prestaciones turísticas que puedan ser accesibles, la Ciudad aún tiene un gran potencial para seguir sumando distinciones en accesibilidad.

En cuanto al transporte y las terminales, algo que actualmente no está dentro del alcance de las Directrices, la Ciudad cuenta con condiciones de accesibilidad en el aeropuerto, las estaciones de trenes (recientemente restauradas y remodeladas, mejorando la accesibilidad de sus servicios: sanitarios, circulaciones, información, etc. y los nuevos andenes y trenes a nivel), 8 corredores que cuentan con la accesibilidad del metrobus, destacando que el 100% de los colectivos son de piso bajo. Los buses turísticos que recorren por circuitos la Ciudad también son accesibles. Los mayores inconvenientes se observan: para viajar en subte, ya que apenas el 50% de las estaciones tiene condiciones de accesibilidad; en el puerto y las deficientes rampas para bajar en silla de ruedas de los cruceros y que a su vez no existen los taxis accesibles; ni el transporte turístico receptivo accesible, los cuales conectan las distintas terminales de arribo y partida con los alojamientos, atractivos y servicios turísticos.

Adicionalmente, dentro de los compromisos del Gobierno de la Ciudad, se esperaba que en 2018 el 100% de las esquinas de la Ciudad cuente con rampas para lograr que Buenos Aires sea una ciudad accesible y transitable; su cumplimiento de obra fue de un 98%.<sup>(10)</sup>

---

(9) Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad.

(10) La Boca (Comuna 4) y Barracas (Comuna 8) son los únicos barrios en donde no se podrán realizar las rampas en todas las esquinas, por la diferencia de altura de la vereda y la calzada en algunas de ellas. Sitio web oficial de Buenos Aires: <https://www.buenosaires.gob.ar/compromisos/buenos-aires-accesible-100-rampas>

En todas estas cuestiones y en cualquier destino hay que considerar el estado de conservación, el correcto funcionamiento y las barreras actitudinales que ocasionan que pueda romperse la cadena de accesibilidad.

- **Puerto Madryn, Chubut**

A partir de 2012 junto con la provincia comenzaron con la implementación de las DACC en la ciudad y lograron conformar un equipo técnico que sigue comprometido y desarrollando diferentes acciones tanto con los prestadores turísticos como con otras áreas de gobierno. Así es como se implementó el programa en cuatro oportunidades, logrando 17 distinciones y 12 revalidaciones en el Programa, cubriendo una gran parte de la cadena de accesibilidad:

- 1 oficina de informes
- 1 centro de interpretación
- 4 balnearios, que independientemente también brindan servicios gastronómicos y 1 restaurante.
- 3 hoteles, 1 camping y 1 estancia (día de campo)
- 4 operadoras de buceo
- 1 área natural protegida

Se destaca también la labor de la provincia y el municipio por articular con otras jurisdicciones de la Comarca que conforman el destino turístico. Por ejemplo: en Península Valdés con la distinción y revalidación del Centro de Informes Istmo Ameghino y con Puerto Pirámides también con la distinción y revalidación de 2 empresas de avistaje de ballenas y un alojamiento. También con Rawson, donde en la última implementación logró la distinción una empresa de avistaje del delfín patagónico. En total la región obtuvo 22 distinciones y 16 revalidaciones.

Cabe mencionar que en 2012 con el comienzo de la implementación del programa, se trabajó desde otras áreas municipales en los pliegos licitatorios de concesión de los balnearios adecuando los mismos a los requerimientos de las Directrices. Y uno de los puntos que destacan a Madryn como destino accesible es que también se han implementado las licitaciones de taxis accesibles y en la actualidad cuenta con 7 licencias habilitadas. En cuanto a normativa también cuenta con una ordenanza que establece la obligatoriedad de exhibir una carta de menú en sistema Braille y letra macrotipo a todo local gastronómico.

Adicionalmente, cuenta en su página Web con una guía de turismo accesible y en los últimos años se han llevado capacitaciones en Lengua de Señas para todos aquellos agentes municipales que están en atención al público.

- **Mar del Plata, Buenos Aires**

En relación a la accesibilidad y su implicancia con las Directrices, la provincia de Buenos Aires es la jurisdicción que más distinciones ha logrado (50) y Mar del Plata es la ciudad

que más ha contribuido a que ello suceda (38). Esto como en otros casos se debe a la conformación del equipo técnico entre provincia y municipio, que de forma sostenida implementa el programa desde 2009 y es la ciudad que más veces lo ha realizado, en total en 6 oportunidades y obteniendo un amplio abanico de organizaciones distinguidas, considerando su principal atractivo turístico que es la playa. El detalle:

- 7 alojamientos hoteleros y 1 camping
- 13 balnearios
- 6 espacios gastronómicos
- 5 espacios culturales
- 1 espacio recreativo y 1 comercial
- 4 oficinas de informes turísticos

De éstas, ocho organizaciones ya revalidaron su distinción al menos una vez.

En los últimos años Mar del Plata, además de sumar su oferta accesible a la guía que realiza el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, desarrolló una guía de turismo accesible, información de búsqueda sistematizada en la Web y difusión de la accesibilidad del destino en redes sociales. También Mar del Plata, declarada Capital Nacional del Surf, en 2018 y 2019 realizó el I y II Campeonato Sudamericano de Surf Adaptado, logrando mejorar el posicionamiento de la oferta turística de la ciudad en accesibilidad turística.

El Ente Municipal de Turismo es el organismo de consulta en la elaboración de propuestas de desarrollo, planeamiento, explotación, definición y programación de las Unidades Turísticas Fiscales (UTF) del sector costero del partido de General Pueyrredón. Con el correr de los años en la redacción de los Pliegos de Bases y Condiciones para las UTF (playas y balnearios) se fueron incorporando requisitos referidos a la accesibilidad. Mediante la Ordenanza 13.007 (1999) que refiere a las normas de accesibilidad física para usuarios con movilidad reducida y también reconociendo el trabajo del Ente con las Directrices de Accesibilidad, se incorporó el “Capítulo VII Accesibilidad”, elaborado en conjunto con el Ente y el aporte de la Comisión Mixta Permanente de Barreras Arquitectónicas y Urbanísticas (COMIBAU) donde también se menciona el requisito de disponibilidad de sillas anfibus.

En 2009 Mar del Plata crea la Terminal Ferroautomotora, denominada así porque en la misma se producen los arribos y partidas tanto de ómnibus y colectivos que parten y arriban durante todo el año desde y hacia las más importantes terminales del país, como del tren que une Mar del Plata con Estación Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. En la actualidad el tren es accesible y la Terminal también.

Asimismo, al igual que como sucedió en Puerto Iguazú, el aeropuerto de Mar del Plata también fue recientemente remodelado (en 2019 se reinauguró) y consiguió mejorar la accesibilidad de su servicio, mediante la manga de acceso a los aviones, ascensor, sanitarios, etc.

Es destacable que por Ordenanza 19.183 (2007) se creó el Plan Municipal de Accesibilidad (PLAMAC) pero aún hoy las principales barreras de la ciudad, como en la mayoría de los destinos turísticos, se encuentran en el transporte local y el entorno urbano.

Otros casos destacados en accesibilidad en la provincia de Buenos Aires son: la articulación público privada en el balneario Noctiluca en Villa Gesell (distinguido en 2012), el Bioparque Temaiken en Escobar (distinguido en 2011, revalidado en 2014 y 2019) y el Hotel Boutique Solar del Pago en San Antonio de Areco (2010 y 2014, 5 distinguidos) donde se destaca que el proyecto fue basado en el manual de las Directrices de Accesibilidad.

- **Región Andino-lacustre**

Entre las principales ciudades en cuanto a lo turístico de esta región están San Carlos de Bariloche (Río Negro), Ushuaia (Tierra del Fuego), Esquel (Chubut) y San Martín de los Andes (Neuquén).

Justamente en cada una de esas localidades fueron implementadas las DACC y en todas ellas desde hace muchos años puede practicarse el esquí adaptado, en Cerro Catedral (Bariloche), Cerro Castor (Ushuaia), La Hoya (Esquel), y Chapelco (San Martín de los Andes).

Retomando la idea de cadena de accesibilidad, lógicamente una persona que quiere practicar esquí adaptado o simplemente conocer estos maravillosos paisajes de la Patagonia Argentina, precisa que se reúnan muchos otros factores en materia de accesibilidad, aproximarse, trasladarse internamente, dormir, alimentarse, etc. A continuación algunos detalles de la ciudad más destacada por sus logros en accesibilidad:

San Martín de los Andes: ciudad pionera en accesibilidad turística por su Ordenanza 3.395 (sancionada en 1999 y reglamentada en 2004). Mediante la misma muchos establecimientos turísticos nuevos debieron pensarse como accesibles desde su diseño. Asimismo, el espacio urbano es favorecido en accesibilidad por una geografía llana y se realizaron vados en todas sus esquinas céntricas. Por estas características fue uno de los primeros destinos en los cuales se validaron e implementaron las Directrices, cuando sólo tenían como destinatarios a los alojamientos turísticos (2008) y se lograron 11 distinciones. De las cuales, en 2013 revalidaron 6 de los mismos y se sumaron 4 nuevos servicios turísticos. Adicionalmente en la provincia, Neuquén ciudad capital también implementó el programa entre 2017 y 2018 y obtuvo 8 distinciones.

En esta región, un atractivo muy demandado y reconocido a nivel internacional y que ofrece condiciones de accesibilidad es el Parque Nacional Los Glaciares, ubicado en la provincia de Santa Cruz y declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1981. La localidad más cercana es El Calafate, distante a 50 km. del Parque. La ciudad de Río Gallegos, a unos 300 km. de la anteriormente mencionada implementó las directrices en 2011 y obtuvo 3 distinciones.

- **Región Noroeste**

El Programa de Directrices fue implementado mayoritariamente en las ciudades capitales de Salta (2013 y 2018, 11 distinguidos), Jujuy (2015 y 2018, 13 distinguidos), Tucumán (2014 y 2018, 12 distinguidos) y Catamarca (2016, 4 distinguidos); los espacios culturales en general son los que han logrado mayores distinciones. En la provincia de La Rioja se implementó el Programa en el Parque Nacional Talampaya, donde obtuvieron sus distinciones el concesionario Rolling Travel (2011 y 2014) y la Administración del Parque (2014) La región también está compuesta por la provincia de Santiago del Estero, donde no ha sido implementado el programa, pero sí se ha dictado un curso de accesibilidad turística en 2016.

- **Región Litoral**

Implementaron las Directrices 3 provincias: Misiones, con el caso ya descripto de Iguazú y también la ciudad de Posadas (2015, 6 distinguidos), Entre Ríos (2010, 2011, 2014, 2015 y 2017, 31 distinguidos) donde se destacan las ciudades de Villa Elisa, Gualeguaychú, San José y Concordia con centros termales accesibles, Santa Fe (2014 y 2018, 27 distinguidos) en las ciudades de Rosario y Santa Fe capital, con una gran diversidad de servicios gastronómicos y centros culturales accesibles. Las otras 3 provincias que componen la región pero no implementaron las Directrices son Corrientes, Chaco y Formosa.

- **Testimonios de organizaciones distinguidas**

Se presentan una serie de testimonios de diferentes prestadores de servicios turísticos del país, en el que dan cuenta la importancia y el acompañamiento recibido por parte del Programa de las DACC para brindar servicios accesibles de calidad.

El Catamarán Cau-Cau de Bariloche señaló que *“Gracias al Manual de Procedimiento interno que la empresa ha elaborado, por requerimiento del programa, se ha podido dar un marco formal y oficial a las diferentes formas de llevar a cabo las tareas del personal cuando se presentan pasajeros con diferentes discapacidades”.*

El balneario La Florida en Rosario dijo que *“las Directrices de Accesibilidad nos permitieron orientar las acciones que habíamos emprendido así como implementar nuevas, visualizando cuestiones que antes pasaban desapercibidas y tomar conciencia para no tener que adaptar sino construir desde el punto de vista de la inclusión y la accesibilidad”.*

Por su parte el Espacio Teatral Cuatro Elementos de Mar del Plata, indicó que *“se han logrado mejoras notorias en la comunicación y de seguridad de nuestros servicios, así como la iluminación y señalización de los distintos ambientes. Todo ello sin tener necesidad de alterar el diseño arquitectónico del edificio sino integrando las modificaciones de accesibilidad y seguridad para que resulte un espacio cálido y receptivo para todo público”.*

Por último, el caso mencionado del Hotel Solar del Pago resaltaba que *“fue construido en base a las recomendaciones del manual de Directrices de Accesibilidad, habitaciones, SPA y restaurante pueden ser utilizados por TODOS, no hay rampas ni barandas porque no hay escalones ni desniveles que salvar, la accesibilidad está pero es imperceptible para quien no la precisa y adorable para quien sí”*.

## **6. OTRAS ACCIONES DE TURISMO HACIA DENTRO Y FUERA DEL ORGANISMO POR LA ACCESIBILIDAD**

En virtud del fundamento de los principios rectores en una Ley Nacional, para la política turística se pueden y deben desarrollar e impulsar iniciativas relacionadas a los mismos. A continuación, se realiza un recorrido por las diferentes acciones, programas, proyectos, entre otros, que tienen o hayan tenido correspondencia con el principio de accesibilidad, adicionalmente a la implementación de las DACC.

