

Política Turística: el caso de Argentina

Podría decirse que la vinculación entre la Política y el Turismo padece de los avatares propios de toda confluencia científica actual. A saber: el encuentro de una vieja conocida; la Ciencia Política (con su bagaje de conceptos, valores, recursos, etc.) y un nuevo saber; el del Turismo. En este sentido no es raro verificar que las dudas y cuestiones presentadas a priori no han sido muy distintas de las planteadas en las relaciones Política / Informática, Política / Genética, Política / Medio Ambiente, etc.

Es por ello que nos hemos visto en la necesidad de reflexionar sobre ambas, para subrayar las características distintivas del Turismo y ratificar o no, las muchas veces arcanas nociones de la política o bien reeditar sus contradicciones, para poder clarificar mejor su relación con el fenómeno al que se la pretende vincular.

En este sentido el caso de la Argentina creemos que puede ser sintomático de una práctica que pareciera generalizada en los países de América Latina: la urgencia intuitiva por reformular un sistema turístico que se presume insuficiente (y que tal vez lo sea) pero sin agotar el mínimo de reflexión crítica sobre el mismo. Es decir; cambiar aunque no se sepa bien porque, como, ni hacia donde y en consecuencia padecer los ajustes que terminan duplicando fatalmente el esfuerzo político y social. Sin embargo no todo son sombras en el horizonte, algunas luces producto de una nueva conciencia acerca del fenómeno turístico parecen abrirse paso con aciertos que también merecen destacarse.

La Política

En la libre asociación de ideas si alguien preguntara “¿Qué es esto a lo que llamamos política?” Obtendríamos las respuestas más disímiles; algunos afirmarían que se trata de una Ciencia, otros dirían que es un Arte, otros lo relacionarían con la militancia, etc.

Al decir de Prelot^[1] la Política es un concepto que podría construirse tanto desde la historia del vocablo como desde la historia de las ideas. Así algunos de sus tantos significados podrían deducirse por su origen griego: polis, politeia, política, politike.

Pero aun cuando no entremos en estas sutilezas, lo evidente es que al hablar de Política no referimos tanto a un saber como a un hacer. En este sentido cuando decimos de la política de tal o cual país podemos estar aludiendo tanto a su sistema ideológico (capitalista, socialista, etc.) como a un conjunto de medidas adoptadas para una determinada área o problema (la política exterior británica, por Ej.) Dicho de otra forma, podríamos estar considerando la dimensión estratégica o táctica de la política. Siguiendo las ideas de Beaufre^[2] y entendiendo la estrategia como una cosmovisión destinada a emplear los recursos necesarios para alcanzar los objetivos e intereses de la Nación y las tácticas como las medidas derivadas, que a mediano y largo plazo permitirían concretarlos.

Al hablar de Ciencia Política Aristóteles^[3] la describe como la Ciencia soberana: “Ella, en efecto determina cuales son las ciencias necesarias en las ciudades, y cuales las que cada ciudadano debe aprender y hasta donde. ¿O no vemos que las facultades más preciadas están debajo de ella, como la estrategia, la economía domestica y la retórica?.

Desde el momento que la política se sirve de las demás ciencias practicas y legisla sobre lo que debe hacerse y lo que debe evitarse, el fin que le es propio abraza los de todas las otras ciencias, al punto de ser por excelencia el bien humano” Si bien es cierto que la política como saber subraya su condición ordenadora, arquitectónica, constructiva no puede ignorarse ni es menos cierto que la política como hacer, como actividad, se asienta en una voluntad opositora, en una voluntad y lucha para alcanzar el Poder como elemento del Estado. Y en este sentido creemos y coincidimos con algunos autores^[4] en que la política es si; el arte de hacer posible lo necesario. Donde esto último (lo necesario) surge de los principios de la política fundados en una determinada cosmovisión con vistas a tratar de concretarlos.

Ahora bien, el eje de este hacer, entendemos que parte de la definición de “objetivos e intereses” donde los primeros suelen estar definidos en el texto constitucional o fundante con cierta vocación de perennidad, mientras que los segundos son expresiones que representan la voluntad colectiva de un pueblo en un momento determinado y que si bien gozan de cierta estabilidad temporal podrían variar por ejemplo de una década a otra. A título ilustrativo: Liderar un determinado bloque regional, compartir fondos marinos, participar en el desarrollo de un determinado tipo de tecnología, etc.

La política es pues, un arte y una técnica de gobierno destinada a mejorar las condiciones de vida para un mejor desarrollo del Hombre. La política así entendida es la prudente preocupación o interés teórico practico por el Bien Común.

El Estado, actor fundamental en la relación que pretendemos dilucidar es clave entonces, para la comprensión de la Política en cualquiera de sus dimensiones.

Lamentablemente, como la raíz latina de Estado: “status” no da muchas pistas sobre su sentido algunos han preferido seguir a Jean Dabin quien argumentaba que el uso había consagrado la palabra para el concepto de “agrupación política suprema”.

Como comunidad políticamente organizada, el Estado posee tres elementos Territorio, Población y Poder, todos ellos inescindiblemente vinculados por una cultura común que convierte dicha unión en mas que la suma de sus partes.

Esta realidad se verifica al recorrer cualquier estado y superar los “mapas mentales”. Porque los mapas resultan ser exactamente eso, meras representaciones bidimensionales^[5] que contrastan con una realidad dinámica y poliédrica que se proyecta a las aguas y al espacio. Realidad que se verifica al conocer, al entrar en dialogo con su población, con sus costumbres, su Fe, sus códigos, su calidad de vida y su historia. Realidad que se verifica en el imperium y auctoritas del Estado. Vale decir, dentro de ese Imperium: su capacidad de ordenar la realidad, tanto en términos de fuerza como de recursos patrimoniales y culturales. Y dentro de la Auctoritas el minimun de consenso necesario sobre la percepción de legitimidad de la mayoría de la comunidad.

