



Organización
Internacional
del Trabajo

► El sector del turismo en la Argentina

Efectos de las políticas sobre el empleo

Agosto 2022



► El sector del turismo en la Argentina

Efectos de las políticas sobre el empleo

Agosto 2022

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022

Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor.

No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Sofía Rojo Brizuela

El sector del turismo en la Argentina: efectos de las políticas sobre el empleo

Buenos Aires; Oficina de país de la OIT para la Argentina (2022)

ISBN 9789220375044

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información visite www.ilo.org/buenosaires o escribanos a biblioteca_bue@ilo.org.

Impreso en Argentina.



Foto: Secretaría de Turismo de Jujuy

► Índice

Siglas y abreviaturas	6
Prólogo	7
Introducción	8
1. Principales cifras que caracterizan al turismo en la Argentina	9
2. Estructura y dinámica del empleo en las ramas características del turismo	15
2.1. Dinámica del empleo del turismo	17
2.2. Principales características del empleo en el sector: avances y retrocesos en los déficits de trabajo decente	23
2.2.1. Promoción del empleo	24
2.2.2. Cumplimiento de los estándares laborales internacionales	29
2.2.3. Protección social y de la seguridad laboral	32
2.2.4. Representación y diálogo social	36
2.3. Cambios en el perfil ocupacional de los trabajadores del turismo: incorporación de capacidades y de tecnología	37
2.4. Análisis regional	40
2.4.1. Dinámica del empleo por regiones	44
2.4.2. Características del empleo a nivel regional	46

3. El sector turismo en la Argentina y sus políticas	49
3.1. Aspectos generales de las políticas de desarrollo sostenible	51
3.2. Las políticas macro, laboral y las medidas adoptadas frente a la Covid- 19 que afectan al turismo	54
3.2.1. La política macroeconómica y sus efectos sobre el turismo	54
3.2.2. La política laboral a nivel nacional	60
3.2.3. Instrumentos para mitigar los efectos de la crisis Covid 19. Horizontales y específicos para el turismo	63
3.3. La política sectorial del turismo	66
3.3.1. Un breve repaso sobre la evolución de la política de turismo	66
3.3.2. El marco normativo e institucional del turismo vigente a partir del 2004	69
3.3.3. Los instrumentos de política	74
3.4. Reflexiones en torno a los efectos de las políticas que afectan al sector y la dinámica laboral	86
4. Conclusiones: fortalezas debilidades amenazas y oportunidades	89
5. Referencias bibliográficas	97
Anexo metodológico	101
Las actividades turísticas adoptadas para este estudio. Ramas Características del Turismo (RCT)	103
Cobertura territorial: Las regiones turísticas	105
Metodología y fuentes de información consultadas	106
Anexo de recuadros	107
Anexo: El caso de Salta	111

► Siglas y abreviaturas

ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AP	Áreas Protegidas
ATP	Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción
AUH	Asignación Universal por Hijo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ICTA	Instituto de la Calidad Turística Argentina
IFE	Ingreso Familiar de Emergencia
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INPROTUR	Instituto Nacional de Promoción Turística
IRAM	Instituto Argentino de Normalización y Certificación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMT	Organización Mundial del Turismo
PFETS	Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable
PIB	Producto Interno Bruto
PIG	Plan Integral de Gestión del Turismo
PNRT	Programa Nacional de Regularización del Trabajo
PPC	Procedimientos Preventivos de Crisis
PyMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
RCT	Ramas Características del Turismo
REPRO	Programa de Recuperación Productiva
SACT	Sistema Argentino de Calidad Turística
SECTUR	Secretaría de Turismo
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino
SMVM	Salario Mínimo Vital y Móvil
TCRM	Tipo de cambio real multilateral

► Prólogo

Este documento presenta un análisis profundo sobre los efectos de las diversas políticas públicas, tanto macro como sectoriales, acerca de la evolución del empleo del turismo en la Argentina, particularmente estudiadas en el contexto de la pandemia provocada por la COVID-19.

En Argentina, el sector turístico es fundamental para el crecimiento económico, el desarrollo empresarial y la creación de empleo, especialmente para las mujeres, las y los jóvenes, las personas migrantes y las comunidades locales. Al representar una puerta de entrada al mercado laboral para la juventud, este sector a menudo requiere de capacitaciones y de mayores oportunidades para crecer profesionalmente, ya que el turismo puede actuar como un trampolín de acceso al empleo, especialmente para quienes tienen mayores vulnerabilidades sociales. A su vez, al promover la preservación del entorno social y natural y preservar los activos turísticos, el turismo sostenible puede impulsar la creación de nuevos empleos verdes, que serán un elemento crucial para la sostenibilidad social y económica a largo plazo.

Esta publicación fue desarrollada en el marco del proyecto “Turismo sostenible e inclusivo para la generación de empleo”, impulsado desde la Oficina de País de la OIT para la Argentina con foco en destinos emergentes de tres provincias: Jujuy, Misiones y Santa Cruz. Esta iniciativa fue la primera experiencia de trabajo de la OIT con el sector del turismo argentino, la cual sentó un buen precedente para profundizar en líneas de acción futuras.

En este sentido, a la luz de ese proyecto, el presente material constituye un aporte estratégico para el fortalecimiento del sector turístico y la generación de empleo sostenible. En línea con el mandato de la OIT, confiamos en que esta publicación permitirá colaborar con los esfuerzos de los gobiernos, el sector sindical y el sector empleador, para adaptarse a la era post crisis, así como para consolidar el desarrollo de esta industria con trabajo decente y en un marco de justicia social.

Yukiko Arai

Directora

Oficina de País de la OIT para la Argentina

► Introducción

El turismo es una actividad que atrae la atención de los gobiernos debido a su rol como motor de los procesos de desarrollo económico, particularmente a nivel regional. Es una actividad intensiva en empleo donde coexisten firmas de diferentes tamaños en ecosistemas empresarios dinámicos con efectos positivos sobre la distribución del ingreso. Tiene anclaje territorial, genera divisas (aunque no siempre con un saldo positivo considerando el turismo receptivo y el emisor) y es un potencial integrador y / o articulador de otras actividades productivas.

Este documento está orientado a indagar sobre los efectos que han tenido las diferentes políticas macro, meso y sectoriales sobre la evolución del empleo del turismo en la Argentina.

Está compuesto por cuatro secciones, además de una introducción. En la primera se presentan las principales cifras que caracterizan al turismo en la Argentina, principalmente la contribución que realiza al Producto Interno Bruto (PIB) y al empleo.

En la segunda sección, se analizan los principales rasgos del empleo del sector (definido a partir de las ramas características del turismo) tomando como marco de análisis al concepto de Trabajo Decente de OIT. También se analiza la evolución del empleo entre 1991 y 2020, considerando las especificidades de cada rama componente, así como también las brechas regionales.

La tercera sección presenta las principales políticas implementadas durante el periodo 1991 y 2020 y las vincula con las dinámicas laborales. Para ello, se desarrolla un enfoque sistémico que considera la influencia de las políticas de los niveles macro, meso y microeconómicos, además de las políticas específicas dirigidas al sector turismo. Entre las políticas sectoriales específicas, se diferencian aquellas orientadas a la demanda (programas de promoción principalmente) y las orientadas a la oferta (planificación de los destinos y desarrollo de infraestructura, competitividad y apoyo al desarrollo de las cadenas de valor del turismo). Luego de describir las políticas y sus cambios en el tiempo, se vinculan estas dinámicas con las trayectorias del empleo sectorial, considerando tanto la creación de puestos de trabajo como los cambios en la calidad de los mismos (principalmente la formalidad y la estabilidad de los empleos).

La cuarta sección presenta las conclusiones y un análisis de oportunidades, desafíos, fortalezas y debilidades.

1. Principales cifras que caracterizan al turismo en la Argentina

En la Argentina, el turismo tiene una participación importante en el Producto Interno Bruto (PIB). Sus dos principales ramas características -las actividades de alojamiento y restaurantes- aportaron de manera conjunta a lo largo del periodo 2004 - 2019 entre un 1,7 y un 2 por ciento del PIB, el 3 por ciento del empleo total; 2,5 por ciento de las personas asalariadas registradas y alrededor del 4 por ciento del empleo informal (INDEC 2021 (a)). Como no se dispone de una cuenta satélite que permita una medición más precisa, se consideran esas ramas para medir la contribución del turismo al PIB (INDEC 2021 (b)).

Sin embargo, si se tomaran en cuenta todas las Ramas Características del Turismo (RCT), se encontraría que su aporte al PIB es sustantivamente mayor que cuando se considera solamente a los alojamientos y los restaurantes. En efecto, según estimaciones del Ministerio de Turismo (2015), todas las RCT creaban en 2014 un total de 1,08 millones de puestos de trabajo, es decir, el turismo aportaría alrededor del 9,2 por ciento del total de los empleos de la Argentina.



Los gráficos 1 y 2 que se presentan a continuación muestran la evolución del PIB de las ramas Hoteles y Restaurantes para el periodo 2004 - 2020 (se toma ese periodo debido a la disponibilidad de estadística desagregadas para las dos ramas). Entre 2004 y 2019 se observa un incremento en la participación de ambas ramas. Las actividades vinculadas con los restaurantes y servicios de alimentos muestran un crecimiento más elevado que el PIB total y que la rama de hotelería.

El gráfico 1 muestra también el dramático impacto que ha tenido la crisis de la COVID-19 durante el año 2020, con caídas inéditas en las dos ramas analizadas. En ambos casos, el nivel de actividad se encuentra varios puntos por debajo del registrado en 2004 al inicio de la serie.

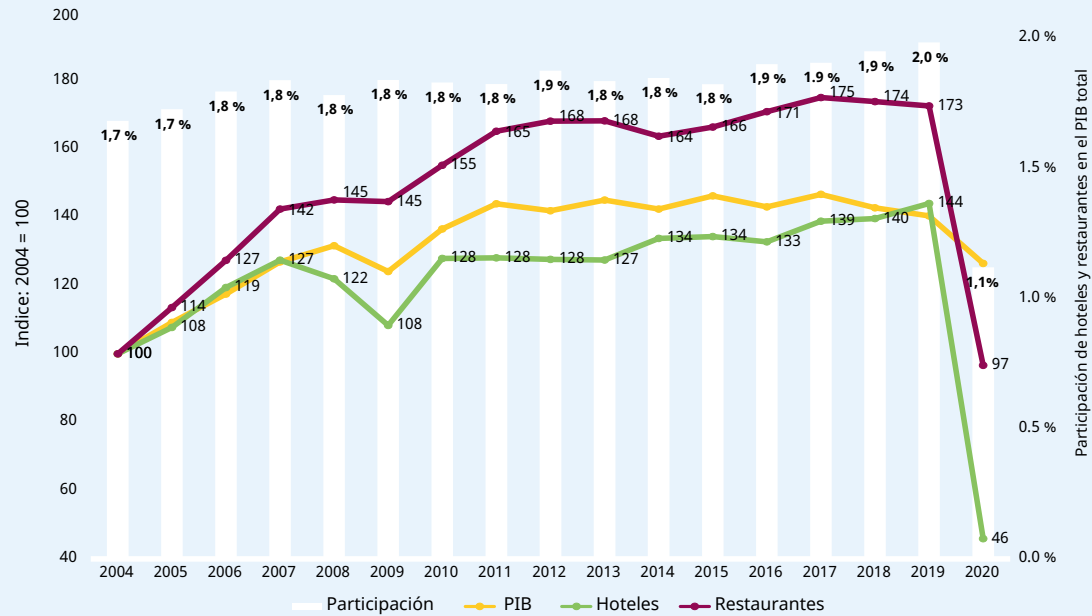
El gráfico 2 presenta la evolución trimestral. En él se observa la marcada estacionalidad de ambas actividades, el país tiene un clima con cuatro estaciones y no se han podido desarrollar estrategias que diversifiquen el flujo de visitantes en contra estación. El impacto de la pandemia se observa de manera más marcada en las series trimestrales. El piso de actividad se ubicó en el segundo trimestre de 2020 a partir del cual se observa una lenta recuperación. Hacia el primer trimestre de 2021 los servicios de gastronomía se encontraban en un nivel similar al del primer trimestre de 2004, mientras que los de alojamiento aún estaban 44 puntos por debajo.



Foto: Secretaría de Turismo de Jujuy

► **Gráfico 1. Evolución anual del PIB sectorial**

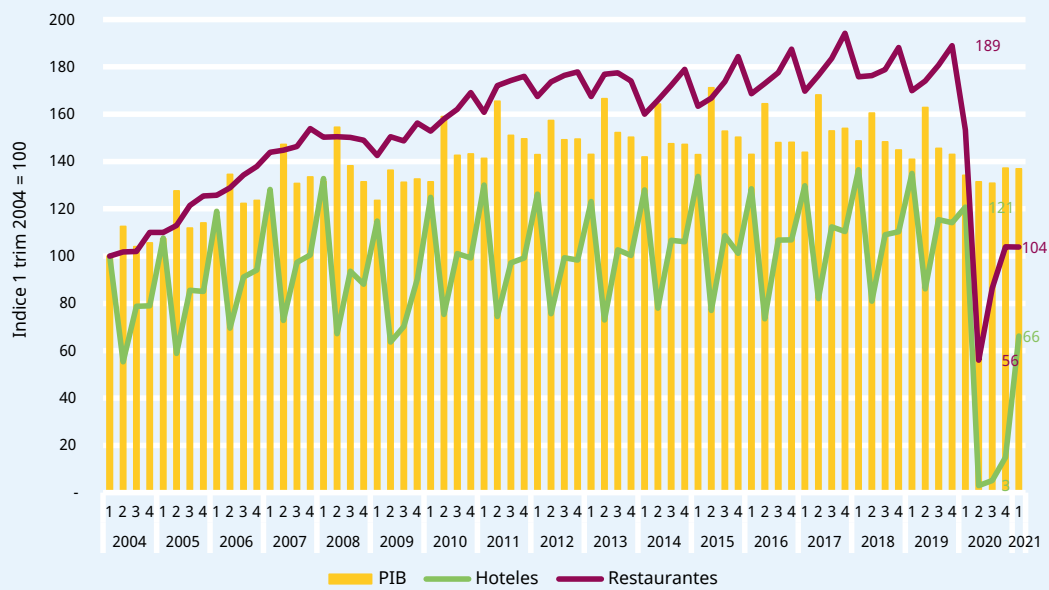
Valor Agregado Bruto a precios básicos por rama de actividad económica, en millones de pesos a precios de 2004. Años 2004-2021



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC 2021

► **Gráfico 2. Evolución del PIB sectorial trimestral**

Valor Agregado Bruto a precios básicos por rama de actividad económica, en millones de pesos a precios de 2004. Años 2004-2021, por trimestre



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC 2021

En la Argentina prevalece un modelo de turismo endógeno que es el resultado tanto de la historia de políticas de turismo orientadas a incluir a la población en estas actividades que tiene el país como de su gran tamaño (superficie y población).

El turismo interno (residentes) es muy importante no solo porque es elevada la proporción de habitantes que realizan actividades de turismo¹, sino también porque la mayoría de las personas que realizan estas actividades en el territorio nacional son residentes. Durante 2019, el turismo interno ascendió a unos 50 millones de visitas, 27 millones de turistas y 23 millones de excursionistas (Ver gráfico 3). Los residentes también realizan viajes al exterior con mucha frecuencia (turismo emisor), de manera tal que la balanza comercial del turismo generalmente es deficitaria (Gráfico 4), con fluctuaciones que varían según el valor del tipo de cambio y las restricciones a la compra de divisas para turismo.

Según el flujo de visitantes que arriban al país, en los tres años previos a la pandemia, Argentina fue el primer destino turístico de América del Sur superando a Brasil. En 2019 había recibido 7,4 millones de turistas internacionales, un número récord superior al máximo anterior registrado en 2014 (MINTUR 2020). El balance de turistas y de divisas en Argentina históricamente ha sido negativo, con fluctuaciones según el valor de la divisa. En el periodo 2016 - 2020, a pesar del récord de visitantes, el balance de turistas fue negativo en todos los años (MINTUR 2021).

La crisis de COVID-19 redujo en 2020 sustantivamente los flujos de turismo interno y externo. El número de turistas extranjeros se redujo en un 71 por ciento mientras que el turismo interno se contrajo en un 58 por ciento.



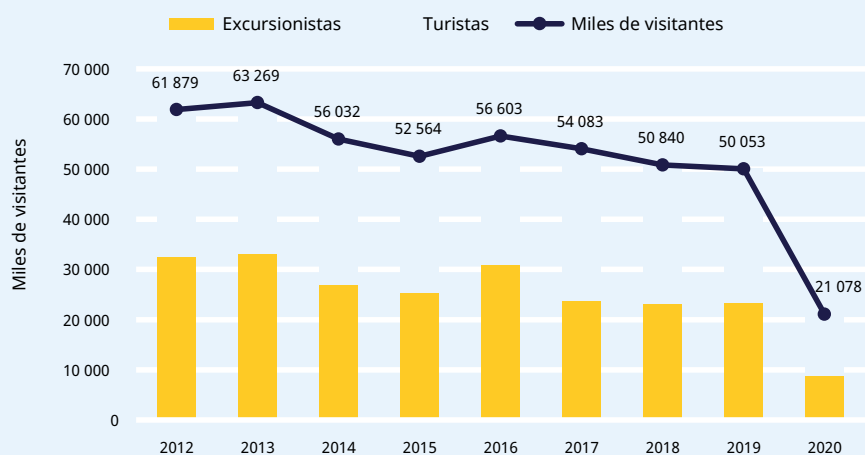
Foto: Vida de viajes

1 Por ejemplo, en 2014, del total de personas de un año y más que residen en los grandes aglomerados urbanos del país, el 48,1 por ciento había realizado al menos un viaje turístico con pernocte durante ese año (MINTUR 2015).

2 Ver: https://blog.chapkadirect.es/turismo-en-sudamerica-argentina-logra-un-nuevo-record-de-visitantes-unicos-en-2019/?doing_wp_cron=1633685973.4059040546417236328125

► **Gráfico 3. Turismo interno en Argentina**

2012-2020

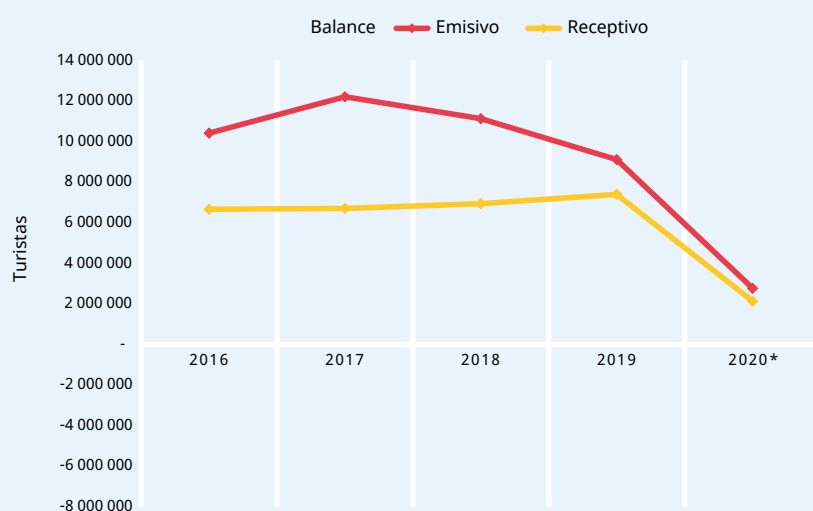


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Mercados y Estadística, Ministerio de Turismo y Deportes –Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares (EVyTH)

Nota: la selección del período responde a la disponibilidad de información

► **Gráfico 4. Turismo internacional de Argentina. Visitantes no residentes**

2016-2020



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Mercados y Estadística, Ministerio de Turismo y Deportes

Nota: la selección del período responde a la disponibilidad de información

2. Estructura y dinámica del empleo en las Ramas Características del Turismo

La creación de puestos de trabajo y las mejoras en las condiciones laborales están fuertemente vinculadas a las dinámicas sectoriales. En esta sección, en primer lugar, se analiza la evolución del empleo del sector en el periodo 1991 - 2020.

En segundo lugar, se describen las principales características estructurales que tiene el empleo en el turismo, en cuanto a la composición por categorías de actividad, características de los trabajadores y tamaño de las empresas empleadoras, tipo de ocupaciones y déficits de trabajo decente.³

En tercer lugar, se desagrega el análisis para las regiones turísticas del país.

Una vez presentados los rasgos estructurales, se analizan los cambios que tuvieron lugar a partir de 2003 (debido a la disponibilidad de estadísticas) y los efectos de la crisis de la pandemia que se pueden observar en las estadísticas de 2020. Los mismos se vinculan, en la sección siguiente, con las políticas implementadas en el país en sus distintos niveles.

³ Se toma para ello como base al año 2019 dado que el 2020 es un año atípico y no es posible conocer aún si los cambios en el perfil del empleo que se observan para este año serán transitorios o permanentes.

⁴ En el año 2003 se rediseñó la Encuesta Permanente de Hogares, que se venía aplicando en el país desde 1973. Con el nuevo diseño (encuesta continua), incrementa el número de casos y adopta clasificadores de rama de actividad que permiten realizar estimaciones comparables del empleo a nivel sectorial.



► 2.1. Dinámica del empleo del turismo

La definición de las ramas de actividad que conforman el sector no siempre puede ser aplicada para la elaboración de estadísticas de empleo y empresas, ya que muchas veces el nivel de desagregación disponible en los sistemas de información no permite excluir algunos componentes no turísticos de las RCT. Por ejemplo, la mayoría de las fuentes presentan información agregada sobre la rama «Transporte automotor de pasajeros», que contiene actividades no características del turismo, como el transporte urbano regular. Por ello, la estimación del empleo para las actividades de turismo (a nivel agregado) debe realizarse utilizando fuentes cuantitativas y cualitativas que no se encuentran disponibles de manera habitual en el sistema estadístico de la Argentina.

En efecto, en 2015 el **Ministerio de Turismo de la Nación** realizó una estimación del empleo del sector - integrando diversas fuentes de información- que **permitió conocer que en 2014 el sector concentraba 1,08 millones de puestos de trabajo, equivalentes al 9,2 por ciento del total de los puestos de trabajo de la economía** (MINTUR 2015). Una actualización aproximada de ese cálculo, realizada con las variaciones de las ramas que mide la Encuesta Permanente de Hogares, muestra que en **2019 el empleo de las RCT⁵ fue de 1,13 millones y en 2020 se habría contraído a unos 844 mil puestos de trabajo**.

Los cambios en los contextos macro, meso y microeconómicos, junto con las políticas sectoriales específicas, afectan a las trayectorias de empleo no sólo en términos cuantitativos. Para el análisis de la evolución del empleo del turismo se pueden identificar cinco grandes etapas con dinámicas diferentes:

El periodo de la Convertibilidad (1991-2001) caracterizado por la caída progresiva en el nivel de ingreso y un tipo de cambio bajo, que desfavorecen al turismo.

La crisis 2001-2002, después de la salida de la Convertibilidad.

El período 2003-2015 que, si bien contiene subperiodos como la crisis subprime, se caracteriza por un contexto con mejoras en la institucionalidad (Ley Nacional de Turismo 25.997 sancionada en 2004) que favorecieron la expansión del sector.

El período 2015-2019, se caracterizó por un crecimiento del sector con una dinámica distinta al período anterior debido al marco de un contexto macroeconómico, de precios relativos y de políticas sectoriales diferentes.

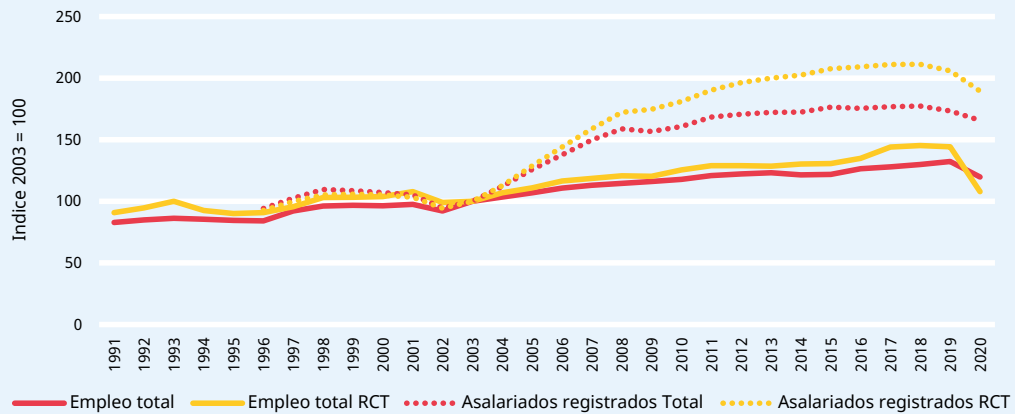
El año 2020 caracterizado por la crisis de la pandemia de la COVID-19 que afectó al sector de una manera muy severa.

Como se ha mencionado, en ausencia de una cuenta satélite de turismo, el análisis se realiza para las ramas características del turismo identificadas en las Encuestas Permanentes de Hogares (en sus distintas formulaciones) y en los registros administrativos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Los periodos analizados difieren según la disponibilidad de las fuentes: 1991-2020 para el empleo total (EPH) y 1996-2020 para las personas asalariadas registradas (SIPA) (Ver Gráficos 5 y 6).

⁵ La Ley 25.997 de Turismo determina cuáles son las actividades económicas que conforman el turismo para la Argentina que se agrupan en cuatro grandes grupos de ramas de actividad: (i) actividades de restaurantes y servicios de comida; (ii) hotelería y servicios de alojamiento; (iii) transporte; y (iv) otros servicios de turismo entre los cuales se incluye a las agencias, orientación, actividades de entretenimiento, comercio de artesanías, entre otros. Más detalles en el anexo metodológico.

► **Gráfico 5. Evolución del empleo total y de los asalariados registrados**

1991- 2020. Índice 2003 = 100

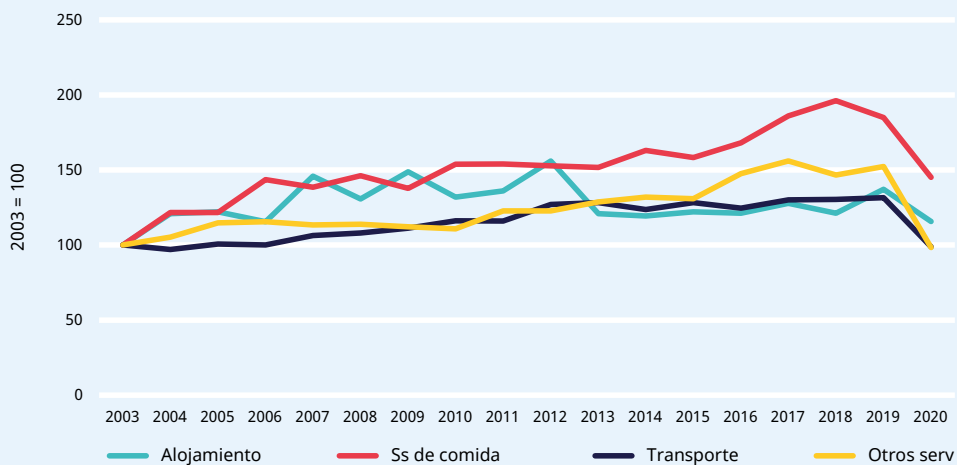


Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH (puntual y continua) y SIPA (OEDE)

Nota: La serie de empleo total se construyó integrando diferentes diseños de la Encuesta Permanente de Hogares. Para los años 1991 - 2003, la encuesta agrega comercio, restaurantes y hoteles. A partir de 2003, la encuesta se vuelve continua, incrementa el tamaño de las muestras, incorpora nuevos aglomerados y permite identificar un poco mejor las RCT.

► **Gráfico 6. RCT. Evolución del empleo total. Por ramas de actividad.**

2003- 2020. Índice 2003 = 100



Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIPA.

Entre los años 1991 y 2001 el empleo del sector turismo presenta un crecimiento moderado (18,7 por ciento acumulado en 10 años, que en realidad se produce durante los últimos cinco años del periodo). Durante los años de la convertibilidad, el crecimiento del empleo en las actividades del turismo fue algo más elevado que el empleo total (17,8 por ciento).

El sector sufrió un proceso de precarización durante este periodo: el crecimiento fue mayor en el empleo por cuenta propia y en personas asalariadas informales que en el empleo asalariado registrado, dinámica que si bien fue común a toda la economía durante esta etapa estuvo más acentuada en las actividades características del turismo. En efecto, entre 1996 y 2001 el empleo total (que incluye a todas las categorías de personas trabajadoras—independientes, asalariadas formales e informales—) creció un 18,8 por ciento, mientras que las personas asalariadas registradas lo hicieron un 11,6 por ciento.

El cambio de contexto que representó la **crisis 2001-2002** (marcada por la salida de la convertibilidad) fue un punto de inflexión para el sector. En el año 2002 el empleo en el sector turismo (-8,2 por ciento) cayó más que el promedio de la economía (-5,6 por ciento); y se profundizó la tendencia hacia la precarización del periodo anterior, ya que se perdieron más puestos asalariados registrados (-8,5 por ciento) que en el resto de las categorías de empleo. Ante la profundidad de la crisis y la contracción en los ingresos de los residentes, el consumo de servicios de turismo resultó menos prioritario que otros tipos de consumo, por lo tanto, el sector sufrió una mayor pérdida de empleos en comparación con el promedio de la economía.

Entre 2003 y 2015, el empleo en el sector creció de manera continua, interrumpido solo por la crisis de 2008-2009. La fuerte reactivación de la economía; un nuevo ordenamiento institucional para el sector iniciado en 2004 con la sanción de la Ley Nacional de Turismo; y un contexto de tipo de cambio favorable, promovieron esta dinámica.

En efecto, entre 2003 y 2015 el empleo en el turismo creció a un ritmo mayor que el empleo

total de la economía (30,8 por ciento vs 21,8 por ciento respectivamente) y también mayor al registrado durante la Convertibilidad. En términos de tasas promedio anual el crecimiento había sido del 1,8 por ciento entre 1991 y 2001 y de 2,6 por ciento entre 2003 y 2015.

El cambio en la dinámica también fue cualitativo. A diferencia de lo ocurrido durante los años 90, entre 2003 y 2015, el empleo del sector se formalizó. El empleo asalariado registrado (107,7 por ciento) creció sustantivamente más que el empleo total (30,8 por ciento), en particular entre los **años 2004 y 2009**. En los años siguientes el proceso de formalización continuó, aunque a un ritmo más pausado. Por su parte, en el resto de la economía también se produjo un proceso de formalización del empleo, aunque con una intensidad menor al observado en el turismo.

En este periodo no solo hubo creación de puestos de trabajo (y de nuevas empresas empleadoras) sino **también se formalizaron muchos puestos de trabajo existentes**, proceso que fue característico en esa etapa, alentado por un conjunto de medidas desarrolladas por el Ministerio de Trabajo orientadas a mejorar la formalización, principalmente un fortalecimiento de la inspección del trabajo (ver subsección 3.2.2). El proceso de formalización del empleo se analiza con mayor detalle en la sección siguiente, donde se profundizan los déficits de trabajo decente del sector.

Se observan dinámicas diferenciadas entre las ramas de actividad características del turismo⁶. Los restaurantes y los servicios de comida presentan la tasa más elevada de crecimiento en el empleo (58,2 por ciento). Por su parte, en los servicios de transporte (28,2 por ciento), en el resto de los servicios del turismo (30,8 por ciento) y en los hoteles y otros servicios de alojamiento (22,2 por ciento) el crecimiento fue también muy elevado, aunque con tasas más bajas que las actividades gastronómicas.

En esta etapa, el proceso de formalización fue muy importante en los cuatro conjuntos de ramas analizados. En la rama de restaurantes el empleo registrado prácticamente se triplicó; en el resto de los servicios vinculados al turismo el crecimiento

⁶ El análisis de la evolución del empleo total desagregado por ramas se realiza a partir de 2003, porque la EPH no permite realizar esta desagregación sectorial para los años anteriores.

fue de 118,6 por ciento, mientras que en los hoteles —y otros servicios de alojamiento— y en las actividades de transporte, la variación es del 97,3 por ciento y 89,1 por ciento respectivamente. Es decir, el crecimiento en el número de personas asalariadas registradas fue al menos tres veces más elevado que para el empleo total (que incluye a los trabajadores y las trabajadoras independientes e informales), esto indica que hubo una importante regularización de puestos de trabajo existentes (además de la creación de puestos formales).

El empleo creció tanto entre las empresas grandes como entre las de menor porte. Entre 2007 y 2015, con excepción de los hoteles, el crecimiento estuvo difundido en los cuatro estratos de tamaño de las empresas. En el caso de los hoteles, las empresas con más de 50 ocupados presentan

un crecimiento muy bajo en ese periodo y todo el crecimiento se dio entre las empresas más pequeñas. Las firmas más chicas del sector de la gastronomía (asociado al nacimiento de empresas) también crecieron mucho durante ese tiempo

Entre **2016 y 2019**, junto con el cambio del gobierno a nivel nacional, el régimen macroeconómico y las políticas sectoriales del turismo se modificaron. A lo largo de esos años el empleo del turismo continuó creciendo a un ritmo similar al promedio del periodo anterior (2,6 por ciento anual), pero con mayores niveles de informalidad.



Foto: Secretaría de Turismo de Jujuy

En efecto, de manera agregada, el empleo del turismo creció un 10,4 por ciento entre 2015 y 2019 (el empleo para el total de la economía creció un 8,7 por ciento en igual periodo). Pero esa expansión fue principalmente trabajo independiente y personas asalariadas no registradas ya que en el mismo periodo se registró la destrucción neta del -0,9 por ciento del trabajo asalariado registrado.

Mientras que el empleo del sector creció 10,4 por ciento, la variación fue mayor en los servicios de alojamiento (12,2 por ciento), en hoteles y restaurantes (16,8 por ciento) y en el resto de los servicios (16,4 por ciento). En los servicios de transporte (2,6 por ciento) el crecimiento fue más bajo que en el resto de las actividades de turismo. Por su parte, la cantidad de trabajo asalariado registrado creció un 6 % en restaurantes y hoteles y se contrajo en el resto de las actividades características del turismo (-2 por ciento en hoteles, -4,2 en transporte y -1,4 en otros servicios del turismo). **Esto marca un nuevo avance del empleo informal en las actividades características del turismo.**

Las empresas empleadoras (considerando solo al trabajo registrado), tuvieron un crecimiento menos equilibrado entre tamaños, siendo más elevada la expansión del empleo entre las empresas más grandes. Es decir, el contexto resultó menos favorable para la expansión de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) del sector.

En el año 2020 la crisis originada por la pandemia afectó de manera muy severa al sector. La destrucción de empleos, medida entre promedios anuales, alcanza al 25,1 por ciento del total de empleo del sector (incluyendo tanto a las trabajadoras y los trabajadores registrados como al trabajo independiente y a las personas asalariadas informales) y al 7,9 por ciento del empleo formal (que también está incluido en el grupo anterior). El empleo total del sector

alcanzó niveles similares a los de la década del 90, mientras que en el empleo asalariado registrado el impacto fue más moderado debido a una batería de herramientas políticas que se desplegó para sostener al empleo en este contexto. Esta estrategia, aplicada por el gobierno nacional, tuvo una mejor cobertura sobre la porción más formal del sector principalmente por la creación del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y subsidios entre otras medidas (se describen con mayor detalle en la sección de políticas de este documento).

Una característica distintiva de esta crisis, a nivel global, es que destruyó más empleos informales debido a dos cuestiones principales: por un lado, las medidas de distanciamiento social obligatorio que interrumpieron las actividades de turismo; y, por otro lado, el conjunto de medidas políticas orientadas a sostener al empleo y a las empresas durante la crisis, se focalizó en el sector formal de la economía. En efecto, la red de protección brindada por los estados nacionales (patrón que se observa a nivel global) se orientó a sostener las relaciones laborales en el sector formal de las economías y a sostener los ingresos de trabajadores informales e independientes. De esta manera, la caída en el nivel de actividad se reflejó en una enorme contracción en las horas trabajadas; cuando las relaciones laborales se mantuvieron; y una pérdida de empleo cuando esas relaciones laborales no existían (independientes) o pudieron ser atendidas (informales). Sin embargo, en las actividades económicas que pudieron retomarse luego de la pandemia, se observa que las horas trabajadas se ajustaron al nuevo contexto y que muchos de los empleos independientes e informales se restablecieron. Es probable que en el turismo ocurra un proceso similar, en la medida en que las empresas empleadoras sobrevivan a esta crisis, —el evento irreversible es el cierre— (OIT 2020⁷).

7 Ver: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_764630.pdf

En 2020, la crisis derivada de la pandemia afectó con mayor fuerza a las ramas donde aún persiste mucha informalidad. El empleo que más se contrajo es el de los otros servicios de turismo (agencias de viaje, industrias culturales, comercio de artesanías, entre otros) con una caída del 35,4 por ciento entre los promedios de 2019 y 2020. Los restaurantes y el transporte perdieron un 21,6 y un 24,8 por ciento de su empleo respectivamente, mientras que entre los hoteles la contracción fue menor (-15,6 por ciento). El mayor grado de formalidad que presentan los hoteles y la presencia de empresas empleadoras relativamente más grandes, permitieron que las políticas de apoyo llegaran con mayor facilidad. El empleo asalariado registrado muestra efectos de similar severidad entre las actividades de hotelería, restaurantes y otros servicios (-11 por ciento), mientras que las actividades de transporte parecen haber sufrido un impacto algo menor (-4 por ciento).

Estos datos refuerzan la observación de que los sectores más formales hasta finales de 2020 han podido sostener su empleo en mayor medida que las ramas donde predominan las empresas más pequeñas y la informalidad.

La crisis producida por la pandemia en 2020 afectó en mayor medida a los hoteles medianos y grandes (más de 50 ocupados), a los restaurantes de entre 50 y 200 ocupados y fue particularmente severa con los transportistas más pequeños (de menos de 10 ocupados). Las posibilidades de reconvertirse hacia otras actividades parecen haber determinado estas dinámicas.



Foto: Secretaría de Turismo de Jujuy

► 2.2. Principales características del empleo en el sector: avances y retrocesos en los déficits de trabajo decente

A lo largo del periodo estudiado no solo se observan cambios cuantitativos en el empleo del turismo, sino también en su composición y en las condiciones laborales de las trabajadoras y los trabajadores. Muchos de estos cambios cualitativos en el empleo sectorial son parte de tendencias más generales (macro) que afectan a todos los empleos de la economía, otros son específicos del sector.

Las condiciones laborales en el sector turismo presentan importantes diferencias entre las ramas que lo componen, sin embargo, prevalecen algunas características distintivas que son comunes a todo el sector. En general, el empleo es predominantemente informal (desprotegido por ello del sistema previsional y de salud), con una elevada participación de trabajo de mujeres y de jóvenes (aunque segregados a determinadas ramas y ocupaciones), y con numerosos déficits de trabajo decente (ingresos inferiores al salario mínimo vital y móvil, inestabilidad, sub y sobreocupación horaria, entre otras).

Como ya se ha mencionado, desde el año 2003, el mercado de trabajo argentino evidencia grandes avances en cuanto a la reducción del empleo no registrado, no obstante, en los últimos años se produjo un estancamiento y un importante retroceso que demuestra las dificultades estructurales del país para mejorar la calidad del empleo.

