

LA AGENDA PÚBLICA DEL TURISMO EN ARGENTINA Y BRASIL DURANTE LA DÉCADA DE 2000

Mariana Pereira Chaves Pimentel^{*}
Thiago Duarte Pimentel^{**}
Universidad Federal de
Juiz de Fora - Brasil

Resumen: Para analizar comparativamente las agendas públicas de turismo de Argentina y Brasil desde 1999 hasta 2009 se recurrió a material teórico y procedimientos metodológicos que pudieran dar base al análisis del tema. En cuanto al marco teórico, el debate sobre el Estado procuró entender sus funciones y su rol histórico en el desarrollo de la actividad turística en relación a la sociedad y al mercado. El debate sobre las políticas públicas apoyó el análisis de las mismas en el ámbito turístico porque a pesar de las amplias discusiones sobre las políticas públicas brasileñas, la política de turismo por ser relativamente reciente aún no ha sido muy estudiada. Como método de investigación, se utilizó el análisis de documentos. Se seleccionaron 26 políticas públicas de turismo argentinas y 28 brasileñas. Como categorías de análisis se consideraron los objetivos y efectos esperados de las políticas. Durante el análisis se identificaron dos períodos idénticos en ambos países, donde las políticas de turismo tienen características distintas, de 1999 a 2002 y de 2003 a 2009. Se observó que los objetivos y efectos esperados de las políticas de turismo en Argentina y Brasil son bastante semejantes, y que dicha similitud se puede relacionar con las mayores o menores intervenciones gubernamentales; así como con los períodos de menor y mayor inestabilidad económica.

PALABRAS CLAVE: política pública, turismo, Brasil, Argentina.

Abstract: Public Tourism Agenda in Argentina and Brazil During the 2000's. In order to make a comparative analysis of the tourism public agendas in both Argentina and Brazil from 1999 to 2009, theoretical references and methodological procedures that could provide a foundation for building tests that allow determining the question were used. Regarding the theoretical framework, the discussion about the state sought to enable an understanding of its functions and its historic role in the development of tourism in relation to society and the market. The debate over public policies aimed to support this analysis of public policies on tourism because, despite the voluminous discussions of the Brazilian public policy, tourism public policy is relatively recent and its impact assessments and evaluation poorly studied. As a research method the documental analysis was used. 26 Brazilian tourism public policies and 28 Argentine were selected. The categories considered for analysis were purposes and expected effects of these policies. During the analysis two identical periods in both countries where tourism policies take different characteristics from 1999 to 2002 and from 2003 to 2009 were identified. It was observed that even during different periods, goals and expectations of tourist policies in Argentina and Brazil are very similar. This similarity may be related

^{*} Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Juiz de Fora, Brasil. E-mail: marianachaves82@yahoo.com.br

^{**} Profesor en la Universidad Federal de Juiz de Fora Brasil y Doctorando en Administración por la Universidad Federal de Lavras, Brasil. E-mail: thiagopimentel@gmail.com.

to the positions sometimes less, sometimes more intervening governments, as well as the periods of lesser and greater economic instability, matching between the countries over the period studied.

KEY WORDS: *public policy, tourism, Brazil, Argentina.*

INTRODUCCIÓN

El turismo se convirtió en un nuevo sector de la economía mundial y en una práctica social a partir de la segunda mitad del siglo XX con la expansión del capitalismo, el desarrollo de las tecnologías, la división social e internacional del trabajo y la reivindicación de los derechos al tiempo libre de los trabajadores (Araujo & Gelbcke, 2008). El desarrollo de este sector en Brasil desde la década de 1930 fue lento y recién a partir de la década de 1990 logró una gran expansión. No sólo Brasil tiene expectativas en cuanto al crecimiento de la actividad turística, para muchos países el turismo está convirtiéndose en una base firme para el desarrollo (Ansarah, 2000). Este escenario no es diferente en América Latina donde los gobiernos intentan dedicar más atención al desarrollo de la actividad, principalmente por el potencial de generación de empleo e ingreso.

A pesar de la aparente convergencia de intereses en cuanto al desarrollo del turismo, en el contexto latinoamericano muchos países atraviesan diferentes circunstancias políticas y económicas que pueden impactar sobre los objetivos y efectos esperados de las políticas en los diversos países de la región. Por ejemplo, durante la década de 2000 Brasil pasó por un período de retomar objetivos desarrollistas, sacrificados por los gobiernos anteriores para contener la inflación. En cambio Argentina pasó por una profunda crisis económica a fines de la década de 1990, que continuará en la década siguiente impactando directamente sobre la capacidad de acción de los gobiernos.

Estudios como los de Coelho (2003), Brooks (2003), Mesa-Largo (2003) y otros, buscan comprender las políticas sectoriales, como las de previsión o sociales en una perspectiva de conjunto, analizándolas en base al contexto general de las políticas públicas nacionales, o supranacionales (América Latina). En este sentido se propone la idea que dirige este trabajo: *¿cómo es propuesta la intervención sobre el turismo en los diferentes contextos políticos y económicos de Brasil y Argentina durante la década de 1999 hasta 2009?* Buscando responder a esta pregunta este artículo tiene como objetivo analizar comparativamente las agendas públicas de turismo de Argentina y Brasil entre 1999 y 2009.

