

# POLÍTICA TURÍSTICA

## cuestiones sobre autonomía e interdependencia

### **Tesis de grado**

Licenciatura en Turismo  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de La Plata

Natalia A. Lavalle  
Alumna

71638/7  
Legajo

Lic. Alejandro V. García  
Director

08/02/2013  
Fecha de entrega

## ESPECIAL AGRADECIMIENTO

---

A mi director de tesis, Alejandro,  
por su profesionalidad y dedicación brindada

## RESUMEN

---

La política turística como política pública ha sido analizada desde un número limitado de abordajes o campos de estudio. Estos escritos teóricos que la analizan son escasos a la fecha y dadas las particularidades de la política turística, resultan ser enfoques parciales que reducen o limitan su análisis.

Hemos detectado la necesidad de buscar un abordaje que nos permita formular preguntas acerca de las particularidades actuales de la política turística, preguntas que los abordajes tradicionales no nos han permitido realizar.

De esta manera hemos definido la naturaleza actual de la política turística como una política pública que actualmente ha alcanzado en su desarrollo determinadas particularidades las cuales evidencian un camino hacia la autonomía respecto de las políticas públicas que anteriormente la explicaban, y que a su vez posee un alto grado de interdependencia con otras políticas públicas (que conforman junto con ella un proyecto político) dadas las características del sector turismo y el área de competencia del actor de política turística.

Para ello hemos analizado la política turística desde la teoría de la Ciencia Política, la cual a partir de sus herramientas nos ha permitido dar respuesta a las preguntas que nos hemos formulado además de identificar indicadores que nos permitan visualizar sus características actuales como política pública.

Consideramos por otra parte que las mencionadas características que hemos desarrollado a lo largo de este trabajo, analizadas desde el mencionado abordaje, pueden resultar el nuevo objeto de estudio de esta política pública.

A modo de ejemplo y de la observación y contrastación de la realidad de cómo ha evolucionado este sector como política productiva podríamos preguntarnos:

- A. ¿Por qué el sector turismo ha generado interés en los sectores de decisión de las políticas públicas?
- B. ¿Por qué los gobiernos locales han comenzado a reemplazar sus actividades económicas tradicionales, muchas de ellas tangibles como es el caso de la agricultura o el sector industrial por un sector menos tangible como es el turismo?

C. ¿Por qué estas actividades han tenido un correlato en el sistema de toma de decisiones local lo cual ha implicado generar áreas de gestión para esta actividad?

Son estas algunas de las inquietudes que nos han llevado a analizar las particularidades actuales de la política pública del turismo, las que desarrollaremos a lo largo de este trabajo.

## Glosario de términos específicos

---

1. **Actor de política turística:** “aquel organismo público que diseña, planifica y ejecuta la política turística a través de herramientas de políticas públicas, muchas de las cuales son coordinadas con el sector privado.

Los actores de política turística poseen diversos grados de representación institucional según sea la organización del sistema político de un determinado Estado.” (García, en prensa)

A modo de ejemplo se presenta el siguiente cuadro correspondiente a la organización político-administrativa en la República Argentina.

**Cuadro A.** Actor de política turística. Niveles

Nivel	Denominación del Actor
Nacional	Ministerio de Turismo de la Nación
Provincial	Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires
Local	Dirección de Turismo de Tandil

**Fuente:** García (en prensa)

Por otra parte, “la política turística es implementada, a través de sus herramientas por los actores a través de dos esferas de acción:

- a) Plano interno: que implican la aplicación de todas aquellas políticas públicas vinculadas con la gestión interna de determinada organización política institucional como se mencionó en el cuadro precedente o de un destino turístico.
  - b) Plano externo: que implica la aplicación de todas aquellas políticas públicas vinculadas con la gestión externa de un determinado Estado o destino turístico.” (García, en prensa)
2. **Tendencia hacia la autonomía:** término descriptivo de la evolución de la política turística en base a tres indicadores: nivel de representación institucional, tipo de dedicación al turismo, y rango disposición de recursos materiales (ligado al primer indicador).
3. **Interdependencia:** “mutua acción de influencia que en mayor o en menor rango se da entre dos o más políticas públicas en un sistema político democrático”. (García, en prensa)

*Clases de influencia:*

- Influencia deliberada, aquella que tiene por objeto influir deliberadamente en la toma de decisiones de otro actor y viceversa, la que definimos como influencia política.
- Influencia casual, aquella que se da por los impactos que pudiera provocar una decisión de un actor de política pública sobre otro, la que definimos como influencia sistémica.

En este trabajo se analiza la influencia política de la política turística sobre otras políticas públicas.

#### **4. Área de competencia de la política turística.**

**Plano interno:**

- a. Aspectos normativos: leyes, etc.
- b. Aspectos de fiscalidad: cobro a agentes de viajes, DNT, etc.
- c. Aspectos de planificación: planes territoriales, proyectos y programas de obras públicas.
- d. Aspectos de promoción: planes de marketing dentro de las fronteras del país donde se inserta el actor de política turística.
- e. Aspectos de capacitación
- f. Herramientas para la toma de decisiones: Cuenta Satélite de Turismo.
- g. Otros.

**Plano externo:**

- a. Aspectos de promoción: planes de marketing fuera de las fronteras del país donde se inserta el actor de política turística.
- b. Gestión de préstamos internacionales
- c. Asistencia técnica a otros actores de política turística de otros países: en materia de planificación, etc.
- d. Otros.

## INDICE

---

### CAPITULO I. Introducción

I.	Estado de la cuestión .....	09
II.	Tema de investigación.....	11
III.	Fundamentación.....	14
IV.	Objetivos .....	15
V.	Metodología.....	16

### CAPITULO II. Marco teórico

I.	La Ciencia Política.....	17
II.	Aproximación sociológica. ¿Qué es el poder político? ¿Cómo y dónde se genera? <i>Los roles de poder</i> .....	20
III.	El poder y el poder político <i>La primacía del poder político por sobre otros poderes</i> .....	25
IV.	La naturaleza del poder político <i>Sus rasgos distintivos</i> .....	27
V.	Poder político: el problema de la legitimidad.....	29

### CAPITULO III. Poder político y política turística

I.	Relaciones de poder, formas de organización política y política turística.....	32
II.	Poder político: áreas de gestión y política turística <i>Distribución de las capacidades de poder</i> .....	38
III.	Tendencia hacia la autonomía de la política turística respecto de otras políticas públicas .....	43
	<i>Apartado A. Entrevistas</i> .....	49
	<i>Apartado B. Ejemplo: caso Argentina</i> .....	53

Acerca de los recursos materiales del actor de política turística .....	59
IV.    Interdependencia de la política turística.....	61
Interdependencia con otras políticas públicas .....	65
<b>CONCLUSIONES FINALES .....</b>	<b>68</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>71</b>
<b>ANEXO II.....</b>	<b>74</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>100</b>



### **I. ESTADO DE LA CUESTION**

Entendemos que la política turística como objeto de estudio ha sido analizada, en función del material bibliográfico relevado para este trabajo, desde abordajes que no permiten comprender de manera integral el fenómeno turístico y su proceso de toma de decisiones.

La interdependencia con otras políticas públicas parece no haber permitido hasta el momento aislar el objeto propio de la política turística, y más bien ha contribuido a reducirla como parte de una política pública en particular.

Por el contrario, las preguntas planteadas en este trabajo han surgido de la idea de señalar que esta interdependencia tiende a establecer cuál es el objeto propio de política turística en materia de toma de decisiones públicas. Esta formulación se da a partir de la identificación de la tendencia hacia la autonomía de la política turística respecto de otras políticas públicas, cuestión que desarrollaremos a lo largo de este trabajo.

Asimismo, hemos relevado que los enfoques tradicionales vinculados al análisis de la política turística adoptan un sesgo descriptivo de la misma (campañas de promoción internacional de los actores de política turística, descripción de leyes que regulan el sector, listado de herramientas de aplicación de política turística, etc.), lo cual limitan a nuestro entender la formulación de nuevas preguntas que intenten describir cuáles son las características actuales de la política turística como política pública.

Por otra parte consideramos, compartiendo las ideas de Velasco (2011:954), que no podemos reducir los análisis de política turística a un enfoque estrictamente económico, cultural o medioambiental, ni limitarnos a entender a esta política como una parte de la política económica, o bien como parte de cualquier otra política pública; pues son estos enfoques parciales que reducen el análisis, y no generan el abordaje abarcativo que la política turística en si misma requiere, por su naturaleza y por su realidad. Es decir, dada la transversalidad del sector turismo, resulta sesgado analizar la política turística como parte de una política pública en particular.

Como mencionábamos al comienzo, los escritos teóricos en materia de política turística son escasos hasta la fecha, y en su mayoría, abordan el análisis desde enfoques sectoriales.

Particularmente desde que comenzó a ser notable el aporte del sector turismo a las economías nacionales, se han generado gran número de escritos que abordaron la

comprensión del fenómeno en general, y de la política turística en particular, y como es natural en la evolución de dicho fenómeno, desde una perspectiva primordialmente económica.

En este sentido podemos mencionar a Jafar Jafari, quien en su obra “El turismo como disciplina científica” (2005) describe los alcances y desarrollo del estudio del fenómeno turístico teniendo en cuenta los estudios e investigaciones desarrollados en materia turismo por grupos de interés hacia fines del siglo XX. La cita del mencionado autor es utilizada para explicitar cómo la política turística ha sido abordada para su explicación por diferentes abordajes, cuyo sentido es la preeminencia del impacto visible que ha tenido esta actividad a lo largo de las décadas.

Para una mayor ilustración de lo mencionado a continuación, se sintetizan en el siguiente cuadro las plataformas desarrolladas por el mencionado autor:

**Cuadro N° 1.** Plataformas de Jafari

<b>Plataformas</b>	
<p><b>1. Apologética: 1960</b>  <b>Focalizada en los impactos económicos positivos del turismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beneficia a otros sectores de la economía, directa o indirectamente vinculados con el sector turístico. (efecto multiplicador)</li> <li>▪ Fuente generadora de divisas para la economía nacional.</li> <li>▪ Genera empleo.</li> <li>▪ Revitaliza el cultural y mejora la apreciación de la cultura propia.</li> <li>▪ Facilita el entendimiento y acercamiento cultural internacional.</li> <li>▪ Promueve la paz mundial.</li> </ul>	<p><b>2. Precautoria: 1970</b>  <b>Focalizada en los impactos económicos negativos del turismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Genera puestos de trabajos precarios y estacionales.</li> <li>▪ Concentración de los beneficios económicos en grandes empresas y corporaciones.</li> <li>▪ Es sumamente sensible a crisis económicas, políticas, desastres naturales, etc.</li> <li>▪ Provoca mercantilización de comunidades y su cultura.</li> <li>▪ Crea barreras de comunicación.</li> </ul>
<p><b>3. Adaptativa: 1980</b>  <b>Tipologías de turismo que contrarrestan los impactos negativos divulgados por la plataforma anterior</b></p> <p>Favorece las tipologías de turismo que se desarrollan en forma respetuosa con la comunidad local, su cultura, y el entorno natural: el Turismo Alternativo (al turismo masivo): agroturismo, ecoturismo, turismo cultural, etc.</p>	<p><b>4. Científico-céntrica: S XX</b>  <b>Fenómeno turístico desde la teoría de sistemas</b></p> <p>Estudia al turismo desde el enfoque sistémico: tratamiento totalizador e integral del turismo, no solo de sus impactos o de sus tipologías de desarrollo.</p>

**Fuente:** García (2012)

Jafari (2005) menciona que las primeras tres plataformas resultan tener una visión acotada y limitada a los impactos y formas de desarrollo de la actividad turística, es decir, que los

análisis basados en los aspectos económicos, culturales y medioambientales para explicar el fenómeno turístico son de visión acotada, sugiriendo entonces que estos análisis no bastan para comprender la totalidad del mismo. En este sentido y con la necesidad de generar una visión que permita comprender y analizar el fenómeno de manera global, surge en el siglo XX la plataforma Científico-céntrica, la cual propone estudiar al turismo desde la teoría de sistemas con el objetivo de crear una visión integral del mismo, sin limitarse al estudio de los aspectos económicos, medioambientales o culturales. En esta plataforma se reconoce el aspecto interdisciplinario del turismo y su carácter multisectorial, analizado desde una visión sistémica.

Particularmente, desde este trabajo de investigación se pretende analizar la política turística en particular, y reconociendo la necesidad de una visión integral del turismo, desde una perspectiva que nos permita comprender su carácter tendiente hacia la autonomía y a su vez interdependiente, sin limitarnos a un análisis por ejemplo puramente económico como el que podría ser considerarla como una política sectorial dependiente de la política económica. Para ello abordaremos el estudio de la política turística, no desde una visión sistémica como lo menciona la plataforma Científico-céntrica, sino desde la teoría de una disciplina que nos permita abordar las particularidades de la política turística desde una visión global.

A modo de síntesis creemos que el sector turismo ha alcanzado su madurez como actividad productiva en la estructura económica de los Estados, y por lo tanto debe adquirir el rango de una política pública como cualquier otra.

## **II. TEMA DE INVESTIGACION**

### **A. Preguntas**

Sin embargo, considerando el estado actual de la cuestión del estudio de la política turística surgen de lo dicho anteriormente las siguientes preguntas:

a) ¿podemos decir que la política turística tiende a poseer un determinado grado de autonomía respecto de otras políticas públicas que anteriormente la explicaban?, en este sentido y asumiendo que el supuesto a) es verdadero:

b) ¿a su vez caracteriza a la política turística un alto grado de interdependencia con otras políticas públicas?, en este sentido ¿este grado de autonomía favorece su relación o vinculación con otras políticas públicas?, y

c) ¿es factible pensar que las características mencionadas en a) y b), esto es la tendencia hacia la autonomía y el carácter interdependiente de la política turística, pueden constituir el objeto de estudio actual de la política turística?

Este trabajo se centrará entonces en buscar los caminos que nos permitan dar respuesta a las preguntas planteadas anteriormente mediante las herramientas de la Ciencia Política<sup>1</sup>, dado que:

a) su objeto de estudio es el poder político, las formas en que lo gestiona u organiza un gobierno, las políticas públicas como resultados de definición de áreas de gestión, etc. y

b) en función del punto a) podremos identificar indicadores que nos permitirán visualizar estas dos particularidades actuales de la política turística que hemos identificado: su tendencia hacia un grado de autonomía respecto de otras políticas públicas y su alto grado de interdependencia con las mismas.

## **B. Supuesto**

En una sociedad democrática, el poder político validado por el voto popular es quien define las políticas públicas que se implementan tanto al interno como al externo de la misma.

El poder político (como algo abstracto) se gestiona o administra a través de un gobierno. Dicho gobierno se organiza a través de diferentes tipologías, ejemplo sistemas parlamentarios, sistemas presidencialistas.

Asimismo el gobierno define áreas de gestión dando resultado a las políticas públicas que definen su proyecto político. Cada área de gestión definida es el resultado de la distribución de capacidades de poder que el gobierno ha obtenido a través del voto popular (poder político).

Ejemplos de esas políticas son: la económica, la exterior, la de salud, la de educación, la turística, etc.

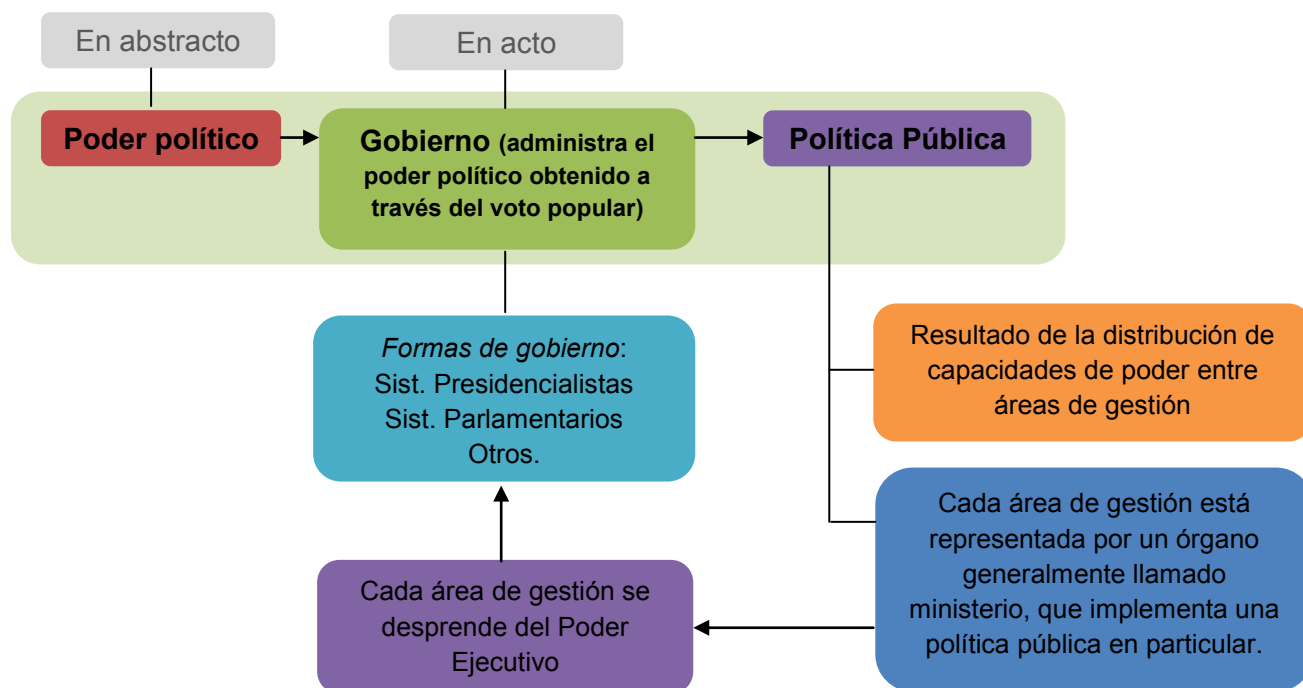
Los ministerios, como generalmente se denominan las áreas de gestión, son definidos por el gobierno (poder político) para instrumentar las mencionadas políticas públicas.

Podemos visualizar lo anteriormente descrito a través del siguiente esquema:

---

<sup>1</sup> Para la Ciencia Política cualquier política pública es el resultado del poder político que ha obtenido un gobierno a partir de su legitimación a través del voto popular.

## Esquema N°1. Poder político, gobierno y política pública



**Fuente:** Elaboración propia.

A fin de intentar dar respuesta a las preguntas planteadas anteriormente y con el objeto de validar de manera empírica las mismas, se utilizarán los instrumentos teóricos de la Ciencia Política siendo un intento de aproximarnos a una conceptualización de la política turística como política pública y a los rasgos que la distinguen actualmente, esto es su tendencia a la autonomía como ha sido definida en este trabajo, y a su vez su alto grado de interdependencia respecto de otras políticas públicas.

**Hipótesis:** Actualmente la política turística ha alcanzado en su desarrollo determinadas particularidades las cuales tienden a evidenciar un camino hacia la autonomía respecto de las políticas públicas que anteriormente la explicaban. Asimismo esta evolución evidencia un alto grado de interdependencia con otras políticas públicas, lo que constituye la naturaleza propia de la política turística.

Para analizar los aspectos mencionados en la hipótesis, debemos conceptualizar el sistema de toma de decisiones de la política turística como una política pública derivada del poder político que ha sido legitimado por el voto popular en una sociedad democrática.

Para ello analizaremos a lo largo de este trabajo los siguientes aspectos:

- a. qué es el poder político,

y cómo son las “formas de gestión”<sup>2</sup> del mismo en una sociedad democrática; a los fines de este trabajo analizaremos algunas de ellas:

- b. las formas de organización política de una sociedad democrática (formas de gobierno)
- c. la distribución de capacidades de poder entre áreas de gestión.

Por lo tanto este trabajo tiene por objeto delimitar, a partir del marco teórico descripto, los aspectos planteados en la hipótesis como preguntas que tiendan a generar un avance en la posible construcción de un marco teórico para la actividad turística en términos de Kuhn.

### **III. FUNDAMENTACION**

Teniendo en cuenta que la mayoría de los análisis de política turística han sido abordados de manera parcial como por ejemplo desde enfoques económicos, territoriales, sociales, motivacionales, etc. se evidencia que estos análisis, actualmente son insuficientes para explicar y comprender la totalidad y complejidad del fenómeno de estudio.

Por lo tanto, no se pretende desconocer el aporte que han tenido los enfoques que intentaron explicar esta política, sino mas bien comprender cómo dichas parcialidades presentan limitaciones frente a la naturaleza propia del fenómeno de estudio.

Es necesario en este sentido abordar el análisis de la política turística desde otros enfoques que nos permitan formularnos interrogantes que nos orienten hacia los aspectos que podrían ser el objeto de estudio actual de la política turística, lo que nos guiará hacia una comprensión global de la misma y un análisis de sus características actuales.

En función de ello, este trabajo se fundamenta en la necesidad de comprender la toma de decisiones que incumben a la política turística, para detectar aquellas particularidades que la caracterizan como la tendencia a la autonomía respecto de otras políticas sectoriales y la identificación de relaciones interdependientes que la política turística mantiene con gran cantidad de ellas.

Por lo tanto existe la necesidad de reconocer que la política turística es una de las políticas públicas de una sociedad democrática, y que si bien posee una naturaleza

---

<sup>2</sup> En una sociedad democrática, el gobierno obtiene el poder político a partir de su legitimación mediante el voto popular. Nos referimos con “formas de gestión” a los modos de organizar y distribuir el poder político obtenido. (García, en prensa)

interdisciplinaria e interinstitucional, es posible reconocer, analizar y comprender su capacidad de acción propia.

Así este intento de aproximación nos permitirá comprender la interdependencia y la naturaleza interinstitucional de la política turística respecto a otras políticas públicas; identificar aquellos actores que intervienen en la toma de decisiones en materia de política turística, identificar los grados de autonomía de la política turística respecto de otras políticas públicas en función de determinados indicadores, y por último consideramos relevante destacar que a su vez y en función de lo anteriormente mencionado nos permitirá además reconocer sus ámbitos de actuación e influencia.

#### **IV. OBJETIVOS**

##### *Objetivo general*

Conceptualizar el sistema de toma de decisiones de la política turística como una política pública derivada de la distribución de capacidades del poder político en una sociedad democrática.

##### *Objetivos específicos*

1. Establecer la relación existente entre la política turística como política pública y el poder político y las formas de organización política.
2. Comprender la política turística como resultado de la distribución entre distintas áreas de gestión de las capacidades de poder detentadas por el poder político.
3. Identificar el actor encargado de la elaboración y ejecución de la política turística y su grado de autonomía dentro de la estructura de la administración central<sup>3</sup>.
4. Establecer la naturaleza intersectorial de la política turística reconociendo y justificando su interdependencia con otras políticas públicas.

---

<sup>3</sup> En este trabajo entendemos por administración central aquella que depende del Poder Ejecutivo.

## **V. METODOLOGIA**

Los objetivos se lograrán a partir de la aplicación teórica de la Ciencia Política. Se realizará además un análisis bibliográfico de material vinculado al estudio de política turística abordada desde el enfoque de la Ciencia Política. Asimismo, para los objetivos 3. y 4. se hará uso de apoyo empírico a través de la realización de una serie de entrevistas en profundidad (Miguel S. Valles, 1999:177) a informantes clave como funcionarios con experiencia de más de 10 años en gestión pública del turismo que ejerzan sus funciones en instituciones públicas nacionales o provinciales de la República Argentina y académicos del área turismo. La utilización de apoyo empírico se fundamenta en la necesidad de recopilar datos relativos a la aplicación práctica de la política turística con el objeto de conocer tanto la realidad de su implementación a fin de lograr los objetivos enunciados -que requieren de este apoyo para su cumplimiento-, como el grado de concordancia de esa aplicación práctica con las fundamentaciones teóricas de este escrito; y así también generar preguntas que establezcan un corrimiento a los límites actuales de los aportes teóricos realizados hasta el momento.



### I. LA CIENCIA POLITICA

Cualquier persona puede preguntarse qué es la política, y a su vez opinar de ella, pero como toda ciencia o disciplina debemos aislar a la política en su objeto y en su método, debiendo realizar una serie de consideraciones respecto de lo anteriormente mencionado:

1. “La política, al igual que toda la sociedad, obedece a leyes objetivas que arraigan en la naturaleza humana. A los efectos de cualquier mejoramiento de la sociedad es necesario entender previamente las leyes que gobiernan la vida de esa sociedad. El funcionamiento de esas leyes es completamente ajeno al curso de nuestras preferencias, desafiarlas significa el riesgo de exponerse al fracaso”. (Morgenthau, 1986: 12-13)
2. El elemento principal que permite definir a la política es el concepto “interés definido en términos de poder”. “Fija a la política como una esfera autónoma de acción y comprensión distinta de otras esferas tales como la economía (el interés definido en términos de beneficio), la ética, la estética o la religiosa.” (Morgenthau, 1986: 12-13)

Esto significa que estos dos componentes explican a la política como ciencia, esto es cuál es el objeto propio de esta disciplina, es decir el poder y su organización a partir del cual una gestión gubernamental distribuye capacidades (en base a su poder político) según sean sus metas y objetivos.

A los fines de este trabajo merecen destacarse el intento de aporte que ha hecho la lista tipo de la UNESCO a fin de delimitar el campo de estudio de esta disciplina. También el aporte realizado por el autor Marcel Prélot (1994) al utilizar el término “politólogos” para definir aquellos estudiosos de la Ciencia Política, concepto que ha tenido una gran aceptación por parte de toda la comunidad académica.

Tipificación Lista Tipo de la UNESCO (Prélot, 1994: 59-60):

#### *I. Teoría política*

- a) Teoría política.
- b) Historia de las ideas políticas.

#### *II. Instituciones políticas*

- a) Constitución.
- b) Gobierno central.

- c) Gobierno regional y local.
- d) Administración pública.
- e) Funciones económicas y sociales del gobierno.
- f) Instituciones políticas comparadas.

### *III. Partidos, grupos y opinión pública*

- a) Partido político.
- b) Grupos y asociaciones.
- c) Participación del ciudadano en el Gobierno y la Administración.
- d) Opinión pública.