Para analizar las características del empleo en el sector y su evolución en el tiempo, se adopta el **enfoque de trabajo decente** desarrollado por la OIT que establece cuáles son las características que debe reunir una relación laboral para que el trabajo se realice «en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana» (Somavía 2014). Este enfoque ofrece un marco adecuado para realizar una evaluación más integral sobre el empleo en el turismo.

Desde esta perspectiva, la calidad de la inserción laboral es un concepto integrador, multidimensional, que comprende diversos objetivos a la vez que evoluciona con el progreso social y económico de determinado país (Ermiida Uriarte 2000). Comprende cuatro dimensiones igualmente importantes: (i) la promoción de empleo; (ii) el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo; (iii) la extensión de la protección social y de la seguridad laboral; (iv) la representación y el diálogo social. Estas dimensiones, a su vez, se vinculan con un conjunto de indicadores que permiten su cuantificación, siguiendo a Bertranou y Jimenez (2017)⁸.

Con el objetivo de conocer cuáles son y cómo han evolucionado los déficits de trabajo decente que presentan las RCT a lo largo del periodo 2003 - 2020, se estiman los indicadores clave para cada dimensión.

⁸ En Argentina, el empleo presenta importantes déficits de trabajo decente, asociados a la categoría ocupacional del trabajador (entre las personas asalariadas formales las condiciones laborales son mejores en comparación con otros tipos de empleo), al tamaño de las empresas y al sector de actividad. Las RCT no están exentas de ello.

Las personas asalariadas declaradas al sistema de seguridad social, (a través de su registración y pago de aportes y contribuciones a los diferentes subsistemas) son las que más se aproximan al concepto de trabajo decente. Desde lo conceptual, las personas registradas están protegidas por la legislación laboral vigente, tienen cobertura del sistema de salud, seguro de riesgos de trabajo y derecho a jubilarse al final de su carrera laboral. Además, en la Argentina está en vigencia la institución del Salario Mínimo, Vital y Móvil que garantiza un piso salarial a trabajadores registrados, en general, mientras que los Convenios Colectivos de Trabajo establecen niveles básicos para las distintas actividades económicas.



Foto: Víctor Motta

En esta sección, el análisis se realiza desagregado por ramas para visibilizar también la heterogeneidad que existe entre las ramas del sector. En la siguiente subsección, se retoma el análisis de los indicadores de trabajo decente del turismo para desagregarlo a nivel de las regiones turísticas. Para lograr una mejor representatividad en los indicadores para cada rama, estos se construyen sobre bienios que permiten obtener estimaciones más robustas que si se tomaran solo datos anuales.

2.2.1. Promoción del empleo

La dimensión del trabajo decente «promoción del empleo» se aproxima a partir de una remuneración que asegure condiciones de vida dignas para trabajadores y sus familias, considerando para ello, que los ingresos igualen o superen el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), la estabilidad laboral y la extensión e intensidad de la jornada.

Si bien los SMVM son obligatorios solo para personas asalariadas registradas, operan como una «señal de mercado» y tienen también influencia sobre el resto de las categorías

ocupacionales ya que se utilizan como referencia para pactar los salarios e ingresos. Las personas asalariadas no registradas no tienen la protección de la legislación laboral que se aplica a las relaciones de trabajo formalizadas, y el ingreso de trabajadores independientes depende de los mercados donde venden sus bienes y servicios. Sin embargo, en este análisis el SMVM se utiliza como parámetro para evaluar los ingresos y se aplica al total de las personas trabajadoras.

A lo largo de **todo el periodo 2003 – 2020, las RCT presentan una mayor proporción de trabajadores con ingresos inferiores a un SMVM (29 por ciento)** en comparación con el resto de la economía. Asimismo, el porcentaje de trabajadores con déficits de ingresos es mayor en el transporte y en restaurantes en comparación con las otras RCT. La elevada proporción de trabajadores informales y por cuenta propia explica en parte este grupo de personas con déficits de ingresos. En efecto, en el periodo 2018 – 2019, las personas trabajadoras con ingresos **inferiores a un SMVM en las RCT alcanzan al 34 por ciento (30 por ciento en el resto de los sectores)** y es 36 por ciento en transporte y en restaurantes.

La evolución en el periodo 2003 -2020 muestra que, en un contexto de inflación elevada, el déficit de ingresos ha tenido un comportamiento fluctuante, principalmente en las actividades que tienen una porción importante de su empleo con ingresos cercanos al mínimo —actividades de alojamiento y en los restaurantes—. Es decir, la evolución no solo refleja los cambios en los ingresos de las personas trabajadoras sino también en los montos establecidos para el salario mínimo.

Entre 2004 y 2011 el porcentaje de trabajadores pobres en el turismo se mantuvo medianamente estable en torno al 30 por ciento; se redujo de manera importante **entre 2011 y 2016** alrededor del 22 por ciento; para luego aumentar a niveles superiores al 34 por ciento **entre 2016 y 2019**. **Durante 2020** la reducción acentuada de este indicador se explica por la salida del mercado de trabajo de personas ocupadas asalariadas e independientes informales quienes normalmente perciben los ingresos más bajos. (Ver cuadro 1).

► **Cuadro 1. RCT. Porcentaje de trabajadores con ingreso laboral inferior al SMVM.**

2003-2020. Promedios bianuales

	Alojamiento	Restaurantes	Transporte	Otros servicios de turismo	Total RCT	Servicios no RCT	Resto de las ramas	Total
2003	18 %	25 %	19 %	19 %	20 %	17 %	23 %	19 %
2004-2005	14 %	36 %	29 %	21 %	28 %	25 %	29 %	26 %
2006-2007	17 %	41 %	31 %	24 %	32 %	27 %	32 %	29 %
2008-2009	18 %	37 %	31 %	22 %	30 %	25 %	29 %	27 %
2010-2011	17 %	36 %	29 %	17 %	28 %	22 %	26 %	23 %
2012-2013	12 %	29 %	22 %	16 %	23 %	14 %	24 %	19 %
2014-2015	11 %	25 %	21 %	15 %	21 %	12 %	23 %	18 %
2016-2017	29 %	38 %	40 %	35 %	38 %	28 %	41 %	35 %
2018-2019	21 %	36 %	36 %	28 %	34 %	24 %	37 %	30 %
2020	4 %	9 %	7 %	6 %	7 %	6 %	11 %	8 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Nota: Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

La inestabilidad laboral —trabajos con tiempo de finalización, transitorios o estacionales, changas, obras—, es uno de los principales flagelos que sufre el empleo del sector turismo. En un país con un clima con cuatro estaciones marcadas, dicho sector tiene un componente estacional que varía según el tipo de turismo del cual se trate (playa, naturaleza, cultural, etc).

En todo el periodo, las RCT presentan una mayor proporción de **trabajos inestables** que en el resto de los servicios y que el resto

de la economía (que incluye a las actividades agrícolas). La inestabilidad en los empleos afecta en mayor medida a los restaurantes y agencias, en comparación con el resto de las RCT. **Entre los años 2018 y 2019 el empleo inestable afectó al 13 por ciento de las personas asalariadas del sector turismo**, y solo al 9 % de los empleos del resto de los sectores. En los restaurantes y en el resto de los servicios alcanzó al 17 por ciento de trabajadores.

Uno de los principales avances que se observan en el periodo **2003-2019 es una caída de la inestabilidad laboral en las RCT**. En el periodo 2003 - 2005 alcanzaba al 20 por ciento de las trabajadoras y los trabajadores; a diferencia de la etapa 2010 - 2017 en la que se observa una baja hacia el 11 por ciento de personas afectadas. Sin embargo, en el periodo 2016 - 2019 se incrementa la inestabilidad en un contexto en el que también

se incrementó el empleo informal en el sector, replicando la tendencia que se observa en el resto de los servicios no RCT y el del total del empleo. Las mayores caídas en este déficit de trabajo decente se observan en los restaurantes —la proporción de trabajadores con empleos inestables—, aunque continúa, junto con las agencias, registrando porcentajes muy importantes de inestabilidad laboral. (Ver cuadro 2).

► Cuadro 2. RCT. Asalariados con empleo inestable.

2003-2020. Promedios bianuales

	Alojamiento	Restaurantes	Transporte	Otros servicios de turismo	Total RCT	Servicios no RCT	Resto de las ramas	Total
2003	15 %	25 %	12 %	23 %	18 %	19 %	27 %	21 %
2004-2005	14 %	19 %	13 %	20 %	16 %	15 %	27 %	18 %
2006-2007	10 %	17 %	9 %	17 %	14 %	12 %	22 %	15 %
2008-2009	9 %	14 %	8 %	12 %	11 %	9 %	18 %	12 %
2010-2011	10 %	15 %	7 %	13 %	11 %	9 %	16 %	11 %
2012-2013	10 %	15 %	8 %	14 %	11 %	8 %	13 %	11 %
2014-2015	7 %	14 %	7 %	15 %	11 %	8 %	14 %	11 %
2016-2017	10 %	15 %	8 %	15 %	12 %	7 %	14 %	11 %
2018-2019	12 %	17 %	9 %	17 %	13 %	9 %	16 %	12 %
2020	11 %	17 %	7 %	17 %	12 %	8 %	16 %	11 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Nota: Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

Una proporción muy alta de trabajadores de las RCT tienen **jornadas laborales muy prolongadas, superiores a las 48 horas semanales**. En los años 2018 y 2019, este déficit de trabajo decente era notablemente mayor en las RCT (29 por ciento) en comparación con el resto de los servicios (11 por ciento) y del total de los sectores (19 por ciento de personas trabajadoras

afectadas). La situación era particularmente severa entre el personal del transporte ya que el 43 por ciento de las personas realizaban jornadas sumamente prolongadas. Lo mismo sucede en las ramas de alojamiento y hoteles, donde una cuarta parte de los trabajadores enfrenta jornadas de trabajo excesivamente prolongadas.

A partir del año 2007, se produce una mejora en las condiciones laborales de las personas que trabajan en turismo al reducirse notoriamente las jornadas de trabajo muy prolongadas. Este alivio se produce en todas las RCT (el déficit pasa del 40 al 29 por ciento), aunque con mayor intensidad

entre las actividades de transporte (del 59 al 43 por ciento) y en los otros servicios de turismo (del 19 al 9 por ciento). Esta tendencia también se observa en todos los sectores de la economía (del 28 al 19 por ciento), en particular entre los servicios. (Ver cuadro 3).

► **Cuadro 3. RCT. Personas asalariadas con jornada laboral superior a 48 horas semanales.**

2003-2020. Promedios bianuales

	Alojamiento	Restaurantes	Transporte	Otros servicios de turismo	Total RCT	Servicios no RCT	Resto de las ramas	Total
2003	30 %	37 %	56 %	21 %	40 %	25 %	30 %	28 %
2004-2005	32 %	38 %	58 %	22 %	41 %	26 %	31 %	28 %
2006-2007	33 %	37 %	59 %	19 %	40 %	24 %	31 %	28 %
2008-2009	32 %	34 %	54 %	20 %	38 %	23 %	27 %	26 %
2010-2011	31 %	34 %	54 %	19 %	37 %	21 %	27 %	24 %
2012-2013	31 %	27 %	49 %	15 %	35 %	13 %	29 %	22 %
2014-2015	26 %	27 %	46 %	12 %	33 %	12 %	26 %	20 %
2016-2017	25 %	22 %	46 %	11 %	29 %	11 %	25 %	19 %
2018-2019	24 %	25 %	43 %	9 %	29 %	11 %	25 %	19 %
2020	12 %	16 %	33 %	8 %	22 %	10 %	20 %	15 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Nota: Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

En el sector turismo, también existen situaciones de subocupación involuntaria; es decir, las personas trabajan menos de 40 horas semanales y desean trabajar más tiempo. En particular se da en los otros servicios de turismo (agencias, actividades culturales, ventas de artesanías, entre otros) y en los restaurantes. En el periodo 2018 - 2019 el 13 por ciento de las personas que trabajan en turismo estaban subocupadas, y el 24 por ciento en las otras actividades de servicios del turismo. Este indicador muestra mejoras al principio de la década, entre los años 2003 y 2007, luego se estabiliza y empeora a partir de 2016. (Ver cuadro 4).

En el turismo, el porcentaje de personas ocupadas que son trabajadores independientes es menor que en el promedio de la economía (18 y 22 por ciento respectivamente en el periodo 2018 -2019). La participación de trabajadores independientes es similar en todas las ramas, con excepción de los hoteles donde son prácticamente inexistentes (1 por ciento). La participación del trabajo independiente en el sector se mantuvo más o menos estable hasta el año 2013 y luego comienza a incrementarse.

► Cuadro 4. RCT. Personas asalariadas con subocupación involuntaria.

2003-2020. Promedios bianuales

	Alojamiento	Restaurantes	Transporte	Otros servicios de turismo	Total RCT	Servicios no RCT	Resto de las ramas	Total
2003	5 %	13 %	7 %	15 %	11 %	14 %	14 %	14 %
2004-2005	2 %	12 %	5 %	15 %	9 %	11 %	11 %	11 %
2006-2007	2 %	9 %	3 %	10 %	7 %	8 %	7 %	8 %
2008-2009	4 %	9 %	2 %	9 %	6 %	7 %	7 %	7 %
2010-2011	3 %	8 %	2 %	9 %	6 %	7 %	7 %	7 %
2012-2013	2 %	8 %	2 %	13 %	6 %	8 %	5 %	6 %
2014-2015	3 %	9 %	3 %	14 %	7 %	8 %	5 %	7 %
2016-2017	6 %	15 %	4 %	21 %	11 %	13 %	10 %	11 %
2018-2019	9 %	15 %	5 %	24 %	13 %	14 %	12 %	13 %
2020	11 %	15 %	7 %	25 %	13 %	13 %	15 %	14 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Nota: Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

► Cuadro 5. RCT. Trabajadores por cuenta propia.

2003-2020. Promedios bianuales

	Alojamiento	Restaurantes	Transporte	Otros servicios de turismo	Total RCT	Servicios no RCT	Resto de las ramas	Total
2003	3 %	15 %	16 %	21 %	16 %	19 %	27 %	21 %
2004-2005	4 %	16 %	14 %	17 %	15 %	19 %	25 %	20 %
2006-2007	1 %	15 %	16 %	16 %	15 %	18 %	22 %	19 %
2008-2009	2 %	15 %	17 %	15 %	15 %	17 %	24 %	19 %
2010-2011	2 %	16 %	14 %	15 %	14 %	16 %	24 %	18 %
2012-2013	5 %	14 %	14 %	17 %	14 %	12 %	27 %	19 %
2014-2015	3 %	19 %	16 %	20 %	17 %	12 %	28 %	19 %
2016-2017	3 %	17 %	17 %	20 %	17 %	13 %	30 %	21 %
2018-2019	1 %	17 %	20 %	19 %	18 %	14 %	31 %	22 %
2020	1 %	23 %	21 %	26 %	22 %	14 %	35 %	23 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Nota: Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

2.2.2. Cumplimiento de los estándares laborales internacionales

Otra dimensión de trabajo decente se refiere al cumplimiento de los **estándares laborales internacionales, como el derecho a la igualdad de oportunidades y tratamiento para mujeres y hombres; la eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil.**

Es importante señalar que actualmente no se han desarrollado investigaciones ni mediciones que describan la situación de los niños, niñas y adolescentes en el sector objeto de este estudio. Sin embargo, es posible identificar su participación en algunas actividades de turismo. Por ejemplo, en zonas turísticas rurales del norte y el sur del país hay una mayor presencia de personas pertenecientes a pueblos originarios, cuya subsistencia y la de sus familias se vincula con los servicios que brindan a los turistas en esas regiones, así como al comercio de artesanías o la venta de alimentos para los visitantes. En esos casos, es común ver a niños y niñas apoyando las actividades de las personas adultas con su trabajo, aunque estas situaciones no están cuantificadas. Por otro lado, en zonas de gran importancia para el turismo pueden aparecer actividades relacionadas con la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. En este caso la falta de evidencia se vincula principalmente con el carácter delictivo de la actividad.

Sin embargo, un estudio realizado en 2018 (Zsögön) sobre el trabajo infantil en la Triple Frontera, zona de gran afluencia de turistas, menciona una estimación realizada en el marco del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). En esta investigación se estima que en el año 2003 cerca de 3500 niños, niñas y adolescentes sufrían algún tipo de violencia sexual tales como abusos intrafamiliares o explotación sexual comercial a través de redes de reclutamiento para prostíbulos, servicios en hoteles, trabajo en la calle o en lugares como estacionamientos de camiones, bares, confiterías y discotecas.

Con respecto a **las mujeres**, de acuerdo al informe de ONU mujeres y OIT (2021) sobre brechas de género en el mercado de trabajo, en el primer trimestre del año 2020 hoteles y

restaurantes empleaban al 4,2 por ciento de las mujeres ocupadas, siendo el tercer sector de importancia luego de enseñanza y comercio.

Tradicionalmente la situación laboral de las mujeres en la Argentina es desigual en comparación con los varones —menores tasas de participación, salidas del mercado de trabajo por maternidad, menores ingresos, puestos más inestables, imposibilidad de trabajar más horas por tareas de cuidado—. Junto a las mujeres, **las y los jóvenes** presentan un alto grado de vulnerabilidad asociado al tipo de inserción laboral (Bertranou y Jimenez 2017). La baja participación juvenil en el mercado de trabajo, el desempleo, el subempleo y la informalidad son problemáticas que caracterizan a esta población y por ello, fue especialmente golpeada por la contracción de la actividad y del empleo durante la pandemia de la COVID-19. Adicionalmente, este fenómeno se acentúa para el **conjunto de mujeres jóvenes** quienes tradicionalmente encuentran grandes problemas para conseguir empleo y sus inserciones laborales suelen ser muy precarias e inestables.

En las RCT, en el periodo 2018-2019, las mujeres representan el 30 por ciento del empleo con una distribución muy desigual entre ramas. Superan al 50 por ciento en el sector de alojamientos, mientras que están prácticamente ausentes en el transporte (10 por ciento). Es decir, se observa un **patrón de segregación por sexo entre sectores.** (Ver cuadro 6).

En Novick *et al.* (2008) se describe, además, la existencia de patrones de segregación por ocupaciones en las ramas de restaurantes y hotelería, donde las mujeres se concentran en ocupaciones típicamente femeninas como las mucamas de hotel y las camareras, mientras que los hombres ocupan otras (chef, cocineros, conserjes de hotel) que son tradicionalmente masculinas y que además reciben remuneraciones más elevadas. Otro plano de segregación que mostró el estudio es el vertical, en el que, como es conocido, las mujeres tienen una menor probabilidad de alcanzar niveles jerárquicos en estos sectores. El estudio cualitativo, realizado sobre la base de un conjunto de entrevistas en profundidad, mostró cómo en los discursos (tanto de personas trabajadoras como empleadoras) estaban naturalizadas las imágenes de género que indican cuáles son

tareas adecuadas para varones y para mujeres. Probablemente en los años transcurridos desde ese estudio esos estereotipos se hayan debilitado, por los cambios en la sociedad y por las acciones desarrolladas, pero los datos agregados indican que aún persisten.

Además, **la tasa de empleo no registrado es más elevada para las mujeres**, tanto en el sector turismo como en el total del empleo asalariado. En cuanto a la escala de ingresos, a pesar de que las mujeres cuentan con mayor nivel educativo y de profesionalización que los varones del sector, perciben remuneraciones inferiores y ocupan puestos de menor jerarquía (Novick et al. 2008).

Entre 2003 y 2019, la participación de las mujeres en el empleo del sector se incrementó, aunque de manera muy tenue. En 2003 eran el 27 por ciento del empleo del turismo, con una participación muy elevada en los servicios de alojamiento,

restaurantes y otros servicios de turismo, y baja en el transporte. En el bienio 2016-2017 incrementan su participación hasta llegar al 31 por ciento, particularmente en el sector de restaurantes y servicios de comida.

Durante el año 2020 las mujeres pierden participación en las RCT, en particular en las actividades de alojamiento donde pasaron de concentrar el 56 por ciento de los puestos en 2019, a solo el 44 por ciento en 2020. En el resto de las RCT no se observan procesos similares. En los hoteles y alojamientos, un número muy importante de las trabajadoras se encuentran en ocupaciones con bajo nivel de calificación, como las mucamas. Ante la crisis de 2020 el ajuste del empleo habría afectado particularmente a estas ocupaciones con menor nivel de calificación. (Ver cuadro 6).

► Cuadro 6. RCT. Proporción de mujeres.

2003-2020. Promedios bianuales

	Alojamiento	Restaurantes	Transporte	Otros servicios de turismo	Total RCT	Servicios no RCT	Resto de las ramas	Total
2003	52 %	38 %	9 %	40 %	27 %	52 %	22 %	42 %
2004-2005	52 %	44 %	10 %	37 %	29 %	52 %	20 %	42 %
2006-2007	53 %	43 %	9 %	40 %	30 %	52 %	19 %	42 %
2008-2009	53 %	44 %	10 %	40 %	30 %	53 %	19 %	42 %
2010-2011	54 %	44 %	10 %	40 %	30 %	52 %	18 %	41 %
2012-2013	51 %	45 %	9 %	42 %	29 %	60 %	25 %	42 %
2014-2015	57 %	44 %	9 %	45 %	30 %	60 %	25 %	42 %
2016-2017	52 %	45 %	11 %	43 %	31 %	60 %	26 %	43 %
2018-2019	56 %	44 %	10 %	40 %	30 %	60 %	28 %	44 %
2020	44 %	44 %	10 %	40 %	29 %	59 %	28 %	44 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Nota: Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

La proporción de trabajadores jóvenes (entre 18 y 24 años) en el turismo se mantuvo estable (17 por ciento) a lo largo del periodo, en niveles más elevados en comparación con otros sectores (12 por ciento para el total). La mayor presencia de personas jóvenes ocupadas se registra en restaurantes (26 por ciento) y agencias (22 por ciento), mientras que en transporte su participación durante el periodo analizado es casi nula (6 por ciento). (Ver cuadro 7).

En concordancia con estos resultados, de acuerdo con el informe mencionado más arriba (OIT, ONU mujeres) la edad de las personas ocupadas en turismo durante el primer trimestre de 2020 se concentra en su mayoría en el rango etario de 30 a 64 años, en el que se registra un nivel mucho más bajo de presencia femenina. Entre las personas jóvenes que se emplean en el sector, la distribución de mujeres y varones es similar.

► Cuadro 7. RCT. Proporción de jóvenes.

2003-2020. Promedios bianuales

	Alojamiento	Restaurantes	Transporte	Otros servicios de turismo	Total RCT	Servicios no RCT	Resto de las ramas	Total
2003	18 %	31 %	7 %	16 %	17 %	13 %	15 %	14 %
2004-2005	14 %	28 %	8 %	22 %	18 %	12 %	15 %	14 %
2006-2007	13 %	27 %	6 %	20 %	17 %	12 %	15 %	13 %
2008-2009	16 %	27 %	7 %	18 %	16 %	12 %	15 %	13 %
2010-2011	13 %	27 %	7 %	17 %	16 %	11 %	14 %	13 %
2012-2013	13 %	29 %	6 %	20 %	17 %	9 %	15 %	12 %
2014-2015	13 %	27 %	7 %	21 %	17 %	9 %	15 %	12 %
2016-2017	15 %	27 %	6 %	19 %	17 %	8 %	14 %	11 %
2018-2019	14 %	26 %	6 %	22 %	17 %	8 %	13 %	11 %
2020	11 %	26 %	6 %	13 %	15 %	7 %	11 %	9 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Nota: Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

2.2.3. Protección social y de la seguridad laboral

Para evaluar la extensión de la protección social y de la seguridad laboral suelen considerarse la disponibilidad en el trabajo de prestaciones por enfermedad, desempleo, vejez, accidentes laborales, circunstancias familiares, maternidad, invalidez, la realización de descuentos jubilatorios y el pago de un seguro de salud (obra social) por parte del empleador. Esta dimensión no se evalúa para el trabajo independiente por falta de datos.

En el periodo 2018-2019, alrededor del 46 por ciento de los trabajadores de las RCT presenta déficits de trabajo decente en estas dimensiones; éstos son más elevados en agencias y restaurantes, en consonancia con los niveles de informalidad registrados en esas ramas del sector turismo.

En el año 2003, más de la mitad (54 por ciento) de las personas trabajadoras del turismo eran asalariadas no registradas, y el sector de restaurantes mostraba la situación más crítica (67 por ciento). La reducción en el porcentaje del

empleo asalariado no registrado en el turismo representa un avance muy importante en las condiciones laborales entre 2003 y 2015. La informalidad se redujo hasta alcanzar un 42 por ciento para el promedio del sector, pero entre 2016 y 2019 volvió a aumentar para ubicarse en un 46 por ciento hasta los meses previos a la pandemia de 2020. (Ver cuadro 8).

Durante el primer año de la pandemia ocasionada por la COVID-19 la caída de la tasa de empleo no registrado fue un fenómeno inédito en la historia del país (en el turismo y en la economía en su conjunto), ya que fue la elevada destrucción de empleos informales el proceso que llevó a que la tasa de no registración se ubicara en un 36 por ciento. De todas formas, la flexibilización de las medidas de aislamiento dejará al descubierto que el empleo informal es un fenómeno estructural que durante el proceso de recuperación retornará a sus niveles estables e incluso aumentará su proporción cuando las medidas de sostenimiento del empleo se interrumpan y se evidencie una mayor precarización del mercado de trabajo poscrisis sanitaria.

► Cuadro 8. RCT. Proporción de asalariados no registrados.

2003-2020. Promedios bianuales

	Alojamiento	Restaurantes	Transporte	Otros servicios de turismo	Total RCT	Servicios no RCT	Resto de las ramas	Total
2003	33 %	67 %	50 %	51 %	54 %	47 %	53 %	49 %
2004-2005	22 %	62 %	55 %	54 %	55 %	45 %	50 %	47 %
2006-2007	22 %	57 %	47 %	47 %	49 %	40 %	45 %	42 %
2008-2009	21 %	51 %	45 %	41 %	44 %	34 %	40 %	37 %
2010-2011	21 %	50 %	42 %	39 %	43 %	32 %	38 %	35 %
2012-2013	20 %	49 %	41 %	45 %	43 %	29 %	39 %	34 %
2014-2015	17 %	50 %	37 %	46 %	42 %	27 %	39 %	33 %
2016-2017	18 %	50 %	43 %	50 %	46 %	27 %	41 %	34 %
2018-2019	22 %	52 %	39 %	54 %	46 %	29 %	41 %	35 %
2020	15 %	49 %	27 %	38 %	36 %	24 %	40 %	31 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Nota: Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

El turismo muestra una mayor participación de empresas más pequeñas que el resto de la economía. En 2019, se observa que el 60 por ciento del empleo asalariado registrado se encuentra en empresas con menos de 50 personas ocupadas en tres de las cuatro RCT. La excepción son los servicios de transporte donde las empresas con más de 200 trabajadores tienen una participación mayor en el empleo (35 por ciento comparado con el 10 por ciento

en las otras RCT). Con respecto a la antigüedad de las empresas, entre los restaurantes y otros servicios de comida es elevada la participación del empleo en empresas con menos de 2 años (12 por ciento) y de entre 2 y 5 años (19 por ciento) en comparación con el resto. La mayor participación de empresas empleadoras pequeñas y jóvenes coincide también con una mayor proporción de asalariados no registrados (cuadros 9 y 10).

► **Cuadro 9. RCT. Composición del empleo asalariado registrado según el tamaño de las empresas.**

Por rama de actividad. Año 2019

	Menos de 10 ocupados	10 a 50 ocupados	50 a 200 ocupados	Más de 200 ocupados	Total
Alojamiento	30 %	41 %	19 %	11 %	100 %
Restaurantes	33 %	42 %	13 %	12 %	100 %
Transporte	30 %	18 %	16 %	35 %	100 %
Otros servicios RCT	25 %	33 %	24 %	18 %	100 %
Total RCT	30 %	30 %	16 %	23 %	100 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIPA (OEDE, MLE, y Procesamiento Secretaría de Seguridad Social del MTEySS).

► **Cuadro 10. RCT. Composición del empleo asalariado registrado según la antigüedad de las empresas.**

Por rama de actividad. Año 2019

	Menos de 2 años	Entre 2 y 5 años	Más de 5 años	Total
Alojamiento	3 %	7 %	90 %	100 %
Restaurantes	12 %	19 %	69 %	100 %
Transporte	3 %	5 %	92 %	100 %
Otros servicios RCT	4 %	6 %	90 %	100 %
Total RCT	6 %	10 %	84 %	100 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIPA (OEDE, MLE, y Procesamiento Secretaría de Seguridad Social del MTEySS).

No se observan diferencias sustantivas entre los distintos indicadores que componen la dimensión de extensión de la seguridad social (prestaciones por enfermedad, desempleo, vejez, accidentes laborales, circunstancias familiares, maternidad, invalidez, la realización de descuentos jubilatorios y el pago de un seguro de salud - obra social - por parte del empleador). Como se ha mencionado, el registro en el Sistema de Seguridad Social implica también la inclusión en los distintos subsistemas y la protección por parte de la legislación laboral, por lo tanto, las personas asalariadas no registradas profundizan el déficit de trabajo decente para esta dimensión (Cuadros 11 a 14).

Si bien, para todos los indicadores los niveles prácticamente no se diferencian del nivel de asalariados no registrados, se observan algunas leves diferencias más allá de la existencia o no de los aportes laborales. A modo de ejemplo, en el periodo 2018-2019, en restaurantes cerca de un 4 por ciento de personas no registradas cobran aguinaldo; en las agencias de turismo un 5 por ciento cuentan con una obra social; y en el rubro alojamiento un 2 por ciento cuenta con días pagos por enfermedad (los porcentajes surgen de las diferencias entre los cuadros 8, 11, 12, 13 y 14).

► Cuadro 11. RCT. Asalariados sin obra social.

2003-2020. Promedios bianuales

	Alojamiento	Restaurantes	Transporte	Otros servicios de turismo	Total RCT	Servicios no RCT	Resto de las ramas	Total
2003	35 %	68 %	53 %	49 %	55 %	47 %	54 %	49 %
2004-2005	22 %	62 %	55 %	53 %	54 %	44 %	50 %	47 %
2006-2007	23 %	57 %	48 %	46 %	49 %	39 %	45 %	42 %
2008-2009	21 %	51 %	44 %	41 %	44 %	34 %	40 %	36 %
2010-2011	21 %	50 %	42 %	38 %	42 %	32 %	38 %	34 %
2012-2013	19 %	49 %	40 %	43 %	42 %	28 %	38 %	33 %
2014-2015	16 %	49 %	36 %	44 %	41 %	25 %	38 %	31 %
2016-2017	17 %	49 %	41 %	47 %	44 %	25 %	39 %	32 %
2018-2019	21 %	51 %	36 %	49 %	43 %	26 %	39 %	32 %
2020	15 %	48 %	26 %	35 %	34 %	21 %	38 %	28 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Nota: Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

► Cuadro 12. RCT. Asalariados sin días pagos por enfermedad.

2003-2020. Promedios bianuales

	Alojamiento	Restaurantes	Transporte	Otros servicios de turismo	Total RCT	Servicios no RCT	Resto de las ramas	Total
2003	38 %	67 %	52 %	46 %	53 %	44 %	52 %	47 %
2004-2005	21 %	59 %	56 %	51 %	53 %	42 %	48 %	44 %
2006-2007	21 %	55 %	48 %	45 %	47 %	37 %	44 %	40 %
2008-2009	21 %	50 %	45 %	39 %	44 %	32 %	39 %	35 %
2010-2011	20 %	48 %	43 %	37 %	42 %	30 %	37 %	33 %
2012-2013	19 %	49 %	42 %	43 %	43 %	27 %	38 %	33 %
2014-2015	17 %	48 %	37 %	45 %	41 %	25 %	37 %	31 %
2016-2017	19 %	48 %	43 %	50 %	45 %	25 %	39 %	32 %
2018-2019	20 %	50 %	38 %	50 %	44 %	27 %	39 %	33 %
2020	15 %	46 %	28 %	35 %	34 %	22 %	38 %	29 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Nota: Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

► Cuadro 13. RCT. Personas asalariadas sin vacaciones pagas.

2003-2020. Promedios bianuales

	Alojamiento	Restaurantes	Transporte	Otros servicios de turismo	Total RCT	Servicios no RCT	Resto de las ramas	Total
2003	36 %	65 %	51 %	47 %	53 %	43 %	53 %	46 %
2004-2005	21 %	60 %	55 %	52 %	54 %	41 %	49 %	44 %
2006-2007	22 %	54 %	48 %	44 %	47 %	36 %	44 %	39 %
2008-2009	21 %	49 %	45 %	39 %	43 %	32 %	39 %	35 %
2010-2011	20 %	47 %	43 %	37 %	42 %	30 %	37 %	33 %
2012-2013	20 %	46 %	42 %	43 %	42 %	27 %	37 %	32 %
2014-2015	17 %	47 %	37 %	44 %	41 %	25 %	37 %	31 %
2016-2017	18 %	47 %	43 %	50 %	45 %	25 %	38 %	32 %
2018-2019	21 %	48 %	39 %	51 %	43 %	26 %	38 %	32 %
2020	14 %	44 %	28 %	35 %	34 %	22 %	37 %	28 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Nota: Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

► Cuadro 14. RCT. Personas asalariadas sin aguinaldo.

2003-2020. Promedios bianuales

	Alojamiento	Restaurantes	Transporte	Otros servicios de turismo	Total RCT	Servicios no RCT	Resto de las ramas	Total
2003	37 %	66 %	52 %	50 %	54 %	44 %	52 %	46 %
2004-2005	20 %	59 %	55 %	53 %	54 %	42 %	49 %	45 %
2006-2007	21 %	55 %	48 %	45 %	48 %	37 %	44 %	40 %
2008-2009	20 %	49 %	45 %	40 %	44 %	32 %	39 %	35 %
2010-2011	20 %	47 %	43 %	38 %	42 %	30 %	37 %	33 %
2012-2013	19 %	46 %	42 %	44 %	42 %	27 %	37 %	32 %
2014-2015	17 %	47 %	38 %	46 %	41 %	26 %	37 %	31 %
2016-2017	17 %	47 %	43 %	50 %	44 %	25 %	38 %	32 %
2018-2019	21 %	48 %	39 %	52 %	43 %	27 %	38 %	32 %
2020	22 %	44 %	28 %	36 %	34 %	23 %	37 %	29 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.**Nota:** Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

2.2.4. Representación y diálogo social

Otra dimensión de trabajo decente es la representación y el diálogo social. Si bien el sector tiene una elevada presencia sindical —en particular en las actividades vinculadas con la hotelería donde existen numerosos establecimientos hoteleros de propiedad sindical— el gran porcentaje de trabajo informal limita la representación y el diálogo social. En el cuadro 1 no se presentan estimaciones referidas a esta dimensión.



Foto: Sixto Fariña

► 2.3. Cambios en el perfil ocupacional de trabajadores del turismo: incorporación de capacidades y de tecnología

Otra característica de los empleos del sector turismo que resulta central ya que se vincula con la productividad del trabajo y del sector en su conjunto, es el nivel de calificación.

En este sentido, se destaca que el nivel educativo de las trabajadoras y los trabajadores del turismo es menor que en el resto de las actividades de servicios. La mitad de las personas ocupadas en las RCT completó la escuela secundaria, cerca de un 40 por ciento no logró alcanzar este nivel educativo y solo un 12 por ciento concretó sus estudios en el nivel terciario, situación que es relativamente similar entre las ramas vinculadas al turismo⁹. Por ello, la incorporación de capacidades en los puestos de trabajo, la estructura ocupacional de las RCT y su comparación con otros sectores de referencia, como el resto de los servicios que no forman parte de las RCT, resulta importante para comprender los procesos de introducción de conocimientos en el sector.

El análisis se basa en el Clasificador Nacional de Ocupaciones (CNO) 2001, que permite identificar las cuatro dimensiones analíticas: el carácter, la jerarquía, la tecnología y el nivel de calificación requerido por cada puesto¹⁰ (INDEC 2001).

Una primera dimensión es la **tecnología ocupacional**. Se establece a partir de las formas tecno-organizativas del trabajo y permite identificar de forma adecuada el uso de las tecnologías características de los diferentes modos de producción. Específicamente, si la producción se realiza sin maquinarias y en caso de operar equipos distingue si estos son electromecánicos o si se operan equipos y

sistemas informáticos. El tipo de tecnología utilizada en cada caso, para proveer los servicios, puede considerarse un indicador de la incorporación de capacidades que presenta cada RCT.

Una segunda dimensión es el **nivel de calificación requerida para los puestos de trabajo** que permite medir la complejidad del trabajo desarrollado por cada ocupación. Determina los requerimientos de conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo de cada actividad.

El periodo 2003-2020, se caracteriza por los importantes cambios tecnológicos que tuvieron lugar en los servicios en general, y en particular en el turismo: la irrupción de la internet y de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones (TIC). A lo largo del periodo, en los cuatro conjuntos de ramas características del turismo, se observa un crecimiento muy importante en el porcentaje de trabajadores en ocupaciones que operan sistemas y equipos informáticos. Este crecimiento se acelera a partir del año 2014, en el caso de los servicios de alojamiento, y de 2016 en los restaurantes y en el resto de los servicios del turismo. (Ver cuadro 15).

Sin embargo, la proporción de trabajadores calificados (con calificación técnica y profesional) no parece acompañar esta dinámica de cambio tecnológico. Incluso, decrece en las ramas de alojamientos y restaurantes mientras que se mantiene estable en transporte. Por el contrario, en la rama que agrupa a las agencias de turismo y a las actividades de entretenimiento en general, el porcentaje de trabajadores con calificación

9 Aunque es posible mencionar algunas diferencias entre sí. En 2018 y 2019, transporte y restaurantes registran las proporciones más importantes (46 y 37 por ciento, respectivamente) de personas ocupadas de nula a baja calificación; mientras que agencias y alojamiento son las RCT con un número mayor de personas ocupadas que completaron el nivel terciario.

10 Si bien el clasificador no está armonizado con la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO de OIT), el CNO 2001 permite organizar los empleos en función de las tareas que comporta cada empleo.

técnica y profesional se incrementa de manera sostenida: crece 10 puntos porcentuales entre los periodos 2004-2005 y 2018-2019. (Ver cuadro 16).

Estos resultados —incremento en el uso de equipos informáticos y estancamiento o incluso retroceso en el porcentaje de perfiles con calificación más alta—, reflejan un proceso donde todo parece indicar que la incorporación de tecnología no estuvo asociada a un mayor nivel de capacidades en las personas que las operan. Un proceso de este tipo limita las posibilidades que tiene la tecnología para lograr mejoras efectivas en la productividad.

Un debate importante se ha dado en torno a la necesidad de «complementar» la incorporación de TIC con el desarrollo de capacidades organizacionales y con mejoras en la calificación de los trabajadores y las trabajadoras, complementariedades sin las cuales la incorporación de equipos puede incluso redundar en pérdidas de productividad de las organizaciones (Novick y Rotondo 2013).

