

ÍCONOS | 78

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • enero - abril 2024



Sistemas electorales subnacionales en América Latina

Subnational electoral systems
in Latin America

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 78, vol. XXVIII (1er. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR



FLACSO ECUADOR
1974 - 2024

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

Editora en jefe (Editors-in-chief)

- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristobal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

Editores del dossier 78 (Editors of dossier)

- Tomás Dosek. Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México. México
- Antonio Cardarelo. Universidad de la República. Uruguay.

COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Corrector de estilo: Manuel Acosta

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:

revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos. Revista de Ciencias Sociales. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimestral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

Presentación del dossier

Sistemas electorales subnacionales en América Latina 7-14

Introduction to dossier

Subnational electoral systems in Latin America

Tomás Dosek, Antonio Cardarelo y Flavia Freidenberg

01. No tan distintos: reformas y tensiones multinivel
en la selección de candidaturas subnacionales en Argentina y Brasil 15-32

*Not so different: Reforms and multilevel tensions in the selection
of subnational candidacies in Argentina and Brazil*

Jayane dos Santos Maia y Jimena Pesquero-Bordón

02. Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las
elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020 33-51

*Small town, big mayor: Abstentionism in municipal elections
in Uruguay, 2010-2020*

Daniel Buquet, Antonio Cardarelo y Nicolás Schmidt

03. Paridad y alternancia en las elecciones subnacionales:
desafíos ante la participación política de las mujeres en Perú 53-72

*Parity and alternation in subnational elections: Challenges to women's
political participation in Peru*

Juan Manuel Ponte

04. Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires:
la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa 73-93

Immigrant voting in the province of Buenos Aires:

Subnational voter registration policy under the spotlight

Ana Paula Penchaszadeh y Julieta Nicolao

05. De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén. 95-114
From plurinational electoral reform to intercultural democracy in Bolivia: The case of the Mosestén people
Augusto Díaz-Villanueva

Temas/Topics

06. ¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina? 117-136
Towards a “new” peasant question in Argentina?
Julia L. Colla y Sebastián Valverde

07. Neoliberalismo autoritario, élites económicas y reforma educativa en México, 2013 137-153
Authoritarian neoliberalism, economic elites, and educational reform in Mexico, 2013
Jesús Bojórquez-Luque

08. Estado, turismo y covid-19 en Argentina: implicaciones de las políticas durante la pandemia 155-175
State, tourism, and COVID-19 in Argentina: Implications of policies implemented in the pandemic
Erica Schenkel


09. Feminismos antiespecistas en Ecuador y Colombia: prácticas queer y veganismos decoloniales 177-197
Antispeciesist feminisms in Ecuador and Colombia: Queer practices and decolonial veganisms
Juan José Ponce-León

10. El excedente de fuerza de trabajo en Argentina: un análisis desde la economía feminista 199-217
The surplus labor force in Argentina: An analysis from feminist economics
Virginia Noemí Alonso y Corina Rodríguez-Enríquez

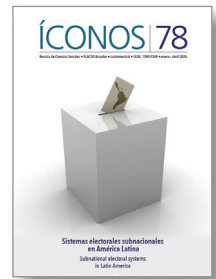
t
temas

Estado, turismo y covid-19 en Argentina: implicaciones de las políticas durante la pandemia

State, tourism, and COVID-19 in Argentina: Implications of policies implemented in the pandemic

 Dra. Erica Schenkel. Docente investigadora. Universidad Nacional del Sur y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina).
(erica.schenkel@uns.edu.ar) (<https://orcid.org/0000-0002-5456-2119>)

Recibido: 02/11/2022 • Revisado: 25/02/2023
Aceptado: 21/07/2023 • Publicado: 01/01/2024



Resumen

La covid-19 provocó una reformulación de las políticas en el sector turístico, pues ante la caída de los flujos internacionales se volvió a apostar por el turismo nacional. Argentina es un ejemplo de este fenómeno: durante la pandemia impulsó una agenda turística local como no sucedía desde hace décadas. La promoción externa y el turismo receptivo (internacional), que ocupaban un lugar protagónico en la agenda del sector, dejaron lugar al fortalecimiento del turismo doméstico. En este artículo se analiza la reformulación de la agenda turística argentina durante la pandemia y sus implicaciones socioterritoriales. Para ello, se utiliza como enfoque teórico-metodológico al análisis de políticas, particularmente los estudios de evaluación que parten de estrategias cuanti-cualitativas. Se describen las tres políticas implementadas (asistencia al sector turístico nacional, coordinación y adaptación a la nueva normalidad y estímulo a la demanda) para luego vincularlas a un contexto caracterizado por el levantamiento de las restricciones y por el avance del proceso de vacunación, rasgos que motorizaron los índices de recuperación turística a partir del segundo semestre de 2021. Se demuestra que, aunque en esta reactivación se evidencia el reimpulso del turismo doméstico, el internacional continúa muy por debajo de los niveles prepandémicos. El texto concluye con una serie de discusiones acerca del impacto de las políticas implementadas en Argentina.

Descriptores: América Latina; Argentina; evaluación; pandemia; políticas públicas; turismo.

Abstract

COVID-19 led to a reformulation of policies in the tourism sector, as the fall in international flows led to a renewed focus on domestic tourism. Argentina is an example of this phenomenon. During the pandemic, it promoted a local tourism agenda that had not been seen for decades. Foreign promotion and inbound (international) tourism, which used to play a leading role in the sector's agenda, gave way to the strengthening of domestic tourism. This article analyzes the reformulation of the Argentine tourism agenda during the pandemic and its socio-territorial implications. For this purpose, we use policy analysis as a theoretical-methodological approach, particularly evaluation studies based on quantitative-qualitative methods. The three policies implemented (assistance to the national tourism sector, coordination and adaptation to the new normality, and stimulus to demand) are described and then linked to a context characterized by the lifting of restrictions and the progress of the vaccination process, features that drove tourism recovery rates from the second half of 2021. It is shown that, although in this reactivation there is evidence of a revival of domestic tourism, international tourism remains well below pre-pandemic levels. The text concludes with a series of reflections on the impact of the policies implemented in Argentina.

Keywords: Latin America; Argentina; evaluation; pandemic; public policies; tourism.



1. Introducción

La expansión de la covid-19 ha trastocado las bases del modelo turístico que conducen las políticas sectoriales desde hace décadas. Esto se evidencia en una drástica caída de los flujos internacionales y en una revalorización del turismo doméstico, que es aquel que evita el derrumbe total del sector turístico a escala global (OMT 2021). La centralidad que supo asumir el turista internacional dio lugar a la del propio residente, que pasa a ser un blanco destacado de las políticas sectoriales (Velasco González 2020). La promoción de viajes a destinos nacionales no solo ha implicado un apoyo a los prestadores turísticos, y, por ende, al sostenimiento de puestos de empleo e ingresos, sino también al fortalecimiento de estas prácticas en sectores medios y populares que han sido los más afectados por la crisis.

Además, las políticas sectoriales debieron reposicionarse en términos de la oferta para priorizar nuevos modelos de comportamiento social más respetuosos con las personas, con las culturas y con el medioambiente. Las agendas turísticas comenzaron a proyectar prácticas y destinos seguros, capaces de motivar un viaje en contextos de incertidumbre (Navarro Drazich y Lorenzo 2021). Esto ha originado, por un lado, una revalorización de modalidades y destinos poco consolidados, vinculados a prácticas de ecoturismo, turismo rural y comunitario; y, por otro, una reconversión de destinos tradicionales, que deben innovar para limitar la masificación (Cañada e Izcará 2021). Este cambio de escenario fue advertido rápidamente por gran parte de los Gobiernos latinoamericanos que comenzaron a reformular sus políticas sectoriales centradas ahora en los flujos internos (Schenkel 2021). Así lo ha hecho el Gobierno argentino, que, en el momento más crítico de la pandemia, lanzó su propio plan de reactivación de la actividad turística nacional para intentar sostener un sector que atravesaba la peor crisis de su historia (Ley 27.563/2020). Debido a la pandemia dejaron de operar en el país más de 4000 prestadores, lo que ocasionó una pérdida de empleo que afectó a 74 000 personas. Además, el 50 % de los establecimientos operativos se encontraban en una situación desesperada, pues el 35 % no poseía capital de trabajo y un 15 % carecía de autonomía para resistir en el corto plazo, motivos por los cuales evaluaban declararse en quiebra o cerrar de manera definitiva (AHT 2020).