El Derecho se integra subordinada y coordinadamente a la Política estatal a partir de una doble funcionalidad: Ideológica e Instrumental. Desde la primera refleja la voluntad del llamado poder constituyente, entendido este como capacidad y competencia para dictar la norma fundamental. Desde la segunda permite articular el orden, la arquitectura, la estructura básica de la organización estadual en un conjunto de normas jurídicas.

Diferenciadas estas, del resto de las normas (religiosas, morales, etc.) porque a su condición o antecedente le corresponde una consecuencia o sanción que en última instancia puede ser coactiva pero siempre reservada a los órganos del propio estado.

El Turismo

El término “Turismo” también tiene sus dificultades filológicas y conceptuales. Un “tour” es básicamente un viaje circular, una vuelta al origen. Vinculado históricamente a dos épocas: La Edad Media con sus “peregrinaciones” religiosas (Ej. Santiago de Compostela) y el Renacimiento con los viajes que solían emprender con fines educativos los nobles ingleses a través de las capitales europeas[6]. Por lo que no es errado afirmar que el primer turismo ha sido religioso y cultural. Autores mexicanos subrayan las posibilidades francesas de la voz “tour” como procedente del latín “tornare”[7]. En todo caso las raíces “tour” y “turn” derivadas de “tornus” (girar, tornear, etc) como sustantivo y “tornare” como verbo sumadas al sufijo “ista”, “ismo”; dan cuenta de la idea subyacente[8].

Viajar es conocer y cada turista elige el viaje que más se ajusta a sus necesidades y expectativas. El Turismo es pues en este sentido una experiencia vivencial: descubrir, otra gente, otro paisaje, otra cultura, otra historia. Es preferir el hecho original al relato del mismo. Planteado de esta forma el mero acto de consumo anónimo no resulta significativo para nadie, aprehender del otro es en cambio un paso, una “Pascua” de la superficie a lo esencial. En términos más amplios quizás pueda entenderse simplemente como el conjunto de interacciones humanas (transporte, hospedaje, servicio, etc.) derivado del desplazamiento temporal de los turistas.[9]

Pero así como el turismo puede ser definido por y para el turista, también puede y debe serlo para el resto de los actores.

Dicho de otra forma, para una cadena hotelera o un operador de viajes “el turismo” será el objeto de su negocio, para un Estado será una industria; en cambio para un Organismo Internacional como por ejemplo la OMT[10]; constituirá un conjunto de fenómenos que hace falta registrar.

En este sentido, para un operador su definición de turismo estará acotada a “la combinación de los diferentes elementos que se utilizan en los viajes”[11] con vistas a obtener una rentabilidad. Los estados en cambio prefieren pensar en él como una mercancía generadora de divisas, una actividad compleja que involucra a distintos sectores de la economía. Y cuando se habla entonces de Turismo Activo[12] se hace referencia al ingreso de dinero reflejado en el activo de la Balanza de pagos de un país.

En la definición de la OMT : El Turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros”[13].

Como es fácil de observar ninguna de las definiciones precedentes puede ser considerada como absoluta, dado que el Turismo se caracteriza por ser un fenómeno bidimensional siendo una experiencia personal por un lado y una actividad transversal por el otro lo cual implica que su concepto en este aspecto se construya funcionalmente.

Y si bien la política no debe olvidar el sentido primigenio del Turismo ya que este hace a la esencia de su sustentabilidad, es lógico que subraye con más énfasis sus aspectos colectivos.

Lógicamente aun esta última definición de la OMT tiene múltiples observaciones, así por ejemplo ¿podría considerarse turístico el volumen de gente que se desplaza diariamente por la zona de la llamada “triple frontera” (Paraguay, Brasil y Argentina)? ¿Qué ha de entenderse por “habitual”? ¿Cómo pueden hacerse mediciones ciertas si los recursos económicos que utilizo como turista los obtengo del propio lugar que visito?, etc. Así y todo ésta conceptualización juntamente con el proyecto de Cuenta Satelital ha demostrado ser un instrumento idóneo para medir la riqueza generada por el flujo turístico[14].

También es claro que el Turismo socialmente entendido no en si mismo bueno o malo. Constituye un fenómeno que puede generar tanto aspectos positivos como negativos que habrán de ser evaluados a la hora de fijar una política turística en cada uno de los sectores en que tenga impacto: Economía, Cultura, Medio Ambiente, etc.

La Política Turística

¿Quiénes son los responsables de construir una Política Turística?

Si nuestra primera respuesta fuera simplemente el Estado estaríamos en un cuello de botella imposible de superar. La política turística quizás pueda y deba implementarse desde el Estado pero se construye desde las bases, los proyectos exitosos de destinos turísticos se han basado en la formación de una conciencia turística de la cual se hace cargo la comunidad entera. Esta concientización deberá estar acompañada por un sector privado en permanente capacitación. Capacitación que le permita romper con el viejo paradigma de la escuela fordiana de masificación y rigidez para pasar a competir en un mercado flexible, segmentado y de gran integración en todas sus fases. Aquí el rol del sector público resulta esencial no solo como regulador sino también como educador en un caso y facilitador en otro.

¿Porque habría de ser necesaria una Política Turística?

Sin pretender agotar las razones vayan algunas:

- a) En primer lugar por algo que surge de todo lo anterior: su complejidad. Se trata de una actividad transversal que no deja márgenes para la improvisación,
- b) Porque los riesgos de no planificar se traducirán forzosamente en los costos negativos de carácter económico, cultural y/o medio ambiental que mencionáramos,
- c) Porque el nuevo paradigma del turismo me presenta la necesidad de definir nuevos segmentos, de atender a un consumidor muy bien informado, de competir en un escenario global, etc.
- d) Porque le corresponde al Estado compatibilizar la libertad de mercado con la preservación de su patrimonio cultural y natural,
- e) porque ya no se trata de conseguir más turistas sino de construir un turismo sustentable.

