

# Políticas públicas de turismo en pandemia, una visión

---

KREMAR, ARIEL ALBERTO



Esta obra está bajo Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

# Sobre el autor

## KREMAR, ARIEL ALBERTO

Licenciado en Turismo Docente e investigador de las carreras Licenciatura y Guía de Turismo de la Universidad Nacional de Misiones. Docente del Seminario Políticas Públicas / Turismo de Reuniones de la Universidad Nacional de Entre Ríos (FCAD). Técnico y funcionario en el Ministerio de Turismo de Misiones y en la Municipalidad de Posadas.

Correo electrónico: arielkremar2@gmail.com



## RESUMEN

---

El artículo aborda el análisis de las políticas públicas turísticas que se desarrollaron desde el inicio de la pandemia del COVID-19, desde una perspectiva secuencial, identificando acciones y reacciones de los componentes del sistema político. Se detallan acciones de política general de gobierno y aquellas que fueron implementadas específicamente para el sector turístico. Se realiza un análisis conceptual del sistema político argentino y misionero para finalizar con una contextualización de etapas históricas de la Argentina respecto de la implementación de políticas turísticas.

## ABSTRACT

---

The article addresses the analysis of public tourism policies that have developed since the beginning of the COVID-19 pandemic, from a sequential perspective, identifying actions and reactions of the components of the political system. It details general government policy actions and those that were implemented specifically for the tourism sector. A conceptual analysis of the Argentine and missionary political system is carried out. It finishes with a contextualization of historical stages of Argentina with regard to the implementation of tourism policies.

**Keywords:** Public tourism policies - pandemic - government - actions - governance

## RESUMO

---

Artigo aborda a análise das políticas públicas turísticas que se desenvolveram desde o início da pandemia do COVID -19, desde uma perspectiva sequencial, identificando ações e reações dos componentes do sistema político. Detalham-se ações de política geral do Governo e aquelas que foram implementadas especificamente para o setor turístico. Realiza-se uma análise conceptual do sistema político argentino e missioneiro para finalizar com uma contextualização de etapas históricas da Argentina a respeito da implementação de políticas turísticas.

**Palavras Chaves>** Políticas públicas turismo - pandemia - governo - ações - governança

**Palabras clave:** Políticas públicas de turismo – pandemia – gobierno – acciones  
gobernanza



# Introducción

Este aporte en formato de artículo apunta a visibilizar una mirada acerca de las políticas que se llevaron a cabo y que se despliegan actualmente alrededor del turismo. El artículo reflexiona acerca de lo aprendido en encuentros con colegas, con amigas y amigos de los lugares más afectados por la pandemia, después de haber participado de muchos webinars y de haber dictado una materia en la carrera de Turismo de la Universidad Nacional de Entre Ríos, en Concordia, durante la cual, y en un espacio virtual de enseñanza – aprendizaje, se pudieron lograr interesantes video-charlas con los alumnos. Esas charlas y encuentros virtuales con alumnos de cuarto año, es decir a un año o poco más de recibirse, se vieron ensombrecidos por un futuro incierto.

Este dictado y esa temática sumó a la experiencia como docente e investigador de la Universidad Nacional de Misiones en la cátedra Productos Turísticos de Misiones y el Mercosur. La visión que se pretende plasmar es también el resultado de lo aprendido durante los servicios prestados en el Ministerio de Turismo de Misiones y en la Municipalidad de Posadas hasta 2019. Además, con varias docentes de las carreras de turismo, participé de enriquecedoras charlas y discusiones para la elaboración de propuestas de auxilio y rescate del turismo en Misiones. Asimismo, trabajamos en conjunto para vincular a miembros de la Cámara de Representantes de Misiones con empresas del sector turístico misionero a fin de, en principio, ampliar las voces y pareceres en medio de la crisis.