Entendiendo la importancia que tiene la formación turística en el nivel medio del sistema educativo y la concientización para la inclusión, desde el Organismo se elaboraron las *“Coordenadas para pensar el Turismo con los jóvenes”*, una propuesta destinada a estudiantes que estén transitando sus estudios en la escuela secundaria. Para ello se diseñó un recurso didáctico que permite el abordaje de contenidos del turismo con tres videos debate y un manual para el docente. El capítulo 3, *Turismo e Inclusión social*, analiza el *“turismo con barreras vs. turismo accesible para todos”* como recorte de un tema mucho más amplio: el turismo como un derecho.

Con la colaboración de distintos actores referentes de la temática, también se ha desarrollado una propuesta educativa virtual, denominada Accesibilidad Turística, la cual tiene por objeto acercar a los participantes a los conceptos de discapacidad y accesibilidad para una mejor comunicación y atención de las personas en turismo. Además, el curso brinda herramientas para adquirir conocimientos para una plena accesibilidad en el ámbito de los establecimientos turísticos. Del mismo modo, está a disposición el curso presencial de Accesibilidad Turística mediante el Plan Federal de Capacitación.

Otra de las ofertas es el Taller Anfitrión Turístico, en su modalidad específica para un Turismo Accesible, por su mirada integral y abarcativa, propende al beneficio de todo el destino ya que permite reflexionar junto a los diferentes actores de la comunidad local sobre la importancia de su rol en virtud de lograr un destino turístico inclusivo y la fidelidad de las personas visitantes.

Entre las distintas acciones el Ministerio de Turismo y Deportes participa en el organismo de estudio de normas IRAM junto a otros organismos, universidades y ONGs para la elaboración de distintas normas, entre ellas la de turismo accesible junto a expertos de más de 100 países, bajo el liderazgo de la OMT, Fundación ONCE y la Asociación Española de Normalización (UNE). Está previsto que la norma se publique durante 2020, convirtiéndose en el primer estándar mundial de turismo accesible.

También el Ministerio ha organizado el concurso nacional *“Innovar para viajar”* entre cuyas premisas principales se encontraban los principios de la Ley. Esta premisa permitió

que se presenten distintas ideas y proyectos en torno a la accesibilidad; así fue como de las 22 propuestas finalistas, 2 estaban relacionadas con la accesibilidad en la categoría “idea”:

- Accesapp: una app para que personas con discapacidad puedan encontrar lugares y destinos accesibles. Geolocalización, puntuación, comentarios, experiencias, interacción de los usuarios y soporte web. Ciudad de Buenos Aires. No logró obtener premio.
- Una Reserva sin Límites: la Reserva Natural Manzano Histórico como destino turístico accesible, sin barreras arquitectónicas, sociales, actitudinales y comunicacionales. Mendoza. logró el 2do puesto y \$200.000.

Desde 2005 en adelante se ha realizado cierta adecuación y mejora de la accesibilidad física de las Unidades Turísticas de Chapadmalal y Embalse, mediante construcción de rampas en los accesos a hoteles, playa y piscina, ascensores y sanitarios accesibles y también se han realizado diversos talleres de capacitación al personal para la calidad de atención a personas con discapacidad.

Otra de las acciones que ha realizado el Ministerio fue brindar apoyo a ONGs para adquisición de sillas anfibia, de esquí adaptado, realización de manuales como el de Recomendaciones en Sistema Braille para la seguridad y autonomía de las personas con discapacidad visual en los alojamientos turísticos, el de Manipulación de Alimentos para Celíacos y la realización y distribución de más de 4 mil folletos turísticos en sistema Braille, con letra macrotipo e imágenes, con la información más relevante de las regiones turísticas de nuestro país.

## 7. LA ACCESIBILIDAD EN EVENTOS Y JORNADAS

La Dirección Nacional de Calidad Turística desde 2008 a 2015 organizó ininterrumpidamente de forma anual 8 Congresos Nacionales de Calidad Turística, en los cuales siempre estuvo presente al menos un panel de accesibilidad turística. Se realizaron sucesivamente en las siguientes ciudades: Salta (2008), Mar del Plata (2009), Puerto Madryn (2010), Paraná (2011), San Rafael (2012), Bariloche (2013), San Miguel de Tucumán (2014) y Posadas (2015). A partir de 2016, los Congresos de Calidad fueron reemplazados por los Encuentros Federales, con una lógica similar pero más acotados en tiempo y destinando un espacio de taller para los referentes provinciales de calidad y capacitación.<sup>(11)</sup> Se realizaron 5 en total en las ciudades de: Córdoba (2016), Salta (2016), San Salvador de Jujuy (2017) y Paraná (2018), y al igual que los anteriores, la temática de accesibilidad estuvo entre las ponencias. En 2019, en Vicente López y el marco de la II Cumbre Global de Discapacidad, se realizó el 5to Encuentro con la accesibilidad turística como eje central. Esto fue todo un hito para el sector dado que por primera vez desde el Organismo Nacional de Turismo se organizaba un evento específico del tema. Se realizó en Tecnópolis, el día 6 de junio, bajo el lema “Avances y desafíos en Accesibilidad Turística”, el cual tuvo 10 paneles y 26 disertantes.<sup>(12)</sup>

(11) Los Congresos de Calidad y Encuentros Federales tuvieron una asistencia promedio de 500 personas en cada uno de ellos, con un pico de más de 1.200 participantes en 2012 en Mendoza.

(12) Más información de éste último Encuentro y las presentaciones en: <https://www.yvera.tur.ar/landings/v-encuentro-federal>

- a) Lineamientos de la accesibilidad turística como política de Estado.
- b) Perspectiva del turismo desde la discapacidad y la inclusión.
- c) Regulación legal y normas de calidad para la accesibilidad en turismo.
- d) Casos representativos en la gestión del turismo accesible.
- e) Comercialización y comunicación del turismo accesible.
- f) Mar del Plata y surf adaptado, una experiencia sin límites.
- g) Innovación y tecnología para la inclusión turística.
- h) Propuestas formativas en accesibilidad turística.
- i) Perros de asistencia, su compañía en espacios turísticos.
- j) Beneficios de la inclusión de personas con discapacidad en el ámbito laboral.

En la antesala, se realizó el taller con la asistencia de 33 referentes técnicos de 17 provincias y 3 municipios invitados, distribuidos en 4 mesas de trabajo donde se realizó un debate grupal, intercambio y análisis sobre metodologías, resultados e impacto de las líneas de trabajo de calidad vinculadas a accesibilidad e inclusión turística. Por último, se realizó la presentación y validación de una nueva propuesta para abordar los desafíos en accesibilidad turística, desde la gestión de la calidad en destinos.

Asimismo, la elaboración de las DACC y los resultados obtenidos, derivaron en convocatorias para estar presente durante todos estos años en más de 50 jornadas, congresos, talleres, cursos, etc. organizados por universidades, municipios y provincias, áreas de turismo y discapacidad, colegios de profesionales, organizaciones no gubernamentales y desde otros países también. Lo cual permitió enlazar actuaciones de la política pública con otros sectores de la sociedad e interesados, más allá de las propias prestaciones turísticas.

## CONCLUSIONES

A partir de la promulgación de la Ley Nacional de Turismo que conlleva, entre otros, el principio rector de la accesibilidad, el desarrollo de un Plan Federal Estratégico y sumado a ello una decisión política de Estado de trabajar la gestión de la calidad a escala federal mediante la conformación del SACT, que identifica la necesidad de crear las DACC dentro del propio sistema, se han ido logrando resultados concretos y sostenidos durante más de 10 años. Esto ha trascendido las distintas gestiones políticas en los niveles nacionales, provinciales y municipales, creando un fuerte sentido de pertenencia en los equipos técnicos territoriales que en algunos casos han sabido “apropiarse” del Programa y lo han replicado en diversas oportunidades, resaltando que prácticamente no existen las áreas de accesibilidad turística, sino que es un tema instalado mayoritariamente dentro de otras áreas como calidad y capacitación. En consecuencia, y entre otros factores, esos destinos hoy han ganado un posicionamiento en la temática que lógicamente los vuelve más competitivos en la consideración del mercado.

Del Ministerio puertas adentro, es menester indicar que aún no se ha logrado una integralidad de la accesibilidad en las Unidades Turísticas, aunque sí se han realizado mejoras considerando que son construcciones de mitad del siglo pasado y fueron declaradas Monumento Histórico Nacional. Sin embargo, esas mejoras han sido aisladas sin una cadena completa de accesibilidad, que en ciertos casos hasta resultan

incongruentes. Por otra parte, algunos de los hoteles donde se realizaron ciertas mejoras en accesibilidad, en los últimos años fueron cerrados. En relación a los edificios administrativos y la inclusión del personal, tampoco hay completa accesibilidad, no se cumple con el cupo mínimo de empleo del 4% de personas con discapacidad, pero sí se han tomado cartas en el asunto para mejorar las condiciones y bienestar de aquellas que ya se encuentran trabajando.

La intención del presente capítulo fue transmitir resumidamente el camino recorrido en accesibilidad turística en el país y desde el actual Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación, con sus políticas e impactos a partir de la Ley Nacional de Turismo. Confiamos que el cristal crítico de cada persona lectora, más allá de conocer los recursos disponibles y empleados, las burocracias y demás cuestiones, analizará si las acciones emprendidas han sido acertadas, sobresalientes, o en qué medida han logrado tal consideración. Distintas áreas, en mayor o menor medida, hicieron sus aportes, quizás de forma aislada unas de otras y quizás sin un objetivo y una dirección en común. Pero lo cierto es que hubo un punto en el cual se ha tomado la decisión de comenzar a abordar, persuadir y trabajar en accesibilidad turística, de modo que se pueda dar respuesta efectiva a la falta de “accesibilidad real” en los establecimientos turísticos argentinos.

Ahora bien, ya el contexto no es el mismo que hace 15 años atrás, nuevos desafíos en torno a la accesibilidad turística se presentan y será decisión de las actuales y próximas gestiones, en todos sus niveles, orientar las acciones para dar respuesta a las demandas del sector de una manera integrada. Sin olvidar que se encuadran en el rol que tiene el Estado Nacional vinculado a promover programas y proyectos de acción que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, de ejercicio de los derechos reconocidos por nuestra Constitución Nacional, los tratados internacionales y la legislación vigente relacionada con la inclusión y protección de las personas con discapacidad. Asimismo, reconociendo que las personas con discapacidad forman parte de uno de los grupos vulnerables de la actualidad, los cuales, a pesar de los innegables avances en la legislación, cultura y conciencia ciudadana, siguen, en muchos casos, en una situación de desigualdad, sin poder ejercer plenamente sus derechos, sin que se tengan en cuenta sus necesidades específicas y viviendo en un contexto que generalmente es restrictivo para ellas.

Claro, aún falta mucho por hacer, pero cada vez somos más las personas idóneas y sensibilizadas en la temática, con lo cual el camino se va allanando y hay una base al respecto que permite sostener las conquistas en la temática, contagiarlas, replicarlas y enfrentarnos colectiva y progresivamente a los nuevos desafíos, que consisten básicamente en la transversalización de la accesibilidad a todas las áreas, coordinación para optimizar su desarrollo, comunicación y promoción para el cumplimiento de la denominada cadena de accesibilidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Casanova Ferro, G. (2011). Turismo: El camino de la Discapacidad a la Accesibilidad.
- Dominguez Vila, T., Darcy, S. y Gonzalez Alen, E. (2015). Competing for the disability tourism market. A comparative exploration of the factors of accessible tourism competitiveness in Spain and Australia. *Tourism Management*, 47, pp. 261-272.
- IMSERSO (2003). Libro Blanco de Accesibilidad. España.
- Ley N° 962 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2003) Modificación al Código de la Edificación. Accesibilidad física para todos.
- Ley N°24.314 (1994). Accesibilidad de personas con movilidad reducida. Modificación de la Ley N°22.431. Decreto reglamentario 914/97.
- Ley N°25.643 (2002). Turismo Accesible.
- Ley Nacional de Turismo N°25.997 (2005).
- Ley N°26.378 (2008). Aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo.
- Ley N°27.044 (2014). Otorga jerarquía constitucional a la Convención.
- Ministerio de Turismo de la Nación y Servicio Nacional de Rehabilitación (2010). Directrices de Accesibilidad en Servicios Turísticos
- Ministerio de Turismo de la Nación Argentina (2011). Sistema Argentino de Calidad Turística -SACT-
- Ministerio de Turismo de la Nación Argentina (2015). Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable: Turismo 2025. Actualización 2014.
- Ministerio de Turismo de la Nación Argentina (2016). Plan Integral de Gestión 2016-2019.
- OMT (2014). Manual sobre Turismo Accesible para Todos: Principios, herramientas y buenas prácticas-Módulo I: Turismo Accesible-definición y contexto. Madrid: OMT.
- OMT. (2015). Manual sobre Turismo Accesible para Todos: Principios, herramientas y buenas prácticas- Módulo II: Cadena de accesibilidad y recomendaciones. Madrid: OMT.
- Rucci, A.C. (2018). *Discapacidad en el MERCOSUR: la accesibilidad turística como una propuesta de desarrollo regional* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- SEGITTUR (2015). Informe destinos turísticos inteligentes: construyendo el futuro.

Secretaría de Turismo de la Nación Argentina (2005) Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable: Turismo 2016.