En términos de las calificaciones de los trabajadores, se observa que el ajuste realizado en el empleo a partir de la crisis de 2020 se hizo principalmente sobre los trabajadores con menores niveles de calificación. Por ello, en el contexto de crisis se incrementa de manera tan abrupta el porcentaje de trabajadores más calificados: los empleadores desvinculan antes a los trabajadores menos calificados (OIT 2020).

En promedio para los años 2018 y 2019, se observa que las ocupaciones que se desarrollan en las RCT en una proporción muy elevada (51 por ciento) **no operan máquinas**, situación que resulta aún más marcada en las actividades de los restaurantes (79 por ciento) y en los otros servicios al turismo (67 por ciento). (Ver cuadro 16).

En un contexto en el que avanza los procesos que se realizan utilizando herramientas informáticas (reservas, información y gestión de los visitantes, entre otros) resulta notable que **solamente el 12 por ciento de trabajadores de estas ramas operan sistemas y equipos informáticos**. En los restaurantes, solo el 5 por ciento de trabajadores operan estos sistemas, mientras que en los servicios de alojamiento y en el resto de los servicios (agencias de viajes y actividades de entretenimiento) alrededor del 25 por ciento de trabajadores operan TIC.

El 59 por ciento de las personas que trabajan en las RCT tenían un nivel de calificación operativa, 14 por ciento eran técnicos o técnicas y solamente el 5 por ciento profesionales. Al poco uso de tecnología en las RCT se suma el bajo nivel de calificación que requieren las tareas laborales: solo el 5 por ciento son de nivel profesional y un 14 por ciento son tareas de calificación técnica. La mayor concentración se evidencia entre las tareas de calificación operativa (59 por ciento) y sin calificación (21 por ciento).

El resto de los servicios del turismo (agencias de viaje y servicios de entretenimiento) presentan la mayor proporción de profesionales entre las RCT (14 por ciento), seguidos por las actividades de alojamiento (9 por ciento). Las ramas de turismo con menor nivel de profesionalización son restaurantes y transporte. En este último caso, el nivel de calificación es muy concentrado, dado que el 83 por ciento de las tareas que se realizan son operativas. Por su parte, en alojamiento y en restaurantes un 46 y un 38 por ciento de las tareas no requieren calificación alguna. En vínculo con el déficit de trabajo decente, este tipo de tareas puede reflejar inserciones inestables, con altos niveles de rotación y desigualdad salarial en comparación con puestos más calificados.

► **Cuadro 15. RCT. Evolución de la proporción de trabajadores en ocupaciones que operan sistemas y equipos informáticos.**

2004-2020. Promedios bianuales

	Alojamiento	Restaurantes	Transporte	Agencias y otros
2004-2005	16 %	1 %	5 %	14 %
2006-2007	13 %	2 %	7 %	16 %
2008-2009	7 %	1 %	7 %	13 %
2010-2011	11 %	2 %	8 %	19 %
2012-2013	12 %	2 %	8 %	13 %
2014-2015	21 %	1 %	8 %	13 %
2016-2017	28 %	5 %	10 %	27 %
2018-2019	25 %	5 %	12 %	23 %
2020	30 %	4 %	15 %	32 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH. Indec

Nota: Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

► **Cuadro 16. RCT. Evolución de la proporción de trabajadores con calificaciones profesional y técnica.**

2004-2020. Promedios bianuales

	Alojamiento	Restaurantes	Transporte	Agencias y otros
2004-2005	18 %	11 %	10 %	48 %
2006-2007	17 %	12 %	8 %	47 %
2008-2009	19 %	11 %	10 %	48 %
2010-2011	19 %	10 %	10 %	53 %
2012-2013	13 %	10 %	9 %	58 %
2014-2015	11 %	9 %	9 %	59 %
2016-2017	15 %	11 %	9 %	57 %
2018-2019	16 %	9 %	10 %	59 %
2020	11 %	10 %	14 %	55 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Nota: Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

► 2.4. Análisis regional

Las actividades del turismo se desarrollan a lo largo de todo el territorio del país. La vasta superficie, las diferencias de recursos turísticos y del grado de desarrollo de los destinos marca planos de heterogeneidad regional.

Antes de avanzar con el análisis, es importante destacar que las regiones turísticas son diferentes de otros criterios de regionalización habitualmente utilizados en la Argentina (el cuadro 17 detalla cuáles son las provincias incluidas en cada una de las regiones turísticas). Asimismo, se debe destacar que las fuentes de datos utilizadas tienen una cobertura parcial para el estudio regional. Mientras que la EPH tiene cobertura urbana y es una fuente que releva todas las categorías de empleo, el SIPA tiene cobertura sobre todo el territorio nacional pero solamente registra información sobre empleo asalariado registrado (el 50 por ciento del empleo del turismo). Por ello, el análisis combina ambas fuentes de información.



Foto: Agrogagliano Agroturismo

► Cuadro 17. Regiones turísticas.

Región	Incluye las siguientes provincias
Área Metropolitana del Gran Buenos Aires	Ciudad Autónoma y partidos del Conurbano
Interior de la Provincia de Buenos Aires	Resto de la provincia de Buenos Aires
Litoral	Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Santa Fe, Chaco y Formosa
Centro	Córdoba
Norte	La Rioja, Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán
Patagonia	La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego
Cuyo	Mendoza, San Juan, San Luis

Fuente: elaboración propia sobre la base de (Ministerio de Turismo, 2015).

Nota: Uno de los requerimientos de este estudio fue analizar por separado a la Ciudad de Buenos Aires y a los Partidos de su Conurbano; por ese motivo se desagrega la información del AMBA.

En el año 2019, la distribución regional del empleo en el sector turístico replica en grandes líneas la del resto del empleo, aunque con diferencias moderadas que se reflejan en las tasas de participación que presenta el empleo del turismo en cada jurisdicción. (Ver gráfico 7).

El 45 por ciento del empleo del turismo está en la Ciudad de Buenos Aires (el empleo total de la economía se concentra en un 42 por ciento en esa ciudad); los partidos del conurbano explican el 12,6 por ciento y la región litoral concentra otro 12,9 por ciento seguida por el Norte con un 11,2 por ciento. La provincia de Córdoba (región Centro) y el resto de la provincia de Buenos Aires (principalmente áreas de la costa Atlántica) aportan el 6,6 por ciento del empleo del turismo en cada jurisdicción. Finalmente, Cuyo (5,7 por ciento) y Patagonia (1,6 por ciento) completan el mapa del turismo del país.

El turismo a nivel nacional es responsable del 9,3 por ciento del empleo (considerando todas las categorías laborales). No se observan variaciones elevadas en la incidencia que tiene el turismo en

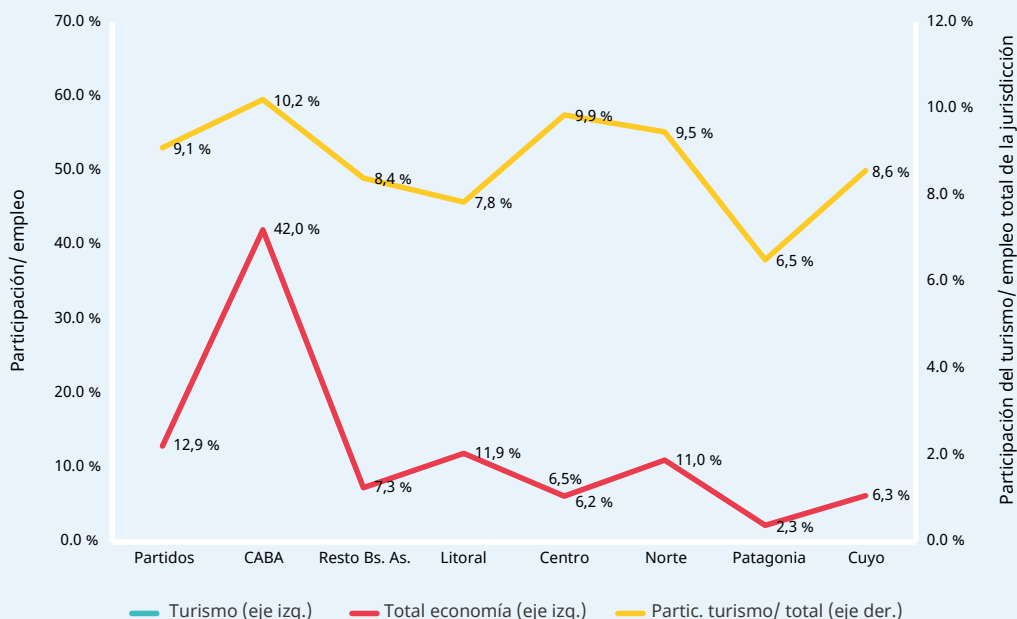
las distintas regiones y jurisdicciones analizadas, sin embargo, es más importante en Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Córdoba y menos en la Patagonia. El tamaño del sector y el grado de diversificación productiva explican estas diferencias.

En la Ciudad de Buenos Aires y en Córdoba, el turismo tiene una importancia mayor que en el promedio del país (aporta el 10,2 y el 9,9 por ciento de los empleos respectivamente); similar en el norte del país y en el Conurbano (9,5 y 9,1 por ciento); mientras que tiene una importancia relativamente menor en el resto de Buenos Aires (8,4 por ciento), el Litoral (7,8 por ciento), la Patagonia (6,5 por ciento) y Cuyo (8,6 por ciento).

Las regiones y jurisdicciones estudiadas presentan diferentes pesos en las ramas características que componen el turismo, que dependen del tipo de turismo que predomina en cada región, en tanto demandará más hotelería, servicios de gastronomía, transporte o servicios de la industria cultural. (Ver gráficos 8 y 9).

► Gráfico 7. RCT. Participación de las regiones en el empleo total y en el empleo de las RCT.

Año 2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

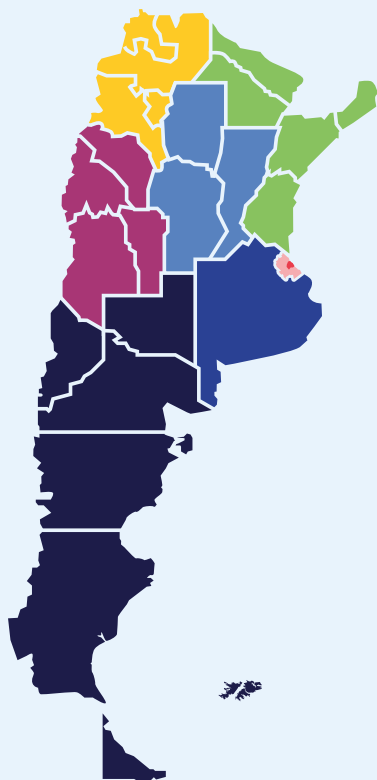
En **Ciudad de Buenos Aires**, las actividades de transporte (49 por ciento) son las que más empleo concentran, seguidas por los restaurantes (33,2 por ciento) y el resto de los servicios de turismo (14,9 por ciento). Estos porcentajes reflejan el gran tamaño de la ciudad y la diversificada oferta de servicios culturales que ofrece. El empleo de los hoteles y otros servicios de alojamiento abarca el 2,7 por ciento del empleo total de la ciudad (aun cuando esa jurisdicción aporta el 26 por ciento del total del empleo de la hotelería a nivel nacional).

En los partidos del **Conurbano** forman un único aglomerado urbano junto con la Ciudad de Buenos Aires. Muchas de las personas que trabajan en la Ciudad de Buenos Aires, residen en los partidos que la circunvalan. Por ejemplo, es elevada la participación del empleo en el resto

de los servicios de apoyo al turismo, como las agencias de viaje y las industrias culturales que están localizadas en la capital.

En el resto de la **provincia de Buenos Aires**, Patagonia y Cuyo se destacan con una mayor proporción del empleo del turismo, los servicios de hotelería y alojamiento (7,7, 9,2 y 11,3 por ciento respectivamente; mientras que en promedio del país los hoteles explican el 4,3 por ciento del empleo total).

En el **Litoral, Centro y Norte**, la estructura sectorial del empleo del turismo se diferencia del promedio nacional porque presentan una proporción mayor de empleo en los restaurante y servicios de comida (41, 44 y 44,8 por ciento respectivamente).



■ Ciudad de Buenos Aires

49%	33,2%	14,9%	2,7%	26%
Transporte	Restaurantes	Resto de los servicios turísticos	Hotelería	Hotelería a nivel nacional

■ ■ Provincia de Buenos Aires, Patagonia y Cuyo

Hotelería y alojamiento

7,7%	9,2%	11,3%	4,3%
Provincia de Buenos Aires	Patagonia	Cuyo	Promedio a nivel nacional

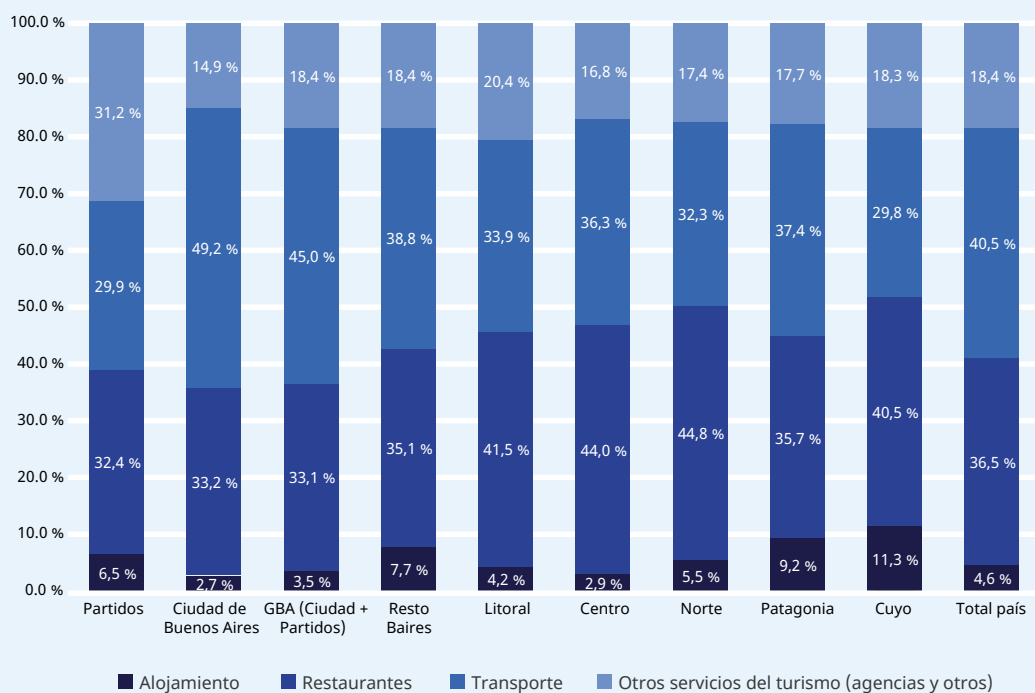
■ ■ ■ Litoral, Centro y Norte

Restaurantes y servicios de comida

41%	44%	44,8%
Litoral	Centro	Norte

► **Gráfico 8. RCT. Composición sectorial del empleo del turismo para cada región y jurisdicción.**

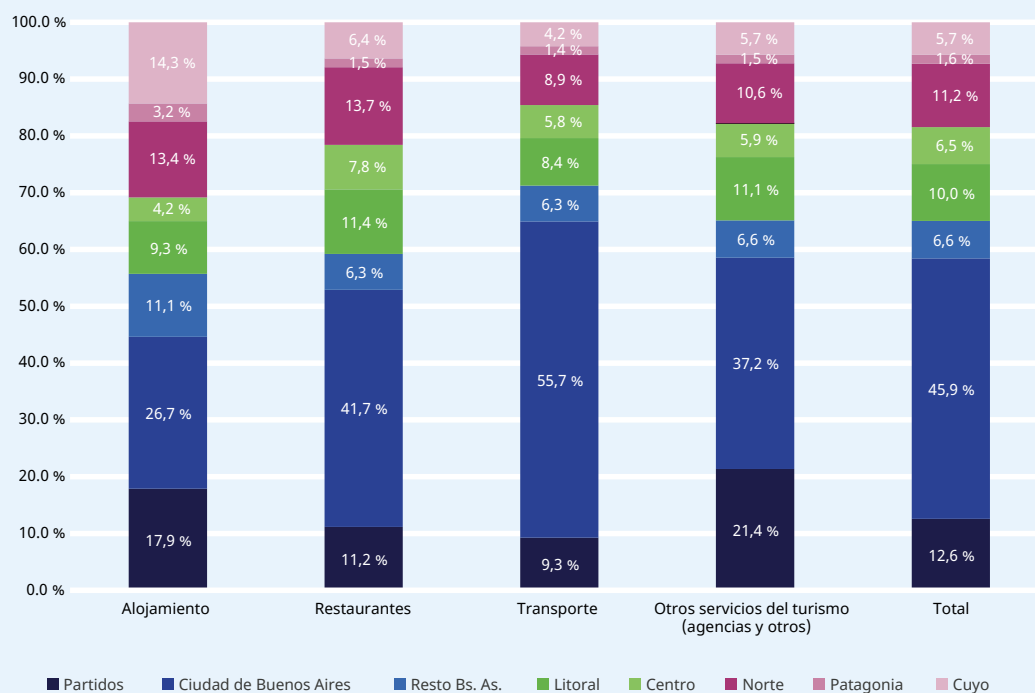
Promedio 2018-2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

► **Gráfico 9. Composición por jurisdicción del empleo de cada RCT.**

Promedio 2018-2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.



Foto: Agrogagliano Agroturismo

2.4.1. Dinámica del empleo por regiones

Una vez analizada la estructura regional del empleo en el turismo, se analizan las principales tendencias que muestra el empleo del turismo a nivel regional para el periodo 2003- 2020 (gráficos 10 y 11).

En el periodo 2003-2016, de fuerte crecimiento en el empleo a nivel nacional, la expansión fue relativamente equilibrada a nivel regional. Incluso los datos indican un proceso de «convergencia» donde las regiones que al inicio de la década del dos mil presentaban indicadores de informalidad más severos, mostraron un proceso de formalización más acelerado que el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

El empleo total para las RCT creció un 30,7 por ciento para el total nacional. Cuyo es la región que presenta el crecimiento más alto (64 por ciento), seguida por la región Norte (30 por ciento) y por el resto de Buenos Aires (35 por ciento). Por su parte, el empleo asalariado registrado casi triplicó el crecimiento del empleo total a nivel nacional (107 por ciento), reflejando el proceso de formalización ya mencionado. Todas las regiones presentaron tasas de crecimiento más elevadas que el promedio nacional, con excepción del AMBA que es la jurisdicción.

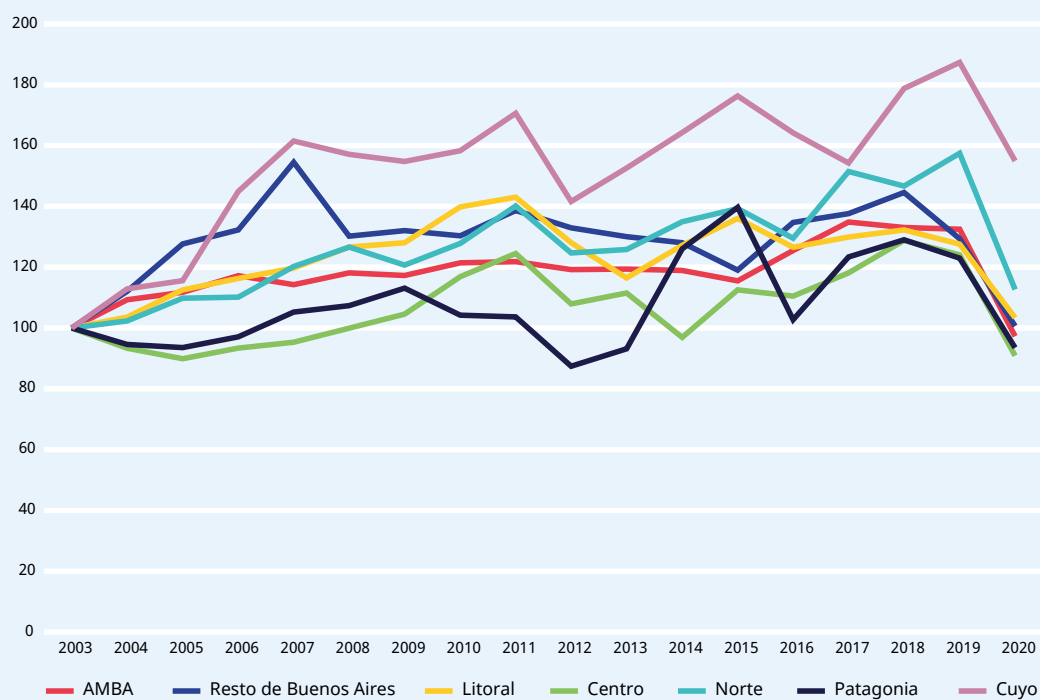
En el periodo 2016-2019, el empleo total a nivel nacional creció un 10,4 por ciento (mostrando una caída en los años 2018 y 2019 del 1 por ciento) con importantes asimetrías regionales: crece en las regiones Norte, Patagonia, y Centro; se contrae en la provincia de Buenos Aires (con una pérdida del 4 por ciento sobre el total de empleos) y aumenta de manera moderada en el AMBA y en el Litoral. A diferencia del periodo anterior, el empleo asalariado registrado crece a un ritmo marcadamente menor (4 por ciento) que el empleo total (se incrementa la informalidad).

En el año 2020 los efectos de la pandemia también muestran fuertes asimetrías regionales: han sido más severos en las regiones Norte, Centro y en el AMBA. En las dos primeras regiones, posiblemente esto está asociado al sector informal que, como se ha mencionado, ha tenido una cobertura menor por parte de las políticas públicas.

Si bien, considerando el periodo completo (2003-2020) en las siete regiones turísticas se observa el mayor crecimiento en el empleo asalariado registrado en comparación con el del empleo total, estas diferencias son más elevadas en las regiones **Centro, Norte y Patagonia, indicando que en esos lugares fue más intenso el proceso de formalización**. Por su parte, Cuyo es la región donde el empleo ha crecido más durante todo el periodo analizado (2003-2020) y ha sido menos afectado en 2020.

► **Gráfico 10. RCT. Evolución del empleo total. Por regiones turísticas. 2003- 2020.**

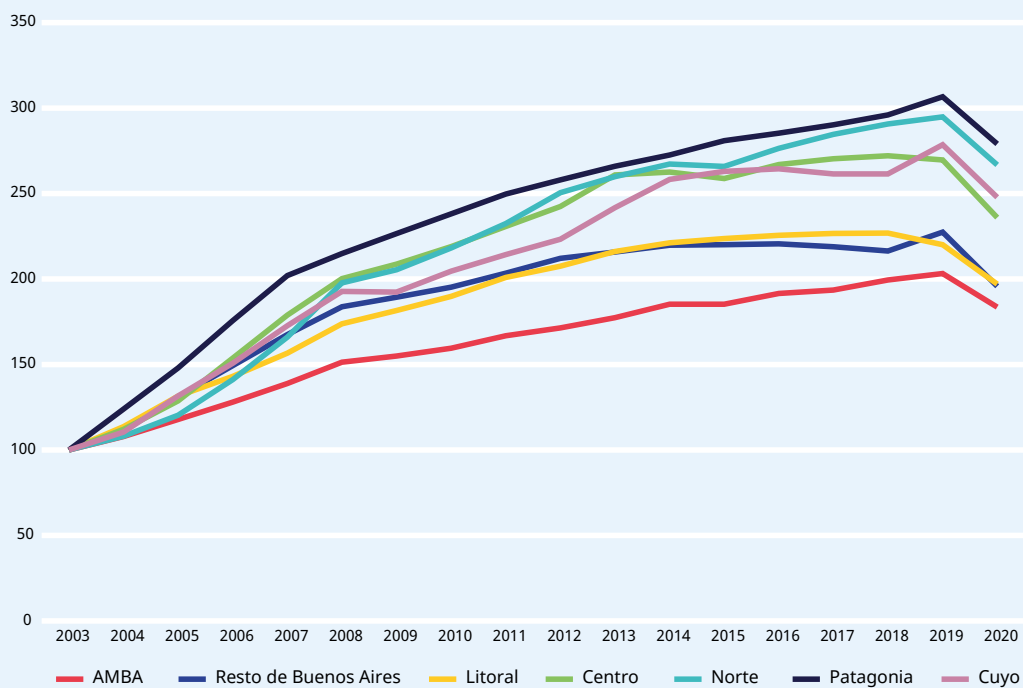
Índice 2003 = 100



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

► **Gráfico 11. RCT. Evolución de los asalariados registrados. Por regiones turísticas. 2003- 2020.**

Índice 2003 = 100



Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIPA.

2.4.2. Características del empleo a nivel regional

Las características del empleo de turismo, así como sus déficits de trabajo decente, presentan matices entre las regiones. Las composiciones sectoriales explican algunas de esas diferencias (en particular en la Ciudad de Buenos Aires y Conurbano, donde el peso del empleo del transporte, que tiene características específicas, es más elevado que en el resto) pero también existen otros factores vinculados con la estructura de los mercados de trabajo regionales como informalidad del empleo, brechas salariales o cuestiones idiosincráticas que influyen sobre el acceso de mujeres y de jóvenes al mercado de trabajo.

A continuación, se caracteriza el empleo de cada región destacando los aspectos que la diferencian del total nacional, respecto de los principales déficits de trabajo decente. Este análisis complementa al de las secciones anteriores, incorporando a la dimensión sectorial, la dimensión regional.

En **Ciudad de Buenos Aires y en los partidos del Conurbano** el turismo es una actividad con menos empleo para mujeres y jóvenes, en comparación con el resto de las regiones, debido a la elevada presencia que tiene el empleo del transporte, que es predominantemente masculino. Como ocurre en el total país, en las actividades de alojamiento de pasajeros las mujeres son un grupo mayoritario y las personas jóvenes se concentran principalmente en los restaurantes.

En Ciudad de Buenos Aires, el empleo del turismo es más estable ya que presenta un componente estacional más bajo (no hay turismo de naturaleza) y presenta menores proporciones de trabajo informal. Sin embargo, es elevada la proporción de trabajadores con ingresos menores a un salario mínimo, particularmente en el transporte y en los restaurantes.

Por el contrario, en el **resto de la provincia de Buenos Aires**, donde predomina el turismo de playa, el empleo presenta mayores **tasas de informalidad e inestabilidad** (el componente estacional de ese tipo de turismo). También es elevada la participación de trabajadores con ingresos inferiores al SMVM.

En las **regiones Litoral y Norte** el empleo es más precario que en el resto del país. Hay más trabajadores por **cuenta propia, personas asalariadas informales y trabajadores con ingresos inferiores a un SMVM**. En el Norte, además, es elevada la proporción de empleos inestables.

La Patagonia presenta mejores condiciones laborales en el empleo del turismo. Una elevada proporción de mujeres (en los servicios de alojamiento alcanzan al 70 por ciento) y de jóvenes, menores tasas de informalidad laboral, inestabilidad y subocupación.

En Cuyo es más baja la participación de mujeres y más elevada la informalidad en el empleo, el resto de las características del empleo son similares al promedio nacional.



Foto: La Perla de la Selva, Ecolodge

► Cuadro 18. RCT. Principales características y déficits de trabajo decente del empleo por regiones.

Promedio 2018-2019

	Mujeres	Jóvenes (18 a 24)	Asalariados/ as sin descuento jubilatorio	Cuenta propia	Ingresos menores al SMVM	Inestables -con fecha de finalización-	Jornada inadecuada	Personas subocupadas involuntarias
Partidos								
Alojamiento	51,50 %	20,80 %	8,20 %	1,10 %	24,70 %	4,90 %	23,80 %	5,40 %
Restaurantes	40,70 %	26,00 %	32,90 %	6,50 %	33,30 %	11,60 %	24,40 %	11,40 %
Transporte	11,80 %	2,50 %	37,30 %	34,40 %	39,70 %	4,80 %	37,00 %	4,40 %
Otros servicios del turismo	39,10 %	12,40 %	38,10 %	20,40 %	24,20 %	9,30 %	8,80 %	17,60 %
Total	31,20 %	14,20 %	33,80 %	19,20 %	32,50 %	8,70 %	24,40 %	10,40 %
Ciudad Bs. As.								
Alojamiento	67,10 %	16,50 %	28,00 %	0,00 %	23,40 %	17,90 %	25,50 %	15,40 %
Restaurantes	40,30 %	26,30 %	52,30 %	16,50 %	40,70 %	14,40 %	30,60 %	15,90 %
Transporte	10,60 %	6,30 %	37,80 %	14,60 %	40,30 %	8,60 %	43,70 %	5,00 %
Otros servicios del turismo	42,60 %	25,60 %	56,70 %	20,10 %	32,90 %	16,40 %	7,30 %	27,80 %
Total	26,90 %	16,20 %	44,90 %	15,70 %	38,90 %	11,90 %	33,30 %	12,40 %
Resto Bs. As.								
Alojamiento	48,90 %	9,30 %	15,60 %	0,60 %	28,30 %	14,50 %	24,20 %	8,30 %
Restaurantes	43,00 %	29,50 %	52,50 %	10,20 %	39,10 %	18,60 %	23,00 %	15,00 %
Transporte	11,50 %	7,00 %	47,80 %	18,00 %	34,40 %	9,70 %	42,00 %	6,80 %
Otros servicios del turismo	42,00 %	22,00 %	54,70 %	18,50 %	37,90 %	21,10 %	10,80 %	21,10 %
Total	32,10 %	18,70 %	48,50 %	14,00 %	36,50 %	15,60 %	27,20 %	13,00 %
Litoral								
Alojamiento	52,90 %	3,40 %	15,80 %	0,40 %	13,00 %	6,60 %	21,20 %	5,60 %
Restaurantes	47,20 %	25,00 %	56,90 %	20,20 %	35,20 %	19,40 %	16,50 %	14,00 %
Transporte	6,00 %	4,90 %	28,10 %	26,30 %	28,30 %	6,10 %	45,50 %	2,10 %
Otros servicios del turismo	40,40 %	22,00 %	54,70 %	15,20 %	28,10 %	15,70 %	10,00 %	18,90 %
Total	32,40 %	16,80 %	45,00 %	20,40 %	30,60 %	13,30 %	25,00 %	10,60 %

	Mujeres	Jóvenes (18 a 24)	Asalariados/ as sin descuento jubilatorio	Cuenta propia	Ingresos menores al SMVM	Inestables -con fecha de finalización-	Jornada inadecuada	Personas subocupadas involuntarias
Centro								
Alojamiento	49,80 %	29,20 %	35,40 %	0,00 %	4,20 %	16,20 %	31,20 %	0,70 %
Restaurantes	49,90 %	32,60 %	56,40 %	14,10 %	20,50 %	18,80 %	16,00 %	20,30 %
Transporte	12,90 %	2,80 %	43,00 %	20,00 %	18,20 %	6,90 %	38,70 %	10,50 %
Otros servicios del turismo	37,10 %	28,40 %	57,60 %	15,40 %	16,00 %	16,40 %	13,20 %	26,50 %
Total	34,30 %	21,10 %	51,10 %	16,00 %	18,30 %	14,10 %	24,10 %	17,30 %
Norte								
Alojamiento	54,20 %	9,80 %	36,50 %	0,70 %	19,50 %	18,30 %	23,40 %	8,00 %
Restaurantes	49,50 %	23,00 %	68,20 %	27,30 %	36,40 %	30,30 %	19,90 %	16,10 %
Transporte	7,40 %	4,90 %	54,10 %	32,10 %	28,60 %	16,80 %	46,30 %	5,70 %
Otros servicios del turismo	35,30 %	19,10 %	73,40 %	25,40 %	19,70 %	38,80 %	9,40 %	28,30 %
Total	33,90 %	15,90 %	62,20 %	27,20 %	30,20 %	26,20 %	26,70 %	14,40 %
Patagonia								
Alojamiento	70,90 %	20,50 %	16,90 %	4,90 %	17,50 %	15,60 %	13,80 %	2,00 %
Restaurantes	55,20 %	27,00 %	31,00 %	19,70 %	17,60 %	16,80 %	13,90 %	9,90 %
Transporte	18,30 %	6,90 %	32,60 %	17,50 %	15,60 %	9,50 %	44,00 %	0,40 %
Otros servicios del turismo	56,10 %	22,90 %	50,20 %	10,80 %	13,10 %	8,10 %	5,70 %	10,30 %
Total	43,40 %	18,40 %	33,90 %	15,90 %	16,00 %	12,30 %	23,30 %	5,80 %
Cuyo								
Alojamiento	50,80 %	12,50 %	17,50 %	4,30 %	18,80 %	4,50 %	23,90 %	7,60 %
Restaurantes	51,60 %	24,40 %	60,50 %	16,20 %	32,10 %	21,40 %	24,10 %	17,10 %
Transporte	13,20 %	8,80 %	23,80 %	23,10 %	23,20 %	9,20 %	48,70 %	4,50 %
Otros servicios del turismo	32,40 %	19,50 %	52,60 %	16,00 %	24,80 %	22,30 %	12,80 %	24,60 %
Total	36,80 %	17,70 %	42,90 %	16,90 %	26,80 %	15,90 %	29,10 %	13,80 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Nota: Para mejorar la significatividad de los resultados de la encuesta, se estiman los indicadores sobre la base de los casos de dos años. Por ese motivo, los cuadros se refieren a un bienio.

3. El sector turismo en la Argentina y sus políticas

Tanto a nivel global como en la Argentina, el turismo es un sector que ha sido dinámico a lo largo de los últimos 30 años y, a su vez, fue el más golpeado por la crisis de la COVID-19 que ha ocasionado cambios significativos, algunos de los cuales muy posiblemente persistirán en el futuro.

En los últimos años (previos a la pandemia) la competitividad del turismo se sustentó en la creciente sofisticación de los servicios relacionados y en una mayor competencia global entre los distintos destinos (nacionales e internacionales). Los cambios demográficos, la incorporación de las nuevas clases medias al consumo de turismo particularmente en los países emergentes, el uso de TIC, son factores que afectan al dinamismo sectorial. Mantener la competitividad de los destinos a través de factores que vayan más allá del precio, implica importantes esfuerzos en términos de inversiones, planificación, capacitación y, particularmente, en la coordinación de esfuerzos de los distintos actores que participan de la cadena de valor (OECD 2014).

Por ello, el rol de la política pública fue evolucionando hacia un mayor foco en la competitividad, en las cadenas de valor y en el crecimiento sustentable. En los últimos 30 años, las políticas de turismo fueron evolucionando desde la promoción de los destinos hacia un rol de gestión del desarrollo productivo. Los países realizan mayores esfuerzos por mantener la competitividad y maximizar los beneficios económicos y sociales que genera el crecimiento del turismo —procurando «democratizarlos» en el nivel local—, dimensión que incluye aspectos de sustentabilidad ambiental y de inclusión social. Este cambio implica también incrementar la complejidad de las políticas hacia una mayor coordinación entre distintos sectores, actores sociales y jurisdicciones de gobierno que afectan y son afectados por el turismo (OECD 2010, 2012, 2014).

En Argentina, el turismo ha experimentado un proceso de crecimiento en los últimos 30 años —en particular en el periodo 2003-2015— impulsado tanto por un contexto macroeconómico favorable como por un conjunto de políticas orientadas a estimular la actividad (en particular a partir de la expansión del turismo doméstico). Este crecimiento ha tenido impactos favorables en la generación de valor agregado, la creación de puestos de trabajo y el ingreso de divisas, mostrando una vez más la gran potencialidad que tiene este sector como dinamizador del crecimiento económico.

En este texto, se analizan las principales políticas y sus efectos hasta el año 2019. También se presentan las principales políticas aplicadas para atemperar los efectos que tuvo la crisis de la COVID-19 aun cuando estas fueron en su mayoría temporarias y orientadas a la emergencia. También se reflexiona sobre los alcances y limitaciones de estas. Las políticas que se analizan comprenden los niveles macro, meso y sectorial, y abarcan la escala nacional, provincial y local, en particular desde la promulgación de la Ley Nacional de Turismo 25.997 sancionada en 2004.

Un aspecto importante para destacar es que las políticas de turismo se aplican sobre porciones del territorio (país, provincias o regiones), por ello no afectan a un conjunto de empresas o trabajadores sino a todos aquellos localizados en la región de intervención (Winters et al. 2013; Maffioli et al. 2015). Asimismo, el sector turismo se caracteriza por crear externalidades y economías de aglomeración, produciendo efectos indirectos que resultan de difícil estimación (Angelucci & Di Maro 2010). Por ello, el análisis de los efectos de las diferentes políticas se realizará comparando el desempeño del sector en diferentes contextos temporales y regiones turísticas.