## El contexto

Las políticas públicas generales en pandemia fueron claramente reactivas, en todos

lados, en todo el mundo: el aislamiento y vigilancia de los casos en el norte de Italia, y luego el desborde; la declaración del estado de alarma en España, pero sin mayores restricciones a las actividades económicas y luego el colapso de un buen sistema de salud. Desde el inicio de la cuarentena en Wuhan, el 22 de enero, todo sucedió muy rápido. La magnitud de los impactos generados por la pandemia del COVID 19 no fue prevista por ningún gobierno, empresa u organización civil. La misma Organización Mundial de la Salud (OMS) mostró sus endebles y dubitativas medidas. Pero también hubo países mejor preparados que otros para afrontar este tipo de embates. En esos países, se ha revalorizado el papel del Estado en la reacción y en la generación de planes de recuperación.

La Argentina, con sus autoridades renovadas en diciembre de 2019, se encontró con una situación más grave que otras naciones de la región. El escenario de la nueva administración, afrontó un enorme endeudamiento generado en el gobierno anterior, sin que se localicen los destinos de los enormes volúmenes de dólares; pobreza con valores porcentuales inéditos; inflación descontrolada y creciente desocupación y pymes en emergencia. En el caso del turismo, los impactos fueron directamente al aumento de los valores de costos de producción de servicios, en una relación poco virtuosa con el aumento del tipo de cambio.

El cambio de gobierno de fines de 2019 generó buenas expectativas en el sector turístico. Envuelto en reclamos y algunos acuerdos, en medio de grandes preocupaciones como el esquema tributario, la falta de crédito y la inflación galopante, los Estados nacionales y provinciales estuvieron presentes al inicio del 2020. A la temporada baja - baja de mayo - junio (la única que coincide en todo el País) se la esperaba para sortearla como todos los años: capacitaciones, mantenimiento, acuerdos, programas especiales. El sector turístico esperaba oxígeno con “buenas temporadas por venir” (la palabra “buena” aquí expresa cautela positiva). Tanto el Gobierno Nacio-

nal como el Provincial dieron muestras de responsabilidad en la crisis sanitaria generada por el Coronavirus. En el caso de Misiones, se resalta el bajo número de contagios, 90 casos en toda la provincia a fines de septiembre, pese a que se encuentra rodeada de cientos y hasta miles de contagiados, como en los Estados fronterizos del Brasil.

Esta condición sanitaria, lograda en Misiones con mucho esfuerzo, y no pocos conflictos, se vuelve un factor diferenciador en tanto destino turístico y así se comunica desde la propia gobernación. La responsabilidad sanitaria ejercida en la política pública misionera, impacta positivamente en la imagen de destino turístico seguro en este inicio de convivencia entre el turismo y la pandemia.

## Los modelos no cambian, son puestos en tensión

Además del Estado como principal agente, consideremos algunas líneas de análisis teniendo en cuenta los otros componentes de los sistemas políticos (Dalbosco (2015) (Camusso y Casanova Ferro 2015, p. 13): el Gobierno, es decir la conducción del Estado, sus componentes ejecutivo, legislativo y judicial; la Administración, es decir el servicio público o también el aparato del Estado, incluidos los cuerpos y normas técnicas; la Sociedad, en este caso individuos, asociaciones civiles, en una relación no siempre armónica con los anteriores componentes; por último, el espacio, es decir el territorio y sus jurisdicciones. Estos conjuntos de componentes les dan vida a los sistemas políticos, y claramente en situaciones de crisis, sus modelos emergentes se ponen en tensión respecto de las respectivas competencias.

En un país hiper presidencialista como la Argentina, y en una provincia con un gober-

nador con un modelo similar de gestión política, se pueden destacar un par de frases en los anuncios y discursos emitidos en pandemia que traccionan decisiones políticas. La situación planteada con la entrada forzosa de la pandemia a la agenda pública genera aseveraciones presidenciales como “las prioridades han cambiado” establece líneas de acción binaria: salud en primer plano y economía en el segundo. Esta línea de definición política sigue siendo aplicada por el Gobierno Nacional aún con fuertes críticas a la duración de las restricciones e informalidad en la aplicación de medidas.