¿De qué manera?

Comprendidos los dos términos de la relación queda claro que no puede existir (o no debe existir) una “Política Turística” aislada, planteada como un sector más en la distribución de carteras ministeriales o como un compartimiento estanco. Debería, en todo caso, ser reflejo de una Política Nacional amplia, más aun si tomamos en cuenta las proyecciones del sector; ésta concretamente, debería formar parte importante en la consideración, (mas allá de las coyunturas gubernamentales) de toda política de estado seria.

Ahora bien, ¿Que queremos decir cuando decimos “Política Turística”? ¿Nos estamos refiriendo a su fundamento? No en realidad, porque éste habrá que buscarlo en la Política Nacional, en la Gran Estrategia; ¿Nos referimos a un mero listado de acciones?, No, nos estamos refiriendo a 1) el plan para el sector y como ha sido formulado, 2) la estructura desde la que se lo piensa implementar, 3) los recursos y 4) finalmente las normas generales y jurídicas que han de dar andamiaje al mismo.

Un plan implica una reflexión, un plan implica fijar metas a corto, mediano y largo plazo, un plan no está pensado para uno o dos o quince periodos eleccionarios sino que está pensado a quince o veinte años; (y más, si la estabilidad del sistema político lo permite) Un plan no es un listado de acciones, sino una descripción de intenciones, las acciones en todo caso serán sus consecuencias.

Del mismo modo que todo plan que pretende cierta eficacia habrá de imponerse verticalmente, si también pretende eficiencia habrá de construirse horizontalmente, un plan no consensuado, no validado técnicamente, podrá tener principio de ejecución pero se caerá cuando caigan sus mentores.

La estructura debe ser reflejo de la voluntad política de la planificación, de manera tal que si planifico simplificar los sistemas de gestión, comercialización, acceso, etc. y después creó una estructura burocrática plena de trabas y obstáculos administrativos el plan fracasara; del mismo modo que si tengo una excelente planificación y una estructura ágil pero no cuento con recursos suficientes todo el esfuerzo habrá sido en vano.

Es bueno recordar entonces dos conceptos que se aplican institucionalmente a provincias u organismos: Autonomía (auto nomos) proviene etimológicamente de la facultad de dictar sus propias normas; la autarquía en cambio, se relaciona con la facultad de auto gobernarse (archei: gobierno). Ambos son aplicables a la situación provincial ya que estas, como unidades políticas que son, se reservan todo el poder no delegado en la Nación y además excluyen al gobierno federal de la integración de sus poderes locales.[\[15\]](#)

En los países como EEUU, Suecia o Canadá donde existe una gran solidez empresaria, el estado ha renunciado a sus órganos federales de turismo reservándose solamente algunas competencias normativas y de control para instancias inferiores. Lógicamente esto no significa que no exista preocupación o inversión por parte del estado sino que simplemente no existe un organismo nacional específico. Otra posibilidad es que se plantee la organización turística a partir de un organismo centralizado con (quizás) algunas representaciones en los destinos. Y finalmente puede tratarse de un organismo descentralizado en razón del territorio (Tal el caso de Argentina o España), o por

Productos (Sierras, Playas, Nieve), Regiones, etc.. A su vez, estos organismos pueden ser solo públicos, privados, mixtos o mixtos con mayoría del sector público y viceversa. Su labor puede plantearse en forma totalmente independiente de otros países o en el marco de alguna integración regional. El esquema de contratación es muy variable pueden ser una mayoría de empleados de carrera salvo los puestos directivos que serían políticos, o una mayoría de puestos políticos con escasos puestos de carrera o bien todos puestos de la administración pública.

Cualquiera sea el modelo (centralizado o no) su función principal estará alineada a los objetivos de la Política Turística actual, vale decir que con los recursos disponibles intentará mejorar la competitividad del sector fijando metas nacionales, investigando, realizando estadísticas, publicitando y promocionando, coordinando esfuerzos regionales, regulando, supervisando y marcando estándares de calidad cada vez más exigentes.

Por su carácter transversal muchas veces existen organismos específicos de coordinación ya sea de las carteras nacionales como de las competencias provinciales, regionales o locales. Anqué de enlace entre el sector público y privado. O bien con funciones meramente promocionales.

Los recursos efectivos o financieros pueden ser provistos directamente por las partidas presupuestarias o bien por cuentas recaudadoras establecidas ad hoc las cuales pueden verse complementadas o no, por exenciones impositivas y/o subsidios, prestamos a tasas de interés diferenciales, garantías de inversión, permisos de trabajo, disponibilidad de asesoramiento técnico, fomentando la capacitación y toma de personal reduciendo cargas sociales, etc.

Finalmente entendemos que el plan, su formulación, los medios para llevarlo adelante y la transparencia en la obtención de recursos deben estar pensados para distintos escenarios (Internacional, Regional Internacional, Nacional, Regional Provincial, Provincial y Municipal) apuntalados y coordinados en base a la legalidad. Esto es entonces a lo que llamamos Política Turística.