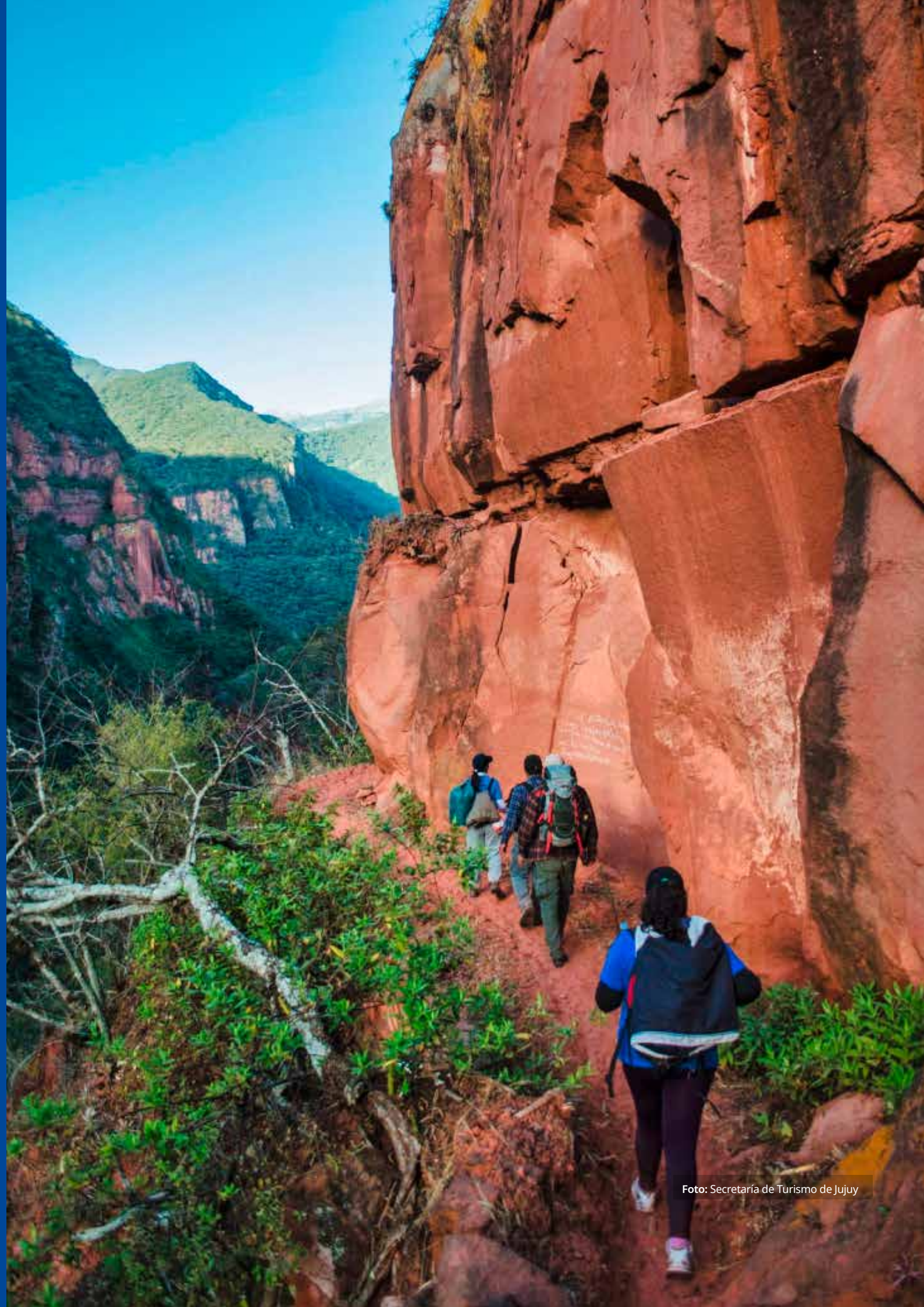


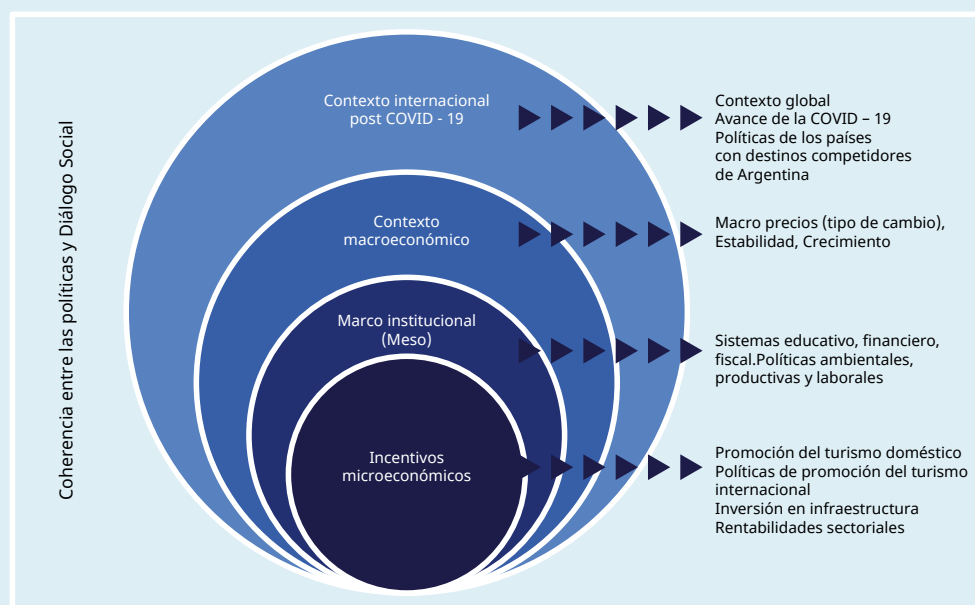
Foto: Secretaría de Turismo de Jujuy

► 3.1. Aspectos generales de las políticas de desarrollo sostenible

Antes de describir las políticas aplicadas, se realizan dos consideraciones previas: la importancia de dar un **enfoque sistémico** al análisis; y un relato muy simplificado de la **historia del turismo y sus políticas en la Argentina**, ya que muchos aspectos centrales como, por ejemplo, la importancia del turismo doméstico sobre el extranjero, son el resultado de un proceso histórico (no son decisiones autónomas de la política).

El desarrollo del turismo —y la creación de empleos de calidad— está condicionado por un conjunto de políticas que se despliegan en los distintos niveles (macro, meso y microeconómicos) que se interrelacionan y vinculan entre sí, conformando sistemas que pueden potenciar o limitar dicho proceso (Ver Esquema 1). Ese sistema de políticas no solamente determina el ritmo que puede tener un sector, sino también el tipo de crecimiento¹¹.

► Esquema 1. La política desde un enfoque sistémico



Fuente: Elaboración propia sobre la base a (Meyer-Stamer, J, 1996).

¹¹ Por ejemplo, modelos donde prevalece la competitividad (precio) basada en la prestación de servicios a bajos costos, donde la rentabilidad tiende a ser baja y los empleos precarios; o modelos más virtuosos donde la competitividad se basa en la calidad de los servicios que permiten crear empleos con mejores condiciones — formalidad, estabilidad, nivel de ingresos—, entre otros aspectos.

En primer lugar, el nivel macroeconómico (contexto y políticas macro), define los precios relativos y por lo tanto los incentivos de producción y consumo de servicios turísticos. El tipo de cambio elevado mejora la competitividad precio de los destinos locales, alentando al turismo extranjero a la vez que desincentiva los viajes al exterior de las personas residentes en el país. Los controles de cambio pueden ejercer un efecto similar.

Tanto la fase del ciclo económico (crecimiento, estancamiento o recesión) como el ciclo local, condiciona la demanda de turismo de las personas residentes, pero en periodos recesivos el turismo extranjero puede compensar la caída del turismo local; mientras que las recesiones globales afectan a ambos grupos de visitantes. El desarrollo de las cadenas de valor del turismo requiere realizar inversiones que van a estar condicionadas por la estabilidad macroeconómica, los precios relativos y las condiciones del financiamiento. Los contextos de inestabilidad y volatilidad afectan el funcionamiento de los mercados de factores, bienes y capitales, desalentando las inversiones, la expansión y la puesta en marcha de nuevos negocios vinculados con el sector. También los aspectos de sustentabilidad ambiental de la actividad se ven afectados por los precios de la energía y los combustibles.

Un contexto de crecimiento económico con un sistema de precios relativos estable (y alto, favorable al turismo) resulta necesario para el desarrollo del sector; sin embargo, el crecimiento por sí solo no es una condición suficiente para el desarrollo de un turismo sustentable desde las tres perspectivas: económica, social y ambiental.

En segundo lugar, el entorno institucional (nivel meso) en el que se desarrollan las actividades económicas es un factor determinante. Los sistemas educativo, tecnológico, financiero y tributario, junto con las regulaciones laborales y la política ambiental son algunas de las instituciones que definen este nivel de la política. La capacidad de diálogo e interacción entre los agentes públicos y privados con su sistema de intermediación a través de entidades públicas, asociaciones empresariales y sindicatos, es otro factor central.

En contextos macroeconómicos estables, el accionar de este conjunto de instituciones

permite generar ventajas competitivas y organizativas así como contribuir a una mayor articulación y coordinación de las actuaciones. El turismo requiere particularmente del desarrollo de las políticas a nivel meso, que permitan coordinar acciones entre los diferentes sectores de actividad que componen su cadena de valor (por ejemplo, las carteras de transporte, turismo, trabajo, hacienda, salud) y los distintos niveles de gobierno (local, provincial y nacional). Las inversiones en infraestructura y tecnología, la formación de los recursos humanos necesarios, el cuidado del ambiente, la salud, son algunas dimensiones que ilustran la necesidad de articular distintos sistemas. En el caso de la Argentina, la política laboral, (que contribuye a la formalización y a la mejora en las condiciones de trabajo en general) y el desarrollo institucional, derivado de la Ley Nacional de Turismo, constituye un factor clave para la dinámica del empleo en el sector.

En tercer lugar, en el nivel microeconómico, las estrategias empresariales —que si bien dependen del sistema de incentivos presente en la estructura productiva y de las rentabilidades sectoriales asociadas a los macroprecios— son las que definen las ventajas competitivas del turismo. La calidad de los servicios, la productividad, la incorporación de innovaciones dependen de estas estrategias. Las preferencias de los consumidores también actúan en este nivel.

Las políticas sectoriales específicas, los instrumentos y programas orientados tanto estimular la demanda como la oferta turística en general forman parte de la dimensión microeconómica. Estos se pueden clasificar en instrumentos horizontales, cuando benefician tanto al turismo como a otros sectores de la economía o verticales cuando están específicamente dirigidos al sector. Asimismo, pueden orientarse tanto a estimular la demanda de los turistas como a fortalecer la oferta. Otra instancia de instrumentos de política se vincula con actividades de coordinación, como la articulación de actores para el desarrollo de nuevos destinos o corredores turísticos.

A partir de la irrupción de la COVID-19, el contexto global ha cobrado una importancia aún mayor. Al ciclo económico global y a las políticas que desarrollan los principales países emisores y receptores del turismo de la Argentina, se suma el hecho de que la actividad se ha modificado de

manera radical, en algunos casos de forma transitoria y en otros, tal vez, permanente. La interrupción total o parcial de estas actividades (como resultado de las medidas restrictivas que se aplican durante los periodos más agudos de la pandemia), limitaciones en los viajes internacionales, los nuevos protocolos de salud, son algunos de los aspectos críticos del contexto COVID-19 que afectan al turismo. El auge del turismo local y de cercanía es uno de esos cambios.

Otro factor importante es la incorporación de tendencias de cambio tecnológico, como el uso de plataformas digitales, proceso que se ha acelerado abriendo enormes posibilidades—incluso para los destinos más pequeños— de hacer más eficientes procesos que van, por ejemplo, desde la promoción y atracción de visitantes, hasta el comercio justo de artesanías¹². Las tendencias de cambio tecnológico en el turismo si bien son previas, se aceleran a partir de la irrupción de la COVID-19, ofreciendo oportunidades de desarrollo para muchos destinos. Sin embargo, generan riesgos adicionales como pérdidas de puestos de trabajo, en particular en contextos de achicamiento del sector donde las innovaciones pueden verse como oportunidades para mejorar la productividad disminuyendo el empleo.

Este conjunto de elementos, que conforman el entorno macro, meso y microeconómico, junto con el contexto internacional resultan centrales para la construcción de una estrategia de desarrollo productivo con sostenibilidad ambiental en el turismo. No obstante, a pesar de ser sumamente importantes no sustituyen al diseño y la implementación de una estrategia consensuada y efectiva, es decir basada en principios y acciones que se lleven a cabo en pos de un determinado objetivo.



Foto: Secretaría de Turismo de Jujuy

¹² Los visitantes están exigiendo más experiencias individuales y auténticas y están confiando más en la tecnología para planificar y mejorar sus viajes. Internet claramente se ha consolidado como la principal plataforma para comprar viajes, incluso desplazando a las agencias de turismo. El acceso más amplio a internet en todo el mundo está modificando el equilibrio de poder desde los prestadores de servicios turísticos hacia los consumidores, incluso en las regiones turísticas más remotas.

► 3.2. Las políticas macro, laboral y las medidas adoptadas frente a la COVID-19 que afectan al turismo

El enfoque sistémico de las políticas de desarrollo productivo presentado en la subsección anterior pone en evidencia la necesidad de incluir a las políticas macro y meso al marco general de las políticas de turismo. Para analizar los efectos que tienen las políticas sobre el empleo sectorial, tanto en términos de la cantidad de puestos creados como de su calidad, resulta central conocer las principales políticas laborales implementadas a lo largo del periodo analizado.

Para ello, en esta subsección se expone, en primer lugar, una breve reseña de la evolución de las dimensiones de la política macro que resultan más relevantes para analizar la dinámica del empleo en el turismo. En segundo lugar, se describen los principales aspectos de la política laboral, particularmente la vinculada a reducir la informalidad. Por último, se presenta el menú de instrumentos de política que se implementaron desde el Estado para atenuar los efectos negativos que tuvo la COVID-19 sobre el sector turismo. En todos los casos, se mencionan los efectos sobre el empleo del sector turismo.



Foto: Secretaría de Turismo de Jujuy

3.2.1. La política macroeconómica y sus efectos sobre el turismo

Como se ha mencionado, el nivel macro resulta determinante para la evolución del turismo, como ocurre con otros sectores económicos. En particular, para este análisis se consideran tres variables de interés para la dinámica del turismo: (i) el nivel de actividad (aproximado con la evolución del PIB per cápita), (ii) el tipo de cambio real multilateral y (iii) el flujo de inversión.

La vinculación que existe entre el tipo de cambio real multilateral y el turismo es relevante porque el primero contribuye al crecimiento o al estancamiento del PIB turísticos y, además, afecta al balance de divisas generadas por la cuenta turística. Es decir, el turismo extranjero contribuye al ingreso de divisas a la economía del país, pero los viajes que realizan residentes implican una salida de divisas. El saldo entre ambos flujos de entrada y de salida determinan el balance comercial por cuenta turística.

A continuación, se analizan los contextos y las políticas macro para cuatro subperiodos:

- La Convertibilidad, 1991-2001.
- El periodo de crecimiento con tipos de cambio competitivo, 2003-2015.
- El periodo de ajuste fiscal, 2016- 2019.
- La crisis de la COVID-19, año 2020.

La configuración macroeconómica de la década de los noventa se caracterizó por un tipo de cambio real apreciado, con apertura comercial y financiera. Además, se realizaron privatizaciones y otras reformas promercado en distintos sectores de la economía. Se logró así controlar el fenómeno de hiperinflación de finales de los años ochenta y principios de los noventa y generar crecimiento del PIB durante el primer lustro. Sin embargo, el nivel general de actividad económica exhibió una alta volatilidad como producto, en parte debido a la incapacidad del esquema bimonetario para compensar shocks externos, mediante la flexibilidad nominal que otorga la política monetaria y cambiaria (Damill et al. 2011; Beccaria y Groisman 2007).

Como resultado del periodo, se observa entre 1991 y 2001 un crecimiento promedio anual del 2 por ciento en el PIB per cápita y de 1 por ciento en la inversión (formación bruta de capital como porcentaje del PIB). La crisis de la salida de la Convertibilidad (2001 y 2002) dejó como saldo una contracción promedio anual del 8 por ciento en el PIB per cápita y del 13 por ciento en la inversión promedio anual en esos años. A su vez, la mejora en el tipo de cambio real multilateral fue del 142 por ciento en 2002 respecto del año anterior (Ver Gráfico 1).

Luego de la crisis del Plan de Convertibilidad, se puso en marcha un régimen macroeconómico diferente del adoptado durante la década de los noventa. Se adoptó un esquema cambiario-monetario de flotación administrada del tipo de cambio, orientado a preservar la competitividad externa, fomentar el crecimiento sostenido de

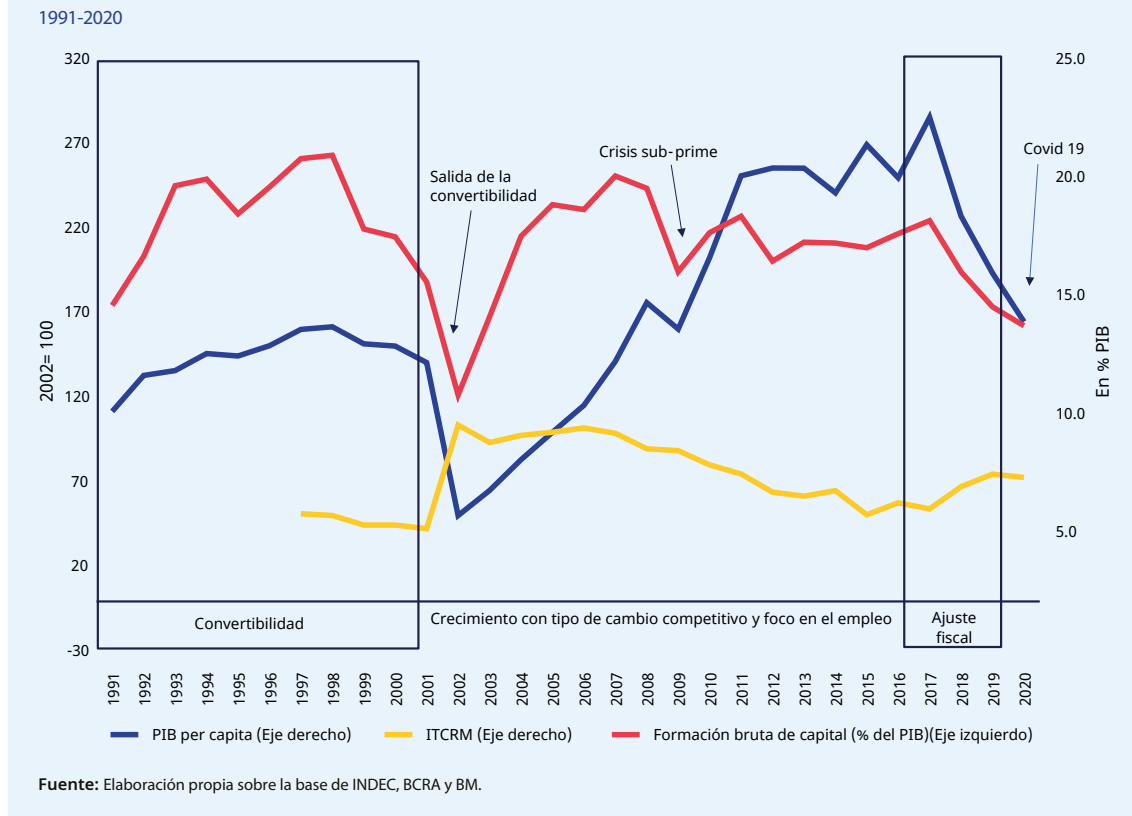
la actividad económica y estimular la inversión y el empleo a través de la expansión del mercado interno. Hasta la crisis financiera internacional de 2009, el esquema macroeconómico contó con «superávits gemelos» de cuenta corriente y el superávit fiscal, favorecido por un contexto internacional con términos del intercambio favorables al país (MTEySS y OIT 2012). Una característica sobresaliente de ese modelo fue la jerarquización del empleo, al colocarlo en el centro de las políticas públicas (MTEySS 2010).

En efecto, entre 2003 y 2015 se observó un crecimiento anual promedio de 4,2 por ciento en el PIB per cápita, a pesar de la desaceleración registrada en 2009, como consecuencia de la gran crisis internacional y de la importante sequía que afectó al sector agropecuario en ese mismo año, y de la desaceleración del ritmo de crecimiento a partir de 2012. La inversión se expandió hasta la crisis suprime, luego se contrajo y se estabilizó en niveles más bajos que el periodo previo.

El tipo de cambio real competitivo favoreció la creación de empleo, particularmente con un sesgo hacia los empleos formales. El salto discreto en el tipo de cambio real en la salida de la Convertibilidad fue seguido por un proceso de apreciación real en el tipo de cambio oficial (particularmente a partir de 2008), que para 2015 ya se situaba en niveles cercanos a los del final de la Convertibilidad¹³. Por su parte, el Tipo de cambio real multilateral (TCRM) se atrasa 45 por ciento durante el periodo (3 por ciento promedio anual). (Ver Gráfico 12).

13 A partir de 2011, Argentina atravesó distintos regímenes cambiarios que implicaron, en la práctica, esquemas de desdoblamiento. Entre finales de 2011 y diciembre de 2015, existió una brecha cambiaria relevante para operar en el mercado financiero y en agosto de 2012 se agregó una retención al gasto turístico emisivo del 15 por ciento, que luego fue acrecentándose hasta llegar al 35 por ciento a fines de 2013 y se eliminó en diciembre de 2015.

► **Gráfico 12. Evolución de las principales variables macroeconómicas. PIB per cápita, Tipo de cambio real multilateral (ITCRM) y Formación bruta de capital (como % del PIB).**



A partir de 2016, con un cambio de gobierno, se puso en marcha un nuevo régimen macroeconómico basado en la desregulación de la cuenta financiera y del movimiento de capitales, en la apertura comercial y en la reducción de la carga impositiva. Este nuevo régimen llevó a un contexto de tipo de cambio inestable (se devaluó más de 400 por ciento) y elevada inflación.

Entre 2016 y 2019, el PIB se contrajo 4 por ciento. El deterioro fue importante para el sector de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs), donde se perdieron unas 20 mil empresas, afectadas por la caída en el nivel de actividad, además de los incrementos en las tarifas públicas. En simultáneo, el sector privado expulsó casi 230 000 personas asalariadas registradas mientras que se verificó un proceso sostenido de precarización de la estructura laboral, evidenciado en el aumento de la tasa de informalidad (35,9 por ciento en el cuarto trimestre de 2019) y del peso

del cuentapropismo (22,7 por ciento), con una elevada proporción de cuenta propia informales.

El resultado del periodo fue una contracción promedio anual del 2 por ciento en el PIB per cápita en dólares y de 3,2 por ciento en la inversión. Por su parte, el TCRM se recuperó un 47 por ciento pero hacia el final del periodo se ubica en niveles similares a los de 2019. (Ver Gráfico 1).

A inicios de 2020 irrumpe la pandemia de la COVID-19 sobre una economía debilitada y con escaso espacio fiscal. Las políticas de aislamiento y distanciamiento social, junto con otros canales de transmisión (Ernst, Mourelo 2020) afectaron severamente a la economía argentina, dejando como saldo una contracción del 11 por ciento en el PIB per cápita en un año. En este contexto, las actividades características del turismo fueron las más afectadas.

En los gráficos 13a y 13b se presenta la evolución del PIB total y de Restaurantes y Hoteles para el periodo 1991-2020. Si bien, con excepción del año 2020, en los tres subperiodos analizados (Convertibilidad, Crecimiento con tipo de cambio competitivo y el periodo de ajuste fiscal de 2016-2019) el turismo crece más que el PIB total.

Durante el periodo de la Convertibilidad el PIB de turismo crece a un 4,9 por ciento promedio anual (superando al PIB total que creció un 3 por ciento). El alto nivel de inversiones en activos físicos del periodo es el factor de la política macroeconómica que facilita en mayor medida el proceso.

En el periodo de crecimiento con tipo de cambio competitivo, el PIB de turismo presenta las tasas de crecimiento más elevadas (5,8 por ciento promedio anual versus 4,9 por ciento del PIB total). Los tres factores de la macroeconomía analizados contribuyen en ese periodo: la expansión del PIB per cápita (y de los ingresos de la población); el tipo de cambio competitivo, que a la vez que alienta el ingreso de turistas extranjeros desalienta los viajes de los turistas locales hacia el exterior. Por su parte, el nivel de inversiones fue elevado (favoreciendo la inversión en infraestructura para el turismo), en particular antes de la crisis subprime.

En el periodo de ajuste fiscal (2016-2019), el turismo también se expande más que el promedio de la economía, a pesar del contexto macro desfavorable (contracción del PIB per cápita y de la inversión en activos productivos), en particular en los dos últimos años.

El sector turístico es una fuente relevante de generación de divisas para economías en desarrollo en todo el mundo. Sin embargo, en 2011-2020, Argentina ha sufrido un importante déficit comercial por cuenta turística que se tradujo en una salida de divisas de volumen importante en términos macroeconómicos. Un análisis sobre la vinculación que existe entre el tipo de cambio real efectivo y el balance comercial muestra evidencia de una elasticidad negativa considerable del turismo emisivo respecto del tipo de cambio (Schteingart et al. 2021). El documento concluye que un tipo de cambio real sostenido en un nivel mayor al de 2011-2020 durante un periodo considerable podría eliminar el déficit turístico o, incluso, transformar el sector en superavitario en términos de divisas.

El **turismo internacional** es un consumo de creciente importancia en la canasta de consumo de los hogares en todo el mundo. La globalización, el aumento del ingreso por habitante, el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, el auge de las redes sociales, la expansión del mercado aerocomercial y la novedosa economía de plataformas son solo algunos de los factores que explican la tendencia positiva observada en los flujos turísticos entre países de todo el mundo en los últimos años. Esto implica un desafío para la política sectorial del turismo en la Argentina (Schteingart et al. 2021).

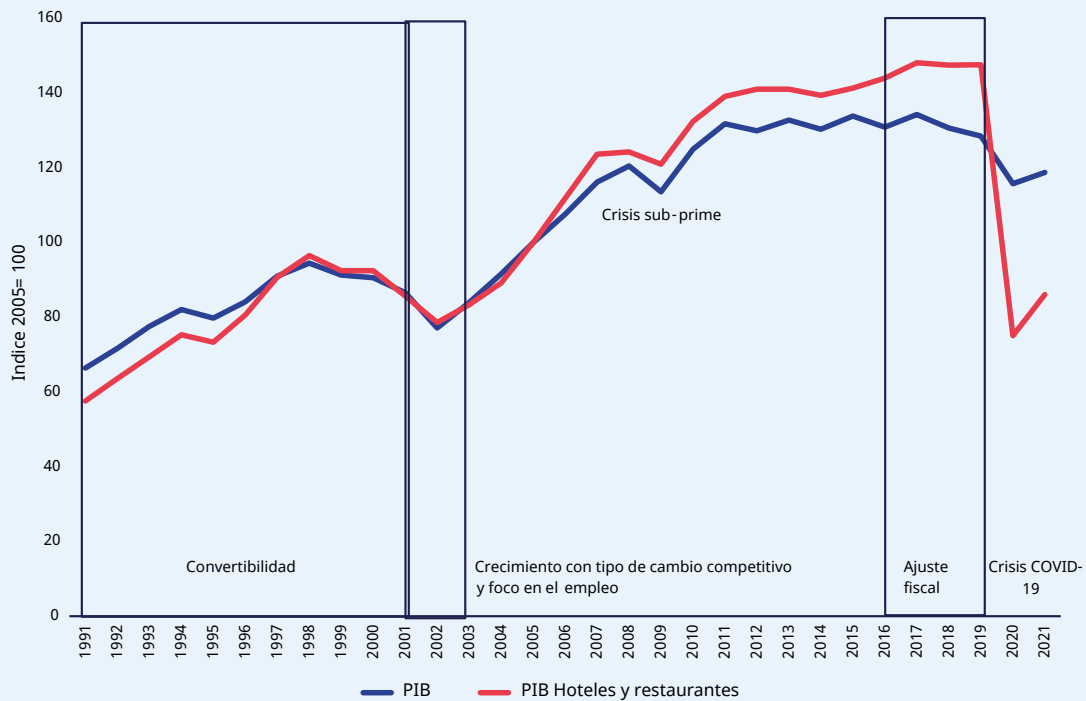
Siguiendo la dinámica del PIB, el empleo del sector turismo creció más que el empleo total en los tres periodos analizados (la excepción en la crisis de la COVID-19). En el periodo de la Convertibilidad el empleo se expandió con un comportamiento volátil, reflejando la vulnerabilidad del esquema macro a las crisis externas. Durante la crisis que marcó la salida de la Convertibilidad presentó una caída más pronunciada pero una recuperación más rápida, en comparación con el empleo total. Entre 1991 y 2003 el empleo del turismo amplificó las variaciones del ciclo económico (creció más durante los periodos de expansión y también se contrajo más durante las crisis).

Por el contrario, entre 2003 y 2019 (previo a la crisis de la COVID-19) la evolución del empleo del turismo fue más estable —y con un mayor crecimiento— que el empleo total. El empleo en turismo es más sensible a las crisis internacionales que a las nacionales. En efecto, con excepción de la Crisis internacional de 2008, parece menos vulnerable a las crisis de origen domésticas, incluso entre 2016 y 2019 crece mientras que el empleo total tiende a estancarse. (Ver gráficos 14a y b).

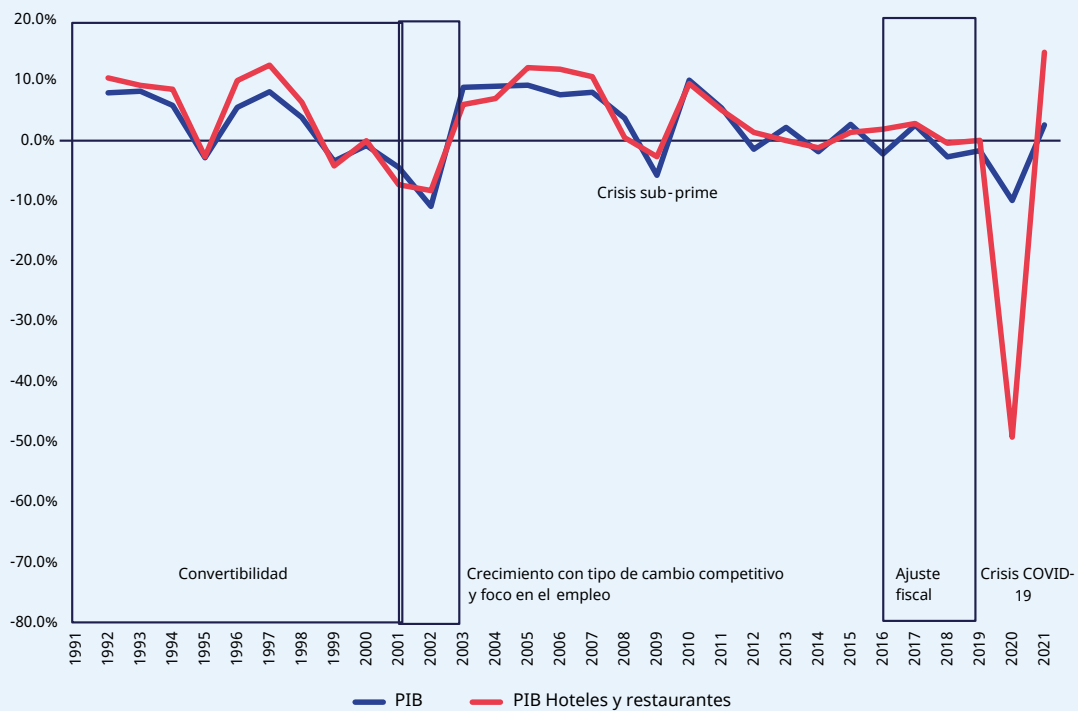
Sin embargo, debe notarse que tanto las trayectorias de empleo como del PIB sectoriales (a nivel agregado), se asemejan a los indicadores para el total de la economía, mostrando de esta manera que la **macroeconomía es el principal determinante de la dinámica sectorial**. El modelo endógeno (explicado más adelante) que predomina en el turismo de la Argentina explica esta situación, ya que los visitantes locales predominan en los flujos de turismo a nivel agregado, mientras que sólo en los destinos especializados en el turismo internacional prevalecen lógicas sectoriales específicas.

► Gráficos 13a y 13b. RCT. Evolución del PIB total y para los sectores Restaurantes y Hoteles, en moneda contante.

índice 2005= 100



Tasas de crecimiento

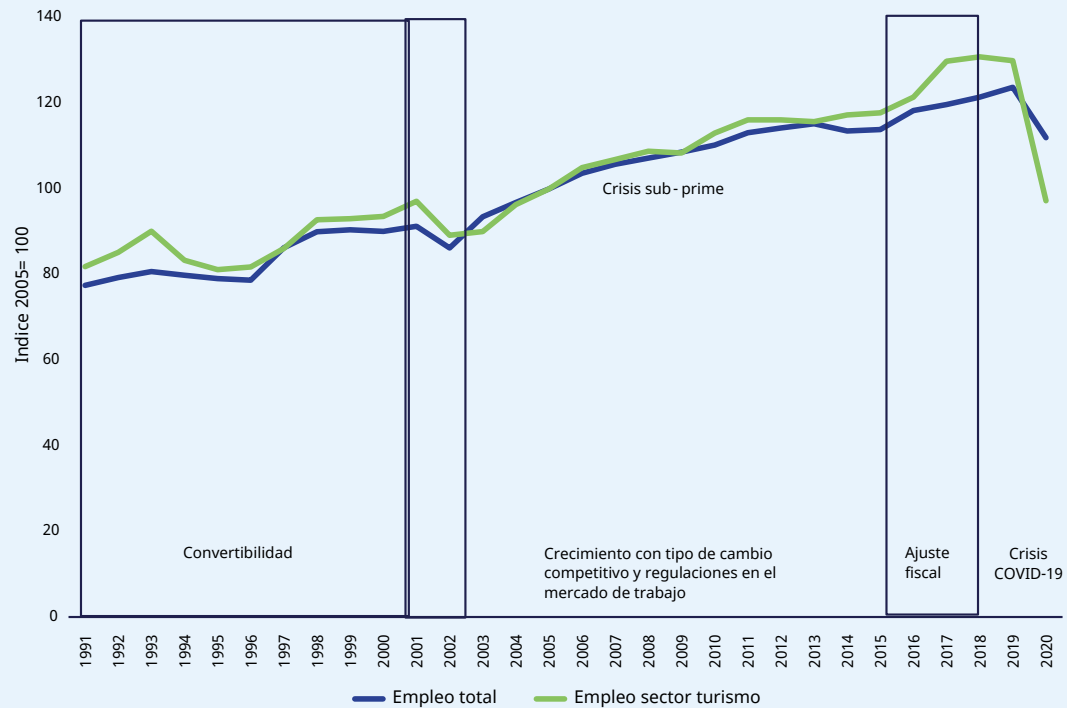


Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC

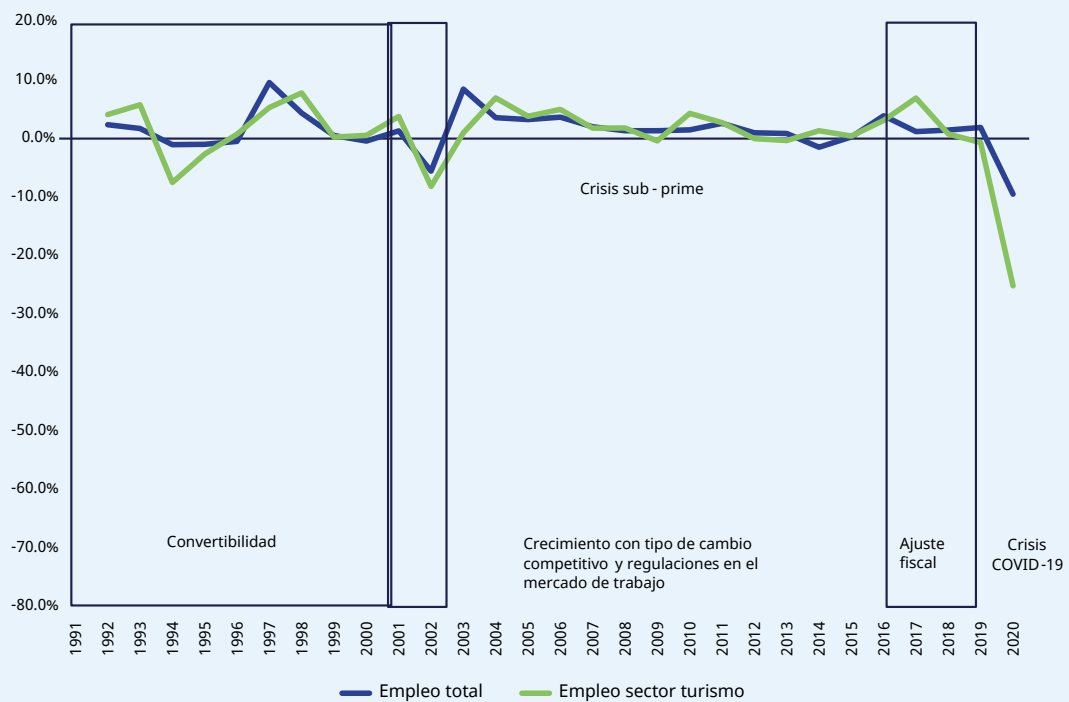
Nota: Se utilizan índices base 2005: 100, porque en ese año entra en vigencia la Ley Nacional de Turismo

► Gráficos 14a y 14b. Evolución del empleo total y para los sectores Restaurantes y Hoteles.

índice 2005= 100 y Tasas de crecimiento.



Tasas de crecimiento



Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC

Nota: La serie de empleo total se construyó integrando diferentes diseños de la Encuesta Permanente de Hogares. Para los años 1991 - 2003, la encuesta agrega comercio, restaurantes y hoteles. A partir de 2003, la encuesta se vuelve continua, incrementa el tamaño de las muestras, incorpora nuevos aglomerados y permite identificar un poco mejor las RCT.



Foto: Víctor Motta

3.2.2. La política laboral a nivel nacional

La política laboral, que opera de manera horizontal para toda la economía, es un determinante importante de la calidad del trabajo que se crea en el turismo. En la sección destinada al análisis de los déficits de trabajo decente, se ha destacado que la informalidad laboral es el principal determinante ya que registrar a las personas trabajadoras implica tanto la inclusión a los distintos subsistema de la seguridad social (previsional, salud, riesgos de trabajo, seguro de desempleo contributivo) como a la protección de los derechos laborales (Salario Mínimo, Vital y Móvil, mínimos establecidos por los convenios laborales, aguinaldos, vacaciones pagas, licencias por maternidad, principalmente).

En el periodo 2003-2015, el crecimiento y la mejora en las condiciones del empleo (ingresos y formalización) ha estado en el centro de la estrategia de la política pública. Durante el periodo se han jerarquizado instrumentos de política ya existentes y se han creado nuevos con este fin. Estas políticas han sido principalmente de corte horizontal (afectan a todos los sectores), existiendo políticas específicas para grupos como, por ejemplo, el trabajo doméstico y el trabajo rural. El turismo fue alcanzado por políticas laborales específicas en el área de formación profesional, el sistema de certificación de competencias y la capacitación laboral.

Informalidad laboral

En Argentina, el fenómeno de la informalidad ha sido abordado desde las políticas públicas de los últimos años, a través de un enfoque que busca integrar y articular programas y acciones de diversa índole, tanto sociolaboral como económica, vinculados con distintos factores que dan origen al trabajo informal (Novick 2007).

En primer lugar, en el nivel agregado, las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria), así como todas aquellas políticas de amplio alcance que dan forma a la estructura de la producción y al modelo de generación de riqueza, son claves para definir el nivel de empleo y su calidad. En el periodo 2003-2016 se ponderó la temática laboral dentro de las variables objetivo de la política macroeconómica. Entre las políticas públicas vinculadas con la formalización de trabajadores en empresas formales se destacan el Programa Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), implementado a partir de 2003, las reducciones temporales de las contribuciones patronales y la Ley 26.940 de Protección del trabajo Registrado y Prevención de Fraude Laboral, promulgada en 2014.

Registro de trabajadores: Programa Nacional de Regularización del Trabajo

El PNRT ha tenido como objetivo detectar el empleo no registrado buscando incorporar en el sistema de seguridad social a los trabajadores excluidos. Asimismo, esta acción es acompañada por campañas de difusión que muestran los efectos adversos que genera el empleo no registrado, buscando así incentivar la regularización voluntaria de trabajadores y actividades, por parte de los empleadores.

El PNRT también es apoyado por un conjunto de acciones que facilitan las gestiones de contralor, como el Programa de Simplificación Registral, que establece un nuevo esquema de registro al proponer un procedimiento único que vuelve más sencilla la inscripción de los trabajadores, la identificación de los empleadores y la fiscalización sobre el cumplimiento de la normativa vigente. En enero de 2011, se creó el Sistema Trabajo Registrado Digital que permite constatar, en el momento de la fiscalización, cuál es la situación registral de trabajadores de la empresa indagada mediante una conexión en línea a las bases de datos de la Seguridad Social, lo que genera un salto cualitativo en la eficiencia de la inspección y en la optimización del uso de recursos¹⁴.

Reducción de las contribuciones a la seguridad social

Si bien las reducciones de las contribuciones patronales para fomentar el empleo estuvieron vigentes con anterioridad a la gran crisis internacional de 2008-2009, en los últimos años han operado bajo el régimen de promoción y protección del empleo registrado (Ley 26.476). Bajo este esquema, se redujeron las contribuciones patronales para las nuevas contrataciones de personal. Se trata de un beneficio que dura 24 meses y consiste en una reducción del 50 por ciento en la alícuota de contribución patronal al sistema de la seguridad social, durante los primeros 12 meses, y del 25 por ciento, para los 12 meses siguientes.