En este marco, el Gobierno argentino impulsó una reformulación de la agenda sectorial centrada en el turismo nacional. Lo anterior se instrumentó a partir de la implementación de políticas de asistencia a la oferta, originadas en el contexto del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), de políticas de coordinación y adaptación para preparar a prestadores y lugares de destino a la nueva normalidad, y de políticas de estímulo a la demanda con el fin de reimpulsar las prácticas turísticas nacionales. Cada una de estas políticas surgió como respuesta a los cambios originados por la pandemia, a las recomendaciones sanitarias y a sus implicaciones

en el desarrollo de la actividad. A partir de lo señalado, en el artículo se aborda el impacto de la covid-19 en la actividad turística en Argentina y se analizan las implicancias de las políticas implementadas. Se plantean como hipótesis que dichas estrategias de intervención significan un cambio relevante en relación con la agenda pública precedente, tanto en términos de propósitos perseguidos como de acciones implementadas y que favorecen la revalorización del turismo doméstico, materializada en nuevas tendencias turísticas y en determinados lugares de destino que adquieren mayor relevancia en el mapa nacional.

Para alcanzar dichos propósitos, se parte del análisis de las políticas públicas como enfoque teórico-metodológico. El carácter pluridimensional de este enfoque permite presentar una visión integral de las diversas acciones llevadas a cabo en esta materia y avanzar en sus implicaciones una vez implementadas (Pérez Sánchez 2006). Esta dualidad ha derivado en aquello que Torgerson (1995) denomina el “análisis de políticas pospositivista”, que concilia el rigor del análisis empírico y la orientación práctica hacia la eficacia de las decisiones públicas con la necesidad de una comprensión política de las políticas, tanto en el análisis de la evidencia recabada como en el abordaje crítico hacia la legitimidad y el contexto político y social (Losada Trabada 2003).

2. Metodología

La investigación parte de los amplios estudios de evaluación de políticas que integran estrategias cuanti-cualitativas. En un comienzo estos abordajes implicaban, en su mayoría, un proceso cuantitativo que tendía a medir el grado de cumplimiento de los objetivos formulados a partir de abordajes puntuales en torno a los impactos de una acción de gobierno. Las críticas recibidas a este tipo de análisis provocaron su reemplazo progresivo por estudios de evaluación más amplios, extendidos al ciclo de la política pública, a los procedimientos y a las metodologías utilizadas, incluyendo técnicas cualitativas de indagación (Martínez del Olmo 2006).

Desde esta perspectiva, la investigación se lleva a cabo a partir de una metodología mixta que produjo sus datos mediante el relevamiento documental y a través de la aplicación de encuestas (entrevistas y cuestionarios semiestructurados) a informantes clave. El corpus documental se elaboró a partir de normativas, leyes, decretos y resoluciones, así como de informes estadísticos entre los que se encuentran la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la Encuesta de Turismo Internacional (ETI) y la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH), todas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Se emplearon también manifestaciones oficiales como las memorias del estado de la nación de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), las cuentas de inversión del Ministerio de Economía (MECON), discursos gubernamentales, escritos y notas de prensa y documentos de especialistas en el área como

la Organización Mundial del Turismo (OMT), así como otros organismos gubernamentales y no gubernamentales y el sector científico-tecnológico.

La información documental fue complementada con la realización de entrevistas a distintos actores que participaron de la formulación e implementación de las políticas turísticas durante la pandemia, entre los que sobresalen autoridades gubernamentales y representantes de cámaras empresariales. Asimismo, se aplicaron cuestionarios semiestructurados a destinatarios de dichas acciones de gobierno como visitantes, prestadores y autoridades de localidades turísticas. Los datos obtenidos fueron sistematizados y analizados en relación con la malla argumentativa que sostiene la investigación y se expone mediante figuras y tablas de doble entrada.

3. Análisis y resultados

La información obtenida fue sistematizada en cuatro apartados que se presentan siguiendo una secuencia temporal. Lo anterior permite evidenciar el impacto que tuvo la pandemia y las políticas públicas sectoriales en relación con el escenario previo, para, finalmente, abordar el estudio de sus implicancias en un contexto más amplio que es multifactorial.

3.1. Políticas dirigidas al turismo antes de la pandemia

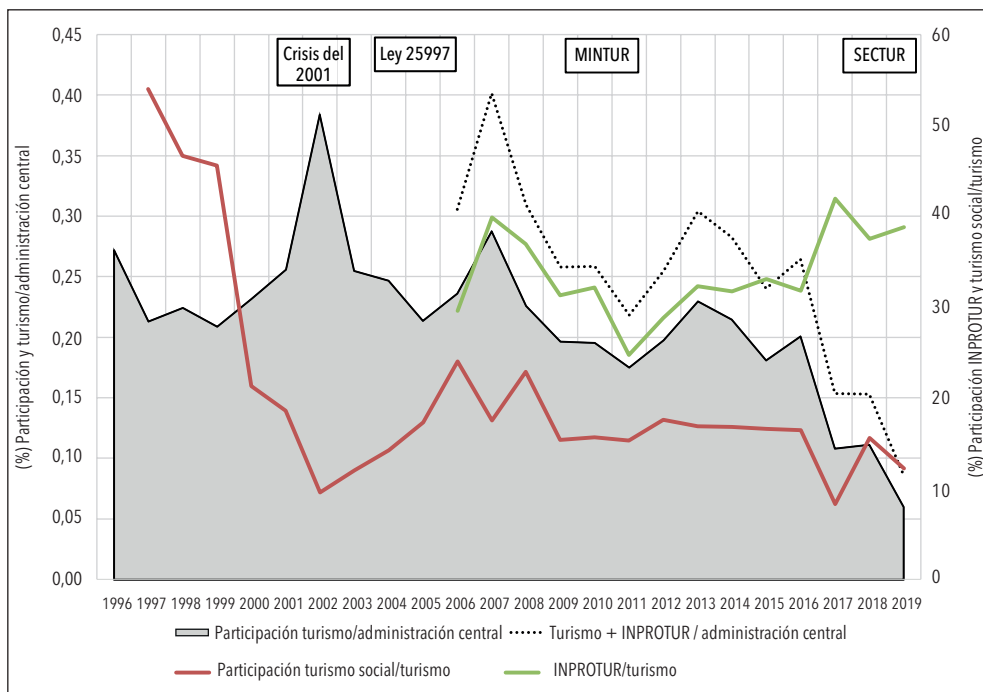
A partir de la década de los 70 el impulso de la actividad turística en Argentina quedó asociado a la estrategia de desarrollo de apertura a la globalización económica, con una prevalencia del turismo receptivo (internacional) entre las políticas sectoriales (Schenkel 2020). Ante una economía cada vez más internacionalizada, la actividad se presentó como una oportunidad para atraer divisas, generar ingresos y empleo y, así, sostener el crecimiento de la economía nacional. Esta apuesta del Estado argentino se consolidó en la poscrisis argentina del 2001, ante una balanza de pagos altamente deficitaria y una abultada deuda externa declarada en cesación de pagos (Rapoport 2014).

En este contexto, la Ley 25.997 declaró al turismo receptivo como una actividad de exportación no tradicional prioritaria y creó herramientas para su fortalecimiento, entre las que se destaca el impulso del Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR) (Ley 25.997/2005), un organismo descentralizado abocado a fortalecer los arribos internacionales y la marca Argentina en el exterior. Desde entonces, los sucesivos Gobiernos desarrollaron una activa política en el área que buscó consolidar el turismo receptivo como actividad de interés nacional (Decreto 1297/2006).