La Política Turística Argentina

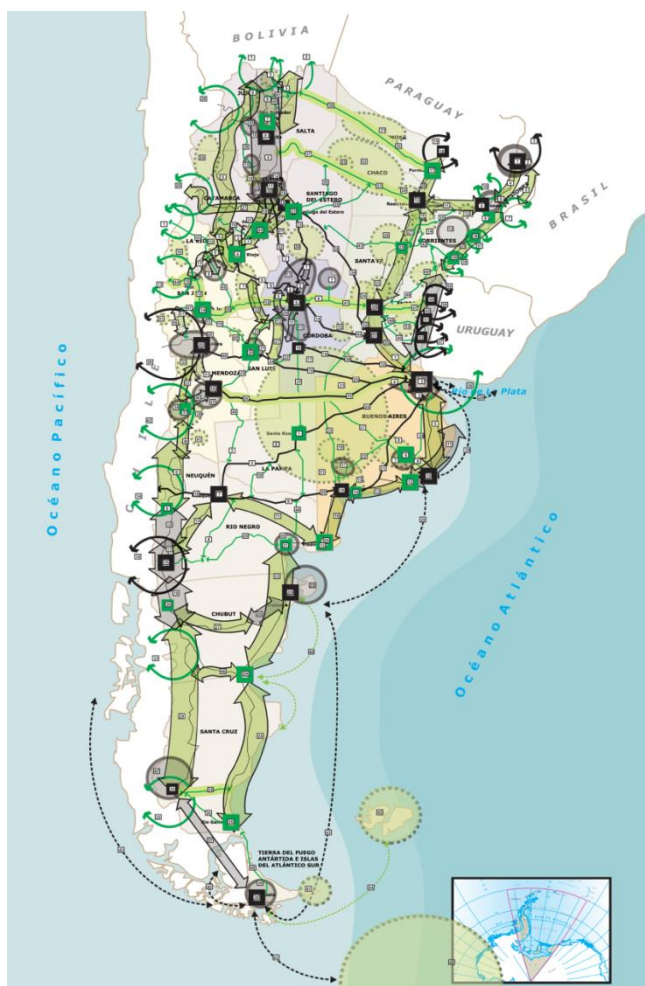
Como no podía ser de otro modo, históricamente la política turística argentina ha padecido los vaivenes de la política nacional. Con una sucesión de gestiones más o menos grises y escasos éxitos, producto de alguna coyuntura cambiaria más que de una planificación seria y racional.

Describamos entonces cual es el marco político sobre el cual se asienta la política turística argentina, para analizar conjuntamente los ejes que a nuestro juicio la componen: (plan, estructura, recursos y regulación) a la luz de la presente gestión de gobierno.

El sistema turístico argentino es un fiel reflejo de su sistema político republicano y federal, como tal posee dos sectores bien diferenciados el privado y el público, este último es de carácter descentralizado y posee tres grados de competencia en razón del territorio: Nacional, Provincial y Municipal o Local. Tres relaciones típicas son las que se dan entre estos niveles: A) Subordinación: por el principio de congruencia expresado

en la unidad y supremacía federal B) Participación: Como reconocimiento a la colaboración de las provincias en las decisiones adoptadas por el gobierno federal y C) Coordinación: distribuyendo y repartiendo las competencias para evitar superposiciones. [16] Su regulación entonces como la de cualquier otra actividad, deriva de la división de poderes, por lo tanto le son aplicables las normas individuales que surgen de los fallos judiciales, las generales que emanan del legislativo y las específicas propuestas por el ejecutivo, la autoridad de aplicación (Secretaría de Turismo) encargada del área o cualquier otra dependencia estatal que tenga injerencia. Sin perjuicio que por tratarse de una actividad transversal pueda también estar sujeta a las normativas aduaneras, migratorias, policiales, etc.

El Pfets 2016



El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable ha sido una construcción colectiva, de dos años de duración (2004/2005) armada en forma consensuada y participativa bajo la modalidad de talleres regionales en los que participó tanto el sector público, privado y académico.

Se constituyó entonces como un proceso orientador y articulador de actuaciones que en forma sinérgica van reafirmando la voluntad política y reorientando los recursos hacia un modelo concertado de desarrollo turístico sustentable. Donde cada región definió su FODA y cuáles eran los corredores, circuitos, puertas de entrada que querían potenciar o desarrollar al 2011 y al 2016. Tal como puede observarse en el mapa adjunto.

La visión de convertir a la Argentina en uno de los países mejor posicionados de la región

trazó entonces dos pilares: A) Diversidad de la Oferta y B) Calidad de Servicios. Basados siempre en un desarrollo territorial equilibrado, respetuoso del hábitat y de la identidad de sus habitantes.

La EMP

La Estrategia Marca País es una política de estado interdisciplinaria y multisectorial que tiende a consolidar la imagen del país a nivel nacional e internacional, impulsando con

ello el incremento de las exportaciones, el aumento del turismo, la captación de más inversiones hacia el país y la difusión de nuestra cultura en todos sus campos.

Pensada en 5 etapas (Fundacional, de consenso, de diseño, transición e institucionalización) la marca es uno de los recursos que forman parte de esta estrategia que pretende posicionar productos y servicios argentinos en el exterior. Las formas ondeadas transmiten dinamismo, cambio, transformación y le confieren calidez al diseño, mediante la referencia a una forma orgánica (onda). Los colores: azul y celeste remiten a nuestros colores patrios. El gris (color neutro) transmite asociaciones con elegancia, modernidad, innovación y tecnología. Su origen común y su diversificación transmiten diversidad en la unidad. Su estilo minimalista y abstracto transmite modernidad y juventud.