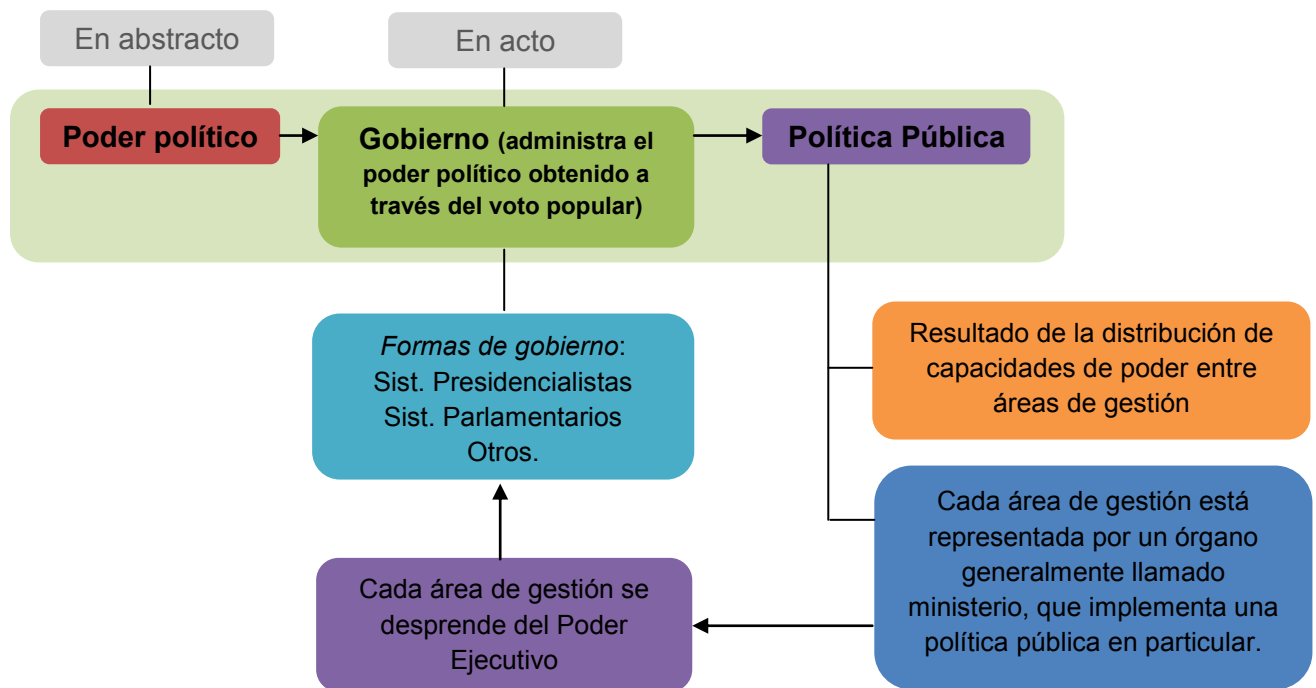
### *IV. Relaciones internacionales*

- a) Política internacional
- b) Política y Organización internacional
- c) Derecho internacional

El marco teórico del cual partiremos para la conceptualización de la política turística, como se ha mencionado, es la Ciencia Política. Dicho marco teórico nos permitirá desde el enfoque descrito anteriormente utilizar sus universalizaciones, lo que significa la contrastación empírica resultado de su método. (García, en prensa)

En estos términos, las políticas públicas como son la política de salud, la política económica, la política turística, entre otras; resultan ser definidas por el poder político el cual se encuentra inserto en una sociedad determinada. Y así como existen cambios, por ejemplo, en la política exterior o en la económica de un país cuando se produce un recambio democrático, también se producen cambios en la orientación de la política turística. (ver esquema N°1 que a continuación volvemos a presentar).

## Esquema N°1. Poder político, gobierno y política pública



**Fuente:** Elaboración propia.

Partiremos de la idea entonces de que en una sociedad democrática, la última instancia en la toma de decisiones le corresponde al poder político, quien define las políticas públicas para llevar adelante su proyecto en dicho orden democrático, pues ha sido validado y legitimado por el voto popular.

## II. APROXIMACION SOCIOLOGICA. ¿QUÉ ES EL PODER POLITICO? ¿CÓMO Y DÓNDE SE GENERA?

### LOS ROLES DE PODER

Una de las principales cuestiones del concepto de poder político es determinar las razones o motivos que expliquen su existencia.

Es decir cuál es el fundamento empírico que explica las relaciones de poder que se dan en toda sociedad.

Ferrando Badía (1985: 542) menciona algunas como son: el poder político es quien establece el orden dentro de una sociedad, pues la naturaleza del hombre es ser antisocial, y el orden resulta necesario para que la vida social continúe (Robert y Hughes, 1975). O bien, el hombre es sociable por naturaleza y el poder político asegura su cohesión.

Sin intentar ser exhaustivos, en este sentido, la existencia del poder político nos remite a la idea de orden dentro de una sociedad. Pero la pregunta es, ¿cómo se genera este orden dentro de cualquier sociedad? ¿qué vínculos o relaciones implica entre los individuos de la misma para que este se genere?

En función de esta problemática, podemos detectar tres conceptos:

- A. Relaciones: entre los miembros de una sociedad, para derivar en un orden.
- B. Fuentes: de dichas relaciones.
- C. Vinculación: con el poder político.

**A.** Las **relaciones** que se generan dentro una sociedad determinada, en busca de un orden dentro de la misma, se denominan relaciones de poder, a partir de las cuales se estructuran los roles de poder. Allí surge y deriva el poder político.

Las relaciones de poder son analizadas por diferentes autores de diversas maneras, pero convergiendo todas en una misma idea. Podemos identificar entre los distintos autores la concepción relacional del poder, donde este último es el resultado de un sistema de relaciones entre individuos. (Murillo Ferrol, 1963: 220)

Bobbio (1996: 104) se refiere con el concepto relacional del poder a “una relación entre dos sujetos de los cuales el primero obtiene del segundo un comportamiento que este de otra manera no habría realizado.”

Robert Dahl (1968) incorpora a la relación el concepto de influencia (concepto según Bobbio mas amplio pero abarca las relaciones de poder) definiéndola como “una relación entre actores, en la que un actor induce a otros actores a actuar de una forma que de otra manera no actuarían” (1968:52) O bien David Easton (citado en Murillo Ferrol, 1963) que considera esta relación como una que consiste en condicionar deliberadamente la conducta de otro.

Morgenthau habla de una relación psicológica entre dos partes: “entre quienes ejercen y aquellos sobre los que se ejerce. Otorga a los primeros control sobre ciertas acciones de los segundos, mediante el impacto que ejercen sobre las mentes de estos últimos.” (1986: 43) En este sentido A tiene, o desea tener, poder político sobre B, significa que A es capaz, o quiere ser capaz, de controlar ciertas acciones de B mediante el ejercicio de cierta influencia en la mente de B. (Morgenthau, 1986:45-46)

Todas estas conceptualizaciones del poder político mencionan una relación entre dos partes, donde una manda y otra obedece. De esto se trata entonces la relación mando-obediencia de la que derivan los roles de poder (el rol de mandar de unos, el rol de obedecer de otros). De esta relación surge y se genera el poder político. De esta forma queda expuesta la idea de poder político como posibilidad de obtener obediencia mediante determinados medios (que a continuación analizaremos).

**B.** Las relaciones de poder, generadoras del poder político, se explican en función de diferentes motivos. Algunos autores proponen diferentes principios para intentar explicar los motivos por los cuales las relaciones de poder se generan, y en consecuencia, el orden dentro de una sociedad. Estos motivos en definitiva son los que Morgenthau (1986) llama las **fuentes** de las relaciones de poder, es decir, las razones por las cuales se generan relaciones de mando-obediencia de donde surge el poder político; más concretamente, las razones por las que unos miembros de la sociedad obedecen o asumen el rol de obedecer.

Robert y Hughes (1975) exponen tres teorías explicativas del orden, o bien, de la obediencia.

1. Teoría de la fuerza, coacción o coerción.
2. Teoría del interés.
3. Teoría del consenso de valores.

La teoría de la coacción parte de la idea de la primacía de la fuerza como agente generador de obediencia y orden social. Según esta teoría, la coacción es necesaria para el orden pues la concepción del hombre (una de las fuentes de la teoría) es de un

“individuo más bien egoísta, de mente estrecha y ansioso de poder”<sup>4</sup> (Robert y Hughes, 1975: 35), esta es su naturaleza humana y no varía con el vivir en sociedad, si bien su comportamiento puede cambiar, pero estas características permanecen intactas.

En este sentido, el orden es el resultado del uso o de la amenaza del uso de la fuerza que algunos individuos de la sociedad poseen y puede utilizar tal coerción para asegurar la obediencia de otros. Es decir, el hombre obedece pues si no lo hace “puede verse amenazado por un castigo físico, una privación o una sanción”. Su motivación para obedecer es un posible castigo si no lo hace. Así, según esta teoría, la base del orden (la cohesión social) y de la obediencia es la fuerza. (Robert y Hughes, 1975: 38)

La teoría del interés se basa en la idea de que el orden se genera cuando se concilian los intereses individuales o de grupo para llegar al menos a un mínimo de armonía entre los hombres. (Robert y Hughes, 1975: 50) Es decir, el orden es el resultado de la conciliación de intereses de los miembros de una sociedad, siendo entonces el interés el mecanismo de conciliación, cuando en la teoría de la fuerza el mecanismo de conciliación era la coacción. Por lo tanto, la idea consiste en hacer de sus asuntos o intereses privados como pueden ser el orgullo, la búsqueda de seguridad, el placer, la eliminación del dolor, la estima social, etc. medios de cohesión social. (Robert y Hughes, 1975: 51)

La teoría del consenso de valores explica el orden y la obediencia a partir de la noción de aceptación general de los valores comunes. (Robert y Hughes, 1975: 64) Se genera así un cierto grado de acuerdo sobre las orientaciones de valores básicas (Levy citado en Robert y Hughes, 1975) para la sociedad y cierto grado de acuerdo sobre los medios con lo que alcanzar lo valioso, estos son las normas. En este caso, los valores y las normas de una sociedad determinada, son las condiciones a partir de las cuales se genera orden social.

Ahora bien, ninguna de las tres teorías pueden explicar por sí solas las fuentes de las relaciones de poder. Es por eso que algunos autores adoptan los siguientes enfoques para explicar los motivos por los cuales se generan roles de poder, que son en resumen una combinación de las teorías anteriormente mencionadas:

García (en prensa) considera siguiendo a Weber que la estructuración de roles de poder se explica a través de dos pares de conceptos: coacción y consentimiento y relación mando-obediencia. La organización en roles de poder en una sociedad se da a partir de la coacción o el consentimiento de las personas y grupos que la habitan lo que va generando relaciones de mando y de obediencia. Dichas relaciones estructuran roles de poder siendo

---

<sup>4</sup> Esta idea tiene su origen en la concepción adoptada por Maquiavelo y Hobbes.

la última instancia en la pirámide de dicha estructuración la que corresponde al poder político.

Burdeau explica que las relaciones de poder se generan en función de “una serie de grados que se escalonan desde la coerción brutal hasta la adhesión libremente consentida” (1964:65), indicando que el poder político es producto de una relación que exterioriza la diferenciación que dicha relación introduce entre los miembros de una sociedad, pues la posibilidad y el derecho de mandar “no se conciben sin que impliquen una dependencia con respecto a determinadas relaciones – de fuerza o de aceptación- en el grupo”. (1964:220)

Ferrando Badía nos introduce también estas fuentes al reconocer que “poder es una mezcla de *consensus* y coacción”. (1985:518) Dos concepciones clásicas sobre la naturaleza del poder:

- La relación mando-obediencia definida en función de la obediencia por coacción (temor de los gobernados a los gobernantes).
- Otra concepción que se inclina por el consentimiento, es decir, que no contempla fenómenos de conquista, fuerza o coacción.

El autor especifica que ambas teorías contienen algo de verdad, pero la realidad política no se explica ni por una ni por otra, sino por una conjugación de ambas. Esto significa que, cualquier situación de poder contiene a la vez fuerza (coacción) y consentimiento, en proporciones variables, y que “el Poder basado únicamente en la fuerza o en el consentimiento constituye un límite extremo irreal” (Ferrando Badía, 1985: 518) De esta forma, el autor afirma que, desde una consideración realista del hecho político, en la generación del poder están implicados tanto el consentimiento como la coacción.

Murillo Ferrol (1963) resume en su obra dos motivaciones de la obediencia: por temor al castigo o la esperanza del premio. Aquí el autor destaca lo que considera un error común de suponer que las incitaciones a la obediencia provienen siempre de aquellos que mandan, pues las mismas también pueden provenir del grupo que obedece.

David Easton (citado en Murillo Ferrol, 1963) plantea de diferente forma que las fuentes de las que se sirven las relaciones de mando-obediencia, en sus palabras, las “diferentes formas de condicionar la conducta de otro”, se pueden dar en dos sentidos:

- Sin proponérselo, fenómeno que llama influencia.
- Proponiéndoselo, donde hace alusión al poder puro -fuerza-, lo cual se puede dar dos formas:

- El condicionamiento de la conducta del otro se produce sin conciencia del que obedece: fenómeno que llama manipulación.
- El condicionamiento de la conducta del otro se produce con conciencia del que obedece: en cuyo caso se pueden suponer tres situaciones posibles: condicionamiento por fuerza, por persuasión o por autoridad.

Morgenthau (1986), teniendo en cuenta todas las clasificaciones anteriores, especifica una fuente más, pero que al fin y al cabo es una consideración que podemos incluir en una de las fuentes anteriormente mencionadas. Así, las define como: a) la expectativa de beneficios – la fuente extra que este autor incluye, pero que encaja perfectamente en “consentimiento”-; b) el temor a las desventajas y c) el respeto o amor hacia los hombres e instituciones.

Vinculando las fuentes de Morgenthau con las teorías que mencionamos al comenzar el subcapítulo podemos decir que:

1. La teoría de la fuerza está vinculada con la fuente “temor a las desventajas”.
2. La teoría del interés se vincula con la fuente “expectativa de beneficios”.
3. La teoría del consenso de valores queda vinculada con la fuente “respeto o amor”.

Así mismo, Dahl (1968:63) indica que las fuentes de la obediencia se pueden resumir en obediencia por temor, o bien obediencia por beneficios. Por lo tanto, según su visión relacional del poder, la cual era como ya explicamos la de influencia, el autor considera dos clases de influencia (en definitiva fuentes de obediencia):

- La influencia coercitiva: influencia basada en la amenaza.
- La influencia de confianza: basada en las recompensas.

**C.** A modo de conclusión, el **poder político** de una sociedad se origina entonces a partir de las relaciones de poder que se dan entre los individuos que la conforman; las cuales se traducen en una relación de mando-obediencia. La obediencia de los segundos se puede dar por coacción (temor) o bien por consentimiento (amor-respeto-beneficios).



### III. EL PODER Y EL PODER POLITICO

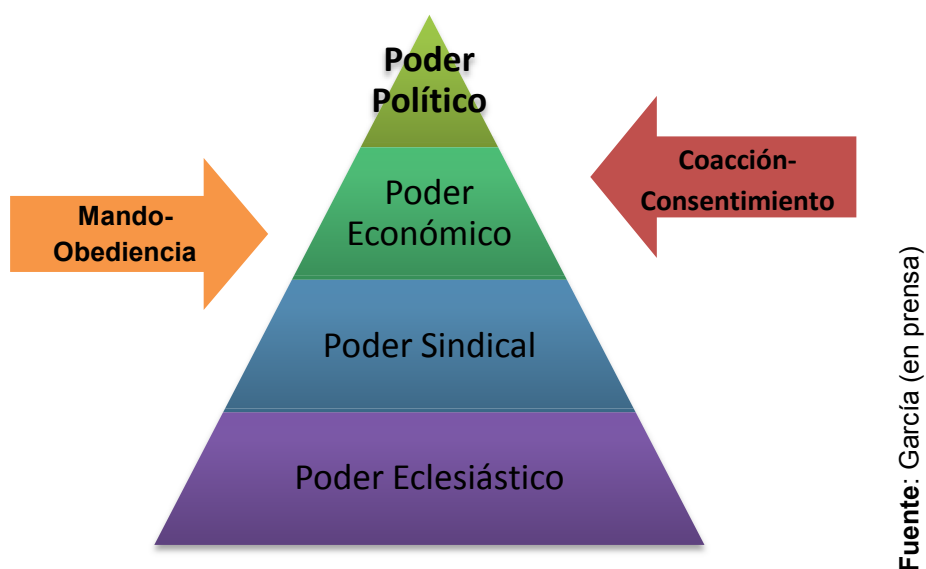
#### LA PRIMACIA DEL PODER POLITICO POR SOBRE OTROS PODERES

Como se mencionaba anteriormente, una sociedad se organiza a través de la estructuración de roles de poder. Existen unos roles de poder específicos (cuyas características mencionaremos a continuación) de donde deriva el poder político. Pero a su vez, existen otras relaciones de poder que generan otro tipo de poderes en una sociedad determinada. (García, en prensa)

Estos roles de poder se organizan formando la mencionada *estructuración de roles de poder*. Por este motivo, dentro de dicha estructuración- y según los diferentes roles de poder que encontramos en ella- se generan múltiples poderes que se ubican en diferentes instancias o niveles de la misma. En ella podemos encontrar el poder eclesiástico, el poder económico, el poder sindical, etc.

Dentro de esta estructuración de roles de poder, que como desarrollamos párrafos más arriba se da por delegación y se explica a partir de las relaciones de mando-obediencia y sus fuentes coacción y consentimiento, la última instancia o nivel le corresponde al poder político, es decir, que este poder se encuentra por sobre el resto de los poderes, y hace que las decisiones políticas primen por sobre otras.

**Grafico N°1.** Ejemplos de estructuración de roles de poder.



Ahora bien, ¿por qué el poder político se encuentra en la última instancia de la estructuración de roles de poder?

El poder político, como resultado de las relaciones de poder, se encuentra por encima de los otros poderes porque detenta el monopolio legítimo del uso de la fuerza (Bobbio, 1997) o de la amenaza del uso de la fuerza. Ese detento exclusivo del monopolio del uso de la fuerza deriva de la delegación que se da por la relación mando-obediencia, del cual en definitiva ese poder deriva. Es decir que como resultado de esta delegación por mando-obediencia, el poder político detenta el monopolio del uso de la fuerza. Esta es la principal característica que ubica al poder político en la última instancia en un sistema de toma de decisiones. (García, en prensa)

En términos de otros autores, Jean Meynaud (1960) nos dice que una característica propia del poder político es la facultad de los detentadores del mismo (estos serán aquellos que mandan en la relación mando-obediencia) de “hablar en nombre de la sociedad en su conjunto y de comprometerla por completo”<sup>5</sup>. Según el autor, el poder político posee un poder supremo, superior a los demás poderes, cuyo medio y característica más importante para asegurar la obediencia es el monopolio del uso de la fuerza. (1960:76)

Burdeau (1964: 65) explica que lo que distingue al poder político de otros poderes es su finalidad. Es decir que las relaciones de poder, de mando-obediencia, revisten carácter político cuando poseen un fin que las justifica (el orden) estando autorizado el poder político a imponer a los miembros de la sociedad los comportamientos para alcanzarlo. (1964: 189) Estar autorizado a imponer los comportamientos para alcanzar el orden está íntimamente relacionado con el monopolio del uso de la fuerza, el cual se puede expresar por ejemplo a través de la implementación de una sanción.

A modo de conclusión, según Bobbio (1997:1220) resulta correcto hablar de orden como fin mínimo del poder político al interno de una sociedad, y para lograrlo, es decir, lograr y asegurar la obediencia, posee el derecho exclusivo de utilizar en última instancia la fuerza, otorgándole dicha exclusividad (es decir, el único autorizado para ejercerla) primacía por sobre el resto de los poderes, los cuales cuentan con sus propios medios específicos para lograr sus fines y el éxito de sus propios proyectos.

Es decir, estas características mencionadas son las que definen las relaciones de poder que detentan carácter político, por ende, generadoras de poder político.

---

<sup>5</sup> Característica enmarcada según el autor en las sociedades modernas.

#### IV. LA NATURALEZA DEL PODER POLITICO SUS RASGOS DISTINTIVOS

Volviendo a citar a Hans Morgenthau (1986), como ya hemos visto, la relación mando-obediencia según este autor trata de una relación de “control del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres”; pero quiero retomar su particular definición de “relación psicológica entre quienes ejercen y aquellos sobre los que se ejerce”. Para comprender la naturaleza del poder político (la esencia de la relación que define al poder político) voy a mencionar a nuestro interés dos de las cuatro distinciones que realiza el autor: la distinción entre poder e influencia, y la distinción entre poder y fuerza. Estas distinciones nos ayudaran a comprender la naturaleza del poder político, diferenciándolo de otros poderes.

**Poder e influencia:** esta diferencia radica en los conceptos de persuasión y medios para obligar. A modo de un simple ejemplo, el secretario del presidente de la nación le da un consejo sobre un aspecto determinado de la política turística, este ejercerá influencia solo si el presidente toma su consejo (modificación de su comportamiento), pero no tiene poder sobre el presidente pues no cuenta con ningún medio para imponerle su deseo, mientras que el presidente sí posee los medios para imponerle su voluntad, en función de la autoridad que deriva de su cargo, pues el secretario obedecerá por coacción o consentimiento. He aquí los conceptos: el secretario puede persuadir al presidente pero no obligarlo. (Ejemplo adaptado de Morgenthau, 1986: 43) Esto mismo puede aplicarse por ejemplo entre el poder político y otro poder como el económico, cuando este puede influir en el poder político pero no estar por encima de él. De esta forma, la manera correcta de comprender el poder político, su identidad y autonomía, es reconociendo la influencia, o los diferentes grados de la misma, que otras esferas (como por ejemplo, la económica, la militar, etc.) puedan ejercer sobre la esfera política –poder político-. (García, en prensa) Dicha influencia, depende del mayor o menor grado de permeabilidad del poder político a las influencias a las que es sometido. (García, en prensa) Es decir que existe aquí una diferencia entre ejercer el poder político e influenciarlo o condicionarlo: de ser así que el poder político se encontrará influenciado por otras esferas, no implica que el poder de estas últimas se superponga al poder político (Sartori, 1992:217).

De esta forma, una correcta descripción de la realidad reconoce la influencia, o los diferentes grados de la misma, que ejercen otros poderes como por ejemplo el económico, el militar, etc., sobre el poder político. (Morgenthau, 1986 citado en García, en prensa)

Esto significa que:

1. la estructuración de roles de poder es una categoría objetiva que describe un proceso de toma de decisiones, siendo el poder político la última instancia en dicho proceso.
2. el poder económico, como otros poderes, ejerce influencia sobre el poder político, pero esta última depende, en términos sociológicos, del mayor o menor grado de permeabilidad del poder político respecto a las influencias a las que es sometido.

En este sentido, Jean Meynaud (1960:76) destaca que el hecho de que el poder político sea considerado supremo por sobre el resto de los poderes, no impide ello que aquellos otros poderes ejerzan sobre él una acción, denominando a tal fenómeno como "influencia".

**Poder y fuerza:** fuerza en el sentido de violencia física. La violencia física (guerra) es un factor intrínseco del poder político. Pero no olvidemos que la auténtica esencia del poder político es la relación psicológica entre dos mentes, por ello cuando la violencia física se convierte en realidad (es decir, se lleva a la práctica), esta relación psicológica queda reemplazada por la relación física entre dos cuerpos, donde se pierde el elemento psicológico, momento en el cual el poder político cede a favor del poder militar oseudomilitar, aquí entonces debemos distinguir entre poder político y poder militar. Por ello, en términos de política exterior, la **amenaza** de recurrir a la fuerza puede ser instrumento de aplicación racional y deliberada cuyo uso "se orienta a cumplir con el propósito político de influir sobre la voluntad de la otra parte". (Morgenthau, 1986: 44)

## V. PODER POLITICO: EL PROBLEMA DE LA LEGITIMIDAD

Otro de los conceptos que de la idea de poder político se desprenden es el de legitimidad.

En un intento por encontrar las razones que justifiquen la relación mando-obediencia, es decir, justificar el hecho de que unos manden y otros obedezcan, muchos autores han desarrollado diferentes principios de legitimidad. En este sentido, lo que se reconoce es que “la obediencia se debe solamente al mandato del poder legítimo”. (Bobbio, 1996:123)

Según Bobbio (1996), los principios de legitimidad adoptados a lo largo de la historia se pueden agrupar en tres grandes grupos:

- La voluntad: según Mosca, existen dos principios de legitimidad que responden a una voluntad superior: los gobernantes pueden recibir su poder de la voluntad de Dios o de la voluntad del pueblo.
- La naturaleza: cuando los roles que ocupan las personas en la relación mando-obediencia derivan de un hecho natural, independiente de la voluntad humana.
- La historia: aquí el principio de la legitimación es la tradición, por lo tanto “el soberano legítimo es quien ejerce el poder desde tiempos inmemorables”.

Weber también intentó explicar la relación mando-obediencia y unos motivos que legitimen la misma. Este autor reconoce tres tipos de poder legítimo (esta clasificación también es conocida como tipos de autoridad<sup>6</sup>), explicando las razones de las que deriva aquella legitimidad: poder tradicional, poder legal-racional y poder carismático.

En resumen podemos encontrar dos tipos de explicaciones al problema de la legitimidad, una que hace alusión a una idea de legitimidad bien abstracta y general basada en la coincidencia del poder político con las ideas, creencias y valores de la sociedad en la que se inserta (Ferrando Badía, 1985); y otra que hace hincapié en el tipo de legitimidad democrática, pues en este caso se considera que en una sociedad no existe una predominancia de valores y creencias, sino más bien que resulta más probable que exista una pluralidad de aquellos, la legitimidad en este caso se explica y queda fundamentada en los “procedimientos formales” (Del Águila, 2003) que implican los sistemas democráticos. Es decir, según esta idea el poder político se considera legítimo cuando es susceptible de ser justificado como tal dentro de dichos procedimientos.

Dahl (1968) menciona un concepto de legitimidad completamente diferente. Este autor se centra en la siguiente pregunta: ¿puede ser la fuerza utilizada de manera legítima por

---

<sup>6</sup> Según Weber, el poder se convierte en autoridad cuando logra legitimarse.

individuos que no sean funcionarios del gobierno<sup>7</sup>?. Teniendo el gobierno la autoridad exclusiva del uso de la fuerza y así mismo la autoridad para determinar los límites dentro de los cuales dicha fuerza puede usarse de manera legítima, esa legitimidad proviene de la aceptación de la mayoría de los individuos (que integran la sociedad en que ese poder político está inserto) de que dicho gobierno tenga derecho al uso y regulación de dicha fuerza. Es decir, que cuando “un buen número de personas [...] empieza a dudar o negar la pretensión del gobierno de regular la fuerza” entonces el mismo se encuentra en peligro de disolución.

Independientemente de las teorías desarrolladas, la idea implícita en el concepto de legitimidad del poder político es que esta resulta ser condición necesaria para que este dure, es decir, la legitimidad es condición necesaria para la efectividad del mismo. (Bobbio, 1996: 125) Como anuncia Morgenthau (1985:44) “el poder legítimo [...] es probablemente más efectivo que un equivalente poder ilegítimo”.

En este sentido Murillo Ferrol (1963:231) sostiene que “la legitimidad ha llegado a ser una condición relativa a la estabilidad de la democracia”. Se distinguen así la legitimidad, por un lado, y la efectividad, por el otro, de los sistemas democráticos. (Murillo Ferrol, 1963)

Llevando estos conceptos a cualquier sociedad democrática, la relación mando-obediencia se encuentra legitimada a través del voto popular. Esto significa que, por ejemplo, los autoritarismos también se explican por la mencionada relación, pero la legitimidad de su poder, y en términos de Maquiavelo, su persistencia, resulta ser acotada, ya que no poseen la legitimación de la democracia, esto es la representación directa o indirecta del pueblo en la toma de decisiones. (García, en prensa) Por lo tanto, en las formas de gobierno democráticas su fuente de legitimidad es el voto popular, que a su vez, es la fuente de legitimidad de las decisiones y políticas públicas que de dicho poder político derivan. (Sartori, 1992)

Del párrafo anterior destacamos los siguientes aspectos:

1. Las decisiones políticas, y por lo tanto, políticas públicas en una sociedad democrática.
2. La representación directa o indirecta del pueblo en la toma de decisiones.

---

<sup>7</sup> “El gobierno (poder político) es cualquier gobierno que pueda mantener con éxito una pretensión de regulación exclusiva del uso legítimo de la fuerza en la imposición de sus normas de derecho dentro de una zona territorial dada” (Adaptado de Weber en Dahl, 1968:21-22)

1. En el marco de las sociedades democráticas, Sartori (1992) define las decisiones políticas como “decisiones colectivas soberanas” (cuyo origen primero deriva de los individuos de una sociedad, representados en el poder político por representantes elegidos a través del voto popular) que incluyen a la sociedad en general. Estas decisiones políticas abarcan diferentes materias como pueden ser de política económica, de política turística, de política ambiental, de política de salud, de política exterior, de política educacional, etc.