Para alcanzar este objetivo se realizó primeramente la búsqueda de la legislación pertinente. Se seleccionaron 26 políticas públicas argentinas y 28 brasileñas. Para el análisis comparativo se utilizaron como criterios los *objetivos* y los *efectos esperados* de las políticas.

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Según Almond (1992) la noción de Estado es delineada de manera diferente por dos teorías dominantes en las Ciencias Políticas. La primera reivindica la soberanía “clásica” del Estado y la segunda está conformada por los teóricos pluralistas “clásicos”. La primera noción refuerza la autoridad absoluta del Estado, mientras que la segunda niega la soberanía del Estado y lo caracteriza como una asociación entre muchas partes.

Mann (1992, citado por Martins, 2007) observa que, a pesar de ser un concepto confuso, las definiciones de Estado contienen dos perspectivas principales de análisis: la institucional y la funcional. Esto significa que el Estado puede ser definido por su carácter institucional o por sus funciones. Una visión mixta sería la de Weber (2006) que considera aspectos institucionales y funcionales. Su concepto presenta cuatro elementos principales: (1) un conjunto de instituciones y funcionarios; (2) centralidad, las relaciones políticas irradian desde el centro; (3) territorio demarcado, sobre el cual es legítimo; (4) establecimiento de leyes obligatorias sustentadas por el monopolio de la violencia.

Como observa Poggi (2008), a través de los últimos dos o tres siglos, muchos Estados han adquirido características adicionales a aquellas apuntadas por Weber. Su estructura interna es generalmente concebida y controlada por leyes que cada Estado produce e impone y que regulan sus propias actividades. Éstas son muy diversas y son generalmente realizadas por varios organismos y agencias especializadas. Lidian directamente con un conjunto variable de problemas que el Estado considera de relevancia pública, dejando de lado la iniciativa de sujetos individuales u otros problemas que preocupan a la sociedad civil. Así, las instituciones de la esfera pública pueden capacitar a los individuos para formar y comunicar opiniones sobre las políticas de Estado y para organizar partidos que representen los diversos intereses de la sociedad, que seleccionen el personal para los diversos organismos estatales y que estipulen sus políticas (Poggi, 2008).

Como sugiere Kliksberg (1998), el rol intervencionista del Estado estuvo históricamente presente en varias naciones por medio de la centralización de la planificación. Para ese autor, en la práctica esta visión mostró graves dificultades en su propia concepción subestimando o marginalizando a la sociedad civil en sus múltiples expresiones y en su implementación efectiva cuya maquinaria reveló serias ineficiencias además del carácter de la gestión centralizado, rígido y distante de las exigencias de la realidad.

Por otro lado, aparecía la necesidad de un Estado mínimo, denominado liberalismo. Según la teoría liberal adoptada en algunos países a partir de la década de 1980 y, en Brasil en la década siguiente, el desarrollo debería ser entregado al mercado por una “mano invisible”. Según Kliksberg (1998), este enfoque presenta de forma implícita una subestimación de las capacidades productivas y de aproximación a otras expresiones de la sociedad civil, que no sean ni el Estado ni el mercado.

Actualmente se vislumbra la reaparición del Estado interventor. El actual escenario de cambios acelerados viene acompañado de una gran dosis de incertidumbre y genera una amplia demanda de respuestas estatales. Esa nueva postura de y ante el Estado contribuye a que el diseño y la ejecución de políticas públicas, tanto las económicas como las sociales, ganen mayor visibilidad. Otros factor que contribuye con esto es el hecho de que aún no se ha establecido cómo diseñar políticas públicas capaces de impulsar el desarrollo económico y de promover la inclusión social en los países en desarrollo y de democracia reciente, especialmente los de América Latina (Souza, 2006).

Dye (2009: 1) entiende a las políticas públicas como *lo que el gobierno decide hacer o no hace*” y para Souza (2006) las últimas décadas registraron el resurgimiento de la importancia del campo de conocimiento denominado políticas públicas así como de las instituciones, reglas y modelos que rigen su decisión, elaboración, implementación y evaluación.

Para Frey (1999), los estudios sobre políticas públicas en Brasil son muy recientes y se basan en teorías elaboradas en países desarrollados debiendo ser ajustados a las particularidades de las democracias recientes de América Latina como el carácter dinámico del período de redemocratización pos-dictadura y el escenario de constantes cambios del sistema político democrático que aún no ha sido consolidado.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Según De La Torre (1992: 92) el turismo es conceptualizado por la Organización Mundial del Turismo (OMT) como:

[...] un fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario y temporario de individuos o grupos de personas que, fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, salen de su lugar de residencia habitual hacia otro lugar, en el cual no realizan ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples relaciones de importancia social, económica y cultural.

Goeldner, Ritchie & McIntosh (2002) consideran que una política de turismo es:

Un conjunto de reglamentaciones, reglas, lineamientos, directivas, objetivos y estrategias de desarrollo y promoción que conforma una estructura en la cual se toman las decisiones colectivas e individuales que afectan directamente al desarrollo turístico y a las actividades dentro de un destino.