Nivel Público Nacional

A nivel Nacional la autoridad máxima es la Secretaria de Turismo^[17]; ubicada dentro de la estructura del Ministerio de Producción junto con la Secretaria de Agricultura, y la Secretaria de Industria, Comercio y Pyme en virtud del Decreto 2025/08. Surgida de una vieja ley del año 58 (la 14.474), varias veces modificada y reglamentada por el Decreto 1912 de 1987, hoy se ha visto reemplazada y perfeccionada por el proyecto del Ejecutivo sancionado por ley 25.997^[19]; que luego de definir a la actividad como socioeconómica, estratégica y prioritaria para el desarrollo del país; y sentar las bases de los principios que han de informar a toda la actividad (facilitación, desarrollo social, desarrollo sustentable, calidad, competitividad y accesibilidad) enfoca las funciones del organismo de la siguiente manera:

Deberes:

- “a) 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
- b) Proponer las reglamentaciones relacionadas con las actividades turísticas, los productos turísticos y los servicios a su cargo, las que serán consultadas al Consejo Federal de Turismo y a la Cámara Argentina de Turismo;
- c) Coordinar, incentivar e impulsar las acciones para la promoción turística de nuestro país tanto a nivel interno como en el exterior;
- d) Controlar el cumplimiento de la reglamentación y de las normas complementarias que oportunamente se dicten;
- e) Gestionar la revisión de las disposiciones o conductas que impidan o dificulten el desarrollo del turismo;
- f) Elaborar el plan de inversiones y obras públicas turísticas;

- g) Fijar las tarifas y precios de los servicios que preste en todo lo referido al turismo social y recreativo en las unidades turísticas a su cargo; así como de los objetos que venda, para el cumplimiento de sus actividades conexas;
- h) Favorecer el intercambio turístico, la promoción y la difusión mediante acuerdos y/o convenios multilaterales con otros países u organismos, a los fines de incrementar e incentivar el turismo hacia nuestro país y/o la región;
- i) Fiscalizar y auditar los emprendimientos subvencionados por la Nación, así como los fondos invertidos, que cuenten con atractivos y/o productos turísticos;
- j) Propiciar la investigación, formación y capacitación técnica y profesional de la actividad;
- k) Promover una conciencia turística en la población;
- l) Preparar anualmente su plan de trabajos, el presupuesto general de gastos, y el cálculo de los recursos propios previstos en la presente ley;
- m) Administrar el Fondo Nacional de Turismo.

Y Facultades:

- “a) Acordar las regiones, zonas, corredores, circuitos y productos turísticos con las provincias, municipios intervinientes y/o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- b) Disponer la realización de emprendimientos de interés turístico, prestando apoyo económico para la ejecución de obras de carácter público, equipamiento e infraestructura turística, en consenso con la provincia, municipio interviniente y/o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- c) Realizar y/o administrar por sí o por concesionarios, infraestructura turística y/u otra tipología de equipamiento y/o de servicio con propósito de fomento;
- d) Gestionar y/o conceder créditos para la construcción, ampliación o refacción de las tipologías expuestas en el inciso c) del presente artículo y para el pago de deudas provenientes de esos conceptos en las condiciones que se establezcan, previo consenso con las provincias, los municipios intervinientes y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su caso;
- e) Promover acciones tendientes a instaurar incentivos que favorezcan la radicación de capitales en la República Argentina;
- f) Celebrar convenios con instituciones o empresas públicas o privadas nacionales o extranjeras para toda acción conducente al cumplimiento de los alcances y objetivos de la presente ley, incluyendo la instalación de oficinas de promoción en el exterior;
- g) Diseñar, promover y desarrollar un sistema especial de créditos a fin de contribuir al desarrollo del turismo en el país;

- h) Promover, coordinar, asistir e informar a instituciones educativas donde se impartan enseñanzas para la formación de profesionales y de personal idóneo en las actividades relacionadas con el turismo;
- i) Organizar y participar en congresos, conferencias, u otros eventos similares con las provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, organizaciones empresariales, instituciones académicas representativas del sector y/u organismos extranjeros;
- j) Subvencionar a las entidades oficiales de turismo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y provinciales, que adhieran mediante convenios celebrados con los respectivos gobiernos a lo dispuesto en el inciso b) del presente artículo;
- k) Disponer en la forma que estime conveniente, y a los efectos de la promoción turística, la ejecución, distribución y exhibición de todo material de difusión que decida realizar;
- l) Convenir y realizar con toda área de gobierno centralizada y descentralizada acuerdos relacionados con el mejor cumplimiento de la presente ley;
- m) Disponer de las sumas necesarias para la organización de congresos y la atención de visitas de personalidades extranjeras vinculadas al turismo;
- n) Realizar e implementar estrategias de capacitación, información, concientización, promoción y prevención con miras a difundir la actividad turística;
- o) La organización, programación, colaboración y contribución económica para la participación del país en ferias, exposiciones, congresos o eventos similares de carácter turístico;
- p) Fomentar la inclusión en los programas de estudio en todos los niveles de la enseñanza pública y privada de contenidos transversales de formación turística.”

No obstante el listado precedente la nueva ley basada en principios de sustentabilidad, desarrollo, calidad, accesibilidad, etc. ha comprendido que aun cuando se otorguen amplias facultades a la Secretaria Nacional estas serán insuficientes sin una estructura específica.

Por ello ha creado nuevos organismos y ha cambiado el rol e inserción de otros preexistentes. En virtud de esto se ha creado un **COMITE INTERMINISTERIAL DE FACILITACION TURISTICA** como una instancia interinstitucional para coordinar y garantizar el cumplimiento de las funciones administrativas de las distintas entidades públicas de nivel nacional con competencias relacionadas y/o afines al turismo en beneficio del desarrollo sustentable del país y su competitividad”, cuyo objetivo es “conocer, atender, coordinar y resolver los asuntos administrativos que surjan en el marco de la actividad turística, relacionados con la competencia de dos o más dependencias de la Administración Pública, a fin de coadyuvar con la Secretaría de Turismo de la Nación en el ejercicio de sus deberes y facultades”.