Secretaría de Turismo de la Nación y Servicio Nacional de Rehabilitación (2008). Directrices de Accesibilidad en Alojamientos Turísticos

### Fuentes electrónicas

Estudios Turísticos n.º 203-204 (1er y 2ºT 2015). Parque Nacional Iguazú. Recuperado de [http://www.aept.org/archivos/documentos/monografico-accesibilidad/14\\_parque\\_iguazu.indd.pdf](http://www.aept.org/archivos/documentos/monografico-accesibilidad/14_parque_iguazu.indd.pdf)

Mar del Plata. Recuperado de: <http://www.turismomardelplata.gov.ar/ASP/SP/La-ciudad.htm>

Nuevo estándar internacional de turismo accesible. Recuperado de: <https://www.unwto.org/es/el-estandar-internacional-iso-de-turismo-accesible-encara-su-recta-final>

Radiografía del subte. Recuperado de: [https://www.clarin.com/ciudades/radiografia-subte-red-crece-paso-lento-suma-200-pasajeros-dia\\_0\\_iSmm8vP\\_t.html](https://www.clarin.com/ciudades/radiografia-subte-red-crece-paso-lento-suma-200-pasajeros-dia_0_iSmm8vP_t.html)

# VIEJAS Y NUEVAS MIRADAS SOBRE EL TURISMO SOCIAL. EL IMPACTO DE LA LEY NACIONAL DE TURISMO

*Elisa Pastoriza y Erica Schenkel*

## INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se pretende pensar acerca de los efectos y alcances de la sanción y puesta en práctica de Ley Nacional de Turismo (N°25.997/05) respecto a las políticas del turismo social implementadas por el Estado Nacional desde una perspectiva histórica, tanto desde el punto de vista material, como en las prácticas de los sujetos sociales implicados. Dicha normativa parte de reconocer al turismo “un derecho social y económico de las personas” (art. 2) por lo que designa la necesidad de impulsar iniciativas de turismo social que faciliten su desarrollo efectivo por el conjunto de la sociedad.

El tratamiento que la norma hace del turismo social constituye una reconfiguración del concepto primigenio que supo trazar el Primer Peronismo entre las décadas del '40 y '50, cuando lo incorporó en la agenda pública nacional asociado al principio de justicia social, destinado preferencialmente a los trabajadores, con una retórica marcadamente obrerista. Con la nueva ley, son incorporados los aspectos económicos que fundamentan la ampliación de las prestaciones al sector privado y a una diversidad de colectivos de beneficiarios. De lo que se desprende que el turismo social se justifica en la agenda gubernamental tanto como un instrumento de inclusión, tendiente a asegurar el ejercicio del derecho al ocio al conjunto de la población, como a una alternativa de desarrollo económico, a fin de contrarrestar el efecto negativo de la estacionalidad turística y aumentar la demanda doméstica. De esta forma, se intenta integrar aquellas *históricas causas sociales*, que explicaron su temprana irrupción como política pública, con los *nuevos fundamentos económicos*.

Las transformaciones que asume la política turística argentina enlaza, por un lado, la alineación con la reformulación que atraviesa la conceptualización y gestión del turismo social en el ámbito internacional (Higgins-Desbiolles, 2006; Minnaert, 2007; Gascón, 2014), como también los cambios y necesidades de la sociedad argentina contemporánea. Lo que ayer significó iniciativas surgidas para hacer efectivas el derecho a las vacaciones a las clases trabajadoras, en un periodo donde la justicia social ocupaba un lugar central en el programa y reivindicación pública, hoy involucra nuevos enfoques, fundamentos y actores. En efecto, comienzan a legitimarse en un nuevo contexto a partir de las exigencias económicas asociadas a la actividad turística, especificadas centralmente en la generación de ingresos y de empleo (Richards, 1998; Muñiz, 2001). Tal reconocimiento implicó incorporar al turismo social los intereses de los proveedores del servicio, principalmente concesionarios y hoteleros, actores que encuentran en la demanda subvencionada una alternativa de sostenimiento para sus economías, particularmente en periodos de temporada baja. Estos programas encuentran en la tercera edad un destinatario clave,

que dispone de tiempo libre en épocas del año que no suelen ser vacacionales y de la renta mínima necesaria para acceder a estas prestaciones (Schenkel, 2018a).

Respondiendo a dichos propósitos, la nueva ley convoca a la Secretaría de Turismo -en adelante SECTUR- a diseñar programas específicos que promuevan servicios turísticos accesibles a la población mediante la intervención de los históricos complejos estatales (Chapadmalal y Embalse), junto a la suscripción de acuerdos con prestadores privados. En paralelo especifica que las tarifas deben tanto facilitar el acceso al turismo a los sectores de la sociedad con menos disponibilidades, como también fomentar los destinos no tradicionales y emergentes, apoyando a su vez a las pequeñas y medianas empresas que apuesten a su desarrollo.

Así, de la mano de la premisa de *transformar el turismo de pocos en un turismo para todos*, la SECTUR fundamentó que el turismo receptivo (internacional) logrará su pleno sentido solo cuando la totalidad de los “compatriotas” accedan al disfrute de estas prácticas, particularmente los sectores de menores recursos de todo el país, planteando la igualdad en términos socio-económicos y territoriales.

La configuración de este discurso advierte continuidades y rupturas. Continuidades con las políticas implementadas por el Primer Peronismo, cuando sostiene que la reactivación de estas iniciativas significa la puesta en práctica del “Turismo Social Justicialista”, como vehículo para lograr una mayor equidad, bienestar y crecimiento de la ciudadanía excluida. Rupturas en dos planos: no solamente con las viejas políticas, sino también los distintos gobiernos sucedidos en las últimas décadas, al denunciar una significativa desinversión del área asociada a la falta de “voluntad política” (SECTUR, 2003, 2004b; JGM, 2003, 2004).

Atendiendo a los lineamientos expresados, el presente capítulo está recorrido por una serie de interrogantes a los que pretendemos responder: ¿Qué cambios y efectos imprime la nueva normativa en el área de turismo social? ¿Cómo influyen los propósitos formulados en la ejecución de las políticas? ¿Qué líneas de continuidad traza con el turismo social del Primer Peronismo? ¿Cuáles son sus principales contrastes?

Mediante la revisión de un denso corpus documental, se ha explorado en una variedad de cuestiones vinculadas al espíritu e implementación de la nueva Ley de Turismo en relación a turismo social. Estas cuestiones tienen que ver con el análisis de la legislación y normativa derivadas como también las instituciones específicas (Ministerio, Secretaría, Dirección, etc.). Asimismo, se ha indagado en situación de los hoteles estatales, polideportivos y áreas recreativas y la recuperación de infraestructura, equipamiento e instalaciones y refuncionalización de espacios en desuso, incluyendo el relanzamiento de los históricos torneos Evita. En suma, un abordaje desde varios puntos de vista a los efectos de dilucidar la complejidad de la problemática abordada.

## 1. LOS ANTECEDENTES: EL LANZAMIENTO DEL TURISMO SOCIAL DURANTE EL PRIMER PERONISMO

La consigna del 'turismo para el pueblo' fue introducida en la Argentina por el gobierno peronista en su programa reivindicativo, donde anunciaba el logro del descanso de la familia obrera junto a la necesidad de un amplio conocimiento de la geografía del país y de las realizaciones del pueblo argentino. Así, el programa de acceso al *turismo social*, permitió que una multitud de argentinos de las clases populares comenzara a descubrir un país hasta entonces muy poco conocido. En ciertos aspectos, se recuperaba el significado de la Argentina conservadora de la década anterior, cuando era creada la Dirección de Parques Nacionales (1934) de la mano de las consignas "*Hacer caminos es hacer grande a la Patria*" y "*Conocer la patria es un deber*". El encuentro con la naturaleza figuraba en los programas del tiempo libre, en las que el paseo en la montaña era tan benéfico como la asistencia a las playas. De esta forma, mediante el viaje turístico, los trabajadores conocían (*y se apropiaban*) del país, en un reencuentro con la nación mediante el conocimiento de sus paisajes y de su historia. El tiempo del viaje era a su vez, un tiempo político y patriótico. En la dimensión estrictamente política el turismo tuvo una fuerte raigambre en el peronismo. Con este discurso desde los poderes públicos y las dirigencias sindicales se alentaba a los trabajadores a enriquecer su cultura y conocer y confraternizar con otros trabajadores a través de las vacaciones.

En un escenario que hemos denominado de democratización del bienestar, cuando se conjugaron tendencias que conformaron un país mayormente estructurado con una sociedad móvil e igualitaria, son abiertos los canales que permiten la inclinación del consumo de las clases medias y trabajadoras hacia una pluralidad de prácticas recreacionales, donde el turismo popular ocupó un principal lugar (Torre y Pastoriza, 2002). En este punto, es interesante aclarar que, junto al turismo social dirigido a los trabajadores, el peronismo también apuntó a los sectores medios (Pastoriza y Piglia, 2017).

Así, bajo la tutela de la nueva consigna peronista, el *turismo obrero o social*, se ensayaron los planes vacacionales y excursiones populares. El ocio popular comprendió dos coordenadas claramente visualizadas: las áreas marginales que se hallaban en la órbita de Parques Nacionales y aquellos ya elegidos por las elites y las clases medias. Mientras las primeras emergieron pausadamente, Mar del Plata y Córdoba ocuparon el centro de la agenda pública. El discurso justicialista fue categórico en un punto: no había barreras para el acceso de los trabajadores a estos bienes. Junto a las vacaciones, también fue incorporada la promoción del turismo relámpago, giras económicas, viajes populares, colonias de vacaciones, campamentos colectivos, como también la realización de viajes para maestros y empleados, incluyendo programas breves de fin de semana y feriados, con ofertas de visitas a la Basílica de Luján (a unos 60 km del centro de Buenos Aires), navegar por el Tigre, remontar el río Paraná, recorrer la ciudad de Buenos Aires, conocer los 'monumentos' realizados por la revolución justicialista (Ciudad de los Niños, Ezeiza, Ciudad estudiantil) y acudir a los campings que publicitaba el *Automóvil Club Argentino* e instituciones estatales como el *Consejo Nacional de Educación y Fundación Eva Perón*.

En ese contexto se trazan los lineamientos que perfilan la intervención estatal en las cuestiones relativas al tiempo libre. Algunas de ellas son novedosas y otras no. Si bien el concepto es aplicado legalmente por primera vez, existían precedentes en el llamado

‘turismo económico’ o en el dirigido a sectores de menores recursos implementados principalmente en los años treinta por el Estado Nacional y por algunas administraciones provinciales, en especial la bonaerense -la gobernación de Manuel Fresco- y la de Córdoba durante la gestión de Amadeo Sabattini.

Una serie de cambios legales en el verano de 1945 configuraron la primera fase que tuvo curso la política turística por lo menos hasta 1950. El Decreto 1740, que generalizaba las vacaciones remuneradas; la creación del aguinaldo y el decreto sobre salario básico, mínimo y vital; el establecimiento por primera vez de un fondo específicamente destinado al fomento del turismo social, sobre la base de un descuento del 5% del aguinaldo; el decreto de Personería Gremial, que permitió a los sindicatos fundar instituciones de previsión y asistencia social; y, por supuesto, el decreto que colocó la política turística y la administración de los parques en manos de la nueva Administración General de Parques Nacionales y Turismo (AGPT). Sobre esta base, y acompañado por un discurso oficial que transformaba al disfrute del tiempo libre y, en particular a las vacaciones, en un derecho, comenzó a tomar forma la política peronista en materia de turismo.

El proyecto de Turismo Social desarrollado por el peronismo se asentó en la idea de considerar a las vacaciones como una conquista simbólica asociada al Derecho al Descanso destinado a los trabajadores manifestado con una retórica marcadamente obrerista.

“El Turismo Social tendrá como finalidad posibilitar el acceso de la población trabajadora a los lugares de turismo y será organizado facilitando a los servicios de bienestar y asistencia social de las asociaciones profesionales, la *construcción de hoteles y colonias de vacaciones*, y las franquicias posibles en los medios de transporte.

*No es un objetivo ‘ideal’. Está en plena marcha.* Los trabajadores saben cuánto hizo el Gobierno y la FEP en esta tarea de fundamental trascendencia social”.<sup>(1)</sup>

Tres líneas principales articulaban esta política: el turismo sindical, los planes provinciales de turismo social, y los planes nacionales, coordinados al principio por la AGPT y luego por la Fundación Eva Perón (FEP). El fenómeno del veraneo sindical, mediante la creación de la hotelería sindical, era incipiente en los años que nos ocupan: puesto en marcha por el gobierno peronista, adquiriría impulso con la ley de Asociaciones Profesionales (1958), alcanzando su apogeo en los años sesenta y setenta. Durante el peronismo, el epicentro fueron las sierras cordobesas: los empleados de correos, los obreros de la industria de la carne, del tabaco, del vidrio, los metalúrgicos, entre otros, instalaron sus complejos vacacionales durante esos años. Mar del Plata tuvo un desarrollo más lento del turismo sindical: a partir de 1948, la Federación de Empleados de Comercio compró dos antiguos hoteles (el Hurlingham y el Riviera) y en 1955, los trabajadores del petróleo inauguraron un edificio propio, mientras los trabajadores de la industria del papel y el cartón adquirieron y acondicionaron otro (Pastoriza, 2020).

