

## El turismo durante el Kirchnerismo. Tensiones entre discurso y políticas oficiales y el patrón de acumulación del neodesarrollismo

TRIVI, Nicolás Alberto <sup>1</sup>

### Introducción: el turismo como sector económico y objeto de política pública

Es sabido que la actividad turística es una realidad muy compleja, de difícil conceptualización, desde las ciencias sociales críticas de los enfoques economicistas y empiristas. En este sentido, se vuelve necesario clarificar desde un primer momento qué se entiende por turismo, o al menos establecer ciertos parámetros básicos de los aspectos del turismo que se pretenden abordar.

Aquí se buscará analizar el turismo en Argentina durante el Kirchnerismo, en tanto un sector de la economía nacional y un objeto de intervención por parte del Estado y sus distintos resortes de decisión. Tomamos la definición de Joan Eugeni Sánchez, para quien el turismo es “aquel desplazamiento en el espacio realizado por personas con el fin de servirse de otros espacios como lugares de ocio” (SÁNCHEZ, 1991:159) que, desde el momento que implica un uso mercantil de esos espacios, se convierte en un sector de producción económica. En este planteo es fundamental el rol del espacio como medio de producción de valor de cambio y de uso. Ampliando la discusión hacia la relación entre el turismo y otras ramas de la actividad económica, Daniel Hiernaux plantea que el turismo no es una actividad económica en sí como pueden serlo la agricultura o la industria, sino un “proceso societario” y un “inductor de actividad económica”, pues “No existe prácticamente ninguna rama económica que no sea directa o indirectamente afectada por la actividad turística” (HIERNAUX, 2002:26).

Para lidiar con esta aparente dicotomía resulta muy útil una propuesta teórica como la de Stephen Britton, quien habla de un “sistema de producción turística” como un conjunto de instituciones comerciales y públicas destinadas a proveer y comercializar experiencias turísticas y de viaje, que comprende las actividades económicas relacionadas a la venta de viajes; grupos, elementos y rasgos culturales involucrados; y las agencias de regulación de carácter estatal (BRITTON, 1991). Dentro de este conglomerado que produce bienes tangibles e intangibles, nos preocupa el rol del Estado, pero no como un simple encargado de regular la evolución de mercado, sino como un actor que, tal como ha señalado Alejandro Capanegra en su análisis de la política turística argentina del siglo XX, ha tomado al turismo como “objeto de política pública” y como “estrategia de política y planificación pública” (CAPANEGRA, 2007:1). Para comprender ese accionar estatal seguimos a Nicos Poulantzas, para quien el Estado no es un instrumento monolítico de la dominación de clase, ni un simple reflejo estático de la lucha de clases, sino una condensación material de determinadas correlaciones de fuerzas entre clases y sus fracciones, histórica y geográficamente situada (POULANTZAS, 1987). Es clave enmarcar el accionar estatal en un determinado patrón de acumulación, con sus variables económicas y políticas; dar cuenta del contexto internacional y regional; poner en juego los bloques históricos alternativamente en pugna y/o aliados; y analizar cómo esas relaciones de producción y de poder, proyectos políticos y territorialidades, se territorializan en el espacio nacional.

---

<sup>1</sup> Centro de Investigaciones Geográficas. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales. (FaHCE-UNLP/CONICET) [nicolatrivi@yahoo.com.ar](mailto:nicolatrivi@yahoo.com.ar)

## Los años del Kirchnerismo: un intento de caracterización

El período posterior al quiebre de la política de paridad cambiaria peso-dólar, durante el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003), y especialmente los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007 hasta la actualidad), han sido particularmente complejos y ricos en matices que escapan a las apreciaciones simplistas de cualquier tipo. El desafío es captar la lógica social que subyace a lo que se presenta como contradictorio e inasible. Decidimos caracterizar al período en cuestión como *posneoliberal neodesarrollista*, concordando con Mariano Feliz y Emiliano López (FELIZ; LÓPEZ, 2010). Esto implica reconocer la especificidad del período en términos económicos, políticos y sociales; estudiar las continuidades y rupturas con respecto al período neoliberal; pesquisar los puntos de contacto con períodos previos de la historia nacional y regional; y entenderlo como el resultado siempre inacabado de la dialéctica de la lucha de clases, y no como una receta o un plan maestro previsto de antemano.

Consideramos la crisis de diciembre de 2001 como el momento de quiebre del patrón de acumulación del neoliberalismo, pero también del régimen político y del bloque dominante que lo sostuvieron. Las disputas entre fracciones de las clases dominantes ante el agotamiento de la convertibilidad abrieron paso a la irrupción del descontento popular y sus organizaciones, generando un reacomodamiento sociopolítico y económico que atravesará los primeros años de la década. A lo largo de estos turbulentos años se va delineando un nuevo patrón de acumulación articulado a un régimen político novedoso, denominado vagamente por el propio Kirchnerismo como el “modelo de desarrollo económico con inclusión social”.

Según Gastón Varesi, “El **modelo postconvertibilidad** comienza a configurarse a partir de **seis políticas fundacionales**: la devaluación, la implementación de retenciones a la exportación, la pesificación asimétrica de la deuda privada, el ‘salvataje’ al sector financiero, el *default* y el congelamiento y renegociación de tarifas” (VARESI, 2009:28; negritas y cursivas son del autor). Las nuevas coordenadas macroeconómicas se corresponden con nuevas correlaciones de fuerza entre las distintas fracciones del capital y de la fuerza de trabajo, que clausuraban la posibilidad de una restauración conservadora del régimen político. Pero el nuevo régimen político, y la paulatina recomposición del salario en base a la generación de nuevos puestos de trabajo, no impidieron la elevación de la tasa de ganancia de los principales sectores de la economía a niveles exorbitantes.