Por otra parte, también se fijaron facilidades de pago para la regularización de deudas vencidas o infracciones en el pago de impuestos y de obligaciones de la seguridad social, así como facilidades para la regularización del empleo no registrado. Si bien esta medida fue implementada para hacer frente a las consecuencias de la gran crisis internacional, el beneficio ha sido prorrogado (OIT 2013).

¹⁴ En septiembre de 2013, en el marco del lanzamiento de un plan integral de combate al trabajo no registrado, se delinearon algunas acciones para fortalecer las facultades de la inspección laboral del MTEySS. Entre las medidas aplicadas se encuentra la creación de una Unidad Especial encargada del control del fraude laboral en sectores complejos de fiscalizar y la creación de un equipo multidisciplinario para hacer foco especial en el trabajo no registrado y la subcontratación fraudulenta en determinadas actividades. Asimismo, se ha propuesto crear un Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), con el objeto de fortalecer la disuasión y la sanción social respecto del trabajo no registrado. Por último, en conjunto con estas acciones también se ha propuesto avanzar en un trabajo más cualitativo de seguimiento de cadenas de valor, utilización de tecnología informática y bancaria, y la construcción de indicadores mínimos de trabajadores (herramienta ya aplicada en algunos sectores, como el de la construcción).

Programas de sostenimiento del empleo para prevenir la informalización

En los últimos años se han tomado medidas para proteger puestos de trabajo formales frente a episodios de crisis. La experiencia ha demostrado que normalmente las personas trabajadoras desplazadas de empleos formales transitan más hacia empleos informales o hacia el cuentapropismo que hacia el desempleo. Entre las acciones para sostener el empleo formal se destacan los Procedimientos Preventivos de Crisis (PPC) y el Programa de Recuperación Productiva (REPRO).

Los PPC constituyen una instancia de diálogo y negociación con intervención estatal, destinada a las empresas que encuentren comprometida una fracción significativa de su personal en relación con despidos y suspensiones. A través de los procedimientos, fue posible evitar una importante proporción de los despidos cuando se desencadenó la crisis internacional (2009), lo que permitió evitar la destrucción de los puestos de trabajo y fomentar acciones de formación para el trabajo ante las reducciones de la jornada laboral que generaban la caída de la actividad económica. El instrumento de preservación que acompaña a los PPC es el REPRO. Mediante este

último programa, el Estado subsidia parte de los salarios para que las empresas involucradas en un PPC puedan mantener su dotación de personal (MTEySS y OIT 2012).

Esta batería de políticas laborales orientadas principalmente a mejorar tanto la formalización del empleo (con todas las mejoras en los déficits de trabajo decente que ello implica) como a mejorar el nivel de ingresos de las personas trabajadoras contribuyeron de manera sostenida a mejorar las condiciones laborales a lo largo del periodo 2003- 2015, en general, y en particular para los trabajadores del sector turismo.

Ese contexto institucional respecto a lo laboral es diferente del de la década de los noventa, donde las instituciones laborales habían cobrado una menor importancia relativa. Por su parte, en el periodo 2016-2019 no se produjeron cambios desde lo formal en las políticas orientadas a reducir el trabajo informal, no obstante, desde la perspectiva del funcionamiento de los organismos de fiscalización tuvieron una importancia relativamente menor que en el periodo anterior. Eso, sumado al cambio en el contexto macroeconómico explican de manera conjunta el incremento del trabajo informal y de la precarización laboral en general que se observan entre 2016 y 2019 para el empleo total y también para el del sector turismo.



Foto: Sixto Fariña

3.2.3. Instrumentos para mitigar los efectos de la crisis de la COVID-19. Horizontales y específicos para el turismo

Un capítulo específico del abanico de políticas que se aplican a la economía en general, y en particular al turismo, son las adoptadas como respuesta del país ante la emergencia de la crisis de la COVID-19; orientadas a sostener al empleo y a las empresas en este contexto. La mayor parte de esas medidas son de carácter horizontal, existiendo un conjunto de políticas específicas para el sector turismo que ha sido el más afectado por la mencionada crisis.

El documento “El COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política de OIT” (Ernst y Mourelo 2020) describe este paquete de medidas clasificándolas en cuatro grandes pilares. (Ver esquema 2).

En una primera etapa de la crisis, el Estado brindó apoyo económico a las micro, pequeñas y medianas empresas a través de créditos a tasas preferenciales y el establecimiento de garantías para el acceso a préstamos de capital de trabajo, que no resultaron suficientes para hacer frente a los enormes impactos que tuvo la crisis. Según el relevamiento del Observatorio PYME, las medidas del gobierno no habrían alcanzado al segmento de empresas más pequeñas, que no lograron acceder a las políticas por falta de información, problemas administrativos o por no reunir alguno de los requisitos (Fundación Observatorio PYME 2020).

► Esquema 2. Principales acciones de política pública orientadas a sostener al empleo y a las empresas durante la crisis de la COVID-19

Pilar 1. Estimular la economía y el empleo

- Obra pública en infraestructura, educación, turismo y vivienda.
- Líneas de crédito para garantizar la producción de productos básicos e insumos médicos.
- Estímulos al consumo a través de la fijación de precios y facilidades de pago.

Pilar 3. Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo

- Incorporación de COVID-19 como enfermedad profesional.
- Recomendaciones de SST para ciertos sectores.
- Información sobre medidas de prevención de riesgos en el trabajo.
- Fomento del trabajo remoto.
- Licencias para trabajadores expuestos al riesgo de contagio.
- Licencias para trabajadores con responsabilidades de cuidado y pertenecientes a grupos de riesgo.

Pilar 2. Apoyar a las empresas, el empleo y los ingresos

- Apoyo económico a las mipymes.
- Asistencia digital a pymes.
- Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción.
- Aumento de las prestaciones por desempleo.
- Prohibición de despidos.
- Apoyo a las actividades esenciales.
- Asignación especial al personal sanitario y de seguridad.
- Refuerzos en los planes sociales y asignaciones.
- Ingreso Familiar de Emergencia.

Pilar 4. Buscar soluciones mediante el diálogo social

- Creación de una mesa tripartita para delinear la salida paulatina del aislamiento social.

La medida con mayores efectos para sostener los vínculos laborales en el sector formal de la economía fue el **Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)**. Este programa incluyó reducciones a las contribuciones patronales y subsidios a los salarios de trabajadores (Asignación Compensatoria al Salario) de empresas privadas formales que han visto afectada su actividad a raíz de las medidas de confinamiento. Además, el ATP también incluyó créditos a tasa cero para monotributistas y trabajadores autónomos.

El fuerte impacto de la crisis en trabajadores informales, que no cuentan con acceso a mecanismos de protección social contributivos, puso en evidencia la necesidad de desarrollar medidas de protección social basadas en las transferencias. En este sentido, el gobierno pagó un **bono extraordinario** para las personas que cobran la Asignación Universal por Hijo (AUH) y para jubilados y jubiladas que perciben una única jubilación o pensión mínima, así como la postergación del pago de las cuotas para créditos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

La medida más importante fue el **Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)**, debido a su amplia cobertura horizontal y su llegada a aquellos grupos que no pueden acceder a ningún otro tipo de apoyo a los ingresos. Se trata de una prestación monetaria no contributiva de 10 000 pesos argentinos destinada a las personas argentinas, o con residencia legal en el país desde al menos dos años, entre 18 y 65 años de edad, que se encuentren desocupadas, se desempeñen en la economía informal, monotributistas inscriptos en las categorías inferiores o trabajadoras de casas particulares (Ernst, Mourelo 2020).

Posteriormente, la gradual salida de la etapa de restricciones sanitarias más severas dio lugar también a una gradual recuperación de la actividad económica. Esto llevó primero a la reducción del número de personas trabajadoras asistidas por el programa ATP y luego a su cancelación. Este proceso se desarrolló en la mayoría de las actividades económicas con la excepción de las actividades del turismo cuya recuperación se dificulta más y donde el nivel de

subsidios estatales no cambió de manera muy significativa.

Para favorecer la recuperación económica en las actividades, la política de subsidios a las remuneraciones cambió hacia un importante esquema de financiamiento con tasas subsidiadas y garantías estatales orientado a financiar el proceso de reactivación de la economía.

Para las empresas que permanecen en crisis se reactivó un antiguo programa que había sido exitoso en crisis anteriores (2002 y 2009 principalmente): el **Programa de Reconversión Productiva (REPRO II)** que paga un subsidio sobre la nómina salarial a las empresas particularmente afectadas, luego de atravesar un proceso de «Procedimiento preventivo de crisis» a través del cual se evalúa la situación particular de la empresa. Los sectores del turismo y el sector de la salud utilizaron este programa.

Es decir, las políticas públicas desarrolladas en esta etapa se orientaron a proteger el empleo en el sector formal de la economía y a proteger los ingresos tanto de trabajadores informales como del resto de la población.



Crédito: Secretaría de Turismo de Jujuy

El turismo, además de acceder a la batería de políticas generales, fue objeto de un menú de políticas específicas:

- Programa de Reactivación del Turismo
- Plan de Auxilio, Capacitación e Infraestructura para el Turismo
- Fondo de Promoción Turística
- Dos pagos extra de 10 mil pesos a trabajadores y trabajadoras de Turismo
- Suspensión del pago de luz para empresas afectadas
- Congelamiento de tarifas hasta fin de año y exención del corte de servicios
- Turismo Estudiantil
- Medidas para Agencias de Viajes
- Creación del Consejo Interministerial para la apertura progresiva y responsable del turismo
- Conformación del Observatorio de Turismo Interno
- Las Unidades Turísticas a disposición de la emergencia sanitaria
- Medidas de prevención para sector hotelero y protocolo de aislamiento para turistas
- Asistencia a turistas y nuevas vías de comunicación habilitadas ante la emergencia
- Ampliación de la línea de créditos para PyMEs turísticas

También ha sido importante el desarrollo de protocolos, recomendaciones sanitarias y pautas de atención para alojamientos, establecimientos gastronómicos, agencias de viajes y prestadores turísticos, orientados tanto a proteger la salud y seguridad en el trabajo para las personas que se desempeñan en el sector como para los turistas (Ministerio de Turismo y Deportes 2021¹⁵)

Los efectos que tuvo este menú de instrumentos de política sobre el empleo del sector turismo se observan en el empleo formal del sector. Como se ha mencionado en el capítulo 2, en el año 2020 la contracción de los empleos formales del sector (-7,9 por ciento) fue sustantivamente menor que en el empleo total (-25,2 por ciento), llegando a una paradójica reducción en la tasa de trabajo no registrado que alcanzó mínimos históricos (36 por ciento, 10 puntos menor que en el año anterior) debido a la enorme destrucción de puestos de trabajo informales. Mientras que la política fue efectiva para conservar las relaciones laborales en el sector formal de la economía (el ajuste se realizó reduciendo las horas trabajadas, pero no despidiendo), alcanzó a preservar los ingresos monetarios en el sector informal.

Sin embargo, el impacto de la crisis por la COVID-19 sobre el turismo ha sido tan severo y prolongado que aún con el paquete de medidas que se ha desplegado se verifica una elevada pérdida en el número de empleos y también en el número de establecimientos que operan en el sector.

Fuente: Página web del Ministerio de Turismo y Deportes (<https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/medidas-en-turismo-frente-al-covid-19#3>)

► 3.3. La política sectorial del turismo

En la Argentina, el rol del estado respecto del sector turismo ha evolucionado a lo largo del tiempo, pasando por etapas donde los aspectos más importantes se vinculan con la consolidación del territorio, con la inclusión de grupos sociales al derecho al descanso y a la recreación y con la función que tiene el turismo como motor de desarrollo, especialmente a nivel local. En este último caso, también se observan diferencias que coinciden con diferentes valoraciones respecto de la intervención del Estado en el sector. Así, pasó de ocuparse principalmente de la planificación y de la promoción del turismo —es decir acciones de marketing, promoción y atracción de visitantes al territorio nacional, particularmente de origen extranjero— a volcarse hacia roles de coordinación o catalizador del desarrollo. A medida que el país desarrolla su industria turística, el foco de la política se desplaza desde la simple maximización del número de visitantes, a la creación de condiciones para mejorar la competitividad de las empresas turísticas y las regiones.

3.3.1. Un breve repaso sobre la evolución de la política de turismo

El menú de instrumentos de la política de desarrollo productivo que se aplican al turismo depende de decisiones donde el peso de la tradición del sector es muy importante.

La configuración actual del sector turismo de la Argentina y de su marco de políticas, es el resultado de un proceso evolutivo cuyos inicios se pueden ubicar a principios del siglo XX. El turismo es un fenómeno construido a partir de visiones, ideas y valores que fueron orientando a los actores políticos y económicos de cada etapa, muchas de ellas inspiradas en tendencias que se desarrollaban a nivel internacional. Esta lógica de la política de desarrollo productivo no es exclusiva del turismo. En la mayoría de los sectores las herramientas políticas que se utilizan

son el resultado de la acumulación histórica de instrumentos que han sido más o menos exitosos en el pasado.

A continuación, se presenta una revisión muy simplificada de ese proceso basada en textos que realizan un análisis más profundo de esta perspectiva histórica (Schenkel & Almeida García 2015; Marino 2020).

La descripción se realiza considerando cuatro grandes periodos, que coinciden con grandes tendencias de la historia económica del país: (i) **el modelo agroexportador**; (ii) el periodo de **sustitución de importaciones y consolidación del Estado del Bienestar**; (iii) **el periodo neoliberal** que incluye la crisis de la deuda y las políticas derivadas del Consenso de Washington; y (iv) la **etapa expansiva** originada en el mayor protagonismo de China e India en el contexto económico internacional. En efecto, la política de turismo reflejó las lógicas más intervencionistas o de corte liberal que caracterizaron a la política industrial (o de desarrollo) de cada etapa.

(i) El origen de la política de turismo de la Argentina se remonta a la década de 1890, y fue un factor que contribuyó al proceso de consolidación territorial del estado nacional.

Durante este periodo, que coincide con el despliegue del modelo agroexportador, se consolida en el país una clase social terrateniente con patrones de consumo de estilo europeo, que realiza actividades de turismo intercalando viajes a Europa con estadías en zonas locales de veraneo. En una primera etapa, los destinos locales (residencias de verano y hoteles de tipo familiar) eran cercanos a las grandes ciudades y que luego se fueron desplazando hacia lugares más alejados a medida que el ferrocarril y el automóvil acompañaron el proceso. El desarrollo de la costa bonaerense, de enclaves vacacionales al estilo de los clásicos balnearios europeos, en particular de la ciudad de Mar del Plata, corresponde a ese periodo.

La protección de la naturaleza y el turismo toman importancia en ese periodo como un proceso integrado. Se vinculó la protección de

los recursos naturales con el uso turístico, de ahí que se levantaran hoteles en los entornos de los espacios naturales, siguiendo la línea de lo realizado en Estados Unidos, destacando el hotel Llao Llao en Bariloche. Se aprobó la primera Ley Nacional de Parques, a partir de la cual se crearon los primeros parques, y se estableció la Dirección de Parques Nacionales, donde se ubicó la primera oficina de turismo de Argentina.

(ii) A partir de la década de 1940, la política turística se vuelca hacia la función social de la actividad. El desarrollo del estado de bienestar, una mejor distribución del ingreso y la generalización de una serie de derechos e instituciones laborales —como el SMVM, el aguinaldo y las vacaciones anuales pagas— en buena medida se produce gracias a la acción del sindicalismo. Se promovió el desarrollo de un nuevo tipo de turismo, más democrático y volcado hacia nuevas clases sociales.

La llegada del peronismo al gobierno ubicó al turismo como derecho social y promovió la irrupción de nuevos actores sociales en la gestión del turismo: los sindicatos. El turismo y los complejos turísticos dejaron de ser espacios exclusivos para las clases altas y se realizaron importantes inversiones en infraestructura turística orientadas al consumo de las clases trabajadoras.

En 1950 el país suscribió al Convenio de la OIT sobre las vacaciones pagadas, 136 (núm.52), siendo el tercer país latinoamericano en hacerlo, después de Brasil y México, que lo habían hecho en 1938.

El Estado comenzó a administrar la oferta hotelera existente, que abarcaba a los alojamientos de las empresas británicas de ferrocarriles que fueron nacionalizadas, los que dependían de la antigua área de Parques Nacionales y otros que fueron expropiados a particulares (Scarzanella 1998). A partir de este conjunto de establecimientos, sumados a los nuevos edificios se desarrolló un sistema estatal de colonias de vacaciones que dio fundamento al turismo social¹⁶. Estas acciones terminaron con el golpe de Estado de 1955 y a partir de ese año el sistema estatal de turismo social se fue desarticulando a través de la transferencia de recursos a privados, sindicatos y provincias (Khatchikian y Murray 1999).

Los gobiernos desarrollistas, que fueron alternándose con gobiernos militares, iniciaron procesos de planificación del turismo, y continuaron el proceso de inclusión de nuevos grupos sociales impulsado por la movilidad social ascendente que se dio en el país hasta mediados de los setenta. Finalmente, con el regreso del peronismo al gobierno en 1973, vuelve a surgir el enfoque social y político del turismo.

(iii) A finales del siglo XX (en un periodo que inicia en 1976), a partir de la crisis de la deuda y posteriormente de las políticas inspiradas en el Consenso de Washington, la política turística fue adquiriendo una función de catalizador de crecimiento económico. En el contexto de la crisis de la deuda y del proceso liberalizador de la economía, la Argentina modificó el enfoque de la política económica en general, y en particular la de turismo, hacia una visión más liberal y a la vez más dependiente de la demanda internacional.

Esta transformación resultó más evidente a partir de la segunda mitad de los años noventa, cuando el proceso de liberalización de la economía y la privatización de los servicios públicos coincidió con una mayor globalización económica. El país atravesó notables cambios sociales, que incrementaron la pobreza y la precariedad laboral, procesos que afectaron el acceso a los servicios de turismo. Las políticas turísticas se orientaron a dinamizar al sector captando turismo internacional y mejorando la competitividad a través de mesas de concertación que sumaban a distintos actores.

La planificación territorial fue reemplazada por la planificación de productos turísticos, cuyos resultados luego contribuyeron al Plan Federal Estratégico de Turismo Sostenible de 2005, que combinó las regiones turísticas con los productos consolidados.

¹⁶ El periodo fue muy rico en el desarrollo de instrumentos de política particularmente vinculados al turismo social. En especial la Fundación Eva Perón. Mayores detalles se pueden consultar en Schenkel 2017.

En consecuencia, durante el periodo cambió la configuración del turismo en la Argentina. Creció la demanda internacional mientras que se estancó la demanda interna, debido a la mencionada pérdida de ingresos que sufrieron las clases medias hasta la reactivación económica iniciada en 2002. Los flujos de turismo emisor y receptivo mostraron oscilaciones reflejando los ciclos de sobrevaluación o devaluación del peso (Schenkel & Almeida García 2015).

(iv) A partir del 2003, en la etapa expansiva para América Latina originada por el avance de China e India en la economía global, la política de turismo refuerza la institucionalidad de la actividad.

La crisis que atravesó la Argentina a la salida de la Convertibilidad se convirtió en una oportunidad para el turismo que, en el marco de las políticas de internacionalización y planificación que se venían desarrollando desde la década de 1970, había pasado a ocupar un rol importante en la agenda pública como actividad potencialmente generadora de las divisas, necesarias para reducir el déficit de balanza de pagos y pagar la deuda externa.

En los inicios de la posconvertibilidad, el Estado se posicionó como actor clave para el sector que formó parte de las exclusivas doce políticas de Estado que definió en 2003 el gobierno nacional, dirigidas a impulsar la actividad económica, el superávit, la recaudación, la inversión pública, la infraestructura pública y el crecimiento económico (Presidencia de la Nación 2003).

En este marco se consolidaron las relaciones público-privadas, se intensificó la inversión en el sector, se incrementó la participación del país en las ferias internacionales y la Secretaría de Turismo ascendió a estatus de ministerio. A partir de la sanción de la Ley nacional de turismo promulgada en 2005 y de la aprobación del Plan Federal Estratégico de Turismo Sostenible de ese mismo año, se consolidó también una nueva institucionalidad que define la gobernanza del sector, y que será descrita en la subsección siguiente.

Como resultado de ese proceso, en la actualidad, la Argentina cuenta con un modelo turístico endógeno, —donde es mayor el peso del turismo nacional frente al internacional y donde la balanza turística es deficitaria de manera recurrente— que no se termina de consolidar debido a los cambios sociales, económicos y políticos que ha sufrido el país en el último cuarto del siglo XX.

Ese modelo se contrapone al exógeno, habitual en los países turísticos (como los del Caribe, del Mediterráneo o del Pacífico) que han basado su desarrollo económico en el turismo internacional (Schenkel & Almeida García 2015).

Este modelo endógeno presenta especificidades que se originaron en los diferentes contextos de la política turística argentina:

- **Contribuye a la articulación territorial del país**, en la actualidad los espacios turísticos más reconocidos a nivel internacional son los naturales: cataratas de Iguazú, glaciar Perito Moreno, península Valdéz, Andes, etc. Asimismo, el turismo ha dado lugar a la construcción de una extensa conurbación turístico-residencial en la costa de la provincia de Buenos Aires.
- **Se considera un derecho social**. Esto explica en buena parte el fuerte crecimiento del turismo de masas nacional y con ello, los destinos nacionales. Si bien esta estructura se fue debilitando con la pérdida del estado del bienestar, se mantiene un número importante de establecimientos gestionados por los sindicatos.
- **El fuerte peso de la demanda interna y, al mismo tiempo, el desarrollo de un turismo emisor** es el resultado de las tempranas iniciativas del turismo social, que ampliaron el derecho a las vacaciones y, también, por la situación aislada respecto a los grandes países turísticos emisores (Schenkel & Almeida García 2015).

El modelo de turismo que prevalece en el país resulta importante para comprender que la dinámica del empleo, a nivel agregado, se relaciona en mayor medida con la demanda doméstica de servicios de turismo que con el crecimiento del turismo internacional. Esto no quita, que a nivel de los destinos específicos donde se concentra el turismo internacional sea este el factor determinante para la dinámica del empleo (tanto en términos de la creación de puestos de trabajo como de su calidad). Estos aspectos también se retoman en las secciones siguientes.

3.3.2. El marco normativo e institucional del turismo vigente a partir de 2004

Como resultado del proceso de institucionalización descrito, en el año 2004 se sancionó la Ley Nacional de Turismo 25.997 (reglamentada por Decreto N° 1.297/2006), que constituye el marco normativo principal que ordena los principios, objetivos e instrumentos que rigen en la actividad turística nacional. La Ley declara al turismo como una **actividad estratégica para el desarrollo del país**, y destaca su rol como actividad generadora de divisas, a través del turismo receptivo internacional.

Un aspecto central para la gobernanza del sector es la coordinación entre distintas instituciones que intervienen en la actividad turística. Como se ha destacado, el turismo se diferencia del resto de los sectores porque está conformado por una cadena de valor en la cual intervienen una multiplicidad de sectores y de jurisdicciones. La cadena turística está atravesada por diversas políticas no específicas (de transporte, infraestructura, culturales, comerciales, ambientales, etc.) y provenientes de diferentes niveles de intervención (nacional, provincial, municipal), de manera que resulta fundamental la coordinación federal.

Si bien no es objetivo de este documento analizar el sistema institucional que tiene el turismo en la Argentina, que es particularmente complejo, se indican a continuación las principales instituciones y acciones que se ocupan actualmente de la gobernanza del sector a nivel federal, que han sido definidas por la Ley de Turismo.

- **Comité Interministerial de Facilitación Turística**¹⁷. Coordina las distintas entidades públicas de nivel nacional con competencias afines al turismo.
- **Consejo Federal de Turismo**¹⁸. Es de carácter consultivo en cuestiones referentes a la organización, coordinación, planificación, promoción, legislación y estrategias de las actividades turísticas federales.
- **Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR)**¹⁹. Ente de derecho público no estatal integrado por miembros del Ministerio, el Consejo Federal y la Cámara Argentina de Turismo, dedicado a desarrollar y ejecutar los planes, programas y estrategias de promoción del turismo receptivo internacional y de la imagen turística del país en el exterior (Marca País Argentina).
- **Fondo Nacional de Turismo**²⁰. Está integrado fundamentalmente por recursos provenientes del Presupuesto Nacional y un Impuesto que grava el 5 por ciento del precio de los pasajes aéreos, marítimos y fluviales al exterior de servicios de transporte regulares o no regulares; más otros aportes (donaciones, multas, aranceles, etc.). El Fondo tenía una vigencia original de 10 años y fue prorrogado a partir de enero de 2015 por otros 10 años (Ley N° 27.008 de 2014).
- **Programa Nacional de Inversiones Turísticas**²¹. En este Programa se incluyen las inversiones de interés turístico a ser financiadas por el Estado nacional.
- **Protección al Turista**. Instrumentación de normativas tendientes a la protección de los derechos del turista y a la prevención y solución de conflictos.

17 <https://www.viajesynoticias.com.ar/info.php?id=3635>

18 <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/consejo-federal-de-turismo>

19 <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/inproturinstitutional>

20 <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/fondo-nacional-de-turismo>

21 http://datos.yvera.gob.ar/dataset/59fe000c-6ff0-4a8f-b32d-e576a4353368/resource/d57a8dfc-a275-4877-b1ca-e649b7a0882c/download/2021.05.01_data-pnit-1.pdf

- **Plan de Turismo Social²².** Promueve la prestación de servicios accesibles a la población, privilegiando los sectores vulnerables, mediante la operación de las unidades turísticas de su dependencia y ejerciendo el control de gestión y calidad de los servicios.

Respecto del funcionamiento que ha tenido dicho sistema a casi 15 años de implementación de la Ley, se puede indicar que ha sido efectivo desarrollando un Plan Estratégico Federal (sus actualizaciones), numerosos planes provinciales y locales y que ha promovido la implementación de una diversidad de políticas públicas que contribuyeron sin dudas a dinamizar al sector. Sin embargo, los actores sociales del sector indican la existencia de muchos aspectos a mejorar de la calidad de dicha gobernanza como, por ejemplo, la participación del sector académico en el Consejo Federal de Turismo (CFT) y más espacio junto con un rol más proactivo por parte de la actividad privada, es decir, el fortalecimiento de la cooperación público-privada (Busquets J. 2020)

El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) nace a partir de la Ley Nacional del Turismo, con el objetivo de constituirse en el proceso orientador y articulador de distintos actores hacia un modelo concertado. La primera versión del PFETS estableció las acciones 2006-2016. Fue actualizado por primera vez en 2010, ampliando el horizonte al 2020, y por segunda vez en 2014 con metas al 2025. El proceso de planificación iniciado con los PFETS desarrollados a nivel nacional se continuó con el desarrollo de planes provinciales y en algunos casos también por ciudades, que se elaboran con la misma metodología participativa basada en el diálogo social entre actores.

Los ejes rectores del PFETS 2025 son el **desarrollo económico con inclusión social** y la **conservación del patrimonio turístico nacional**, siendo sus objetivos:

- Implementar un modelo de desarrollo turístico respetuoso del ambiente, que satisfaga las necesidades presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.
- Lograr una mayor calidad de vida para todos los habitantes, garantizando el respeto a la cultura, la identidad y los valores de las comunidades anfitrionas.
- Desarrollar una mejora continua de la calidad, basada en el compromiso de todos los actores y en la renovación de los métodos de gestión y producción.
- Propiciar la generación y distribución equilibrada de la renta turística interna y de los excedentes económicos internacionales generados por el turismo receptivo.

El PFETS se basa en los siguientes **lineamientos estratégicos**:

- **Regionalización del desarrollo turístico.** Cada región turística lleva adelante una planificación participativa, a partir de sus particularidades sociales, ambientales, político-institucionales y económicas, a fin de dotar de singularidad a los productos turísticos y destinos.
- **El turismo como impulsor del crecimiento, desarrollo y conservación de las Áreas Protegidas.** Las actividades recreativas y de esparcimiento se complementan con la conservación de la biodiversidad y el hábitat, lo que se traduce en la generación de planes de uso público y en el desarrollo de programas como «Senderos de Argentina».
- **Profundización del diálogo social en torno al desarrollo de destinos y productos.** Implica la participación de los principales actores del sector público y privado, generando redes en los distintos programas y proyectos turísticos que se gestionan de manera integrada y descentralizada.

22 <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/social>

- **Construcción de espacios interinstitucionales**, de articulación con otros organismos públicos nacionales.
- **Consolidación de la inversión pública e incentivos para la inversión privada**, de manera concertada con provincias y municipios.
- **Establecimiento y control de los umbrales sustentables de crecimiento de los destinos.**
- **Del dato al conocimiento.** Es necesario construir instancias que generen comprensión sobre los fenómenos turísticos.

Durante el **periodo 2016-2019**, hubo un **cambio en la institucionalidad para la política del turismo**. El gobierno nacional adoptó una nueva estrategia para asignar las inversiones turísticas, dando menor protagonismo a los planes estratégicos territoriales y más énfasis a otra acción, que prioriza a las provincias del norte a partir del **Plan Belgrano**. Asimismo, se desarrolló el **Plan Integral de Gestión para el Ministerio de Turismo (PIG 2016-2019)**, que consiste en un plan operativo que orientó los cuatro años de gobierno, en los que no se cumplió la revisión del PFETS según establece la Ley Nacional del Turismo. El Plan Belgrano y el PIG, tuvieron una instrumentación más dependiente de las decisiones tomadas en la Jefatura de Gabinete y por lo tanto en el vértice del Estado nacional, involucrando a los gobiernos provinciales, ministerios y secretarías de gobierno, de una manera menos institucionalizada (Goldstein 2019).

Además de la institucionalidad definida por la Ley de Turismo y los planes de gestión antes mencionados, los programas con financiamiento externo tuvieron, y aún tienen, un rol central en la política de turismo. A continuación, se presentan los más importantes. Los tres primeros dieron continuidad a una misma línea de política de desarrollo sectorial, incorporando regiones e instrumentos a lo largo del tiempo. El cuarto apoya a la sustentabilidad ambiental del turismo, a través de la mejora en los sistemas de gestión de residuos.

Programa de mejora de la competitividad del sector turismo (AR-L1004)²³

Tuvo por objetivo incrementar la generación de divisas proveniente de la actividad turística en dos corredores turísticos: Los Lagos e Iguazú-Misiones. Los objetivos específicos del programa y los componentes del programa fueron: (i) mejorar la gestión y condiciones de visita de los atractivos turísticos (incluye el desarrollo de estudios y diseños, obras de infraestructura, equipamientos y asistencia técnica); (ii) mejorar los niveles de información sobre atractivos y actividades turísticas; (iii) apoyo a la estructuración y promoción de los corredores; y (iv) fortalecimiento de la administración turística nacional (2005 a 2015).

Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos (Préstamo BID 2606/OC-AR Programa Turismo 2)²⁴

Este programa dio continuidad al anterior y extendió las acciones que originariamente estaban destinadas a los corredores de Iguazú-Misiones y Los Lagos, hacia otras regiones y localidades del país comprendidas en el Corredor RN 40 Austral Cordillerano, Costa Patagónica Austral y Tierra del Fuego, y Corredor Valle Fértil Villa Unión. Este proyecto tiene la finalidad de incrementar el gasto turístico, mejorando el aprovechamiento espacial y temporal de las Áreas Protegidas (APs) y sus destinos asociados, a través de la 1) Estructuración de Productos Turísticos; 2) Fortalecimiento Institucional y 3) Gestión Ambiental. Iniciado en 2012 se está implementando.

²³ <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1004>

²⁴ Acuerdo entre el BID y el MINTUR (Decreto N° 1.968/12)

Programa de desarrollo, inversión y facilitación del turismo de naturaleza en Argentina - La Ruta Natural (Préstamo BID En preparación)

«La Ruta Natural» se apoyó en los avances realizados por los dos programas anteriores. Busca impulsar y posicionar a la Argentina como destino de naturaleza de clase mundial a través del desarrollo de infraestructura de uso público, la mejora en la gestión ambiental del turismo y la profesionalización del sector; mediante el apoyo y asistencia a prestadores y emprendimientos vinculados al producto. Los objetivos generales del programa son incrementar el gasto turístico y la visita en áreas naturales de interés turístico, así como sus destinos asociados. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la gobernanza turística en torno a la Ruta Natural propuesta; (ii) incrementar la oferta turística en áreas naturales; y (iii) aumentar la visibilidad de Argentina como destino turístico de naturaleza en los mercados turísticos.

Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos (Préstamo BID 3249/OC-AR GIRSU 2)

Se orienta a mejorar la gestión integral de residuos sólidos en municipios turísticos. Los objetivos son: erradicar los basurales a cielo abierto de los municipios turísticos; construir Rellenos Sanitarios, Plantas de Separación y Estaciones de Transferencia para mejorar la gestión de los residuos en los municipios turísticos entre otros aspectos vinculados con la temática. El Programa tiene dos componentes: Saneamiento de los Basurales e Infraestructura para el Tratamiento y disposición Final de los Residuos; y Fortalecimiento Institucional.

Además de los programas mencionados, que tienen alcance nacional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha financiado numerosos programas que contribuyen al desarrollo del sector en la provincia de Salta, y que en conjunto ha tenido un impacto importante en el empleo del sector, como se detalla más adelante en el Anexo: El caso de Salta.



Foto: Sixto Fariña

► Cuadro 19. Listado de proyectos financiados por el BID en Argentina (en el sector de turismo sustentable).

Número del proyecto	Título del proyecto	Descripción del proyecto	Monto Aprobado (US \$M)	Año de aprobación	Estado en 2020	Tipo de proyecto
AR-L1336	Programa de desarrollo, inversión y facilitación del turismo de naturaleza en Argentina: La ruta natural	Los objetivos generales del programa son incrementar el gasto turístico y la visitación en áreas naturales de interés turístico, así como sus destinos asociados.	33 000 000	NA	Preparación	Operación de Préstamo
AR-L1140	Desarrollo Turístico Sustentable de la Provincia de Salta	El objetivo del programa será incrementar el ingreso y el empleo generados por el turismo en la Provincia, y lograr una distribución más equitativa de ambos en el territorio y la población.	34 000 000	2012	Implementación	Operación de Préstamo
AR-L1071	Desarrollo de Corredores Turísticos	El objetivo del programa es el incremento del gasto turístico, mejorando el aprovechamiento turístico espacial y temporal de áreas protegidas y sus destinos asociados.	80 000 000	2011	Implementación	Operación de Préstamo
AR-T1129	Programa de Turismo Sostenible de Salta-Pueblos Mágicos	El objetivo de la CT INTRA es llevar a cabo una actividad de intercambio de experiencias, sobre todo para que el equipo de Salta AR-L1140 visite los proyectos de Pueblos Mágicos en México y conozca de primera mano las lecciones aprendidas en México.	19 000	2014	Cerrado	Cooperación Técnica
AR-T1092	Apoyo a la Preparación del Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos	Apoyar al Ministerio de Turismo de la República Argentina (MINTUR) a preparar el Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos (AR-L1071), ya acordado con el Gobierno del país e incluido en la programación del Banco para el año 2011A, por un monto de financiamiento de US\$80 millones.	99 800	2011	Cerrado	Cooperación Técnica
AR-T1024	Ruta Turística de los Pueblos Indígenas de Argentina: Turismo con Identidad	Apoyar el desarrollo de la ruta	498 860	2007	Cerrado	Cooperación Técnica
AR-M1018	Consolidación del Enoturismo		1 030 350	2006	Cerrado	Cooperación Técnica
AR-L1004	Mejoramiento de Competitividad del Sector Turismo	El objetivo general del proyecto es contribuir a aumentar los ingresos generados por visitantes en zonas turísticas de carácter prioritario.	33 000 000	2005	Cerrado	Operación de Préstamo
AR0292	Apoyo Desarrollo Integrado Sector Turismo en Salta	El objetivo general del proyecto es contribuir al desarrollo del sector en la provincia de Salta	34 100 000	2003	Cerrado	Operación de Préstamo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la web del BID



Foto: El Chaltén | elchalten.com

3.3.3. Los instrumentos de política

A lo largo de los años, en la Argentina se han aplicado numerosos instrumentos de política orientados a estimular al turismo, que respondieron a las diferentes visiones sobre el sector y que fueron mencionados de manera resumida en la subsección 3.2.1.

A partir de la sanción de la Ley Nacional del Turismo y del desarrollo institucional que deriva de ella, se han implementado nuevos programas y se han ordenado y fortalecido algunas líneas de acción preexistentes. A continuación, se presenta una descripción de las principales políticas implementadas entre 2005 y 2020, en particular aquellas que se puedan vincular mejor con la creación de empleos en las ramas características del turismo.

Los **instrumentos de política de turismo** se pueden agrupar en tres grandes categorías: (i) las orientadas a promover la demanda, (ii) las orientadas a desarrollar la oferta de turismo, y (iii) las orientadas a mejorar la coordinación entre los actores. Estas líneas de política son complementarias, ya que sin la afluencia de turistas es muy difícil que el sector se desarrolle. Por otro lado, si el destino no desarrolla un conjunto de servicios de calidad y precios adecuados, esa demanda no es sostenible en el tiempo. La coordinación entre actores, en una cadena de valor segmentada tanto desde lo sectorial como desde lo territorial resulta central

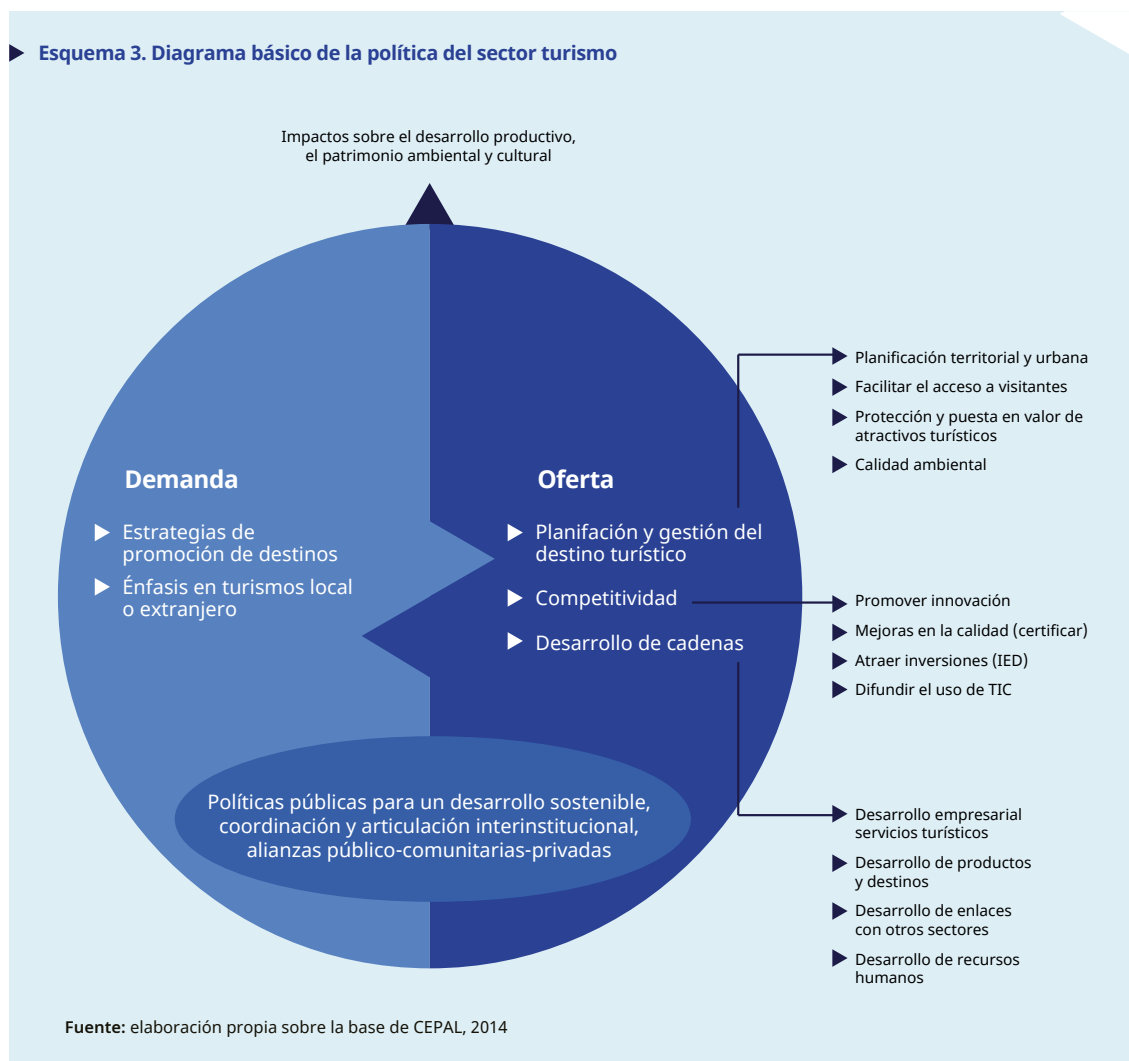
para realizar ambas actividades, en particular en un país federal con distintos niveles de gobierno.