De la síntesis expuesta desarrollaremos algunas cuestiones. En líneas generales afirmamos que el programa de Turismo social presentó una complejidad nutrida por

---

(1) Perón habla a los trabajadores argentinos sobre el II Plan Quinquenal. Publicaciones Oficiales: Presidencia de la Nación (1953: 51).

una variedad de aspectos. Además de significar el punto de partida de una estructura institucional del turismo y la obtención de la conquista de la extensión de las vacaciones pagas al conjunto de los asalariados argentinos, fueron sancionados los decretos de Personería Gremial y el célebre Decreto 33.302/45 -de salario básico, mínimo y vital, el Sueldo Anual Complementario (aguinaldo) y la creación del Instituto Nacional de Remuneraciones-, que facilitaron la creación de una estructura de Turismo Social. El primero permite a los Sindicatos fundar instituciones para el servicio social y manejar un mayor caudal de fondos (un claro precedente del hospedaje gremial). Por el segundo, el Estado fijaba un descuento obligatorio del 5% del aguinaldo (un 2% del aporte obrero y 3% del patronal), destinado al fomento de turismo social y a la creación de colonias de vacaciones.<sup>(2)</sup> De esta manera, por primera vez se asignaron fondos específicamente dirigidos al fomento de las vacaciones populares, provenientes en parte de los supuestos beneficiarios. Estos fondos fueron en 1950 transferidos a la FEP (Ley N° 13.992, art. 4-5, 1950).

La cuestión del hospedaje se desarrolló mediante el ejercicio coordinado entre el Estado (Nacional y provinciales) con las asociaciones del trabajo, derivado luego a la FEP. La intención era garantizar 'el hospedaje' a los trabajadores y facilitar el transporte a través de planes de abaratamiento de pasajes y móviles especialmente destinados al traslado de los nuevos turistas.

En esta atmósfera es inventada una consigna todavía recordada: *Usted se paga el viaje, el gobierno el hospedaje*. Un slogan que se extiende a lo largo de la Nación y que reconoce la paternidad del gobernador bonaerense, Domingo Mercante, un impulsor de los Planes de turismo social, como veremos más adelante<sup>(3)</sup>.

Para asegurar el hospedaje se echó mano de tres modalidades vinculadas entre sí: el focalizado en las Colonias de vacaciones y hoteles administrados por la poderosa organización de ayuda social creada por la esposa del General Perón, la FEP (en especial los complejos de Chapadmalal, Embalse-Río III y Mendoza), los contratos/convenios con los gobiernos provinciales y la hotelería privada para albergar gratis a contingentes (privilegiando a contingentes infantiles) y los primeros pasos de la hotelería sindical (por medio de compra y alquiler de edificios de alojamiento). Asimismo, el gobierno sancionó la Ley de Crédito Hotelero (1947) destinada a asistir a la actividad hotelera, con el beneficio del apelado 'crédito hotelero', que financió la construcción de una hotelería privada más modesta, estableciendo una línea de créditos a intereses bajos, una política que favorecía directamente a los sectores medios (MAGPT 1947).

La emergencia de las *colonias de vacaciones*, si bien revelaban una tendencia anterior, nunca alcanzaron la envergadura adquirida con el peronismo. Desde principios de siglo, se ensayaban acciones que atendían al ocio popular, en especial el focalizado en los jóvenes y los empleados. La *Asociación Cristiana de Jóvenes*, una entidad pionera, inició la tradición de elegir las sierras cordobesas, donde instaló un complejo vacacional en Los Cocos. La Unión Ferroviaria liderada por José Domenech -a su vez Secretario

---

(2) Decreto-ley N° 33.302, 1945, arts. 48-50. Queda establecido taxativamente que el Estado debe dotar a los empleados y obreros los medios y elementos necesarios para poder disfrutar de los beneficios del turismo social. Este beneficio fue derogado por el gobierno dictatorial del general Videla.

(3) "Primer Congreso Obrero de Turismo Social", AHPBA., Gob. Bs.As., La Plata, 1948.

General de la CGT-, adquirió en 1939 cien hectáreas en Alta Gracia para edificar una colonia que permitía hospedar unos 450 afiliados. En 1941 fueron imitados por La Fraternidad, el gremio de los conductores de las locomotoras, con la instalación de un complejo en las inmediaciones del Lago San Roque. Por su lado los Empleados del Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico disfrutaban del propio en Piedra Pintada, muy cerca de Villa Dolores. Estas iniciativas seguían una tradición de las empresas ferroviarias que, tempranamente, habían estimulado la radicación de colonias de vacaciones, donando terrenos en diversas localidades cordobesas para la instalación de colonias para sus empleados. Otros gremios siguieron el ejemplo: los obreros municipales de la ciudad de Buenos Aires abrieron un hogar-granja en Salsipuedes (1935), la Federación de Agentes de Viaje adquirió 139 hectáreas en San Antonio (1936), los actores y gente del teatro construyeron una Casa de Descanso cercana a Huerta Grande, mientras que los periodistas hicieron lo propio con el Hogar del Periodista, en Valle Hermoso en 1940 (Pastoriza, 2011). Sin lugar a dudas, el emprendimiento más destacado fue la Colonia de vacaciones en Embalse de Río III, inaugurada en 1937 para los empleados estatales nacionales a partir de la construcción del dique del Río III. El complejo, ampliado a partir de 1944, formaría parte, con la incorporación luego de Chapadmalal, de los modernos emplazamientos vacacionales emblemas del peronismo. En paralelo, también se registraron avances en el plano institucional. En 1937 el PEN creó la Comisión Nacional de Colonias de Vacaciones para Empleados Nacionales (Desmarás, 1942: 194-198), a los efectos de facilitar el descanso de los trabajadores, propender al otorgamiento de vacaciones y posibilitar la concesión de créditos y subvenciones. En paralelo en Mar del Plata también se radicaban un número apreciable dependientes tanto de las entidades oficiales como de las asociaciones católicas.<sup>(4)</sup> Monseñor Miguel de Andrea, el fundador de la *Federación y Asociaciones Católicas de Empleadas*, (FACE, 1921), también fue un impulsor de la cuestión del ocio social. Así, inaugura en la ciudad balnearia Necochea un hospedaje estival para 600 empleadas por temporada (usando el edificio del Colegio Nacional) y abre sus primeras colonias cordobesas en Cosquín en 1927 y, en 1936, en Capilla del Monte. En 1940, el Obispo, secundado por el gobernador Manuel Fresco, inicia las obras del complejo recreativo en Punta Mogotes (Mar del Plata), denominado 'La casa de la Empleada' que a los dos años, ofrecía 286 plazas.

El emplazamiento de los modernos complejos recreacionales durante el peronismo fue el resultado en 1944 de un proyecto del Ministerio de Obras Públicas -finalizado luego por la FEP- destinado a los empleados estatales, luego extendido al conjunto de los trabajadores. Para el caso de Chapadmalal, el Poder Ejecutivo Nacional expropia 650 hectáreas de la Estancia Santa Isabel a su propietario Eduardo Martínez de Hoz. El decreto (Nº 34.950/47) disponía la ejecución de hoteles, viviendas y casas de descanso. Los complejos contaban, con pocas variantes, de un conjunto de hoteles y bungalows y servicios de uso común: correo, telefonía, centros de asistencia con farmacia, cine-teatro, galerías comerciales, confitería para fiestas, círculos para divertimentos para juegos infantiles, fútbol, bowling, una capilla y una ermita para la administración. Los bungalows estaban destinados a personal jerárquico de la administración pública y

---

(4) Entre otras, la colonia del *Consejo Nacional de Educación* (albergaba 1.000 niños de diversas regiones del país), la de *Hijos de Suboficiales de la Armada* (60 niños); la de la *Dirección Nacional de Escuelas*, (350 escolares en el edificio de la Escuela Nº 1); la de *Hijos de Suboficiales de Ejército* (150 niños) y la del *Patronato de la Infancia*. (s.d). *La Prensa, La Nación* y Asociación de Propaganda y Fomento de MDP, *Memorias* (1942).

funcionarios del gobierno nacional. En paralelo se moderniza el complejo de Río III y Las Cuevas en Mendoza<sup>(5)</sup>.

Las provincias y los municipios fueron complementando estas iniciativas nacionales. Las vacaciones así concebidas fueron presentadas en la provincia de Buenos Aires durante el mandato del primer gobernador bonaerense Domingo Mercante (verdadero laboratorio de estas políticas sociales), como la conquista de un derecho cívico, fundacional, hasta ese momento inalcanzable. El experimento, reconocido como una prioridad pública a la par de la vivienda obrera, el agua y otras necesidades básicas, estuvo auspiciado por el gobierno y canalizado por el aparato gremial cegetista, mediante un Consejo Asesor Obrero de Turismo Social. Así, la flamante Dirección de Turismo y Parques pone en ejercicio el Plan de Turismo Social, que abarcó, además de la programación de paquetes turísticos de diez días, la expropiación de 24 chalets en la Playa de los Ingleses en Mar del Plata destinado a los Sindicatos, la instalación de *Clubes de Turismo Social*, una suerte de unidades recreativas diseminadas en diversos centros turísticos. Se contó con los recursos para su financiamiento y un destacado programa publicitario y de divulgación<sup>(6)</sup>.

La sanción de la ley provincial N° 5.254 en 1948, pretendió, como lo anunció el propio gobernador, sancionar el turismo de las clases trabajadoras para que gozaran “como cualquier ciudadano, del descanso, del sosiego y de la belleza del primer balneario argentino.”<sup>(7)</sup> Las ideas y prácticas del elenco gubernamental fueron ampliamente difundidas en una publicación especialmente editada, el *Boletín de Turismo Social*. Se proponía también fomentar el turismo regional poniendo al alcance de los obreros, empleados, maestros y estudiantes los medios necesarios para que disfrutaran de las vacaciones, encarando decisiones que atendían a la protección de los derechos del turista como consumidor. En estas instancias se proyectaron las construcciones de hoteles en varios lugares provinciales, al mismo tiempo que el emplazamiento de campings, continuando una tendencia iniciada por el Automóvil Club Argentino (Piglia, 2007:131-148).

La novedad fue la magnitud del programa y el discurso clasista y la representación de los beneficiarios como clase social. Retórica unida a decisiones tendientes a un mayor control de las instituciones y empresas turísticas privadas junto a la creación de entidades culturales populares, llamadas *Clubes de Turismo Social*, que aspiraban a convertirse en espacios de centros de formación de la cultura obrera y popular. Según el Boletín de Turismo Social, se localizaron en Mar del Plata (ciudad turística), San Antonio de Areco (pueblo tradicional), Tandil (por su historia), Luján (por su valor religioso) y la República de los Niños en La Plata (por su valor arquitectónico). Para no pasar inadvertidos, el primero de ellos fue estrenado en 1949, precisamente en Playa Grande, en el Restaurante *Normandie*, el balneario más exclusivo de Mar del Plata que, desde los treinta, se había

---

(5) La Colonia de Vacaciones de Chapadmalal comprendía 9 hoteles (2 de categoría A, 6 de categoría B y uno infantil) y 19 casas de hospedaje. Entre 1948 y 1953 asistieron 17.376 turistas mientras que a la Colonia de Río III lo hicieron 13.748. Cfr. *Fundación Eva Perón. Memorias* (1953:48).

(6) Además de las partidas especiales asignadas anualmente por la Ley de presupuesto, de los Casinos y de los juegos, de las Subvenciones, aportes, legados personales o de instituciones, fueron afectadas las entradas por publicaciones especiales (guías, mapas), venta de productos regionales, emisión de carnets, tarifas de hoteles y bares y otras actividades de entretenimiento. Cfr. Pastoriza E. (2005: 297-320).

(7) Discurso del Gobernador Mercante en Primer Congreso Obrero de Turismo Social. *El Día*, 18/12/48.

tornado en el refugio de la clase alta, ante la continua ‘invasión’ de las clases medias sobre la otrora lujosa playa Bristol (Pastoriza y Torre, 2019).

La propuesta provincial tuvo mucha difusión y repercusión. Se propiciaron paquetes de viajes baratos con boletos económicos con acuerdos con las empresas de transporte, con descuentos, entre un 15 y 25%. Para Mar del Plata, en 1950 comenzaron a correr los servicios de trenes rápidos de 4 horas y es creada la tarifa ferroviaria *Turista*, que además de contar con un precio promocional, incluía beneficios para los consumidores.<sup>(8)</sup> En paralelo, se llevan a cabo, entre 1948 y 1955, una variedad de planes que apuntaron a los descansos estivales e invernales, posibilitando a unas 220.000 personas viajar diez días con los planes de *Turismo provincial de verano* para Mar del Plata, Necochea, Sierra de la Ventana, Carhué y Tandil y el de *Turismo interprovincial de invierno*, dirigido a las provincias de Mendoza, Catamarca, San Luis, Santiago del Estero y Córdoba (Tiempo Libre y Colonias de Vacaciones, 1956). Este dibujo recreacional, profusamente difundido en las publicaciones periódicas, privilegiaba el viaje familiar y comprendió múltiples variantes: *Planes de Vacaciones Económicas*, *Convenios entre la provincia y la Nación*, *Excusiones en ómnibus (Sanmartinianas, justicialistas al Parque de la Ancianidad, República de los Niños y Chapadmalal)*, *Excursiones fluviales en el vapor Justicia Social* (desde La Plata hasta Asunción), *Viaje de Bodas*, *Plan B de Subsidios a Instituciones*, *Excursiones escolares*, etc. (Pastoriza, 2005: pp. 297-320).