Dicho posicionamiento se tradujo en una fuerte asignación de recursos públicos. Desde entonces el INPROTUR se convirtió en el principal centralizador del

gasto turístico (MECON 2006-2019b), en detrimento de otras áreas como el turismo social, que hasta ese momento ocupaban un lugar central en la agenda sectorial (Schenkel 2018). Para el Proyecto de Ley de Presupuesto 2020, el último presentado antes de la pandemia, el INPROTUR llegó a contar con el 82 % de los recursos totales asignados a este sector (figura 1).

Figura 1. Evolución del presupuesto destinado al turismo entre 1996 y 2019



Elaborada con base en las leyes de presupuesto (MECON 1996-2019).

Nota: Si bien el INPROTUR, como todo organismo descentralizado, tiene un presupuesto propio, para los fines comparativos de este artículo se asocia al presupuesto del área de turismo.

Con esta fuerte asignación de recursos destinada a la promoción externa, la apuesta del Estado por el visitante internacional dejaba de lado el ámbito del discurso y de la planificación (como sucede desde hace décadas), para alcanzar la etapa de implementación y traducirse en acciones concretas. Entre las labores realizadas para alcanzar este objetivo tenemos la asistencia a las principales ferias turísticas internacionales, las jornadas de formación para prestadores y destinos receptivos, la financiación de eventos de resonancia internacional y el impulso de *press trips* a las revistas especializadas, *workshops* y *fam tours* para los principales comercializadores externos (MECON 2006-2019a). 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,

reflejaron una expansión en el campo de actuación del INPROTUR a medida que se consolidó su posicionamiento en la estructura organizacional, para priorizar su presencia en aquellos mercados de alto gasto como Norteamérica, Europa y Oriente Medio.

3.2. Incidencias de la covid-19 en la actividad turística en Argentina

A fines de 2019 Argentina se encontraba en una situación crítica, presentaba elevados niveles de pobreza y desempleo, altas tasas de informalidad y un creciente proceso inflacionario combinado con recesión, inestabilidad cambiaria, déficit fiscal y comercial. La deuda pública había alcanzado el nivel más alto de América Latina (89 % del PIB) y atravesaba un complejo proceso de renegociación de pago con el FMI (Naciones Unidas 2020). Por lo tanto, la pandemia no hizo otra cosa que profundizar las vulnerabilidades preexistentes y extender las consecuencias de una década de crecimiento nulo, calificada por la CEPAL como una “década perdida” (CEPAL 2020).

En este sensible contexto socioeconómico, el Gobierno argentino decretó una de las cuarentenas más estrictas en el plano internacional, que incluyó la prohibición de la circulación dentro del país y la suspensión de las llegadas de todos los vuelos que unían Argentina con destinos considerados de riesgo (Decreto 260/2020). El aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) comenzó en marzo de 2020 y finalizó más de siete meses después. La flexibilización de las restricciones tuvo lugar en octubre de 2020 con la eliminación de la obligatoriedad del uso de mascarilla en espacios al aire libre y con las primeras reaperturas con aforo, para pasar del ASPO al distanciamiento social, preventivo y obligatorio (DISPO) en noviembre de 2020.

Si bien la caída de la economía fue bastante generalizada, los sectores más afectados de la cadena productiva fueron aquellos ligados al turismo (hoteles y restaurantes, actividades artísticas, culturales, deportivas y de esparcimiento), las cuales sufrieron directamente las medidas del ASPO (CEPAL 2022). La actividad tuvo un derrumbe sin precedentes: el turismo emisor (internacional) cayó un 93 % con respecto a julio de 2019, y el turismo receptor (internacional) un 99 % en el mismo periodo (INDEC 2019a, 2020a).

En términos de turismo interno (visitantes, residentes y no residentes), la caída interanual fue de 79 %, un 20 % menor al turismo internacional (INDEC 2019b, 2020b). Esto último responde a la composición del flujo del turismo interno: el 98 % de los viajeros hospedados en 2021 fueron residentes argentinos contra el 79 % que representaban en 2019. De este modo, el turismo nacional logró recortar la fuerte caída de los flujos internacionales, aunque igualmente se mantuvo muy por debajo de los niveles registrados antes de la pandemia (INDEC 2019b, 2020b).

Esta caída tan marcada en arribos y niveles de ocupación impactó duramente al sector hotelero. De enero a diciembre de 2020 la caída fue del -68 %, y si se considera

el periodo abril-diciembre (marcado por las restricciones implementadas por el Estado) llega hasta un -93 % (AHT 2021). Entre 1700 y 2000 hoteles dejaron de funcionar, lo que se tradujo en una reducción de 85 000 puestos de trabajo, convirtiéndose así en la actividad económica que más empleos perdió durante la pandemia (AHT 2020).

Ahora bien, cuando se desagrega dicho impacto de acuerdo con el lugar de destino y con el tipo de turismo, se evidencia que la pandemia no afectó a toda la actividad turística de la misma forma. Los segmentos de viajes más perjudicados fueron aquellos asociados a altas aglomeraciones en espacios reducidos (turismo de reuniones, corporativo, cruceros y viajes grupales) y a la tercera edad, el principal grupo de riesgo en la pandemia (entrevista a representante de la Cámara Hotelera y Gastronómica, enero de 2021).

Si bien todos los destinos registraron afectaciones, el impacto no fue uniforme (Amadasi 2021). Entre los más perjudicados aparecen aquellos que solían tener un alto componente de visitantes internacionales, que generaban grandes aglomeraciones urbanas, que se identificaban con el turismo de tercera edad, con atractivos de alta saturación social (museos, teatros o anfiteatros) o que presentaban una situación epidemiológica de alto riesgo. Por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires (la de mayor aglomeración urbana del país, con alto riesgo epidemiológico y con el mayor destino de visitantes internacionales) pasó a alojar el 19 % de los viajeros que tuvo en 2019; San Carlos de Bariloche (destino con fuerte peso internacional y con la aglomeración urbana más importante entre los destinos patagónicos) recibió solo al 43 % de los turistas que registraba antes de la covid-19; y termas de Río Hondo, lugar elegido tradicionalmente por las personas de la tercera edad, fue el segundo destino más perjudicado al recibir solo un 30 % de los visitantes que arribaron a este territorio en 2019 (INDEC 2019b, 2020b).

3.3. La reconversión de las políticas turísticas durante la pandemia

El Gobierno nacional buscó reducir el impacto de la crisis sanitaria mediante el resguardo de las relaciones laborales en toda la cadena productiva. Para ello, estableció la prohibición temporal de los despidos y la asistencia económica a las empresas afectadas mediante subsidios y créditos. Este paquete de medidas tuvo como destinatarios tanto a los actores formalizados (Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción [ATP]) como al sector no formalizado (Ingreso Familiar de Emergencia [IFE]) y privilegió a empresas de tipo pymes y a aquellos sectores sociales más vulnerables.

En esta línea, el gobierno intervino fuertemente en el sector turístico. Las políticas sectoriales se dirigieron al propio residente, que pasó a ser nuevamente un actor destacado en su rol de visitante, de empresario o de trabajador del sector a partir del turismo doméstico. Para ello, el gobierno casi duplicó la participación del Ministerio

de Turismo y Deportes en el presupuesto nacional, que pasó del 0,09 % al 0,17 % (tabla 1). Esta reasignación de partidas benefició al desarrollo del turismo nacional, que concentró el 39 % del presupuesto contra el 7 % que representaba originalmente, y, a la inversa, contrajo en un -21 % los recursos destinados a la promoción externa (MECON 2021a).