Para el caso del gobernador de Misiones, se observa una forma de gestionar la crisis sanitaria con el mismo enfoque binario, pero de manera levemente distinta en las acciones sanitarias, con un decidido cierre de fronteras, los accesos terrestres, aéreos y fluviales; una rápida y eficiente actuación en la detección y aislamiento de los casos y mejora la disposición de los recursos para atender la crisis sanitaria. Luego de varios meses de pandemia y sus consecuentes restricciones, se lo escucha repetidamente al propio gobernador Herrera Ahuad insistir con que la situación sin precedentes “ha generado nuevas oportunidades de desarrollo para Misiones”. Una oportunidad es la demostración práctica que una zona franca es indispensable para que Misiones crezca y no solamente eso, sino que también aporte divisas al País, ávido de dólares frescos. Otra oportunidad mencionada, inclusive antes de la pandemia, tiene que ver con el perfil de oferta turística a fortalecer en Misiones, la del turismo de naturaleza. Estimo que todos los informes que pudiéramos haber leído en los últimos tiempos estarían indicando que los destinos con productos turísticos de naturaleza serán más requeridos, y en ese marco redirigido, Misiones puede desplegar estos productos o experiencias en todo su territorio.

Por otro lado, obligados por la pandemia se vuelve a considerar la aplicación de la gobernanza, en su acepción de destinos turísticos con sistemas participativos de decisión

(<https://www.unwto.org/es/project/proyecto-de-gobernanza-para-el-sector-turismo-septiembre-2020>). Remarco aquí la idea de política pública como un resultante de los flujos de acción e información para lograr objetivos. Una modelización novedosa en un reciente estudio realizado por un equipo del BID (<https://publications.iadb.org/es/una-propuesta-para-operacionalizar-el-concepto-de-gobernanza-en-la-politica-turistica-el-caso-de-septiembre-2020>), toma específicamente el caso del turismo en Misiones, y es interesante analizar algunos resultados.

## Breve apelación a lo conceptual

Hay varias definiciones de políticas públicas y una gran cantidad de enfoques. Siguiendo a Arraiza (2015), este autor afina su análisis considerando que las políticas públicas son todas las cuestiones que los gobiernos deciden hacer o no hacer, y pone énfasis en que la inacción referida podría no formar parte del concepto, esto es, identificada una demanda la respuesta no sería tal por lo que la política pública no existiría (Camusso y Casanova Ferro, 2015, p. 45. Luego abreva en Meny y Thoenig (1992, p. 89) con una definición más clásica que considera a las políticas públicas como resultado de la actividad de una autoridad, investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Camusso y Casanova Ferro, 2015, p. 46).

En suma, Arraiza destaca una definición más ecosistémica, si se me permite la analogía:

Las políticas públicas corresponden a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; las que son desarrolladas por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera Parada, 2002 p. 15) (Camusso y Casanova Ferro 2015, p. 46 ).

Por otro lado, recorro a un esquema procesual trabajado por Arraiza, (2015) en Camusso y Casanova Ferro 2015, (p. 47) que ilustra gráficamente la secuencia de conformación de las políticas públicas.

## Secuencia de políticas públicas

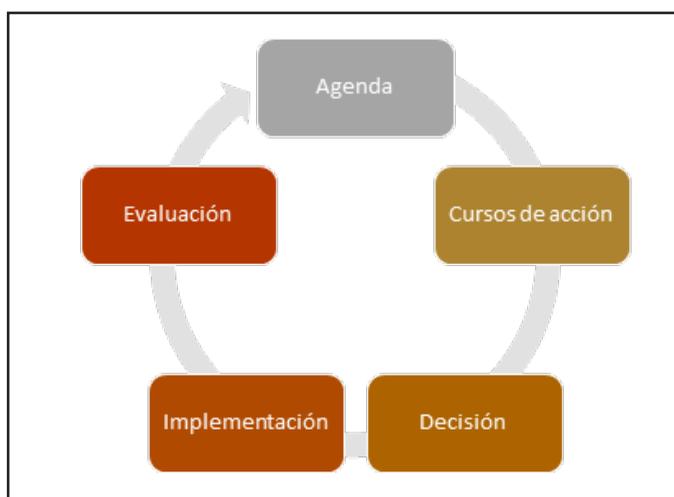


Figura 1: Secuencia de políticas públicas. Elaboración propia en base a Arraiza (2015) (Camusso y Casanova Ferro (2015, p. 47).