Irrumpía también una nueva práctica social estrechamente vinculada, el ‘veraneo sindical’. En 1946, la Asociación Mutual de Correos instalaba su hotel en Huerta Grande, con 300 plazas. Los Empleados Municipales de Buenos Aires exhibían sus complejos en las sierras cordobesas, en el balneario San Clemente del Tuyú y en una isla en el Delta del Río Paraná.

Por su parte, los Empleados de Comercio inauguraban sus hoteles en Mar del Plata y Mendoza y San Luis. Este gremio junto a los petroleros, obtuvo mayores logros de las nuevas coyunturas políticas. El Ministro del Interior Ángel Borlenghi, un ex militante socialista y secretario general de los empleados mercantiles, un precursor en la lucha por estas conquistas, cuando se aprueba la ley 11.729 en 1934, por la que se concede el pago de la indemnización por despido y las vacaciones pagas. También fue un avanzado en la idea de ampliar los servicios sociales sindicales a la hotelería, cuando adquiere el Hotel Uspallata, en Mendoza. Así, las organizaciones sindicales fueron incorporando estas consignas a sus programas reivindicativos y abriendo colonias de vacaciones, en especial en las sierras de Córdoba. En septiembre del ‘53 el Presidente Juan D. Perón visitaba la del gremio de la Alimentación en la localidad de *Salsipuedes*; los trabajadores del vidrio inauguran otra en *Huerta Grande*, mientras que los metalúrgicos promueven el hotel “El Peñón” en *Valle Hermoso* (CGT, 1954).

En paralelo en las regiones bajo la dependencia de la Dirección de Parques Nacionales, (Patagonia y Misiones) en muy pocos años habían sido testigo de un notable crecimiento. En especial la ciudad sureña de *Bariloche*, donde junto al desarrollo urbano, en 1934, con la llegada del Ferrocarril del Sud, ya cuenta con 1.500 turistas. Gracias al estímulo del programa peronista, esta cifra se incrementa a casi 40.000 viajeros. El gobierno nacional,

---

(8) Bonificaciones en los precios en los restaurantes, balnearios y lugares de esparcimientos. Cfr. Ordenanza N° 426. MGP. *Boletín Municipal* N° 124, 1948.

además de extender la jurisdicción de los parques (anexa, por el Decreto 9504/45, Lanín, Los Alerces, Laguna Blanca, Perito Moreno, Los Glaciares y la Reserva Nacional Copahue), expropia miles de hectáreas con fines recreacionales (entre otros, las adyacencias del lago Nahuel Huapí, además de agregar Chapadmalal, Sierra de los Padres y el Parque Pereyra Iraola y la cordobesa Río III).<sup>(9)</sup> Algo similar, aunque en menor grado, sucedió en el otro extremo del país, las tierras mesopotámicas con sus dos atractivos centrales: las ruinas jesuíticas de San Ignacio y las cataratas del Iguazú. La mirada turística sobre esta región se centró en los años de la gestión de Exequiel Bustillo en vistas del proyecto del Puerto Aguirre (ex Puerto Iguazú) y la modernización el viejo Hotel Cataratas registrando la entrada de 1.356 visitantes. En los años siguientes se mejora el trazado de la ruta 12 que conectaba Iguazú con Posadas y, con la edificación del Hotel Iguazú en 1949 y puesto a disposición de los planes de turismo social, se ensancharon las posibilidades de arribo a estos distantes lugares.

Del mismo modo, en los Andes centrales, entre Mendoza y la línea de frontera con Chile, otro territorio privilegiado para el turismo con sus ríos torrentosos, cordilleras nevadas y aguas termales. El interés en los aspectos curativos de sus aguas hizo que muy tempranamente los viajeros gustaran de las aguas termales y los baños benéficos que, con la llegada del Ferrocarril, adoptó la fisonomía de ámbitos de salud y placer. De esta forma, nacen los centros termales Cacheuta y Puente del Inca, edificándose hoteles de elite, como resultado de estímulos de las empresas ferrocarrileras británicas que, al llegar el peronismo al poder y ser nacionalizadas, pasan a depender del estado. Algunos son comprados por los gremios y otros administrados por la FEP. Estos emprendimientos produjeron un notable aumento de visitantes a estos lugares de alta montaña, llegando a alrededor de ciento cincuenta mil.

*“En el lenguaje argentino, turismo no es sinónimo de privilegio”,* argumentaba *Continente* en 1953. El conjunto de estas iniciativas -cuyos resultados en números totales de turistas involucrados son fragmentarios- configuraron un nuevo escenario en materia vacacional desplegado con un gran montaje publicitario en el que se echó mano de las modernas formas de propaganda. Las mencionadas conquistas configuraron en la memoria colectiva un imaginario de perenne significación. Lo que antes eran bienes reconocidos de uso social de las clases ricas, ahora eran cedidos a los trabajadores de la mano del Estado.

## **2. LA REFORMULACIÓN DEL TURISMO SOCIAL A PARTIR DE LA NUEVA LEY DE TURISMO**

La promulgación de una nueva ley de turismo durante la administración de Néstor Kirchner constituyó el hecho institucional de mayor relevancia en cincuenta años, al reemplazar la histórica 14.574/58, sancionada durante el gobierno de Arturo Frondizi. Con la nueva norma el turismo deja de ser considerado como mera actividad de ocio y recreación para ser proclamado una actividad económica prioritaria dentro de las políticas de Estado (Capanegra, 2011). La centralidad del turismo interno deja paso al receptivo (internacional), distinguido entre las demás políticas sectoriales como una “actividad de exportación no tradicional”, para lo cual impulsa herramientas económicas

(9) Para el caso de Mar del Plata, además de la estancia de la familia Martínez de Hoz, expropian a una parte de la estancia “Ojo de Agua” de Ovidio Zubiaurre que permite el disfrute recreacional de la Laguna de los Padres.

similares a las otorgadas a la actividad industrial, entre las que se destaca la creación de un instituto específico de promoción (INPROTUR).

En este marco, la histórica *Secretaría de Turismo* comienza a crecer en autoridad y competencias (Decretos N° 2.025/08, 1.365/09, 1.366/09, 458/09), hasta que finalmente alcanza, por primera vez, el máximo rango de manera autónoma, como *Ministerio de Turismo de la Nación* (Decretos 919/10 y 921/10). En los fundamentos de su creación, el gobierno destacaba su trascendencia como “sector de desarrollo alternativo de la actividad económica”, que propicia la generación de empleo, el ingreso de divisas y la reconversión de las economías regionales y así, el desarrollo de la economía en general y de la población en su conjunto.<sup>(10)</sup> Una alineación con el discurso internacional que venía sosteniendo el tratamiento público del turismo, pero también un reconocimiento a la relevancia que había adquirido la actividad en la economía y sociedad nacional y a diferentes destinos del interior que ya tenían su propio peso en el mapa turístico nacional (Bertoncello, 2008).

Estos cambios en el tratamiento público del turismo, tuvieron su correlato en la institucionalización del turismo social. La nueva norma lo problematiza como una alternativa de desarrollo para integrar la histórica demanda de una mayor equidad en el disfrute de estas prácticas, con nuevos fundamentos económicos, asociados a las necesidades de fortalecer la demanda interna, incrementar los ingresos y empleos del sector y contribuir a la estabilidad del empresariado. Promoviendo la cooperación con diferentes actores públicos y privados, formaliza la participación del sector hotelero, que requiere de flujos turísticos adicionales para sostenerse en la temporada baja y así poder compensar la estructura de costos fijos a lo largo del año, especialmente en los ya no tan excepcionales, periodos de crisis.

De este modo, destina un título específico al turismo social (V), definido como “aquellos instrumentos y medios que otorguen facilidades para que todos los sectores de la sociedad puedan acceder al ocio turístico en todas sus formas” (art. 38). Agregando que, además de una mejora en la accesibilidad deberá contribuir al desarrollo de destinos no tradicionales y apoyar a pequeñas y medianas empresas proveedoras de servicios turísticos (Decreto N°1.297/06, art. 32).

En sintonía con las viejas normativas del Primer Peronismo las propuestas apuntaban a “mejorar la calidad de vida de una porción de la población a través de su acceso a servicios turísticos [y] adicionalmente, resolver algunos problemas que presenta la actividad turística en general y la industria hotelera en particular” (CGN, 2009). El entonces Director de Prestaciones Turísticas afirmaba que ambas finalidades no debían ser consideradas excluyentes: “el gran desafío es poder complementar el factor reparador de turismo social para el disfrute de ocio y el factor económico esencial para el Estado” (Entrevista informante clave, 2014).

De este modo, la Dirección de Prestaciones que venía centralizando el turismo social desde la década del '90, reactiva las prestaciones, suspendidas desde el estallido de la

---

(10) Luego de la fugaz gestión de Germán Pérez, sucesor de Daniel Scioli cuando integra la fórmula presidencial junto a Néstor Kirchner (2003), la entonces Secretaría de Turismo quedó a cargo de Carlos Enrique Meyer, quien se mantuvo en esa función por más de doce años, hasta el final de la presidencia de Cristina Fernández.

crisis de 2001. Así, conjuntamente con los planes Escolar (destinado a niños y jóvenes menores de 18 años), Tercera Edad (para jubilados, pensionados y personas mayores de 65 años) y Familiar (destinado a grupos familiares de escasos recursos), fueron incorporados: Eventos (pertenecientes a instituciones del Estado o con interés público) y Estudio e investigación (grupos de nivel terciario y universitario).

Dichas prestaciones, son estructuradas a partir del tradicional Programa en Unidades Turísticas, en base a los complejos estatales de Chapadmalal y Embalse, y el Programa Federal de Turismo Social (2000), que había sido lanzado en vísperas de la crisis por el gobierno de la Alianza para combatir la estacionalidad de los destinos maduros (Schenkel, 2017).

El *Programa en Unidades Turísticas* establece una propuesta total o parcialmente subsidiada que incorpora servicios de alojamiento, alimentación y recreación a través de un sistema de concesión de los complejos estatales. Mientras que el servicio de transporte queda a cargo de las personas beneficiarias (Sectur, 2005a, 2005b, 2005c, 2005d; Mintur, 2010a, 2010b, 2014). Debido al mal estado edilicio de los complejos, el programa contemplaba un proceso de recuperación de las plantas hoteleras a fin de conseguir su pleno funcionamiento y, de esta forma, aumentar y optimizar las prestaciones, alcanzando a una mayor cantidad de beneficiarios (Sectur, 2004b).

El *Programa Federal* en tanto, apuntó en dos direcciones: el facilitar el acceso al turismo a sectores de la población con escasos recursos y solucionar problemas ocasionados por la estacionalidad y su consecuente capacidad ociosa, revitalizando las pequeñas y medianas empresas hoteleras (Sectur, 2004a, 2009; Mintur, 2011). A diferencia del primero que echó mano del hospedaje estatal, se gestiona a partir de una oferta de alojamiento privada en hoteles de categoría 1, 2 y 3 estrellas de diferentes destinos del país, permitiendo mantener el vínculo con prestadores, absorber demanda que no puede ser asignada a los complejos estatales y diversificar la oferta de turismo social.

### **3. CLARO OSCUROS DE LA POLÍTICA DE TURISMO SOCIAL IMPLEMENTADA**

En atención a los programas formulados, la SECTUR inicia un proceso de recuperación de los complejos, logrando incluir aproximadamente unas 2.000 plazas al sistema estatal. Este proceso priorizó la puesta en funcionamiento de las Unidades que tenían gran parte de sus hoteles y edificios conexos clausurados desde la crisis de 2001, manteniéndose operativos sólo cuatro de los siete hoteles de Embalse (Nros. 1, 4, 6 y 7) y cinco de los nueve de Chapadmalal (Nros. 1, 2, 4, 5 y 7).

De modo tal que con recursos de la propia Secretaría, de los concesionarios -según lo estipulaba una cláusula en los pliegos licitatorios- y del Ministerio de Desarrollo Social, con el *Programa Argentina Trabaja*, se logra obtener la reapertura de hoteles, polideportivos y áreas recreativas y la refuncionalización de espacios en desuso. Cabe destacar que a excepción de los Hoteles "Categoría A" (Hoteles N° 1 y 2 en Chapadmalal y N° 4 y 7 en Embalse) los complejos recuperados continuaban presentando deficiencias y carencias edilicias (propias de sus casi setenta años de antigüedad y la falta de mantenimiento a lo largo de décadas) que hubieran ameritado nuevas inversiones

una vez lograda su reapertura. Asimismo, para fines de 2015 permanecían cerrados tres establecimientos: en Embalse, el Hotel N°5 (cerrado desde 1980); y en Chapadmalal, los Hoteles 3 y 6, clausurados desde 2001 y en la década de los '90, respectivamente (Planilla de observación, 2015).

En el Complejo Embalse, es reciclado el antiguo pabellón del personal en desuso desde los años '80, fundando el Museo Eva Perón (2004), y se reinauguran el Polideportivo (2006) y el Hotel N°3 (2007). A partir de la cláusula de inversión exigida a las empresas concesionarias, son restauradas las piletas del complejo, con sanitarios y confitería, y la Hostería (2008), cerradas desde 1990. También se adaptan parte de las instalaciones destinadas a las personas con problemas de movilidad, anexando rampas de acceso, baños apropiados y ascensores (en especial en los Hoteles N° 4 y 7, 2009). A partir del *Programa Argentina Trabaja* (2010) se reabre el Hotel N° 2 (2013), clausurado desde 2000.