Son estas políticas públicas – que se aplican tanto al interno como al externo de una sociedad- definidas y orientadas por el poder político, legitimadas a su vez por el voto popular, las que materializan por así decirlo la actividad que ejerce dicho poder político, que es conocida como “política”. (García, en prensa)

De esta forma, podemos comprender la idea de que la toma de decisiones políticas prima por sobre otras (García, en prensa), pues estas derivan del poder político, poder supremo por sobre otros, cuya fuente de legitimidad en este caso es el voto popular, es decir, son decisiones legitimadas.

2. En una sociedad democrática, como mencionábamos, la naturaleza de las decisiones políticas se basa en la idea de que estas son el resultado de las decisiones de grupo, tomadas bajo determinados procedimientos específicos (Easton y Leoni citados en Ferrando Badía, 1985:660-661).

### I. RELACIONES DE PODER, FORMAS DE ORGANIZACIÓN POLITICA Y POLITICA TURISTICA

#### **Preguntas:**

- a) ¿Qué relación existe entre las relaciones de poder que se dan dentro de una sociedad democrática y la política turística?
- b) ¿Esta vinculación nos permitirá identificar el actor que diseña e implementa la política turística (dentro de la administración central)?
- c) ¿El nivel de representación institucional del actor de política turística influye en la tendencia hacia la autonomía de esta política?

Responderemos estos interrogantes a través del análisis esquematizado de las formas de organización política (formas de gobierno) en una sociedad democrática.

#### **Objetivos de este subcapítulo:**

- i. Comprender la vinculación entre relaciones de poder y política pública mediante el análisis de las formas de gobierno.
- ii. Visualizar, teniendo en cuenta la administración central, dónde se ubica el actor de política turística dentro de esas formas de gobierno.
- iii. Reconocer que el nivel de representación institucional alcanzado dentro de la estructura administrativa influye en su tendencia hacia la autonomía.

Dahl (1968) se pregunta dónde podemos observar en la realidad las relaciones de poder de las cuales el poder político deriva, esto es, cómo podemos identificar aquellos roles de mando-obediencia en una sociedad determinada.

Una de las formas en las que podemos hacerlo, según el autor, es identificando la forma de gobierno que posee esa sociedad, es decir, la forma en la que está organizada su representación política.

A lo que a nuestra hipótesis incumbe, sintetizaremos en este apartado en diferentes esquemas, el modo en que están conformadas las formas de gobierno en las sociedades democráticas.



En la mencionada esquematización haremos hincapié en el poder ejecutivo, pues la idea no es hacer una descripción exhaustiva de los mismos sino identificar el lugar que ocupan las políticas públicas en cada modelo y de dónde se desprenden específicamente. La idea es entonces poder identificar las políticas públicas en función de sus posiciones en el organigrama político de la administración central<sup>8</sup>, para posteriormente identificar la política turística.

A continuación y de esta manera expondremos esquemática y sintéticamente la vinculación entre los conceptos roles de poder, formas de gobierno, y política pública.

## **LA DEMOCRACIA Y SUS FORMAS DE GOBIERNO**

### **SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS Y SISTEMAS PARLAMENTARIOS<sup>9</sup>**

El término democracia proviene del griego *demos*, que significa pueblo, y *krate*, que significa gobernar. En este sistema político, el pueblo ejerce la soberanía nacional a través de los representantes que ellos mismos eligen. (Flores Dapkevicius, 2007)

Los sistemas políticos en los que se organizan las sociedades democráticas son los siguientes:

- sistemas parlamentarios
- sistemas semiparlamentarios
- sistemas presidencialistas
- sistemas semipresidencialistas

De esta clasificación, por razones vinculadas al desarrollo de este trabajo, analizaremos solo los siguientes sistemas políticos:

#### **Sistemas parlamentarios**

En los sistemas parlamentarios, el Poder Ejecutivo es ejercido por un Primer Ministro que surge del acuerdo de las mayorías parlamentarias.

---

<sup>8</sup> Entendemos por administración central aquella que depende del Poder Ejecutivo.

<sup>9</sup> Como nota ilustrativa resulta interesante el siguiente dato: “los sistemas políticos presidencialistas se encuentran localizados en el área de las Américas, esto debido a la influencia que ha tenido la Constitución de los Estados Unidos de América (EUA) en la organización de los sistemas políticos de la región.

En cambio los sistemas parlamentarios se concentran en su mayoría en el continente europeo y en los países que han sido ex colonias de las potencias imperiales de ese continente” (García, en prensa)

El Primer Ministro es quien ejerce la Jefatura de Gobierno, del mismo dependen el resto de los Ministros que poseen a su cargo diferentes áreas sobre las que se establecen políticas públicas (ministerios).

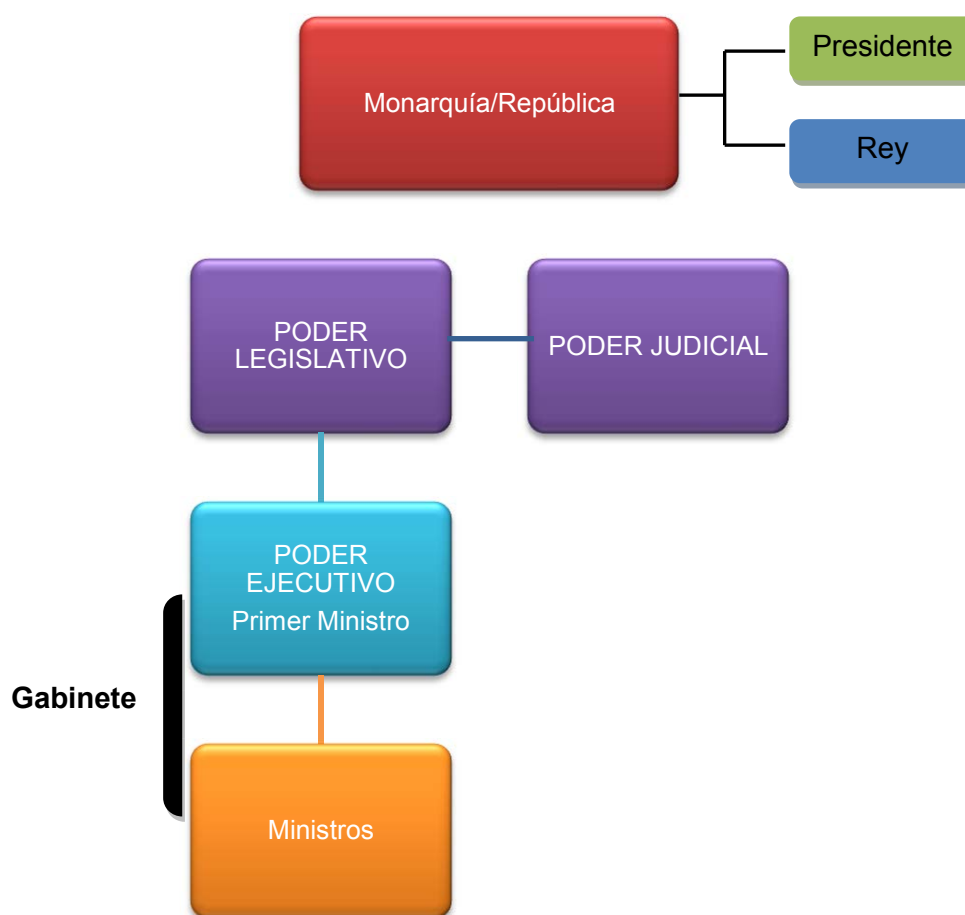
El Primer Ministro conforma su gabinete el cual es refrendado por las mayorías parlamentarias. La continuidad tanto del Primer Ministro como de su Gabinete depende de una elección indirecta, esto es el apoyo de las mayorías parlamentarias. Los mecanismos más utilizados en este tipo de regímenes son los votos de confianza y los votos de censura a los cuales se someten el Primer Ministro y su Gabinete.

Los sistemas parlamentarios poseen a su vez una figura que desarrolla políticas de tipo institucional. En el caso de las repúblicas parlamentarias es el Presidente quien desempeña este rol, ejemplo Italia; y para el caso de las monarquías parlamentarias dicho rol lo desempeña el Rey, ejemplo Holanda, Inglaterra, Suecia.

A modo de resumen, los sistemas parlamentaristas se caracterizan por (Aznar, L. y De Luca, M., 2006):

- El Poder Ejecutivo está subordinado al Parlamento, es decir, el Primer Ministro y su Gabinete son responsables ante el Poder Legislativo, dependen de la confianza del mismo pues pueden ser destituidos en una votación de no confianza o censura (contar con el apoyo mayoritario).
- El Primer Ministro es elegido formalmente por el Parlamento (Poder Legislativo).

**Grafico N°2.** Sistema parlamentario



**Fuente:** Elaboración propia en base a Aznar, L. y De Luca, M. (2006)

### Sistemas Presidencialistas

En los sistemas presidencialistas el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente.

Los sistemas presidencialistas poseen un periodo acotado de tiempo en su gestión sujeto a la elección popular, a diferencia del régimen parlamentario. (Flores Dapkevicius, 2007:203)

En término de este escrito, el Presidente es quien distribuye las capacidades de poder para conformar las áreas de gestión según las metas y objetivos del proyecto político validado por la ciudadanía a través del voto popular, es decir, conforma el Gabinete (ministerios).

**Grafico N°3.** Sistema Presidencialista



**Fuente:** Elaboración propia en base a Aznar, L. y De Luca, M. (2006)

**Conclusiones del subcapítulo:**

*En relación a la pregunta a) que nos realizamos al comienzo del subcapítulo:*

De esta manera quedan manifestadas algunas de las formas en las que se pueden desarrollar las relaciones de poder descriptas, para lo que incumbe a nuestro trabajo, las relaciones de poder en las sociedades democráticas:

1. en ambos casos (sistema presidencialista y sistema parlamentario) el poder político se encuentra legitimado a través del voto popular;
2. este poder político, como ya se mencionó anteriormente, define las diferentes políticas que se desarrollan en las sociedades, estas decisiones políticas priman por sobre otras dadas las características ya desarrolladas del poder político.

Las políticas públicas abarcan diferentes áreas como el turismo, la economía, la educación, la salud, etc.; y tanto en los sistemas presidencialistas como en los sistemas parlamentarios son ejercidas por el Poder Ejecutivo, representado por un Presidente o por un Primer Ministro respectivamente.

Estas diversas políticas públicas son ejecutadas a través de los ministerios (García, en prensa); y en ambos sistemas resultan ser el máximo rango de representación institucional.

De esta forma hemos vinculado los conceptos roles de poder, formas de organización política y política pública. Recapitulando:

1. las relaciones de poder en una sociedad democrática, fuentes del poder político, se pueden identificar o 'visualizar' analizando la forma de representación política que posee esa sociedad, es decir, a través de la forma de gobierno que la misma posee, donde unos cumplen el rol de obedecer y otros de mandar;
2. el poder político es quien define e implementa las políticas públicas en materia de turismo, economía, salud, etc.;
3. en las formas de gobierno democráticas –las analizadas; parlamentarismo y presidencialismo-, las políticas públicas son ejercidas por el Poder Ejecutivo, representado por un Primer Ministro o por un Presidente respectivamente; y ejecutadas por órganos denominados ministerios, máximos órganos de representación institucional en ambas formas de organización política.

*En relación a la pregunta b) y c) que nos hicimos al comienzo de este subcapítulo:*

1. El actor de política turística es aquel que diseña, planifica e implementa la misma (área de gestión turismo), y por lo tanto resulta ser el instrumento a través del cual el poder político implementa la política pública del turismo; de esta manera
2. este órgano en su máximo nivel de representación institucional (ministerio), forma parte del conjunto de ministerios de que se desprenden del Poder Ejecutivo identificados en los gráficos N° 2 y N° 3.
3. El máximo nivel de representación institucional alcanzado por el actor de política turística es uno de los indicadores que demuestra la tendencia hacia la autonomía de la política turística respecto de otras políticas públicas.

## II. PODER POLITICO: AREAS DE GESTION Y POLITICA TURISTICA. DISTRIBUCION DE LAS CAPACIDADES DE PODER

### **Preguntas:**

- a) ¿Existe un área de gestión turismo dentro de la estructura de la administración central definida y reconocida por el poder político?;
- b) En caso de existir, ¿la distribución de recursos de poder influye en la tendencia hacia la autonomía de la política turística?

### **Objetivos de este subcapítulo:**

- i. Comprender la política turística en general y la política turística en particular como resultado de la distribución de capacidades del poder político.
- ii. Identificar las capacidades del poder político.
- iii. Explicitar cómo la distribución de estas capacidades de poder entre las distintas áreas de gestión influye en la tendencia hacia la autonomía de la política turística.

Desde otro punto de vista, en este apartado analizaremos las vinculaciones existentes entre el poder político, sus capacidades de poder y las políticas públicas, a fin de vincularlas con la hipótesis de este trabajo.

Si bien en el subcapítulo anterior describimos la relación entre poder político (roles de poder), formas de gobierno (formas de organización política) y políticas públicas, en este subcapítulo desarrollaremos la relación entre poder político, sus capacidades –recursos de poder- y consecuente distribución (en una forma de organización política determinada) y las políticas públicas como el resultado de aquella distribución de capacidades de poder.

El poder político (legitimado en las sociedades democráticas por el voto popular) distribuye sus capacidades de poder en diferentes áreas de gestión que él ha definido para el cumplimiento de sus objetivos. (García, en prensa)

En función de esta distribución, el poder político define las áreas de decisión en materia de políticas públicas, es decir, que cada una de las áreas a la que el poder político le delega capacidades de poder, representa una materia de decisión de política pública<sup>10</sup>. (García, en prensa)

---

<sup>10</sup> Esta distribución de capacidades de poder se ven reflejadas en la existencia de diferentes áreas de gestión.

Según el autor, las capacidades del poder político están definidas en función de la posesión de recursos de poder, siendo estos los que se distribuyen entre las áreas definidas.

Según Oszlak<sup>11</sup>, los recursos de poder que posee y controla el poder político en función de sus características son:

- **Capacidad coercitiva** en el cumplimiento de las decisiones (capacidad de ejecución de las políticas, capacidad de aplicar sanciones en caso de incumplimiento)
- **Capacidad de información** (conocimiento sobre los aspectos técnicos y políticos, así como las opciones de solución o acción frente a las cuestiones que incorpora a su agenda en todos los aspectos de las políticas públicas)
- **Legitimidad** (capacidad institucional)
- **Recursos materiales:** referidos a los recibidos por las unidades gubernamentales a través del presupuesto para contratar personal, invertir en infraestructura y atender gastos operativos y de mantenimiento.

Asimismo, Oszlak (2006) considera que las políticas públicas son el resultado de las posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales frente a cuestiones sociales incluidas en la agenda estatal. En este sentido, cada curso de acción adoptado implica que existe un compromiso para crear agencias o unidades gubernamentales para que contribuyan a resolver la cuestión; esto se logra asignándole recursos necesarios para que cada unidad pueda cumplir con sus respectivas misiones.

El autor indica que el peso de la cuestión incorporada a la agenda estatal se puede estimar por el tamaño de la agencia o unidad gubernamental encargada de aquella cuestión y los recursos que se le han adjudicado.

En este sentido, cuando un gobierno toma posición frente a temas socialmente relevantes, “aumenta la probabilidad de que se cree una nueva agencia para resolver la cuestión dada o se asignen recursos adicionales a agencias ya existentes” (Oszlak y O’Donell, 1976; Rama, 1997; Wilson, 1999; citados en Oszlak, 2006: 9)

En este sentido, Oszlak (2006) afirma que es posible entonces que cada unidad o agencia gubernamental posea diferentes volúmenes de recursos de poder, es decir, se le hayan

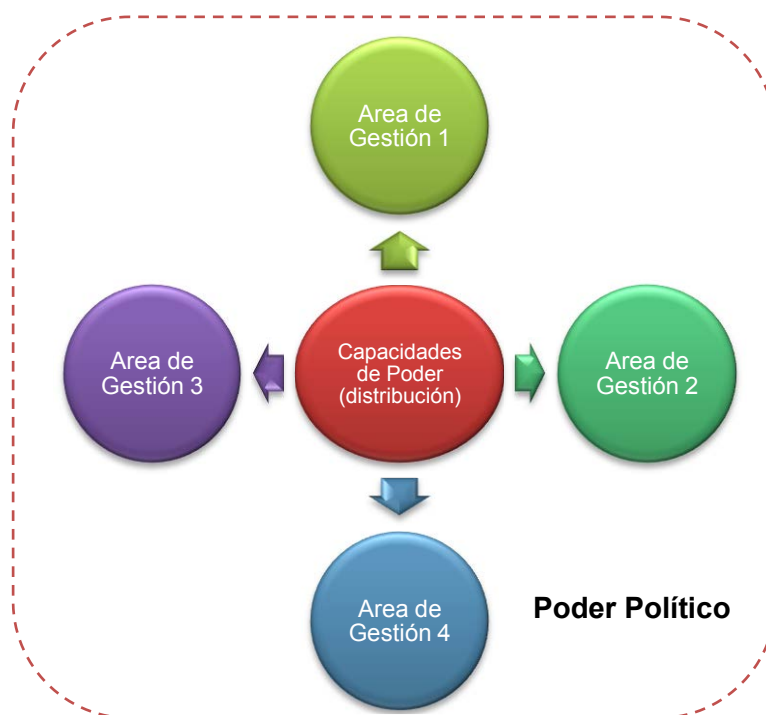
---

<sup>11</sup> Entrevista a Oszlak Oscar, realizada por Sebastián Prevotel. (2007) “El Estado, la sociedad y las políticas públicas en Argentina”. Nueva Tierra Mapas.

asignado a cada una de ellas diferentes cantidades de recursos o capacidades de poder (García, en prensa). Esto explica las diferencias existentes en la distribución de las capacidades de poder entre las distintas áreas de gestión.

Esta desigualdad en la distribución de recursos de poder se explica según Oszlak (2006: 15) a través de la idea de que el gobierno intentará aumentar el grado de concordancia entre su proyecto político y el aparato gubernamental. Esto llevaría a modificar las áreas prioritarias y el contenido de las políticas, afectando negativa o positivamente a las agencias gubernamentales relacionadas con tales políticas. Así, “la congruencia entre el proyecto político y la organización pública puede llevar a cambios jurisdiccionales, jerárquicos y de competencias, afectando intereses establecidos y modificando arreglos de poder” (Oszlak, 2006: 15), es decir, redistribuyendo los recursos de poder.

**Grafico N° 4.** Poder político. Distribución de las capacidades de poder en las áreas de gestión.



**Fuente:** Elaboración propia en base a García (en prensa) y Oszlak (2007).

El grafico anterior intenta ilustrar cómo la distribución de recursos de poder que detenta y controla el poder político define áreas de gestión que a su vez definen cada una de las políticas públicas existentes.



### ***Conclusiones de este subcapítulo:***

En este sentido, las políticas públicas representan un conjunto de toma de decisiones en cada una de las áreas de gestión definidas por el poder político, siendo estas áreas el resultado de la distribución de las capacidades que el poder político legítimo posee y controla (García, en prensa). O a su vez, la distribución de estos recursos de poder permiten el diseño e implementación de las políticas públicas definidas por el poder político, que también resulta ser el reflejo de las prioridades gubernamentales en función de las diferentes áreas de gestión delimitadas.

Lo que debemos rescatar de este apartado es que:

- a) el poder político siendo el detentador de los recursos de poder, distribuye los mismos en distintas áreas de gestión definiendo de este modo las políticas públicas a implementar.
- b) Dentro de las formas de gobierno mencionadas (presidencialistas y parlamentarias), cada área de gestión ejecuta su política pública a través de un órgano (o unidad gubernamental) que la representa. En las formas de gobierno democráticas, los órganos ejecutorios de máximo rango de representación institucional se denominan 'ministerios'.

*En función de las preguntas que nos hicimos al principio de este subcapítulo:*

- a) El área de gestión turismo dentro de la estructura de la administración central está representada por el actor de política turística en su máximo nivel de representación institucional (ministerio), y
- b) la definición de un área de gestión turismo, resultado de la delegación de capacidades de poder, demuestra por un lado el grado de relevancia de la misma como política pública para una gestión de gobierno y por otro lado la consolida como política pública que se posiciona al nivel de otras áreas de gestión. De esta manera la distribución de capacidades de poder influye en la tendencia hacia la autonomía de la política turística respecto de otras políticas públicas.

Según las entrevistas realizadas, en Argentina a nivel local actualmente se evidencian en gran cantidad de municipios áreas específicas de gestión turística, las cuales años atrás

no existían o se mezclaban con multiplicidad de otras áreas. La pregunta es, ¿por qué ha surgido el interés de gran número de gobiernos locales en el turismo como sector productivo? Esto se explica por la tendencia hacia la autonomía de la política turística como política pública.

### III. TENDENCIA HACIA LA AUTONOMIA DE LA POLITICA TURISTICA RESPECTO DE OTRAS POLITICAS PÚBLICAS

#### **Objetivos de este subcapítulo:**

En función de la organización política y de su distribución de capacidades de poder descritas en los subcapítulos anteriores, nos proponemos lo siguiente:

- i. Identificar los indicadores que permiten visualizar la tendencia hacia la autonomía de la política turística respecto de otras políticas públicas.
- ii. Establecer los aspectos de la política pública del turismo que resultan de su tendencia hacia la autonomía.
- iii. Explicitar de qué manera dicha tendencia favorece su interdependencia con otras políticas públicas.

A partir de la toma de decisiones del poder político considerando:

1. la estructura del organigrama administrativo (forma de organización política), y
2. las capacidades de poder delegadas al área turismo,

podemos identificar cómo ha sido la evolución de la política turística en su grado de autonomía respecto de otras políticas públicas basándonos en las herramientas descritas a lo largo de este trabajo.

La tendencia hacia la autonomía de la política turística respecto de otras políticas públicas puede ser visualizada en función de los siguientes indicadores<sup>12</sup>, los cuales se desprendieron de las entrevistas realizadas a diferentes informantes claves<sup>13</sup>:

- i. **Rango administrativo**
- ii. **Tipo de dedicación al turismo**

Esto significa que se ha producido una evolución en el rango administrativo de los actores de política turística partiendo de una posición poco autónoma en relación a otras políticas

---

<sup>12</sup> El objetivo de este apartado es identificar los indicadores que permitan visualizar esta tendencia. Asimismo alentamos los intentos de cuantificación de los mismos, que por razones de tiempo y espacio no desarrollaremos en este trabajo. En este sentido hemos realizado un escueto relevamiento de actores de política turística en Iberoamérica, donde podemos observar que los mismos han alcanzado el máximo nivel de representación institucional y para el caso que correspondiera, hemos aclarado su área de adscripción (ver Anexo I. p. 71).

<sup>13</sup> Ver apartado Metodología al principio de este trabajo.

públicas (estando el área turismo representada por rangos administrativos menores y en relación de dependencia de otras áreas de gestión) a una tendencia a la autonomía de las áreas de gestión que anteriormente la explicaban (estando actualmente el área de gestión turismo representada por igual rango administrativo que otras áreas de gestión y en gran cantidad de casos presentándose de forma separada de las mismas). Este indicador nos permite comprender cómo la actividad turística ha llegado al máximo rango en el sistema de distribución de capacidades del poder político y en su organización (ejemplo, rango ministerial).

La evolución del rango administrativo del área de gestión turismo (la cual ha derivado en un mayor grado de representación institucional en la mayoría de los países), según las entrevistas realizadas, conlleva naturalmente a una mayor cantidad de recursos presupuestarios y la posibilidad de manejo autónomo de recursos propios (García, en prensa)<sup>14</sup>.

Asimismo se evidencia que en su evolución hasta alcanzar el máximo rango de representación institucional, actualmente y en gran cantidad de casos, la política turística como política pública tiende a separarse de otras áreas de gestión, es decir, encontramos órganos exclusivamente dedicados al turismo. En otros casos podemos encontrarla en un máximo nivel de representación institucional pero adscripta a otra área de gestión. En síntesis, podremos encontrar actores con dedicación exclusiva al turismo o bien actores con dedicación no exclusiva al turismo, esto es, adscriptos a otra área de gestión.

---

<sup>14</sup> En Argentina, a partir de la sanción de la Ley 25997 se crea el INPROTUR, el que posee como presupuesto entre otros el manejo del 40% del DNT. Vinculando con los indicadores definidos, DNT es la antigua denominación de la Dirección Nacional de Turismo de Argentina que no poseía el manejo de este recurso de manera autónoma, sino que a través de asignaciones presupuestarias. (García, en prensa)

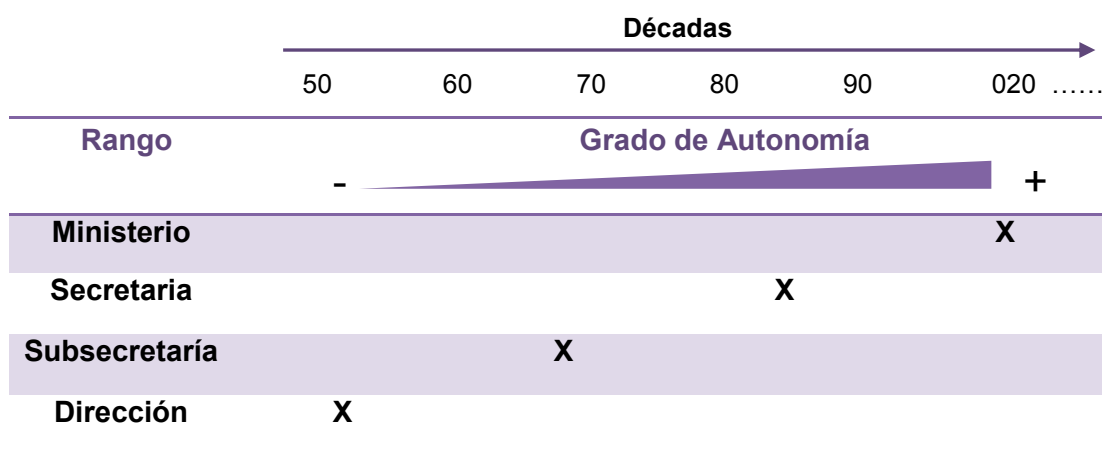
**Tabla N°1.** Indicadores de autonomía. Significado e implicancia.

Indicador de autonomía	Indicador de autonomía implícito	SIGNIFICADO
<b>Rango administrativo</b>	<b>Rango disposición de recursos materiales</b>	Evolución del rango administrativo de los actores de política turística partiendo de una posición poco autónoma en relación a otras políticas públicas hacia una tendencia a la autonomía de las áreas de gestión que anteriormente la explicaban. La evolución del rango administrativo del área de gestión turismo (derivado en un mayor grado de representación institucional) conlleva a una mayor cantidad de recursos presupuestarios y la posibilidad de manejo autónomo de recursos propios.
<b>Tipo de dedicación al turismo</b>		El turismo como política pública con un máximo grado de representación institucional, actualmente y en gran cantidad de casos, tiende a separarse de otras áreas de gestión. Es decir, actualmente se evidencian órganos de nivel máximo de representación institucional dedicados exclusivamente al turismo.
<b>IMPLICANCIA</b>		
La actividad turística ha llegado al máximo rango en el sistema de distribución de capacidades del poder político y en su organización		

**Fuente:** Elaboración propia.

A modo de esquematización podemos visualizar lo expresado con el siguiente cuadro:

**Cuadro N°2.** Evolución del grado de autonomía de la política turística



**Fuente:** García (en prensa)

En líneas generales, según García (en prensa), la política pública del turismo ha pasado en su evolución por diferentes rangos administrativos hasta alcanzar actualmente, en gran cantidad de casos, el rango administrativo ministerial; es el caso de ministerios o institutos

en carácter de ministerio. No obstante actualmente también podemos encontrar actores de política turística que han alcanzado este máximo rango de representación institucional pero se encuentran adscriptos a otras áreas como economía, empleo, comercio, cultura, etc.; es el caso por ejemplo de un ministerio de turismo y cultura.<sup>15</sup>

En este sentido, los indicadores definidos permitirán:

- a) identificar el grado de relevancia que el poder político le ha asignado al área de turismo, lo cual se traduce en mayores capacidades de poder delegadas por este, y consiguientemente en un mayor grado de autonomía respecto de otras políticas públicas;
- b) en función de a) relevar “el grado de autonomía que un actor de política turística posee en cuanto a su materia específica de acción, esto es, la implementación de la política turística, tanto en su plano externo como en su plano interno<sup>16</sup>”. (García, en prensa)

De esta forma, los indicadores que permiten visualizar la tendencia hacia la autonomía de la política turística<sup>17</sup> respecto de otras políticas públicas son:

1. **Nivel de representación institucional** del actor de política turística
2. **Tipo de dedicación al turismo**
3. **Rango disposición de recursos materiales** (ligado al indicador 1.)