(i) **Las políticas orientadas a promover la demanda de turismo** consisten principalmente en los esfuerzos de promoción, que se pueden focalizar en segmentos de visitantes de acuerdo con el objetivo que se espere cumplir los cuales pueden ser: para reducir estacionalidad, incrementar rentabilidad o para promover el ingreso de divisas al país.

(ii) **Las políticas orientadas a desarrollar la oferta**, puede decirse que se apoyan en tres pilares:

- ▶ Una dimensión de planificación y gestión del destino, principalmente vinculada con aspectos ambientales, urbanísticos y de usos del suelo.
- ▶ Una dimensión orientada a mejorar la competitividad no precio del destino.
- ▶ Una dimensión vinculada con el desarrollo de los destinos fortaleciendo las cadenas de valor. (iii) **Las políticas de coordinación, articulación interinstitucional y las alianzas público-privadas** permiten el desarrollo de las acciones anteriores. (Ver esquema 3).

► Esquema 3. Diagrama básico de la política del sector turismo



Políticas de demanda y de oferta

(i) Las políticas de demanda: nuevas formas de promoción

La estrategia hacia la demanda es una parte central en la mayoría de los planes de turismo. Estas estrategias no sólo se orientan a incrementar el flujo de visitantes, sino que también suelen existir objetivos respecto del perfil de visitantes que se espera atraer.

Las políticas macroeconómicas con precios relativos favorables al turismo son una forma de estimular la demanda (aunque de corte horizontal ya que estimula la demanda de los bienes transables en general). El tipo de cambio competitivo y el nivel de ingresos de la población son dos determinantes de la demanda de servicios turísticos.

Entre las políticas sectoriales, las acciones orientadas a estimular el turismo extranjero y a promover la Marca País intentan atraer turistas, en general buscan incrementar el gasto de los viajeros y el ingreso de divisas. La elevada competencia entre destinos turísticos a nivel

global exige invertir en promoción internacional, tanto es así que, en los países en desarrollo, una porción mayoritaria de los presupuestos de turismo suele destinarse a esas acciones.

Por otra parte, la promoción orientada al mercado doméstico y el aumento de los días no

laborales, si bien atraen a turistas domésticos que gastan menos en los destinos, contribuyen a disminuir la estacionalidad de la demanda. También desestimulan en alguna medida los viajes al extranjero de los turistas locales (turismo emisor) contribuyendo de esa manera a mejorar el balance de divisas del turismo. (Ver Gráfico 1).

Dominio		Política horizontal	Políticas sectoriales
Fortalecer la demanda	Productos y mercados	Tipo de cambio	Turismo extranjero: Promoción en el exterior, marca país
		Restricciones a la compra de divisas para ahorro y turismo	Turismo doméstico: Feriados puente (promover turismo doméstico). Promoción
		Nivel de ingreso de la población	Pre-viaje

A partir de su puesta en funcionamiento en el año 2006, el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR) es el organismo responsable de desarrollar las acciones de promoción. Es un ente público-privado creado en el marco de la Ley Nacional de Turismo, con la finalidad de constituirse en el organismo responsable de la promoción turística internacional de la Argentina y posicionar al país como destino turístico internacional en los mercados emisores²⁵. También es el responsable de la Marca País.

Desde su creación, las acciones del INPROTUR se orientaron a promover cinco ejes de experiencias:

- Activa, que integra la oferta de turismo aventura y deportiva (como el golf, la pesca y la nieve);
- Auténtica, con experiencias que destacan cuestiones de identidad (como el campo, el idioma, el tango, el fútbol y el polo);

- Gourmet, que reúne la oferta gastronómica con valor agregado (como vinos y platos típicos);
- Natural, que integra diversos elementos de la naturaleza (destacándose el avistaje de aves, Parques Nacionales y ecoturismo); y
- Reuniones, que articula destinos sede de eventos (INPROTUR 2009).
- A partir de 2010, se incorporó Alta Gama, destinada a viajeros de mayor poder adquisitivo, abocada a promover experiencias basadas en la atención personalizada y de calidad (INPROTUR 2011).

Dichas acciones se focalizaron en los lugares que componen la «Argentina turística» para el mercado internacional.²⁶

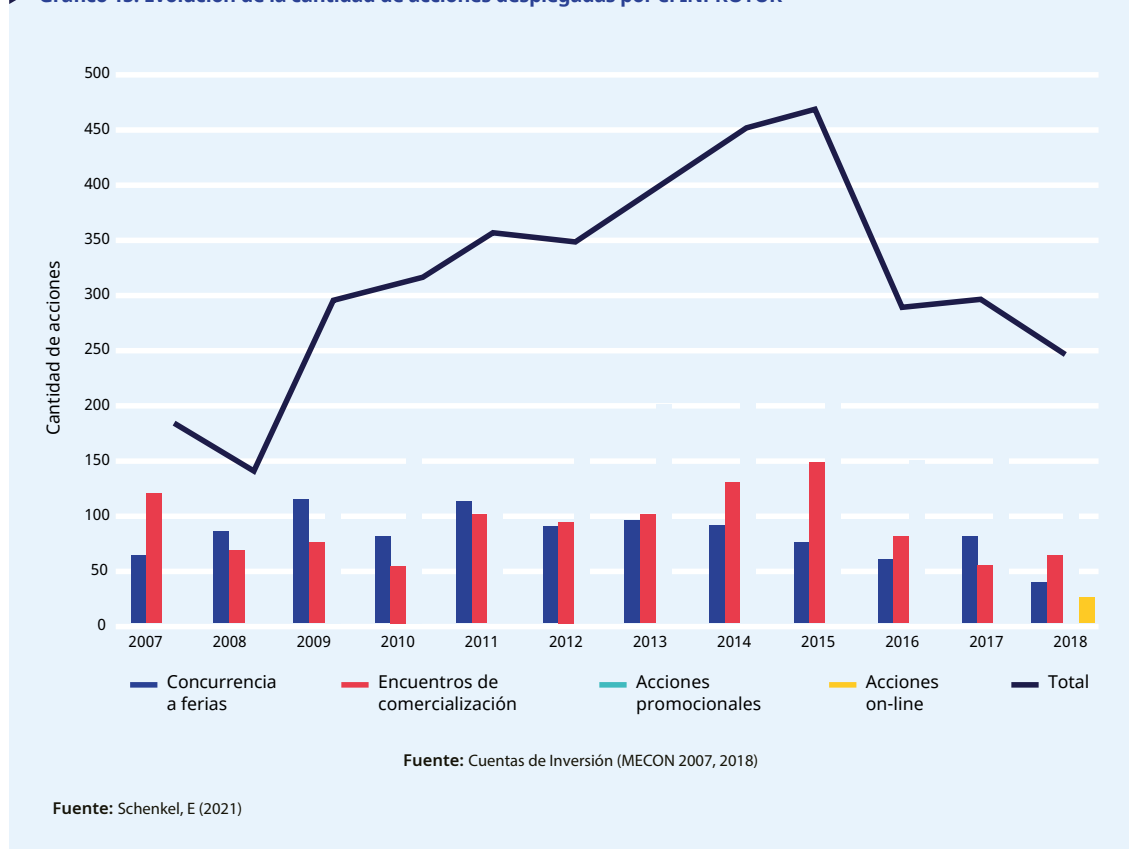
²⁵ Diseña y ejecuta planes, programas y acciones en materia de promoción y posicionamiento turístico a nivel internacional; administra los fondos para la promoción turística internacional; y analiza los mercados emisores y sus tendencias.

²⁶ Principalmente: Buenos Aires como principal destino urbano; Bariloche, San Martín de los Andes, El Calafate y Ushuaia, en la Patagonia; los viñedos y lugares de turismo aventura de Mendoza; los atractivos naturales y tradiciones ancestrales de Salta y Jujuy; las Cataratas de Iguazú, en Misiones; Santiago del Estero y Tucumán, como principales sedes de eventos motorizados; y Córdoba, Rosario, Mar del Plata, Tucumán, Puerto Madryn y Trelew, en torno al turismo de reuniones.

Entre 2008 y 2015, el INPROTUR incrementó el número de acciones de publicidad, acompañando también una mayor visibilidad de la Marca Argentina a nivel internacional. A partir de 2016 el número de las acciones caen, porque el área de Turismo pierde financiamiento a partir de ese año (ONP 2016-2019). En efecto, a pesar de reafirmarse en el discurso a la promoción internacional como la principal política sectorial, se reduce su presupuesto, pasando a recibir una

pequeña parte de lo que estipula la Ley 25.997 (entre otras fuentes, los recursos provenientes de un impuesto del 40 por ciento de los pasajes al exterior). Tal caída fue aun más pronunciada en dólares (la moneda con la cual el Instituto financia la mayoría de sus acciones) debido a la devaluación del peso argentino del 530 por ciento que se dio en el periodo (2015-2019) (Schenkel 2021). (Ver gráfico 15).

► **Gráfico 15. Evolución de la cantidad de acciones desplegadas por el INPROTUR**



La promoción en mercados emisores no necesariamente se tradujo en un incremento de los visitantes que llegan al país. El quinquenio donde el turismo receptivo transitó su mayor expansión es el previo a implementarse la política de promoción que configura la nueva ley; mientras que cuando los recursos asignados y la promoción en el exterior fueron crecientes, el turismo receptivo disminuyó. Además de la promoción, los otros factores que afectan el flujo de visitantes, tuvieron efectos desfavorables, reduciendo la efectividad de los esfuerzos de la promoción. El tipo de cambio (que fue perdiendo

competitividad), el ciclo económico internacional descendente, y las acciones de promoción realizadas por los destinos competidores, que fueron más agresivas en el periodo, son los aspectos más importantes. Si bien no se ha realizado un análisis contra fáctico (que mida qué habría sucedido con el flujo de viajes si no se hubieran realizado los gastos en promoción); es muy probable que sin las acciones de promoción el número de turistas extranjeros se contrajera aún más, afectando de manera negativa al empleo.

De todas maneras, el grado de efectividad de la promoción requiere un estudio específico. En opinión de los expertos, la política de promoción implementada aún presenta el enorme desafío de contribuir al fortalecimiento del turismo receptivo como actividad de interés nacional, generadora de divisas y de empleo (Schenkel 2021).

El número de días no laborables y feriados puente fue otra estrategia desarrollada para contribuir a estimular la demanda del turismo local. Los feriados puente pueden ser un instrumento que se acomode a las modalidades de turismo con periodos de vacaciones más cortos pero distribuidos en mayor cantidad de veces al año. Durante el año 2010 se instauraron en Argentina los feriados puente con fines turísticos a través de la Ley de Ordenamiento de Feriados, argumentando que se trataba de un elemento innovador y movilizador de las economías regionales, con repercusiones directas y positivas sobre el crecimiento económico y sobre la generación de empleo. A inicios del año 2017 el gobierno decidió reducir los feriados puente alegando que se generaron dificultades para el cumplimiento de los días dispuestos para el ciclo lectivo y que la competitividad del sector productivo se veía afectada. Sin embargo, a fines del año 2017 la política se reincorporó como resultado de las presiones de los actores sociales del turismo. Asimismo, la evidencia empírica muestra la conveniencia de mantener los feriados puente. Por un lado, Porto et al. (2019) no encontró evidencia sobre un efecto negativo de los días feriados sobre el PIB para el periodo 1990-2015. Por otro lado, Dunjo y Servalli (2011) y Abramovich (2018) encontraron una vinculación positiva entre el número de feriados y los viajes.

Una forma de medir el efecto tanto del incremento en el número de días no laborales con efectos sobre el flujo de turistas es mediante la cantidad de fines de semana largos (de 3 o más días) por año. Entre los años 2002 y 2007, en Argentina el número de fines de semanas largos debido a los feriados nacionales se incrementó de 6 en 2002 hasta 13 en el año 2008. Los años 2009 y 2010 tuvieron un menor número de fines de semanas largos (en parte porque los feriados inamovibles cayeron en fines de semana y también porque hubo menos feriados puente). A partir de 2010 el número de fines de semana largos vuelve a incrementarse (los años 2012 y 2020 muestran los

valores máximos), y se estabiliza en alrededor de 10 para el periodo 2013-2019.

Los años de crecimiento en el número de fines de semana coinciden con una importante reducción en el porcentaje de trabajadores inestables (2003-2008). Luego, ambas variables se estabilizan hasta el año 2016 cuando vuelve a crecer el porcentaje de trabajadores inestables mientras que el número de fines de semana largo se mantiene. (Ver Gráfico 16).

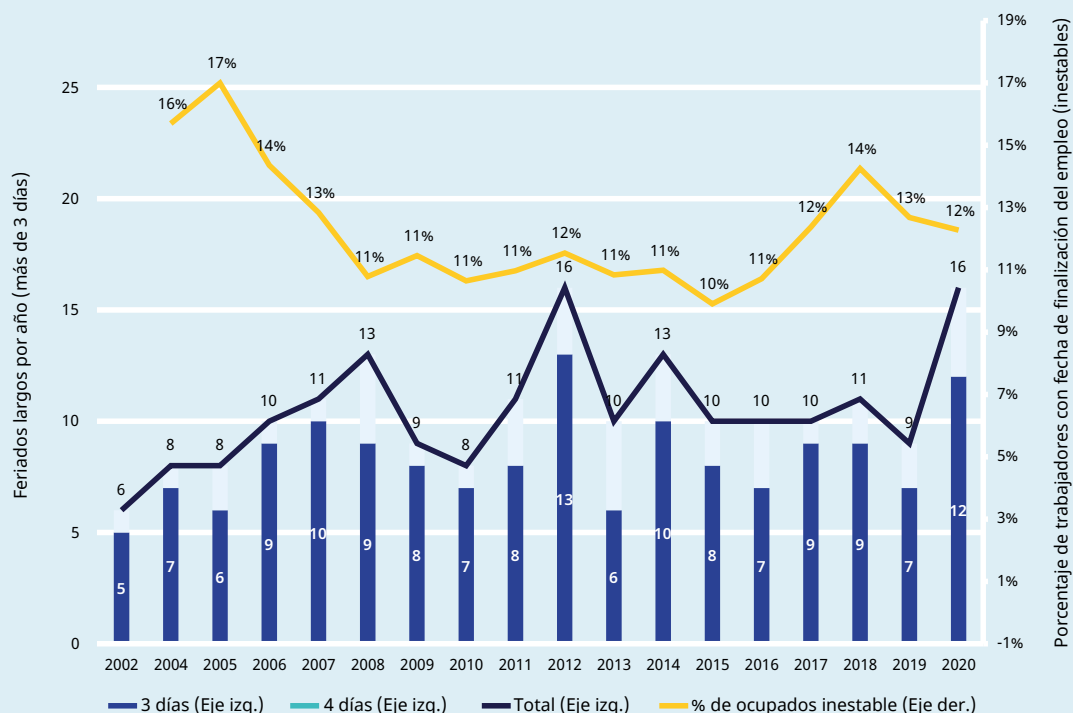
En efecto, la evidencia indica que el mayor número de días no laborales contribuyó a incrementar el número de viajes fuera de los periodos vacacionales tradicionales (verano e invierno), reduciendo así la estacionalidad de la actividad y el porcentaje de trabajadores con empleos a término en la actividad turística.

En el contexto de la pandemia, un instrumento novedoso orientado a estimular los viajes es el Pre-Viaje, es un programa de preventa turística que reintegra el 50 por ciento del valor de cada viaje realizado en el territorio nacional, en créditos, para viajar a los destinos de Argentina. Tiene por objetivo fomentar y potenciar la demanda del turismo nacional y consiste en el reconocimiento de un crédito por parte del Estado nacional. En su primera edición, en el año 2020, aproximadamente 600 000 personas utilizaron el programa con un gasto de 15 000 millones de pesos argentinos.

(ii) Las políticas de oferta

Como se ha mencionado, estas políticas se pueden clasificar en tres grandes pilares. El primer pilar, las **políticas de planificación y gestión** de los destinos turísticos que ya se observaban desde la década de los sesenta. El segundo pilar, las **políticas de competitividad** encuentran su auge en el periodo de los años noventa, donde las acciones horizontales orientadas a mejorar los entornos eran la práctica más generalizada. En el tercer pilar, las **políticas orientadas a fortalecer las cadenas**, los *clusters* de turismo y la coordinación entre actores público-privados, que no tienen aún tanto desarrollo en la Argentina.

► **Gráfico 16. Fines de semana de 3 o más días por año y porcentaje de trabajadores del turismo en empleos con fecha de finalización (inestables).**



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH y Argentina.workingdays.org

(ii.a) Las políticas de oferta: planificación y gestión de destinos

Esta dimensión se vincula con las acciones de planificación, protección y puesta en valor de los destinos, el acceso a los visitantes y la calidad ambiental en general. Tienen como propósito desarrollar el atractivo del destino y crear un marco propicio para la actividad turística y la inversión privada. La expansión del turismo puede ir acompañada de efectos negativos ambientales y sociales que requieren ser atendidos²⁷. En este sentido, las acciones incluyen no sólo aquellas orientadas al desarrollo de nueva oferta turística, sino también a las de recuperación de destinos maduros, orientadas a evitar la degradación de productos turísticos tradicionales.

Las acciones que se presentan a continuación corresponden a la jurisdicción federal. La mayoría forma parte de las áreas de actuación «Destinos y productos turísticos para el desarrollo sustentable e inclusivo» e «Inversiones para el desarrollo equitativo» del PFET. Muchas de estas acciones han sido financiadas por los programas BID (presentados en la sección 3.2.2). Estos programas financian principalmente obras de infraestructura específica para el turismo. También busca fortalecer la institucionalidad y mejorar la gestión ambiental, aunque en estos últimos aspectos tuvieron avances menos efectivos (BID 2019; Goldstein 2019)²⁸.

27 Estos pueden deberse a algunas características del sector, especialmente a la territorialidad, tanto los efectos negativos del turismo como la actividad turística en sí dependen de factores como: (i) el espacio disponible y la fragilidad de los recursos turísticos, (ii) la forma en que se da la explotación; (iii) la dinámica de interacción del turismo con otras actividades.

28 Iguazú-Misiones y Los Lagos, extensivo a otras regiones y localidades del país comprendidas en el Corredor RN 40 Austral Cordillerano; Costa Patagónica Austral y Tierra del Fuego; y Corredor Valle Fértil Villa Unión.

Es importante destacar que las jurisdicciones provinciales y locales también desarrollan acciones en este sentido. Un ejemplo se puede observar en el recuadro 2 del Anexo de recuadros, otros son los programas que financia el BID en la provincia de Salta.

Programa Nacional de Senderos de Argentina

Como lo indica su nombre, desarrolla senderos de largo recorrido para promover el turismo ecológico como: Huella Andina Patagonia, Huella Guaraní, Huella Andina Norte entre la Quebrada y las Yungas, Huella Entrerriana, del Litoral, Sendero del Fin del Mundo.

Programa Nacional de Inversiones Turísticas (PNIT)

Se aplica en más de 40 circuitos, corredores o áreas de todo el país. Incluye diferentes tipos de obra (construcción, mejoramiento, restauración, etc.).

El Programa Ruta 40

Creado en 2003, hoy sigue desarrollándose e involucra diversas inversiones. Se considera una de las políticas de Estado a nivel de producto turístico. Varias de las inversiones del Programa Nacional de inversión turística (PNIT) están vinculadas con los centros de informes y otro tipo de servicios en destino de la ruta 40, incluyendo el programa de Señalética Turística.

Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos

Contribuye a la preservación de los destinos turísticos mejorando la gestión integral de residuos sólidos. (Ver recuadro 1).

► Recuadro 1. Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU) Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos

Los municipios brindan sus servicios con diferentes alcances, dependiendo de sus recursos y capacidad de recaudación, pero en muchos casos, estos servicios se reducen a una simple recolección domiciliaria, barrido, limpieza y disposición final en basurales a cielo abierto sin manejo ambiental alguno. La gestión inadecuada, también afecta al paisaje como recurso turístico y al patrimonio cultural y turístico de la región.

En 2007 se puso en marcha el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y ejecutado en forma conjunta por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) y el Ministerio de Turismo de la Nación.

Para apoyar la sustentabilidad ambiental del turismo en municipios turísticos de Argentina, en forma conjunta, las carteras nacionales de Ambiente y Turismo financian proyectos que implementen soluciones técnica, económica, ambiental y financieramente viables; que

fortalezcan las capacidades de los municipios para que puedan ejercer efectivamente la gestión de RSU y que amplíen la conciencia y participación de las comunidades locales en esta materia. Hasta 2020 se financiaron los Proyectos Ejecutivos de Gestión de RSU y construcción de Centros Ambientales en las siguientes localidades turísticas:

- Villa Unión, Provincia de La Rioja.
- Puerto Iguazú, Provincia de Misiones.
- El Bolsón, Provincia de Río Negro. Etapa I y Etapa II.
- San Martín de los Andes, Provincia del Neuquén. Etapa I y Etapa II.
- Junín de los Andes, Provincia del Neuquén. Etapa I.
- Esquel – Trevelín, Provincia de Chubut.
- Villa La Angostura – Villa Traful, Provincia del Neuquén.
- San Carlos de Bariloche y Dina Huapi, Provincia de Río Negro.
- El Calafate, Provincia de Santa Cruz. Etapa I.

Vinculación con la cartera de Ambiente

En el periodo 2005-2019 se han desarrollado numerosas acciones en estos temas, muchas de ellas en vinculación con la cartera de Ambiente y Desarrollo Sostenible (que ha tenido diferentes encuadres institucionales a lo largo del periodo). Un avance importante, desde la perspectiva institucional fue la mayor articulación entre las carteras de ambiente y de turismo para coordinar acciones de:

- Educación ambiental, sensibilización e información al turista y los pobladores locales para la práctica de una producción y consumo sustentable de la actividad turística.
- La Gestión sustentable con criterios de calidad ambiental de destinos turísticos.
- Los modelos de gestión para el aprovechamiento turístico inteligente de los recursos ambientales en áreas sensibles y áreas protegidas.
- La promoción de la certificación ambiental de los servicios y actividades del sector para fomentar la sustentabilidad de la actividad turística (Gemelli A. 2021)

Sistema de Señalética Turística Nacional

El Manual del Sistema de Señalética Turística Nacional propone un conjunto de señales que brinda información y orientación a los visitantes. El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable también sirvió como un insumo fundamental para diseñar el sistema, ya que se introdujeron los conceptos de corredor y región que permiten al turista tener una experiencia significativa de viaje situándolo en un contexto espacial determinado.

(ii.b) Las políticas de oferta: mejoras en la competitividad

En esta dimensión encontramos acciones de política de entorno orientadas a mejorar la competitividad no precio del destino. La gestión de calidad, la oferta para mejorar la formación de recursos humanos para el sector, el sistema de señalización y la mejor conectividad aérea forman parte de esta **dimensión sistémica**.

Calidad

La Ley Nacional de Turismo, como marco normativo, posibilitó la institucionalización de la calidad turística a través de su inserción en la estructura gubernamental²⁹, facilitando la creación de dos instrumentos fundamentales: el SACT (Sistema Argentino de Calidad Turística) y el ICTA (Instituto de la Calidad Turística Argentina), que ofrecen herramientas de gestión de calidad, que se adecuan a la variedad de situaciones a nivel empresarial como también a la gestión pública. El SACT es una propuesta metodológica que establece destinatarios, herramientas disponibles, proceso de participación en los programas, beneficiarios, acciones de comunicación, entre otros.

En el marco del convenio con el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM), se desarrollaron normas locales y específicas para la actividad turística, de cuya redacción y aprobación participaron tanto el sector público como el privado. Entre 2007 y 2009 se redactaron y aprobaron 24 normas sectoriales IRAM SECTUR aplicables a los ámbitos de alojamiento, turismo activo, agencias de viajes, gastronomía, servicios turísticos en áreas naturales protegidas, servicios al visitante en museos, organización de eventos y 5 normas de competencias laborales.

Desde su inicio hasta finales de 2015 el Ministerio de Turismo brindó asistencia a más de 2 000 organizaciones del sector público y privado. El número de organizaciones distinguidas entre 2006 y 2019 en todo el país fueron 2 808 y en el exterior 76, sumando un total de 2 884. Estas organizaciones se distribuyen de la siguiente manera: Noroeste 654, Litoral 559, Cuyo 402,

29 Con respecto a su incorporación en la estructura gubernamental, la calidad se inserta en una primera instancia como Dirección Nacional de Gestión de Calidad Turística (2004) cuando la autoridad de aplicación era Secretaría de Turismo de la Nación; en el 2013, a través el Decreto presidencial 1067, se convierte en Subsecretaría de Calidad Turística; y en el 2015, con el cambio de gobierno, se transforma en Subsecretaría de Innovación, Tecnología y Calidad Turística.

Patagonia 708, Córdoba 107, Ciudad Autónoma de Buenos Aires 115, provincia de Buenos Aires 263. De las implementaciones realizadas en el exterior durante el periodo mencionado, las mismas fueron en Paraguay (30), Uruguay (15) y Chile (31).

Recursos Humanos

La formación de recursos humanos para el sector mostró un avance muy importante durante el periodo. Por un lado, se crearon carreras universitarias relacionadas con el turismo en muchas provincias. Esta federalización de las carreras facilita el acceso de los habitantes de los destinos a formación universitaria. También, la interacción de la universidad con el medio local es un aporte importante para la competitividad (ver ejemplos en el recuadro 1 del Anexo).

Formación

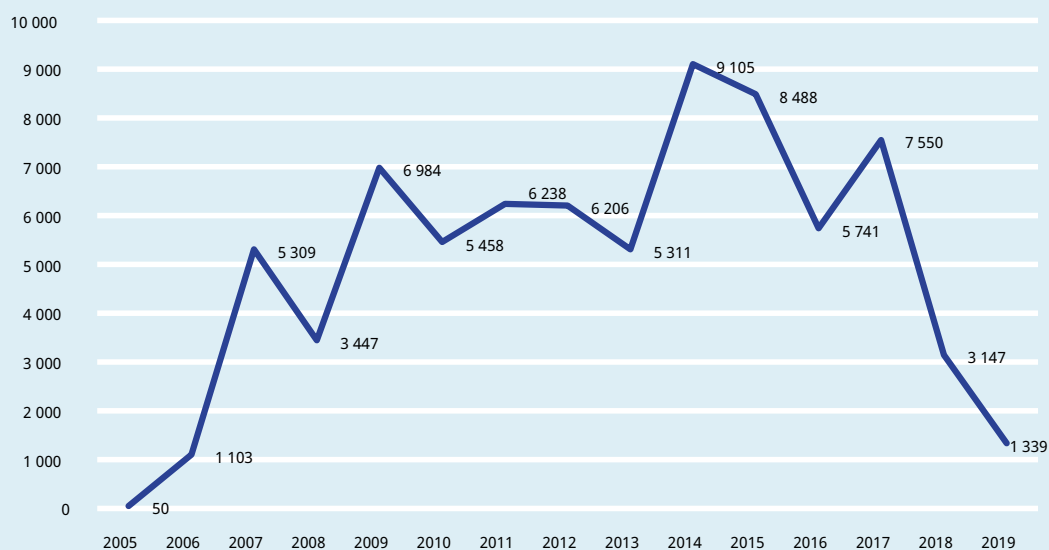
El Sistema de Formación Continua, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ha desarrollado numerosas acciones de formación profesional orientadas al sector turismo. Brinda cursos destinados a apoyar a los trabajadores en la adquisición de saberes productivos y competencias que apunten a la calificación y

recalificación continua. De modo típico, estas actividades se organizan en lapsos temporales breves (no exceden por lo general los cuatro meses) y son dictados por un conjunto diverso de actores e instituciones. (Ver gráfico 17).

Por su parte, el sistema de **Certificación de Competencias Laborales del Ministerio de Trabajo** incluye varias normas de competencia, diseños curriculares y materiales didácticos de cada sector de actividad y rol de trabajo para las siguientes ocupaciones: Ayudante de Cocina, Barman, Cocinero, Jefe de Recepción, Mozo, Mucama y Recepcionista. Estos, junto con los perfiles confeccionados por el IRAM sirven como base de sustento para la capacitación profesional en el sector.

Las competencias laborales, son los **conocimientos y habilidades necesarios para un oficio** o para realizar un trabajo determinado y contar con una certificación de competencias laborales facilita los procesos de contratación del personal. La formación profesional para el sector se planifica en el Consejo Sectorial del Turismo y Gastronomía, un espacio donde se ejercita el diálogo social para atender las necesidades de formación con políticas y propuestas de

► **Gráfico 17. Participantes las actividades de formación profesional del Sistema de Formación Continua del MTESS. 2005-2019. Turismo y Gastronomía**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS

capacitación. Participan representantes de trabajadores, empresas, organizaciones educativas, asociaciones de la sociedad civil y el Estado, que articula sus acciones.

Un estudio realizado por Berra *et al.*, (2021), destaca la necesidad de incorporar contenidos vinculados con la sustentabilidad ambiental a la formación profesional en el área de turismo, por un lado, competencias ambientales básicas y luego contenidos específicos relacionados. Por ejemplo, esos contenidos se relacionan con la gestión del agua, de la energía y de los residuos en hoteles y restaurantes, mientras que en las agencias de viajes, guías de turismo y otras actividades de servicios características del turismo, los contenidos pueden relacionarse con las agendas de experiencias con sustentabilidad ambiental.

La incorporación de contenidos de informática y capacidades relacionadas con lo digital también resultan centrales en vistas al trabajo del futuro.³⁰

Conectividad aérea

Otro aspecto importante para la competitividad turística tiene que ver con la accesibilidad de los turistas a los destinos y la infraestructura disponible para ello. Para los destinos alejados resulta muy importante poder contar con tarifas aéreas de bajo costo (low cost fare) para los vuelos de cabotaje, teniendo en cuenta el vasto territorio del país. Una reducción en el costo de los tickets aéreos equivale a una mejora en el tipo de cambio real.

La «revolución de los aviones», fue una política orientada a aumentar la competencia y, con ella, la conectividad aérea del país. Flybondi y Jetsmart son las principales aerolíneas low cost de la Argentina, aunque también existe —desde 2006 y con una operación muy marginal— Andes, y en los últimos años también participaron Avianca Argentina y Norwegian, que en diciembre pasado

fue absorbida por Jetsmart. Tanto Flybondi como Jetsmart vuelan a destinos nacionales y regionales desde El Palomar, un aeropuerto militar ubicado en la zona oeste del gran Buenos Aires que fue inaugurado para vuelos comerciales en 2018 y se convirtió en el sexto de mayor importancia en el país en cantidad de pasajeros transportados y en el cuarto si se consideran solo los vuelos de cabotaje³¹.

No se cuenta con estimaciones, pero el impacto en el empleo del ingreso de estas nuevas aerolíneas al mercado, y en particular de la apertura del aeropuerto El Palomar, ha creado empleos en las actividades de turismo particularmente sustantivas a nivel de la localidad donde se ubica esta base aérea.

El porcentaje de residentes argentinos que vuelan dentro del país está muy por debajo, situación que permanece igual a pesar de que la cantidad total de pasajeros viene creciendo sostenidamente desde 2003. Desde su llegada a la Argentina las aerolíneas low cost transportaron 4 millones de personas y contribuyeron a alcanzar el pico histórico de cantidad de pasajeros que volaron dentro del país en un mes, que fue en julio pasado, cuando viajaron más de 1,5 millones de pasajeros³². El futuro de las compañías de bajo coste está comprometido, por un lado, por la cuarentena obligatoria y suspensión total de vuelos que afectó a las empresas y por otro, por los protocolos sanitarios que disminuyen la rentabilidad de los aviones.

Entre los factores que influyen de manera negativa sobre la competitividad del sector, se deben mencionar al impuesto sobre los ingresos brutos (IIBB). Las provincias, que definen bases imponibles y alícuotas en este impuesto, han tendido a incrementarlo³³, aumentando los costos para estas actividades. Debe considerarse que se trata de un impuesto a las ventas que afecta a

30 En ese sentido, la política «Argentina Programa» es un plan de formación que contribuye a la formación profesional en temas digitales, particularmente en perfiles de programadores. A mayo de 2021, el programa logró la certificación de unos 7 000 jóvenes. Este proyecto ofrece cursos de capacitación en el lenguaje de programación y además subsidios para comprar una computadora y para abonar la conectividad a internet.

31 <https://www.notiar.com.ar/index.php/politica/101310-el-futuro-de-las-low-cost-argentinas-bajo-amenaza-por-sofia-terri-le-y-delfina-torres-cabreros>

32 Según registros de Flybondi, de los más de 2,8 millones de pasajeros que transportó desde que comenzó su operación en el país, 560 000 volaron por primera vez en avión. En el mismo sentido, en Jetsmart calculan que entre el 10 por ciento y el 15 por ciento de sus pasajeros incursionó en ese hábito por primera vez.

33 Entre 2010 y 2012 Buenos Aires, Mendoza, Misiones, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego aumentaron sus alícuotas sobre actividades vinculadas con el turismo en hasta 2 p.p. en el caso de grandes contribuyentes o hasta 1,5 p.p. para el resto

toda la cadena productiva, que genera cascada en cada paso sucesivo y que no es reintegrado con la exportación del servicio (turismo receptivo).

ii.b) Las políticas de oferta: **Fortalecimiento de la cadena productiva a nivel local, mejoras en la competitividad**

Los instrumentos de política más usados para fomentar las cadenas productivas locales corresponden al fortalecimiento de los sistemas, a la coordinación entre actores. Las políticas de **desarrollo de emprendedores, de desarrollo y fortalecimiento de clusters y de mejoras de competitividad sistémica** son los principales instrumentos. En la Argentina, este conjunto de políticas ha tenido menos impulso que los dos grupos anteriores y también han comenzado a desarrollarse de manera más tardía.

Este tipo de instrumentos, desarrollados a nivel local, si es que se intensifican, tienen mucho potencial para crear empleos, para involucrar a las comunidades locales e incluso a las comunidades originarias que suelen habitar en los espacios donde se desarrolla el turismo de naturaleza.

Se esquematizan a continuación los principales instrumentos de política orientados al fortalecimiento de las cadenas productivas que se presentan en los PFETS.

Desarrollo de Productos

Turismo Rural Comunitario; Observación de Aves; Turismo de la Fe; Turismo Náutico; Turismo Gastronómico; Turismo Educativo/Idiomático; Gestión para el Desarrollo Turístico Sostenible en los Sitios de Patrimonio Mundial; Desarrollo del Turismo en Espacios Rurales de la República Argentina (Terra). El estímulo a estas actividades fue más fuerte a partir del Plan Integral de Gestión de Turismo.

Emprender Turismo (Red de Incubadoras de Empresas Turísticas)

Ha llegado a 17 provincias, principalmente a los siguientes destinos: Corredor de las Yungas (Jujuy); Corredor de la Puna y Corredor Central del Norte (Salta); Corredor Tucumán - Catamarca; Corredor Patquía - Talampaya, Puerta Villa Unión, Corredor Villa Unión - Valle Fértil y Área Laguna Brava (La Rioja); Corredor Rodeo Uspallata, Área Gran Mendoza, Puerta Mendoza, Área Tierras del Este, Área Malargüe, Área San Rafael General Alvear (Mendoza); Área Gran Resistencia, Área Impenetrable, Corredor RN 16 (Chaco); Puerta Corrientes - Resistencia y Área Esteros del Iberá (Corrientes); Corredor del Paraná y Corredor del Uruguay (Entre Ríos); Puerta San Rosa (La Pampa); Corredor Neuquén Norte (Neuquén); Puerta Esquel, Corredor de los Lagos, Corredor RN 40 Patagonia Sur, Corredor de la Costa Patagónica Norte, Puerta Puerto Madryn-Trelew (Chubut); Puerta Ushuaia, Área Corazón de la Isla de Tierra del Fuego y Corredor de la Costa Patagónica Sur (Tierra del Fuego).

Programa de Fortalecimiento y Estímulos a Destinos Turísticos Emergentes (PROFODE)

Se orienta a mejorar la gestión de los destinos emergentes. Realiza acciones de fortalecimiento institucional, consolida las capacidades y potencia las aptitudes regionales; facilita relaciones institucionales entre el sector público y privado; fortalece microemprendedores; revitaliza e impulsa los proyectos existentes en el haber de las comunidades locales y promueve el desarrollo de instancias asociativas para consolidar la oferta existente. También se orienta a la mejora del sistema de soporte: identifica y gestiona las inversiones públicas estratégicas; promueve inversiones privadas. Asimismo, apunta al desarrollo, marketing y promoción de productos³⁴.

(provincia de Buenos Aires), en tanto que ninguna jurisdicción optó por la disminución de tasas en un contexto de revaluación del tipo de cambio que afecta al sector.

34 http://www.baseinstrumentos.mecon.gob.ar/mensajes-ver-mensajes.php?id_prog=1847&order=fecha%20desc&can-tidad=3

Específicamente en:

Área Quebrada de Humahuaca; Área Talampaya – Ischigualasto; Área

- Corazón de la Isla Puerta Corrientes – Resistencia; Área Mar Chiquita;
- Corredor de la Puna; Corredor Neuquén Norte; Corredor RN N° 40;
- Corredor del Uruguay; Área Valle de Uco; Corredor de la Costa Patagónica
- Sur; Corredor del Paraná Inferior; Área Esteros del Iberá

Durante el periodo 2005-2020 también se aplicaron políticas para el fortalecimiento de la oferta desde otros organismos del estado tanto nacional como de otras jurisdicciones, que no han sido relevadas de manera exhaustiva en este estudio. Por ejemplo, la provincia de Córdoba cuenta con un Programa de Eficiencia Energética y Generación Distribuida destinado a hoteles. (ver recuadro 2).