Tabla 1. Composición del gasto turístico presupuestado

| Concepto del gasto | Crédito original % | Crédito vigente % | Variación % |
|--|--------------------|-------------------|-------------|
| Actividades centrales | 12 | 4 | -8 |
| Desarrollo y promoción del turismo nacional | 7 | 39 | 32 |
| Turismo social | 6 | 4 | -2 |
| Inversiones con financiamiento internacional | 8 | 23 | 15 |
| Calidad y comunicación turística | 4 | 2 | -2 |
| Deporte | 32 | 18 | -14 |
| Promoción del turismo receptivo (INPROTUR) | 31 | 10 | -21 |

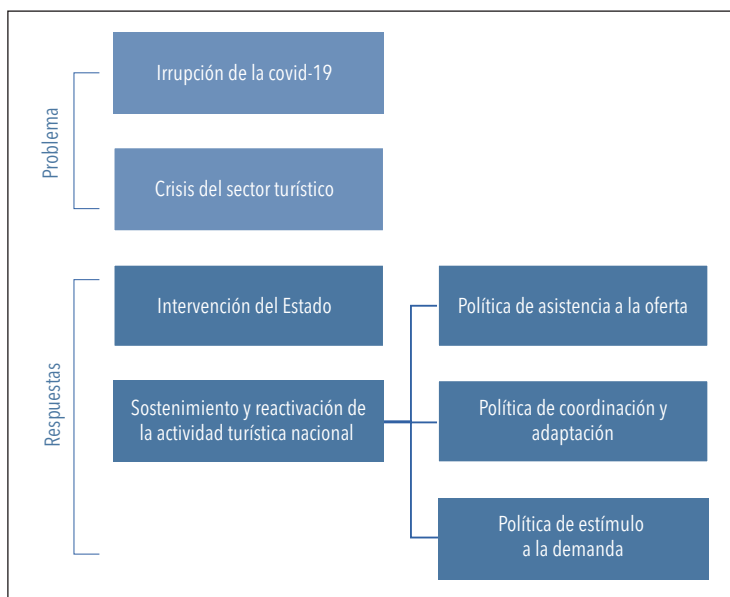
Elaborada a partir de la cuenta de inversión (MECON 2021a).

Las demás áreas (actividades centrales, turismo social, calidad y comunicación y, en menor medida, deporte) se mantuvieron bastante más estables, aunque debieron promover una reformulación de tareas. En el caso de las actividades centrales, una buena parte de sus recursos se destinó a financiar los planes de asistencia al sector (a partir de inversión en infraestructura y apoyo financiero a privados): el turismo social, que no pudo ofrecer prestaciones turísticas, volcó la mayoría de sus recursos a obras de recuperación de los complejos estatales; el área de inversiones internacionales, afectada debido a la ejecución de créditos del BID, se dirigió al pago del Fondo de Auxilio y Capacitación Turística (FACT); el área de capacitación y comunicación destinó los recursos a la formación en el contexto de pandemia a partir de la oferta de cursos *e-learning*; y el área de deporte no pudo financiar los viajes y estancias de los deportistas, por lo que destinó una mayor parte de recursos al desarrollo de infraestructura con los programas Clubes de Barrio y Polideportivo. En esa misma línea, el presupuesto afectado al turismo nacional contempló también la asistencia al sector privado a partir de la financiación del auxilio para prestadores turísticos (APTUR) (Resolución 262/2020) y del régimen de incentivos a la preventa de servicios turísticos nacionales (PreViaje) (Ley 27.563/2020, art. 3).

A partir de estos instrumentos, el Estado intervino en el sector con el propósito de sostener y reactivar la actividad turística nacional en tiempos de pandemia. Para ello, implementó varias políticas: de asistencia a la oferta en el contexto del aislamiento social, preventivo y obligatorio (el peor momento de la pandemia); de coordinación y adaptación para preparar el sector para la nueva normalidad en el

contexto del distanciamiento social, preventivo y obligatorio; y de estímulo a la demanda originada por las primeras reaperturas para finales de 2020. Dichas políticas surgieron como respuestas a los cambios originados en la situación epidemiológica del país, a las recomendaciones sanitarias y a sus implicaciones en la actividad económica en cuestión (figura 2).

Figura 2. Políticas turísticas implementadas en Argentina a partir de la pandemia



Elaboración propia.

Política de asistencia a la oferta turística

Las medidas dirigidas al sector priorizaron la asistencia a prestadores y trabajadores turísticos que se encontraban formalizados, con la implementación del FACT y del APTUR.¹ Ambos instrumentos aplicaron una segmentación de beneficios exclusivos para micro, pequeñas y medianas empresas que fueron las que recibieron la mayor parte de la asistencia, y al momento de aprobar las solicitudes se priorizó el criterio de equidad de género (a partir de una ponderación por la participación del personal con cupo femenino y no binario) y el de formación del personal. En cuanto a este último, el acceso al beneficio exigió que más del 70 % de los empleados realizaran cursos de capacitación en la plataforma de formación del Ministerio, podían escoger uno y los otros tres eran obligatorios (Higiene y seguridad en turismo, Accesibilidad turística y turismo responsable y Género). Ambos instrumentos procuraron llegar a todas las solicitudes que se ajustaran a la norma, por lo que el beneficio percibido por actor

¹ Además, el Ministerio implementó líneas de crédito a tasas subsidiadas a través del Banco de la Nación Argentina (JGM 2021).

terminó representando una “ayuda insuficiente”, de acuerdo con las cámaras empresariales (entrevista a representante de la Cámara Hotelera y Gastronómica, enero de 2021).

El FACT benefició a 2500 pymes en 2020 y ayudó a mantener el empleo de 38 000 personas. Tres de cada cuatro de estas empresas tenían menos de 15 empleados y en términos de rubro el 70 % pertenecía al sector de alojamiento y establecimientos gastronómicos, el 25 % a agencias de viaje y el 2 % a servicios de recreación. En 2021 tuvo una nueva edición que contó con menos presupuesto y se distribuyó entre una mayor cantidad de empresas, en total entre 3493 pymes que empleaban a 64 968 personas. En línea con la primera edición, más del 60 % de las empresas beneficiadas fueron establecimientos gastronómicos (38 %) y alojamientos (27 %), seguido por agencias de viaje (20 %) y servicios de transporte turístico (7 %). Nueve de cada 10 empresas seleccionadas fueron micro y pequeñas empresas con menos de 30 empleados (JGM 2021, 2022).

El Fondo de Auxilio para Prestadores Turísticos Independientes alcanzó en 2020 a 6102 pequeños autónomos operadores turísticos (guías de turismo, profesionales de la fotografía, artesanos y artesanas, cabañeros). En 2021 resultaron beneficiadas 14 600 personas, más del doble que en la primera edición. El universo se compuso por un 70 % de monotributistas, 20 % de autónomos y el 10 % restante fueron personas jurídicas (JGM 2021, 2022). Por otro lado, el auxilio a destinos y a municipios turísticos fue canalizado en mayor medida a través de la iniciativa 50 Destinos, como medida contracíclica para financiar obras de infraestructura turística.

Durante el año 2020 el programa 50 Destinos aprobó 85 proyectos de obra en las 23 provincias del país y en la ciudad de Buenos Aires, para la financiación de centros de interpretación, miradores, señalética, accesos, rampas, estacionamientos, luminaria sustentable y la puesta en valor y modernización de centros turísticos existentes. En 2021 el programa incorporó más localidades para la financiación de 68 proyectos provinciales. Entre las obras realizadas destacan la modernización de centros turísticos, la construcción de centros cívicos y *glampings*, mejoras de accesibilidad, creación de miradores y estacionamientos (JGM 2021, 2022). En las entrevistas realizadas a autoridades turísticas se destacan la “masividad” y la “federalidad” del programa, aunque en algunos casos sostienen que la obtención del beneficio exigía “tediosos” proyectos de inversión y obras de difícil realización para las estructuras locales (entrevistas a autoridades públicas provinciales y municipales, entre enero y octubre de 2021).

Política de coordinación y adaptación

Con el inicio del proceso de vacunación a finales de 2020 el gobierno inició una apertura progresiva del sector turístico. En el caso del turismo nacional, los viajes individuales y familiares se reactivaron en la temporada estival 2020-2021 y los viajes

grupales (estudiantiles y de la tercera edad) en octubre de 2021. El turismo internacional, en el caso de países limítrofes, también debió esperar un año para reactivarse, y para el resto del mundo y viajes de cruceros un poco más, esto sucedió a partir de noviembre de 2021.