Las primeras políticas públicas de turismo brasileñas coinciden con el período de mayor intervención del Estado en la economía durante la década de 1930. En 1939 se crea la División de Turismo, considerada el primer organismo oficial de turismo de la administración pública federal con atribuciones de “supervisar, organizar y fiscalizar los servicios de turismo interno y externo”. Con la caída del Estado Nuevo se extingue la División de Turismo juntamente con el Departamento de

Información del cual formaba parte (Pimentel, 2011). En 1958 es creada la Comisión Brasileña de Turismo (Combratur). El Decreto Ley 55/66 instituye por primera vez una Política Nacional de Turismo, que intenta integrar lineamientos y normas para planificar el desarrollo del turismo (Pimentel, 2011). Más tarde, en 1991, fue creado el Instituto Brasileño de Turismo (Embratur), vinculado a la Secretaría de Desarrollo Regional de la Presidencia de la República, con la finalidad de *formular, coordinar, ejecutar y hacer ejecutar la Política Nacional de Turismo* (Dias, 2003: 134).

Al presentar el resultado de una investigación realizada desde fines de la década de 1980 que tuvo como objetivo analizar el desempeño del sistema nacional de turismo instituido en la administración pública, Beni (2006) constató una gran variabilidad de la gestión del turismo en los diversos sectores de la administración pública. Se destaca que el sector del turismo nunca estuvo entre las prioridades de las políticas públicas de los tres poderes del gobierno.

La creación del Ministerio de Turismo en 2003 durante el gobierno de Lula se presentó con el propósito de enfrentar, en el área de turismo, el desafío de concebir un nuevo modelo de gestión pública descentralizada y participativa. Son atribuciones del Ministerio: la política nacional de desarrollo del turismo, la promoción del turismo interno y externo, el estímulo a las iniciativas públicas y privadas de incentivo a las actividades turísticas, y la planificación, coordinación y evaluación de los planes y programas de incentivo al turismo (Pimentel, 2011).

Como observa Sola (1996), en el contexto mundial el desarrollo de políticas de turismo sólo para la promoción del turismo va cediendo lugar a políticas volcadas al desarrollo de productos diversos con el objetivo de mantener la competitividad. Ese cambio de orientación de los gobiernos se debió, según el autor, al cambio en la propia naturaleza del sector turístico, la eliminación del turismo de masas para proponer una mayor segmentación del mercado, el uso de nuevas tecnologías, la diferenciación de productos y la adopción de nuevos estilos de gestión, que exigirán a los gobiernos cambios sustanciales en las políticas de turismo.

Sola (1996) afirma que el contenido de las políticas de turismo ha variado mucho a lo largo de los años. El autor observa tres generaciones de políticas públicas de turismo (Figura 1). Una primera generación que abarca las primeras décadas de la era fordista del turismo y se caracteriza por el objetivo, implícito o explícito, de estimular el turismo de masas a partir de un punto de vista cuantitativo. En la segunda generación, los impactos sociales, económicos y ambientales de la actividad turística son mejor comprendidos, y los instrumentos jurídicos, económicos y financieros son utilizados con la intención de redefinir el objetivo de aumentar la contribución del turismo al bienestar de los residentes. La competitividad de la tercera generación de políticas de turismo se convirtió en foco de las estrategias de turismo, y el objetivo de las políticas de turismo se vuelca a la creación y el mantenimiento de una estructura turística competitiva.

Figura 1: Etapas de las políticas públicas mundiales de turismo (principalmente Europa y América del Norte)

Turismo fordista	Turismo responsable	Turismo competitivo
1930-45	1970	1980 ...

Fuente: Elaborado a partir de Sola (1996)

METODOLOGÍA

Este trabajo es de carácter cualitativo. La investigación cualitativa tiene diferentes significados en las ciencias sociales, pues comprende un conjunto de diferentes técnicas interpretativas que buscan describir y decodificar los componentes de un sistema complejo de significados (Neves, 1996). Como afirman Denzin & Lincoln (1994), en la investigación cualitativa el investigador tiene la libertad de elegir, combinar y crear las prácticas y métodos de investigación que se adecúen de manera pertinente al objeto y contexto que se desea estudiar.

Los métodos cualitativos y cuantitativos no se excluyen. Más allá de que difieren en cuanto a la forma y al énfasis, los métodos cualitativos aportan al trabajo de investigación un *mix* de procedimientos de carácter racional, capaces de contribuir a una mejor comprensión de los fenómenos (Neves, 1996).

El procedimiento operacional utilizado para realizar el trabajo fue el análisis de documentos, más específicamente las legislaciones de turismo de Brasil y Argentina durante el período de 1999 a 2009. Para seleccionar el material a ser estudiado, se utilizaron los sitios de la Cámara de Diputados (www.camara.gov.br), en el caso brasileño, y del Boletín Oficial (www.boletinoficial.gov.ar), en el caso argentino. Como resultado de la búsqueda de la palabra “turismo” durante el período de 1999 a 2009 se obtuvieron 199 políticas argentinas, de las cuales 26 fueron seleccionadas y analizadas; y 524 políticas brasileñas, de las cuales 28 fueron consideradas para el estudio.

Para Pimentel (2001), los estudios basados en documentos como material primordial -sean revisiones bibliográficas o investigaciones historiográficas- extraen de ellos el análisis, organizándolos e interpretándolos según los objetivos de la investigación propuesta.

Para el análisis del material recolectado se optó por la técnica de análisis de contenido, conforme Bardin (1977), quien lo define como:

Un conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones, que utiliza procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes, para obtener indicadores cuantitativos o no, que permitan la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción / recepción (variables inferidas) de los mensajes (Bardin, 1977: 42).