Los años del gobierno de Néstor Kirchner se caracterizaron por un nuevo ciclo expansivo de la economía nacional, con altas tasas de crecimiento del PBI, gracias a la recuperación de la capacidad ociosa del aparato productivo; un alza sostenido de las exportaciones, en un contexto internacional de precios altos para los alimentos y las commodities; la generación de millones de nuevos puestos de trabajo y el aumento del consumo en el mercado interno. El panorama se completaba con una renovada presencia del Estado, que abandonaba las políticas explícitas de ajuste por un aumento del gasto público, tanto en políticas sociales como una variable intervención en áreas estratégicas. La audacia política del gobierno en las relaciones internacionales y los derechos humanos, configuraron un *status quo* que se presentaba como una nueva época, significativamente distinta frente a los años noventa, logrando un importante nivel de consenso entre vastos sectores de la sociedad.

Sin embargo, existen elementos para apuntar que esta nueva época se asentó sobre sólidas bases dejadas por el neoliberalismo, y profundizó varias de sus tendencias. A cuestiones estructurales como la redistribución regresiva del ingreso y de las cargas impositivas, se le deben agregar instrumentos legales que permitieron la expansión de actividades económicas paradigmáticas del neodesarrollismo. Por ejemplo, la marcada orientación exportadora con la notable hegemonía de

las commodities agrícolas y mineras hubiera encontrado más obstáculos sin la permanencia de la legislación que permitió la privatización de los puertos, la que autorizó la introducción de la soja transgénica, o la que otorgaba grandes ventajas impositivas a las inversiones mineras. Otros rasgos de peso son la persistente precarización de una buena parte de la fuerza de trabajo, la creciente importancia del capital transnacional en el conjunto de la economía nacional, y el acatamiento a las directrices del *stablishment* financiero internacional, como la negativa a auditar el origen de la deuda externa.

Una de las aristas que marca el parentesco del neodesarrollismo con el desarrollismo de los años sesenta sea la insistencia de los gobiernos de los Kirchner en forjar una burguesía nacional, que encabece un proceso de industrialización virtuoso. Más de una vez hubo campañas y discursos oficiales hablando de “un país en serio”, o incluso “un capitalismo en serio”. Los subsidios a grandes empresarios, o la entrada del grupo Eskenazi a YPF son muestras de ellos. No obstante, episodios como el lock-out patronal del 2008 en oposición a las retenciones móviles a la exportación de soja, muestran que la burguesía argentina está muy lejos de querer renunciar a su carácter rentístico. El resultado es que en estos últimos diez años, si bien el país ha tenido mayores márgenes de maniobra a nivel internacional para tomar posicionamientos políticos propios (rechazo al ALCA, impulso a la UNASUR, etcétera), en términos económicos ha profundizado su inserción subordinada en el mercado internacional, con una presencia inédita del capital transnacional entre las principales empresas del país, una creciente dependencia de las exportaciones de materias primas, y una pertinaz dificultad para asegurarse la generación de divisas extranjeras adecuada para un crecimiento sostenido.

La apelación del kirchnerismo al imaginario político del peronismo clásico y de izquierda, la retórica latinoamericanista, la relectura de la historia argentina de los festejos del Bicentenario en 2010, y sobretodo los discursos y medidas tributarias del período de Industrialización por Sustitución de Importaciones, conformaron una épica industrialista en oposición al período neoliberal. Sin embargo, Edgardo Logiudice señala que el crecimiento de la industria manufacturera durante el período se basó en el montaje, supeditándose a las cadenas globales de valor del capital transnacional, mientras que entre las fracciones del capital más dinámicas se encuentran el sector bancario, el de comercios y el de servicios (LOGIUDICE, 2013).

Aquí afloran limitaciones históricas de la economía nacional, como la falta de competitividad de la industria frente a las potencias industriales y a vigorosas economías emergentes como la china y la brasilera. Una falta de competitividad producto de la presencia del capital transnacional entre las principales empresas que operan en el país, de la tendencia de la burguesía argentina de destinar buena parte de sus ganancias al consumo suntuario y no a la inversión necesaria para aumentar la productividad, así como de usar la inflación para mantener los márgenes de ganancia deteriorando el salario. Así se configura un aparato productivo típicamente periférico y dependiente, con mayor capacidad de generar consenso social que el neoliberalismo, y atravesado por reformas políticas de envergadura, pero de crecientes limitaciones. Algunas de ellas son el amesetamiento de la generación de puestos de trabajo; la persistencia del trabajo precario y de una situación de pobreza para un sector de la población; la fuga de capitales y la necesidad de retener divisas; el proceso inflacionario agravado por la posición oligopólica y oligopsonica de empresas generadoras de precios; la dificultad en mantener el superávit fiscal y comercial. Igualmente, no se puede sostener aún que se acerca una crisis estructural de la envergadura de la del 2001.

## La política turística del Kirchnerismo: primera aproximación a un nuevo marco institucional para una *política de Estado*

Las fuertes continuidades del neodesarrollismo con el período neoliberal no opacan la destacada iniciativa de los gobiernos kirchneristas por reposicionar al Estado como un actor clave en una reconfiguración del aparato productivo nacional. El turismo es un área donde se expresó esta tendencia, con una voluntad explícita de convertirlo en una *política de Estado*.

Durante los tres gobiernos kirchneristas se avanza en la conformación de un nuevo marco institucional para la actividad. Se trata de nuevas coordenadas políticas y legales que redefinen los roles del aparato estatal y del capital privado, del mercado interno y los consumidores, en base a un aggiornamiento de la planificación estatal, actualizando la visión sobre el territorio nacional, y apuntando a un reposicionamiento del país como destino a nivel regional e internacional. Aquí se detecta el rol planificador enunciado por Capanegra (2007) en el “sistema de producción turística” de Britton (1991). Desde un punto de vista preliminar, los principales hitos de esta nueva política estatal en materia turística son los siguientes:

- a) La sanción de la Ley Nacional de Turismo n° 25.997 en diciembre de 2004, y su promulgación en enero de 2005, en reemplazo de la Ley n° 14.574 del año 1958.
- b) La creación del Ministerio de Turismo en junio de 2010.
- c) La elaboración y posterior publicación del *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable* en 2005, y su actualización en 2011, que amplió su horizonte de intervención del 2016 al 2020.