---

<sup>15</sup> Ver Anexo I. p.71

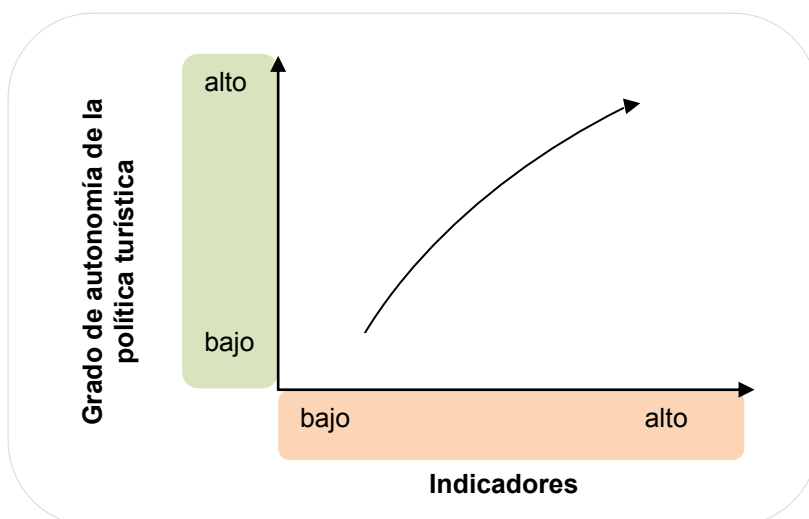
<sup>16</sup> Queremos significar con lo señalado anteriormente que el turismo como política pública no es tan visible en su objeto específico de acción pública como puede llegar a ser por citar un ejemplo el área de salud. Sabemos que el área de salud de un determinado país se dedica a realizar campañas de vacunación masiva a la población. Esto no es tan claro como se ha dicho en el turismo como política pública. La evolución que he mencionado anteriormente, según nuestro criterio, tiende a contribuir a aislar el objeto específico del turismo como una política pública. “El esquema teórico de delimitar el plano de actuación interno y externo de la política turística también persigue el mismo objetivo”. (García, en prensa) Según este autor, la política turística tiene dos planos de actuación uno interno y otro externo. La Organización Mundial de Turismo (OMT) ha hecho una conceptualización que se emparenta o tiene vinculación con estos planos al definir a la Administración Nacional de Turismo (ANT) como el “órgano del gobierno central o federal que tiene la responsabilidad al más alto nivel en materia de turismo” y a la Organización Nacional de Turismo (ONT) como el “organismo autónomo de carácter público, semipúblico o privado, creado o reconocido por el Estado en tanto que órgano competente a escala nacional para la promoción del turismo receptor internacional”.

Los principales temas abordados por el plano interno de la política turística son entre otros la planificación territorial, la regulación de áreas tales como agencias de viajes, transporte, aspectos vinculados a factores tributarios. Los temas tradicionales del plano externo son las acciones promocionales externas de un determinado país o región.

<sup>17</sup> *Tendencia hacia la autonomía de la política turística*: término descriptivo de la evolución de la política turística en función de los indicadores definidos.

La siguiente figura presenta a modo ilustrativo el grado de autonomía de la política turística en función de los indicadores definidos<sup>18</sup>:

**Ilustración N°1.** Grado de autonomía de la política turística



**Fuente:** Elaboración propia.

### **Conclusiones del subcapítulo:**

Por lo tanto, en función de los indicadores mencionados y como se observa en la ilustración N°1, mientras el nivel de representación institucional se acerque al máximo (lo que conlleva a una mayor disposición de recursos materiales) y mientras aquel máximo nivel de representación institucional del área turismo se encuentre separado de otras áreas de gestión (esto es, que el tipo de dedicación al turismo sea exclusiva), la política turística gozará de mayor grado de autonomía respecto de otras políticas públicas.

Esta tendencia hacia la autonomía de la política turística respecto de otras políticas públicas que anteriormente la explicaban:

<sup>18</sup> Ver Batthyány K. y Cabrera M. (2011). "Variables, indicadores e índices". *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales*. Montevideo: Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR), Cap. 7, 51-66

Briones, G. (1996). "Constructos, variables e hipótesis". *Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales*. Programa de Especialización en teoría, métodos y técnicas de investigación social. Instituto Colombiano para el fomento de la educación superior, ICFES, Cap. 2, 29-34

Rodríguez Jaume, M. (2000). "La construcción de los indicadores e índices sociales". *Modelos Socio-demográficos. Atlas social de la Ciudad de Alicante*. Departamento de Sociología I y Teoría de la Educación. Universidad de Alicante, Cap.4, 149-159

- a) Define la actual capacidad propia de decisión del actor de política turística, en función del rango administrativo alcanzado y la disposición de recursos materiales; es decir, poseer el actor de política turística capacidad de toma de decisiones en forma independiente de otros actores de política pública, disponiendo a su vez de mayor cantidad de recursos presupuestarios y manejo autónomo de recursos propios.
- b) Permite definir/identificar con mayor claridad el objeto específico de acción de la política turística, esto es, permite aislar su área de competencia, la cual teniendo en cuenta la evolución de la política turística, antes quedaba diluida o se perdía entre otras áreas de gestión y menores rangos administrativos.
- c) Demuestra la consolidación de la actividad turística como una de las áreas de gestión de un gobierno que posee la misma relevancia que otras.
- d) Posiciona a la política turística, teniendo en cuenta su evolución, ya no como parte de una política pública en particular sino como política pública que se encuentra al mismo nivel institucional que otras políticas públicas tradicionales, permitiendo interacciones entre pares y facilitando los vínculos entre las mismas. Esto lo detallaremos en el subcapítulo IV. *Interdependencia de la política turística*.



## **APARTADO A. ENTREVISTAS**

Respecto a las entrevistas realizadas, Néstor Bardeci indica que uno de los factores que definen el grado de autonomía de la política turística “es la elevación del turismo de rango, pasarlo a ministerio, es un indicador de que el área es prioritaria para el gobierno”, “aparte de la señal fuerte fuera del rango ministerial, es el presupuesto, pasas a tener un presupuesto diferente, pasas a formar parte del Gabinete siempre, o sea que estas visible todo el tiempo”.

Asimismo, Eugenia Razquin destaca la importancia del factor nivel de representación institucional y coincide con que la política turística posee un grado de autonomía respecto de otras políticas públicas y que se ubica a similares niveles que las mismas al afirmar “si, porque es ministerio, esta elevado a ministerio”. Por otro lado, haciendo alusión a los ingresos que tiene el actor de política turística en Argentina, MINTUR, Razquin expresa “turismo tiene cierta autonomía por los ingresos que tiene el organismo en sí, los propios, (...) esos que se generan se aplican directamente al Programa Nacional de Inversiones Turísticas”; en este sentido Razquin se refiere únicamente a los ingresos percibidos por fiscalidad de afectación específica.

Ambos mencionan la aparición del turismo en el discurso político (tomando como ejemplo el caso Argentina en estos últimos años), refiriéndose a un factor que muestra la importancia del sector turismo para el gobierno. Néstor Bardeci: “La presentación del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable por parte de la presidenta, yo creo que esa participación y mostrarse al lado de la actividad no es menor”, Eugenia Razquin “Yo creo entonces que sí, que se le está dando mucha importancia (a la política turística), incluso a nivel presidencial fijate que siempre en alguno de los discursos, la presidenta misma apunta al turismo”. También Mario Córdoba menciona “jamás el turismo ha formado parte de los recursos presidenciales, y en los últimos 10 o 15 discursos la presidenta siempre alguna mención a la actividad turística hace”.

La incorporación de la actividad turística en el discurso de los líderes políticos es otra de las cuestiones que refuerzan los indicadores utilizados en este trabajo.

Desde otro punto de vista, María Velasco indica “creo que tiene autonomía respecto de otras políticas. Pero eso no significa que considere que se ubica a similares niveles a otras políticas”. Afirma que la política turística no se encuentra a similares niveles que otras políticas, es decir, que “tiene menor importancia política por diversas razones: el turismo no es un problema, sino una oportunidad de acción, sus aspectos negativos aun se consideran menores que los positivos”. Desde el punto de vista de la teoría de los

sistemas<sup>19</sup>, un sistema político recibe demandas de su ambiente, dichas demandas son de diversa naturaleza y se corresponden con cada uno de los subsistemas del ambiente donde el sistema político se encuentra inserto. Las mencionadas demandas son procesadas por dicho sistema (caja negra, según Easton) y transformadas en respuestas o outputs (políticas públicas que dan respuesta a cada una de las demandas) que vuelven al sistema y lo retroalimentan. Según Easton (1982) la denominada “tensión de demanda” está dada por el bajo nivel de respuesta de un determinado sistema político a las mismas, generando crisis en función de ello. Velasco analiza de manera parcial al turismo como política pública, ya que entiende que las políticas públicas deben atender solo los aspectos negativos de una sociedad, al afirmar que el turismo “tiene menor importancia política por diversas razones: el turismo no es un problema, sino una oportunidad de acción, sus aspectos negativos aun se consideran menores que los positivos” (Velasco).

Según el enfoque de este trabajo, la visión de Velasco es parcial, por lo mencionado en relación al funcionamiento de un sistema por un lado, pues un sistema político da respuesta a las demandas que recibe, y no a aspectos negativos de la sociedad (las demandas pueden contemplar también aspectos positivos). Por otro lado el turismo posee características conflictivas por ejemplo con otras actividades económicas. A modo de ejemplo el uso intensivo del recursos naturales, el desplazamiento de actividades económicas tradicionales de una determinada región, por ejemplo agricultura, entre otros.

Continuando, Velasco indica que “sin recursos presupuestarios no puede haber acción pública. Y sin recursos suficientes no sería posible hacer nada. Pero la autonomía no está relacionada solo con eso. Además de recursos económicos, es necesario contar con organizaciones en las que trabaje personal especializado, con apoyo político para poner en marcha programas y acciones significativos”, en este sentido el apoyo político como factor que incide en el grado de autonomía de la política turística se ve reflejado en la distribución de recursos de poder del poder político.

José Luis López Ibáñez destaca que la política turística “se encuentra similares niveles” que otras políticas públicas y que posee cierto grado de autonomía respecto de las mismas.

Similar, y según el caso argentino, Córdoba indica que al “haberla subido al rango ministerial – a la Secretaria - (...) el ministro se sienta en la mesa chica con el mismo nivel que un De Vido (ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios)”.

---

<sup>19</sup> Ver Easton, D. (1982). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu editores. 91-112

Por otro lado Alicia Gemelli expresa que la política turística “sí tiene independencia – por autonomía – en el sentido de que puede tomar sus propias decisiones en relación con las problemáticas específicas del turismo”. En este sentido, Gemelli define la autonomía de la política turística en función de la capacidad de gestión del actor, la misma definida por la asignación de recursos de poder. De la misma manera Antonio Carambula menciona que la autonomía de la política turística se refleja en la “definición de los planes tanto estratégicos como coyunturales” que “pautan las especificidades en las que se pueda registrar márgenes diversos de autonomía”, en este sentido vincula grado de autonomía con la capacidad de ejecutar acciones propias del actor de política turística; esto se relaciona con lo que expresaba Gemelli y lo que explicábamos más arriba. Por otro lado Gemelli indica, haciendo mención al caso argentino, que “el hecho de que se haya logrado que la Secretaría pase a ser Ministerio le dio por supuesto un mayor rango porque no tiene dependencia de ninguna otra institución, (...) y por lo tanto en las reuniones de gabinete el ministro tiene el mismo rango que los otros ministerios de las otras áreas, ese es el primer elemento a favor. El segundo es que al ser un ministerio tiene más fondos, el presupuesto es mayor, y la posibilidad de tener planta de personal también es mayor”. Aquí hace referencia específicamente a los recursos obtenidos por asignación presupuestaria, directamente vinculados con el rango de representación institucional. De la misma manera Carambula expresa, haciendo mención al caso uruguayo, que un nuevo proyecto de ley “relacionado con el Presupuesto General de la Nación y las respectivas Rendiciones de Cuentas” le permitirá a la política turística uruguaya “contar con un grado importante de autonomía”.

Desde otras perspectivas, Alejandro Capanegra, Mario Córdoba y Carlos Gutiérrez no consideran que la política turística posea un grado de autonomía respecto de otras políticas públicas.

Por un lado Gutiérrez la considera una “política específica interrelacionada y dependiente de otras”. Los factores más relevantes que explican a su entender esta no autonomía “son los de política económica: inflación, retraso en el tipo de cambio, cambios en el poder adquisitivo de la población, tanto en el turismo receptivo como en el emisor, facilitación en el ingreso y el regreso del país”. La visión de Gutiérrez podemos explicarla en función de la interdependencia que en este trabajo hemos definido como la mutua acción de influencia entre dos políticas públicas<sup>20</sup>. En este caso, Gutiérrez está haciendo referencia a lo que nosotros hemos definido como influencia casual, aquella que se da por impactos; y

---

<sup>20</sup> Definición de García (en prensa).

por lo tanto, entendemos que considera que la política turística se ve influenciada por los factores que menciona.

Córdoba considera que la política turística no tiene la misma importancia comparada con otra política de estado, “como puede ser la generación de empleo o el aumento de gasto público para generar empleo o disminuir la pobreza y demás”; en ese sentido menciona “hay algunas políticas que por definición son mas instrumentales, que aplican a todas las actividades productivas y no productivas (...), por lo tanto en ese caso está subordinada (la política turística) a algún objetivo de política económica pura como el pleno empleo y el bienestar generalizado”.

Capanegra considera que “la política turística nunca tiene autonomía, (...) es una política dependiente”. Actualmente, y teniendo en cuenta el caso argentino, explica que “la política turística va dependiendo en forma creciente, cada vez más, de la política económica”, pues considera que la función que hoy el Estado le ha asignado es “dentro del ámbito de la política económica”, es decir que el turismo se ubica “dentro de las estrategias económicas” porque indica que el ministerio de turismo tiene como “más importante función” “generar divisas, traer turistas que gasten, generar inversiones”. En este sentido, Capanegra explica que la política turística depende de la política económica porque los objetivos que persigue la primera son de tipo económicos, en concordancia con los objetivos de aquella última. Ahora bien, considera que posee algún tipo de autonomía en términos de “tener su propia agenda, desarrollar sus propios procesos y programas.”

## APARTADO B. EJEMPLO: CASO ARGENTINA

A modo de ejemplo, actualmente en nuestro país encontramos el área de gestión turismo representada por un órgano ejecutivo que ha alcanzado el máximo de representación institucional y su tipo de dedicación al turismo es exclusiva.

**Tabla N°2.** Caso Argentina. Áreas actuales de gestión del poder político. Máximos órganos de representación. - Se encuentra el área turismo entre las áreas definidas por el poder político en cada uno de los casos? Posee un órgano de representación similar al de las otras áreas? Que significa esto? -

Argentina		
Ministerio del Interior	Ministerio de Defensa	<b>Ministerio de Turismo</b>
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Ministerio de Industria	Ministerio de Educación
Ministerio de Seguridad	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Salud	Ministerio de Desarrollo Social

**Fuente:** Elaboración propia en base al sitio web oficial del gobierno de Argentina (2012).

Si pensáramos en cómo ha evolucionado el actor de política turística en Argentina en los últimos años, podríamos visualizar cómo de a poco a lo largo de esos años el actor ha logrado un mayor grado de autonomía respecto de otras políticas públicas: al alcanzar el máximo nivel de representación institucional y lograr separarse de áreas de adscripción como en algún tiempo tuvo con deporte o industria.

**Tabla N° 3.** Evolución del actor de política turística en Argentina

<b>Año</b>	<b>Actor de Política Turística</b>
<b>2001</b>	Secretaría de Turismo Presidencia de la Nación
<b>2002 – 2003</b>	Secretaría de Turismo y Deporte Presidencia de la Nación
<b>2004 – 2009</b>	Secretaría de Turismo Presidencia de la Nación
<b>2010</b>	Ministerio de Industria y Turismo (*)
<b>2011 – 2013</b>	Ministerio de Turismo

(\*) A fines del año 2009 se anunció la creación del Ministerio de Industria y Turismo, en reemplazo del entonces denominado Ministerio de Producción.

**Fuente:** Elaboración propia en base a la base de datos de la oficina nacional de presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Respecto del tercer indicador **rango disposición de recursos materiales**, y como mencionábamos su íntima relación con el primer indicador **rango administrativo**, al alcanzar el actor de política turística un nivel máximo de representación se vincula con el aumento de presupuesto, lo que le permite desarrollar mayor cantidad de programas o actividades que si no lo tuviera<sup>21</sup>.

Continuando con el ejemplo de Argentina, la asignación de recursos presupuestarios para el área turismo ha sido uno de los datos que nos parecieron relevantes en una primera aproximación al indicador definido.

La información y tablas vinculadas al presupuesto nacional son a título ilustrativo de esta tesis y su objeto ha sido ejemplificar la distribución del recurso de poder definido como recursos materiales y la adjudicación del mismo al área de gestión turismo en Argentina. Esto se vincula con el inciso a) de la página 46.

<sup>21</sup> Obtenido de entrevistas realizadas a informantes clave. Ver Anexo II. p. 74

**Tabla N°4.** Orden de áreas de gobierno (distribución del poder político) según asignación de recursos presupuestarios.

<b>Ministerio</b>	<b>Presupuesto anual 2012 (en pesos)</b>
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	194.094.026.415
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	75.535.345.412
Ministerio de Desarrollo Social	27.485.352.894
Ministerio de Educación	27.385.849.907
Ministerio de Seguridad	22.308.526.621
Ministerio de Defensa	19.695.697.474
Ministerio de Salud	10.136.984.186
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	5.818.628.046
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	4.785.192.363
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	4.208.010.890
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	3.096.516.115
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	2.874.140.502
Ministerio del Interior	2.272.504.923
Ministerio de Industria	1.311.866.324
Ministerio de Turismo	940.197.000

**Fuente:** Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Si analizamos la evolución presupuestaria en porcentajes correspondiente al actor de política turística podemos observar que la asignación del recurso de poder mencionado se ha incrementado durante el periodo 2010-2011 (tabla N°5) en 17,3 puntos de variación porcentual.

**Tabla N°5.** Argentina. Variación de asignación presupuestaria 2010-2011 por área (en pesos).

<b>Ministerio</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Variación (%)</b>
Ministerio del Interior	1.306.297.208	2.305.969.260	999.672.052	76,5
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	119.592.974.467	146.734.274.421	27.141.299.954	22,7
Ministerio de Industria	780.644.674	938.175.702	157.531.028	20,2
<b>Ministerio de Turismo</b>	<b>511.798.000</b>	<b>600.268.021</b>	<b>88.470.021</b>	<b>17,3</b>
Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	16.829.687.634	19.482.049.473	2.652.361.839	15,8
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	2.236.169.224	2.571.677.971	335.508.747	15,0
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	6.542.959.991	7.503.766.363	960.806.372	14,7
Ministerio de Salud	6.445.304.778	7.390.710.037	945.405.259	14,7
Ministerio de Desarrollo Social	16.373.441.112	18.696.338.105	2.322.896.993	14,2
Ministerio de Educación	17.537.495.960	19.961.415.426	2.423.919.466	13,8
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	2.087.509.529	2.311.955.209	224.445.680	10,8
Ministerio de Defensa	13.918.995.872	15.162.538.284	1.243.542.412	8,9
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	50.467.173.086	54.049.525.923	3.582.352.837	7,1
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	1.773.117.274	1.419.339.853	-353.777.421	-20,0

**Fuente:** Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas públicas.

Respecto a los periodos 2011-2012 y 2012-2013 (tabla N°6 y N°7 respectivamente), el actor de política turística de Argentina presenta un incremento en términos porcentuales de 22 puntos en el primer periodo y de 15.9 puntos en el segundo en la adjudicación de recursos materiales definidos para el objeto de esta tesis.



**Tabla N°6.** Argentina. Variación de asignación presupuestaria 2011-2012 por área (en pesos).

<b>Ministerio</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Variación (%)</b>
Ministerio de Industria	997.512.809	1.383.423.092	385.910.283	38,7
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	3.326.170.837	4.208.010.890	881.840.053	26,5
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	2.305.995.171	2.874.140.502	568.145.331	24,6
Ministerio de Desarrollo Social	22.352.904.255	27.485.352.894	27.485.352.894	23,0
<b>Ministerio de Turismo</b>	<b>770.888.864</b>	<b>940.197.000</b>	<b>169.308.136</b>	<b>22,0</b>
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	160.342.465.987	194.094.026.415	33.751.560.428	21,0
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	4.886.517.382	5.818.628.046	932.110.664	19,1
Ministerio de Seguridad	18.815.225.746	22.308.526.621	3.493.300.875	18,6
Ministerio de Salud	8.621.184.476	10.136.984.186	1.515.799.710	17,6
Ministerio de Educación	23.350.104.655	27.385.849.907	4.035.745.252	17,3
Ministerio de Defensa	16.829.113.718	19.695.697.474	2.866.583.756	17,0
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	2.685.146.136	3.096.516.115	411.369.979	15,3
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	4.211.429.551	4.713.635.595	502.206.044	11,9
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	69.745.860.602	75.535.345.412	5.789.484.810	8,3
Ministerio del Interior	3.289.166.778	2.272.504.923	-1.016.661.855	-30,9

**Fuente:** Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas públicas.

**Tabla N°7.** Argentina. Variación de asignación presupuestaria 2012-2013 por área (en pesos).

<b>Ministerio</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Variación (%)</b>
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	209.690.381.315	253.555.375.985	43.864.994.670	20,9
Ministerio de Defensa	22.112.595.794	26.312.076.424	4.199.480.630	19,0
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	4.641.184.890	5.459.611.574	818.426.684	17,6
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	3.134.891.992	3.644.167.927	509.275.935	16,2
<b>Ministerio de Turismo</b>	<b>1.167.553.992</b>	<b>1.352.870.345</b>	<b>185.316.353</b>	<b>15,9</b>
Ministerio de Desarrollo Social	31.202.093.976	35.878.957.029	4.676.863.053	15,0
Ministerio de Salud	11.156.577.257	12.736.980.922	1.580.403.665	14,2
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	3.641.537.626	4.118.942.754	477.405.128	13,1
Ministerio de Seguridad	22.976.306.631	25.805.760.318	2.829.453.687	12,3
Ministerio de Educación	30.732.396.007	34.462.285.499	3.729.889.492	12,1
Ministerio de Industria	1.377.579.754	1.544.298.322	166.718.568	12,1
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	3.651.409.066	3.992.598.781	341.189.715	9,3
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	6.461.399.534	6.995.455.584	534.056.050	8,3
Ministerio del Interior y Transporte	24.227.752.902	25.885.818.928	1.658.066.026	6,8
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	55.747.381.771	57.087.463.470	1.340.081.699	2,4

**Fuente:** Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas públicas.

## **ACERCA DE LOS RECURSOS MATERIALES (\*) DEL ACTOR DE POLITICA TURISTICA**

(\*) Definimos como recursos materiales a los recursos provenientes de asignaciones presupuestarias, recursos propios y recursos provenientes de organismos internacionales.

Como resultado de las entrevistas realizadas, podemos identificar tres grandes tipos de recursos materiales con los que cuenta un actor de política turística, los cuales hemos agrupado en dos fuentes:

1. Fuentes internas
  - 1.1. Recursos materiales discrecionales (del presupuesto nacional)
  - 1.2. Recursos materiales autogenerados<sup>22</sup> (fiscalidad de afectación específica)
2. Fuentes externas
  - 2.1. Recursos materiales por financiamiento internacional (préstamos internacionales obtenidos por una gestión de política turística externa)

Córdoba señala que, para el caso argentino, son recursos del actor de política turística: “el presupuesto asignado, que es completamente discrecional, lo que se haya definido por decisión política, que forma parte del presupuesto de cada año”, “otro tipo de financiamiento es el 5% de los pasajes internacionales” y finalmente destaca otra fuente como son “los fondos de financiamiento BID (Banco Interamericano de Desarrollo)”. “Los prestamos (...) son para mejora de la competitividad en obras de titularidad pública y de fortalecimiento del capital humano sea público o privado”.

Asimismo Bardeci menciona “turismo tiene históricamente dos o tres fuentes de financiamiento, una por lo que tenga que ver con el presupuesto nacional con la coparticipación que le corresponde por ministerio y después tiene el DNT (...). Estas son las fuentes genuinas de financiamiento. Después es a través de convenios con el BID pero es para financiar programas”.

López Ibáñez profunde acerca del DNT y explica “lo que se hace anualmente, se estima cuánto se va a cobrar del 5%, en virtud de eso se hace una estimación (...) y se adjudica el presupuesto en virtud de eso”. El artículo 24, inciso b) de la Ley Nacional de Turismo 25997 establece que el DNT es “el producto del cinco por ciento (5%) del precio de los pasajes aéreos y marítimos al exterior; y los fluviales al exterior, (...) 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”.

---

<sup>22</sup> Los que hemos identificado anteriormente como recursos propios.

En función de esto Gutiérrez diferencia entre percepción y disponibilidad, mencionando que “la existencia de recursos presupuestarios propios es importante, pero una cosa es tener una afectación específica, ejemplo la tasa a los pasajes, y otro la disposición de esos fondos que ingresan a la tesorería y recién después si esos montos que están en el presupuesto se permiten gastarlos”, esto es que se le permita ejecutar el presupuesto asignado.

Velasco, haciendo alusión al caso español, indica que existen dos fuentes de las cuales derivan los ingresos del actor de política turística de España: “presupuesto público y seguro turístico”.

Respecto del caso uruguayo, Carambula menciona una fuente de financiamiento: “Presupuesto General de la Nación y respectivas Rendiciones de Cuentas”.

#### IV. INTERDEPENDENCIA DE LA POLITICA TURISTICA

NATURALEZA DEL SECTOR TURISMO, COMPETENCIAS DEL ACTOR DE POLITICA TURISTICA Y SU VINCULACION CON LAS RELACIONES INTERDEPENDIENTES ENTRE LA POLITICA TURISTICA Y EL RESTO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS.

##### **Objetivos de este subcapítulo:**

- i.* Definir qué entendemos por interdependencia.
- ii.* Identificar qué tipos de influencia existen entre la política turística y otras políticas públicas.
- iii.* Definir cuál de esos tipos de influencia analizaremos en este trabajo.
- iv.* Mencionar qué factores explican la necesidad de interdependencia por parte de la política turística.

Denominamos interdependencia a “la mutua acción de influencia que en mayor o en menor rango se da entre dos o más políticas públicas en un sistema político democrático”. (García, en prensa)

En este sentido, y como resultado de las entrevistas realizadas, identificamos dos clases de influencia:

- a) una **influencia deliberada**, aquella que tiene por objeto influir deliberadamente en la toma de decisiones de otro actor y viceversa, la que definimos como **influencia política**. En su mayoría se institucionaliza derivando en acuerdos de cooperación entre los actores.