También se otorga fuerza de ley al **CONSEJO FEDERAL DE TURISMO**, organismo que había sido creado por decreto hace ya años pero que ha demostrado ser idóneo para

lograr una suerte de representatividad provincial en las decisiones nacionales; el mismo tiene por objetivo “examinar y pronunciarse sobre cuestiones referentes a la organización, coordinación, planificación, promoción, legislación y estrategias de las actividades turísticas de carácter federal”. Entre otras funciones se le atribuyen las facultades de “participar en la elaboración de políticas y planes para el desarrollo del turismo que elabore la Autoridad de Aplicación”, y “proponer la creación de zonas, corredores y circuitos turísticos en las provincias donde puedan desarrollarse políticas comunes de integración, promoción y desarrollo de la actividad”.

Se desglosan atribuciones originarias de la Secretaria creando el **INSTITUTO NACIONAL DE PROMOCION TURISTICA**, cuyo objetivo será “desarrollar y ejecutar los planes, programas y estrategias de promoción del turismo receptivo internacional y de los productos directamente relacionados con él, así como de la imagen turística del país en el exterior”. El Instituto será presidido por el titular de la Autoridad de Aplicación (la Secretaria de Turismo) y tendrá un directorio compuesto por los representantes que se detallan a continuación o sus alternos, debiendo el Presidente y el directorio desempeñar sus funciones “ad-honorem”: uno (1) en calidad de Presidente y cinco (5) vocales designados por la Secretaría de Turismo de la Nación; tres (3) vocales designados por el sector privado; tres (3) vocales designados por el Consejo Federal de Turismo. En caso de empate el Presidente contará con doble voto. Entre sus atribuciones se mencionan las de: diseñar anualmente planes, programas y prioridades en materia de promoción turística y ejecutar la estrategia de promoción y mercadeo internacional para crear, fortalecer y sostener la imagen de Argentina como marca y como destino turístico; realizar trabajos y estudios relativos al cumplimiento de sus objetivos; organizar y participar en ferias, conferencias, exposiciones y otros eventos promocionales prioritariamente en el extranjero; coordinar misiones de promoción turística comerciales y periodísticas; editar, producir y desarrollar toda acción, material publicitario y promocional necesario para el cumplimiento de sus objetivos; brindar asesoramiento a sus integrantes sobre oportunidades y características de los mercados extranjeros.

La nueva ley tampoco se ha olvidado el tema de los recursos por lo cual al momento de definir la composición del Fondo Nacional de Turismo enumera:

- a) Las sumas que se le asignen en el Presupuesto de la Administración Nacional;
- b) El producto del CINCO POR CIENTO (5%) del precio de los pasajes aéreos y marítimos al exterior; y los fluviales al exterior, conforme lo determine la reglamentación, vendidos o emitidos en el país y los vendidos o emitidos en el exterior para residentes argentinos en viajes que se inicien en el territorio nacional; (que en su momento desvirtuara el ministro de Economía del gobierno menemista: Domingo F. Caballo, derivándolos a su propia cartera ministerial)
- c) Las donaciones y legados al Estado nacional con fines turísticos, excepto cuando el donante expresare su voluntad de que los bienes pasen a una jurisdicción específica;
- d) El aporte que hicieren los gobiernos provinciales, municipales, reparticiones del Estado y comisiones de fomento;

- e) Los intereses, recargos, multas y toda otra sanción pecuniaria derivada del incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y demás leyes nacionales que regulen la actividad turística;
- f) Los aranceles que en cada caso se establezcan con relación a las habilitaciones para la prestación de servicios turísticos;
- g) La negociación de títulos que emita el Poder Ejecutivo nacional para el fomento del turismo;
- h) El importe de la venta de publicaciones y otros elementos publicitarios que produzca o comercialice el organismo de aplicación de la presente ley;
- i) El producto de la venta, arrendamiento y concesión de los bienes de la autoridad de aplicación y los administrados por ésta cuando correspondiere;
- j) Los tributos nacionales y aportes que por las leyes especiales se destinen para el fomento, promoción y apoyo de la infraestructura, el equipamiento y los servicios turísticos;
- k) Los fondos provenientes de servicios prestados a terceros y de las concesiones que se otorgaren;
- l) Las recaudaciones que por cualquier otro concepto obtenga la autoridad de aplicación.
- m) El presente fondo se constituye por el plazo de diez (10) años, a partir de la promulgación de la presente ley.

Ha incorporado a su texto también, tanto los incentivos como las inversiones; respecto de los primeros menciona: “La Autoridad de Aplicación de la presente Ley en conjunción con los demás organismos del Estado que correspondiera, puede otorgar beneficios y estímulos para la realización de programas y proyectos de interés turístico. A tales efectos se consideran como iniciativas prioritarias aquellas que atiendan al cumplimiento de los siguientes objetivos: creación genuina de empleo; utilización de materias primas y/o insumos nacionales; incremento de la demanda turística; desarrollo equilibrado de la oferta turística nacional; fomento de la sustentabilidad; investigación y especialización en áreas relacionadas al turismo; toda otra que, a juicio de la Autoridad de Aplicación, tienda al cumplimiento de las finalidades de la presente Ley.” Se establece además 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”. En lo que respecta a inversiones se crea un PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES TURISTICAS, en el que se incluyen las inversiones de interés turístico, a ser financiadas por el Estado Nacional. Las provincias por su parte, deberán remitir a la Autoridad de Aplicación los proyectos por ellas propuestos para la realización de inversiones generales de interés turístico. La Autoridad de Aplicación se expedirá respecto de la conveniencia y viabilidad de los mismos conforme a la Ley Nacional de Inversión Pública, sus normas modificatorias y complementarias. Los proyectos seleccionados integraran el Programa Nacional de

Inversiones Turísticas, el cual será remitido al Consejo Federal de Turismo, previo a su elevación.