En sintonía con las mencionadas transformaciones, en el Complejo Chapadmalal es reconvertido el antiguo teatro del Hotel N° 5, fundando el Museo Eva Perón (2003), además de lograr la reapertura de los Hoteles n° 8 (2003) y 9 (2004), cerrados desde 2000. Asimismo, se repara el Polideportivo y parte de los playones deportivos (2006), adecuando las instalaciones para personas con discapacidad (2009), colocando ascensores en los Hoteles N° 1 y 2, baños adaptados en el Hotel N° 5 e instalando rampas de acceso en los Hoteles 1, 2, 4, 5, 7, 8 y 9. Por medio de la cláusula de inversión en obras, es habilitado el sector del paseo de los artesanos (2008), completado con la posterior inauguración de la Parrilla del Lago (2012).

La puesta en marcha de las Unidades y la incorporación de destinos al Programa Federal, permite a la Secretaría reactivar las muy debilitadas prestaciones (Figura 1). En efecto, luego de registrar niveles mínimos en plena crisis de 2001, estos servicios crecen de manera sostenida, para superar el millón de días/turista en 2007 y alcanzar 196.949 beneficiarios. Después de una caída, a causa de un conflicto con las firmas concesionarias<sup>(11)</sup>, retoma su crecimiento para estabilizarse en torno a los 150.000 turistas sociales anuales y mantener una red de 40 hoteles en 28 localidades integradas al Programa Federal (Schenkel, 2015).

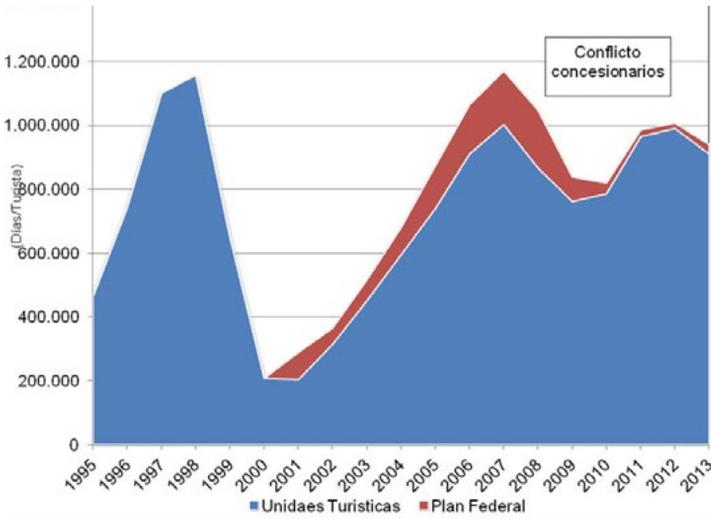
Visto en perspectiva, el análisis de la evolución de las prestaciones evidencia que, una vez reactivadas mantuvieron los niveles registrados previos a la crisis de 2001. Esto sucede porque a contramano de la jerarquización que adquiere el Turismo como política de Estado, el Turismo Social desciende su gravitación entre las políticas sectoriales. Mientras que la SECTUR aumenta su protagonismo tanto en términos institucionales como presupuestarios, el turismo social, que había sido central en el origen y la consolidación de la política turística en la mitad del siglo XX, pierde relevancia en favor de la institucionalización económica turística y del turismo receptivo como área clave.

Si miramos la evolución del presupuesto, es dable advertir que, si bien los créditos afectados al turismo social crecen su participación en los primeros años post-crisis, comienzan a disminuir a partir de 2005, momento cuando fue sancionada la Ley de

---

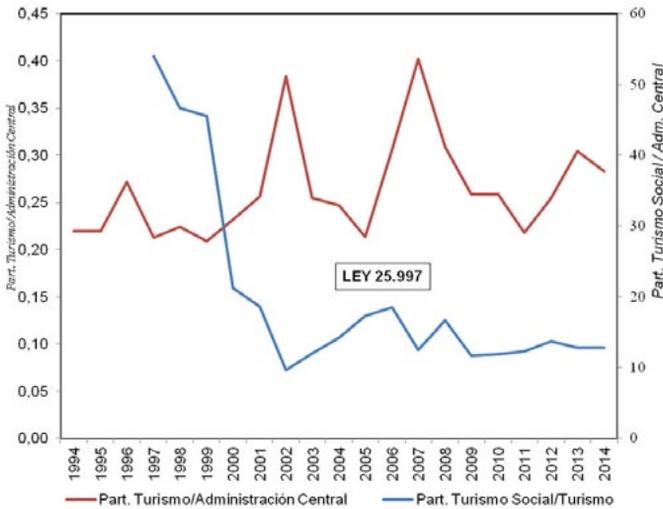
(11) En 2008 un conflicto con las firmas concesionarias, que reclaman una actualización del precio de día/turista aludiendo la vigencia de una tarifa deficitaria, disminuye las prestaciones en los complejos, hasta que una nueva negociación origina el pago de un adicional con efecto retroactivo.

**Figura 1.** Días/turista del Programa de Turismo Social.



Fuente: Cuentas de inversión (CGN, 1993-13).

**Figura 2.** Distribución del gasto público según componentes.



Fuente: Leyes de Presupuesto (ONP).

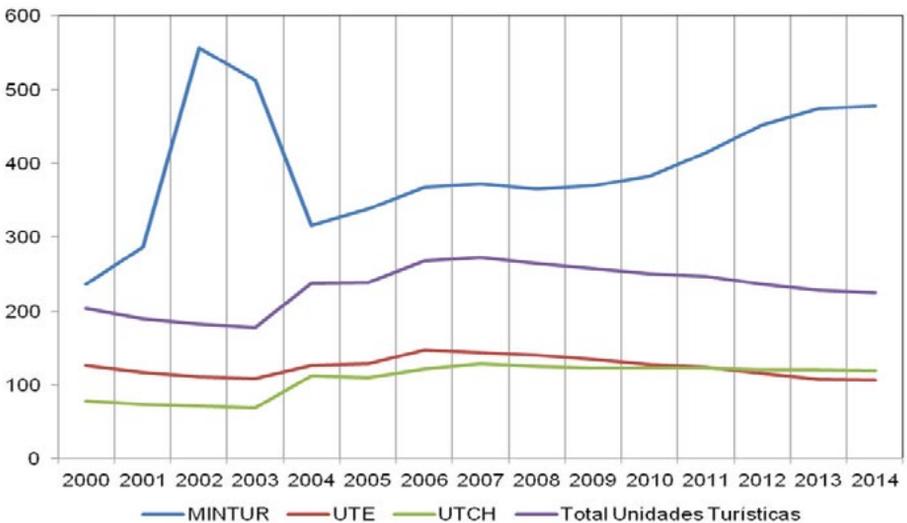
Turismo, que instituye los nuevos lineamientos que sistematiza el Estado en la materia. Mientras que la Administración de Turismo aumenta su participación en el presupuesto público, el turismo social cede su lugar de privilegio de antaño, estabilizándose en torno al 13% del gasto turístico. Si nos retrotraemos a un momento más cercano, los '90, cuando el turismo social conservaba un lugar central, al representar cerca del 55% del presupuesto de la SECTUR (1997).

¿Cuáles fueron los motivos de este cambio de rumbo? En parte podemos considerar que tal reajuste estuvo vinculado a la complejización que atraviesa la ANT, ampliando y diversificando sus departamentos, actividades y programas, en función de la institucionalización del turismo como actividad económica. Al comparar la estructura organizacional de 2015 con la de 1996 (cuando el turismo social alcanzó el máximo de los recursos afectados), se observa diez nuevos organismos, cuatro Subsecretarías y seis Direcciones, que pasan a competir con el presupuesto asignado a la Dirección de Prestaciones. La competencia por el gasto turístico se complejiza aún más cuando se implementa el Instituto Nacional de Promoción Turística (2006), que pasa a concentrar el valor cercano al 40% de los recursos con los que contaba la SECTUR.

En correlato con dicho comportamiento, y a medida que se implementa la reorganización de la Secretaría, ampliando y diversificando sus departamentos, disminuye el personal afectado al turismo social, mientras que aumenta su asignación en el área. Para 2014, el entonces Ministerio de Turismo reúne cerca de 500 empleados, entre permanentes, transitorios y contratados, duplicando la planta de 2000; mientras que los complejos destinados al turismo social descienden a 100 empleados por Unidad, cercano a los niveles de 2001 (Figura 3).

En cuanto al tipo de beneficiario, en 2003, de cada diez personas que accedían a los Programas, cinco correspondían a Tercera Edad, tres a Escolares y dos a Familias; diez años después, su composición no ha cambiado sustancialmente, cinco pertenecen a Familias,

**Figura 3.** Recursos Humanos afectados a las Unidades Turísticas.



Fuente: Dirección de Recursos Humanos, 2014.

tres a Escolares y dos a Jubilados (Dirección de Prestaciones Turísticas, 2014)<sup>(12)</sup>. Estos grupos de destinatarios presentan una línea de continuidad con la política desarrollada en las últimas décadas, cuando el turismo social deja de brindar la asistencia a los sectores obreros, para orientarse a distintos colectivos, como familias numerosas, jóvenes, tercera edad y personas con discapacidad, dando cuenta de las estructuras sociales dinámicas y fragmentadas que priman en las sociedades contemporáneas. Al respecto, esos años fueron testigos de significativos cambios cuando transitan de representar una sociedad más homogénea e igualitaria recorrida por un consenso social basado en el progreso para todos, a una más desigual propensa a la radicación de poblaciones marginales. La Argentina dejaba de ser, luego de más de un siglo, *la excepcionalidad* en América Latina (Svampa, 2001; Torre, 2019). En este nuevo contexto, el carácter del universo de beneficiarios pierde la exclusividad en los trabajadores, que pasan a integrar una compleja red de naturaleza pública y privada, en la cual intervienen otros participantes, principalmente organizaciones sin fines de lucro, movimientos sociales y municipios, que asumen la representatividad de estos diversos colectivos de usuarios.

#### **4. EL TURISMO SOCIAL EN EL ÚLTIMO LUSTRO: REPLANTEO Y DECLIVE EN LAS PRESTACIONES**

A casi dos décadas del diseño de los Master Plan que había encomendado el gobierno de la Alianza, la administración que asume en diciembre de 2015 solicita un nuevo informe técnico, con el objetivo de solucionar las patologías edilicias de las Unidades y obtener un ahorro del sistema vigente (Ministerio de Turismo, 2018). En dicho informe, que fue efectuado por la Universidad Nacional de San Martín, se evidencia el grave estado edilicio de los complejos y la necesidad de efectuar una serie de acciones indispensables para su puesta en valor (UNSAM, 2016).

Sin embargo, lejos de llevarse a cabo tal proceso de mejora, el Área sufre una marcada desinversión, que acrecentó el estado de deterioro. De acuerdo a las partidas presupuestarias, el turismo social pasó a recibir la mitad de los recursos sólo en términos nominales, con una devaluación del 530% (Oficina Nacional de Presupuesto, 2015-2019). Esto se tradujo en la interrupción del Programa Federal y en una pobre ejecución de las Unidades Turísticas. Las prestaciones quedaron reducidas a unos 60 mil beneficiarios en 2017, 31 mil en UTCH, en los Hoteles 1, 2 y 5, y 29 mil en UTE, en los 2, 4 y 7, que son los únicos establecimientos que se mantienen operativos (Dirección de Prestaciones, 2017). Tal disminución de la planta hotelera, sumada a los bajos niveles de ocupación, ha originado que seis de cada diez empleos que dependían del turismo social dejen de hacerlo, impulsando reiterados reclamos de los trabajadores afectados (*Redacción Puntal*, 2019; *La Voz*, 2018).

En este marco, las Unidades aparecen una vez más asociadas a distintas posibilidades de uso y transferencia. Lo cual se evidenció en su punto máximo en septiembre de 2019, cuando el Gobierno Nacional de Mauricio Macri transfirió los Hoteles 7 y 8 del Complejo Chapadmalal de la órbita de la Secretaría de Turismo al Ministerio de Seguridad para

---

(12) El análisis se hace en base al registro de la Dirección de Prestaciones Turísticas (2014b) que segmenta exclusivamente el Programa en Unidades Turísticas; el Federal, no se diferencia por colectivos. Para este último caso se analizan los cuestionarios realizados a grupos de beneficiarios (2014, 2015).

ser destinados a un Centro de Formación de Gendarmes (Resolución 392/2019). Dicha transferencia visibilizó un absoluto vaciamiento de los objetivos fundacionales con los cuales fueron creados las unidades turísticas hace más de 70 años, entendiendo el disfrute del tiempo libre no como un privilegio sino un derecho que alcanzaba también de las mayorías sociales<sup>(13)</sup>.

## CONCLUSIONES

Contemporáneamente a las primeras iniciativas europeas, el Primer Peronismo cristalizó el turismo social en la agenda pública argentina como política distributiva, tendiente a disminuir la inequidad en el acceso al ocio entre los diferentes sectores sociales. El Estado Nacional asumió entonces una función de promotor, impulsando una serie de acciones tendientes a facilitar el acceso de los trabajadores al turismo, que incluyeron entre otras cuestiones la construcción de complejos vacaciones estatales. Desde entonces, y por más de medio siglo, la política de turismo social se articuló y acotó centralmente alrededor de estos complejos, particularmente las Unidades de Chapadmalal y Embalse, que fueron las únicas que resistieron al embate de los diferentes procesos de transferencia.