Una síntesis de acciones que se tomaron en lo que tiene que ver con políticas públicas generales y aquellas específicas del sector tu-

rístico. La secuencia inicial fue realizada en mayo de 2020. Es probable que todas las acciones hayan sido evaluadas, corregidas y modificado los nuevos cursos de acción.

En la siguiente figura (Políticas públicas generales de Gobierno), se indica la sucesión de medidas tomadas desde el inicio de la

pandemia. Luego, en la otra figura (Políticas públicas turísticas) destaca aquellas medidas para el sector específicamente.

### Políticas públicas generales de Gobierno



Figura 2: Políticas públicas generales de Gobierno. Elaboración propia.

## Políticas públicas turísticas de Gobierno

lador y hasta de protector de personas, bienes e instituciones. En nuestro país, durante la pandemia hemos asistido a correcciones,

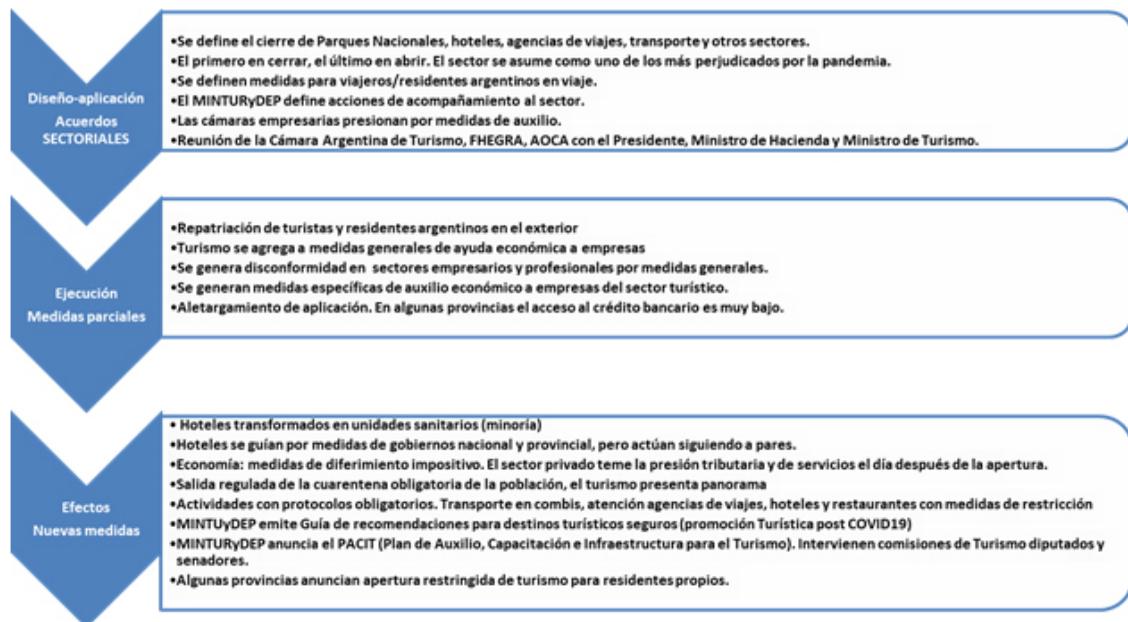


Figura 3: Políticas públicas turísticas de Gobierno. Elaboración propia.