Triviños (1987) considera que el análisis de contenido se estructura básicamente sobre tres

partes distintas aunque complementarias: a) pre-análisis, que consiste en los procesos de clasificación, ordenamiento y lectura “fluctuante” de todo el material recolectado, con vistas a obtener un panorama general del estudio y delimitar posibles recortes e hipótesis de estudio; b) descripción analítica, que comienza con la delimitación del recorte a ser estudiado, aún en el pre-análisis, y tiene la finalidad de enfocar el *corpus* que deberá ser estudiado en profundización. En esa etapa se aplican los procedimientos de codificación, clasificación y categorización del material recolectado, por criterios de afinidad, como por ejemplo, el perfil profesional, o la actuación profesional, entre otros; c) la fase de interpretación corresponde al análisis del material basado en la reflexión e intuición, relacionando el contenido manifiesto del texto (enunciado explícito) con el contenido latente (o implícito, o sea, aquel que no es explicitado) a fin de descubrir las ideologías, tendencias, o fenómenos sociales expresados en el material recolectado.

COMPARACIÓN DE LAS AGENDAS PÚBLICAS DE TURISMO DE BRASIL Y ARGENTINA DESDE 1999 HASTA 2009

Para la elaboración del análisis de las políticas públicas de turismo de Brasil y Argentina es necesario tener en cuenta primeramente los contextos político-económicos de los países en el período en análisis de 1999 a 2009. Para esto se expone una breve presentación de los marcos gubernamentales que caracterizaron a la gestión federal en ambos países que darán soporte a los análisis. Luego, se estudian las políticas de turismo conforme con dos criterios, sus *objetivos* y sus *efectos esperados*.

Marcos gubernamentales de Brasil y Argentina entre 1999 y 2009

Brasil

La reelección de Fernando Henrique Cardoso era un elemento importante en la estrategia política del gobierno. Durante el segundo mandato, de 1999 a 2002, la continuidad permitía implementar una agenda que viera más allá de la política antiinflacionaria y las privatizaciones procurando retomar el desarrollo. No obstante, su segundo gobierno no realizó el proyecto alentado por el presidente y los principales líderes de su partido: cambiar la bandera política que legitimaba su gobierno, transformando a la agenda estabilizadora en una agenda de crecimiento sustentado (Couto & Abrucio, 2003).

Durante los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso algunos mecanismos generales adoptados por el gobierno federal procuraron modificar y coordinar las relaciones intergubernamentales y el proceso de descentralización (Abrucio, 2005). Uno de ellos se refiere al hecho de que Brasil había iniciado el proceso descentralizador antes de estabilizar la economía, lo que hizo más difícil la creación de juegos más coordinados y efectivos de división de atribuciones. Otro mecanismo fue la asociación entre la descentralización y los objetivos de reformulación del

Estado. En ese sentido, el gobierno federal procuró reducir todos los focos de creación de déficit público en las administraciones de gobierno dentro del país. La transferencia de recursos condicionada a la participación y fiscalización de la sociedad fue un tercer mecanismo que se destacó durante el gobierno de FHC (Abrucio, 2005).

Referente a la gestión del presidente Lula, se estableció como una importante característica de su gobierno la tensión entre las agendas sociales externa y de recuperación del desarrollo, y el enfoque ortodoxo sobre la inflación, que destina los superávits fiscales y comerciales a financiar los intereses y servicios de la deuda (Martins, 2007).

Durante el primer año de gobierno de Lula se implementaron acciones con la intención de evitar el caos económico, conocer la maquinaria gubernamental, avanzar al máximo posible en la agenda de reformas y, sobre todo, mantener el índice de aprobación popular en un alto nivel. El gobierno optó por una política económica ortodoxa con vistas a estabilizar la economía y restaurar su credibilidad, amenazada en el mercado financiero internacional dando continuidad a aquella asumida por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) en coincidencia con las metas acordadas con el FMI (Martins, 2007).

Sin recursos para invertir en políticas públicas, el gobierno se dedicó a recortar gastos y aumentar las exportaciones, aumentando el superávit primario, en un esfuerzo gigantesco para generar recursos y pagar intereses de la deuda pública, [...] las consecuencias fueron devastadoras [...] (Fleury, 2003; citado por Freitas, 2007).

La economía mundial retomó su crecimiento acelerado a partir de 1994, expandiéndose entre 1994 y 2005 en un 2,3% a. a. per cápita; nivel bastante superior al período 1974-1993 cuando su expansión fue de 1,2%. No obstante, si se observa el desempeño de Brasil se verá un resultado en desacuerdo con este ascenso.

A pesar de las semejanzas con gobiernos anteriores, el gobierno del presidente Lula realizó algunas acciones que representan mejoras para diferentes sectores de la población: a) la política externa más independiente y activa; b) la disposición para el diálogo con los movimientos sociales; c) la deuda externa fue reducida; d) el agro-negocio no excluyó a la agricultura familiar; e) el aumento real del salario mínimo, con aumento del poder de compra (Freitas, 2007).

Para Druck & Filgueiras (2007), la política social practicada por el gobierno de Lula, focalizada en combatir la pobreza, nace y se articula umbilicalmente a las reformas liberales, y su función es compensar parcialmente los estragos socioeconómicos promovidos por el modelo liberal periférico y sus políticas económicas; es decir, el bajo crecimiento económico, la pobreza, el alto desempleo, un proceso generalizado de precarización del trabajo.