Nivel Público Provincial y Municipal

Las provincias en su mayoría, fueron concebidas con anterioridad a la Nación, razón por la cual y como reza el Art. 121 de la Constitución Nacional: "...conservan todo el poder delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación." Pero sus facultades no se agotan allí, el Art. 122 dice: "Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal" Traducido al sector turístico esto significa que no solo cada provincia puede crear una autoridad de aplicación idónea para la gestión del sector, sino que también puede y debe definir su jerarquía y composición. Así por ejemplo, como la Nación considera que su rango debe ser el de una Secretaria dependiente directamente del Poder Ejecutivo, o la ciudad autónoma de Buenos Aires[20] entiende que debe ser una subsecretaria; para una provincia como Tierra del Fuego puede ser necesario crear un Ministerio[21] o para la provincia de Mendoza puede además de crear un Ministerio entender que se potenciaría adosándole la cartera de Cultura[22].

Esta misma definición se proyectaría también en dos direcciones; hacia abajo delegando la misma en cada uno de los municipios a su cargo, al decir del Art. 123: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, económico y financiero." De esta forma y dentro de un Municipio como el de Palpala, en la provincia de Jujuy, su política turística puede limitarse a un simple Departamento[23]. O, como en el caso del municipio de San Martín de los Andes[24], en la provincia de Neuquén puede contar con una secretaria específica unida al área Cultural.

Planteadas las posibilidades del caso y pese a algunas reservas, lo cierto es que el modelo de gestión que parece ir imponiéndose tanto a nivel provincial como municipal es el de "ente autárquico". El caso más reciente ha sido el de la provincia de Tucumán, vinculado al ejecutivo provincial por medio de su Ministerio de Desarrollo Productivo. Su visión acerca de la conformación del sector está definida de la siguiente forma: "En la actividad turística participa un sector oficial, un sector privado y un sector mixto. El sector oficial está integrado por el Ente Autárquico Tucumán Turismo, sus organismos vinculados, así como las demás entidades del Estado Provincial que tengan asignadas funciones relacionadas con el turismo, con los turistas o con la infraestructura. El sector mixto está integrado por el Consejo Interinstitucional del Turismo. El sector privado está integrado por la Cámara de Turismo, las asociaciones gremiales que representen al sector, los prestadores de servicios turísticos, las formas asociativas de promoción y desarrollo turístico existentes y las que se creen para tal fin." Y en cuanto a las facultades que la ley provincial le otorga hallamos las siguientes:

"a) Establecer las medidas necesarias para la aplicación y cumplimiento de esta ley.

- b) Establecer los mecanismos de coordinación y participación de las autoridades municipales o comunales que favorezcan el desarrollo del turismo.
- c) Dictar reglamentaciones relacionadas con las actividades, los productos turísticos y los servicios a su cargo.
- d) Confeccionar y elevar al Poder Ejecutivo su presupuesto anual.
- e) Coordinar con las autoridades de todo el territorio de la Provincia, sean provinciales, municipales o comunales, las políticas relativas a la preservación del patrimonio arquitectónico y cultural y al cuidado ambiental en el desarrollo de la actividad, brindando el asesoramiento técnico y el apoyo necesario en materia de fomento y promoción turística.
- f) Las potestades de inspección y sanción sobre las actividades turísticas en los términos establecidos en esta ley.
- g) Declarar Municipio o Comuna Turístico a aquellas jurisdicciones conforme a lo que se establezca reglamentariamente en la presente ley.
- h) Crear, ordenar y gestionar el Registro Provincial de Prestadores de Servicios Turísticos.
- i) Coordinar, impulsar e incentivar acciones para la promoción en nuestro país y en el exterior de la imagen turística de Tucumán y sus recursos naturales y culturales, a través de convenios a nivel nacional e internacional, mediante el intercambio, la promoción y difusión conjunta, con el propósito de incrementar la afluencia de turistas hacia la Provincia.
- j) Asesorar y controlar los programas educativos de la enseñanza no universitaria del turismo como así también la Educación Turística Formal, en sus modalidades técnica, tecnológica, universitaria, de postgrado y de educación continuada.
- k) Elaborar y ejecutar programas de capacitación turística...” y culmina con una fórmula genérica que reza: “ l) Toda otra competencia atribuida por esta ley.”

Obsérvese, que de alguna forma el sistema reproduce a nivel provincial/municipal las características propias de los niveles nacional/provincial.

Asimismo, horizontalmente las provincias en coordinación con otras y/o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pueden generar uniones específicas; y así lo aclara el Art. 124 de nuestra Constitución: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto...” A nivel de regiones y con fines de continuidad promocional es probable que el ejemplo más exitoso lo haya constituido el Ente Regional Oficial Patagonia Turística[25] conformado por las provincias de Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y La Pampa reunidas con

el objetivo de promover y coordinar la actividad turística recreativa, oficial y privada patagónica, en base a objetivos y políticas concordantes y concurrentes al desarrollo económico y social armónico de la región.

En consonancia con el Art. 125: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios...” Quizás el caso más representativo de unión provincial para una promoción eventual sea el reciente acuerdo entre la provincia de Córdoba y la de Buenos Aires para combinar y potenciar sus dos ofertas turísticas; las sierras por un lado y las playas por el otro.[\[26\]](#)

Si bien existen diferencias doctrinarias acerca de la autonomía municipal, de hecho y en el ámbito que nos compete el fenómeno asociativo ha calado en este nivel conformando también unidades de promoción, tal el caso del Consorcio de Municipios Turísticos de Buenos Aires[\[27\]](#)

Nivel Privado en general

Reconocido que el turismo receptivo es una actividad de exportación no tradicional para la generación de divisas, la actividad privada no podía ni debía quedar excluida. La propia ley, siguiendo los lineamientos de la OMT da un listado de actores a considerar:

Que clasifica: I Actividades directamente vinculadas con el turismo (alojamiento, agencias de viajes, transporte, servicios profesionales, ferias, congresos, otros) y II Actividades indirectamente vinculadas con el turismo (gastronomía, cafés, bares, restaurantes, salones de baile, artículos regionales, artesanías, antigüedades otros)

Y si bien el listado puede parecer particularmente extenso, o sus categorías observables, la autoridad de aplicación podría modificarlo ya que la ley la autoriza a ello.