En las figuras - síntesis se observan medidas y correcciones en un apretado resumen, dejando en claro que no están todos los detalles de adecuaciones, adaptaciones, demoras y otros aspectos. La idea de incluir esta información en un formato gráfico es identificar la secuencia de la política pública en el devenir de la crisis provocada por la pandemia del COVID 19.

En cada cuadro se señala que el diseño, la ejecución y sus efectos provienen de uno de los componentes del sistema político: el Gobierno. Siguiendo la línea de análisis, la sociedad o comunidad es la que expresa rupturas o reproches, o también buena recepción a las medidas concebidas en el ámbito gubernamental.

En Argentina, la burocracia o administración, en tanto componente del sistema político, no detenta un poder fuerte como tal. En otros países como Estados Unidos de América, la administración ha generado su propio estatus político, asumiendo un rol de regu-

como por ejemplo el accionar de ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social), un organismo de gran peso político dentro de la Administración, pero que al inicio detentó aletargamiento y demoras en la aplicación de planes de auxilio a beneficiarios (Camusso y Casanova Ferro; 2015, pg.49-50).

## Hacia un nuevo modelo de turismo argentino

En ocasión de trabajar como técnico en la entonces Subsecretaría de Turismo entre los años 2003 y 2010 (luego se creó la figura del Ministerio de Turismo), tuve la oportunidad de participar activamente de la construcción de un modelo turístico nacional. El año 2005

marca una inflexión en las políticas públicas de turismo con la Ley 25.997. Un plan nacional participativo, democrático, con fuerte apoyo político y de todas las provincias y el acompañamiento del sector privado. Esa organización combinó los componentes del sistema político de manera inédita, en pos del desarrollo turístico, y fue reconocido positivamente en otros sitios del mundo.

Viene bien hacer un poco de historia para comprender los devenires de cierta escasez y rupturas de políticas públicas aplicadas al turismo, y así poder entender la falta de peso político específico del sector turístico en estos meses de pandemia. La brecha entre el sector privado y el público es tal vez la mayor en toda su historia. Por un lado, celebro la

participación de personas y organizaciones en la política nacional, y también entiendo que es necesario rever maneras de actuar, comunicar y escuchar del sector, no solo ante los gobiernos, sino ante la sociedad, y ante los otros componentes del sistema político.

Capanegra (2015) expone un amplio período de desarrollo del turismo en Argentina, y sus diferentes acciones. Inicia con la Era Bustillo, sigue con el Peronismo Clásico y aborda una etapa que denomina de Desarrollo Turístico como política económica, y llega con esta sistematización hasta 2005 (Camusso y Casanova Ferro 2015, p. 79).

Una tabla podría sintetizar ese recorrido del turismo y las políticas públicas.

## Cuadro N° 2: Turismo y políticas públicas.

Era Bustillo	Peronismo clásico	Desarrollo turístico en la política económica	
1934-1944	1946-1955	1958-1983	1983-2005
Paradigma de época: idea sarmientina de erradicación de la barbarie y el Estado demostrador.	Paradigma de época: el turismo para el pueblo como derecho.	Paradigma de época: disputas de poder sin modelo hegemónico.	Paradigma de época: modelos en pugna en democracia.
De 1930 en adelante el modelo agroexportador se agota.  Exequiel Bustillo Director de Parques Nacionales.	La visión política. El sentido de pertenencia.  Ampliación del turismo a los trabajadores.	La tecnocracia, nuevo modelo estatal. La modernización autoritaria.  Industrialización y desperonización.  Economía del turismo: del turismo social al turismo internacional.	La democracia y los conflictos posdictadura Continúa el modelo desarrollista. Aparece el municipalismo La convertibilidad y la fuga de capitales. La crisis de 2001.
El turismo como factor civilizador. Del país rural a la moderna nación urbana.  Grandes enclaves, redivial, turismo. Transformación del medio rural.	Infraestructura de transporte y servicios.  Turismo social (Estado, sindicatos y Fundación Eva Perón).	OEA, CEPAL y BID en los planes de desarrollo. Expansión territorial y polos de desarrollo. Organismos internacionales de financiamiento. El desarrollismo discute el papel de intervención del Estado.	El estado de bienestar arrasado por el estado neoliberal. La pérdida del poder regulador y la internacionalización de la economía. La recuperación económica. El turismo como actividad esencial y estratégica.