Ejemplo: el caso argentino, donde la Ley 25997 declara la creación del Comité Interministerial de Facilitación Turística<sup>23</sup>. Los acuerdos bilaterales entre el actor de política turística y un actor de política pública también son otro ejemplo, podemos citar el convenio firmado hace unos meses entre el Ministerio de Turismo y el Ministerio de Educación de Argentina, el cual promueve la realización de acciones conjuntas destinadas a impulsar la formación turística en los distintos niveles del sistema educativo nacional.

---

<sup>23</sup> “Art. 3º: Objeto. El Comité Interministerial de Facilitación Turística deberá conocer, atender, coordinar y resolver los asuntos administrativos que surjan en el marco de la actividad turística, a fin de coadyuvar con la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación en el ejercicio de sus deberes y facultades”. Ley Nacional de Turismo N° 25997, República Argentina.

b) una **influencia casual**, aquella que se da por los impactos que pudiera producir una determinada decisión de un actor de política pública sobre otro, la que definimos como **influencia sistémica**.

Un ejemplo podría ser que por la creación de feriados puente en Argentina aumenten las frecuencias en los vuelos domésticos.

A modo de ilustración, esquematizamos lo desarrollado anteriormente en el siguiente cuadro:

**Cuadro N°3.** Tipos de influencia entre la política turística y otras políticas públicas.

Tipo de influencia	Concepto	Ejemplo
<b>Política</b>	Tiene por objeto influir deliberadamente en la toma de decisiones de otro actor y viceversa. En la mayoría de los casos se institucionaliza derivando en acuerdos de cooperación entre los actores.	Convenio firmado entre el Ministerio de Turismo y el Ministerio de Educación de Argentina, para impulsar la formación turística en los distintos niveles del sistema educativo nacional.
<b>Sistémica</b>	Aquella resultado de los impactos que pudiera producir una determinada decisión de un actor de política pública sobre otro.	La creación de feriados puente en Argentina aumentan las frecuencias en los vuelos domésticos.

**Fuente:** Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

En este trabajo analizaremos la **influencia política** de la política turística sobre otras políticas públicas.

En este sentido, la interdependencia de la política turística con otras políticas públicas la explicaremos mediante dos factores:

1. la esfera de competencia del actor de política turística
2. la naturaleza del sector turismo

Según Weber (citado en Oszlak, 2006), cada una de las agencias o unidades gubernamentales (ministerios) cumple un conjunto de funciones, lo que crea una especialización de tareas de cada área de gestión y especifica una determinada esfera de competencia.

La esfera de competencia o acción del área de gestión turismo se encuentra limitada a determinadas funciones –competencias- específicas del actor de política turística<sup>24</sup>.

En este sentido:

- a) por la naturaleza intersectorial del turismo (que abarca distintos sectores o áreas de gestión como por ejemplo medioambiente, transporte, vialidad, seguridad, salud, etc.), y
- b) dado que la esfera de competencia del actor de política turística resulta ser acotada en relación a las características del sector<sup>25</sup>,

es necesario que la política turística se vincule con otras áreas de gestión, esto es, que el actor de política turística genere **influencia política** sobre otros actores de política pública con el objeto de correr los límites de su propia esfera de acción específica y lograr relacionarse con todos los sectores que afecta la actividad turística.

Estos dos factores explican entonces el alto grado de interdependencia que la política turística posee con muchas de las otras políticas públicas, pues su vinculación será necesaria dado los límites de su propia esfera de acción.

En este sentido, y al igual que su evolución hacia la autonomía, el carácter interdependiente de la política turística tiende a establecer cuál es su objeto propio en materia de toma de decisiones públicas, pues contribuye a definir su área de competencia específica en función de su necesidad de influencia política.

De las entrevistas también se desprende que un mayor grado de autonomía de la política turística beneficia la influencia política sobre el resto de las políticas públicas, pues la posiciona al mismo nivel institucional de las mismas.

“El hecho de la interdependencia es estar en un mismo nivel de discusión cuando jefatura de gabinete toma decisiones políticas” (Gemelli). En este sentido (refiriéndose al caso argentino) Gemelli indica “el hecho de que haya pasado a ser ministerio quiere decir que las decisiones se acuerdan a un mismo nivel, por ejemplo, si vas a hacer algo con Vialidad estas en el mismo lugar”. Aquí podemos observar cómo uno de los indicadores de la

---

<sup>24</sup> Como mencionábamos en apartados anteriores, “la evolución en el grado de autonomía de la política turística tiende a contribuir a aislar el objeto específico del turismo como una política pública”, esto, contribuye a esclarecer su esfera de acción específica: dicha esfera de acción está determinada por los dos planos de actuación (interno y externo) de política turística que García (en prensa) define.

<sup>25</sup> Es decir, que la esfera de acción específica del actor de política turística no abarca la totalidad de los sectores que afecta la actividad turística en sí.

tendencia hacia la autonomía, nivel de representación institucional, favorece el vínculo con otras políticas públicas.

Asimismo Capanegra menciona “yo creo que haber aumentado de rango a la Secretaria le da una gran relevancia, tiene una mayor presupuesto y campo de acción. Es decir, al ser ministerio comulga con todas las políticas de estado, se debe articular con las políticas de los otros ministerios”.

En este sentido López Ibáñez explica para el caso argentino que “por el hecho de ser ministerio llega a sentarse en una mesa con otros ministros (...) pero en realidad el ministerio de turismo no tiene competencia sobre ciertos temas que son fundamentales para el turismo, por ejemplo el transporte, la política crediticia, la política de inversión”, de esta forma, una mayor grado de autonomía de la política turística favorecerá el vínculo con estas otras áreas de gestión que son de gran relevancia para el turismo. Continúa, “el que llegue a ser ministerio favorece que sea aceptado como par”. Para el caso argentino, menciona la existencia del Comité Interministerial de Facilitación Turística creado por la Ley Nacional de Turismo 25997, “la herramienta no se usa, lo que se usa es una forma de implementar esa interrelación que es de a dos en vez de juntarlos a todos (los ministerios)”, es decir, que resulta más común que se generen vínculos bilaterales.

Bardeci menciona otro aspecto que favorece el grado de autonomía, y es el vínculo con actores que permiten el acceso líneas de crédito y programas de financiamiento. “Como Secretaria te cuesta más poder acceder a programas de financiamiento, el hecho de ser ministerio ya te pone a la altura, vos estas con el Presidente del Banco Nación, entonces hay líneas concretas de financiamiento que surgen del Banco Nación a partir de la creación del ministerio, eso no quiere decir que antes no hubiese, pero todo era distinto, era más chico, costaba más y además vos dependías de Secretaria General de Gobierno, tenias que pasar por Ejecutivo, tenias que hablar con Economía, ahora directamente..”, también existe una “facilidad de acceder más rápidamente a líneas de crédito”.

Por otra parte Bardeci menciona que “al ser el turismo bastante transversal” “la realidad es que en términos de políticas públicas (...) estas tocándote con todos”.

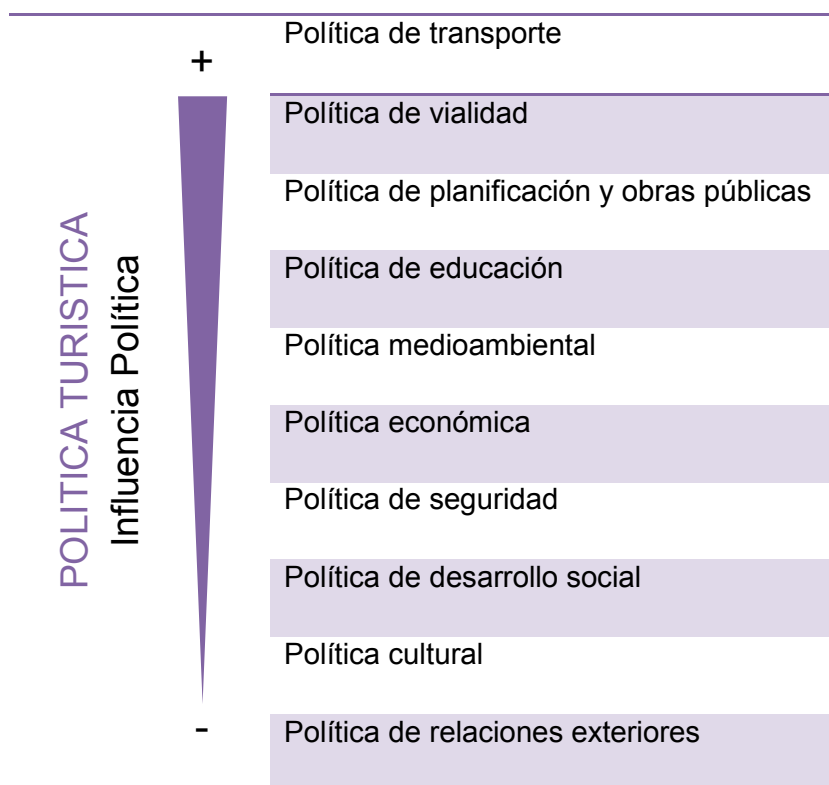
En líneas generales, como Velasco indica, “es necesario el consenso con otros actores”.



## INTERDEPENDENCIA CON OTRAS POLITICAS PÚBLICAS

En función de las entrevistas realizadas se identificaron las siguientes políticas públicas como las principales sobre las cuales el actor de política turística debe generar **influencia política**:

**Cuadro N°4.** Política turística: influencia política.



**Fuente:** Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

Córdoba considera que la interrelación se debe dar con “políticas públicas de conectividad, ya sea terrestre como aérea y marítima, conectividad de movimiento y de infraestructura de aeropuertos, de rutas”. “..básicamente con lo que tiene que ver con infraestructura básica de servicios y también infraestructura turística”. Además destaca la interrelación existente entre el Ministerio de Turismo de Argentina y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: “El Ministerio (de Economía) maneja una serie de préstamos internacionales con financiamiento del BID para mejora de la competitividad turística y el (...) manejo más razonable de los residuos, bueno todo eso si bien son prestamos que tomó directamente el Ministerio (de Turismo), las autorizaciones, el chequeo y la supervisión participa el Ministerio de Economía, (...) entonces hay una relación que si o si tiene que existir”.

Bardeci destacó la relación con la política pública en materia de desarrollo social, de seguridad y de educación. A modo de ejemplo destacó “en nación de alguna manera hoy

se está trabajando muy fuertemente con educación, con el ministerio de educación, de hecho hay un convenio entre Meyer (ministro de turismo) y Sileoni (ministro de educación) que tiene que ver con la reconfiguración de la carrera universitaria por un lado, están tratando de unir currículas, o preestablecer algunas que tengan que ver con realidades hasta locales porque lo que están tratando de hacer es que sea una carrera troncal y que de acuerdo al lugar donde se dicte tenga una especialización”. Por otro lado mencionó los vínculos del ministerio con cancillería “a través de la Marca País Argentina y todos los programas que están haciendo a través de ellos”. Finaliza mencionando que “las políticas públicas de turismo juegan interactuando casi con todas”.

López Ibáñez analiza que las principales políticas públicas con las que turismo debería tener mayor interrelación son “transporte, pequeña y mediana empresa, en una política que tienda hacia la internacionalización de empresas argentinas, (...) obviamente relaciones exteriores y en el federalismo, en las políticas municipales, esas son las áreas prioritarias que yo interpreto. Salvo temas de coyuntura”.

Capaneira destaca, “la política económica, obras públicas porque el turismo necesita infraestructura y la política de transporte, esas son tres políticas con las cuales la política turística está profundamente vinculada”.

Por otro lado, Razquin menciona que la interrelación se da “fundamentalmente con la política de transporte y la política de educación”. Ejemplificando con el caso argentino aclara “tenemos tantas universidades y centros de estudios turísticos, tanto privados como nacionales, entonces implica que la actividad se ha insertado en distintas universidades como carreras nuevas, el caso de La Plata. (La carrera) ha ido creciendo, no solo creciendo sino creo que se le ha dado un poco más de rango en distintas universidades nuevas que han surgido que antes la temática de turismo no la tenían”. En cuanto a la política de transporte “está totalmente vinculada, tanto desde el transporte aéreo como el transporte terrestre, a medida que vos estas mejorando toda la infraestructura con convenios con Vialidad Nacional o con las Vialidades Provinciales para la mejora de las rutas que conecten el país y a nivel regional”. Continúa: “lograr que se mejore la infraestructura, las redes nacionales y provinciales en las rutas principales de vinculación, (...) es una forma más de lograr nuevos destinos y nuevas vinculaciones, de esta forma puedes coordinar y puedes trabajar en forma conjunta con otros organismos, (...) trabajar en forma coordinada”. Por otra parte destaca los vínculos entre el Ministerio de Turismo de la Nación y organismos financieros: “nosotros (por el Ministerio de Turismo) trabajamos con organismos financieros como el Banco de la Nación Argentina, que hay créditos especiales con tasas de interés algunas más bajas para los que van a realizar hotelería u

otros tipos de emprendimientos turísticos, dentro del transporte también hay ayuda, hay distintas líneas de crédito, ejemplo mejoras o adquisición de combis...(...), o sea hay distintos tipos de créditos que se trabajan con Banco Nación que venimos trabajando varios años y que están todos orientados a fomentar la actividad privada, para que pueda ir mejorando y actualizando sus servicios e instalaciones”.

Velasco menciona cuatro políticas públicas con las que considera la política turística tiene mayor interdependencia: “política cultural, porque es la base de recursos clave (para el turismo), política medioambiental, por la misma razón, política de seguridad, por la necesidad básica de los turistas, política de infraestructura, que permitan el transporte hacia los destinos”.

Gemelli destaca que existe mayor interacción “con transporte, porque la accesibilidad en turismo es fundamental, transporte con infraestructura vial, o sea las obras de infraestructura; con ambiente, tenemos acuerdos y convenios y una misma forma de ver la realidad”.

Por último Carambula señala que la política turística tiene mayor interdependencia con la política planificación, por “conectividad en el país, accesibilidad y desarrollo de infraestructuras”; y con la política de educación, por la “capacitación de los recursos humanos”.

Como podemos observar la interdependencia entre la política turística y otras políticas cubre campos de actuación ajenos al área de competencia específica del actor de política turística, pero que por la naturaleza del sector es necesario abarcar. De esta manera se logra una superación de los límites de dicha área de competencia específica, al actuar en forma coordinada con otros organismos.

## CONCLUSIONES FINALES

---

Abordar la política turística desde la Ciencia Política nos ha permitido formular preguntas acerca de las características actuales de esta política pública en particular, y en función de ellas hemos logrado analizar, en una primera aproximación, dos grandes aspectos: su evolución en el grado de autonomía respecto de otras políticas públicas que antes intentaban explicarla y sus relaciones de interdependencia con estas últimas.

El marco teórico dentro del cual se desarrolla nuestro trabajo contextualiza las políticas públicas en general, y la política turística en particular, como políticas que se desprenden del poder político legitimado por el voto popular en una sociedad democrática, y por lo tanto como el resultado de la distribución de capacidades de poder entre distintas áreas de gestión.

En función de ello, hemos detectado que la política turística en su evolución como política pública tiende hacia la autonomía respecto de otras políticas públicas que anteriormente la explicaban.

Según el sistema de distribución de capacidades del poder político y su organización en una sociedad democrática, hemos identificado dos indicadores que nos permiten visualizar dicha tendencia hacia la autonomía de la política pública del turismo:

- a. **rango administrativo** (que tiene implícito el indicador rango disposición de recursos materiales) y
- b. **tipo de dedicación al turismo.**

Es decir, los indicadores que nos permiten visualizar esta tendencia son: el **nivel de representación institucional** del actor de política turística, el **tipo de dedicación al turismo** y el **rango disposición de recursos materiales.**

La tendencia de la política turística hacia la autonomía respecto de otras políticas públicas, que actualmente la caracteriza, permite:

- identificar la actual capacidad propia de toma de decisiones que posee el actor de política turística,
- aislar el objeto propio de la política turística, esto es, el objeto de acción específica del actor (delimitación de su área de competencia),
- demostrar la consolidación de la actividad turística como una de las áreas de gestión de un gobierno, y

- ubicar a la política turística al mismo nivel institucional que otras políticas públicas tradicionales, lo que facilita los vínculos logrando interacciones entre pares.

Por otra parte concluimos que la política turística posee un alto grado de interdependencia con muchas de las políticas públicas que conforman un proyecto político, como mencionábamos, relación favorecida por su tendencia hacia la autonomía.

Dicha interdependencia la hemos definido según García (en prensa) como una acción de influencia mutua, y hemos identificado en función de las entrevistas realizadas dos tipos de influencia: una de tipo sistémica, dada por los impactos que pudiera provocar una decisión de un actor de política pública sobre otro y una de tipo política, dada por la influencia deliberada en la toma de decisiones de otro actor y viceversa.

De esta manera hemos analizado la interdependencia de la política turística con otras políticas públicas como una necesidad de influencia política que se explica en función de dos factores:

- a. esfera de competencia del actor de política turística y**
- b. naturaleza del sector turismo.**

Dicha influencia política tiene por objeto un corrimiento de los límites de la esfera de acción específica del actor de política turística para lograr abarcar las áreas que afecta el sector turismo.

Estos dos factores explican entonces el alto grado de interdependencia que la política turística posee con muchas de las otras políticas públicas.

De esta forma, el carácter interdependiente de la política turística también permite aislar el objeto propio de la misma, pues contribuye a definir su área de competencia específica en función de su necesidad de influencia política.

Su carácter interdependiente ya no la define como política pública que forma de parte o depende de una política pública en particular, sino que su tendencia hacia la autonomía respecto de las mismas la define como política pública que se encuentra al mismo nivel institucional que otras políticas públicas tradicionales.

En este sentido, se identificaron como principales políticas públicas que se interrelacionan con la política turística (en términos de influencia política): la política de transporte, la política de planificación (obras públicas y accesibilidad) y la política de educación, entre otras.

Durante este trabajo hemos dado respuesta al conjunto de preguntas que han surgido de abordar el análisis de la política turística desde el enfoque de la Ciencia Política, indagando en su tendencia hacia la autonomía y su carácter interdependiente respecto de otras políticas públicas como dos características actuales que consideramos pueden constituir el nuevo objeto de estudio en materia de política turística. Podrán surgir seguramente del análisis realizado, otra serie de preguntas que nos permitan ampliar los límites de los abordajes tradicionales.

## **ANEXO I.**

---

El siguiente cuadro muestra el rango administrativo actual del área de gestión turismo y sus áreas adscriptas en países del área iberoamericana.

**Cuadro I. Actores de Política Turística.**

<b>País</b>	<b>Administración Central (máximo órgano de presentación)</b>	<b>Actor de Política Turística</b>	<b>Área de adscripción del turismo</b>
<b>República de Argentina</b>	Ministerio	Ministerio de Turismo	-
<b>Chile</b>	Ministerio	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Subsecretaría de Turismo	Economía y fomento
<b>Estado Plurinacional de Bolivia</b>	Ministerio	Ministerio de Culturas, Viceministerio de Turismo	Cultura
<b>Perú</b>	Ministerio	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Viceministerio de Turismo	Comercio exterior
<b>República del Paraguay</b>	Secretaría	Secretaría Nacional de Turismo	-
<b>República Oriental del Uruguay</b>	Ministerio	Ministerio de Turismo y Deporte, Subsecretaría de Turismo y Deporte, Dirección Nacional de Turismo	Deporte
<b>Brasil</b>	Ministerio	Ministerio de Turismo	-
<b>República Bolivariana de</b>	Ministerio	Ministerio del Poder Popular para el Turismo	-
<b>República de Colombia</b>	Ministerio	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Viceministerio de turismo	Comercio, Industria
<b>República del Ecuador</b>	Ministerio	Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, Ministerio de Turismo	Producción, Empleo, Competitividad
<b>República de Panamá</b>	Ministerio	Autoridad de Turismo de Panamá (ATP) (en carácter de ministerio)	-
<b>República de Costa Rica</b>	Ministerio	Ministerio de turismo (Instituto Costarricense de Turismo)	-
<b>Nicaragua</b>	Ministerio	Instituto Nicaragüense de Turismo (en calidad de ministerio)	-
<b>El Salvador</b>	Ministerio	Ministerio de Turismo	-
<b>Honduras</b>	Secretaría	Secretaría de Turismo	-



<b>República de Guatemala</b>	Ministerio	Instituto Guatemalteco de Turismo (entidad estatal descentralizada)	-
<b>República Dominicana</b>	Ministerio	Ministerio de Turismo	-
<b>República de Estados Unidos Mexicanos</b>	Secretaría	Secretaría de Turismo	-
<b>Portugal</b>	Ministerio	Ministerio de la Economía y del Empleo, Secretaría de Estado de Turismo	Economía, Empleo
<b>España</b>	Ministerio	Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Secretaría de Estado de Turismo	Industria, Energía

**Fuente:** Elaboración propia en base a relevamiento de los sitios web oficiales de cada gobernación.

## **ANEXO II.**

---

## Entrevistas<sup>26</sup>

---

<b>Arq. María Eugenia Razquín</b> .....	76
Funcionaria de carrera en la Dirección de Inversiones Turísticas y la Dirección de Desarrollo de la Oferta correspondiente a la Dirección Nacional de Desarrollo Turístico de la Subsecretaría de Desarrollo Turístico del Ministerio de Turismo de la Nación, Argentina.	
<b>Sr. Néstor Bardeci</b> .....	80
Director de Calidad de la Secretaria de Turismo de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.	
<b>Dr. Antonio Carambula</b> .....	84
Subsecretario del Ministerio de Turismo y Deporte, Republica Oriental del Uruguay.	
<b>Dra. María Velasco González</b> .....	85
Profesora e Investigadora en materia de política turística del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II de la Universidad Complutense de Madrid, España.	
<b>Lic. Carlos Gutiérrez</b> .....	87
Funcionario de la Secretaria de Turismo de la Nación, ex representante regional para las Américas de la Organización Mundial de Turismo y ex secretario ejecutivo del Ente de Turismo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	
<b>Lic. César Alejandro Capanegra</b> .....	88
Profesor e Investigador en materia de política turística de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA).	
<b>Lic. José Luis López Ibáñez</b> .....	91
Profesor de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y de CAECE. Consultor Asociado en Isabel Sendon y Asociados (experiencia en áreas sobre Planificación y Desarrollo del Turismo, Dirección de Proyectos, entre otras).	
<b>Lic. Mario Córdoba</b> .....	93
Ex Coordinador de Fortalecimiento de la Unidad Ejecutora de Préstamos Internacionales del Ministerio de Turismo de la Nación, Argentina.	
<b>Lic. Alicia Gemelli</b> .....	97
Coordinadora de Turismo Sustentable de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Argentina. Proyecto ACUMAR.	

---

<sup>26</sup> Todas las entrevistas han sido respondidas en función de la política turística como política pública de la administración central.

## **Arq. María Eugenia Razquín**

1. Usted cree que la política turística tiene determinado grado de autónoma respecto de otras políticas públicas, es decir, cree que actualmente dentro del sistema de toma de decisiones la política turística se ubica a similares niveles que otras políticas públicas? Por qué?

Sí, porque es Ministerio. Esta elevado a ministerio. Yo no sé si es un grado de autonomía, porque si vos estas dentro de una política global, o sea sos un ministerio de turismo, yo creo que lo que si se le ha dado importancia a la actividad turística desde el momento, que por muchos años se planteó, de reconvertirla (a la Secretaria) en Ministerio y digamos se concretó, pero yo creo que vas mas allá todavía porque primero se hizo la Ley Nacional de Turismo, por años, años y años se trató de hacer y nunca había salido, o tenia mitad de sanción por diputados o mitad...pero nunca se había logrado tener una Ley que rigiera la actividad turística, existían leyes...digamos, la ley de hotelería, la ley de agencias de viajes, pero no una ley que abarcara todo. Que hay una estrategia política muy activa para la actividad turística también te lo da que dentro de la misma Ley el Programa Nacional de Inversiones Turísticas, que apoya obras de equipamiento, infraestructura, distintos tipos de obras, está incluida ya dentro de la misma Ley Nacional de Turismo. El programa Nacional de Inversiones Turísticas que es público, digamos...que se realiza en convenio con las provincias, está incluido directamente en la Ley Nacional de Turismo, eso te está dando una importancia de la actividad, cosa que no le había ocurrido nunca de esa manera. Eso por un lado, y la Ley propiamente del sector que salió. Entonces yo creo que hay un eje importante de la actividad de darse cuenta además que lo que genera la actividad turística son ingresos importantes para el país, esto te lo está dando también todo lo que es las estrategias continuas de la estadística, que se va haciendo todos los años el anuario, se ha realizado la Cuenta Satélite, se está trabajando con la actividad privada, hay investigaciones permanentes, hay elaboración de documentos en forma continua, así que yo creo que se ha fortalecido por un lado por la promoción...digamos, los pilares: lo que es desarrollo de la oferta, la investigación o los estudios de mercado, el estudio de la demanda, el estudio de la parte económica que es cómo genera el turismo en la balanza de pagos los ingresos...o los gastos que genera el turismo extranjero acá y también cómo circula y ha crecido en turismo interno y cómo se va acompañando esto con la política de inversiones publica y también apoyo a la actividad privada, como se ha trabajado en forma coordinada con otros organismos que son Desarrollo Social, con las normas IRAM de la calidad, entonces hay pautas que están orientadas justamente a apoyar a los inversores privados pequeños y medianos, inclusive todas las líneas crediticias que hay en el Banco Nación y de otras líneas están apuntando justamente a hacer beneficios en el sector para lograr que a medida que aumente la demanda también la oferta se esté adecuando y actualizando para las distintas inquietudes; y además el trabajo conjunto con los estados provinciales y a su vez con los municipios, entonces cuando estamos hablando de las obras publicas con el Plan Nacional de Inversiones Públicas estamos trabajando en el apoyo en la oferta de los municipios y las provincias, cuando hablamos de eso son tanto convenios bipartitos que es ese caso es con la provincia, a través del organismo provincial de turismo de cada provincia y sino con los municipios y siempre hay un respaldo por supuestos de los gobiernos provinciales. Yo creo entonces que sí, que se le está dando mucha importancia, incluso a nivel presidencial fijate que siempre en alguno de los discursos...hace unos días la presidenta misma apuntó al turismo no?...o sea los resultados que estamos obteniendo a través de la actividad turística, y de hecho las obras que se están realizando, y el trabajo en conjunto con otros organismos, nosotros hicimos todo un Plan de señalética turística con el manual nuevo que hemos sacado y se trabajó en conjunto a nivel región y provincias para definir dentro de los espacios prioritarios de PFETS qué lugares se van a señalar, y se hizo un convenio con Vialidad Nacional porque eran en los corredores que estaban vinculando al país a través de rutas nacionales, entonces eso también fue un convenio en vialidad, eso llamó a licitación, nosotros armamos el proyecto, la definición de las señales para todo el país, y bueno ya se está terminando prácticamente la obra y bueno estamos viendo la posibilidad si podemos ampliar eso es muy reciente pero estamos viendo la posibilidad si se podría ampliar a nuevos espacios turísticos dado que se actualizó ahora al 2020 el PFETS, o

sea que no puede estar desprendida la política de turismo de una propuesta de país o un modelo de país si estamos hablando justamente de un trabajo interdisciplinario con las universidades, con organismos provinciales, trabajando a nivel región, eso es también lo que se buscó, y en la promoción, o sea la vinculación entre desarrollo de la oferta, la promoción, lo que hace a la calidad, en distintos elementos, se han hecho directrices de calidad para los establecimientos hoteleros dándole las condiciones que se requieren para gente con discapacidad, con movilidad reducida, también para los ciegos o los que tienen problema de sordera, se ha hecho calidad en el tema de las termas, calidad en los servicios, en la prestación de los hoteleros, etc. o sea el tema de la calidad es otra placa que está demostrando que es empresario está cumpliendo con las normas IRAM, con toda la legislación que tiene el Estado, y que apunta a mejorar los servicios porque a mayor demanda también tengo que tener mejores servicios y apoyo a los emprendedores, pequeños y medianos, estamos trabajando con Programas de Turismo comunitario, o sea con las comunidades aborígenes también, rescate de todo lo que es artesanía, la reparación de la gente para hacer recorrido dentro de sus lugares, o sea que...bueno y hay distintos tipos de productos, entonces yo creo que ahí las áreas que se coordinan son: en el caso de desarrollo turístico, tendríamos por un lado como pilares la Dirección Nacional de la oferta, la Dirección Nacional de Inversiones, por el otro lado la gente de calidad que se trabaja en conjunto para ir cerrando que la oferta y los prestadores cumplan con las normas y también junto con eso con la promoción que es otra subsecretaría y bueno que se deben trabajar coordinados.