### a) La nueva Ley de Turismo

La puesta en vigencia de un nuevo marco legal para la actividad turística a nivel nacional es quizá el aspecto más relevante de la política turística del kirchnerismo. Supone el primer cambio de relevancia en materia turística en varias décadas. De todos modos, esta nueva ley no significa un vuelco respecto a la ley de 1958, sino una profundización y ampliación de muchos de sus supuestos políticos e ideológicos, en sincronía con la evolución del sector a nivel mundial y las directrices de organismos como la Organización Mundial del Turismo. Representa una adecuación a las nuevas tendencias y a los nuevos tópicos frecuentes en las normativas internacionales tales como la *planificación estratégica*, la *participación ciudadana* o el *desarrollo sustentable*. Sintetizando una comparación entre la ley de 1958 y la de 2005, elaboramos un cuadro en base a cuatro ejes: a) objetivos y alcances; b) rol del estado; c) rol del sector privado; d) organismos y mecanismos de intervención. (Cuadro N° 1)

Del análisis del cuadro se desprende que la Ley 2005 amplía y reformula varias de las definiciones de la Ley 1958, según la concepción del turismo como motor del desarrollo y económico y derecho social, y no como un mero aporte a un vago bienestar físico y espiritual del pueblo. El cambio fundamental que propone la nueva ley son las instituciones mixtas como el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), que le dan un rol clave a la iniciativa privada como aliada estratégica en la definición de políticas. Por último, la ley incorpora metodologías de decisión y promoción que se han impuesto a nivel internacional con la reestructuración del turismo de masas y al advenimiento del turismo de nichos.

Cuadro N° 1. Comparación entre la Ley de Turismo de 1958 y la de 2005

Eje / Ley	Ley 1958	Ley 2005
<b>Objetivos y alcances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Valorización, estímulo y aprovechamiento de elementos turísticos al servicio de salud física y mental del pueblo</li> <li>-Intervención en los tres niveles: nacional, provincial y local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Turismo como actividad estratégica y esencial para desarrollo: prioridad para el Estado</li> <li>-Turismo receptivo como generador de divisas</li> <li>-Fomento, desarrollo, promoción y regulación del turismo</li> <li>-Revalorización de la identidad</li> <li>-Turismo como derecho socioeconómico</li> <li>-Pilares: calidad - participación desarrollo sostenible y sustentable</li> </ul>
<b>Rol del estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Disponer obras de infraestructura</li> <li>-Construir y administrar hoteles y clubes</li> <li>-Determinar zonas turísticas</li> <li>-Reglamentar agencias de turismo</li> <li>-Promover turismo económico</li> <li>-Realizar acuerdos con empresas de transporte</li> <li>-Promover un sistema especial de créditos para turismo</li> <li>-Impulsar la formación de técnicos y personal idóneo</li> <li>-Instalar oficinas turísticas en el exterior para la promoción del país</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fijar políticas dentro del Plan Federal Estratégico</li> <li>-Consultar al Consejo Federal de Turismo y a la Cámara Argentina de Turismo</li> <li>-Administrar el Fondo Nacional de Turismo</li> <li>-Acordar zonas, corredores y circuitos turísticos</li> <li>-Gestionar emprendimientos</li> <li>-Otorgar créditos y beneficios impositivos para emprendimientos turísticos</li> <li>-Propiciar la formación de profesionales del turismo</li> <li>-Propiciar la inserción del turismo en todos los niveles educativos</li> <li>-Realizar una promoción internacional a través de la “marca país”</li> </ul>
<b>Rol del sector privado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recibir créditos del Estado para inversiones</li> <li>-Pagar impuestos</li> <li>-Realizar convenios con la Secretaría de Turismo para asegurar el cumplimiento de la ley</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Alianza estratégica con el Estado</li> <li>-Cámara Argentina de Turismo: asesoramiento al Estado</li> <li>-Participar del INPROTUR</li> <li>-Aportar al INPROTUR</li> <li>-Generar empleo</li> <li>-Usar insumos nacionales</li> </ul>
<b>Organismos y mecanismos de intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación (SECTUR)</li> <li>-Fondo Nacional de Turismo</li> <li>-Administración Nacional de Parques Nacionales</li> <li>-Comisión Asesora de Turismo</li> <li>-Comisiones de fomento</li> <li>-Oficinas turísticas en el exterior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Comité Interministerial de Facilitación Turística</li> <li>-SECTUR, luego Ministerio de Turismo (MINTUR)</li> <li>-Administración Nacional de Parques Nacionales</li> <li>-Consejo Federal de Turismo</li> <li>-Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR)</li> <li>-Fondo Nacional de Turismo</li> <li>-Programa Nacional de Inversiones Turísticas</li> <li>-Plan de Turismo Social</li> <li>-Entes oficiales provinciales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a: SCHIAMI (coord.), 2011.

### b) El Ministerio de Turismo

En junio de 2010, el decreto 919/2010 de Cristina Fernández de Kirchner dio paso a la creación del Ministerio de Turismo, separándolo del Ministerio de Industria y Turismo, tal como estaba previsto en la Ley de 2005. Entre los considerandos del decreto, se destaca lo siguiente:

“Que, en ese orden de ideas, y habiéndose analizado la composición del actual MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO y considerando la trascendencia que el turismo representa como sector de desarrollo alternativo de la actividad económica permitiendo la generación de empleo, de divisas y la reconversión de las economías regionales, y contribuyendo así al desarrollo de la economía nacional y de la población en su conjunto, configurando un instrumento de bienestar individual y colectivo, desempeñando así un rol fundamental para la economía, la productividad y la cultura en su conjunto. Ello sin descuidar el desarrollo sustentable, la conservación y el respeto por los recursos naturales y el medio ambiente asegurando su goce para las generaciones futuras.” (Decreto 919/2010, en: SCHIAVI, 2011)

Se trata de un párrafo que nos exige de mayores comentarios sobre las expectativas del equipo gobernante sobre este sector de la economía. La modificación del aparato estatal marca la voluntad de que las políticas encaradas en un determinado contexto tengan un alcance mayor en el tiempo, llegando a la categoría de *política de Estado*. Entre las funciones de la nueva cartera, se encuentran el promover la actividad turística interna y el turismo internacional receptivo; articular políticas para la navegación aerocomercial con la Secretaría de Transporte; supervisar la Administración Nacional de Parques Nacionales; administrar el Fondo Nacional de Turismo y presidir el Instituto Nacional de Promoción Turística. Para esta normativa, el turismo cumple tanto el rol de actividad económica *per se* como el de dinamizador e inductor de otras actividades económicas.