Argentina

En los primeros años, el *currency board* argentino introducido por la ley de convertibilidad de 1991, parecía un régimen monetario promisorio. La hiperinflación fue rápidamente controlada y, hasta 1997, la economía creció a tasas significativas. El cuadro se modificó con las repercusiones de las crisis del Este de Asia, en 1997, y en Rusia, en 1998. De allí en adelante aumentaron las muestras de que Argentina era especialmente vulnerable a los escenarios internacionales que alcanzaban los mercados "emergentes". En 2000 y 2001 el presidente De la Rúa (1999-2001), electo en oposición al desgastado gobierno de Menem, insistió en preservar el régimen monetario-cambiario. Esa insistencia produciría un verdadero desastre económico y terminaría por provocar su renuncia en 2001 (Batista Jr, 2002).

El modelo *currency board* comienza a ser recomendado después del Consenso de Washington, particularmente para países que, como Argentina, experimentaron crisis monetarias agudas y prolongadas. Son características del modelo la tasa de cambio fija en relación al dólar, y la convertibilidad; o sea la eliminación de restricciones a la conversión de la moneda nacional en moneda extranjera y viceversa (Batista Jr, 2002).

El drástico desenlace de la crisis política y económica; el decreto de la moratoria de la deuda pública firmado por el presidente interino Adolfo Rodríguez Saá y la elección indirecta de Eduardo Duhalde por el Parlamento argentino en un breve lapso entre fines de diciembre de 2001 e inicios de enero de 2002 fue sólo un escalón más en el proceso de deterioro político, económico y social de Argentina. En medio del caos económico, político y social, el gobierno de Duhalde inició, en enero de 2002, una completa revisión del sistema monetario argentino. El principal desafío del nuevo gobierno era garantizar la paz social en Argentina para evitar el caos en la economía y la revolución social. Para lograrlo su alternativa fue adoptar medidas para retomar el crecimiento económico del país (Pereira, 2002).

Después de la crisis política y económica de 2001, la renegociación de la deuda externa, por medio de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los acreedores internacionales fue prioritaria para el gobierno de transición de Duhalde (2002-2003) y el gobierno electo de Néstor Kirchner. A partir de 2002, la economía argentina comenzó a dar señales positivas de recuperación, alcanzando un crecimiento de más del 8% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2003 (Vadell, 2006).

En materia de política externa, la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007) estaba pautaada por las dificultades económicas y financieras. El resultado de las elecciones para diputados y senadores de octubre de 2005 fortaleció el apoyo de amplios sectores de la población argentina al gobierno peronista y a la figura del presidente Kirchner, tanto en el espectro político nacional (manteniendo una amplia mayoría en el Congreso), como dentro del propio Partido Justicialista derrotando a los

principales rivales: Eduardo Duhalde, en la provincia de Buenos Aires, y Carlos Menem, en la provincia de La Rioja (Vadell, 2006).

La elección de Cristina Kirchner (2007-2011) no enfrentó grandes obstáculos. A diferencia de su marido, electo por poco más del 20% de los electores argentinos, Cristina venció las elecciones con el significativo porcentaje de más del 45% de los votos válidos. Basada en la popularidad de su marido, en el crecimiento de la economía argentina y en sospechas de uso de la maquinaria estatal la candidatura dejó poco espacio para rivales. Además del uso de la imprecisa idea de “*cambio con continuidad*”, su campaña mencionó la corrección de errores del gobierno anterior. Las expectativas de mayor cambio se concentraron en la política externa (Ribeiro, 2008).

El gobierno de Cristina Kirchner mantiene, de hecho, el componente más destacado del gobierno de su marido: la creciente intervención estatal, sobre todo en la economía. Néstor Kirchner recurrió a una serie de instrumentos de intervención del Estado en la política económica (monetaria y fiscal) a contramano del proceso de consolidación de las economías de mercado (Ribeiro, 2008).

Agendas públicas de turismo de Brasil y Argentina de 1999 hasta 2009: análisis comparado

Objetivos

Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se crea el Ministerio de Deporte y Turismo, siendo el turismo reorganizado en la estructura institucional del gobierno a partir de su desmembramiento del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. El nuevo Ministerio nació con la atribución de formular y coordinar la política nacional de desarrollo del turismo, la promoción y difusión del turismo en Brasil y el exterior, el estímulo a las iniciativas públicas y privadas de incentivo al turismo, y la planificación, coordinación, supervisión y evaluación de planes y programas de incentivo al turismo.

En cuanto al estímulo a las iniciativas públicas y privadas presentes en las atribuciones de la EMBRATUR desde 1991, durante este período cobró fuerza debido a la marcada intención del gobierno de desregular los mercados, desestatizar y abrir la economía. Un aspecto nuevo fue la preocupación por mejorar la calidad y productividad del sector presente en los objetivos del Consejo Nacional de Turismo y en las reformas administrativas emprendidas en la administración pública brasileña a partir de la década de 1990.

Con el gobierno de Lula el turismo alcanzó la cima institucional en la estructura del Estado. Luego, en 2003, se creó el Ministerio de Turismo. Este Ministerio tuvo la atribución de formular y evaluar la política nacional de desarrollo sustentable del turismo, en sus dimensiones económica, social, ambiental, cultural y ética; estimular la certificación de personas, actividades, emprendimientos y equipamientos en el ámbito del Sistema Brasileño de Certificación; apoyar el desarrollo de

infraestructura; realizar promociones y la difusión interna y externa; estimular las iniciativas públicas y privadas; incrementar la calidad y competitividad; y gestionar el Fondo General de Turismo.