Estas primeras reaperturas exigieron una política de coordinación y asistencia por parte del Estado, el cual debió adecuar el desarrollo de la actividad al contexto de la pandemia. En este marco, en articulación con las 23 provincias y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gobierno definió la provisión de centros sanitarios y el despliegue del plan DetectAr para posibles casos de coronavirus, también desarrolló la web Verano para aquellas personas que vacacionaron durante la pandemia. La aplicación facilitaba la obtención del “certificado verano” que era necesario para circular y el cual brindaba información actualizada sobre los requisitos para viajar a las distintas localidades del país, ya que la posibilidad de ingresar a las provincias dependía de la situación epidemiológica y de las exigencias de cada distrito (por ejemplo, algunas provincias solo solicitaban el certificado turismo, mientras que otras pedían la presentación de una prueba PCR negativa).

En una misma línea, el Ministerio de Turismo y Deportes en conjunto con el sector privado, confeccionaron 16 protocolos de turismo que adecuaban las prácticas y prestaciones turísticas a las recomendaciones sanitarias emitidas por el Ministerio de Salud. Dichos documentos de normalización pretendían proveer de seguridad no solo a quienes se desplazaban con fines de ocio, sino a los propios trabajadores del sector y a los residentes en las zonas turísticas.

También, en el marco del programa Municipios Responsables, el Ministerio de Turismo y Deportes buscó fortalecer la constitución de destinos seguros, adaptados al cumplimiento de las medidas de prevención sanitaria. Dicho programa estuvo destinado a la adquisición e instalación de equipos y terminales de sanitización, pisos antideslizantes, pintura vial, ordenadores de público, señalización edilicia interna, cartelería, digitalización de mapas turísticos, adaptaciones asociadas al distanciamiento físico y detectores de temperatura. Al igual que 50 Destinos, promovió la participación tanto de destinos tradicionales como emergentes y al momento de canalizar los beneficios priorizó el criterio de federalidad, para alcanzar en 2020 más de 70 localidades (Ministerio de Turismo y Deportes 2021).

Política de estímulo a la demanda turística

Cuando se analiza la evidencia recabada, se comprueba que no todas las estrategias formuladas en la Ley de Sostenimiento y Reactivación (Ley 27.563/2020) alcanzaron una etapa de implementación. Entre las que no lograron ponerse en práctica se encuentran tres de los cuatro programas destinados a fortalecer el turismo doméstico: Bono Fiscal Vacacional, Turismo para Personas Mayores y

Financiación de Turismo Estudiantil. Dichas medidas habían sido formuladas para grupos vulnerables con el propósito de facilitarles el acceso a vacaciones. Al no ejecutarse, la política de fomento de turismo nacional se privó de aplicar instrumentos que garantizaban una mayor equidad al momento de la selección de los beneficiarios, para quedar centralizada en el programa de Preventa Turística (Prevviaje), que por sus propias características (implicaba un gasto turístico anticipado para recibir una devolución del 50 %) estuvo dirigido a otros sectores.

Cabe destacar que este último programa alcanzó un volumen y notoriedad que lo posicionó como el “más exitoso” de acuerdo con las principales cámaras sectoriales, el propio ministro de Turismo y Deportes la considera “la política pública más importante de la historia del turismo” (Ministerio de Turismo y Deportes 2022b, párr. 3). Para mediados del año 2022, Prevviaje había implementado dos ediciones: la primera, lanzada a finales de 2020 de cara a la temporada de verano; y la segunda, en 2021 para viajes en 2022. En septiembre de 2022 el gobierno tenía previsto lanzar Prevviaje 3.

Cuando se analizan los impactos del programa se observa un crecimiento significativo entre ambas ediciones (tabla 1). Los prestadores inscriptos pasaron de 13 000 a 14 000, los turistas beneficiados de 568 500 a 4 500 000 y el gasto formalizado de 10 000 millones a 99 000 millones de pesos argentinos. Estos cerca de 970 millones de dólares de Prevviaje 2 se destinaron en su totalidad a prestadores del sector, ya que, si bien las personas luego recibían por parte del Estado el 50 % de lo invertido, el crédito se debía volver a gastar en empresas turísticas o afines. Por otro lado, cabe destacar que dicha edición contó con “Prevviaje PAMI”, una línea específica destinada a la tercera edad que ofreció una devolución del 70 % del gasto efectuado. Esta línea alcanzó cerca de 400 000 personas afiliadas a la principal obra social de la tercera edad en el país.

El crecimiento del programa en la segunda edición implicó que la inversión del Estado pasara de 4500 millones a 51 000 millones de pesos argentinos, de los cuales cerca del 80 %, de acuerdo con la información provista por la cartera ministerial, retornó a las arcas públicas por recaudación impositiva (Ministerio de Turismo y Deportes 2022a). En cuanto a esto último, la obligación de estar inscripto ante el fisco (tanto para la afectación del crédito como del gasto) originó que prestadores que no estaban registrados regularizaran su situación para acceder al beneficio. Aunque este requisito formalizó la situación de una parte de la oferta turística que se mantenía en la informalidad, también excluyó del beneficio a otra gran parte del sector que vive precariamente del turismo, algo similar a lo que pasó con el FONAPE y el APTUR.

Tabla 2. Alcance de PreViaje en sus dos primeras ediciones

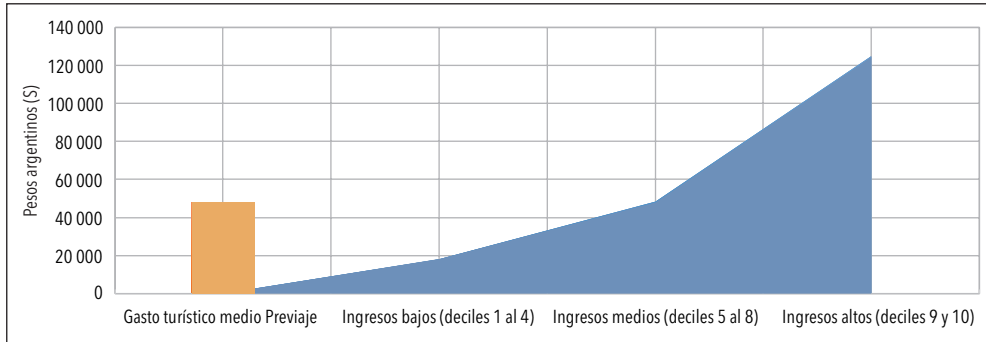
| | Edición 2020 | Edición 2021 |
|---|---|--|
| Prestadores | 13 000 | 14 000 |
| Turistas | 568 500 | 4 500 000 |
| Gasto (en pesos argentinos) | 10 000 millones | 99 000 millones |
| Inversión pública (en pesos argentinos) | 4 500 millones | 51 000 millones |
| Principales destinos | Río Negro, Buenos Aires, Córdoba, Tierra del Fuego, Mendoza, Neuquén, Santa Cruz y Misiones | Buenos Aires, Río Negro, Córdoba, Santa Cruz, Mendoza, Tierra del Fuego, Neuquén y Misiones. |

Elaborada a partir de datos publicados por el Ministerio de Turismo y Deportes (2022a).

Los destinos elegidos fueron similares en las dos ediciones y estuvieron en línea con los flujos tradicionales, tanto entre áreas emisoras como receptoras. Los comprobantes cargados corresponden en un 80 % a los principales centros emisivos del país: la Ciudad de Buenos Aires y las provincias Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, las cuales concentran la mayor población y la más alta renta per cápita nacional. Estos turistas eligieron en un 90 % las principales provincias turísticas (Buenos Aires, Río Negro, Córdoba, Santa Cruz, Mendoza, Tierra del Fuego, Neuquén y Misiones). Entre los destinos destacan Bariloche, Ushuaia, Mar del Plata, El Calafate, Puerto Iguazú, Salta, Mendoza, Ciudad de Buenos Aires, Villa Carlos Paz, San Martín de los Andes, Villa Gesell, Villa La Angostura, San Rafael, El Chaltén, Puerto Madryn, Pinamar, Merlo, Córdoba, San Bernardo, Las Grutas, Tilcara, San Salvador de Jujuy, El Bolsón, San Miguel de Tucumán y Cafayate.