### c) El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2005-2016 y su actualización 2011-2020

El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) es tal vez el documento que más profundiza la política turística del kirchnerismo, ya que desarrolla varios de los planteos de la Ley de Turismo del 2005 y expresa una de las primeras labores del ministerio creado en 2010. Diego Kuper y Lucas Ramírez (2008) señalan que el PFETS es un trabajo de *planificación estratégica*, una tendencia reciente que ha pretendido corregir la planificación tecnocrática y centralizada típica del desarrollismo, con procesos de participación ciudadana, administración y gestión descentralizadas, énfasis en el desarrollo local y actualización permanente. El PFETS publicado en 2005 refleja un proceso de elaboración emanado de un taller realizado en Pilar (provincia de Buenos Aires) los días 4 y 5 de agosto de 2004, del que participaron representantes del sector privado (un 30%), de distintos organismos estatales (un 60%) y del sector académico (el restante 10%). En los principales planteos teóricos y políticos del plan, se considera al turismo como un camino de desarrollo, una política de estado, cuyas medidas específicas se desprenden de las políticas económicas generales y las directrices de ordenamiento territorial expresadas en documentos de mayor alcance, como el *Plan Estratégico Territorial* elaborado por el Ministerio de Planificación en 2004. Aquí el Estado cobra un rol central como promotor; el turismo interno es la columna vertebral del sistema turístico nacional para combatir la pobreza, mientras que el turismo receptivo internacional es una prioridad para la generación de divisas, y el turismo social es retomado como un derecho y un posible contrapeso de la estacionalidad que sufren muchos destinos; y se hace hincapié en la necesidad de un desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional.

Esta última cuestión permite ver cómo se entiende el territorio nacional en el PFETS. Más allá de regionalización clásica del país con seis regiones (Norte; Buenos Aires – Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Patagonia; Centro –provincia de Córdoba; Litoral y Cuyo), el uso de conceptos como los de “corredores”, “áreas”, “circuitos”, “travesías” y “puertas”, actuales y potenciales, y la elaboración de un *mapa de oportunidades* nacional y seis mapas regionales marcan que prácticamente cualquier punto del país puede convertirse, mediante la construcción de la atractividad adecuada, en un destino turístico. “En efecto, procurando una distribución más equitativa de oportunidades, se revela la **macro-oportunidad de un país** con una estructura espacial en la que todos los componentes intentan convertirse en una trama sistémica, con espacios turísticos *casi omnipresentes* en todo el territorio nacional.”, reza el PFETS en la presentación del Mapa Federal de Oportunidades (PFETS 2016, 2005:34; las negritas son del original, las cursivas son nuestras). Mientras que los destinos turísticos tradicionales y ya consolidados son resignificados y recontextualizados en un nuevo panorama más diverso y complejo, la peregrina idea de las *áreas de vocación turística* (PFETS 2016, 2005:35) amplía las posibilidades de expansión de la actividad hacia regiones donde aún no se ha territorializado en profundidad. Volviendo a Sánchez (1991), cualquier lugar del país puede ser un sitio adecuado para la producción de valor mediante el desplazamiento de los consumidores en su tiempo de ocio.

El corolario de la construcción de atractividad y de la generación de nuevos productos para un mercado notablemente segmentado en nichos a nivel internacional y nacional, es la propuesta de **11 maravillas** o **mundos**, un “equipo de las estrellas” para dar pie a una seductora *marca país*, como indica el marketing turístico. La *marca país*, junto a un planeamiento concertado, el fortalecimiento del empresariado nacional, la promoción de inversiones privadas y el financiamiento del desarrollo de nuevos destinos (es decir, mediante la consolidación del sistema de producción turística), posicionarían a la Argentina como *país turístico*, siempre y cuando se respete el carácter ambientalmente sustentable y socialmente inclusivo del proceso. Con un presupuesto anual de 553 millones de pesos, la inversión pública estaría destinada a la infraestructura y los servicios necesarios para el fomento de la actividad, a créditos para la inversión privada y al gasto en marketing, apuntando a planificar el mercado interno y lograr una mejor inserción en el mercado internacional.

En 2011 se publica una primera actualización del PFETS 2005, ampliando su horizonte de aplicación del año 2016 al 2020. Se trata de una reafirmación de varios de los planteos del plan original, pero reforzados con medidas económicas surgidas en el trascurso de esos años, tales como la estatización de Aerolíneas Argentinas. En la introducción a cargo del Ministro de Turismo Carlos Enrique Meyer, se resalta el calendario de feriados como política para fomentar el turismo interno combatiendo la estacionalidad que aqueja a muchos destinos en vías de consolidación. Y se ratifica al turismo como “herramienta de desarrollo” (PFETS 2020; 2011:40), en términos neodesarrollistas: con injerencia estatal pero participación privada en la planificación; relevancia del mercado interno para asegurar la inclusión social, pero siempre apuntando a la inserción en el mercado mundial; y por último, la infaltable pero siempre etérea presencia de la sustentabilidad ambiental y la diversidad cultural.