En términos de empleo, la industria del turismo se enfrenta a varios retos. El desarrollo de programas de capacitación y formación profesional adecuados es un factor clave para promover procesos de innovación y mejoras en la productividad en el sector turístico. También para equipar a los trabajadores del sector con las capacidades que requiere la incorporación de tecnologías de información y telecomunicaciones y las prácticas del turismo sostenible y sus agendas verdes.

► **Recuadro 2. Berna: primer hotel cordobés que entró al plan de “eficiencia energética” (certificado por Hoteles + Verdes)**

En abril de 2019, la provincia de Córdoba puso en marcha el Programa Eficiencia Energética y Generación Distribuida, que cuenta con una inversión de 600 millones de pesos argentinos para préstamos destinados a la adquisición e instalación de sistemas de generación distribuida a través de fuentes renovable y a relevamientos energéticos gratuitos para 500 PyMEs y microemprendimientos locales.

En el marco de este plan el hotel Berna, en Villa General Belgrano (Calamuchita), certificado por el sello Hoteles + Verdes y por el Ministerio de Turismo de la Nación, inauguró una planta solar fotovoltaica con la que abastece ahora buena parte de su demanda diaria

básica de electricidad. Esperan lograr un ahorro del 60 por ciento en el consumo de energía eléctrica.

El hotel comunica su política de sustentabilidad a los huéspedes al momento de realizar las reservas. En este sentido, la iniciativa de incorporar energías renovables parece tener una doble motivación: contribuir a un ambiente más sustentable y mejorar la rentabilidad. Este ejemplo muestra cómo se articulan esfuerzos privados con políticas públicas de la órbita nacional y provincial.

Este es el primer caso que participa en la política provincial. No obstante, existen numerosos hoteles en Córdoba que utilizan energía solar, tanto para generar electricidad como para el uso de calefones.

Fuente: Hotel Berna (2019) (<https://www.bernahotel.com.ar/>), Ministerio de Industria, Comercio y Minería de Córdoba, 2019.

► 3.4. Reflexiones en torno a los efectos de las políticas que afectan al sector y la dinámica laboral

En las subsecciones anteriores se describió el conjunto de acciones de políticas que afectan al turismo considerando una perspectiva sistémica, que incluye los niveles macro, meso y el de la política sectorial.

Durante el desarrollo de las secciones, se fueron vinculando los resultados observados con la dinámica del empleo del turismo, en términos de sus efectos sobre la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo que fue desarrollada en la sección 2 (del documento completo). A continuación, se resumen las principales observaciones.

Se divide el periodo analizado en cuatro subperiodos con marcos de política macro, meso y sectoriales muy diferentes:

- (i) la Convertibilidad 1991-2001;
- (ii) el periodo de crecimiento con tipo de cambio competitivo 2003-2015 con aumento del empleo y mejoras en la calidad (reducción de los déficits de trabajo decente);
- (iii) el periodo de ajuste fiscal 2016 - 2019, con crecimiento moderado del empleo y retroceso en los déficits de trabajo decente;
- (iv) la crisis de la COVID-19, pérdida de empleos, particularmente en el sector informal.

Durante los tres primeros periodos se observa que el sector turismo tiene un mejor desempeño que el promedio de la economía: es un sector más dinámico desde el punto de vista del crecimiento del PIB, más creador de empleo y donde, si bien mejoran de manera sustantiva las condiciones de trabajo, estas mejoras son menores que lo que se observa a nivel del promedio nacional. Además se produjeron retrocesos cuando el contexto fue menos favorable, dando cuenta de una cierta fragilidad de los logros alcanzados.

Por el contrario, en el año 2020 la naturaleza de la crisis originada por la COVID-19, y las medidas sanitarias dispuestas para combatirla afectaron

al turismo más que al resto de los sectores de la economía.

En los tres periodos (previos a la crisis por la COVID-19), la política macroeconómica y la política laboral surgen como los principales determinantes de las dinámicas laborales del turismo.

El crecimiento económico con tipo de cambio competitivo contribuyó a la expansión del empleo en el sector turismo y a mejorarla calidad de los puestos de trabajo creados cuando la institucionalidad laboral apoyó ese proceso (inspección del trabajo, cambios regulatorios, programas y políticas específicas que favorecen la formalización, política salarial, formación profesional, entre otros). Por su parte, el estancamiento de la economía y las recesiones impactaron de manera negativa sobre el empleo del sector. Las recesiones de origen local afectaron relativamente menos al empleo del turismo (en comparación con otros sectores), ya que fueron amortiguadas por el flujo de turistas extranjeros.

En el periodo 2000-2019, la política macro (nivel de actividad y tipo de cambio real) fue el principal determinante de la evolución de la demanda de turistas, tanto locales como extranjeros. Debido a su magnitud, los cambios macroeconómicos producidos en el periodo neutralizaron o potenciaron (según el momento) los esfuerzos realizados desde la política sectorial, en particular la orientada a estimular la demanda. También a nivel macro, las condiciones para las inversiones en la economía real —tanto de origen local como extranjera (IED)—, dificultaron la expansión de la oferta de nuevos servicios turísticos y las mejoras en la productividad de los existentes, y con ello la creación de empleos con estándares laborales de trabajo decente. La incertidumbre respecto de los costos de los proyectos y del nivel de actividad, las dificultades para acceder al financiamiento son algunos de esos aspectos limitantes. Esto ocurre en particular en aquellos periodos donde la incertidumbre resulta mayor.

Sin embargo, las brechas entre el crecimiento del PIB y del empleo en las actividades de turismo y en el total nacional reflejan el efecto positivo de las políticas de desarrollo productivo sobre las dinámicas sectoriales.

La política sectorial, cuyo desarrollo ha sido intenso y variado a lo largo del periodo 2003-2020, muestra mejores resultados en los contextos macroeconómicos más estables ya que ante eventos como las variaciones en el tipo de cambio real o en el nivel de ingresos disponibles, los efectos adversos de la macro compensan los esfuerzos realizados por la política sectorial (esto parece suceder con la política de promoción realizada por el INPROTUR).

Si bien la simultaneidad con que se aplican las acciones de desarrollo productivo, el hecho de estar enfocadas en territorios (no en agentes específicos), las externalidades y la escasa información, no permiten conocer el impacto de cada medida de forma individual, se puede mencionar:

- El **incremento en los días no laborales** se correlaciona con la reducción en el porcentaje de trabajadores con contratos con plazos de finalización (inestables) en particular durante los años en que crece el número de fines de semana largo (y disminuye el empleo inestable). Luego ambas variables se estabilizan y a partir de 2016 vuelve a crecer el empleo inestable.
- La **política de promoción** no se correlaciona con el incremento en el número de turistas extranjeros, no obstante, no se conoce un escenario contra fáctico, es decir, es posible que sin la mencionada política de promoción el turismo internacional habría caído. En relación con el empleo, se puede decir que la política de promoción ha contribuido a sostener la demanda de turistas internacionales y en consecuencia también a sostener el empleo creado por esas actividades.
- La **expansión de la infraestructura de transporte**, la conectividad aérea, principalmente la mejora en los aeropuertos y el incremento en las líneas aéreas y en los vuelos de cabotaje de bajo costo tuvieron efectos sustantivos sobre la demanda en los destinos más alejados de los centros urbanos principales. Estas políticas tienen efectos directos sobre la creación de empleos en las

actividades de transporte y también sobre el resto de las actividades de turismo en los destinos.

- Las políticas orientadas al **desarrollo de capacidades** —aumento de las carreras de turismo, formación profesional, certificación de calidad en los destinos— contribuyen a sostener la demanda de turistas en el mediano plazo. Las mejoras en la calidad de los servicios contribuyen a sostener el empleo creado en el sector en el mediano plazo.

Al analizar las políticas sectoriales se encuentra que los principales esfuerzos se orientaron a promover la demanda de visitantes y, entre las políticas de oferta, los esfuerzos se focalizaron en desarrollar destinos, principalmente a través de inversiones en infraestructura específica para el turismo. Las políticas orientadas tanto a mejorar la competitividad como al desarrollo de las cadenas de valor locales tuvieron un rol menor durante el periodo 2005-2020 (Busquet 2021). Los aspectos ambientales también son un área con menor desarrollo en la política aplicada. Si bien la sustentabilidad aparece como un valor en todos los discursos, en el diseño e implementación de las políticas concretas tiene menor espacio. Las dificultades para la coordinación entre instituciones que implica la política ambiental, y tal vez una menor valoración entre los actores sociales explica este déficit (Goldstein 2019).

Como conclusión, se observa que la política sectorial explica los diferenciales positivos que muestra el sector en términos de crecimiento de su valor agregado, de la creación de empleo y de las mejoras en la calidad.

Sin embargo, los efectos sobre el empleo podrían ser mayores y más duraderos (particularmente los relacionados con la calidad) si los esfuerzos se dirigieran con mayor intensidad a fortalecer y aumentar la densidad de las cadenas de valor a nivel local, a mejorar la competitividad no precio (mejor calidad de servicio, menores costos) y los aspectos ambientales de la actividad.

Un mayor esfuerzo para mejorar la competitividad no precio de los destinos contribuiría a incrementar los márgenes de rentabilidad y con ello para los empleadores resultaría más fácil mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. De esa manera, las condiciones laborales conseguirían una mayor resiliencia al ciclo económico.

► Cuadro 21. Efectos de las políticas que afectan al turismo sobre el empleo sectorial

	1991- 2001	2004-2015	2016- 2019	2020
Políticas macro				
Tipo de cambio	Bajo	Alto al inicio, decreciente durante el período	Bajo, pero creciente	Bajo. Desdoblamiento cambiario.
PIB per cápita	Crecientes en los primeros años de la Convertibilidad, luego recesivos	Crecientes hasta 2012, luego estancados	PIB per cápita decreciente	PIB per cápita decreciente
Clima inversión	Favorable	Favorable a la inversión local, no a la IED	Inestabilidad macro-económica. Inversión decreciente	Afectado por la crisis de COVID-19
Políticas laborales				
Informalidad	Desregulación. Menor preocupación por la formalización del empleo	Mejoras a la inspección del trabajo; estímulos a la formalización; cumplimiento de los derechos del trabajo	Menores esfuerzos hacia la formalización del empleo	Orientadas a sostener el empleo en el contexto de COVID-19. Mayor efectividad sobre el sector formal
Ingresos		Expansiva		
Políticas de turismo	Turismo como generador del desarrollo	Ley de Turismo. Fuertes inversiones en políticas de oferta y de promoción	Política de ajuste. Reducción en el gasto en política sectorial. Promoción de las low cost. Políticas focalizadas en destinos específicos	Orientadas a la emergencia COVID-19
<i>Tasas promedio anualizadas</i>				
PIB Hoteles y Restaurantes	4.9 %	5.8 %	1.1 %	-41.7 %
PIB total	3.0 %	4.9 %	-1.0 %	-7.6 %
Empleo Turismo	1.9 %	2.6 %	2.6 %	-25.2 %
Empleo total	1.8 %	1.8 %	2.2 %	-9.5 %
<i>Deficits de trabajo decente. Diferencias entre punta de las tasas</i>				
Tasa de asal. no registrados. Turismo	s.d	-13.1 %	3.7 %	-9.6 %
Tasa de Asal. No registrados. Total	s.d	-13.9 %	1.6 %	-4.2 %
Tasa de empl. inestable. Turismo	s.d	-5.7 %	2.9 %	-1.2 %
Tasa de empl. inestable. Total	s.d	-7.5 %	1.1 %	-0.6 %
Tasa de subempleo. Turismo	s.d	-2.5 %	5.5 %	0.6 %
Tasa de subempleo. Total	s.d	-4.4 %	6.7 %	0.9 %
Part. de mujeres. Turismo	s.d	0.7 %	0.5 %	-1.2 %
Part. de mujeres. Total	s.d	-0.3 %	1.9 %	0.2 %

Fuente: Elaboración propia

4. Conclusiones: fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades

El análisis de los efectos que tienen las políticas públicas sobre el empleo del turismo requiere adoptar un enfoque sistémico que considera los niveles macro, meso y micro de la política pública. Las políticas sectoriales específicas, tanto aquellas orientadas a la demanda como a la oferta de servicios relacionados con el turismo se ubican principalmente en el nivel micro. Los resultados muestran la preponderancia que tienen las políticas macroeconómicas y las laborales sobre la dinámica y la calidad de los empleos del turismo, donde la política sectorial resulta importante, pero de manera subordinada a las otras dimensiones.

El análisis debe considerar las características estructurales que tiene el turismo en la Argentina, ya que el sistema de políticas opera sobre esa base previa. En efecto, en la Argentina prevalece un modelo de turismo endógeno, donde el turismo nacional tiene un mayor peso que el internacional y la balanza turística resulta deficitaria de manera recurrente. Otras características de este modelo de turismo endógeno son: que contribuye a la articulación territorial del país (los espacios turísticos más reconocidos a nivel internacional son los naturales); se considera un derecho social; y tiene un fuerte peso la demanda interna al mismo tiempo que se ha desarrollado un turismo emisor (Schenkel & Almeida García 2015).

El empleo en el sector también tiene características que lo diferencian de otras actividades. Las actividades del turismo crean empleos para personas con distintos perfiles de habilidades, incluyen a mujeres y a trabajadores jóvenes. Generan diferentes contratos laborales que incluyen el empleo a tiempo completo, a tiempo parcial, temporal, eventual y estacional.

Con frecuencia, el sector desborda los límites que existen entre la economía formal y la informal, con establecimientos formales que ofrecen puestos en la informalidad. Las características que tiene la demanda de turistas generan condiciones de trabajo caracterizadas por horas de trabajo fuera del horario normal, jornadas parciales en ocasiones y también jornadas de trabajo excesivas que superan las 40 horas semanales, incluyendo turnos de fines de semana y en horas de la noche. Estas características se pueden sintetizar como déficits de trabajo decente, donde los dos más importantes son la informalidad laboral (porque tiene asociada la exclusión de los sistemas de protección social que en Argentina aún están muy vinculados al empleo; y la protección de los derechos laborales en general) y la inestabilidad de los empleos (contratos a plazos determinados que se utilizan en contextos de estacionalidad en la demanda). (Ver capítulo 2, sección 2.2 de este documento).

La dinámica del empleo del turismo a lo largo del periodo 1993-2020, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, mostró que los contextos macro y meso (y sus políticas) fueron determinantes para la evolución del sector. Por un lado, los contextos de crecimiento económico con tipo de cambio competitivo incrementaron la demanda de servicios turísticos y la creación de empleo en el sector. El fuerte peso que tiene el turismo doméstico explica la importancia que tienen el ciclo económico doméstico y las políticas que desalienten los viajes de turismo al exterior por parte de los residentes. Asimismo, cuando la institucionalidad laboral se fortaleció —en particular en relación con la reducción de la informalidad, la política salarial y la formación



Foto: Secretaría de Turismo de Jujuy

profesional— se redujeron de manera sustancial los déficits de trabajo decente en el sector. (Ver capítulo 2, sección 2.1 y Capítulo 3, sección 3.4).

Las políticas sectoriales orientadas a fomentar al turismo con el objetivo de promover el crecimiento económico, el ingreso de divisas y, posteriormente, la creación de empleos, tienen sus orígenes en la década del 1980 (Schenkel & Almeida García 2015; Marino 2020). En el año 2004, con la sanción de la Ley Nacional del Turismo 25.997, se desarrolla en el país una institucionalidad compleja, orientada a coordinar acciones de diferentes sectores (por ejemplo, transporte, salud, turismo) y jurisdicciones (municipal, provincial, nacional) para promover el crecimiento del sector. A partir de lo establecido por esa ley, se elaboró un Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (que fue actualizado en tres ocasiones), y numerosos planes a nivel regional, provincial y local. Estos planes estratégicos definen problemas, objetivos y un conjunto de herramientas de políticas orientadas a la promoción del sector. Además de los mencionados planes, se crearon numerosas instituciones nuevas y se fortalecieron otras, para llevar a cabo esas políticas.

Transcurridos 15 años de la sanción de la ley, entre los especialistas surgen críticas y demandas de mejoras a ese marco institucional. Por un lado, se demanda una mayor y mejor participación del sector privado en los espacios de decisión, como así también del sector académico (Busquets 2021). Asimismo, se debe mejorar la coordinación efectiva entre distintas áreas de gobierno (particularmente Turismo y Ambiente) y también lograr una participación efectiva de los niveles municipales en la planificación y en la gestión de las políticas (Goldstein 2019). Por otra parte, durante el periodo también se observaron retrocesos en esa institucionalidad, particularmente en el periodo 2016-2019 el Plan Estratégico Federal de Turismo Sustentable fue desplazado por las acciones del Plan Integral de Gestión del Ministerio de Turismo y el Plan Belgrano, cuyas acciones no se definen con la metodología participativa de los planes estratégicos (Goldstein 2019).

A lo largo del periodo 1993-2020, el empleo en el turismo creció más que el empleo total y también mejoraron los déficits de trabajo decente, aunque con una dinámica de avances y retrocesos

asociada a los cambios en la política macro y laboral, como se ha mencionado. Este mayor dinamismo del turismo, indica que las políticas sectoriales aplicadas tuvieron efectos positivos sobre la dinámica del turismo en general, y en particular sobre su empleo (Capítulos 2 y 3).

Por un lado, las **políticas de promoción** orientadas a estimular la demanda de turistas, principalmente extranjeros, pero también residentes, captaron una porción significativa del gasto destinado a las políticas de este sector (Schenkel 2021). Si bien las acciones de promoción han recibido premios internacionales, indicando que tienen una calidad elevada, el periodo de mayor gasto coincide con una reducción en los flujos de turistas extranjeros, ya que la pérdida de competitividad del tipo de cambio habría compensado parcialmente los esfuerzos de promoción. Otra política orientada a la demanda fue el aumento de los fines de semana largos, que incrementó los viajes de los residentes reduciendo la estacionalidad del turismo y la proporción de trabajadores con contratos con plazo de finalización en el sector (Dunjo y Servalli 2011). Por su parte, las **políticas de oferta** orientadas a mejorar la infraestructura específica del turismo y la institucionalidad de los destinos (muchas veces a nivel de municipios) fueron financiadas principalmente por programas donde participó el BID. Estos tuvieron continuidad desde 2005 en adelante, en sus inicios focalizadas en los corredores turísticos de Iguazú y Los Lagos y posteriormente ampliadas a nuevos corredores y rutas turísticas. Estos programas fueron efectivos en la construcción y mejora de infraestructura específica para el turismo, pero tuvieron dificultades en el fortalecimiento de la institucionalidad local (BID 2015). Estas políticas crean externalidades positivas y contribuyen a la creación de empleos en el sector, en la medida en que ayudan a mejorar las condiciones de los destinos y con ello la llegada de viajeros.

Otro conjunto de políticas, también orientadas a mejorar las condiciones del destino, son las **ambientales**. Principalmente se realizaron acciones vinculadas a la gestión integral de los residuos en los centros turísticos. Estas acciones, con altísimo impacto ambiental, han tenido dificultades en su implementación debido a cuestiones relacionadas con la capacidad de gestión de los municipios de los destinos. La

reducción de los impactos ambientales negativos del turismo es aún una materia pendiente, no sólo en relación con la gestión de los residuos y el saneamiento del agua, sino también con los trade off que existen entre los esfuerzos de desarrollo productivo y la preservación. Por ejemplo, si bien en los planes estratégicos de turismo provinciales se refieren al «turismo sustentable», aún son escasas las herramientas de política que se presentan para tal fin. Avanzar en los aspectos ambientales es una materia pendiente, que puede tener efectos positivos sobre la creación de empleos verdes en el sector (no solo en la gestión de residuos, también en los controles, la información a los visitantes, entre otros).

Entre las **políticas de oferta orientadas a mejorar la competitividad**, destacan las **acciones para la gestión de calidad** en la prestación de los servicios, la **formación profesional** y los esfuerzos por **incrementar el flujo de vuelos de bajo costo** que son muy importantes para los destinos más alejados de los centros urbanos importantes. El Ministerio de Turismo ha realizado numerosos esfuerzos en el área de calidad cuyos resultados se observan en el número de empresas e instituciones que han participado de las distintas actividades, e incluso han obtenido certificaciones. También en los esfuerzos realizados para definir normas específicas para el sector (IRAM-SECTUR) y para desarrollar materiales de difusión y capacitación. Sin embargo, los esfuerzos parecen aún insuficientes para lograr transformaciones necesarias en los procesos productivos del sector.

En el área de formación, se destaca la creación de carreras de turismo en numerosas universidades, en particular localizadas cerca de los destinos, lo que brinda una importante oportunidad para los trabajadores locales. También se resaltan las acciones de formación profesional y de certificación de competencias laborales desarrolladas por el Ministerio de Trabajo. En este caso, es importante remarcar la conveniencia de actualizar los perfiles profesionales y otros materiales de formación para que incorporen temas ambientales, tan importantes para el trabajo en el sector. A partir de la irrupción de la COVID-19, los protocolos de salud y seguridad en el trabajo también deben actualizarse en estos ámbitos de formación.

En un país con una superficie tan extensa y distancias tan importantes entre los principales destinos turísticos y los principales centros urbanos, se necesita contar con vuelos de bajo costo disponibles para turistas. Nótese que los costos de viajes elevados quitan competitividad a los destinos. Además, la expansión de estos servicios de turismo (aeropuertos, líneas aéreas, servicios vinculados) son altamente creadores de empleos de calidad en el sector.

Las políticas de oferta orientadas a promover las cadenas de valor del turismo y a expandir la oferta de prestadores pueden ser grandes creadoras de empleo directo (e indirecto en las distintas cadenas de valor que se vinculan a la actividad), sin embargo, han sido las menos desarrolladas durante el periodo.

La potencialidad de este tipo de políticas es muy importante. Si se consideran los distintos enlaces en la cadena de valor del turismo podemos visualizar diferentes formas a través de las cuales el sector puede contribuir al desarrollo económico local. Entre ellas se pueden mencionar:

- El estímulo a la creación y el crecimiento de empresas locales.
- Ayuda a la diversificación de la economía mediante empresas que empiezan vendiendo nuevos productos a turistas y que a partir de experiencias exitosas pueden vender esos productos en otros mercados, inclusive de exportación como en el caso de países centroamericanos vendiendo sus artesanías en mercados internacionales.
- Promoción de la actualización de capacidades de la fuerza laboral, desde la generación de incentivos para que la población local aprenda nuevos idiomas y adquiera habilidades de atención al cliente, así como oficios y conocimientos ligados a la cultura, saberes y costumbres locales incluyendo la gastronomía.
- Desarrollo de infraestructura y servicios de transporte.
- Contribución a la base fiscal del gobierno nacional, y algunas veces también pagando derechos y licencias al gobierno local.

De esta forma **el turismo se puede constituir en un medio para preservar el patrimonio natural y cultural de las comunidades anfitrionas.**

Asimismo, se debe asegurar que las actividades económicas sean viables a largo plazo, que proporcionen beneficios socioeconómicos equitativos, incluyendo el trabajo decente y que contribuyan a reducir la pobreza.

Más allá de algunos casos puntuales (como la promoción, el incremento de los días no laborales o la política que promueve la expansión de los aeropuertos y líneas aéreas), las políticas sectoriales no se pueden vincular de manera aislada con la dinámica del empleo, sino que deben analizarse como un conjunto integrado de acciones orientadas a promover procesos de crecimiento.

En efecto, el sector turismo se caracteriza por crear externalidades y economías de aglomeración, produciendo efectos indirectos que resultan de difícil estimación (Angelucci & Di Maro 2010). Por ello, las políticas sectoriales se aplican sobre porciones del territorio y afectan a los actores localizados en la región de intervención. Por ello, el análisis de los efectos de las políticas se realiza de manera integrada y comparando el desempeño del sector en diferentes contextos temporales y/o en regiones, caracterizados por marcos de política diferentes (Winters et al. 2013; Maffioli et al. 2015).

La evaluación del impacto del conjunto de las políticas de desarrollo productivo para el turismo implementadas en la provincia de Salta, durante el periodo 2003-2010, mostró resultados positivos que pueden atribuirse específicamente a las políticas mencionadas, aislando los efectos de los niveles macro y meso³⁵. Gracias a la implementación de las políticas de desarrollo productivo en la provincia de Salta, el empleo del sector creció en promedio un 11 por ciento por año, lo que suma un impacto de alrededor del 112 por ciento acumulado entre 2003 y 2010. El análisis también sugiere que los impactos más fuertes ocurrieron entre el segundo y el séptimo año de la implementación (Maffioli et al. 2015; consultar el Anexo: El caso de Salta).

La política de desarrollo productivo para el turismo implementada en Salta ha sido considerada una política de estado, que muestra continuidad a lo largo del periodo 2003-2020. El diálogo social y la continua participación del sector privado en el Consejo Asesor es tal vez la característica central del modelo de gestión. Asimismo, la institucionalidad de la planificación turística fue importante. Hubo dos instrumentos: el Plan Maestro de Viajes y Turismo (2007) y el Plan Estratégico de Turismo Sustentable (2012), conocido como Plan Salta SI+ (2012).

En la Argentina no se ha desarrollado aún una tradición de realizar evaluaciones de impacto sobre la política pública en general, y tampoco en el caso del turismo. Sin embargo, el desarrollo de evaluaciones frecuentes a nivel micro debería brindar evidencias orientadas a rediseñar, de manera permanente, los instrumentos de política. Tal es el caso de las políticas de promoción del turismo, que involucran montos elevados de gasto, y que requieren del desarrollo de análisis más profundos orientados a conocer su efectividad (controlando factores externos a la política) y a identificar aspectos que deben ser revisados.

En el año 2020, la irrupción de la pandemia de la COVID-19, en particular las restricciones sanitarias que aplicaron todos los países para evitar los contagios afectaron negativamente los flujos de viajes y la dinámica del sector a nivel global. A nivel nacional, el impacto fue muy severo, en la contracción de su producto bruto sectorial y también en su empleo. El paquete de medidas de protección aplicado desde el gobierno fue muy amplio, pero estuvo principalmente focalizado en sostener al empleo y a las empresas en el sector formal. Sin embargo, en muchos casos estas medidas orientadas principalmente a subsidiar salarios, no han sido suficientes para cubrir el resto de los costos fijos (muchas veces elevados) que tienen los establecimientos del sector. También las inversiones para adaptarse a los nuevos protocolos sanitarios han sido importantes, creando nuevas necesidades de financiamiento.

35 Para ello, se construyó un escenario contra fáctico (un grupo de comparación) tomando las principales características del empleo de la provincia antes de la intervención, para ello combinaron sectores de la provincia de Salta con los de otras provincias.

Las perspectivas para el sector indican desafíos y oportunidades. Los flujos de turismo tradicional seguramente demorarán en restablecerse, según cómo evolucione la pandemia tanto a nivel global como en el país. Por su parte, para un país con un modelo de turismo endógeno, son muchas las oportunidades para promover el turismo de cercanía, para desarrollar las cadenas de valor locales, el comercio justo y de cercanía que, como se ha mencionado, también requerirán de inversiones orientadas a adaptarse a los nuevos protocolos sanitarios.

En ese contexto, la política pública está lanzando herramientas novedosas y agresivas en cuanto al gasto para financiar capital de trabajo e inversiones de corto plazo a los establecimientos turísticos y también para promover la demanda de viajes (como el programa Pre Viaje e).

Las medidas para el sector informal buscaron principalmente preservar los ingresos de las personas a través de esquemas de transferencias monetarias. Sin embargo, la política no alcanzó a preservar los vínculos laborales que se dan en la economía informal y que fueron interrumpidos. Como resultado, la pérdida de empleos de turismo afectó principalmente a trabajadores informales, aunque también fue severa para trabajadores formales menos calificados, entre los cuales hay muchas mujeres que trabajaban en el turismo (fue un grupo particularmente afectado por la crisis). Un proceso similar se observa en toda América Latina (OIT 2021).

A partir de estas conclusiones se identifican las principales **fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades** que presenta la política pública del turismo, en particular en relación con la dinámica laboral.

Fortalezas

- El empleo creado por el sector turismo ha crecido más que el total de la economía, incrementando su participación en el periodo 1993-2019, mostrando la eficacia de las políticas sectoriales.
- En ese periodo, han disminuido los déficits de trabajo decente del sector, aunque con avances y retrocesos según los periodos.
- El país cuenta con un modelo de turismo endógeno, donde a nivel agregado, pesa más el turismo doméstico que el internacional (que sí es importante en destinos específicos), esta característica le da una mayor resiliencia en contextos de crisis globales como la de la COVID-19.
- A lo largo de los últimos 20 años, en particular luego de la sanción de la Ley Nacional del Turismo, se ha desarrollado una institucionalidad compleja para definir las estrategias y las políticas del sector. Esta incluye la participación público-privada y de las distintas instancias del gobierno que son importantes en un país federal (aunque existen críticas y demandas de mejora).
- Un aspecto que se puede mencionar es que ese desarrollo institucional para el diseño, aplicación y monitoreo de políticas de turismo crea empleos calificados (aunque no en las ramas características del turismo) vinculados con el sector. Eso es una fortaleza en particular a nivel local donde se van mejorando las capacidades de gestión en relación con el sector.
- Se han desarrollado políticas sectoriales para el turismo, las cuales necesitan ser revisadas en profundidad, en particular las vinculadas a la promoción.
- También se deberían reforzar las políticas orientadas a fortalecer las cadenas de valor. Sin embargo, esa base de experiencias en la gestión de políticas sectoriales brinda importantes oportunidades de mejora.
- En cuanto a la oferta de formación para el sector, se han creado nuevas carreras y cursos de formación profesional que se dictan de manera descentralizada y a nivel local. Sin embargo, los cambios tecnológicos, la necesidad de incorporar aspectos de sostenibilidad ambiental y nuevos protocolos sanitarios, marcan la necesidad de revisar y actualizar los perfiles y programas de la oferta de formación.
- A partir de la crisis de 2020, la política pública ha tenido una importante preocupación por el sector, destinando importantes recursos a su protección. Queda evaluar si esos esfuerzos son suficientes, aspecto que dependerá también de la duración de la crisis.

Debilidades

- El empleo en el sector presenta mayores déficits de trabajo decente que el promedio de la economía. Si bien se redujeron en un contexto macro de crecimiento y de fortalecimiento de las instituciones laborales, empeoraron en contextos menos favorables, mostrando una relativa fragilidad asociada a los logros alcanzados.
- La mejora en la competitividad y en la productividad del sector debería reducir esta relativa fragilidad en los estándares laborales, para lo cual se requieren políticas de fortalecimiento de las cadenas productivas locales. El desarrollo de más y mejores políticas sectoriales orientadas a las cadenas de valor es un tema pendiente.
- Otro aspecto pendiente, o que podría tener un desarrollo mayor, es la sostenibilidad ambiental de la actividad. Se ha discutido más este aspecto en relación con el turismo de naturaleza, pero también es muy importante en las ciudades: la gestión de los residuos, del agua, el uso eficiente de la energía, son algunos temas.
- Si bien el desarrollo de la institucionalidad para la política sectorial del turismo ha sido muy importante, todavía no ha alcanzado a los niveles municipales. Los problemas de coordinación y de gestión en esos niveles son una limitante.
- En el contexto de la COVID-19, la política sanitaria aplicada por la Argentina fue particularmente severa en términos de las restricciones a los viajes, aspecto que afectó negativamente al turismo en general (y especialmente al internacional que virtualmente desapareció durante el periodo). A la salida de la crisis, los actores sociales del sector están en una situación financiera de mayor fragilidad.

Amenazas

- La evolución de la crisis originada por la COVID-19 constituye la principal amenaza para el sector, en particular la aparición de nuevas variantes y olas de contagio que vuelvan a restringir de manera severa los flujos del turismo. Si bien, como se ha mencionado, para el modelo de turismo endógeno del turismo de la Argentina es una fortaleza a nivel agregado, hay destinos y segmentos del mercado cuya supervivencia depende del turismo internacional y que se verían amenazados en un contexto de prolongación de las restricciones.
- La prolongación de la crisis amenaza tanto al empleo creado como a las mejoras alcanzadas en las condiciones laborales. La desvinculación de un importante número de mujeres con bajo nivel de calificación, en particular en el sector hotelero, es un ejemplo de ese tipo de procesos.
- Un contexto fiscal más restrictivo, que reduzca las ayudas que está recibiendo el sector en este contexto de crisis, sería sumamente negativo. Hay que considerar que el cierre de empresas y el despido de trabajadores implica la pérdida de capacidades que luego en contextos más favorables resulta muy difícil recuperar.
- Respecto del desarrollo de la institucionalidad que apoya a la política sectorial, puede ser una amenaza el statu quo. La falta de avances en la participación público-privada en algunas instancias, el diálogo a nivel local, la falta de desarrollo de políticas sectoriales de desarrollo productivo sobre las cadenas de valor puede resultar una amenaza.
- Respecto de la competitividad de los destinos, la falta de conectividad por internet que tienen numerosos lugares turísticos, amenaza con dejarlos aislados de la demanda de turistas. Por otro lado, la menor actividad, incluso la desaparición de las aerolíneas de bajo costo, también es una fuerte amenaza a la competitividad de los destinos alejados de los grandes centros urbanos.

Oportunidades

Si bien, el contexto es muy complicado para el turismo, se presentan oportunidades, en particular a través de innovaciones.

- Muchos prestadores han logrado adaptar sus servicios al nuevo contexto y a buscar soluciones innovadoras que no se habrían desarrollado en un contexto diferente. Por ejemplo, los restaurantes brindan servicios de delivery gourmet, algunos hoteles promueven el uso de sus instalaciones para viajes de fines de semana o promocionan sus servicios de spa no sólo para las personas que se alojan sino también para residentes de la misma ciudad, en el transporte también se ven ejemplos similares. Muchos de estos nuevos nichos seguramente se mantendrán en el largo plazo.
- La incorporación de tecnologías, la digitalización, permite acceder a nuevos mercados y visitantes facilitando procesos como la promoción y la gestión misma de los viajes.
- La incorporación de tecnologías y el uso de las redes sociales también puede abrir nuevos mercados al comercio justo de artesanías y de productos regionales desarrollados originalmente para el turismo.
- Las enormes dificultades para viajar al exterior llevan a que el turismo doméstico se vuelque a los destinos nacionales. Si se brindan servicios de calidad adecuada, pueden constituir una oportunidad.
- El desarrollo de mercados de cercanía, el acortamiento de las cadenas de suministro derivados de la pandemia presenta oportunidades de desarrollo para las cadenas de valor locales. La producción de alimentos locales, una mayor valorización al consumo local.
- El contexto de la crisis es una oportunidad para revisar la sostenibilidad ambiental del turismo. Ante una mayor valorización de los consumidores por las cuestiones naturales y una mayor conciencia de los límites del planeta, puede darse una buena oportunidad para implementar acciones de separación de residuos, eficiencia en el uso de los recursos, entre otras.
- Los protocolos sanitarios que se aplican en el contexto de la crisis pueden ayudar también a revisar y mejorar los protocolos de salud y seguridad en el trabajo en general (no sólo los vinculados con la pandemia).
- La crisis y la limitación a las prácticas de turismo tradicionales, abre oportunidades para desarrollar otro tipo de productos: turismo de fotografía, gourmet, deportes al aire libre. Asimismo, el trabajo remoto permite realizar prácticas de turismo fuera de la temporada de vacaciones, contribuyendo a disminuir la estacionalidad de ciertos destinos.
- La cantidad de recursos públicos que se está orientando al sector (créditos a tasas subsidiadas) puede ser una oportunidad para financiar inversiones.

► Referencias bibliográficas

- Abramovich, F. 2018. *Feriados, fines de semana largos y su impacto en el turismo*.
- Altés, C. 2006. «El turismo en América Latina y el Caribe y la experiencia del BID», en *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Amadasi E. y López J.L (comps.). 2021. *El turismo en la Argentina desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*. Volúmenes 1 y 2.
- Angelucci, M. & Di Maro, V. 2016. *Programme evaluation and spillover effects*. *Journal of Development Effectiveness*, 8(1), 22-43.
- Baer, G., Benítez, N., Contartese, D. y Schleser, D. 2011. «El trabajo inmigrante en una etapa de recuperación del empleo e integración sudamericana», en *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Beccaria, L., y Groisman, F. 2007. *Informalidad y pobreza en Argentina: una relación compleja*. Argentina desigual, Buenos Aires, UNGS.
- Beccaria, L., Galin, P. 2002. *Regulaciones laborales en Argentina: evaluación y propuestas*, Colección Diagnóstico y Propuestas N°3, Buenos Aires, CIEPP y Fund. OSDE
- Beccaria, L., J. Carpio y A. Orsatti. 1999. «Argentina: informalidad laboral en el nuevo modelo económico», en J. Carpio, E. Klein e I. Novacovsky, *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Bertranou, F., Jiménez, M., & Jiménez, M. 2017. *Trayectorias hacia la formalización y el trabajo decente de los jóvenes en Argentina*.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2015. Informe de Terminación de Proyecto. Programa de Mejora de Competitividad del Sector Turismo.
- Bour, J. y Susmel, N. 2010. «Informalidad en Argentina», en AA.VV., *Sector informal y políticas públicas en América Latina*, Konrad Adenauer Stiftung
- Busquets J. 2021 *Repensar la cooperación público privada en el campo del turismo*.
- Castillo, V., Esquivel, V., Rojo, S., Tumini, L., & Yoguel, G. 2008. Los efectos del nuevo patrón de crecimiento sobre el empleo femenino 2003 -2006, en *El trabajo femenino en la post convertibilidad*. Buenos Aires.
- Comisión Económica para América latina (CEPAL). 2008. «Complejos Hotelero-Inmobiliarios Integrados: Inversiones y Estrategias Empresariales», capítulo III, La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2014) Análisis de la cadena de turismo de Ecuador.
- Damill, M., Frenkel, R., & Maurizio, R. 2011. *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: An analysis of the Argentine experience*.
- Dunjo, J y Servalli 2011. *Impacto producido en la actividad turística por el incremento de días feriados en Argentina*. *Aportes y Transferencias*, 15(1).
- Ermida Uriarte, O. 2000. *Concepto y medición del trabajo decente*. Montevideo. Documento preparado para el Secretariado pro tempore del Grupo Bologna/Castilla-La Mancha.
- Ernst C. y Mourelo E. 2020. *La COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política*. OIT. Buenos Aires.
- Faur, E., Zamberlin, N., Novick, M., Rojo, S., y Castillo, V. 2008. Gramáticas de género en el mundo laboral: Perspectivas de trabajadoras y trabajadores en cuatro ramas del sector productivo del área metropolitana de Buenos Aires. En *El trabajo femenino en la post convertibilidad*. Buenos Aires.
- Frenkel, R. 2005. «Una política macroeconómica enfocada en el empleo y el crecimiento», *Revista de Trabajo*, Año 1, N° 1, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Gemelli A. 2021. Turismo y ambiente: una relación difícil, pero no imposible. La sustentabilidad en el turismo, una mirada desde la Ley Nacional de Turismo. En Amadasi y Lopez Ibañez, comp. *El turismo en la Argentina desde 2005: volumen 2: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*. Neuquén. Editorial Universitaria del Comahue, 2021.