En cuanto al perfil socioeconómico del usuario, si bien el programa no registra información relativa a ingresos percibidos, se puede hacer una aproximación a partir del gasto medio efectuado, que, para la última edición fue de 48 000 pesos. Asimismo, el programa exigía una compra mínima de 10 000 pesos para acceder al beneficio, dicho monto representaba el equivalente a lo percibido por las familias más vulnerables a través del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y, por lo tanto, implicó una barrera de acceso para una parte importante de la población, particularmente para aquella más afectada por la pandemia. Cabe destacar que para 2021 la Encuesta Permanente en Hogares determinó que el ingreso medio del estrato inferior (deciles del 1 al 4) equivalió a 18 127 pesos, el del estrato medio (deciles del 5 al 8) a 48 546 pesos y el del estrato alto (deciles 9 y 10) a 124 671 pesos (INDEC 2021a). Por lo cual el gasto turístico medio realizado con PreViaje se aleja del ingreso percibido por sectores de bajos recursos y se aproxima a personas de sectores medios y medio altos, las cuales disponían de la renta necesaria para costear el pago anticipado de sus vacaciones (figura 3).

Figura 3. Gasto medio efectuado con PreViaje 2 en relación con los deciles de ingresos



Elaborada a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC 2021a).

Esta información, obtenida del cruce entre deciles de ingresos de la EPH (INDEC 2021a) y el gasto turístico medio del PreViaje 2, coincide con los cuestionarios realizados a personas que utilizaron el programa. En su totalidad se definen como viajeros frecuentes que solían vacacionar a destinos nacionales y, en menor medida, internacionales, y que por medio del programa pudieron acceder a “destinos que no conocían”, “visitar familiares y amigos” o aumentar el “gasto en servicios turísticos” (por ejemplo, hotelería superior, gastronomía, excursiones, traslados aéreos, terrestres, paquetes turísticos, excursiones, artesanías) y los “días de estadía”. Asimismo, aquellas personas que habían vacacionado en el exterior afirman que en el marco del contexto de incertidumbre, de crisis cambiaria y de restricciones como el recorte de la financiación de pagos de pasajes y servicios turísticos en el exterior (Banco Central de la República Argentina 2022), decidieron “usar los beneficios del programa” y “vacacionar dentro del país” (entrevistas a personas usuarias de PreViaje, entre octubre de 2021 y agosto de 2022).

En cuanto al beneficio percibido por el prestador, según el programa el 51 % del consumo correspondió a agencias de viajes, el 32 % a alojamientos y el 12 % a transporte aéreo. Esto muestra el cambio que impulsó el programa en términos de comercialización, ya que el turismo interno en Argentina se realizaba casi exclusivamente de forma autogestionada. Hasta la implementación del programa, las agencias de viajes comercializaban menos del 10 % de los productos (OEATUR 2018).

Finalmente, más allá de PreViaje, el estímulo a la demanda quedó motorizado por el turismo social. A diferencia del programa de venta anticipada, esta iniciativa estuvo dirigida a sectores populares. Para el reimpulso del turismo social el Ministerio de Turismo y Deportes destinó una fuerte asignación de recursos que permitió iniciar en 2020 el proceso de recuperación de los hoteles estatales que se encontraban con un estado avanzado de deterioro (MECON 2020, 2021b). Los avances realizados permitieron la puesta en valor de cinco hoteles en el complejo de Chapadmalal y otros tres en Embalse (uno de ellos sufrió un incendio a finales de 2021, por lo cual volvió

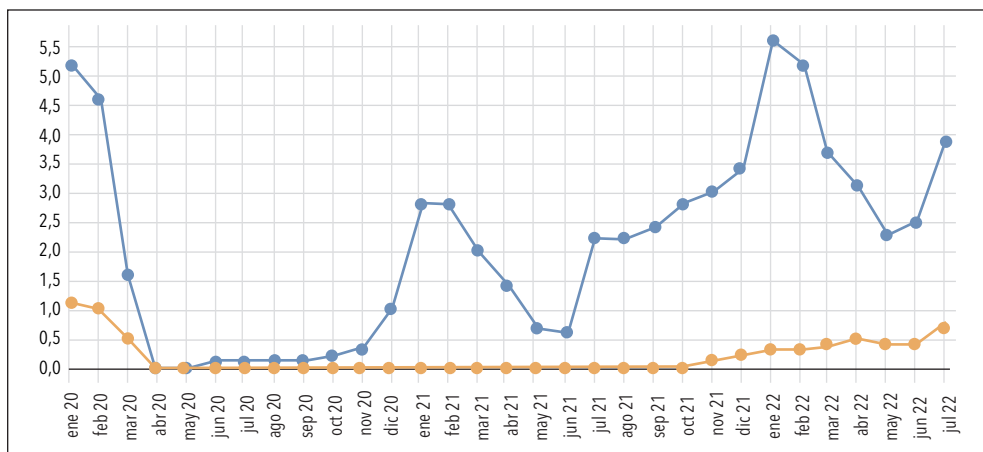
a clausurarse). De acuerdo con la proyección de plazas, dichos hoteles alojarán cerca de 90 000 turistas sociales cuando finalice el 2022, cifra que duplicaría la cantidad de usuarios alcanzados en 2019. Entre los beneficiados destacan el sector de las infancias y las juventudes, las organizaciones sociales y las familias de bajos ingresos (Dirección Nacional de Turismo Social 2022).

3.4. Reactivación del sector a partir del turismo nacional

Las medidas dirigidas al sector turístico comenzaron a implementarse a finales del año 2020. Esto se dio en un contexto ceñido por el levantamiento de las restricciones y por el avance del proceso de vacunación, situaciones que motorizaron los primeros índices de recuperación económica a partir del segundo semestre de 2021. Esta reactivación se evidenció también en el sector turístico, que comenzó lentamente a mostrar signos de mejoría con el reimpulso del turismo doméstico.

En cuanto a esto último, las prácticas turísticas de los residentes alcanzaron los niveles de antes de la pandemia en el verano 2021-2022 (INDEC 2019b, 2020b, 2021b, 2022a). Esta reactivación refleja dos nuevas tendencias: una democratización de los destinos nacionales de alto gasto (flujos de larga distancia) y una valoración de los destinos regionales y locales (turismos de proximidad). Los viajes de larga distancia muestran una mayor concurrencia de residentes en destinos naturales vinculados tradicionalmente al visitante internacional como Ushuaia (Tierra del Fuego), El Calafate (Santa Cruz) y San Martín de los Andes (Neuquén). Los desplazamientos de corta de distancia, en tanto, reflejan un fortalecimiento de localidades turísticas cercanas a áreas emisoras de influencia que consolidaron los arribos en el marco de los turismos de proximidad como Villa General Belgrano (Córdoba), Cafayate (Salta),

Figura 4. Turismo en Argentina según residencia, periodo 2020-2022



Fuente: Ministerio de Turismo y Deportes (2023).

Nota: Las cifras están calculadas en millones de pernoctaciones.

Tandil (Buenos Aires) y Merlo (San Luis) (INDEC 2019b, 2020b, 2021b, 2022a).

Para julio de 2021 todos estos destinos recibieron en pandemia casi la misma cantidad de turistas nacionales que en 2019, incluso algunos de ellos como Ushuaia y El Calafate mejoraron las cifras y registraron más arribos nacionales que antes de que comenzara la pandemia (INDEC 2019b, 2020b, 2021b, 2022a). De este modo, el flujo de turismo nacional logró recortar las pérdidas que originó la caída del turismo internacional en estos destinos patagónicos (figura 3). Lo anterior evidencia una revalorización del turista nacional por parte de los propios prestadores, los cuales, ante la imposibilidad de recibir a extranjeros se mostraron propensos a la atracción del residente y a utilizar la política de estímulo que implementó el Gobierno nacional (entrevista a representante de la Cámara Hotelera y Gastronómica, enero de 2021).

A partir de 2022 estas nuevas tendencias suceden paralelamente a la recuperación de los destinos y a las prácticas tradicionales, que, ante el avance en el proceso de vacunación que reduce considerablemente la tasa de mortalidad, vuelven a ocupar un lugar protagónico. Entre las viejas prácticas reaparecen el turismo de eventos, de cruceros, los viajes grupales (turismo estudiantil y tercera edad) y a partir de 2022 el turismo emisivo y receptivo internacional, pero continúan muy por debajo de los niveles alcanzados en 2019. En cuanto a esto último, mientras que los volúmenes de turismo nacional ya aparecen por encima de los valores de 2019, los registros del turismo internacional siguen un 40 % por debajo (INDEC 2019a, 2020a, 2021c, 2022b).