Se toman cifras y estadísticas de los años previos para sostener las propuestas a futuro, resaltándose las 152 obras realizadas entre 2003 y 2010, correspondientes al programa de inversiones en la red vial, energía, servicios básicos y transporte. Se reformula el mapa de oportunidades del taller de agosto de 2004, destacándose logros y programas del Ministerio de Turismo, así como eventos como el Rally Dakar, que llegó al país y al continente en 2009. Se establece como meta para el sector las 8 millones de visitas internacionales para el 2020, en base

a estimaciones de escenarios moderados y optimistas de lo que sería el pasaje de una fase de *expansión* hacia una de *maduración* de la actividad a nivel nacional (PFETS 2020, 2011:221). El sustento de las estimaciones está presente en buena medida en aseveraciones tales como que el turismo de nichos condiciona crecientemente la dinámica del mercado internacional, obligando a un fortalecimiento de destinos emergentes, lo cual se refleja en la variedad de programas de desarrollo de productos diversos como los Caminos del Vino en Cuyo o el buceo en las frías aguas patagónicas. La necesidad de “vender la región” (PFETS 2020, 2011:249) se corresponde con la consolidación de espacios turísticos diferenciados, en un contexto de transformaciones del mapa turístico mundial, donde se destaca la emergencia de los países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) como grandes emisores de turistas.

El análisis de estos documentos, si bien no agota la discusión ni se puede asimilar mecánicamente a lo que sucede en la dinámica concreta del territorio nacional, permite estudiar las expectativas de logro de un gobierno y un sector del empresariado, dando herramientas para constatar las alianzas que sostienen una determinada política. Aquí se puede ver el interés compartido del equipo gobernante (y de buena parte de la clase política con presencia en el Congreso) y de una fracción del empresariado, por expandir una serie de actividades económicas, con un fuerte anclaje en el consumo (popular y de élite), para asegurarse una base de consenso social. Sin embargo, cuando de estos textos se desprenden contradicciones evidentes (siendo la principal la que se da entre el aumento sostenido de las visitas internacionales, de la creación de infraestructura y de los emprendimientos de todo tipo, y la improbable sustentabilidad ambiental y social del proceso), se detectan grietas en el discurso y las políticas oficiales, que se corresponden con conflictos ligados a intereses contrapuestos, que entran en disputa en el espacio para justificar su territorialización.

### **La dinámica del turismo durante el kirchnerismo: expresión de los alcances y las limitaciones del neodesarrollismo**

Caracterizar la dinámica de un sector complejo como el turismo es una empresa por demás complicada, desde el momento en que son numerosas las variables a tener en cuenta, a lo que debemos sumar la dificultad de encontrar información estadística precisa y confiable. Lamentablemente, los Anuarios Estadísticos de Turismo (AET) de la Subsecretaría de Desarrollo Turístico (disponibles en: <http://desarrolloturistico.gob.ar/anuarios-estadisticos><sup>3</sup>) presentan numerosas incongruencias en la presentación de los datos, no obstante lo cual decidimos analizar la información disponible allí, junto a la disponible en el texto del PFETS 2011-2020, y a fuentes periodísticas nacionales y provinciales, para hacer un somero repaso por las principales tendencias del sector y vincularlas con la caracterización del período esbozada anteriormente.

La evolución del turismo se inscribe en un panorama más amplio donde, según Logiudice (2013), el sector de servicios y comercio en general marca un crecimiento promedio del 6,9% desde el año 2002, llegando a representar el 67,3% del PIB en el año 2010. Es una de las manifestaciones del crecimiento sostenido del consumo popular posterior a la crisis del neoliberalismo, así como razones (no mecánicas pero sí relevantes) del alto grado de consenso social logrado por el neodesarrollismo y el kirchnerismo. Lo sucedido con el turismo en Argentina en estos últimos años respondió a las principales tendencias internacionales, ligadas a una expansión del número

---

<sup>3</sup> Todas las consultas a sitios y documentos disponibles en internet fueron realizadas entre octubre y diciembre de 2013.



de llegadas (que superaron la barrera de los 1000 millones en 2012<sup>4</sup>); un mayor crecimiento relativo de los mercados emergentes como Asia y el Pacífico por sobre los tradicionales mercados del Primer Mundo; y una expansión y consolidación del turismo de nichos, lo cual se corresponde con las modalidades de producción posfordistas, la segmentación de los mercados de consumo y la experiencia cotidiana posmoderna (HIERNAUX, 1998; BERTONCELLO, 2002; COHEN, 2005).

Lo sucedido con el turismo durante el neodesarrollismo representa una manifestación de un contexto internacional, así como la continuidad y profundización de algunas tendencias de los años noventa: según el AET 2006, hubo un lento pero sostenido crecimiento, aún con sus altibajos durante la crisis del 2001, de las llegadas de turistas no residentes, de menos de 2 millones en 1990 a más de 4 millones en 2006 (AET 2006, 2007: 23), como sucede con el turismo interno, con un crecimiento lento luego de una caída durante la crisis de 2001 y 2002. El turismo emisor, partiendo de guarismos superiores a los del turismo receptor (más de 2 millones en 1990), vive un brusco crecimiento durante los noventa, para recaer durante la crisis y retomar la expansión luego de la devaluación. Un punto de inflexión se da entre 2005 y 2006, cuando por primera vez las llegadas internacionales superan los viajes de argentinos al exterior, generando un saldo positivo de personas y divisas (AET 2006, 2007:30).

A lo largo de todo el período que nos interesa, las principales variables del sector turístico (llegadas internacionales, turismo emisor y llegadas totales en el territorio nacional, entre otras) muestran un marcado crecimiento que configuran un panorama de notable expansión cuantitativa y cualitativa de la actividad. Las llegadas internacionales pasan de menos de 3 millones anuales en 2002 a más de 5 millones y medio en 2012, con una leve retracción en 2009. El turismo emisor parte de alrededor de 3 millones de personas en 2002 (acusando recibo de la crisis) y supera la barrera de los 7 millones de personas diez años después. En 2011, el director del INPROTUR, Leonardo Boto, se jactaba de que Argentina se había posicionado como el principal destino internacional de Sudamérica con más de 5 millones y medio de visitas, y de que el sector había generado U\$S 5.200 millones, el 1,5% del PIB<sup>5</sup>.