Goldstein, Roxana Laura. 2019. Turismo y áreas protegidas: capacidades estatales para el desarrollo sostenible (Argentina, 2005-2018) . Trabajo Final de Posgrado. Universidad de Buenos Aires.

Hotel Berna. 2019. Política de sustentabilidad. [online] Recuperado el 12 de diciembre de 2012 de (<https://www.bernahotel.com.ar/>)

Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR). 2011. Memorias del INPROTUR.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 2019a. *Cuenta de generación del ingreso (CGI)*. [Base de datos].

—. 2019b. *Series por sector de actividad económica: valor bruto de producción y valor agregado bruto*. [Base de datos].

Khatchikian, M., & Murray, M. C. 1999. Turismo social: el paraíso perdido. *Nexos*, 6(11), 12-17.

Madariaga, J., Buenadicha, C., Molina, E., & Ernst, C. 2019. Economía de plataformas y empleo: ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina? (Vol. 718). Inter-American Development Bank.

Maffioli, A. Castillo C. Figal Garone L. Salazar L. 2015. Tourism policy, a big push to employment? evidence from a multiple synthetic control approach. BID

Marino, J. 2020. *La política de turismo social en Argentina, 2015-2019* (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata).

Meyer-Stamer, J. 1996. Competitividad Sistémica: Nuevos Desafíos a las Empresas y a la Política, Santiago. *Revista de la CEPAL*, (59).

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación. 2016, «Servicios turísticos», *Informes de Cadenas de Valor*, Año 1, N° 11, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) 2007, «La informalidad laboral bajo la lupa: Una realidad heterogénea», www.trabajo.gob.ar, Buenos Aires.

— 2020. *Boletín de empleo registrado: serie anual 2020*. Buenos Aires.

— 2020. *Boletín de estadísticas de género y mercado de trabajo*. Buenos Aires.

— 2020. *Boletín de remuneraciones de los trabajadores registrados: año 2020*. Buenos Aires.

— 2006. *Evolución de los salarios en el sector privado*. Serie Trabajo, Ocupación y Empleo, N° 5. Buenos Aires.

— 2019. *Boletín de Estadísticas Laborales (BEL)*. [Base de datos]. Recuperado el 12 de diciembre de 2019 de <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/index.asp>

Ministerio de Turismo de la Nación (MINTUR), Subsecretaría de Desarrollo Turístico, Dirección de Estudios de Mercado y Estadística. 2009. *El empleo en el sector turismo : Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 – PFETS*. Buenos Aires.

Ministerio de Turismo de la Nación (MINTUR). 2011. *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable – PFETS. Actualización 2011*. Buenos Aires.

MINTUR (Ministerio de Turismo de la Nación) (2009), *El Empleo en el Sector Turismo. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 – PFETS 2016*, Buenos Aires, Dirección de Estudios de Mercado y Estadística, Subsecretaría de Desarrollo Turístico.

MINTUR (Ministerio de Turismo de la Nación) (2011) *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable –PFETS. Actualización 2011*. Actualización 2012-2020, Buenos Aires, Ministerio de Turismo de la Nación (MINTUR).

MINTUR (Ministerio de Turismo de la Nación) (2013 a), *Encuesta de Viajes y Turismo a Hogares. Informe especial – Temporada estival. Destinos ideales en Argentina*. Dirección de Estudios de Mercado y Estadística, Subsecretaría de Desarrollo Turístico, Ministerio de Turismo de la Nación, Buenos Aires.

MINTUR (Ministerio de Turismo de la Nación) (2013b), *Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares - EVyTH 2013*. Dirección de Estudios de Mercado y Estadística, Subsecretaría de Desarrollo Turístico, Ministerio de Turismo de la Nación, Buenos Aires.

MINTUR (Ministerio de Turismo de la Nación) (2014 a), Anuario Estadístico 2013. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020 - PFETS 2020, Buenos Aires.

MINTUR (Ministerio de Turismo de la Nación) (2014b), "Indicadores del turismo. Años 2003 a 2013", Buenos Aires.

MINTUR (Ministerio de Turismo de la Nación) (2015), *Anuario Estadístico de Turismo 2014*, Buenos Aires.

MINTUR (Ministerio de Turismo de la Nación) (2016), "Plan integral de gestión 2016-2019", Buenos Aires

Ministerio de Turismo y Deportes (2021) <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/medidas-en-turismo-frente-al-covid-19#3>

MTEySS y OIT (2012). Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina

MTEySS, (2010) Trabajo y empleo en el Bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión, Proyecto PNUD AGR/04/034 Sistema de información para la evaluación y el monitoreo del empleo, el trabajo y la inclusión social, Buenos Aires.

Novick, M. (2007). "Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003-2007", artículo presentado al Interregional Symposium on the Informal Economy - Enabling transition to formalization, Ginebra, noviembre.

Novick, M., & Rotondo, S. (2013). El desafío de las TIC en Argentina: Crear capacidades para la generación de empleo.

Novick, M., Rojo, S., & Castillo, V. (2008). *El trabajo femenino en la post convertibilidad: Argentina 2003-2007*. Naciones Unidas, CEPAL.

Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). 2019. *Caracterización y evolución del empleo registrado*. [Base de datos]. Recuperado el 12 de diciembre de 2019 de <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/estadisticasnacionales.asp>

Observatorio PyME (17 de marzo de 2020). Coronavirus: Impacto sobre las PyME, producción y empleo. Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME.

OECD (2010) Tourism Trends and Policies 2010

OECD (2012) Tourism Trends and Policies 2012

OECD (2014) Tourism Trends and Policies 2014

OECD/UNEP (2011), Climate Change and Tourism Policy in OECD Countries, OECD Studies on Tourism, OECD Publishing, Paris.

OIT (2021) Panorama Laboral 2020

OIT (2021) Panorama Regional. Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual.

OIT (2013) Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización / Fabio Bertranou, Luis Casanova. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina. 2013.

OMT (Organización Mundial de Turismo) (2009), "From Davos to Copenhagen and beyond: advancing tourism's response to climate change" Documento de discusión de la OMT.

OMT (Organización Mundial de Turismo) (2011), "Turismo y Cambio Climático", Documento preparado para la Segunda Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo, Davos, 1° al 3 de octubre.

Pantano (2021). Situación actual del turismo en Bariloche. En Amadasi y Lopez Ibañez, comp. *El turismo en la Argentina desde 2005: volumen 1: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*. Neuquén. Editorial Universitaria del Comahue, 2021.

Pedersen, Posdeley y Voertler (2021). El turismo en Iguazú desde 2005: una mirada desde la LNT. En Amadasi y Lopez Ibañez, comp. *El turismo en la Argentina desde 2005: volumen 1: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*. Neuquén. Editorial Universitaria del Comahue, 2021.

Porto, N., Espinola, N., & García, C. I. (2019). El efecto de los feriados y días no laborales en la economía. Una aplicación para el caso argentino con más de una década de cambios. Estudios y perspectivas en turismo, 28(3), 840-859.

Rojo S, Castillo, V., Novick, M., y Tumini, L. (2008). Gestión productiva y diferenciales en la inserción laboral de varones y mujeres. Estudio de cuatro ramas de actividad. En *El trabajo femenino en la post convertibilidad*. Buenos Aires.

Sángari (2021). La provincia de Salta: sus luces y sombras a 15 años de la Ley Nacional de Turismo. En Amadasi y Lopez Ibañez, comp. *El turismo en la Argentina desde 2005: volumen 1: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*. Neuquén. Editorial Universitaria del Comahue, 2021.

Scarzanella, E. (1998). El ocio peronista: vacaciones y turismo popular en Argentina (1943-1955). *Revista de Historia Entrepasados*, 7, 14.

Schenkel, E (2021). El INPROTUR en la política turística argentina. Los organismos de promoción y las nuevas formas de gestión. En Amadasi y Lopez Ibañez, comp. *El turismo en la Argentina desde 2005: volumen 2: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*. Neuquén. Editorial Universitaria del Comahue, 2021.

Schenkel, E., & Almeida García, F. (2015). La política turística y la intervención del Estado: El caso de Argentina. *Perfiles latinoamericanos*, 23(46), 197-221.

Schteingart, D; Trombetta, M y Bertin, P. (2021) Flujos turísticos internacionales en Argentina. Documentos de Trabajo del CEP XXI N° 3, Centro de Estudios para la Producción XXI - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

SECTUR (Secretaría de Turismo de la Nación) (2016) *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable –PFETS*. Buenos Aires, Secretaría de Turismo.

Somavía, Juan. 2014. El trabajo decente. Una lucha por la dignidad humana. Organización Internacional del Trabajo, Santiago.

Tagliorette, Alicia y María Alicia Sacks. 2021. El turismo en Puerto Madryn desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo. En Amadasi y Lopez Ibañez, comp. *El turismo en la Argentina desde 2005: volumen 1: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*. Neuquén. Editorial Universitaria del Comahue, 2021.

Troncoso .2021. El turismo en la Quebrada de Humahuaca desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo. En Amadasi y Lopez Ibañez, comp. *El turismo en la Argentina desde 2005: volumen 1: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*. Neuquén. Editorial Universitaria del Comahue, 2021.

UNWTO (World Tourism Organization) (2011), *Tourism Towards 2030 / Global Overview*, document presentado en la 19va. asamblea general, 10 de octubre.

UNWTO (World Tourism Organization) (2013), "Tourism Highlights", informe [en línea] <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284415427>.

UNWTO (World Tourism Organization) (2015), "Tourism Highlights", informe [en línea] <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416899>.

Ventura-Dias, V. (2011), El turismo, su cadena productiva y el desarrollo incluyente en América Latina: los casos de Brasil y México, *Serie Comercio y Crecimiento Inclusivo*, Working Paper N° 138, Latin American Trade Network.

Wagner M. 2021. El proceso sinérgico promovido desde la Ley Nacional de Turismo en clave de calidad. En Amadasi y Lopez Ibañez, comp. *El turismo en la Argentina desde 2005: volumen 2: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*. Neuquén. Editorial Universitaria del Comahue, 2021.

Warwick, K. 2013, "Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 2, OECD.

Winters, P., Corral, L., Moreda Mora, A. 2013. Assessing the role of tourism in poverty alleviation: A research agenda. *Development Policy Review* 31 (2), pp. 177-202.

Zsögön, C (2918). Las formas de trabajo infantil en la región de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. *Rev. Anais Bras. de Est. Tur./ ABET, Juiz de Fora*, v.8, n.3, Toronto.

Anexo metodológico



Foto: Secretaría de Turismo de Jujuy

► Las actividades turísticas adoptadas para este estudio. Ramas Características del Turismo (RCT)

Para establecer un criterio uniforme y ordenador, la Organización Mundial del Turismo³⁶ elaboró un listado con las actividades económicas que conforman el sector turístico, criterio que ha sido adoptado por la Argentina a través de la **Ley Nacional de Turismo 25.997**³⁷, del año 2004 y sus posteriores modificaciones. Cabe señalar que el nivel de desagregación de las actividades económicas en la Encuesta Permanente de Hogares no permite extraer de las mismas únicamente a las actividades turísticas, quedando por tanto incluidos algunos componentes que no se corresponden con el sector.

Por esta razón, no se analizará en esta sección la participación relativa de cada sector turístico sobre el total de RCT, dado que estaría distorsionada por el efecto de las actividades no turísticas involucradas.



Foto: Secretaría de Turismo de Jujuy

36 Según la OMT, una industria turística surge de la agrupación de todos los establecimientos con la misma actividad principal que atiende directamente las necesidades de los visitantes y que se trata de una de las actividades características del turismo.

37 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25997-102724/actualizacion>

► **Cuadro 22. Ramas características del turismo. Aproximaciones según los clasificadores utilizados por los registros administrativos de Seguridad Social y Encuesta de Hogares.**

RCT		
CLANAE – CIIU rev. 3 (registros de la seguridad social)	CAES (EPH 2003-2012)	CAES Mercosur 0.1 (EPH 2013-2020)
Alojamiento		
5511/Alojamiento en camping 5512/Alojamiento (excepto camping)	5501 Alojamiento en hoteles, campamentos y otros	5500 Alojamiento en hoteles, campamentos y otros
Alimentación		
5521/Comidas y bebidas en restaurant, etc. 5522/Prep. y venta de com para llevar	5502 Expendio de comidas por vendedores ambulantes 5503 Expendio de comidas y bebidas excepto vendedores ambulantes de comidas	5601 Expendio de comidas por vendedores ambulantes 5602 Expendio de comidas y bebidas excepto vendedores ambulantes de comida
Transporte		
601/Ferroviario 6022/Automotor de pasajeros 611/Marítimo 612/Fluvial 62/Aéreo de carga y de pasajeros 6331/Ss complementarios tte terrestre 6332/Ss complementarios tte por agua 6333/Ss complementarios tte aéreo	6001 /Ferroviario 6004 /Automotor de pasajeros 6100 / Vía Acuática 6200 /Transporte aéreo 6302 /Servicios auxiliares al trans- porte	4901 /Ferroviario 4903 /Automotor de pasajeros 5000 / Vía Acuática 5100 /Transporte aéreo 5202/Servicios auxiliares al trans- porte
Otros Servicios Turísticos		
634/Agencias de viaje y act. Compl. 9212/Exhibición de filmes y videocintas 9214/Teatrales y musicales y artísticos n.c.p 9219/Espectáculos. artísticos. y diversión n.c.p. 923/Bibliotecas, museos y ss culturales n.c.p. 9241/Servicios para prácticas deportivas 9249/Servicios de esparcimiento n.c.p	6303 /Agencias de viajes, opera- dores turísticos y actividades conexas 9201 /Actividades artísticas y de espectáculos 9203/Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales 9204 /Actividades para la práctica deportiva	7900 /Agencias de viajes, opera- dores turísticos y actividades conexas 9000 /Actividades artísticas y de espectáculos 9100/Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales 9301 y 9302 /Actividades para la práctica deportiva

Fuente: elaboración propia sobre la base de (Ministerio de Turismo 2015), (INDEC 2011)

► Cobertura territorial: Las regiones turísticas

El análisis considera las dinámicas nacionales, regionales y provinciales del empleo (analizando de manera separada a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a su área metropolitana). Para ello se adoptan los criterios de regionalización que

utiliza el Ministerio de Turismo de la Nación para la elaboración de sus estadísticas (Ministerio de Turismo 2015).

► Cuadro 23. Regiones turísticas

Región	Alojamiento
Área Metropolitana del Gran Buenos Aires (AMBA) 1	Ciudad Autónoma y partidos del Conurbano
Interior de la Provincia de Buenos Aires 2	Resto de la pcia de Buenos Aires
Litoral 3	Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Santa Fe, Chaco y Formosa
Centro 4	Córdoba
Norte 5	La Rioja, Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán
Patagonia 7	La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego
Cuyo 6	Mendoza, San Juan, San Luis

Fuente: elaboración propia sobre la base de (Ministerio de Turismo, 2015)

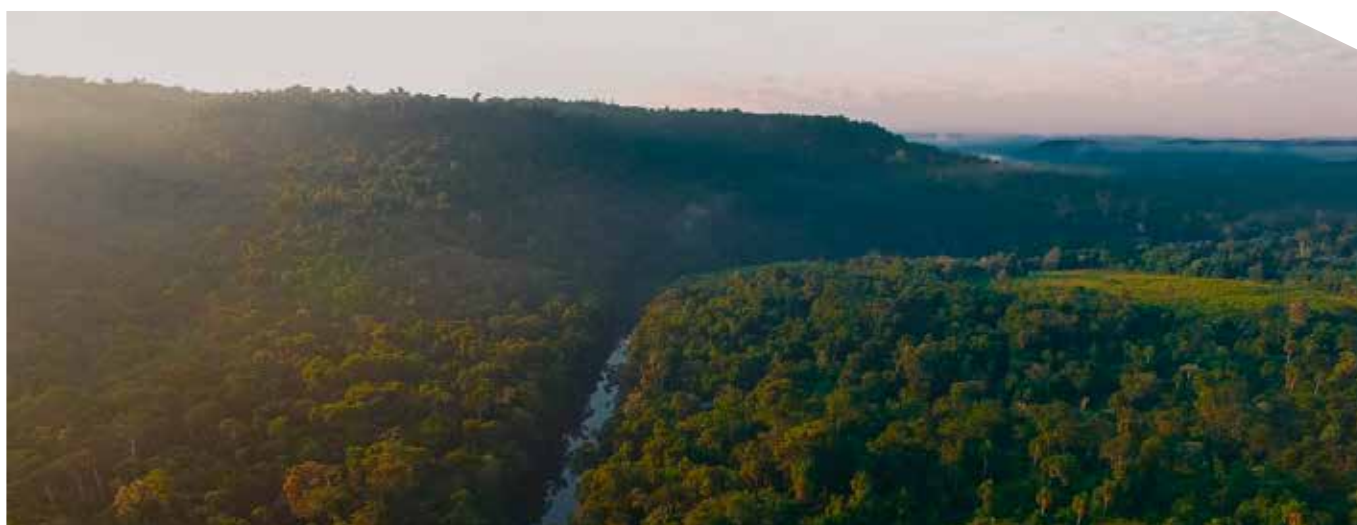


Foto: La Perla de la Selva, Ecolodge

► Metodología y fuentes de información consultadas

En la Argentina actualmente no existen estimaciones oficiales de las cuentas satélites del turismo³⁸ que permitan evaluar la evolución del valor agregado y del empleo creado por las RCT con precisión, por ejemplo, separando los componentes turísticos de actividades como el transporte de pasajeros que es utilizado tanto por los turistas como por los residentes, o para construir estimadores con significatividad estadística a nivel regional o de ramas específicas que están poco representadas en las encuestas. Por ese motivo, para realizar estimaciones adecuadas, es preciso consultar distintas fuentes estadísticas y estudios previos que se complementan entre sí.

Para el análisis del empleo se consideran dos fuentes principales: las Encuestas Permanentes de Hogares desarrolladas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Puntual y Continua según el periodo), permiten analizar las principales tendencias del empleo en sus diferentes modalidades (asalariado/independiente; formal/informal), tipos de ocupaciones (principales ocupaciones, nivel de calificación requerida, antigüedad); como así también para los diferentes perfiles de trabajadores (edad, sexo, nivel educativo).

Para un análisis más detallado sobre la dinámica del segmento formal del empleo, se consideran los registros de la seguridad social. Las bases de datos del Sistema Integrado Previsional Argentino, tanto bajo la forma de la Muestra de Relaciones Laborales (construida por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial) como de un procesamiento ad hoc realizado por la Secretaría de Seguridad Social.



Foto: La Perla de la Selva, Ecolodge

38 El Ministerio de Turismo en conjunto con INDEC se encuentra instrumentando esta Cuenta Satélite.

► Anexo de recuadros

► Recuadro 1. Instrumentos de política desarrollados a nivel de destinos

► Puerto Madryn (Tagliorette y Sack 2021)

- En 2015 el organismo provincial de Turismo pasó a constituirse como Ministerio de Turismo.
- Chubut adhirió por medio de sendas leyes a la LNT, a la de Turismo Accesible y al Código de Ética Mundial del Turismo.
- Se conformó el Ente Mixto de Promoción Turística, un instituto público-privado y un directorio conformado por distintas asociaciones del sector.
- En lo que hace a la actividad privada, se conforma en 2013 la Cámara de Turismo del Chubut,; en 2007 la filial Puerto Madryn de la Asociación de Hoteles de Turismo (AHT). Desde 1991 existía la Asociación de Hoteles, Restaurantes, Bares y Afines de Puerto Madryn (AHRCOBA), como filial de la FEHGRA.
- En la sede Puerto Madryn de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco se abrieron las carreras de Técnico en Turismo (3 años) y Licenciatura en Turismo (5 años).
- En la Universidad Tecnológica Nacional, funcionó hasta 2013 una Tecnicatura Superior en Gestión de Empresas Turísticas.
- Por ley provincial en 2009 había sido creada la Universidad del Chubut, que en 2017 inaugura su sede Puerto Madryn incorporando la Licenciatura en Administración de Áreas Naturales, con un título intermedio de Técnico Universitario

Guardaparque. Fuera del ámbito de la educación superior, hay otras instituciones de formación para el sector, como el Colegio Secundario 728 Alfonsina Storni y el Centro de Formación Profesional

- Se sanciona la Ley de Regularización del Servicio de Alojamientos Turísticos, que permite organizar mejor las diversas modalidades y categorías.
- En 2008 se habilita el Aeropuerto El Tehuelche en Puerto Madryn, para operar vuelos de la compañía aérea Andes. El peso del Aeropuerto Almirante Zar de la vecina ciudad de Trelew continuó siendo importante.
- La ciudad de Puerto Madryn y la Comarca Península Valdés desarrollan programas enmarcados en el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Un ejemplo de ello es la implementación desde 2007 del Programa de Calidad Turística con varios de sus componentes: Buenas Prácticas en Destinos Turísticos (2007 y 2010), Directrices de Gestión Turística de Municipios (2011 y 2013), Premio Nacional a la Calidad (2012 a 2014), Directrices de Turismo Familiar (2013 y 2015), Directrices de Accesibilidad en Alojamientos y Servicios Turísticos (2012 y 2015), Directrices de Gestión Ambiental (2014 y 2018).
- En materia de promoción turística, mediante un convenio de cooperación con Marca País y el INPROTUR, el destino participó de distintas propuestas de promoción generadas desde el organismo nacional.

► Iguazú (Pedersen, Posdeley y Voertler 2021)

- Inversiones que ampliaron la capacidad hotelera.
- Hubo incrementos importantes en la cantidad de vuelos, de pasajeros y de líneas aéreas. En las temporadas altas, la cantidad de vuelos se duplicó. En materia de infraestructura aeroportuaria, desde 2016 hubo obras e inversiones importantes.

- En el área de capacitación: la Federación Empresaria Hotelera Gastronómica de la República Argentina, ofrece actividades a su filial Asociación Hotelera Gastronómica y Afines de Puerto Iguazú. El Instituto Tecnológico Iguazú (ITEC) ofrece varias carreras terciarias con títulos acreditados en el Ministerio de Educación, en las áreas de Gastronomía, Turismo y Hotelería. La Universidad Nacional de Misiones, en convenio con el ITEC ofrece tecnicaturas universitarias. También hay instituciones de nivel medio que ofrecen la titulación de Bachiller en Turismo, primer paso de su formación posterior.

► **Salta (Sángari 2021)**

- Pese a registrarse cambios institucionales, hubo continuidad en el Consejo Asesor, integrado por entidades del sector: Cámara de Turismo de Salta, Asociación de Hoteles de Turismo, Cámara Hotelera, Gastronómica y Afines de la Provincia de Salta, Asociación de Operadores y Prestadores de Turismo Alternativo de Salta, Asociación Salteña de Agencias de Turismo, y Asociación de Turismo Rural de Salta.
- En Salta, la institucionalidad de la planificación turística fue importante. Hubo dos instrumentos: el Plan Maestro de Viajes y Turismo (2007) y el Plan Estratégico de Turismo Sustentable (2012), conocido como Plan Salta SI+ (2012).
- Del primero surgió el interés por el turismo de reuniones, lo que implicó la construcción de un centro de convenciones en Ciudad de Salta con una capacidad para 3 200 personas. También se impulsaron los caminos temáticos como la Ruta del vino por los Valles Calchaquíes, con logros como la creación del Museo de la Vid y el Vino, entre otros. Del segundo de los planes, el objetivo es posicionar internacionalmente a Salta. Previamente en 2009 se había creado el Instituto de Promoción Turística (Inprotur Salta), dependiente del citado Ministerio, encargado de la gestión de la imagen de Salta.
- Entre 2005 y 2020, la cantidad de plazas hoteleras se incrementó el 89 por ciento, de 11 000 a 20 000, crecimiento que acompañó cambios en el tipo de turista. El peso de los turistas nacionales aumentó y aumentó la importancia del transporte.
- La creación del Convention & Visitors Bureau de Salta y la apertura del Centro de Convenciones Salta, incrementó el turismo por convenciones.
- Los servicios de transporte aéreo tuvieron un gran desarrollo reciente. Son siete las líneas aéreas que operan en la ciudad de Salta.
- Otro servicio con gran desarrollo fue el de Guías de Turismo, regulado primero en 2006 y luego en 2011 cuando fue reglamentado.
- En cuanto a productos, en el periodo se promovió que los emprendedores desarrollaran circuitos y propuestas innovadores que se compilaron en Manuales de Venta de *Productos y Circuitos Innovadores*, entre los que se destacan actividades de turismo aventura, la observación de aves, el turismo religioso, la Ruta del Vino, el turismo cultural, y el turismo rural comunitario.
- Mejoras en los atractivos más clásicos, como el «Tren a las Nubes», el Parque Nacional Los Cardones, el Qhapac Ñan, sistema Vial Andino.
- En materia de museos, el más atractivo es el Museo Arqueológico de Alta Montaña en Ciudad de Salta, que recibió 202 mil visitas en 2019, data de fines de 2004 pero durante el periodo se inauguraron el Museo de la Vid y el Vino (2011) en Cafayate, como parte de la Ruta del Vino, y el Museo Güemes (2017), un nuevo atractivo turístico en Ciudad de Salta y que recibió 67 mil visitantes en 2019. Un desarrollo reciente es el Programa Lugares Mágicos, con énfasis en el desarrollo turístico local de pequeñas localidades. Se realizaron convocatorias en 2016 y 2017 y los seleccionados pertenecen a seis departamentos de Salta.
- En 2008 Salta adhirió al Sistema Argentino de Calidad Turística y a partir de allí se implementaron varios programas: el Sistema Inicial de Gestión Organizacional (SIGO), Buenas Prácticas, Club de Excelencia de los Valles Calchaquíes, Directrices de Gestión de Ambiente y el de Directrices de Accesibilidad. Por otro lado, en 2012 se realizó la primera convocatoria del Plan Fondo Ciudadano, de apoyo a emprendedores y que continuaron desde entonces. Fueron apoyados proyectos muy variados como paseos en llama, textiles (producción artesanal de prendas de llama), servicios para los observadores de aves y el circuito con audioguía para la basílica y convento de San Francisco, por ejemplo.
- En Ciudad de Salta varias instituciones y niveles están a cargo de la formación para el Turismo. La principal es la Universidad Católica de Salta (UCASAL).

► **Ciudad de Buenos Aires (Amadasi 2021)**

- En el periodo fueron numerosos los avances en la institucionalidad del sector. Principalmente: la Ley de Turismo (2001) que declaró al Turismo una actividad socioeconómica de interés público y cultural. Fue en 2007 cuando se sancionó la Ley 2.627 por la cual se crea el Ente de Turismo.
- Se pusieron en valor numerosos atractivos tradicionales, como el Museo Nacional de Bellas Artes y el Teatro Colón.
- Se estimuló el turismo de reuniones internacionales y el Turismo de Cruceros.
- En 2005 se llevó a cabo el Tercer Campeonato de Tango con la presencia de mil bailarines de 170 ciudades de 27 países. La edición 2019 tuvo récord de parejas inscriptas: 744.
- Aunque invisibles para las estadísticas públicas los alquileres turísticos temporarios crecieron en forma significativa, siguiendo la tendencia de otras ciudades turísticas del mundo. Son definidas por las entidades empresarias de la hotelería como una competencia ilegal y un factor que afecta fuertemente su competitividad
- La formación y capacitación turística tuvo un auge importante en los últimos 15 años. Las entidades empresarias del sector hicieron un aporte significativo. Al esfuerzo de las entidades empresarias se suma el de la entidad sindical del sector, la Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos (UTHGRA).
- En el ámbito público están las acciones del Ente de Turismo y de programas nuevos en dos universidades públicas. El Ente de Turismo tiene por una de sus funciones el Programa Anual de Capacitación Turística, con destinatarios tan variados como taxistas y policías, los establecimientos educativos y la comunidad en general (centrada en lograr una creciente concientización y sensibilización para, como dice la OMT, ser mejores anfitriones).
- En materia universitaria hubo un salto de nivel importante: por primera vez dos universidades, la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y la Universidad Nacional de San Martín en su sede Buenos Aires, ofrecen sendas carreras de posgrado con nivel de Maestría. Ambas en el área de Economía del Turismo.

► **Quebrada de Humahuaca (Troncoso 2021)**

- Es designada Patrimonio Mundial por la UNESCO en 2003, evento que la hizo más visible tanto para el turismo nacional como internacional.
- Una vez conseguida la distinción hubo varias herramientas de planificación a cargo de distintas instituciones responsables: la Secretaría de Turismo y Cultura de Jujuy (2009) y la Secretaría de Turismo de la Nación, a través del PFETS (2005) y con apoyo del Consejo Federal de Turismo, el Consejo Federal de Inversiones y la Administración de Parques Nacionales, y del Programa de Fortalecimiento y Estímulo de Destinos Turísticos Emergentes (PROFODE). Más allá de iniciativas sobre planes y programas hubo otras más puntuales, por ejemplo, de apoyo a la gastronomía local como el Festival Gastronómico Andino en Tilcara, de celebración anual desde 2016.
- Se da un proceso de multiplicación de atractivos turísticos y patrimoniales. Tuvo su lugar, como se mencionó, la gastronomía local como un nuevo atractivo. A eso se suma otro proceso más reciente de valoración del vino de producción local y de la vitivinicultura como atractivos turísticos quebradeños, a partir de nuevos viñedos y bodegas.
- El proceso fue apoyado con iniciativas desde el ámbito público para implementar planes y proyectos orientados a organizar este crecimiento. Pusieron énfasis en dos elementos centrales de la Ley Nacional de Turismo: las nuevas ideas de desarrollo (especialmente el desarrollo sustentable) y en las instancias de participación de todos los actores involucrados conforme la planificación estratégica se iba imponiendo como propuesta para pensar el accionar en materia de política pública.

► Recuadro 2. Diferentes tipos y conceptos de turismo

En las últimas décadas se han gestado nuevos tipos y conceptos de turismo que establecen ciertas diferencias con los enfoques tradicionales del turismo masivo. A continuación, se sintetizan algunos de ellos (basados en Spenceley *et al.* 2009) que son utilizados en los diversos enfoques para la promoción del turismo como promotor de desarrollo local y reducción de la pobreza. Estos conceptos no se excluyen mutuamente, sino que deben verse como formas complementarias de una estrategia de desarrollo local con eje en el turismo.

- El **turismo inclusivo** está orientado a fomentar los vínculos e interacción entre los diversos actores de la cadena del turismo, la asociación con los actores privados, el estímulo de la economía local, la integración de las mujeres, y la participación de las comunidades locales para comprender e integrar mejor sus necesidades y deseos a la actividad del sector.
- El **turismo sostenible** está comprometido con el progreso de la localidad, mediante la maximización de la contribución del turismo a la prosperidad económica del lugar de destino. Para ello debe generar ingresos y trabajo decente para los trabajadores, sin afectar el entorno y la cultura del lugar de destino de los turistas, y garantizar la viabilidad y competitividad de los destinos y las empresas, para que puedan continuar prosperando y generando beneficios a largo plazo.
- El **turismo responsable** minimiza los impactos sociales, económicos y medioambientales negativos; genera beneficios económicos para la población local y aumenta su bienestar; mejora las condiciones de trabajo y el acceso a la industria; involucra a la población local en las decisiones que afectan sus vidas; contribuye positivamente a la conservación del patrimonio natural y cultural, y al mantenimiento de la diversidad; ofrece experiencias más agradables a los turistas mediante relaciones más positivas con los lugareños, y una mayor comprensión de los asuntos locales, culturales, sociales y medioambientales; genera respeto entre turistas y anfitriones, y fomenta la seguridad y el orgullo de la población local.
- El **turismo rural** permite que los turistas visiten comunidades en ámbitos rurales para que compartan momentos, experiencias y vivencias en sus instalaciones y el desarrollo de actividades en ese ambiente.
- El **ecoturismo** une la conservación, las comunidades y los viajes sostenibles. Implica los viajes responsables a las áreas naturales que conservan el entorno y mejoran el bienestar de la población local.

Fuente:Elaboración propia sobre la base de Spenceley *et al.* (2009).

► Anexo: El caso de Salta

Si bien a nivel agregado resultan visibles los efectos positivos que ha tenido la política sectorial sobre el empleo, resulta muy difícil identificar los efectos específicos de cada uno de esos instrumentos ya que estos actúan en conjunto sumando sus efectos sobre determinadas regiones y periodos de tiempo. Asimismo, el sector turismo se caracteriza por crear externalidades y economías de aglomeración, produciendo efectos indirectos, en sistemas que se retroalimentan (Angelucci & Di Maro 2010).

El menú de políticas sectoriales descrito se aplica sobre porciones del territorio, país, provincias o regiones y afecta a todos los actores localizados en la región de intervención. Por ello, el análisis de los efectos de las diferentes políticas se realiza comparando el desempeño del sector en distintos contextos temporales y/o en regiones turísticas, caracterizados por marcos de política (Winters et al. 2013; Maffioli et al. 2015).

En ese sentido, el estudio que evalúa el impacto del conjunto de las políticas de desarrollo productivo para el turismo implementadas en la provincia de Salta, durante el periodo 2003-2010, muestra resultados positivos que pueden atribuirse específicamente a las políticas mencionadas, aislando los efectos de los niveles macro y meso. Para ello, se construyó un escenario contra fáctico (un grupo de comparación) tomando las principales características del empleo de la provincia antes de la intervención; se combinaron sectores de Salta con los de otras provincias. El resultado arroja que, gracias a la implementación de las políticas de desarrollo productivo en la provincia de Salta, el empleo del sector creció en promedio un 11 por ciento por año, lo que suma un impacto de alrededor del 112 por ciento acumulado entre 2003 y 2013. El análisis también sugiere que los impactos más fuertes ocurrieron entre el segundo y el séptimo año de la implementación de las políticas (Maffioli et al. 2015).

La política de desarrollo productivo para el turismo implementada en Salta ha sido considerada una política de Estado, que muestra continuidad a lo largo del periodo 2003-2020. El **diálogo social** y la continua **participación del sector privado** en el Consejo Asesor, integrado por entidades del sector —Cámara de Turismo

de Salta, Asociación de Hoteles de Turismo, Cámara Hotelera, Gastronómica y Afines de la Provincia de Salta, Asociación de Operadores y Prestadores de Turismo Alternativo de Salta, Asociación Salteña de Agencias de Turismo, y Asociación de Turismo Rural de Salta— es tal vez la característica central del modelo de gestión. Asimismo, la institucionalidad de la planificación turística fue importante. Hubo dos instrumentos: el Plan Maestro de Viajes y Turismo (2007) y el Plan Estratégico de Turismo Sustentable (2012), conocido como Plan Salta SI+ (2012).

En el recuadro 3 se presenta un listado con las principales acciones de política sectorial implementadas en Salta. El menú de intervenciones incluye políticas de demanda (agresivas campañas de promoción de los destinos de la provincia) y también políticas de oferta que implicaron importantes inversiones tanto en infraestructura pública como privada. El sistema de transporte tuvo un rol muy importante incrementando la conectividad de la provincia (principalmente con mejoras al aeropuerto provincial y con el incremento de vuelos de cabotaje). En el área de capacitación, regulaciones y mejoras en las capacidades locales para el turismo también se destacan numerosas acciones.

Muchas de esas acciones se dieron en el marco de tres proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (cuyas acciones se adicionan a las que se realizan desde el nivel federal sobre el territorio salteño):

- Desarrollo Turístico Sustentable de la Provincia de Salta (2012); orientado a incrementar el ingreso y el empleo generados por el turismo en la provincia, y lograr una distribución más equitativa de ambos en el territorio y la población.
- Programa de Turismo Sostenible de Salta-Pueblos Mágicos (2014); intercambio de experiencias, para que el equipo de Salta visite los proyectos de Pueblos Mágicos en México y conozca de primera mano las lecciones aprendidas en México.
- Apoyo al Desarrollo Integrado Sector Turismo en Salta (2003); orientado a contribuir al desarrollo del sector en la provincia de Salta.

► **Recuadro 3. La política de desarrollo sostenible para el turismo en la provincia de Salta. Resumen del documento de Sángari (2021)**

- Desarrollo de productos: Turismo de reuniones (construcción de un centro de convenciones en Ciudad de Salta con una capacidad para 3.200 personas). Caminos temáticos como la Ruta del vino por los Valles Calchaquíes (creación del Museo de la Vid y el Vino), entre otros.
- Posicionar internacionalmente a Salta. Previamente en 2009 se había creado el Instituto de Promoción Turística (Inprotur Salta), encargado de la gestión de la imagen de Salta.
- Entre 2005 y 2020, la cantidad de plazas hoteleras se incrementó el 89 %, de 11.000 a 20.000, crecimiento que acompañó cambios en el tipo de turista. El peso de los turistas nacionales aumentó y aumentó la importancia del transporte
- La creación del Convention & Visitors Bureau de Salta y la apertura del Centro de Convenciones Salta-, incrementó el turismo por convenciones
- Los servicios de transporte aéreo tuvieron un gran desarrollo reciente. Son 7 las líneas aéreas que operan en Ciudad de Salta.
- Otro servicio con gran desarrollo fue el de Guías de Turismo, regulado primero en 2006 y luego en 2011 cuando fue reglamentado.
- En cuanto a productos, en el periodo se promovió que los emprendedores desarrollaran circuitos y propuestas innovadores que se compilaron en Manuales de Venta de Productos y Circuitos Innovadores, entre los que se destacan actividades de turismo aventura, la observación de aves, el turismo religioso, la Ruta del Vino, el turismo cultural, y el turismo rural comunitario.
- Mejoras en los atractivos más clásicos, como el “Tren a las Nubes”, el Parque Nacional Los Cardones, el Qhapac Ñan, sistema Vial Andino,
- En materia de museos, el más atractivo -el Museo Arqueológico de Alta Montaña en Ciudad de Salta-, que recibió 202 mil visitas en 2019, data de fines de 2004 pero durante el periodo se inauguraron el Museo de la Vid y el Vino (2011) en Cafayate, como parte de la Ruta del Vino, y el Museo Güemes (2017), un nuevo atractivo turístico en Ciudad de Salta y que recibió 67 mil visitantes en 2019. Un desarrollo reciente es el Programa Lugares Mágicos, con énfasis en el desarrollo turístico local de pequeñas localidades. Se realizaron convocatorias en 2016 y 2017 y los seleccionados pertenecen a seis departamentos de Salta.
- En 2008 Salta adhirió al Sistema Argentino de Calidad Turística y a partir de allí se implementaron varios programas: el Sistema Inicial de Gestión Organizacional (SIGO), Buenas Prácticas, Club de Excelencia de los Valles Calchaquíes, Directrices de Gestión de Ambiente y el de Directrices de Accesibilidad. Por otro lado, en 2012 se realizó la primera convocatoria del Plan Fondo Ciudadano, de apoyo a emprendedores y que continuaron desde entonces. Fueron apoyados proyectos muy variados como paseos en llama, textiles (producción artesanal de prendas de llama), servicios para los observadores de aves y el circuito con audioguía para la basílica y convento de San Francisco, por ejemplo.
- En Ciudad de Salta varias instituciones y niveles están a cargo de la formación para el Turismo. La principal es la Universidad Católica de Salta (UCASAL)



ilo.org/buenosaires

Oficina de País de la Organización Internacional del Trabajo para la Argentina
Av. Córdoba 950, piso 13; C1054AAV
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Argentina