4. Conclusiones

A más de dos años de detectarse el primer caso de covid-19 en Argentina, parece confirmarse la tan anunciada nueva normalidad turística en este país del Cono Sur. Para mediados de 2022, los datos estadísticos evidencian que los flujos internacionales continúan muy por debajo de los niveles prepandémicos, mientras que se fortalece el turismo doméstico, tanto de larga como de corta distancia. Dichas prácticas constituyen las grandes impulsoras de la recuperación del sector turístico, pues han generado mejores cifras que las de 2019.

Puesto esto en evidencia, cabe responder ¿en cuánto contribuyeron a este escenario las políticas de reactivación y sostenimiento implementadas por el Gobierno nacional? Como afirman Oszlak y O'Donnell (1995), es imposible determinar qué proporción del cambio le corresponde al desempeño de una política determinada, pero sí se pueden identificar las contribuciones que hizo el Estado a este complejo patrón de cambio que es multifactorial. Entre estas contribuciones tenemos la política de asistencia a la oferta, pues a pesar de haber significado una ayuda exigua para la magnitud de la crisis,

permitió sostener puestos de empleo, contar con compensaciones de gastos y créditos, así como inversiones en obras (en el caso de las localidades turísticas) que ayudaron a sostener la estructura en tiempos de confinamiento. En una misma línea, la política de coordinación y adaptación logró adecuar el desarrollo de la actividad a las recomendaciones sanitarias para que prestadores y destinos pudieran beneficiarse una vez iniciadas las primeras reaperturas de la política de estímulo. En cuanto a esta última, destaca el alcance de programa de Preventa de turismo nacional.

Dicho programa intervino en el mercado con una cifra relevante para la consolidación del turismo doméstico e impulsó la facturación de un sector que había visto paralizada su actividad durante prácticamente todo el año 2020. Al tratarse de una venta anticipada, despejó incertidumbres para motivar el viaje más allá de la situación económica y epidemiológica, e incrementó el gasto medio a través de un crédito que podía utilizarse únicamente para el pago de servicios turísticos. Lo anterior se tradujo en cifras, en la segunda edición 4500 millones de personas viajaron por medio de PreViaje, lo que equivale al 10 % de la población total del país. La magnitud que alcanzó dicho programa contribuyó al éxito de la temporada estival 2021-2022, lo cual mejoró las cifras del último verano antes de la pandemia. En esta línea, cuando se analizan las localidades turísticas que presentaron los mayores índices de recuperación, coinciden con los destinos más elegidos en PreViaje 1 y 2. Esta consolidación del turismo doméstico permitió sostener ingresos, fuentes de empleo y reactivar el consumo en muchas localidades del interior que tienen en el turismo su principal fuente de ingresos.

En cuanto a las personas usurarias, el programa llegó tanto a aquellas que solían vacacionar con un presupuesto medio y bajo a destinos nacionales como a otro sector, mejor posicionado, que viajaba dentro y fuera del país y que, en el contexto de incertidumbre, crisis cambiaria y restricciones de viajes al exterior, realizó turismo interno. Este fortalecimiento de destinos nacionales en detrimento de viajes emisivos permitió contener una parte de la dolosa fuga de divisas en turismo, que, en un escenario de alta fragilidad cambiaria y renegociación de deuda, no se debe subestimar.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las implicancias para los prestadores? El índice de precios al consumidor (IPC) de 2021 evidencia que una parte importante de los beneficios generados por el programa fue aprovechada por el empresariado. Este sector, ante la necesidad de hacer “remarcaciones compensatorias” (entrevista a representante de la Cámara Hotelera y Gastronómica, enero de 2021) por las dificultades que debieron afrontar (pago de deudas, reapertura de establecimientos, tareas de mantenimiento aplazadas, adaptación a protocolos sanitarios), realizó remarcaciones muy superiores a la media. El IPC de 2021 marcó una inflación acumulada general del 51 % y el sector que mayores aumentos registró fue el de hoteles y restaurantes, con un aumento de precios del 65,5 %. Ante esta problemática, el Ministerio de Turismo y Deportes propuso la firma de un acuerdo de congelamiento de precios a finales de

2021, medida que no prosperó.

Lo anterior evidencia la importancia de profundizar en el análisis de la distribución/concentración de los beneficios generados entre prestadores. Particularmente, resultaría relevante conocer ¿qué porcentaje de las ventas realizadas fueron capitalizadas por agencias de viajes, que en su gran mayoría constituyen micropymes (OEATUR 2018), y cuántas terminaron centralizadas por plataformas digitales de intermediación, muchas de ellas de capitales externos?, o en términos de alojamiento, ¿cuánto facturó el pequeño hotel familiar y cuánto capitalizó la hotelería boutique y superior asociada a grandes empresas? La información provista por la cartera ministerial, referida únicamente a la afectación del gasto por rubro, impide avanzar en este sentido.

Finalmente, a lo largo del artículo se exponen una serie de elementos que evidencian el impacto diferencial de las políticas de acuerdo con la inserción en la economía nacional, sea esta formal o informal. Por ejemplo, si bien los instrumentos de asistencia a prestadores alcanzaron a una parte importante del sector, se limitaron a aquellos formalizados, es decir, inscritos ante el fisco. Por tanto, los actores informalmente vinculados a la actividad turística (aquellos que suelen vender sus productos o servicios en espacios públicos, actores organizados en cooperativas y asociaciones vinculadas a la gestión de alojamiento y turismo comunitario, sindicatos no registrados) debieron conformarse con las medidas generales de asistencia, particularmente con el Ingreso Familiar de Emergencia, siempre y cuando pudieran acreditar personería física.

En una misma línea, para inscribirse en PreViaje el prestador debía estar formalizado. Este requisito, si bien, por un lado, regularizó la situación de una parte de la oferta turística que a pesar de contar con un buen volumen de ingresos se mantenía en la informalidad; por otro, como pasó con el FONAPE y el APTUR, excluyó del beneficio a otra gran parte del sector que vive precariamente del turismo a partir de las ventas de algún producto o servicio, y que eran precisamente los que más necesitaba la ayuda del Estado.

Esta misma dinámica se evidencia en términos de demanda. El análisis del PreViaje refleja una correspondencia con sectores de la población de ingresos medios y medio altos que pueden destinar parte de los mismos al pago anticipado de servicios turísticos. En cambio, los sectores populares debieron conformarse con inscribirse en los programas de turismo social, que, a partir del verano 2021-2022 presentan un crecimiento de visitantes en los complejos estatales, pero que aún disponen de una oferta insuficiente para dar atención a la totalidad de solicitudes que reciben (entrevista a representante del Ministerio de Turismo y Deportes, agosto de 2021).

Este despliegue heterogéneo de la política conecta con los niveles de inserción en la economía urbana propuestos por Milton Santos (1996) cuando plantea la incidencia desigual de las acciones estatales en cada uno de los sectores económicos. Mientras

Estado, turismo y covid-19 en Argentina: implicaciones de las políticas durante la pandemia

el sector superior, mejor posicionado, dispone de los mecanismos y capitales para aprovechar las ventajas que surgen de las políticas de gobierno (créditos, subsidios, infraestructura, equipamiento), el inferior, que se inserta precariamente en el circuito económico, no logra acceder a estos beneficios. La investigación realizada evidencia la relevancia de avanzar en este tipo de análisis específicos que profundicen en la distribución social y territorial de los beneficios generados y, en este marco, identifiquen la contribución de estas políticas turísticas a contrarrestar las brechas preexistentes o, por el contrario, a acentuar posiciones de privilegio.

Apoyos

Esta investigación fue desarrollada en el marco del proyecto “Turismo y dinámicas territoriales: diferentes perspectivas de análisis” (24/G076), financiado por la Secretaría General de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional del Sur, Argentina.