Como novedad en relación a la estructura anterior se observó la incorporación del criterio de sustentabilidad del turismo en la formulación y evaluación de la política nacional. Es claro que los objetivos son recurrentes en las políticas de turismo y están asociados al influjo de turistas y a los ingresos extranjeros además de la incorporación de medidas recientes, como la preocupación por la calidad y competitividad del turismo nacional.

La política nacional de turismo estaba regida en 2008 por lineamientos como la libre iniciativa, la descentralización, la regionalización; el desarrollo económico-social justo y sustentable la democratización del acceso al turismo la reducción de desigualdades, el aumento de los flujos, la permanencia y el gasto medio de los turistas nacionales y extranjeros la creación de nuevos productos y destinos; la descentralización y la regionalización del turismo con la participación de la comunidad en los beneficios de la actividad económica; la educación e interpretación ambiental, la preservación de la identidad cultural de las comunidades, el aumento y diversificación de líneas de financiamiento para emprendimientos y pequeñas y medianas empresas, la mejora de la calidad, la búsqueda de originalidad y el aumento de la productividad, el intercambio de información entre universidades e institutos de investigación; y la formación y calificación de recursos humanos.

Para la ejecución de la política se trazó el Plan Nacional de Turismo con vigencia de cuatro años. En el mismo año se instituyó el Sistema Nacional de Turismo para alcanzar las metas del Plan Nacional de Turismo, debiendo estimular la integración de los diversos segmentos del sector y el intercambio con entidades nacionales e internacionales. Incluso, se creó el Comité Interministerial de Facilitación Turística, para compatibilizar la ejecución de la Política de Turismo con las demás políticas.

En cuanto al caso argentino, la Ley 25.198 de 1999 ya marca la pauta de la relevancia que el turismo adquiere como actividad socioeconómica capaz de contribuir positivamente con la balanza comercial nacional, sea por la atracción de divisas extranjeras (como se nota por otras medidas como la creación de la sección especial en la Secretaría de Turismo de la Nación para Agencias de Viaje de receptivo internacional, o por la declaración de evento de interés nacional para eventos con capacidad de promoción y difusión del turismo del país); sea por la generación de empleo e ingreso internamente, como se verá con la creación de ciertos programas para el sector.

Dicho posicionamiento ante las potencialidades del sector dará origen al Convenio de Cooperación para el Desarrollo del Empleo en el Mercado Turístico que buscaba el registro de profesionales y empresas del sector para facilitar el acuerdo entre la oferta y la demanda de trabajo en el sector turístico; y al Convenio para mejorar la competitividad y la generación de empleo del sector de turismo, que pretendía estimular la creación de empleo en el sector por la extensión de los

beneficios tributarios otorgados por el Decreto N° 730/2001 a generadores de empleo temporario del sector de turismo.

Algunos programas serán creados con la intención de desarrollar el mercado interno y regional de turismo en Argentina buscando diversificar la oferta de productos y destinos y aprovechar el flujo de turistas de Buenos Aires hacia otras regiones del país. Entre ellos se pueden citar el Programa de Desarrollo de Destinos Nacionales y el Programa Nacional de Turismo Rural. Los objetivos del primer programa son favorecer el desarrollo equilibrado de las diversas regiones argentinas, beneficiar el flujo turístico durante los períodos de media y baja temporada y aprovechar el flujo de los principales centros emisores hacia destinos diversos disminuyendo los costos de explotación de las áreas sub-explotadas y mejorando la competitividad nacional. El principal objetivo del segundo programa es cooperar con el desarrollo de las economías regionales creando empleo rural.

Con el gobierno de Kirchner el turismo asume su propia cartera en 2003 y se crea la Secretaría de Turismo junto a la Presidencia de la Nación. En el mismo año se promulga la Ley Nacional de Turismo 25.997 con objetivos tales como fomentar, desarrollar, promover y regular la actividad turística y el recurso turismo; posibilitar la coordinación e integración normativa; desarrollo social, económico y cultural; desarrollo sustentable; optimizar la calidad de los destinos y de la actividad turística; asegurar las condiciones para el desarrollo de un producto turístico competitivo; ampliar el uso y disfrute del turismo a los distintos sectores de la sociedad; y proteger los derechos del turista y la prevención y solución de conflictos. Finalmente, en 2009, se crea el Ministerio de Industria y Turismo; que en 2010 será desmembrado para crear el Ministerio de Turismo durante el gobierno de Cristina Kirchner.

Es claro que hasta el gobierno de Duhalde los objetivos de las políticas y programas de turismo buscaban mayormente la creación de ingreso y empleo en el país, medidas que resuenan como socorro al proceso de deterioro político, económico y social del país en ese período. Con la Ley Nacional de Turismo se refuerzan cuestiones tales como el fomento, la regulación y la coordinación de la actividad turística por parte del Estado, que pasa a ser intermediador e interventor directo sobre el desarrollo del sector asumiendo el rol de promotor del desarrollo económico y social; postura asumida por el gobierno de Kirchner como tentativa de contención y superación de la crisis.