Este sistema centralista basado en las necesidades de los visitantes, estuvo modificado en vísperas del siglo XXI, cuando la entonces Secretaría de Turismo consolidó una reconfiguración del turismo social como política pública, concordando las históricas virtudes distributivas con las económicas. Tal reformulación implicó incorporar al turismo social los intereses de los proveedores del servicio, que consideran a la demanda subvencionada como una alternativa de sostenimiento económico.

En suma, con el turismo social se aspiró a convertir tanto en un instrumento de reivindicación social para los sectores vulnerables como en una oportunidad económica para el empresariado, conciliando dos lógicas en conflicto: la lógica *universalista*, en torno al turismo como un derecho destinado a los consumidores; y la lógica *restrictiva*, asociada a los proveedores del servicio que, como todo agente económico, aspiran a maximizar ganancias.

En ese sentido, el discurso público asociado al reimpulso del turismo social, fue presentado como una continuidad con las políticas implementadas durante el Primer Peronismo, enfatizando la “actualización” y “puesta en práctica” del concepto primigenio justicialista (SECTUR, 2007). Y, a su vez, como una ruptura con los gobiernos sucedidos desde el último golpe de Estado, cuando las recetas de ajuste estructural y liberalización económica iniciaron un proceso de precarización de los derechos sociales, que incluyen aquellos ligados al ocio. La cancelación del histórico Fondo de Turismo Social vigente desde 1945 implicó un antes y un después irremediable en su desarrollo como política pública. Si bien el restablecimiento del orden democrático significó la reincorporación del turismo social en la agenda gubernamental, la importancia creciente que adquirió el turismo receptivo ante las *necesidades de internacionalización y crecimiento económico del Estado*, originaron que pase a ocupar una posición subalterna entre las políticas

---

(13) Dicha medida fue revocada en diciembre de 2019 con el cambio de gobierno en la Administración Nacional (Resolución 1231/2019).

sectoriales (Schenkel, 2018b). Pese a lo cual, como hemos desarrollado, también presentó una ruptura con el amplio programa social del peronismo clásico que excedió con creces el focalizar su radio de acción alrededor de las unidades turísticas.

En principio es factible afirmar que la retórica reivindicativa asociada al Primer Peronismo, fue acompañada de progresos en el contenido de la normativa sancionada y la puesta en funcionamiento de los complejos vacacionales. Desde la Reforma de 1949, la Constitución Argentina reconocía el derecho al “descanso” y a las “vacaciones pagas” de los sectores trabajadores, mantenido luego en el art. 14 bis. Reconocimiento que fue ampliado con la última Reforma Constitucional (1994), cuando se extiende al conjunto de la sociedad y se incorpora el derecho al aprovechamiento activo del tiempo libre: la inclusión de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) dentro del art. 75 inciso 22, confirió a estos tratados carácter constitucional, como complementarios de los derechos explícitamente reconocidos.

La Nueva Ley retoma dichos pronunciamientos vinculados al descanso y los extiende a la esfera del ocio, proclamando el derecho al disfrute del turismo y la recreación “dada su contribución al desarrollo integral en el aprovechamiento del tiempo libre y en la revalorización de la identidad cultural de las comunidades” (Ley N° 25.997, art. 2), mientras que el Decreto Reglamentario (N° 1.297/06), sostiene que “el disfrute del ocio recreativo es un derecho que deben gozar todos los habitantes de nuestro país”. En base a estos postulados, dichas normas destacan la necesidad de impulsar iniciativas de turismo social que permitan el ejercicio efectivo de estas prácticas, promoviendo los instrumentos necesarios para que el conjunto de la sociedad pueda acceder al ocio turístico (Ley N° 25.997, art. 38). Asimismo, se otorga al Estado la máxima responsabilidad de velar por su cumplimiento, emprendiendo acciones concretas, que permitan la inclusión de quienes aún se encuentran impedidos de su disfrute.

En cuanto a los complejos de Chapadmalal y Embalse, si bien -como se señaló- se reivindicó el espíritu de su origen, el Gobierno Nacional inició un relevante, aunque insuficiente, proceso de puesta en funcionamiento de las Unidades, que posibilitó la reapertura de hoteles, polideportivos y áreas recreativas, junto a la recuperación de infraestructura, equipamiento e instalaciones y la refuncionalización de espacios en desuso, incluyendo el relanzamiento de los históricos torneos Evita. El resultado fue que luego de treinta años de retracción, se sumaron un significativo número de plazas al sistema estatal de turismo social, extendiendo las prestaciones turísticas en ambas Unidades.

Sin embargo, estos avances contrastan con el sistema de turismo social que se mantiene prácticamente inalterable (Schenkel, 2018b). La mayoría de sus elementos constitutivos muestran una consolidación de la política que venía implementando el Estado Nacional desde el regreso de la democracia: incluso el órgano ejecutor, la Dirección de Prestaciones Turísticas, creado a mediados de los 90, conservó las mismas autoridades. También los programas y planes, estructurados en un sistema de subvenciones y acuerdos de precios, en servicios de estadía y alimentación, destinados a los colectivos de tercera edad, familias, escolares y personas con discapacidad; la cantidad de

prestaciones ejecutadas y de personas beneficiadas; los agentes privados que participan del sistema, a partir de concesionarios y hoteleros; así como los recursos asignados, sin presentar cambios sustanciales muestran una continuidad con lo actuado en las últimas décadas.

Lo que nos lleva a concluir que, como sucede con las demás políticas turísticas, el turismo social se implementa subsidiario al turismo receptivo, prioritario en la agenda gubernamental como actividad de exportación, que pasa a concentrar una cantidad creciente de los recursos del área. En suma, la normativa formulada, la afectación y ejecución del presupuesto, la creación de organismos específicos y la designación de personal, así como la producción de información específica y los controles de seguimiento, revelan la nueva prioridad gubernamental, que busca subsanar una balanza de pagos deficitaria, consolidando los arribos internacionales.

En definitiva, durante el último lustro asistimos a una significativa desinversión del Área de Turismo Social, cuyo impacto ha agravado su estado de deterioro. La difícil situación que atraviesan las Unidades Turísticas amerita de debates y tomas de decisiones que estén a la talla de su historia y sean capaces de establecer una solución estructural para estos complejos que supieron ser la referencia del turismo social en Latinoamérica.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bertoncello, Rodolfo. (2006). Turismo, territorio y sociedad. El "mapa turístico de la Argentina". En: Geraiges de Lemos, A.; M. Arroyo y M. L. Silveira (orgs.), *América Latina: cidade, campo e turismo*. Buenos Aires: CLACSOUSP, pp.317-336.
- Capanegra, César. (2011). "La construcción social del turismo como factor de desarrollo, Argentina 1958-2005". En *Consolidar el Saber para la Acción en Turismo*. Trabajo presentado en las XI Jornadas Internacionales y V Simposio Internacional de Investigación-Acción en Turismo, Mar del Plata, Argentina.
- Desmarás, Carlos R. (1942). *Tiempo Libre de los Trabajadores. Vacaciones y Centros de Descanso*. Buenos Aires: Ed. Jurídica Argentina. Cap. VI, pp. 191-278.
- Gascón, Jordi. (2014). ¿A quién beneficia el turismo de la IMSERSO? *Rebelión*, 3 de diciembre de 2014, pp. 1-5.
- Golbert, Laura. *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2018). El ciclo de la ilusión y el desencanto. De la movilización de los desocupados a la formación de un nuevo actor sociopolítico. *Crítica*.
- Higgins-Desbiolles, F. (2006). More than an "industry": The forgotten power of tourism as a social force. *Tourism Management*, 27, 1192-1208.

- Khatchikian, M. y Murray, C. (1999). Turismo social: el paraíso perdido. *Nexos* 6(11), 12-17.
- Minnaert, Lynn. (2007). *Social Tourism: a potential policy to reduce social exclusion? The effects of visitor-related social tourism for low-income groups on personal and family development*. PhD thesis. University of Westminster: Westminster Research.
- Muniz Aguilar, Daniel. (2001). *La política de turismo social*. Sevilla: Consejería de Turismo y Deporte, Dirección General de Planificación Turística.
- Ory, Pascal (1994). *La belle illusion. Culture et politique sous le signe du Front populaire, 1935-1938*. París, Plon. Capítulo: "Sports et loisirs", pp.713-785.
- Pastoriza Elisa: "Memoria obrera y turismo. Las vacaciones populares durante el Primer Peronismo". En *Pasado Abierto*, (8), junio-diciembre 2018. ISSN 2451-6961 (en línea).
- Pastoriza, E. (2002). Turismo social y acceso al ocio: el arribo a la ciudad balnearia durante las décadas peronistas (Mar del Plata, 1943-1955). En E. Pastoriza (Ed.), *Las puertas al mar: consumo, ocio y política en Mar del Plata, Montevideo y Viña del Mar* (pp. 89-113). Buenos Aires: Biblos.
- Pastoriza, E. (2005). "Usted se paga el viaje, la provincia el hospedaje". Mar del Plata, el turismo social y las vacaciones populares durante el gobierno de Domingo Mercante. En C. Panella (Ed.). *El Gobierno de Domingo Mercante en Buenos Aires (1946-1952). Un caso de peronismo provincial*. La Plata, Argentina: Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires.
- Pastoriza, Elisa, (2020): "Consumo y ocio de los trabajadores. Hotelería sindical en la Argentina (1940-1990)", *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 41, pp. 167-188. ISBN: 1578-5777. Edita: Asociación Ibérica de Historia Ferroviaria.
- Pastoriza, E. (2011). *La conquista de las vacaciones. Breve historia del turismo en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- Pastoriza, E. (2012a). Nuevos objetos de la historia: los estudios turísticos en una perspectiva comparada. *Anuario IEHS* 1(27), 323-330.
- Pastoriza, E. (2016). El turismo social en la Argentina durante el primer peronismo. Mar del Plata, la conquista de las vacaciones y los nuevos rituales obreros, 1943-1955. En N. Milanesio, *Consumo, cultura material, mercado, turismo, alimentación, publicidad. Polhis. Programa Interuniversitario de Historia Política, n° 90*.
- Pastoriza, Elisa y Pedetta, Marcelo. (2010). "Lo que el pueblo necesita". Turismo social y Peronismo. Argentina, 1945-1955.", *Études Caribéennes*, N° 13/14.
- Pastoriza, E. y Piglia, M. (2017). La construcción de políticas turísticas orientadas a los sectores medios durante el Primer Peronismo. Argentina 1946-1955. *Licere, Belo Horizonte*, 20 (1), 411-452.

- Pastoriza, Elisa y Torre, Juan Carlos (2019). *Mar del Plata: un sueño de los argentinos*. Buenos Aires: Edhasa.
- Piglia, M. (2014). *Autos, rutas y turismo. El Automóvil Club Argentino y el Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Richards, Greg. (1998). Time for a Holiday? Social Rights and International Tourism Consumption. *Time & Society*, 7 (1), 145-160.
- Richez Jean-Claude et León Strauss : « Un temps nouveau pour les ouvriers : les congés payés (1930-1960), en Corbin Alain /1995). *L'Avenement des Loisirs, 1850-1960*. París, Aubier.
- Romero Luis Alberto (2017). *Breve Historia de la Argentina contemporánea. (1916-2016)*. Buenos Aires: FCE.
- Schenkel, E. (2015). *El turismo social como política pública en Argentina*. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.
- Schenkel, E. (2017). *Política turística y turismo social. Una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO-CICCUS.
- Schenkel, E. (2018a). El turismo social del siglo XXI: ¿una política para los consumidores o para los proveedores del servicio? Argentina, 2000-2015. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, 45(83), 67-90. <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/apuntes.83.917>
- Schenkel, E. (2018b). "Turismo social y turismo receptivo. Dinámicas competitivas y cooperativas a partir de la Nueva Ley de Turismo en Argentina". *Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, Universidad Sergio Arboleda (Colombia), 18 (35), Pp. 39-52. ISSN: 1657-8953. DOI: <http://dx.doi.org/10.22518/usergioa/jour/ccsh/2018.2/a04>
- Svampa, Maristella (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos.
- Torre, Juan Carlos (2019). *Transformaciones de la sociedad argentina*. En Roberto Russel (Ed). *Argentina 1910-2010. Balance de un siglo*. Buenos Aires: Taurus.
- Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa (2002). *La democratización del bienestar*. En Juan Carlos Torre (Director) *Los años peronistas*. Colección Nueva Historia Argentina. Buenos Aires: Sudamericana, pp.257-312.
- Walton, J. (2012). 'La invención del turismo popular: Gran Bretaña, s. XVIII y XIX'. *Anuario IEHS* 1(27), 417-436.

### Fuentes documentales

*Boletín Municipal*. Municipalidad de Gral. Pueyrredón. 1948-1955

Publicaciones Oficiales: Presidencia de la Nación, II Plan Quinquenal, Buenos Aires, 1953.

Leyes promulgadas durante el 92º período legislativo: 1948/49, Nros. 5248 a 5426. Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Gobierno, Biblioteca, Archivo y Centralización de las Leyes.