Referencias

- AHT (Asociación de Hoteles de la República Argentina). 2021. “Informe técnico del Instituto de Estudios sobre la realidad argentina y latinoamericana”.
- AHT. 2020. “Informe técnico del Instituto de Estudios sobre la realidad argentina y latinoamericana”.
- Amadasi, Enrique. 2021. “La pandemia y la disminución de los viajes turísticos en la Argentina”. Acceso en agosto de 2022. <https://bit.ly/3LQnndk>
- Banco Central de la República Argentina. 2022. “Comunicación ‘A’ 7535”. Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/YRDN-r>
- Cañada, Ernest, y Carla Izcara, eds. 2021. *Turismo de proximidad. Un plural en disputa*. Barcelona: Icaria.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y Caribe). 2022. *Panorama social de América Latina 2021*. Santiago de Chile: CEPAL. https://lc.cx/A_JqNc
- CEPAL. 2020. *Panorama social de América Latina 2019*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://lc.cx/xN1ZT5>
- Decreto 260/2020. Decreto de Necesidad y Urgencia que Amplía la Emergencia Sanitaria y Dispone la Adopción de Nuevas Medidas para Contener la Propagación del Nuevo Coronavirus. Boletín Oficial, 13 de marzo. <https://lc.cx/SQYwdO>
- Decreto 1297/2006. Apruébese la reglamentación de la Ley Nacional de Turismo 25.997. Boletín Oficial, 27 de septiembre. <https://lc.cx/utnCKR>
- Dirección Nacional de Turismo Social. 2022. “Registro de turistas sociales 2019-2022”.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2022a. *Encuesta de Ocupación Hotelera 2022*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2022b. *Encuesta de Turismo internacional 2022*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2021a. *Encuesta Permanente de Hogares 2021*. Buenos Aires: INDEC.

- INDEC. 2021b. *Encuesta de Ocupación Hotelera 2021*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2021c. *Encuesta de Turismo Internacional 2021*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2020a. *Encuesta de Turismo Internacional 2020*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2020b. *Encuesta de Ocupación Hotelera 2020*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2019a. *Encuesta de Turismo Internacional 2019*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2019b. *Encuesta de Ocupación Hotelera 2019*. Buenos Aires: INDEC.
- JGM (Jefatura del Gabinete de Ministros). 2022. *Memoria detallada del estado de la Nación 2021*. Buenos Aires: JGM. <https://lc.cx/aI8DEW>
- JGM. 2021. *Memoria detallada del estado de la Nación 2020*. Buenos Aires: JGM. <https://lc.cx/g9-kSt>
- Ley 27.563/2020. Ley de Sostenimiento y Reactivación Productiva de la Actividad Turística Nacional. Boletín Oficial, 21 de septiembre. <https://lc.cx/jj9mpL>
- Ley 25.997/2005. Ley Nacional de Turismo. Boletín Oficial, 7 de enero. https://lc.cx/ODRP4_
- Losada Trabada, Antonio. 2003. "Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 2 (2): 63-81. <https://lc.cx/n0lMdo>
- Martínez del Olmo, María Teresa. 2006. "La evaluación de políticas y programas públicos". En *Análisis de políticas públicas*, editado por Margarita Pérez Sánchez, 175-195. Granada: Universidad de Granada.
- MECON (Ministerio de Economía de la Nación). 2021a. "Cuenta de inversión 2020", 30 de junio. https://lc.cx/Z_r4eP
- MECON. 2021b. "Ley de Presupuesto". Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/3MTUuN>
- MECON. 2020. "Ley de Presupuesto". Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/3MTUuN>
- MECON. 2006-2019a. "Cuentas de inversión". Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/8eVJsh>
- MECON. 2006-2019b. "Leyes de presupuesto". Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/3MTUuN>
- MECON. 1996-2019. "Leyes de presupuesto". Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/3MTUuN>
- Ministerio de Turismo y Deportes. 2023. "Turismo internacional". Acceso en agosto de 2022. https://lc.cx/O-_cPW
- Ministerio de Turismo y Deportes. 2022a. "PreViaje. 2° edición. Resultados finales". Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/iTTogm>
- Ministerio de Turismo y Deportes. 2022b. "PreViaje puso en marcha al turismo: lo utilizaron 4.5 millones de argentinas y argentinos", 4 de enero. <https://lc.cx/7DJGnV>
- Ministerio de Turismo y Deportes. 2021. "El programa Municipios Responsables se implementa en más de 80 destinos del país", 10 de marzo. <https://lc.cx/KJW8MN>
- Naciones Unidas. 2020. "Análisis inicial de las Naciones Unidas. Covid-19 en Argentina: impacto socioeconómico y ambiental", 22 de junio. <https://lc.cx/vACfCM>
- Navarro Drazich, Diego, y Cristian Lorenzo. 2021. "Sensitivity and vulnerability of international tourism by covid crisis: South America in context". *Research in Globalization* 3: 1-8. <http://dx.doi.org/10.1016/j.resglo.2021.100042>
- OEATUR (Observatorio Económico de las Agencias de Viajes y Turismo). 2018. "Anuario 2018". Acceso en marzo de 2021 <https://lc.cx/EQJY3M>
- OMT (Organización Mundial del Turismo). 2021. "Barómetro mundial del turismo 2020".

Estado, turismo y covid-19 en Argentina: implicaciones de las políticas durante la pandemia

- Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/lCmRcP>
- Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2 (4): 99-128. <https://lc.cx/sZy9cJ>
- Pérez Sánchez, Margarita. 2006. "El estudio de las políticas públicas". En *Análisis de políticas públicas*, editado por Margarita Pérez Sánchez, 51-75. Granada: Universidad de Granada.
- Rapoport, Mario. 2014. "Endeudamiento externo y pensamiento heterodoxo. La deuda externa argentina y la soberanía jurídica: sus razones históricas". *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* 42: 1-32. <https://lc.cx/DUyU6j>
- Resolución 262/2020. Reglamento del Programa de Auxilio para Prestadores Turísticos (APTUR). Ministerio de Turismo y Deportes, 18 de junio. <https://lc.cx/T34fYR>
- Santos, Milton. 1996. *De la totalidad al lugar*. Barcelona: Oikos-Tau
- Schenkel, Erica. 2021. "El turismo en la agenda pública latinoamericana: ¿cómo llegamos hasta aquí?". En *#TourismPostCOVID19. Turistificación confinada*, editado por Ernest Cañada e Iván Murray, 126-133. Barcelona: Alba Sud. <https://lc.cx/NVxThq>
- Schenkel, Erica. 2020. "Análisis de políticas turísticas. El INPROTUR en Argentina (2005-2015)". *Periplo Sustentable* 39: 264-288, <https://doi.org/10.36677/elperiplo.v0i39.11434>
- Schenkel, Erica. 2018. "Turismo social y turismo receptivo. Dinámicas competitivas y cooperativas a partir de la nueva ley de turismo en Argentina". *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas* 18 (35): 39-52. <https://doi.org/10.22518/usergioal/jour/ccsh/2018.2/a04>
- Torgerson, Douglas. 1995. "Policy analysis and public life: the restoration of phronesis?". En *Political Science in History, Research Programs and Political Traditions*, editado por John S. Dryzek, James Farr y Stephen T. Leonard, 225-252. Cambridge: Cambridge University Press.
- Velasco González, María. 2020. "Políticas turísticas ante una pandemia". En *Turismo poscovid-19. Reflexiones, retos y oportunidades*, coordinado por Moisés Simancas, Raúl Hernández y Nohemí Padrón, 131-145. San Cristóbal de la Laguna: Universidad de la Laguna. <https://doi.org/10.25145/b.Turismopos-COVID-19.2020>

Entrevistas

- Entrevistas a autoridades públicas provinciales y municipales, de marzo a octubre de 2021.
- Entrevistas a personas usuarias de PreViaje, de octubre de 2021 a agosto de 2022.
- Entrevista a representante de la Cámara Hotelera y Gastronómica, enero de 2021.
- Entrevista a representante del Ministerio de Turismo y Deportes, agosto de 2021.

Cómo citar este artículo:

Schenkel, Erica. 2024. "Estado, turismo y covid-19 en Argentina: implicaciones de las políticas durante la pandemia". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 78: 155-175. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5763>