Efectos esperados

El período 1999 a 2002 está marcado en Brasil por poco intervencionismo estatal en el turismo debido a la posición liberal asumida por el Estado. Se observa la adopción por parte del gobierno de los principios gerencialistas de gestión, de cuño neoliberal, como las concesiones de créditos suplementario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la definición de áreas prioritarias de desarrollo turístico con la finalidad de optimizar los recursos. El principal efecto esperado con las políticas de este período es la ampliación del mercado turístico nacional y extranjero por la

diversificación y regionalización de los recursos turísticos brasileños.

Durante el gobierno de Lula (2003-2010) se buscó aumentar las exportaciones para aumentar el superávit primario, con la intención de corregir los desequilibrios macroeconómicos del gobierno anterior y retomar el crecimiento. En este sentido, el gobierno persigue el desarrollo del turismo interno y el incremento del flujo externo. Con la promulgación de la Ley General de Turismo 11.771 en 2008, se espera lograr la competitividad del sector interna y externamente, por la mejora de la calidad y productividad; y la sustentabilidad económica, social y ambiental, por el compromiso de las comunidades en la gestión, por la generación de empleo e ingreso, por la reducción de las desigualdades regionales, y por la protección al patrimonio natural y cultural, por ejemplo.

Se percibe cierta tensión gubernamental entre las agendas de recuperación del desarrollo, debido a la búsqueda del incremento del flujo de turistas y la competitividad, por ejemplo; y social, debido al celo por la sustentabilidad y la inclusión social a través del empleo. Se puede señalar que se entiende al turismo como una actividad capaz de asociar el desarrollo social con el económico considerando ciertos principios de sustentabilidad ambiental, económica y social.

A diferencia del caso brasileño, se produjeron intensas intervenciones sobre el desarrollo del turismo argentino en el período de 1999 a 2002. Sea impulsada por la crisis o no, que puede haber generado la necesidad de crear alternativas de contención del caos económico y social, en ese período se observa una gran actividad de los gobiernos sobre el sector. El principal efecto esperado del sector en el período es, al igual que en Brasil, el crecimiento del mercado turístico interno y externo como contribución al desarrollo económico y social de la Argentina en crisis.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner -principalmente con la promulgación de la Ley Nacional de Turismo- cuando la economía argentina comenzaba a presentar señales de recuperación se perciben algunos efectos esperados de las políticas debido al mantenimiento de ciertos objetivos recurrentes, como el incremento del turismo y el aporte de divisas extranjeras (importante para el equilibrio de la balanza comercial). En el sector también se amplía la expectativa de sustentabilidad, por la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales; por la competitividad, a través de la optimización de la calidad; y por la gestión participativa, tanto de los sectores públicos, privados como de la sociedad.

De este modo se percibe en ambos países la intención de conversión sobre la promoción del turismo a través del desarrollo de productos diversificados, de calidad, ambiental y socialmente responsables, que busquen asegurar la competitividad del turismo nacional y el desarrollo económico y social de las naciones.

Se observa así que a pesar de los diferentes contextos por los que pasaron los dos países durante la década de 1999 a 2009, los objetivos y efectos esperados de las políticas de turismo se

asemejan probablemente debido al propio posicionamiento del gobierno más o menos interventor sobre los ámbitos económico y social y a la tendencia a asimilar las nuevas formas de gestión pública en ese período en América Latina. El liberalismo tendió a ser un modelo de gestión pública substituido -o al menos suprimido- por los gobiernos de Brasil y Argentina a principios de la década de 2000 después de mostrar sus limitaciones económicas y sociales durante la década de 1990, habiendo adoptado los gobiernos desde entonces un posicionamiento de menos confianza ante la capacidad reguladora del mercado. El Estado asume, así, ribetes de mediador de intereses y articulador de fuerzas buscando equilibrarlos, que se reflejan en las políticas de turismo al observar objetivos como la despolarización; la diversificación y la regionalización de productos y servicios turísticos; la participación de los sectores público y privado en la gestión de la actividad; y la participación de las comunidades en la organización y beneficios de la actividad, entre otros. Como síntesis de los análisis presentados se propone el Cuadro 2.

Cuadro 2: Objetivos y efectos esperados de las políticas públicas de turismo de Brasil y Argentina

	Argentina	Brasil
Objetivos (1999-2002)	Promoción interna y externa, generación de empleo e ingreso, competitividad, diversificación de productos, regionalización	Promoción interna y externa, diversificación de productos, estímulo a las iniciativas públicas y privadas, incremento interno y externo
Objetivos (2003-2009)	Desarrollar, promover y regular el turismo, coordinación e integración normativa, desarrollo social y económico, sustentabilidad, calidad, ampliación del mercado turístico, competitividad	Calidad, productividad, sustentabilidad, certificación de personas y empresas, promoción e incremento interno y externo, reducir desigualdades, diversificación de productos, regionalización, participación, originalidad
Efectos esperados (1999-2002)	Ampliación del mercado turístico interno y externo para el desarrollo económico y social y superación de la crisis	Ampliación del mercado turístico interno y externo, por la diversificación y regionalización de los recursos turísticos para el desarrollo económico
Efectos esperados (2003-2009)	Competitividad, sustentabilidad, gestión participativa, desarrollo social y económico	Competitividad, sustentabilidad, desarrollo social y económico

Fuente: Elaboración propia

CONSIDERACIONES FINALES

Para alcanzar el objetivo de este trabajo, es decir analizar comparativamente las agendas públicas de turismo de Argentina y Brasil entre 1999 y 2009, se utilizaron referencias teóricas y procedimientos metodológicos que pudieran dar base a la construcción de análisis que permitieran estudiar el tema.