El número de plazas de alojamiento hoteleras y parahoteleras muestra un crecimiento total del 40,5% para el período 2003-2012 (AET 2012, 2013:167), siendo parte de una tendencia que según el Anuario 2006 (que recoge cifras desde el año 2000 en adelante), comienza su ascenso marcado a partir del año 2002 (AET 2006, 2007:128). Es dentro del conjunto de establecimientos parahoteleros donde se experimenta un crecimiento mayor en el número de establecimientos; sin embargo, son los establecimientos hoteleros los que ostentan un mayor crecimiento en el número de plazas de alojamiento. Y no es casualidad que sean los hoteles boutique, los aparts y los hoteles de mayor categoría los que crezcan más, tanto en número de plazas como en cantidad de establecimientos. Por ejemplo, los hoteles boutique, pasan de 11 establecimientos y 444 plazas en 2003, a 181 establecimientos y 7368 plazas en 2012.

Durante el período abordado se expanden todas las modalidades principales de turismo, destacándose el turismo de nichos, tanto por su crecimiento cuantitativo absoluto y relativo, como por la variedad de propuestas y extensión territorial. La mayor presencia de cadenas hoteleras internacionales en ciudades como Buenos Aires y Salta, y de emprendimientos asociados a capitales de otras procedencias, como los hoteles boutique ligados a las bodegas mendocinas, expresan una expansión de la oferta de elite. El turismo de masas, en destinos tradicionales como la Costa Atlántica, se recompone merced a la recuperación del empleo y el

---

<sup>4</sup> Según el AET 2012, que toma estadísticas de la Organización Mundial del Turismo.

<sup>5</sup> "Argentina logró un crecimiento récord del turismo en 2011", *Télam*, 19/8/2012.

salario posteriores a la devaluación del peso, y se verá potenciado con los grandes eventos al estilo Rally Dakar o la Copa América de Fútbol 2011. Estos destinos masivos se reconfiguran con propuestas diferenciadas, como sucede con la aparición de las playas privadas<sup>6</sup>.

Las 152 obras del Plan Nacional de Inversión Turística relatadas en el PFETS 2020, que aportan a la construcción de atractivos, e interesan al sector turístico de manera indirecta, están diseminadas por todo el territorio nacional, apuntando a construir una “red jerarquizada y descentralizada de atractivos, destinos y productos” (PFETS 2020, 2011: 127), y permitiendo constatar la expansión del turismo de nichos. También es coherente con este propósito la política de feriados, que ha llevado sucesivos records de movimiento turístico fuera de temporada, como sucedió en la Semana Santa de 2013, que se combinó con el feriado del 2 de abril<sup>7</sup>. Mientras que la política de feriados se dirige a fortalecer el turismo interno, la estrategia de marketing internacional para alcanzar la meta de las 8 millones de llegadas extranjeras en 2020 también fortalece el turismo de nichos. El concepto de las 11 maravillas, entre otros ejes publicitarios como “Argentina late con vos”<sup>8</sup>, pretenden mostrar un país diverso donde cada expectativa puede ser satisfecha, reforzando ofertas sofisticadas para un público fragmentado en sus intereses, debido a que los destinos de sol y playa que atraen el turismo de masas no pueden competir internacionalmente con países como Brasil o México.

Los procesos de patrimonialización de alcance internacional de destinos tan heterogéneos como las Estancias Jesuíticas cordobesas (año 2000), la Quebrada de Humahuaca en Jujuy (año 2003) y las Cataratas del Iguazú en Misiones (año 2011), son las muestras más acabadas del despliegue de nuevas lógicas de construcción de atraktividad a nivel mundial. Indican que durante esta nueva etapa no sólo surgen nuevos destinos de diversa naturaleza, sino que también los destinos tradicionales del mapa turístico nacional se transforman. La Quebrada de Humahuaca es tal vez el destino turístico que mejor representa este proceso, ya que la patrimonialización desencadenó la llegada de grandes inversiones de origen nacional para el desarrollo de emprendimientos de todo tipo (TRONCOSO, 2012). Se dieron profundos impactos en el mercado inmobiliario y la tenencia de la tierra, en la definición de las prácticas turísticas específicas para cada una de las localidades de la región, y en buena parte de los atributos naturales y culturales enaltecidos por la declaración de UNESCO. Aquí el objetivo de desarrollar el destino turístico respetando la identidad cultural y el equilibrio ecológico locales, proclamado en todos los documentos oficiales, no ha sido cumplido, arrojando resultados ambiguos en la arista sociocultural y decididamente negativos en la ecológica.

La vetusta concepción del turismo como “motor de desarrollo” de los lugares, hoy maquillada con mecanismos de participación, muestra sus limitaciones ante la llegada de grandes emprendimientos que rara vez son consultados con la población local. “Como organización política de base del pueblo mapuche, desde hace años venimos denunciando que los sucesivos gobiernos de la provincia de Río Negro implementan estrategias sistemáticas tendientes a despojar a los mapuche de nuestras ocupaciones tradicionales y de sus recursos. De este modo, la aprobación y participación en este rally internacional está en total concordancia con la falta de reconocimiento de las ocupaciones tradicionales de los lof y comunidades; de la aprobación de planes mineros, forestales, inmobiliarios e hidrocarbúricos enajenadores del patrimonio natural, cultural y económico de la mayoría de la población.”<sup>9</sup>. Esto denunciaba el Consejo Asesor Indígena ante la primera edición del Rally Dakar Argentina-Chile en 2009, marcando los fuertes

<sup>6</sup> “Multarán a playas privadas por impedir el acceso a balnearios”, *AGEPEBA* 20/1/2013.

<sup>7</sup> “Semana Santa récord: más turismo que en el verano y mejores ventas”, *La Nación*, 1/4/2013.