Anales de la legislación Argentina. Ed. La Ley. Buenos Aires, 1935-53:

- Ley 11.729 en 1934: Fija indemnización por despido y las vacaciones pagas para Empleados de Comercio.
- Ley Provincial de Turismo, N° 5254 en 1948 (PBA): Creación de la Dirección de Turismo y Parques de la Provincia.
- art.3. inc. e: Referente al turismo social
- art.4, 5.b : Referente al régimen de restaurantes, bares, confiterías y afines
- art. 9: Creación del Registro provincial de hoteles y afines
- Ley N° 13.992, art. 4-5, 1950: Creación de Fundación Eva Perón.
- Ley 14.184/51: II Plan Quinquenal.
- Ley 12.103/34: Creación de Parques Nacionales.
- Decreto 23.852\45: Personería Gremial.
- Decreto 33302\45: Salario mínimo, vital y básico, Aguinaldo y creación de Instituto Nacional de Remuneraciones.
- Decreto N° 9504/45: Creación Administración General de Parques Nacionales y Turismo. Art.4: fija la creación de nuevos Parques y su Administración y fiscalización extendiendo jurisdicción a Capital Federal y territorios nacionales.
- Decreto 1740/45: Establece el descanso anual remunerado para toda persona que trabaje por cuenta ajena.

*Boletín Oficial de la República Argentina (BORA):*

- Decreto N° 1.297/06. Buenos Aires, 29 de septiembre de 2006.
- Decreto N° 2.025/08. Buenos Aires, 26 de noviembre de 2008.
- Decreto N°1.365/09. Buenos Aires, 2 de octubre de 2009.
- Decreto N° 1.366/09. Buenos Aires, 2 de octubre de 2009.

- Decreto N° 1.458/09. Buenos Aires, 13 de octubre de 2009.
- Decreto N° 919/10. Buenos Aires, 30 de junio de 2010.
- Decreto N° 921/10. Buenos Aires, 30 de junio de 2010.
- Ley N° 14.574/58. Buenos Aires, 11 de noviembre de 1958.
- Ley N° 25.997/05. Buenos Aires, 7 de enero de 2005.

Memorias de la Administración General de Parques y Turismo (MAGPT) 1947-1950. Leyes de Presupuesto 1996-2019. Oficina Nacional de Presupuesto-ONP.

Memorias de la Asociación de Propaganda y Fomento de MDP, temporadas 1938-1940, MDP, Ed. 1942

Memorias del estado de la Nación 2003-19. Jefatura de Gabinete de Ministros-JGM

Construcción Complejo Chapadmalal: 9.305/45/34.950/47

Cuentas de inversión 1993-2018. Contaduría General de la Nación-MECON

Dirección de Prestaciones 2000-2017. Registros de días/turista. Sin publicar

*Fundación Eva Perón. Memorias*, Buenos Aires, 1953, p.48.

Ministerio de Turismo de la Nación-Mintur. (2010a). *Dirección de Prestaciones Turísticas. Turismo Inclusivo- Turismo para Todos*. Buenos Aires: Mintur.

Ministerio de Turismo de la Nación-Mintur. (2010b). Argentina. Turismo para Todos. Unidad Turística Embalse. *Viajá por tu país*. Buenos Aires: Mintur.

Ministerio de Turismo de la Nación-Mintur. (2011). *Argentina. PFETS. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2011. Turismo 2020*. Mintur

Ministerio de Turismo de la Nación-Mintur (2014). Programas de Turismo Social. [En línea] <http://www.turismo.gov.ar/indexfs.html> [Consulta: 4 de marzo de 2014]

Resolución N° 248/00. Secretaría de Turismo de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina.

Resolución N° 481/13. Ministerio de Turismo de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 26 de noviembre de 2013.

Secretaría de Turismo (2018). Reunión de seguimiento. Unidades Turísticas de Embalse y Chapadmalal.

- Secretaría de Turismo de la Nación-Sectur (2003). Turismo Social en la Argentina. Turismo para todos. Sectur, Buenos Aires.
- Secretaría de Turismo de la Nación (2004a). *Primera Carta Compromiso con el Ciudadano*. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Secretaría de Gabinete y Gestión Pública.
- Secretaría de Turismo de la Nación (2004b). Primer aniversario del Museo "Eva Perón" de la Unidad Turística de Chapadmalal. Sectur prensa, 16 de enero de 2004.
- Secretaría de Turismo de la Nación (2005a). *La Ley Nacional de Turismo 25.997. El comienzo de un cambio*. Sectur.
- Secretaría de Turismo de la Nación (2005b). Turismo 2016. *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable*. Sectur.
- Secretaría de Turismo de la Nación (2005c). Argentina. Turismo para Todos. Unidad Turística Embalse. Sectur, Viajá por tu país.
- Secretaría de Turismo de la Nación (2005d). Argentina. Turismo para Todos. Unidad Turística Chapadmalal. Sectur, Viajá por tu país.
- Secretaría de Turismo de la Nación (2007). Turismo Social. En: *100 Años de Turismo Argentino*. Sector.
- Secretaría de Turismo de la Nación (2009). Segunda Carta Compromiso con el Ciudadano. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Secretaría de Gabinete y Gestión Pública.
- Universidad Nacional de San Martín-UNSAM (2016). *Informe de estado edilicio de Unidades Turísticas de Chapadmalal y Embalse*. Escuela de Economía y Negocios, Unidad de Arquitectura.

### Publicaciones periódicas

La Prensa, 20/1/1940, La Nación, 22/1/38

El Día, 18/12/48.

Periódico CGT: 5/6-10/7-18/9 de 1953 y 3/4 y 10/7 de 1954.

Revista Continente: 1946-1954

Ordenanza N° 426. MGP. *Boletín Municipal* N° 124, 1948.

*Tiempo Libre y Colonias de Vacaciones (1956)*. Ministerio de Trabajo y Previsión, Buenos Aires.

Puntal. (20/02/2019). Regionales. Trabajadores de los hoteles de Embalse protestan por sus fuentes laborales.

La Voz. (30/01/2019): *Hoteles de Embalse, más vacíos que nunca*.



# LOS AUTORES

## Compiladores

### **ENRIQUE AMADASI**

Licenciado y Doctor en Sociología, Universidad Católica Argentina. 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. Académico de número de la Academia Argentina de Turismo. Entre 1984 y 2012 fue Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y entre 2010 y 2015 dirigió el Departamento de Sociología de la UCA.

### **JOSE LUIS LOPEZ IBAÑEZ**

Licenciado en Turismo, Universidad de Morón. Esp. en Turismo en el Instituto de Estudios Turísticos, Madrid y la Scuola Internazionale di Scienze Turistiche, Roma. Profesor en la Universidad Nacional de Avellaneda y miembro del Grupo de Investigación en Turismo. Fundó y dirige Turismo Técnico desde 1996. Fue Director de Estadística y Mercadeo en la Secretaría de Turismo y Subsecretario de Turismo de Chubut. Académico de número de la Academia Argentina de Turismo.

## Autores Tomo 2

### **GONZALO CASANOVA FERRO**

Abogado, Universidad de Buenos Aires. Profesor en la Maestría en Economía y Gestión del Turismo, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Profesor de grado en la Universidad Argentina de la Empresa y la Universidad Nacional de Quilmes. Director Nacional y Subsecretario de Calidad y Formación, Ministerio/ Secretaría de Turismo (2009-2019). Académico de número de la Academia Argentina de Turismo.

### **ERICA SCHENKEL**

Licenciada en Turismo, Universidad Nacional del Sur. Doctora en Ciencias Sociales con mención en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional de Cuyo. Docente de la UNS e investigadora del CONICET. Miembro de la Alianza para la Formación y la Investigación en Turismo Social de la OITS (Bélgica) y del Grupo de Investigación en

Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset (España).

### **ELISA PASTORIZA**

Profesora y Licenciada en Historia, Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Magister Artis en Historia, UNMDP. Profesora Emérita de la UNMDP. Autora de numerosos libros y publicaciones académicas, entre otros *La conquista de las vacaciones. Breve historia del turismo en la Argentina* (2011) y *el reciente Mar del Plata. Un sueño de los argentinos* (junto a J. C. Torre, 2019). Directora del Archivo de la Palabra y la Imagen. Académica de número de la Academia Argentina de Turismo.

### **MARIELA WAGNER**

Licenciada en Turismo, Universidad del Salvador. Master Executive en Tecnología y Gestión de la Calidad, Universidad Católica Argentina y Escuela de Organización Industrial, España. Consultora nacional e internacional especializada en Calidad turística. Auditora líder en Normas de Gestión. Profesora en la Maestría en Economía y Gestión del Turismo, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de Belgrano. Autora del libro *Calidad turística total* (2014).

### **ALICIA GEMELLI**

Licenciada en Turismo, Universidad de Morón. Licenciada en Psicología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Esp. en Planificación del desarrollo turístico, CICATUR-OEA, México. Diplômé des études approfondies du tourisme (DEA), Université de Droit, d'Economie et des Sciences Aix Marseille, Centre des Hautes Etudes Touristiques. Profesora en la Maestría en Economía y Gestión del Turismo, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Académica de número de la Academia Argentina de Turismo.

### **JORDI BUSQUETS**

Licenciado en Turismo, Universidad de Morón. Estudios de posgrado en Madrid, Torino, Ginebra y Barcelona. Asesor de la FEHGRA. Special Advisor del Secretario General de la OMT e integra el panel de Expertos. Past President y actual miembro del Board de la Asociación Mundial de Hoteles (IHRA). Profesor Emérito de la Universidad del Salvador en la Facultad de Historia, Geografía y Turismo. Académico de número de la Academia Argentina de Turismo.

### **SERGIO EDUARDO GONZALEZ**

Licenciado en Hotelería y Turismo, Universidad Nacional de Quilmes. Profesor en la Licenciatura en Hotelería de la Universidad de Belgrano. Asesor y consultor en Desarrollo de proyectos de inversión hotelera, Modelo de Gestión de Calidad en Hotelería y Turismo. Entre 2005 y 2018 fue Director Ejecutivo de la Asociación de Hoteles de Turismo. Ex Coordinador Técnico del Instituto de Calidad Turística Argentina. Ex Director de Estudios y Profesor en la Escuela Superior de Hotelería.

## **IVAN RAVLIC**

Licenciado en Turismo, Universidad Nacional de La Plata. Auditor Líder de Sistemas de Gestión de la Calidad, Internacional Register of Certificated Auditors. Profesional analista en calidad y coordinador del Programa Directrices de Accesibilidad del Sistema Argentino de Calidad Turística, Secretaría de Turismo. Miembro del comité técnico del grupo 14 de la ISO para la elaboración de la norma internacional en turismo accesible.

## **ANA CLARA RUCCI**

Licenciada en Turismo, Universidad Nacional de La Plata. Magíster en Integración Latinoamericana, UN de La Plata. Investigadora categoría V en el Instituto de Investigaciones en Turismo, Facultad de Ciencias Económicas de la UN de La Plata. Miembro del comité técnico del grupo 14 de la ISO para la elaboración de la norma internacional en turismo accesible. Asesora externa del Programa de Directrices de Accesibilidad en Servicios Turísticos, Secretaría de Turismo.

## **Otros autores que participan del Proyecto**

**Volumen 1:** Enrique Amadasi; Bernarda Barbini; Mariángel Cacciutto; Angel S. Castaño; María Victoria Gómez A.; Carlos Gutiérrez; Marie Jensen; Eduardo Pantano; Florencia Paredes; Ingrid Pedersen; Jorge Posdeley; Alicia Sacks; Liliana Sângari; Alicia Tagliorette; Claudia A. Troncoso; Marisol Vereda; Gladys Voertler.

**Volumen 3:** Noemí Wallingre, Graciela Benseny, Mauro Beltrami, Laila Vejsbjerg, Natalia Porto y Carolina García, Adriana M. Otero, Diego Navarro-Drazich, Juan Pablo Falcón, Andrés Pinassi.

**Volumen 4:** Gonzalo Casanova Ferro, Noelia Castro, Eduardo Haene, Horacio Matarasso, Andrés Bosso, Ariel Kremer, Carlos Esteban Bassan, Cristina Morales, Albina L. Lara, Natalia Sol Alfonso, Aylén Mereta.

En 2020 se cumplieron quince años desde la promulgación de la Ley Federal de Turismo. Enrique Amadasi y José Luis López Ibáñez se propusieron la tarea de conmemorar esos tres lustros con una obra en volúmenes que recogiera, a partir de las voces de académicos de muchas universidades argentinas, las experiencias en materia de políticas públicas turísticas desde la Ley.

En este segundo volumen como una continuidad inteligente del primer volumen, los temas vuelven a ser transversales y también abordados desde las prácticas en una multiplicidad de destinos turísticos de toda la geografía argentina, no a modo de un palimpsesto, sino como un mosaico diverso y complejo de realidades, experiencias y aprendizajes. El enfoque es integral; al tiempo que rescata las luces, no deja de manifestar también las sombras y deudas pendientes en materia de políticas públicas en turismo desde la promulgación de la ley. Se tratan temas potenciados desde el dictamen de la ley, pero a la vez se presta especial atención a las miradas desde la ley sobre tópicos que atraviesan, articulan y confluyen en la complejidad que el desarrollo del turismo ha tenido en nuestro país.

La obra no sólo es un aporte sustancial para la agenda esencial de las políticas públicas turísticas, sino también una contribución para los debates transdisciplinarios que el campo del turismo necesita para enfrentar este escenario tan particular de profundo cambio ontológico.