- 1.1. Si responde afirmativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree que definen el grado de autonomía de la política turística?
  
- 1.2. Si responde negativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree más relevantes para definir la no autonomía de la política turística?
  
2. Tomando como indicador para el grado de autonomía de la política turística el manejo de recursos presupuestarios propios, cree Usted que la autonomía de la política turística esta solamente relacionada con ese indicador o considera que existen otros? Cuáles?

El ministerio tiene sus propios recursos, o sea son los recursos que ingresan a través de lo que se cobra por la participación del turismo, si, o sea tiene propios recursos, o sea de la agencia de viajes con los pagos que deben realizar para estar en condiciones, y la parte de registración, que no pueden actuar si no están registrados dentro del ministerio de turismo. También los recursos propios parte de lo que ingresa, de las divisas, si bien va a la balanza de pagos del país, también se vuelca parte de esa para la parte promocional, las ferias de Argentina en el exterior tanto en el mercado europeo con las principales ferias internacionales como otros mercados nuevos que están abriendo, tanto en América Latina como en Europa u otros destinos. Igualmente a veces habrá otros recursos desde el gobierno nacional, a medida que se refuerza la actividad turística, se demuestra que en un factor de desarrollo para el país, digamos también eso permitirá tener más en cuenta el tipo de fondos que hay por ejemplo para el Plan Nacional de Inversiones Turísticas, que eso se hace con fondos propios del organismo, son las obras que año por año se realizan en conjunto con las provincias, cada año se les manda una planilla, se definen cuáles son las obras, siempre tienen que estar dentro de los espacios que están priorizados dentro del Plan Federal, cada ficha pasa por un proceso de evaluación y después tiene un plazo para presentar el proyecto definitivo, se hace la evaluación, se hace el convenio, puede ser un convenio bipartito o tripartito según sea si es con la provincia sola o si es con municipios, según el caso. En este sentido, nosotros trabajamos con Secretarías de Turismo y municipio, pero los proyectos no pueden venir elevados solo por el municipio, tienen que tener una aprobación del organismo provincial, o sea tienen que estar los tres interrelacionados, por eso te decía que son bipartitos o tripartitos; el hecho que sean bipartitos puede ser con la provincia o puede ser con el municipio pero también hay una responsabilidad de la provincia. O sea, están los tres. En este programa Nacional de Inversiones el

aporte de turismo nación es del 70% y el 30% la provincia o municipio o parte y parte, eso ya depende internamente ya de provincia o municipio cómo es que lo resuelven. Así es la forma de financiación. Pero por supuesto como no podemos nosotros estar con cada municipio en forma independiente, el organismo con el que nos contactamos es la provincia y ellos tienen la obligación de bajar a los municipios esta invitación a la presentación de proyectos, y tiene distintas etapas hasta que en diciembre, después de que pasó por todas las instancias internas de acá (la parte técnica, la parte de contabilidad, la parte jurídica), se firma el convenio a fin de año, hay un año para ejecución de la obra. Este Programa está especificado dentro de la ley nacional, que eso fue hecho por primera vez porque el Programa de Inversiones existía hace mucho años pero que este incluido en la Ley te está dando la importancia de que el apoyo financiero para las obras de turismo, que generalmente son obras como centro de información turística, centro de interpretación, puesta en valor del patrimonio tanto de casas de valor histórico o tanto las realizadas como en la zona de la puna o la capillita de la zona la puna en adobe u otro tipo de iglesias que tengan valor o casas de valor patrimonial, obras dentro de los parques nacionales, obras de señalética turística, dentro del sistema las señales urbanas más pequeñas digamos los grandes portales que se hizo a través de convenios con viabilidad nacional, pero dentro del sistema de señalética turística tenemos 16 modelos de señales: las grandes que son lo que llamamos portales. (NL: eso lo trabajaste vos..?) Si, en base al sistema anterior que teníamos que habíamos creado en su momento con Ciudad de Buenos Aires, Vialidad Nacional, analizando todas las provincias, cuando vinieron estas nuevas autoridades en el 2006 se hizo a través del Consejo Federal de Inversiones un llamado a concurso de diseñadores que estuvieran en la temática y se hizo una actualización, y surgió este tipo de señales, y después a partir de ahí el Plan de Inversiones que estamos proponiendo para señalética está dentro de este Plan Nacional de Inversión Pública, pero hacemos las señales más chiquitas que serían las que llamamos de S6 a S16 se son señales de interpretación, señales de orientación porque las otras son muy costosas. Entonces el trabajo se hizo todo en conjunto –la planificación- con los organismos provinciales de turismo y a nivel regional además, en base a las 6 regiones también trabajamos coordinados, o sea dentro de cada provincias y además en las señales que estaban interrelacionadas a nivel región, entonces ahí se señalizaron y esto es lo que se hizo con Vialidad nacional, los ingresos al país desde los países limítrofes, los ingresos a la región o a la provincia, después señales con fotos de los principales atractivos de cada lugar dentro del circuito de los corredores o áreas turísticas y también lo que son hitos, o seas los que son parques nacionales, los que son patrimonio de la humanidad o que son patrimonio provincial o nacional.

3. Cree Usted que un máximo rango de representación institucional (organización ministerial de un Poder Ejecutivo) para el área turismo implica la autonomía de la política turística? Por qué?

Yo insisto, turismo tiene cierta autonomía por los ingresos que tiene el organismo en sí, los propios, digamos los ingresos que tiene la actividad de por sí tiene cierta autonomía que por ahí otros organismo no tan así, tienen la dependencia siempre directa del poder ejecutivo, de los fondos del poder ejecutivo. En nuestro caso, la actividad turística genera ingresos que parte vienen a la misma actividad, otros irán a parte del gobierno nacional. Esos que se generan son los que yo te decía se aplican directamente al Programa Nacional de Inversiones Turísticas. Igualmente hay una política global a nivel presidencial, el poder ejecutivo, el cual evidentemente le da su importancia y relevancia al sector turístico. De hecho incluso el otro día la presidenta dijo cuánta gente había ingresado, cuántos argentinos viajan al exterior, los fondos generados...una caracterización mayor de la demanda, o sea cada gestión además es política también, va a depender del poder ejecutivo de hecho, es cierto que en nuestro caso nuestro ministro es de los que viene con un continuidad y eso es importante para poder realizar acciones tanto con la actividad privada como con la actividad pública. En algunas provincias, también ha habido cierta continuidad, en otras no tanto, entonces bueno esa contacto es a veces anual o bianual o dependen de cuando terminan los periodos, pero bueno no puedes desprenderlo de una política superior, no se puede desprender de una política

gubernamental, digamos el ministerio forma parte del gobierno de hecho, lo que si tenés cierta autonomía porque hay ingresos.

4. Conoce Usted cuáles son las fuentes de las cuales derivan los ingresos de un actor de política turística? Por favor, enumere en orden de importancia según su criterio cuáles son.

Mencionada en las otras respuestas anteriores

5. Qué grado de dependencia cree Usted que posee la política turística en relación a las siguientes políticas públicas: política económica, política de salud, política de transporte, política de educación, otras.

No, yo lo que sí creo....no te diría de dependencia sino de interrelación. Sobre todo, estoy leyendo acá, fundamentalmente con la política de transporte y la de educación, dado que tenemos tantas universidades y centros de estudios turísticos, tantos privados como nacionales, (hay institutos de turismo), entonces implica que la actividad se ha insertado en distintas universidades como carreras nuevas, el caso de La Plata. Entonces ha ido creciendo, no solo creciendo sino creo que se ha dado un poco mas de rango en la universidad, en distintos institutos, en distintas universidades nuevas que han surgido que antes la temática de turismo no la tenían. Eso por un lado, y la de transporte está totalmente vinculada, tanto desde el transporte aéreo como el transporte terrestre, a medida que vos estas mejorando toda la infraestructura con convenios con vialidad nacional o con las vialidades provinciales para la mejora de las rutas que conectan el país y a nivel regional, ejemplo la ruta 40 que por el oeste te vincula tres regiones turísticas de gran relevancia el norte, cuyo y Patagonia, la ruta 3 que te vincula toda la costa marítima desde buenos aires hasta la Patagonia, la ruta 14 y la ruta 12 que te vinculan los corredores principales del Paraná y el rio Uruguay; hay un montón de rutas nacionales que realmente son los ejes de vinculación de los espacios turísticos prioritarios, entonces cuando existe una política de turismo muy positiva también tenes la mayor posibilidad de trabajar en forma coordinada con esta política de transporte, lograr que se mejore la infraestructura por un lado, las redes nacionales y provinciales en las rutas principales de vinculación, las políticas aéreas, las políticas de transporte de ómnibus de larga distancia, es una forma más de lograr nuevos destinos y nuevas vinculaciones, que si vos no tenes demanda, no generas demanda es más difícil de realizar, de esta forma puedes coordinar y puedes trabajar en forma conjunta con otros organismos: todo lo que es el ministerio de transporte, todo lo que es las obras grandes de infraestructuras; entonces yo creo que sí, que puedes trabajar en forma coordinada en pos todo de una mejora, no solo para el turista sino para el residente también que recorre por su cuenta o que se traslada, incluso para la economía, para el transporte de los camiones que también son los que van a vincular y llevar la mercadería a los destinos turísticos o no solo destinos turísticos, sino en su interrelación con los países limítrofes., lo que es el comercio. El caos de los cruceros también que ha venido creciendo, tenemos nuevos puertos entonces mejorar la atención, la infraestructura aeroportuaria en función de los cruceros de cada vez mayor tamaño, mayor envergadura, con mas cantidad de turistas; todo eso está directamente vinculado con las política de transporte.

6. Al ser la política turística interdependiente con otras políticas públicas, enumere cuáles son las que Usted considera que tienen mayor interdependencia con la política turística? Indique por qué.

Mayor interrelación es desde ya, mayores vínculos con otros organismos, digamos a apuntar que ese mapa federal se vaya armando en base a las políticas no solo turísticas sino a las otras también de vinculación con el MERCOSUR, con los países limítrofes, a nivel americano, etc. (NL: a nivel nacional, esta interrelación que se entre el ministerio de turismo y otros ministerios, podríamos decir que tiene que ver con la propia naturaleza intersectorial del turismo, por eso son necesarios

esos vínculos?) Si, por la propia naturaleza del sector, porque tenes la vinculación desde los distintos organismos públicos como los organismos privados, universidades privadas e institutos y universidades públicas, los que están formando a los nuevos licenciados o técnicos en turismo, con la actividad privada desde ya, sestamos haciendo campañas de promoción para traer turismo extranjero en una lado necesitamos también crear oferta de distintos niveles de calidad y orientándolo a determinados sectores de demanda, por lo tanto también los créditos, el trabajo conjunto con la actividad privada, la mejora de servicios, de reacomodamiento, de re funcionamiento, de ir adecuándose, desde los hoteles boutique hasta los de mayor categoría todos de gran calidad, eso es necesario y se tiene que trabajar con la actividad privada, nosotros trabajamos con organismos financieros como el Banco de la Nación Argentina, que hay créditos especiales con tasas de interés algunas más bajas para los que van a realizar hotelería u otros tipos de emprendimientos turísticos, dentro del sector transporte también hay ayuda hay distintas líneas de crédito, ejemplo mejoras o adquisición de combi, al que es prestador de servicios, o sea hay distintos tipos de créditos que se trabajan con Banco Nación que venimos trabajando varios años y que están todos orientados a fomentar la actividad privada para que pueda ir mejorando y actualizando sus servicios y sus instalaciones, y también mismo con los agentes de viajes que se hacen programas específicos, o cuando se va con ellos a todas las ferias de turismo tanto internacional como nacional donde se ofrece y se muestra toda la oferta que tiene Argentina, así que en eso siempre se trabaja en conjunto, eso es desde hace años. (NL: Como se realiza eso? Como es?) Cuando se realizan todas las ferias internacionales, suponte las principales como en Europa: FITUR que es en España, la de \_ Berlín, la de Francia, Inglaterra, se va con los operadores turísticos, se va en conjunto, los operadores que trabajan los productos importantes de nuestro país tienen su espacio en la feria, lo mismo que las provincias ; hoy otras también en la zona latinoamericana, en nuevos mercados o en unas ferias muy específicas ej. turismo de cultura, en caso EEUU lo que es turismo pesca de mosca, a medida que hay nuevas ofertas y nuevas demandas se va a ferias especiales, y hay otras que son tradicionales, las de más trascendencia a nivel mundial y que es importante estar allá, vendiendo Argentina, eso se hace también desde hace años pero va incrementando de acuerdo a los estudios de mercado que se están haciendo, de la demanda de donde viene, que eso también lo hace el área de estadística; se hacen las encuestas incluso en estas ferias internacionales, eso nos permite a nosotros ver lo que buscan, como viajan, como insertarnos en la promoción, cómo contactarse con los touroperadores, todo es una política, todos los años se han ido fortaleciendo y han crecido nuevos mercados. Entonces hay una interrelación de la política turística en lo que es: el desarrollo de la oferta, en la investigación, en análisis de todos los productos, en el trabajo en terreno, por ejemplo el Programa Fomento de Desarrollo de destinos Emergentes (PROFODE) justamente está orientado dentro de la Dirección Nacional de Desarrollo de la oferta para destinos que todavía no tienen alcance de desarrollo importante pero que tienen valores naturales y culturales, incluso la población y el equipamiento como para insertarse como segundos o terceros destinos dentro de un corredor, que tienen ese potencial. Se hacen talleres con la gente de turismo y con la gente de la comunidad de cada lugar, después esta la etapa de evaluación y pre diagnostico y después qué tipo de obras, pequeñas pero importantes para el lugar, a veces son centros de información, de interpretación, senderos, señaletica; y ese tipo de obra viene después al Programa \_Nacional de Inversiones, entonces vamos relaciones la planificación, el desarrollo de la oferta, los programas de inversión, y la promoción.

### ***Sr. Néstor Bardeci***

1. Usted cree que la política turística tiene determinado grado de autónoma respecto de otras políticas públicas, es decir, cree que actualmente dentro del sistema de toma de decisiones la política turística se ubica a similares niveles que otras políticas públicas? Por qué?



El tema es turismo como actividad tiene una entidad distinta a partir de hace unos años, de manera que al momento de la toma de decisiones, que yo que si son autonómicas, es distinto a la decisión que puede haber en la toma de alguna acción concreta respecto de ministerio de trabajo o ministerio de salud, que son entidades que tienen una autonomía diferente histórica y aparte de que están presentes en todos lados, porque vos pensá que salud o trabajo, empleo u obras públicas en todos los municipios tienen alguna participación relevante (hablamos de la provincia de buenos aires), el turismo en unos casos si, en otros no, entonces dependerá...si es a nivel provincial, hoy te diría que sí pero estamos a lo mejor por debajo de algunos de los organismos. A nivel nacional, yo creo que hoy turismo tiene una entidad distinta, pensá que el turismo es la cuarta actividad en el PBI, si bien es raro pensar en el turismo como una actividad que este a la altura de por ejemplo la minera. Aquel que es un funcionario de un área de economía, cualquiera, no necesariamente de aquellos que cuentan porque cuando vena la cuenta de turismo la van a considerar, hablemos de un funcionario que a lo mejor tenga que ver con jefatura de gabinete o con gobierno, turismo empieza ahora o desde hace unos años alguna característica distinta, el tema de que el turismo se haya convertido a nivel nacional en un ministerio habla del rango que se le quiere dar, eso si esta es claro, piensa que había sido ministerio en algún momento, en la época de de la Rúa había sido ministerio, por muy poco tiempo pero había sido. Ahora le dieron el rango para que se opere como tal, no obstante eso, cuando era Secretaria siempre fue parte del gabinete, era de las pocas Secretarias tenían algún rol casi ministerial, dependían del Ejecutivo directamente, concretamente en el caso de esta gestión mucho más porque Néstor y Enrique eran amigos históricos, entonces el simple hecho de tener el rango de secretaria no inhibía la confianza que existía, en el medio hubo paso intermedio porque turismo pasa a depender de industria lo que se leyó como un error conceptual porque la realidad es que cuando todo el mundo quiere hablar de la actividad no la considera al turismo una industria; yo creo que fue un paso intermedio para poder llegar a ministerio, a lo mejor hubiese sido muy fuerte convertir a la secretaria inmediatamente en ministerio sin haber pasado por este paso previo, o sea que de alguna forma durante ese periodo a lo que hoy es el ministerio si a la actividad le costó, fueron 9 meses creo, fue complicado, cuando dependía de industria fue una etapa compleja.

- 1.1. Si responde afirmativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree que definen el grado de autonomía de la política turística?

Uno es la elevación del turismo de rango, pasarlo a ministerio, es un indicador de que el área es prioritaria para el gobierno.

La presentación del PFETS por parte de la presidenta. Mira, yo creo que esa participación y mostrarse al lado de la actividad no es menor, no pasó nunca, salvo algún hecho muy puntual como la privatización de Aerolíneas o cosas así, que tenían que ver con una empresa, tenía que ver con el sector, pero no es concretamente la actividad; esto de presentar el PFETS no es menor. A parte la señal fuerte fuera del rango ministerial, es el presupuesto, vos pasas a tener un presupuesto diferente, pasas a manejarlo de distinta forma, pasas a formar parte del Gabinete siempre, o sea que estas visible todo el tiempo, y lo que se generó también fuertemente , si bien ya era previo, es la creación del INPROTUR, el INPROTUR hace que un organismo descentralizado que responde directamente al mismo ministro genere acciones fuera del país con un presupuesto independiente, eso lo conseguís a partir de que tenes otro ministerio, ahora se va a hacer con calidad lo mismo, pasa a ser un organismo que va a estar por fuera del ministerio y que va a atender todas las cuestiones que tengan que ver con calidad con otro presupuesto, pero digo es como que al ministerio le das una visibilidad mayor a través de todas las entidades que juegan a favor de la misma actividad del ministerio, pero con institutos fuertemente establecidos, no es que lo pusiste una oficina..o sea el INPROTUR hoy es un ministerio; no digo en términos burocráticos, lo digo en términos de funcionamiento y todo lo que se genera alrededor del INPROTUR, el INPROTUR tiene un rol fuertísimo no solo por presupuesto sino por presencia; yo creo que esas son las acciones que mas...a ver...tampoco podemos pensar que Meyer puede tener la visibilidad que puede tener

el ministro de economía por ejemplo en un país tan sesgado por temas económicos y demás; y es ministerio hace dos años; pero yo creo que sí, que tiene esos 3 o 4 temas que hace n de que la creación de institutos que están como satélites del ministerio, la fuerte presencia del ejecutivo en temas que son específicos del ministerio, que el solo hecho de subir el rango con el presupuesto hace que la actividad tenga señales claras de que tiene una importancia relativa en términos de lo que se quiere dar.

(NL: vos crees que en este sentido la toma de decisiones tiene un mayor margen de maniobra?) Yo creo que sí, porque tenes incidencia...el hecho de estar sentado en la mesa de gabinete ya es una acción; vos discutís con el ministro de economía, ante s el ministro de economía te decía, vos ahora le discutís cómo es tu partida, cómo hago para hacer tal cosa, porque hay una serie de programas que surgen del banco nación, de la CEPYME desde el ministerio de economía que apuntan a la inversión en turismo, cuando antes a lo mejor tenias que ir por ventanillas mas chicas, porque justamente como secretaria te cuesta más poder acceder a programas de financiamiento, el hecho de ser ministerio ya te pone a la altura, vos estas con el presidente del Banco Nación, entonces hay líneas concretas de financiamiento que surgen del Banco Nación a partir de la creación del ministerio, eso no quiere decir que antes no hubiese pero todo era distinto, era más chico, costaba más y además vos dependías de Secretaria General de Gobierno, tenias que pasar por ejecutivo, tenias que hablar con economía, ahora directamente..... digamos que es un trámite casi directo. Bueno el tema de inversiones sí tiene que ver con esto del rango, por lo menos la facilidad de acceder más rápidamente a líneas de crédito, teóricamente las líneas de crédito que se daban a través del mintur o de la sector en su momento, tenían un periodo de validez, se terminaba el numero con el que se iba a trabajar en inversiones y se esperaba a ver cuando aparecía otra línea para poder recomenzar, ahora es continuo, si bien tenes montos preestablecidos que inmediatamente se cortan porque se consumen, ya tenes nuevos. Yo no hablo de la característica del préstamo ni como se hace la financiación, pero digo en términos de que vos tenes para ofrecer siempre, eso antes no pasaba. O sea son señales muy visibles de que tenes una importancia diferente.

- 1.2. Si responde negativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree más relevantes para definir la no autonomía de la política turística?
  
2. Tomando como indicador para el grado de autonomía de la política turística el manejo de recursos presupuestarios propios, cree Usted que la autonomía de la política turística esta solamente relacionada con ese indicador o considera que existen otros? Cuáles?
  
3. Cree Usted que un máximo rango de representación institucional (organización ministerial de un Poder Ejecutivo) para el área turismo implica la autonomía de la política turística? Por qué?
  
4. Conoce Usted cuáles son las fuentes de las cuales derivan los ingresos de un actor de política turística? Por favor, enumere en orden de importancia según su criterio cuáles son.

Turismo tiene históricamente dos o tres fuentes de financiamiento, una por lo que tenga que ver con el presupuesto nacional con la coparticipación de lo que le corresponde por ministerio y después tiene el DNT, el DNT que la tasa de transferencia que lo que se recauda es para turismo, eso es histórico eh desde que se instituyó el DNT, es para turismo. Estas son las fuentes genuinas de financiamiento. Después es través de convenios con el BID o cosas por el estilo pero es para financiar programas: hay una dirección específica en el ministerio que tiene que ver con los

acuerdos que se hacen con el BID y con otro Banco mas así internacional, que ahora no está vigente. Pero hay una persona que se ocupa exclusivamente de llevar adelante lo que se pueda generar a través del BID, o sea proyectos mega por ejemplo el Pronatur que se trabajó interministerialmente con la Secretaria de Cultura y ganadería, con el INTA y el MINTUR, pero para eso hay una persona en el ministerio que es el enlace entre el BID y el MINTUR. Hay una persona exclusivamente abocada a eso, para que tengas en cuenta la entidad que tiene el BID dentro de la actividad turística. Por supuesto que tenes determinadas partidas o depende de los programas o de los proyectos con los que vas a trabajar. Pero si, eso de relativa importancia.

5. Qué grado de dependencia cree Usted que posee la política turística en relación a las siguientes políticas públicas: política económica, política de salud, política de transporte, política de educación, otras.

(NL: Con que políticas consideras que la política turística tiene mayor grado de vinculación?) Y.. en realidad el turismo es bastante transversal, turismo es una actividad que...nosotros por ejemplo el año pasado si bien todavía no se cristalizó en términos de acciones, presentamos un programa de desarrollo que tiene que ver con la ruta del pejerrey y se trabajaría tangencialmente con agrarios. Hay acciones donde trabajas por una cuestión de financiamiento y demás, por visibilidad con el ARRBA o con Lotería; en la provincia trabajas con desarrollo social cuando tenes algún programa que se hace desde acá desde la dirección de acá de turismo social; hay programas de turismo social que se interrelacionan con entidades para discapacitados, son organismos intermedios hay ministerios, secretarías, nosotros concretamente hemos trabajado con el ministerio de seguridad porque hemos dado charlas previas la copa América respecto del trato al turista y situaciones nuevas que se generaban a partir del estadio único con la copa América...la realidad es que en términos de políticas públicas lo que se genera desde turismo, salvo que tenga que ver con lo específico de la actividad, después estas tocándote con todos y es más, no hablo de lo que tenga que ver con lo específico tipo trabajo o economía, si bien hay programas con el ministerio de trabajo, hay programas hasta con salud, obviamente con dirección de escuelas así con educación, desde la política pública yo te diría que estamos casi en contacto con todos...creo que a nivel ministerio en nación de alguna manera hoy se está trabajando muy fuertemente con educación, con el ministerio de educación, de hecho hay un convenio entre Meyer y Sileoni (ministro de educación) que tiene que ver con la reconfiguración de la carrera universitaria por un lado, están tratando de unir curriculas, o preestablecer algunas que tengan que ver con realidades hasta locales porque lo que están tratando de hacer es que sea una carrera troncal y que de acuerdo al lugar donde se dicte tenga una especialización, concretamente, no es lo mismo ser un egresado en turismo de La Plata que de Salta, entonces a lo mejor la especialización tiene que ver con tu realidad local se supone que vos vas a estar trabajando ahí..y después mintur está trabajando muy fuertemente con cancillería, bueno a través de marca país y todos los programas que están haciendo a través de ellos, y después me imagino que debe tener situación similares con deporte...es decir, las políticas públicas de turismo juegan interactuando casi con todos, sacando a economía que es donde vamos para pedir por favor que no den, después el resto de las cosas es para trabajar.

(NL: esta actividad conjunta entre todos los sectores se puede decir que es por la propia naturaleza del sector..) Si si, tal cual.

6. Al ser la política turística interdependiente con otras políticas públicas, enumere cuáles son las que Usted considera que tienen mayor interdependencia con la política turística? Indique por qué.

(NL: crees que las políticas estas están al mismo nivel o hay subordinación del política turística?)

Yo creo que hay sectores que tienen diferentes prioridades, o más difíciles o más urgentes, independientemente de todos los vínculos que puede tener turismo con todas las áreas me parece

que hay otras que están por naturaleza por encima, me resulta difícil pensar que turismo este por encima de salud, por una cuestión social, yo creo que si tiene un desarrollo importante, tiene buen financiamiento, tiene cuadros técnicos y profesionales sólidos para llevar adelante pero sigue estando por debajo de actividades que son per se naturalmente más importantes por lo menos en términos de presupuestos y en términos de desarrollo social. Desarrollo social cumple con un objetivo totalmente diferente al nuestro, si bien esto es una actividad en crecimiento, fuerte y con una potencialidad enorme hay otras urgencias que no se pueden soslayar, el tema de salud, de trabajo, desarrollo social, yo pienso que eso tiene que estar atendido. Podrá llegar a ser muy importante la actividad turística como puede pasar en España o Francia, con un presupuesto muy serio y una actividad muy consolidada pero siempre va a estar en un segundo escalón respecto de aquello con lo que realmente es más importante.

### **Dr. Antonio Carambula**

1. Según la organización de la estructura de la administración central, Usted cree que la política turística tiene determinado grado de autonomía respecto de otras políticas públicas, es decir, cree que actualmente dentro del sistema de toma de decisiones la política turística se ubica a similares niveles que otras políticas públicas? Por qué?

Existe una Ley del año 1994 e ingresó al Parlamento a fines del 2012, un nuevo proyecto de Ley que será tratado en el correr del 2013, ello permite contar con un grado importante de autonomía.

La misma desde el punto de vista presupuestal está relacionada con el Presupuesto General de la Nación y las respectivas Rendiciones de Cuentas.