<sup>8</sup> “Argentina tuvo record de turistas en lo que va de 2010”, *Diario Panorama*, 12/8/2010.

<sup>9</sup> “El Rally Dakar viola los derechos del pueblo mapuche y destruye el ecosistema en Wallmapu”, *Ecoportal*, 6/1/2009.

puntos en común que existen entre eventos deportivos impulsados desde el sector turístico y otras formas de extractivismo. En el ámbito urbano, el arribo de grandes hoteles se corresponde con procesos de reconversión y gentrificación fuertemente expulsivos, como sucedió cuando la cadena Hilton reutilizó el edificio del viejo Mercado de Abasto de San Miguel de Tucumán, desplazando a los puesteros de las inmediaciones<sup>10</sup>. Ambos son ejemplos de cómo la expansión del turismo como sistema de producción planificado desde el estado y fracciones del capital nacional e internacional implica la desterritorialización de otros sectores sociales, en un marco de espectacularidad de las medidas y prácticas adoptadas.

El rol asignado al turismo como actividad alternativa para el desarrollo espacialmente equilibrado y sostenido en el tiempo encuentra un impedimento en un creciente faltante de divisas, producto de los gastos de los turistas argentinos en sus viajes al exterior, siendo una cuestión donde están aflorando las contradicciones del neodesarrollismo. Según un informe de la consultora Ecolatina publicado en 2012, a partir de ese año se revierte la tendencia comenzada en 2006 que indicaba un superávit de divisas en el turismo<sup>11</sup>, siendo el déficit de U\$S 4.500 millones en la primer mitad del 2013<sup>12</sup>.

Resumiendo, podemos ver que el sistema de producción turística nacional ha acompañado la dinámica económica del país, siendo una expresión del patrón de acumulación neodesarrollista, en tanto ha despegado con la devaluación del peso ocurrida en 2002. Pero también es una continuidad de las políticas turísticas a nivel nacional, coherente con la evolución del turismo a nivel internacional, y una profundización de su carácter de objeto de intervención y planificación estatal. Se vio fortalecido por una recuperación del consumo popular, pero ha reproducido un mercado notablemente segmentado. Se ha presentado como un sector de gran dinamismo, generando puestos de trabajo y notables márgenes de ganancia para el capital nacional e internacional, y así reproduciendo el patrón de inserción dependiente en el mercado internacional de la economía argentina. Su planificación y legislación por parte del Estado ha estado en sintonía con las directrices generales para el ordenamiento territorial, concordando con algunas de las principales tendencias en la evolución del espacio urbano y de las profundas transformaciones de los espacios rurales. Contribuyó a generar un fuerte consenso social alrededor del *status quo* posterior a la crisis del 2001, pero también fue una manifestación de sus profundas consecuencias negativas a nivel social y ambiental. Y hoy encuentra limitaciones parecidas a las de otros sectores de la economía nacional, al mismo tiempo que es objeto de crecientes debates a nivel social y político.

### **In-conclusiones: planteando interrogantes hacia el futuro**

A lo largo de estas líneas se pretendió estudiar la dinámica del turismo, no como un sector de la actividad económica autónomo, autosuficiente e independiente de las “contaminaciones de la política”, sino como una práctica y una actividad profundamente atravesada por el contexto económico y político en el que se inserta. Y como un sistema de producción, recordando a Britton (1991), que ha crecido en complejidad, diversidad y extensión territorial, en estrecha relación a las principales tendencias internacionales de crecimiento del número de llegadas, mayor fortaleza de nuevos mercados emisores y auge del turismo de nichos. Un sistema en el que el Estado ocupa un rol clave como planificador e interventor, en la línea indicada por Capanegra

---

<sup>10</sup> “Los puesteros ya son parte de la historia”, *La Gaceta*, 30/9/2012.

<sup>11</sup> “Por el turismo, también se fugan los dólares”, *Urgente 24*, 27/11/2012.

<sup>12</sup> “El déficit de divisas en el turismo se acerca al de energía”, *La Nación*, 22/9/2013.

(2007), con nuevas herramientas y estrategias, como lo demuestran el nuevo marco legal y los documentos de planificación como el PFETS; pero con un mayor peso del capital privado en las instancias de definición de políticas oficiales. Se buscó entender al turismo como una parte de un proyecto de país, con sus virtudes y sus falencias, llevado adelante por sectores puntuales (el bloque dominante emergente de la crisis del neoliberalismo, que instrumentó el modelo neodesarrollista) según sus intereses, pero procurando (y logrando en buena medida) la legitimidad del conjunto de la sociedad, pese a los conflictos sociales y ambientales que suscita.

De este modo, nos interesa aquí plantear algunos interrogantes sobre el futuro de la actividad, que no es más que otra manera de preguntarse por el devenir del país en el corto y mediano plazo. En relación al panorama de déficit comercial al que contribuye el turismo emisor, cabe preguntarse si las medidas de restricción cambiaria podrán frenar la fuga de divisas al exterior, y son estos sectores los que representan la mayor sangría de divisas para la economía nacional, teniendo en cuenta el papel de formadores de precios de los sectores exportadores más concentrados. En cuanto al esquema que presenta el sector esbozado en estas páginas, se presenta el interrogante de si podrá el sector turístico argentino contener y/o frenar al turismo emisor y atraer una mayor cantidad de turistas del exterior. ¿Qué productos, destinos y propuestas deberá ofrecer para cumplir estos objetivos? ¿Implicará una profundización del turismo de nichos, en tanto expresión de un mercado cada vez más diversificado? En un escenario de depreciación de la moneda nacional frente a la divisa estadounidense producto de la presión de los grupos económicos más concentrados, y de serias limitaciones de la política cambiaria oficial que responden a las contradicciones estructurales del neodesarrollismo, resulta clave preguntarse qué evolución tendrá el turismo de masas ante un creciente deterioro del salario.