Lógicamente para que estos prestadores puedan relacionarse con el sector público generalmente lo harán por medio de Asociaciones y Cámaras empresariales. La más importante de ellas, seguramente es la CAT (Cámara Argentina de Turismo) creada en 1966 asume el liderazgo del sector privado y colabora estrechamente con las autoridades gubernamentales. Se integra a su vez con la AAAVyT (Asociación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo) de nivel nacional y con más de 1100 empresas afiliadas; AVIABUE (Agentes de Viajes de Buenos Aires) que reúne específicamente a los de la Ciudad; FEHGRA (Federación Empresaria Hotelero Gastronómica de la República Argentina); AHRCC (Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confeiterías y Cafés) probablemente la más antigua de todas fundada en 1905; la AHT (Asociación de Hoteles de Turismo) que agrupa a los hoteles de máxima categoría; FEDECATUR (Federación de Cámaras de Turismo Regionales); AOCA (Asociación de Organizadores de Congresos de la República Argentina); AFEET (Asociación Femenina de Ejecutivas de Empresas de Turismo) y la CTC (Cámara de Tiempo Compartido)

A modo de breve conclusión

Decíamos en el principio que la actividad turística, como cualquier otra actividad económica genera impactos en el entorno. Impactos que pueden ser positivos o negativos.

Solo por mencionar algunos ejemplos:

A) Si bien el turismo puede convertirse en un recurso estratégico vital y muchos países han logrado superar tremendas crisis gracias a él, si se convirtiera en un “monocultivo” generaría todos los riesgos de estos; a saber: que ante el primer boicot de transporte o simplemente que pase de moda se caiga la industria estrepitosamente.

B) Así como el turismo puede potenciar y fortalecer el mercado de las artesanías locales, el folklore etc. También puede suceder que una desmedida competencia de la oferta termine o bien fabricando en serie lo que se pretende artesanal, o produciendo shows for export de lo que originalmente fueran danzas típicas, desvirtuando así la cultura local.

C) Y del mismo modo un lugar pintoresco que atrajera gran volumen de turistas al punto tal de ver superada su capacidad de carga, vería que lo que en principio pudo haber sido una promisorio fuente de recursos se convertiría en una trágica crisis, viendo desbordada su infraestructura de servicios, salud, seguridad, etc.

Por lo tanto la función de toda la comunidad consiste en maximizar los efectos positivos y minimizar los negativos

Como siempre la clave sigue estando en las conciencias, si no existe una actitud participativa comunitaria en vano discutiremos de leyes, infraestructuras y recursos. La transversalidad exige un cambio cultural en nuestra conducta con el otro que empieza, a no dudar, por un cambio para con nosotros mismos. Una actitud individual y paternalista que en principio parece simplificar, finalmente paraliza y congela; en cambio el trabajo en equipo, aunque al principio parezca más complejo: engrandece y fructifica.

[1] Prelot, Marcel, La Ciencia Política. Eudeba, Bs. As. 1997

[2] Beaufre, Andre. Estrategia de la accion. Ed Pleamar. Bs. As. 1982

[3] Aristóteles, Etica a Nicomaco. Eudeba, Bs. As. 1999

[4] Llerena Amadeo, Juan R y Ventura E., El orden político. AZ Bs. As. 1983

[5] Ortiz, Tulio, Política y Estado. 2da. Ed Editorial Estudio. Bs. As. 1996

[6] Lickorish, Leonard J y Jenkins, Carson L. Una introducción al Turismo Editorial Síntesis. Madrid 1997

[7] Ortuño Martínez, Manuel. Introducción al estudio del Turismo Textos Universitarios México 1966 pp 25 citado por Ramírez Blanco, Manuel. Teoria General del Turismo 2da. Ed. México 1994

[8] Fernández Fuster, Luis. Teoria y Técnica del Turismo. Editora Nacional, Colección Mundo Científico Serie Turismo Madrid 1967 pp21 citado por Ramírez Blanco, Manuel. Teoria General del Turismo 2da. Ed. México 1994

- [9] Spinelli Sara M. Terminología Turística y Hotelera. Ed. Corregidor Bs. As. 1990
- [10] www.world-tourism.org
- [11] Petra, Nicolae. Las agencias de viajes y de turismo. Editorial Diana. México 1993
- [12] Wallingre, Noemí y Toyos, Monica. Diccionario de Turismo, Hotelería y Transportes. Bs. As. 1998
- [13] OMT. Introducción al Turismo. Madrid 1998
- [14] OMT. Orientaciones generales dirigidas a las administraciones nacionales de turismo (ANT) en relación con el desarrollo de la Cuenta Satélite de Turismo (CST) Madrid. Febrero 2002
- [15] Colautti, Carlos E. Derecho Constitucional. Ed. Universidad Bs. As. 1996
- [16] Bidart Campos, German J. Manual de la Constitución reformada T I. Bs. As. Ediar 1998
- [17] www.turismo.gov.ar
- [18] Decreto 684/2003 Modificación a la Ley de Ministerios, establece 6 secretarías: a) General, b) Legal y Técnica c) Inteligencia, d) Turismo, e) Cultura y f) Programación para la prevención de la Drogadicción y lucha contra el Narcotráfico.
- [19] Decreto 2 del 5 de enero del 2005
- [20] www.buenosaires.gov.ar
- [21] www.tierradelfuego.gov.ar
- [22] www.mendoza.gov.ar
- [23] www.turismopalpa.com
- [24] municipio.smandes.gov.ar
- [25] www.patagoniaturistica.org.ar
- [26] www.playasysierras.gov.ar
- [27] www.cotab.com.ar