Al ser el Turismo una actividad transversal, naturalmente registra áreas de “cruce” con muchas dependencias, lo cual requiere de una capacidad de diálogo y articulación importante.

- 1.1. Si responde afirmativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree que definen el grado de autonomía de la política turística?

La definición de los planes, tanto estratégicos como coyunturales, pautan las especificidades en las que se pueda registrar márgenes diversos de autonomía.

- 1.2. Si responde negativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree más relevantes para definir la no autonomía de la política turística?

La escasa capacidad de inversión directa mengua definiciones de desarrollos turísticos del propio Ministerio, a los efectos de implementarlos en forma independiente.

2. Tomando como indicador para el grado de autonomía de la política turística el manejo de recursos presupuestarios propios, cree Usted que la autonomía de la política turística esta solamente relacionada con ese indicador o considera que existen otros? Cuáles?

- El Ministerio tiene múltiples interacciones.

- Debe asumir un criterio holístico de trabajo.

- El establecimiento reciente de diversos gabinetes ha permitido una interfase con múltiples actores intergubernamentales, más allá de los recursos presupuestales propios.

Surge de ello la necesidad de incorporar la política turística en relación al desarrollo local y/o regional, lo cual constituye una afirmación positiva respecto a la toma de decisión sobre el valorar otros indicadores más allá de los presupuestales.

3. Cree Usted que un máximo rango de representación institucional (organización ministerial de un Poder Ejecutivo) para el área turismo implica la autonomía de la política turística? Por qué?

Si, en virtud de lo ya expresado en las respuestas a las preguntas precedentes.

4. Conoce Usted cuáles son las fuentes de las cuales derivan los ingresos de un actor de política turística? Por favor, enumere en orden de importancia según su criterio cuáles son.

Presupuesto General de la Nación y respectivas Rendiciones de Cuentas.

5. Respecto a la relación/vínculo de la política turística con las siguientes políticas públicas: política económica, política de salud, política de transporte, política de educación, otras.: considera Usted que se establecen entre la política turística y las demás políticas relaciones de igual a igual o cree que la política turística posee algún grado de subordinación respecto de alguna de las políticas públicas mencionadas. Por qué?

Las nuevas institucionalidades (gabinetes ya mencionados) han permitido desde marzo 2005 integrar a agencias especializadas, modernización de la legislación, reforma fiscal, como factores positivos para el trabajo de turismo.

Aspectos de nuestra economía, el tipo de cambio y otros aspectos de la competitividad país, impactan en el funcionamiento del sistema turístico.

6. Considera Usted que existen grados de dependencia de la política turística respecto de otras políticas públicas. Con cuáles? Por qué?

Ya se señalaron con anterioridad.

7. Al ser la política turística interdependiente con otras políticas públicas, enumere cuáles son las que Usted considera que tienen mayor grado de interdependencia con la política turística? Indique por qué.

Competitividad país, capacitación de los recursos humanos, desarrollo de infraestructuras, posicionamiento internacional del país, conectividad país y accesibilidad e inclusión.

### ***Dra. María Velasco González***

1. Usted cree que la política turística tiene determinado grado de autónoma respecto de otras políticas públicas, es decir, cree que actualmente dentro del sistema de toma de decisiones la política turística se ubica a similares niveles que otras políticas públicas? Por qué?

Creo que tiene autonomía respecto de otras políticas.

Pero eso no signifique que considere que se ubica a niveles similares a otras políticas. Tiene menor importancia política por diversas razones. El turismo no es un problema, sino una oportunidad de acción; sus aspectos negativos aun se consideran menores que los positivos; sus trabajadores no están políticamente vertebrados; la visión económica de la actividad la hace muy dependiente de la visión oferta y demanda, etc.

1.1. Si responde afirmativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree que definen el grado de autonomía de la política turística?

1.2. Si responde negativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree más relevantes para definir la no autonomía de la política turística?

Por lo que he explicado más arriba.

2. Tomando como indicador para el grado de autonomía de la política turística el manejo de recursos presupuestarios propios, cree Usted que la autonomía de la política turística esta solamente relacionada con ese indicador o considera que existen otros? Cuáles?

Si recursos presupuestarios no puede haber acción pública. Y sin recursos suficientes no sería posible hacer nada. Pero la autonomía no está relacionada solo con eso.

Además de recursos económicos, es necesario contar con organizaciones en las que trabaje personal especializado, con apoyo político para poner en marcha programas y acciones significativos. Es necesario el recurso de la voluntad política y el consenso con otros actores.

3. Cree Usted que un máximo rango de representación institucional (organización ministerial de un Poder Ejecutivo) para el área turismo implica la autonomía de la política turística? Por qué?

No, creo que la posición en el organigrama explica peor su importancia política que otros factores (como recursos o apoyo a acciones).

No encuentro significativa (y no lo demuestran los análisis) la relación entre mejor política turística – existencia de un ministerio de turismo.

4. Conoce Usted cuáles son las fuentes de las cuales derivan los ingresos de un actor de política turística? Por favor, enumere en orden de importancia según su criterio cuáles son.

Presupuesto público, Seguro turístico, en mi país, esas.

5. Qué grado de dependencia cree Usted que posee la política turística en relación a las siguientes políticas públicas: política económica, política de salud, política de transporte, política de educación, otras.

Es profundamente dependiente de la política económica respecto de su estructuración y análisis.

De las otras es totalmente independiente.

Un turista, como residente ocasional, usa todos los servicios de un país (seguridad, salud, transporte, defensa, medioambiente, etc.). Pero eso no significa que esos servicios sean turísticos, son del país.

6. Al ser la política turística interdependiente con otras políticas públicas, enumere cuáles son las que Usted considera que tienen mayor interdependencia con la política turística? Indique por qué.

Política cultural, porque es la base de recursos clave

Política medioambiental, por la misma razón

Política seguridad, por la necesidad básica de los turistas

Política de infraestructura, que permitan el transporte hasta los destinos

**Lic. Carlos Gutiérrez**

1. Usted cree que la política turística tiene determinado grado de autónoma respecto de otras políticas públicas, es decir, cree que actualmente dentro del sistema de toma de decisiones la política turística se ubica a similares niveles que otras políticas públicas? Por qué?

No creo del grado de autonomía sí que es una política específica interrelacionada y dependiente de otras.

- 1.1. Si responde afirmativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree que definen el grado de autonomía de la política turística?
- 1.2. Si responde negativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree más relevantes para definir la no autonomía de la política turística?

Los factores más relevantes son los de política económica, inflación, retraso en el tipo de cambio, cambios en el poder adquisitivo de la población, tanto en el turismo receptivo como en el emisor, facilitación en el ingreso y el egreso del país

2. Tomando como indicador para el grado de autonomía de la política turística el manejo de recursos presupuestarios propios, cree Usted que la autonomía de la política turística esta solamente relacionada con ese indicador o considera que existen otros? Cuáles?

La existencia de recursos presupuestarios propios es importante, pero una cosa es tener una afectación específica, ejemplo la tasa a los pasajes y otro la disposición de esos fondos que ingresan a la tesorería y recién después si el monto o montos que están en el presupuesto se permite gastarlos, en el caso de CABA lo mismo con los ingresos del bus turístico, hay otros casos que son iguales entre la percepción y la disponibilidad.

3. Cree Usted que un máximo rango de representación institucional (organización ministerial de un Poder Ejecutivo) para el área turismo implica la autonomía de la política turística? Por qué?

No creo que el rango le de autonomía, sí que es un reconocimiento de la importancia, y facilita a nivel interministerial la toma de decisiones, dado el carácter interdependiente del turismo.

4. Conoce Usted cuáles son las fuentes de las cuales derivan los ingresos de un actor de política turística? Por favor, enumere en orden de importancia según su criterio cuáles son.

Lo recaudado en función de la tasa a los pasajes al exterior, de pasajes comprados en la argentina, lo recaudado en función de pagos de derechos inscripciones y multas otras fuentes en otros casos, por servicios prestados, en algunos casos hay una tasa en los juegos de azar y por supuesto los fondos presupuestarios en otros casos esta una parte de los ingresos brutos cobrados en el sector venta de elementos promocionales tasa a la entrada al país pagada por viajeros

5. Qué grado de dependencia cree Usted que posee la política turística en relación a las siguientes políticas públicas: política económica, política de salud, política de transporte, política de educación, otras.

A mi entender la relación es alta respecto de la política económica y la de transporte mucho menor en las otras dos, aunque en la de salud hemos visto en el caso de muchos países el impacto de la gripe asiática, el dengue el cólera como situaciones que complican y mucho a los flujos turísticos

6. Al ser la política turística interdependiente con otras políticas públicas, enumere cuáles son las que Usted considera que tienen mayor interdependencia con la política turística? Indique por qué.

Creo que está contestada indirectamente en los otros puntos

### **Lic. César Alejandro Capanegra**

1. Según la organización de la estructura de la administración central, Usted cree que la política turística tiene determinado grado de autónoma respecto de otras políticas públicas, es decir, cree que actualmente dentro del sistema de toma de decisiones la política turística se ubica a similares niveles que otras políticas públicas? Por qué?

No, la política turística nunca tiene autonomía. La política turística es una política dependiente, no tiene autonomía. (NL: de cuál?) Depende el gobierno, depende el momento histórico, depende el diseño de la administración pública. Por ejemplo si nosotros pensamos en el Peronismo, la política turística dependía de la política de acción social, si nosotros pensamos desde 1955-58 en adelante la política turística argentina va dependiendo en forma creciente, cada vez más, de la política económica. Es más, se constituye como una estrategia de la política económica.

En términos de pensar una autonomía, de tener su propia agenda, desarrollar sus propios procesos y programas, por supuesto que sí. La política turística como una de las políticas de Estado tiene su propia agenda, pero el turismo forma parte de la agenda del Estado y el Estado le va a dar una determinada función a cumplir. Esa función a cumplir hoy por hoy es dentro del ámbito de la política económica.

(NL: cómo explicaría Usted esta tendencia, y quizás en América haya más casos, de elevar el turismo a ministerio?) Yo podría hipotetizar una razón que en alguna medida podría tener cierta generalidad, de hecho esa razón está vinculada al turismo como una estrategia económica, pero la razón es que el turismo es una industria, eso significa que genera ingresos, que produce movimiento de capitales, inversiones y puestos de trabajo, independientemente de la calidad de los puestos de trabajo, ya a niveles industriales. De la misma manera aunque hay otros componentes que son de carácter político y que eran en un principio conflictivos, la Argentina volvió a tener un ministerio de agricultura, los más grandes ingresos que tiene la Argentina son por la venta de soja; pues bien, para no tener más conflictos con el sector, porque el peronismo tiene un conflicto clásico con el sector agropecuario, hacemos un ministerio de agricultura y somos todos felices, ustedes siguen ganando, el estado sigue cobrando lo que está cobrando y hacemos las paces. En el turismo, el gobierno no tiene un conflicto con el sector, el sector nunca fue un sector con un peso como si se quiere la industria en la Argentina, hay un ministerio de industria. Entonces la Argentina y este proyecto político tiene tres grandes ministerios: agricultura, industria y turismo, antes turismo estaba en industria pero se llevaban a las patadas, entonces se terminó. Invocando entonces también aquellas resoluciones del año 68 la presidenta de la nación diseño estos nuevos ministerios que tiene la Argentina, entonces si el turismo va a ser una estrategia de desarrollo nacional, bueno, tiene que ser un ministerio, que aparte es lo que solicita el sector. Y Meyer es un



ministro que trabaja para los 30 mil operadores argentinos, no trabaja para 40 millones de personas. Entonces en el sector se lleva bien, en el gobierno no molesta ergo es quien en el cargo ha durado más que nadie, duró el periodo de Néstor y los dos periodos de Cristina, si uno observa los encargados de organismos oficiales desde el 58 hasta ahora, Meyer es el que más duró. Ahora, no es el que sale hablando cuando hay que hablar de turismo, quien habla de turismo? la presidenta de la nación. Quien es el ministro de turismo? la presidenta de la nación. Habla ella, él no. Y eso por qué? Porque él hace lo que ella dice.

- 1.1. Si responde afirmativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree que definen el grado de autonomía de la política turística?
- 1.2. Si responde negativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree más relevantes para definir la no autonomía de la política turística?

Los factores que van a definir la dependencia del turismo están directamente vinculados al papel que el turismo tiene que cumplir. Genéricamente hablando el Estado cumpliría tres grandes funciones, una que tiene que ver respecto del modo de acumulación, lo rectifica, el modo de acumulación entiéndase de otra forma el modelo de desarrollo, otra función que cumple el Estado es la del orden social, y otra función, y específicamente quien está en el estado en ese momento es el apoyo político, en ese sentido en función de que régimen gobierna es el que le va a dar al turismo una determinada función. Ahora bien, aquí uno también tiene que ubicarse en un contexto no solamente nacional sino de carácter internacional. Esto arrancaríamos podríamos decir a partir de la segunda posguerra, a partir de la segunda posguerra y en una forma creciente, el turismo internacionalmente se convirtió, fue postulado y fue configurado como un factor de desarrollo, por consiguiente, internacionalmente se lo ubicó dentro de lo que son las políticas económicas. Eso coincidió con su masificación, y eso coincidió también con algunas dimensiones de carácter político que están ligados a la guerra fría, de eso, ninguna nación ha estado exenta, máxime después del derrumbamiento del muro de Berlín en el 80. Por eso puede haber que las políticas turísticas de Argentina, España, Italia, Cuba, todas son medianamente parecidas porque están en algún punto influenciadas por algo que Renevaretge y Fransualanpar (*mal sonido*) denominaron la doctrina de los organismos internacionales, y la doctrina de los organismos internacionales es que el turismo es una factor de desarrollo, eso significa ser un proveedor de divisas, ser un generador de puestos de trabajo, eso es ubicarlo dentro de las estrategias económicas.

2. Tomando como indicador para el grado de autonomía de la política turística el manejo de recursos presupuestarios propios, cree Usted que la autonomía de la política turística esta solamente relacionada con ese indicador o considera que existen otros? Cuáles?
3. Cree Usted que un máximo rango de representación institucional (organización ministerial de un Poder Ejecutivo) para el área turismo implica la autonomía de la política turística? Por qué?

Yo creo que haber aumentado de rango a la Secretaria le da una particularidad especial. Ese proceso tiene que ver con Alfonsín, Alfonsín es el primero que cambia de rango el organismo público cuando le ofrece a Manrique, y Manrique le dice yo soy el cargo máximo si es una secretaria que depende de la presidencia, entonces Alfonsín invocando unos decretos del año 68, con lo cual no tuvo que pasar por el Congreso, no tuvo que hacer una reforma administrativa, postula que el turismo es una secretaria dependiente de presidencia, es decir que en el rango de ministerio. Eso se continuó, el innumerable ratifica eso, De La Rúa lo sube a ministerio que dura lo que duró, después vuelve otra vez a ser una secretaria, y bueno en el segundo gobierno de los Kirchner coronan algo que uno podría decir esta en el imaginario deseante del sector turismo de

Argentina y es que se un ministerio. Pero si, le da una gran relevancia, tiene mayor presupuesto y campo de acción. (NL: campo de acción a que se refiere?) Y..es un ministerio. Al ser ministerio comulga con todas las políticas de Estado, se debe articular con las políticas de los otros ministerios y en ese sentido se ve más la dependencia; y por supuesto forma parte los proyectos políticos de los futuros gobiernos, antes el turismo era o un renglón de una plataforma política o una expresión, ahora no, ahora los candidatos que se presentes para ser presidente de la nación deben tener que hablar del turismo porque el turismo es un ministerio y se van a barajar quienes van a ser los nombres, todo es una novedad respecto de cómo vino hasta ahora, antes siempre todo el mundo estaba expectante, primero quien es el ministro de economía, quien es el ministro del interior, quien es el ministro de justicia y de trabajo..bueno por ahí andaban, bueno ahora se va a sumar este otro ministerio.

4. Conoce Usted cuáles son las fuentes de las cuales derivan los ingresos de un actor de política turística? Por favor, enumere en orden de importancia

El impuesto DNT es su más grande fuente de ingresos pero no es directo para el ministerio, eso lo tiene economía y economía reparte, siempre fue así. Si turismo tuviera directo los ingresos del DNT otra sería su estructura de financiamiento, pero es economía la que hace eso, economía decide qué hacer. Por ejemplo el ministerio no ha hecho muchas cosas respeto del turismo social y quien ha hecho más cosas respecto del turismo social es el ministerio de desarrollo social, hizo más por turismo social en todo el país que el ministerio de turismo. Porque el ministerio de turismo tiene otro pasar: generar divisas, traer turistas que gasten, generar inversiones, esa es su más importante función.

5. Respecto a la relación/vínculo de la política turística con las siguientes políticas públicas: política económica, política de salud, política de transporte, política de educación, otras.: considera Usted que se establecen entre la política turística y las demás políticas relaciones de igual a igual o cree que la política turística posee algún grado de subordinación respecto de alguna de las políticas públicas mencionadas. Por qué?

El hecho que hoy por hoy el turismo sea ministerio demuestra mas su dependencia respecto de otras políticas públicas porque se va a tener que articular, se tiene que articular. (NL: es decir que el vínculo entre la política turística y el resto de las políticas públicas lo ve en nivel dependencia?) Si, dependencia en el sentido de que es tributaria, es decir, la política económica a nivel nacional, el modelo de desarrollo nacional que es de carácter de una vuelta a un modelo industrial, el turismo hoy por hoy no puede ir a contrapelo de eso, si Meyer dice alguna palabra a contrapelo de eso tiene las horas contadas, por eso dura tanto en el cargo..Ministro que no comulga, ministro que se le pide la renuncia, por consiguiente el ministerio de turismo, en realidad cual es su gran preocupación? Cuantas divisas pueden entrar. Las mas decimonónica preocupación del turismo desde la segunda posguerra hasta ahora, todos buscaron en alguna medida eso, los alemanes más o menos, lo españoles decididamente, los franceses..Y los países que en esa época estábamos calificados como insuficientemente desarrollados, era la clave.

(NL: Usted cree que el hecho de elevar a rango ministerial al turismo facilita los vínculos de este con otras políticas públicas, o sea, serian vínculos de igual a igual?) Eso depende, depende de la cultura de gestión pública que exista, vamos a poner un ejemplo, cuando los franceses en el año 61 desarrollaron el primer plan, y toda la bibliografía dice, internacional de desarrollo regional, estaba llevado adelante por todos los ministros, no había forma de que los ministros acuerden hacer algo en conjunto, todo el mundo enunciaba, todo el mundo propiciaba, todo el mundo acordaba con que era importantísimo el desarrollo del plan, pero el ministro de cultura tenía su propia agenda, el ministro de economía tenía la suya, el otro tenía la suya y cajoneaban todos, fue necesario crear un organismo por sobre los ministros y debajo del primer ministro de Francia para que ponga a los ministerios a trabajar en conjunto, eso tiene que ver con la gestión pública. Aquí aparentemente no habría ese problema porque acá hay..digamos una presidencia que tiene la gestión pública en ese

sentido con las riendas tomadas y hay ministros que son de llevar adelante las cosas..Meyer está ahí, lleva adelante una política pública como dice la ley estratégica para el desarrollo nacional, no puede hacer algo en contra de eso, es ley, la 25997 dice eso, él tiene que hacer eso.

(NL: y qué opina del comité interministerial, en la teoría esta bárbaro pero eso funciona en la realidad?) Depende, funciona para coyunturas complejas. Es una especie de este invento que hicieron los franceses como para que haya más dinámica y comunicación y no tanto cajoneo.

6. Considera Usted que existen grados de dependencia de la política turística respecto de otras políticas públicas. Con cuáles? Por qué?

De la economía por ejemplo, de la de obras publicas.

(NL: con cuales generaría mayores vínculos?) Principalmente con la política económica, obras públicas porque el turismo necesita infraestructura y la política de transporte, esas son tres políticas con las cuales la política turística está profundamente vinculada. Obviamente con las de desarrollo social debería estarlo pero ahí desarrollo social tiene su propia muñeca. Esto es en términos bien amplios, en términos del estado nacional.

### **Lic. José Luis López Ibáñez**

1. Usted cree que la política turística tiene determinado grado de autónoma respecto de otras políticas públicas, es decir, cree que actualmente dentro del sistema de toma de decisiones la política turística se ubica a similares niveles que otras políticas públicas? Por qué?

Si, se encuentra a similares niveles pero para contextualizarlo, la política turística es interdependiente de las otras políticas por definición, tiene una fuerte influencia la parte económica, la parte de planificación, la parte de relaciones internacionales, obviamente el tema del transporte; en el caso específico de Argentina por la tipología de Argentina el transporte y los vaivenes económicos son especialmente fuertes en cuando a su interrelación.

- 1.1. Si responde afirmativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree que definen el grado de autonomía de la política turística?

Si armaras un listado de cuáles son los temas en los que se tomas decisiones turísticas, vas a ver que ese listado es más bien corto, porque las decisiones en materia de tiempo libre se toman en otros campos, los vinculados a transporte se toman en otros campos, los vinculados a inversiones se toman en otros campos como política crediticia se toman en otros campos; ahora cuáles son los de política turística, básicamente la política turística que yo te menciono que tiene interdependencia es por un lado planificar la actividad, por otro lado gestionar la calidad de la experiencia, y por el otro lado gestionar la promoción, me parece que por ahí encontras alguno otros campos que pueden llegar a ser de algún nivel de importancia o según la política turística que se esté llevando adelante tenga más o menos incidencia, pero la política turística hoy en Argentina provee un campo para eso que el Comité Interministerial, la herramienta está, no se usa, lo que se usa es una forma de implementar esa interrelación que es de a dos en vez de juntarlos a todos....parte de evitar a la respuesta tiene que ver con que yo estoy trabajando en turismo desde los 80 y lo avances que se ven en este campo son notorios, pero se ven muchísimos elementos, parte de los problemas que hoy tiene el turismo que hoy tiene el turismo en la Argentina también tiene que ver con las formas en las que se implementaron esas políticas y que encontraron un máximo nivel de desarrollo y también de incompetencia, no en las personas, sino en que la política no puede dar más de lo que da.

1.2. Si responde negativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree más relevantes para definir la no autonomía de la política turística?

2. Tomando como indicador para el grado de autonomía de la política turística el manejo de recursos presupuestarios propios, cree Usted que la autonomía de la política turística esta solamente relacionada con ese indicador o considera que existen otros? Cuáles?

(NL: la elevación de rango y el manejo de recursos presupuestarios propios le da cierta libertad o margen de maniobra en la toma de decisiones al actor de pt?)

No por el hecho de ser ministerio llega a tener la independencia que vos estas mencionando, no por llegar a ser ministerio llega el presupuesto, sí llega a sentarse en una mesa (con otros ministros). Por qué te digo esto? Porque en realidad el ministerio de turismo no tiene competencia sobre ciertos temas que son fundamentales para el turismo en un país como Argentina, por ejemplo el transporte, tanto el transporte de aproximación como el transporte interno, la política crediticia, la política de inversión, está bien..hay buena relación y se han producido muchas inversiones que son de aprovechamiento turístico o que tienen un fundamento turístico, después otro análisis seria si son las convenientes para el futuro de Argentina; porque lo que no se discute es, si el modelo de turismo es sustentable, cuál es el límite de ese crecimiento y dentro de qué parámetros se tiene que dar, para poner un ejemplo tonto cuánta gente puede visitar Península Valdés, hasta dónde puede crecer, la ruta 40: el tipo de desarrollo turístico que vamos a desarrollar es con una ruta pavimentada o la seguimos manteniendo de tierra para que el tipo de desarrollo tenga otras características, pero ya son de instrumentales, no es lo que vos preguntaste.

3. Cree Usted que un máximo rango de representación institucional (organización ministerial de un Poder Ejecutivo) para el área turismo implica la autonomía de la política turística? Por qué?

4. Conoce Usted cuáles son las fuentes de las cuales derivan los ingresos de un actor de política turística? Por favor, enumere en orden de importancia según su criterio cuáles son.

(NL: podrías agrupar de donde viene los recursos, porque por ejemplo en nuestro ministerio tenemos esta cuestión de poder generar financiamiento..)

Eso es cierto pero también una falacia, desde el punto de vista económico los fondos de afectación especifica son un adfesio, y de la forma en que está organizado en la política financiera argentina hay una caja única; y si bien hay leyes la verdadera caja es única.

(Vos conoces las fuentes..)

Es muy interesante eso, te recomiendo tanto investigar tanto el presupuesto como la cuenta de inversión, lo que realmente se gasta, te vas a llevar una sorpresa fantástica..lo que se hace anualmente se estima cuanto se va a cobrar del 5% y en virtud de eso se hace una estimación generalmente bastante más baja de lo que termina siendo, y se adjudica el presupuesto en función de eso, la mayor parte de los años se le sacó presupuesto a turismo, o sea el presupuesto adjudicado por presupuesto no se le permitió ejecutar , no se le dieron los fondos para ejecutar parte de ese presupuesto....por el otro lado creo que el presupuesto nacional es una gran mentira, porque el presupuesto nacional frente a lo que se termina ejecutando a nivel general es un porcentaje mínimo, porque todo lo que se cobra de mas se reparte como el poder ejecutivo quiere y la política eficaz y eficiente de asignación presupuestaria debería ser diferente, discutirse en el congreso como lo que plantea la constitución.

5. Qué grado de dependencia cree Usted que posee la política turística en relación a las siguientes políticas públicas: política económica, política de salud, política de transporte, política de educación, otras.

(NL: en función de la pt y el resto de las políticas públicas, vos decís que hay una interrelación de pares o que hay un grado de dependencia de la pt con esas políticas públicas, por las características del sector?)

A nivel teórico, el que llegue a ser ministerio favorece que sea aceptado como par; desde el punto de vista cultural a nivel nacional no creo que sea considerado una actividad par de otras, a niveles locales sí, cada vez mas. Básicamente porque el sector servicios en nuestro país todavía tiene que posicionarse como un sector tan positivo del país como el sector industrial, el sector extractivo, el sector agropecuario..hay una inercia que hay que vencer que Argentina es el "granero del mundo" o agroindustria...por eso a mí me interesa mucho el proceso que se está dando dentro del turismo rural, el proceso que se está dando en el turismo rural me parece que es muy interesante porque lo que estas generando es un cambio de cultura en el sector agropecuario y lo más interesante de todo esto es que en términos generales el turismo rural en la Argentina se está desarrollando, como buena parte del turismo de Argentina, a pesar de lo que haga el Estado en ese campo, no por lo que hace el Estado en ese campo, en tus preguntas en general está inserto la idea de que el Estado es un actor fundamental en el desarrollo de la actividad turística y en buena medida en la Argentina se ha desarrollado en turismo a pesar de las políticas turísticas, y no por las políticas turísticas, y esto lo vas a ver claramente en muchos ejemplos del pasado y en el Plan Federal, el PFETS tiene como objetivo ser un plan que mantenga el liderazgo en América por un lado, y por otro lado que sea sustentable, esos son los dos campos en los que no se pueden exhibir hoy grandes resultados, ni desde punto de vista metodológico y teórico, ni desde el punto de vista factico.

6. Al ser la política turística interdependiente con otras políticas públicas, enumere cuáles son las que Usted considera que tienen mayor interdependencia con la política turística? Indique por qué.

(NL: con cuales crees que debería tener mayor interrelación?)

Transporte, pequeña y mediana empresa, en una política que tienda hacia la internacionalización de empresas argentinas, estamos hablando de políticas que no son especificas de turismo, obviamente relaciones exteriores, y en el federalismo, en la políticas municipal. Esas son las áreas prioritarias que yo interpreto. Salvo temas de coyuntura.