Teniendo en cuenta los impactos que ha tenido el avance de los emprendimientos turísticos en numerosos puntos del país que se trató de ejemplificar previamente, es necesario preguntarse qué consecuencias ambientales y sociales tendrá la *maduración* del sector pretendida para el 2020 por el PFETS. No es una cuestión menor, dadas las múltiples consecuencias que conlleva la territorialización de la práctica turística en las condiciones en las que se produce en la actualidad. En cuanto a las nuevas formas de planificación estatal con participación ciudadana, de las cuales el PFETS es un ejemplo, nos preguntamos qué márgenes de acción e intervención reales tendrán los sectores de la sociedad no involucrados directamente en las ganancias que genera el turismo, a la hora de planificar la evolución del sector. ¿El estado argentino y los estados provinciales están realmente preparados para la participación popular? Y por último, teniendo en cuenta que, aún con un ciclo de expansión económica como el vivido con posterioridad a la crisis del 2001, se mantienen considerables niveles de pobreza en la población, resulta imperioso cuestionarse si el sector turístico podrá cumplir con ese mandato de ofrecer una alternativa de desarrollo para las economías regionales, en un momento en que el avance de la frontera agropecuaria, hidrocarburífera, y extractiva en general, transforman profundamente las condiciones de vida de la población fuera de los grandes centros urbanos. Consideramos que se trata de cuestiones de relevancia para generar una agenda de discusión sobre el sector, en momentos en que el neodesarrollismo presenta síntomas, no de agotamiento, pero sí de fatiga.

## Fuentes Consultadas

### Fuentes bibliográficas

BERTONCELLO, R. (2002) “Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas.” En: *Aportes y transferencias* n° 6. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.

BERTONCELLO, R. (2006) “Turismo, territorio y sociedad. El ‘mapa turístico’ de la Argentina.” En: GERAIGES DE LEMOS, A.; ARROYO, M. y SILVEIRA, M. L. (orgs.), *América Latina: cidade, campo e turismo*. CLACSO-USP, Buenos Aires.

BRITTON, S. (1991). “Tourism, capital and place: towards a critical geography of tourism” En: *Environment and Planning, D Society and Space*, vol 9, n°4. Londres.

CAPANEGRA, C. (2007) “La Política Turística Argentina en el Siglo XX. Emergencia e institucionalización del turismo como Política y Planificación Pública 1930-2001.” Jornadas de Sociología 2007, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires.

COHEN, E. (2005). “Principales tendencias en el turismo contemporáneo”, *Política y Sociedad*, 42(1): 11-24.

FELIZ, M; LÓPEZ, E. (2010) “La dinámica del capitalismo periférico postneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina.” En: *Herramienta* N° 45. Ediciones Herramienta, Buenos Aires.

HIERNAUX N. D., (1998) “El espacio turístico: metáfora del espacio global?”, *Diseño y Sociedad*, 9: 9-18. México: UAM-Xochimilco.

HIERNAUX, N.D. (2002) “¿Cómo definir al turismo? Un repaso disciplinario.” En: *Aportes y Transferencias*, N° 6. UNMDP/FCES. Centro de Investigaciones Turísticas, Mar del Plata.

KUPER, D.; RAMÍREZ, L. (2008) “Política turística y planificación. Reflexiones sobre el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable.” *IX Jornadas Nacionales y III Simposio Internacional de Investigación – Acción en Turismo*. “Una visión integradora del turismo a través de la investigación acción.” San Juan, 2008.

LOGIUDICE, E. (2013) “Apuntes sobre el modelo económico kirchnerista. Un cuento de ‘El Tío’” *Revista Herramienta*, n° 52, Ediciones Herramienta, Buenos Aires.

POULANTZAS, N. (1987). *Estado, poder y socialismo*. Siglo Veintiuno Editores, México.

SÁNCHEZ, J. (1991) *Espacio, economía y sociedad*. Siglo Veintiuno Editores, Madrid.

TRONCOSO, C. (2012) *Turismo y patrimonio en la Quebrada de Humahuaca. Lugares, actores y conflictos en la definición de un destino turístico argentino*. Pasos Edita N°9, Tenerife.

VARESI, G. (2009) “La configuración del modelo postconvertibilidad: Políticas y clases. Algunas claves para su caracterización, 2002-2007.” *Cuestiones de Sociología*, n°. 5-6, p. 27-54. FaHCE-UNLP, La Plata.

### Fuentes oficiales

MINISTERIO DE TURISMO DE LA NACIÓN (2011). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2012-2020*. Buenos Aires.

MINISTERIO DE TURISMO DE LA NACIÓN (2013) *Anuario Estadístico de Turismo 2012. República Argentina*. Buenos Aires.

SCHIAVI, A (coord.), (2011) *Ley Nacional de Turismo. Análisis y perspectivas*, Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de ministros. Anexo Normativo.

SECRETARÍA DE TURISMO DE LA NACIÓN (2007) *Anuario Estadístico de Turismo 2006. República Argentina*. Buenos Aires.

SECRETARÍA DE TURISMO DE LA NACIÓN (2005) *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2005-2016*. Buenos Aires.

### Fuentes periodísticas

“Argentina logró un crecimiento récord del turismo en 2011”, *Télam*, 19/8/2012.

“Argentina tuvo record de turistas en lo que va de 2010”, *Diario Panorama*, 12/8/2010.

“El déficit de divisas en el turismo se acerca al de energía”, *La Nación*, 22/9/2013.

“El Rally Dakar viola los derechos del pueblo mapuche y destruye el ecosistema en Wallmapu”, *Ecoportal*, 6/1/2009.

“Multarán a playas privadas por impedir el acceso a balnearios”, *AGEPEBA* 20/1/2013.

“Los puesteros ya son parte de la historia”, *La Gaceta*, 30/9/2012.

“Por el turismo, también se fugan los dólares”, *Urgente 24*, 27/11/2012.

“Semana Santa récord: más turismo que en el verano y mejores ventas”, *La Nación*, 1/4/2013.