<p>El Estado como actor principal. Crear mercado: modernizar el campo y urbanizar el país.</p> <p>Nahuel Huapi Iguazú en segundo plano Bariloche, la Suiza argentina.</p>	<p>Vacaciones pagas, aguinaldo y jubilaciones.</p> <p>Imaginario: familia obrera recorriendo el país.</p> <p>Se observa el turismo internacional.</p>	<p>El CFI y los planes provinciales.</p> <p>El disciplinamiento de la sociedad y el terrorismo de Estado.</p> <p>Guerra Fría en el contexto de la no intervención.</p> <p>Los militares como factor de poder.</p>	<p>El efecto más visible de la globalización. El consenso de Washington.</p> <p>El mercado como orientador de la economía.</p>
<p>Dos modelos que conviven todo el siglo XX Accionar privado y Estado desarrollador.</p> <p>Bariloche elitista, Mar del Plata nacional y popular.</p>	<p>Segundo plan quinquenal.</p> <p>Organización del turismo, escuela hotelería y turismo, clasificación de hoteles y ley de turismo.</p>	<p>El sistema turístico definido por el Estado y los expertos.</p> <p>Turismo emisor en el modelo dictatorial.</p> <p>Recreación de la Dirección de Turismo y regionalización del País.</p> <p>La dictadura permanente de Onganía.</p>	<p>El desarrollo turístico como ilusión.</p> <p>Desintegración de economías regionales.</p>

Figura 4: Turismo y políticas públicas. Elaboración propia en base (Camusso y Casanova Ferro, 2015, p. 79).

Luego, a partir del año 2005, con un escenario internacional favorable al turismo receptivo nacional, el turismo se abre paso en un país agrícola - ganadero creciendo en la matriz económica hasta llegar al 7% del PBI. En algunos años llega a superar a Brasil en cantidad de visitantes internacionales. Los factores de éxito pueden buscarse en la organización de un tipo de desarrollo adaptado a la Argentina, con características propias, aun considerando debilidades como la verticalidad institucional, y el desaprovechamiento de ventajas competitivas regionales en el tráfico aéreo, entre otras.

## Conclusiones

A modo de conclusiones, estas reflexiones intentan dar cuenta de una visión que siempre tiene presente la reinención de un tipo de desarrollo del turismo con rasgos propios, atento a los nuevos desafíos y oportunidades que presenta el futuro actual. No se trata solamente de superar el efecto pandemia, sino también generar oportunidades para un de-

sarrollo más integrador, continuo, sustentable en términos inclusivos. En esa construcción colectiva las políticas públicas deben ser concebidas y lideradas por los diferentes niveles de gobiernos, integrando los pareceres, las experiencias y las organizaciones de la comunidad, en un flujo continuo de acciones e información para lograr los objetivos, de esa manera, públicos y democráticos.

## Referencias

- Argentina. Presidencia de la Nación (marzo, 2020). Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 297/2020). Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>
- Camusso, Marcelo y Casanova Ferro, Gonzalo (Compiladores) (2015). Gestión pública del turismo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- Misiones. Ministerio de Turismo (2020). Ciclo de charlas y conferencias "Turismo innova". Posadas: Ministerio de Turismo. Recuperado de: <https://www.turismo530.com/2020/09/misiones-tecnologia-y-ciudades-inteligentes-ejes-de-turismo-innova/>

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO SEGÚN NORMAS APA 2017 (UCES)

Kremar, A. (septiembre 2020). Políticas públicas de turismo en pandemia, una visión. Revista de Extensión Tekohá. Posadas: Ediciones FHyCS, 8(6), 75-85. Recuperado de <http://edicionesfhyics.fhyics.unam.edu.ar/index.php/tekoha>