### **Lic. Mario Córdoba**

1. Según la organización de la estructura de la administración central, Usted cree que la política turística tiene determinado grado de autónoma respecto de otras políticas públicas, es decir, cree que actualmente dentro del sistema de toma de decisiones la política turística se ubica a similares niveles que otras políticas públicas? Por qué?

En realidad las políticas públicas que tienen más peso en países con las características que tiene la Argentina, digamos países emergentes con una situación de generación de empleo, de consumo, que se están posicionando a nivel internacional pero son económicas emergentes, no va a aceptar demasiado o para nada últimamente las formulas de los organismos internacionales, por el tipo de política pública que se tiene que implementar que son sumamente expansivas, no tiene la misma

importancia el turismo comparado con otro tipo de política de estado, como puede ser la generación de empleo o el aumento de gasto público para generar empleo o disminuir la pobreza y demás, es decir, no creo que este en igualdad de concepción por parte del ejecutivo, pero porque el lógico, por otro lado se le ha dado muchísima importancia en las últimas gestiones sin ser afiliado peronista y tampoco kichnerista, se le ha dado mucha importancia, bueno se lo subió de rango a ministerio, de secretaria a ministerio, jamás el turismo ha formado parte de los discursos presidenciales y en los últimos 10 o 15 discursos de la presidenta siempre alguna mención a la actividad turística hace incluso hasta poniéndola como un ejemplo de la recuperación, del empleo, y del salario de los argentinos que están pudiendo viajar afuera, de alguna manera justificando la balanza de pagos negativa que está teniendo la Argentina en este momento, es decir creo que no tiene el mismo nivel que otras áreas ministeriales, creo que eso está justificado y también creo que cada vez se está acercando mas a otras áreas...pero las otras áreas son fundamentales para salir o terminar de salir de la situación de crisis económica que tiene la argentina y todos los países de Latinoamérica, yo creo que se le ha dado muchísimo valor con la Ley Nacional de Turismo obviamente nueva del 2005, si bien todo es mejorable contempla una serie de aspectos que son interesantes, haberlo subido al rango ministerial lo que fue la secretaria de turismo creo que es una señal importante porque de alguna manera el ministro se sienta en la mesa chica con el mismo nivel supuestamente que un DeVido (ministro de planificación federal), no es lo mismo, pero que un DeVido. Creo que no es igual que otros ministerios pero que paulatinamente ha subido y no porque si, sino por una decisión de política pública, en realidad eso viene como último vagón del tren, el turismo comenzó a ser importante para la economía argentina a partir de la devaluación y la debacle de la argentina y al convertirse en un país barato, hoy la argentina la balanza de pagos es negativa porque no somos tan competitivos y entonces evidentemente la ventaja comparativa es la que tiene mayor peso en la toma de decisión de la demanda, pero yo creo que la política pública va en buen camino.

- 1.1. Si responde afirmativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree que definen el grado de autonomía de la política turística?
- 1.2. Si responde negativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree más relevantes para definir la no autonomía de la política turística?
2. Tomando como indicador para el grado de autonomía de la política turística el manejo de recursos presupuestarios propios, cree Usted que la autonomía de la política turística esta solamente relacionada con ese indicador o considera que existen otros? Cuáles?
3. Cree Usted que un máximo rango de representación institucional (organización ministerial de un Poder Ejecutivo) para el área turismo implica la autonomía de la política turística? Por qué?

(Respuesta de pregunta 2. Y 3.)

(NL: estas dos cuestiones le permiten un mayor margen de maniobra al momento de tomar decisiones en lo que respecta a política pública en materia turismo?)

En cuanto a la toma de decisiones propias del ministerio de turismo como...diciendo exageradamente unilateral, sin consulta, no. Pero eso no ocurre porque el modelo de gobierno...el modelo de ejercer el poder es ese, cualquier funcionario en este sistema de gobierno tiene que pedir permiso para cualquier tipo de cosa, sea el ministerio de infraestructura, el de educación o el de turismo, ningún ministro de puede mover de forma autónoma sin la veña y el ok de la presidenta, ese es un estilo de ejercer el poder, podría llegar a decirse verticalista, algunos lo tildan de autoritario..es un estilo particular y todos tienen que obtener como el beneplácito del ejecutivo como

para poder mover una pieza. Pero insisto, tanto en la teoría como en la práctica hoy el ministro se sienta al lado y puede expresarse más libremente y no dependiendo de... bueno, esas cosas que se hicieron de depender del ministerio de industria y turismo que se creó y que duró nada, de producción y turismo anterior que se creó y no duró nada, y después bueno se llegó a esta instancia.

4. Conoce Usted cuáles son las fuentes de las cuales derivan los ingresos de un actor de política turística? Por favor, enumere en orden de importancia según su criterio cuáles son.

El ministerio digamos para su movimiento corriente es el presupuesto asignado que es completamente discrecional, lo que se haya definido es una decisión política que forma parte del presupuesto de cada año y.. otro tipo de financiamiento, el 5% de los pasajes internacionales lo que pasa que hay una ley de emergencia económica que sigue vigente entonces ese dinero va a la caja general y después va al ministerio en una parte, no va la totalidad como si no existiera una ley de emergencia económica que está vigente hace como 15 años... quizás 15 no, pero desde hace muchísimos años que está vigente. Y después otra fuente de financiamiento tiene fondos de financiamiento del BID, creo que es lo único que tiene, no se si tiene alguna línea FOMIL, que también es BID, pero es no reintegrable, o sea que no es un préstamo sino que es una especie de subsidio. Y lo que tiene el ministerio actualmente son tres programas con financiamiento del BID, que en un caso el 40% es el aporte del tesoro nacional y el 60% es financiamiento BID, en otro caso en un 20% de aporte nacional, de tesoro nacional, y un 80% de financiamiento BID; y el tercer programa, no me acuerdo cómo cerró pero más o menos ahí en porcentaje. Son préstamos de 33 millones de dólares en un caso, de 70 y pico de millones de dólares en otro caso, y son para mejora de la competitividad en obras de titularidad pública, de interés turístico obviamente y de fortalecimiento del capital humano sea público o privado, es decir tanto empresarios.. gente del sector privado como del sector público. El financiamiento que tiene el ministerio es ese, el propio presupuesto y puede hacer otras cosas con financiamiento internacional que tomó en forma directa desde el año 2004 y a la fecha hay tres programas.

(NL: Cómo funcionan específicamente los préstamos del BID? Cómo se da la participación del Ministerio de Economía que me nombraste?)

En realidad la participación del ministerio de economía y de jefatura de gabinete es previo al otorgamiento del préstamo, o sea la Argentina le presenta al BID una solicitud de préstamo, esa solicitud de préstamo tiene que ir con una serie de requisitos técnicos, económicos, financieros, ambientales, sociales, no? porque digamos vas a trabajar en territorio, vas a hacer modificaciones, y eso tiene que estar desde el punto de vista social y ambiental aceptado, no vas a impactar negativamente, se supone... y desde el punto de vista económico hay que demostrar con... depende del momento qué es lo que se utilice mas, si es un marco lógico o algún otro tipo de matriz donde vos fijas indicadores, y verificadores de los indicadores y vas viendo los logros, toda obra que se hace suponte un muelle en un parque nacional o toda acción de fortalecimiento, una acción de capacitación en inglés para informante turísticos, todo tiene que ir al BID el proyecto, el BID te aprueba ese proyecto o te hace observaciones hasta que se llega a un punto de encuentro tanto técnico como presupuestario, después eso se licita, las licitaciones son públicas, se hace todo un proceso de selección, ese proceso de selección también esta supervisado por el BID, si el BID considera si se trabajó bien en la comisión evaluadora, se define quién es la empresa que va a ser tal obra, se contrata la empresa, el contrato se firma entre la empresa y el ministro de turismo, ahí el ministerio pasa a supervisar la construcción de alguna obra o los talleres o los cursos que se van dando de capacitación, va pagando por certificación por entrega de informes parciales, todo eso lo va supervisando el BID también, digamos es un encadenamiento bastante complejo.

5. Respecto a la relación/vínculo de la política turística con las siguientes políticas públicas: política económica, política de salud, política de transporte, política de educación, otras.: considera Usted que se establecen entre la política turística y las demás políticas

relaciones de igual a igual o cree que la política turística posee algún grado de subordinación respecto de alguna de las políticas públicas mencionadas. Por qué?

Hay algunas políticas que por definición son más instrumentales, digamos que aplican a todas las actividades productivas y no productivas y que son las que tienen mayor relevancia, por lo tanto en ese caso sí está subordinada, la política turística está subordinada a algún objetivo de política económica pura como el pleno empleo y el bienestar generalizado, hay otras actividades que son más factibles de generar y de alcanzar esos objetivos que la política turística, entonces en ese caso no tiene la misma importancia, yo no considero que el turismo como política pública tenga la misma importancia que la política de educación, la política de salud pública, pero bueno soy consciente que educación pública, salud pública y seguridad pública están por encima del resto de las políticas, y en el resto de las políticas, política económica, está el turismo, entonces está en otro lugar.

(NL: por qué crees que están por encima?)

Yo creo que están por encima porque son las prioritarias de lo que yo ideológicamente considero que debe perseguir un gobierno, la mayor cantidad de empleo posible, el mayor bienestar de la población posible, el acceso a la educación y a la salud pública de todos los habitantes del país sin distinción de ningún tipo, entonces creo que están primeras porque son objetivos puros. Esos objetivos que son de política económica pura, que son difíciles de medir y que todo tipo de instrumento y de acción que se implemente tiene que buscar eso: el bienestar generalizado, etc., el mejoramiento de la calidad de vida, la igualdad en el acceso a la educación, a la salud, a la seguridad, a la vivienda, etc. están por encima de cualquier objetivo de política pública. Por lo tanto entonces ahí el turismo como política pública está por debajo; lo que pasa que también es una realidad, depende de cómo se maneje, el turismo puede ayudar muchísimo a generar mayor empleo, indirectamente al acceso de toda la población a la salud y a la educación pública, porque si genera divisas, esas divisas se transforman en gasto público el beneficio digamos indirectamente está, pero yo creo que hay políticas públicas que son primordiales como salud, educación, vivienda, alimentación, que están por encima de cualquiera. El turismo puede ayudar mucho a alcanzar objetivos de esa política, esos objetivos de política económica, pero ayuda, y en este momento te diría que no está ayudando porque hay evasión de divisas a través de la actividad turística, por más que haya cepo cambiario la gente está viajando más al exterior ahora que el año pasado en esta misma época, está saliendo un 8% más de argentinos al exterior en septiembre del 2012 con restricciones para la compra de divisas que la cantidad de personas que salieron el año, y el gasto promedio también ha aumentado, y son datos brindados por el INDEC, es decir que no son datos que estén favoreciendo como en otros casos al modelo económico, sino que en realidad los datos que están dando están diciendo bueno acá la gente está gastando más, está viajando más, hay un gran mezcla de decir bueno esto entonces no es un cepo, por lo tanto el que quiere comprar puede comprar y puede viajar, pero la consecuencia en definitiva en la economía es que sale más plata en concepto de turismo que la cantidad de dinero que ingresa a país en concepto de turismo.

6. Considera Usted que existen grados de dependencia de la política turística respecto de otras políticas públicas. Con cuáles? Por qué?

Yo creo que tiene mayor grado de dependencia con lo que tiene que ver con políticas públicas de conectividad, ya sea terrestre como aérea, como marítimas; tanto de convenios con empresas, compañías y tratar digamos de atraer mayor conectividad como de movimiento, como también básicamente de infraestructura de aeropuertos, de rutas..ojala se retomara nuevamente el tema del ferrocarril, porque además en muchos lugares puede conformar un atractivo interesante hacer un viaje a la Patagonia suponte en tren y no en otro medio; creo que básicamente con lo que tiene que ver con infraestructura básica de servicios y también infraestructura turística, todo lo que sea obra que el ministerio no lo hace, que no depende del ministerio, que depende de otra cartera; creo que



depende mucho de estas cosas, del mejoramiento de la infraestructura de carácter público y que eso facilita la conectividad, incluso hasta la conectividad virtual con telefonía y acceso a internet, no es lo mismo usar internet en la ciudad de buenos aires que a 300 km de la ciudad de buenos aires, es mucho más lento, no hay señal, no hay wifi; y hay zonas de misiones que con un proyecto que se financió con el ministerio con financiamiento BID, tomaban internet de Brasil para poder acceder a un proyecto que se terminó de armar que fue un proyecto para informantes turísticos en toda la provincia, en tiempo real se podía ver cualquier tipo de información de la provincia, suponte estas en Posadas y querés saber que está pasando en este momento en Iguazú, y si el de Iguazú cargó en la base la información, el de Posadas hace así y lo ve, y listo, y podían chatear..bastante interesante. Bueno, un municipio, me acuerdo uno era Andrecito y otro que está bien al norte en la provincia de misiones pero pegados a Brasil, no tiene conexión a internet de Argentina entonces hicieron un arreglo para poder chupar el internet de Brasil y poder formar parte...y esto es una falencia de conectividad y entonces me parece que el desarrollo del turismo, de una mejor política turística está muy enganchado con una política de conectividad virtual y física.

7. Al ser la política turística interdependiente con otras políticas públicas, enumere cuáles son las que Usted considera que tienen mayor grado de interdependencia con la política turística? Indique por qué.

En alguno casos sí, yo sé que hay trabajos que se hacen en conjunto, no estoy muy cercano desde diciembre del año pasado al ministerio, pero sé que el ministerio está llevando adelante acciones en conjunto con el ministerio de educación, creo que se tiene el objetivo de normalizar los planes de estudio de carreras de turismo y hotelería y se ha creado un foro...creo que con educación sí, con otras áreas del gobierno se tiene que relacionar si o si porque de alguna manera el sistema está armado del tal forma que depende turismo de trabajar en conjunto con otras áreas, suponte el ministerio de economía, el ministerio maneja una serie de préstamos internacionales con financiamiento del BID para mejora de la competitividad turística y el manejo más amigable del ambiente en cuanto....digamos como un manejo más razonable de los residuos, bueno todo eso si bien son prestamos que tomó directamente el ministerio, las autorizaciones, el chequeo y la supervisión participa el ministerio de economía que es que termina dando el ok, entonces hay una relación que si o si tiene que existir.

### **Lic. Alicia Gemelli**

1. Según la organización de la estructura de la administración central, Usted cree que la política turística tiene determinado grado de autónoma respecto de otras políticas públicas, es decir, cree que actualmente dentro del sistema de toma de decisiones la política turística se ubica a similares niveles que otras políticas públicas? Por qué?

Ninguna política pública tiene que tener autonomía respecto del resto de las políticas del poder ejecutivo, es decir, tiene que haber una coordinación entre todas las políticas del poder ejecutivo que esta dado por el plan de gobierno que corresponde año o al periodo del gobierno. Independientemente de eso..es decir, no puede haber una política de turismo que este en contraposición con la de vialidad o con la de áreas naturales; después de pasar ese rango para abajo después sí tiene independencia en el sentido de que puede tomar sus decisiones en relación con las problemáticas específicas del turismo, eso sin duda, pero vos no podes pensar que la política de turismo esta desglosada de la política global del gobierno y del resto del gabinete. En el gabinete hay un acuerdo en relación al ejecutivo y al proyecto que lleva adelante el ejecutivo, todos los organismos tienen su política que no pueden estar en desacuerdo unas con otras, no podes en un lado decir que vas a hacer una cosa y en el otro decir que vas a hacer lo contrario; después de ese grado de nivel, un grado un poco más abajo, le corresponde específicamente las decisiones a tomar con relación al turismo, allí si

- 1.1. Si responde afirmativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree que definen el grado de autonomía de la política turística?

Todo lo que tenga que ver con la promoción del turismo en el exterior, con el desarrollo de la oferta y la demanda turística, o sea, todo lo que corresponde a los elementos del sistema turístico, todo las medidas políticas, la ley, promover unas nuevas leyes u ordenanzas..

- 1.2. Si responde negativamente a la pregunta 1.: Cuáles son los factores que Usted cree más relevantes para definir la no autonomía de la política turística?

2. Tomando como indicador para el grado de autonomía de la política turística el manejo de recursos presupuestarios propios, cree Usted que la autonomía de la política turística esta solamente relacionada con ese indicador o considera que existen otros? Cuáles?

Lo del presupuesto tiene que ver con que tenes mas dinero para hacer más cosas, entonces tenes mas posibilidades; el hecho de la interdependencia es estar en un mismo nivel de discusión cuando jefatura de gabinete toma decisiones políticas, me resulta más que tiene un efecto político que un efecto económico, el efecto económico es que por supuesto es que tenes mas recursos y por lo tanto tenes mas capacidad de hacer cosas, pero digamos subordinación yo no la veo. Y la hubiera, la habría desde un punto de vista político, por ejemplo puede haber un cambio de gobierno y el nuevo presidente decidir que el turismo no tiene el nivel para ser ministerio y bajarlo de nivel, eso ha pasado muchas veces no a nivel nacional, pero a nivel provincial; la política influye mucho en la estructura y en las decisiones, yo no creo que esto por supuesto a nivel nacional vaya a pasar porque hemos hecho un gran avance durante los últimos 20 años en turismo, pero lo que te quiero decir que en provincias o en algunos municipios puede pasar que haya vaivenes de que a veces pasan a ser secretaria, vuelven a ser direcciones, depende de la decisión del político que está encabezando en ese momento el ejecutivo en la provincia.

3. Cree Usted que un máximo rango de representación institucional (organización ministerial de un Poder Ejecutivo) para el área turismo implica la autonomía de la política turística? Por qué?

El hecho que se haya logrado que la secretaria pase a ser ministerio le dio por supuesto un mayor rango porque no tiene dependencia de ninguna otra institución, ese es el primer factor, y por lo tanto en las reuniones de gabinete el ministro tiene el mismo rango que los otros ministros de las otras áreas, ese es el primer elemento a favor.

El segundo es que al ser un ministerio tiene más fondos, el presupuesto es mayor, y la posibilidad de tener planta de personal también es mayor. Con lo cual siempre es mejor haber logrado...o sea, pensá que en las primeras épocas en la Argentina el turismo era una Dirección Nacional, te hablo de los años 70, de dirección nacional pasó a ser subsecretaria, otros años fue secretaria y actualmente que hayamos pasado de ser secretaria a ser ministerio, es un gran avance para el sector como también es un avance que tengamos una ley específica y un plan federal de turismo sustentable nacional. El plan federal me parece muy bueno, uno puede tener acuerdos o desacuerdos con los pequeños detalles pero es la primera vez que hay dos planes seguidos y que se hace un seguimiento y una actualización, es decir, son dos periodos seguidos en los cuales se ha hecho una actualización, ahora hacia fin del año pasado, 2011, se hizo la actualización, eso para mí es un gran avance, el hecho de que hayan decidido armar regiones, es un gran desafío, es un desafío difícil de cumplir, es muy bueno que lo hayan puesto, estoy totalmente de acuerdo con eso, me parece una muy buena idea, difícil de llevar a delante pero me parece muy bien que todos se hayan puesto de acuerdo, incluso en el consejo federal de turismo, eso es un gran avance. Pero además de las intenciones después hay que lograr los consensos que hacen falta y bueno, ese es el trabajo de todos los días y no es fácil.

4. Conoce Usted cuáles son las fuentes de las cuales derivan los ingresos de un actor de política turística? Por favor, enumere en orden de importancia según su criterio cuáles son.

Y..yo no trabajo en el ministerio de turismo, con lo cual no me acuerdo claramente, lo que sí sé es que las partidas siempre las define el ministerio de economía y sé que sí hay fuentes que van directo por ley al ministerio pero probablemente alguien que esté ahí te lo diga mejor que yo.

5. Respecto a la relación/vínculo de la política turística con las siguientes políticas públicas: política económica, política de salud, política de transporte, política de educación, otras.: considera Usted que se establecen entre la política turística y las demás políticas relaciones de igual a igual o cree que la política turística posee algún grado de subordinación respecto de alguna de las políticas públicas mencionadas. Por qué?

Subordinación no, por eso digo que el hecho de que haya pasado a ser ministerio quiere decir que las decisiones se acuerdan en un nivel...por ejemplo si vas a hacer algo con vialidad estas en el mismo lugar....es decir, no creo que haya subordinación...obviamente hay decisiones que se toman por ejemplo en el marco de la política económica que van a afectar al turismo de una manera positiva o negativa, por ejemplo una de las variables de las que más depende el turismo es del tipo de cambio, en todos los países, no solo en el nuestro, entonces cualquier modificación en el tipo de cambio repercute directamente en la oferta y la demanda turística, como en otros sectores; pero eso es una decisión que toma el país en su conjunto, que no se va a tomar en función del turismo.

6. Considera Usted que existen grados de dependencia de la política turística respecto de otras políticas públicas. Con cuáles? Por qué?

(NL: los vínculos que mencionas (en pregunta 7) los definís como interacción o como dependencia?)

Como interacciones naturales, porque una política no la hace un solo ministro, se hace en conjunto y tiene que ver con un modelo de desarrollo y un plan de desarrollo nacional; entonces vos por turismo le decís al de vialidad: necesitamos terminar la 40, cómo arreglamos con el presupuesto, cuántos años tardaremos...ese es el tipo de acuerdo, y el de vialidad verá qué prioridad tiene respecto de las demandas que tiene también de los demás sectores.....pero eso no es subordinación si no es coordinación.

7. Al ser la política turística interdependiente con otras políticas públicas, enumere cuáles son las que Usted considera que tienen mayor grado de interdependencia con la política turística? Indique por qué.

Básicamente mucho con transporte, porque la accesibilidad en turismo es fundamental, transporte con infraestructura vial, o sea las obras de infraestructura; con ambiente, para lograr que el turismo sea sustentable, con la secretaria de ambiente, donde yo trabajo, tenemos acuerdos y convenios y tenemos una misma forma de ver la realidad...y bueno...creo que con esas, porque en el resto de cosas...respecto en las decisiones de promoción y demás, turismo es autárquico, en el sentido de que toma sus propias decisiones, no tiene que pedir permiso al comercio exterior por ejemplo para decir vamos a hacer una promoción en tal país; pero sí hay que acordar cuales rutas son prioritarias para turismo y hacerle saber a vialidad que en tal provincia tales rutas son prioritarias, entonces acordar en ese nivel.

## BIBLIOGRAFIA

---

Aznar, L. y De Luca, M. (2006). *Política. Cuestiones y problemas*. Buenos Aires: Emecé Editores, S.A.

Barroso González, M. y Flores Ruiz, D. (2007). “La política turística como parte de la política económica”. *Revista de Análisis Turístico*, N° 4, 4-21. Obtenido el 11 de marzo de 2012 desde <http://www.aecit.org/jornal/index.php/AECIT/article/view/60>

Batthyány K. y Cabrera M. (2011). “Variables, indicadores e índices”. *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales*. Montevideo: Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la Republica (UCUR), Cap. 7, 51-66

Bobbio, N. (1996). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

Briones, G. (1996). “Constructos, variables e hipótesis”. *Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales*. Programa de Especialización en teoría, métodos y técnicas de investigación social. Instituto Colombiano para el fomento de la educación superior, ICFES, Cap. 2, 29-34

Burdeau, G. (1964). *Método de la Ciencia Política*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Dahl, R. (1968). *Análisis de Sociológico de la Política*. Barcelona: Editorial Fontanella, S.A.

Del Águila, R. (2003). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Editorial Trotta, S.A. (3ra ed.)

Dowse, R. y Hughes, J. (1975). *Sociología Política*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.

Easton, D. (1982). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu editores. 91-112

Fayos-Solá, E. (2004). “Política turística en la era de la globalización”. *Colección Mediterráneo Económico: Las nuevas formas de turismo*, N° 5, 215-231. Obtenido el 10 de marzo de 2012 desde <http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/revista/me0510.pdf>

Ferrando Badía, J. (1985). *Estudios de Ciencia Política*. Madrid: Editorial Tecnos, S.A. (2da ed.)

Flores Dapkevicius, R. (2007). *Manual de Derecho Público. Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Euros Editores, S.R.L.

García, A. (en prensa). *Turismo: de concepto banal a política de Estado. Un enfoque multidisciplinario*.

García, A. (2012). "Algunas consideraciones sobre la actividad turística. Conceptos y definiciones de turismo". *Revista Notas en Turismo y Economía*, N° 4, 7-43.

Hoffmann, S. (1991). *Jano y Minerva: Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, S.R.L.

Jafari, J. (2005). "El Turismo como Disciplina Científica". *Política y Sociedad*. Department of Hospitality and Tourism. University of Wisconsin-Stout, Vol. 42, N°1.

Kuhn, T. (1962). *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. Chicago: Universidad de Chicago Press.

Loewenstein, K. (1964). "La teoría de la Constitución". *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel.

Maquiavelo, N. (2010). *El Príncipe. Comentado por Napoleón Bonaparte*. Buenos Aires: Ediciones Libertador. (1a ed.)

Meynaud, J. (1960). *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: Editorial Tecnos, S.A.

Monfort Mir, V. (2000). "La política turística: Una aproximación". *Cuadernos de Turismo*, N° 6, 7-27. Obtenido el 10 de marzo de 2012 desde <http://revistas.um.es/turismo/article/view/22701>

Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, S.R.L.

Murillo Ferrol, F. (1963). *Estudios de Sociología Política*. Madrid: Editorial Tecnos, S.A.

Observatorio de Políticas Públicas. (2006). "El turismo como política de Estado en la República Argentina". Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina.

Oszlak, O. (2007). "El estado, la sociedad y las políticas públicas en Argentina. Tenciones y (des) anudamientos". Entrevista realizada a Oszlak Oscar por Sebastián Prevotel. *Revista Nueva Tierra Mapas*.

Oszlak, O. y Malvicino, G. (2001). "Nuevos modelos institucionales para la gestión pública: experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso argentino". Artículo inédito escrito para el Programa de modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina.

Oszlak, O. (2006). "Burocracia estatal: política y políticas públicas". *Postdata Revista de reflexión y análisis político*, N° 11, 1-30.

Oszlak, O. (1984). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.

Organización Mundial de Turismo. (2005). *Estructuras, ámbitos de competencia y actividades de las Administraciones Nacionales de Turismo*. Madrid, España.

Prélot, Marcel. (1994). *La Ciencia Política*. Buenos Aires: EUDEBA.

Rodríguez Jaume, M. (2000). "La construcción de los indicadores e índices sociales". *Modelos Socio-demográficos. Atlas social de la Ciudad de Alicante*. Departamento de Sociología I y Teoría de la Educación. Universidad de Alicante, Cap.4, 149-159

Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Buenos Aires: Alianza Editorial, S.A.

Sartori, G. (1995). *La política: Lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Torres Bernier, E. (2004). "Del turismo en la política económica a la política económica del turismo". *Quaderns de Política Económica*, 7, 49-71. Obtenido el 15 de marzo de 2012 desde <http://www.uv.es/poleco/revista/num7/torres7.pdf>

Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis, S.A.

Velasco, M. (2011). "La política turística: Una arena de acción autónoma". *Cuadernos de Turismo*, N° 27, 953-969. Obtenido el 22 de marzo de 2012 desde [http://ucm.academia.edu/MariaVelasco/Papers/1231103/LA\\_POLITICA\\_TURISTICA\\_UNA\\_ARENA\\_DE\\_ACCION\\_AUTONOMA](http://ucm.academia.edu/MariaVelasco/Papers/1231103/LA_POLITICA_TURISTICA_UNA_ARENA_DE_ACCION_AUTONOMA)

Velasco, M. (2005). "¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)". *Política y Sociedad*, Vol. 42, N° 1, 196-195.

Velasco, M. (2002). "Sobre el turismo y la política turística". Conclusiones de la tesis doctoral *La política turística: objeto, contenido e instrumentos. Evolución de la política turística en la Organización Central del Estado: 1951-2000*. Universidad Complutense. España.