En cuanto al cuerpo teórico, el debate sobre el Estado procuró entender sus funciones y su papel histórico en el desarrollo de la actividad turística con relación a la sociedad y al mercado. El debate sobre las políticas públicas intentó enmarcar el análisis sobre las políticas públicas de turismo; pues, a pesar de cantidad de estudios sobre las políticas públicas brasileñas, la política de turismo, por ser muy reciente, aún ha sido poco estudiada.

Como método de investigación se utilizó el análisis de documentos. Se seleccionaron en Argentina 26 y en Brasil 28 políticas públicas que contenían la palabra “turismo” en su objetivo y que tenían relevancia sobre la organización del turismo nacional. Como categorías de análisis se consideraron los objetivos y los efectos esperados de las políticas.

A partir del análisis se identificó que en ambos países existen dos períodos en los cuales las características de las políticas de turismo tienden a modificarse, períodos que, por coincidencia o no, son temporalmente demarcados de modo idéntico en Brasil y Argentina. Dichos períodos se extienden de 1999 a 2002 y de 2003 a 2009. La característica destacada del primer período es la asimilación de los principios neoliberales, tanto en los gobiernos argentinos como en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en Brasil. En el segundo período, de 2003 a 2009, se observa un cambio de postura en los gobiernos de los países, creciendo la intervención de las acciones públicas más incisivas sobre el desarrollo del sector, que resulta en un cambio en el perfil de las políticas públicas de turismo en esta década.

Como resultado de esa división de las políticas por período, los objetivos y efectos esperados de las políticas de turismo sufren una subdivisión en ambos países. En cuanto a los objetivos de la etapa entre 1999 y 2002 se observa en Brasil el mantenimiento de los objetivos anteriores y la incorporación por el gobierno de nuevos temas como la mejora de la calidad y productividad del sector, como reflejo del nuevo modo de gestión pública (gerencialista) adoptado por los gobiernos anteriores y profundizado por el gobierno de FHC.

En el período siguiente, de 2003 a 2009, debido a la postura más intervencionista del gobierno, surgen nuevos temas entre los objetivos de las políticas de turismo brasileñas como la sustentabilidad (económica, social y cultural) del desarrollo del turismo, el desarrollo económico-social justo, la reducción de desigualdades, la participación de la comunidad en la gestión y en los beneficios económicos de la actividad, el financiamiento a las pequeñas y medianas empresas, la certificación de personas y emprendimientos, el desarrollo de infraestructura, y el incremento de la calidad, originalidad y competitividad interna y externamente.

En cuanto a los objetivos de las políticas de turismo argentinas entre 1999 y 2002 se incluyen principalmente la generación de empleo e ingreso y sus elementos adyacentes, como la promoción del turismo interna y externamente y la diversificación y regionalización de los recursos y flujos turísticos. Desde 2003 a 2009 los gobiernos pasan a asumir tareas como el fomento, desarrollo, promoción y regulación de la actividad turística. Son objetivos de este período la coordinación e integración normativa, la sustentabilidad (económica, social y cultural) del desarrollo del turismo, la protección de los derechos del turista y la incrementación de la calidad, originalidad y competitividad interna y externa.

Como consecuencia de los objetivos presentados se observa que de 1999 a 2002 el principal efecto esperado de las políticas públicas de turismo en Brasil es la ampliación del mercado turístico nacional y extranjero. En el segundo período se espera de las políticas de turismo brasileñas el aumento de la competitividad del sector tanto en el mercado interno como externo, su sustentabilidad (económica, social y ambiental) y, como consecuencia, el desarrollo económico y social brasileño.

En Argentina, al igual que en Brasil, lo que se pretendía de las políticas de turismo entre 1999 y 2002 fue la ampliación del mercado turístico interno y externo buscando el desarrollo económico y social y la superación de la crisis. Desde 2003 hasta 2009 se esperaba de las políticas de turismo la ampliación del mercado turístico, la sustentabilidad, la competitividad y la gestión participativa, expectativas que buscan dar soporte al proceso de recuperación del desarrollo económico y social.

Así, es clara la similitud de las políticas de turismo de Brasil y Argentina como consecuencia de las dificultades económicas semejantes del período entre 1999 y 2002 y de la búsqueda por recuperar el desarrollo en la siguiente etapa.

Este trabajo buscó hacer una contribución al campo de estudios de políticas públicas en el ámbito del turismo, área aún poco debatida y evaluada en las ciencias políticas y sociales brasileñas y presentar algunos de sus temas y abordajes en la gestión pública. Intentó contribuir con el *corpus* teórico de turismo, área de estudios aún incipiente en Brasil, pero que está cobrando relevancia teórica a medida que se destaca como actividad económica como es común en los países en desarrollo de América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, F. L.** (2005) "A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula". *Revista de Sociologia e Política*, 24: 41-67
- Almond, G.** (1992) "El retorno al Estado". *Revista Sociológica*, 7(19 mai-ago): 241-269
- Ansarah, M.** (2000) "Turismo: como aprender, como ensinar". Vol. 2, Senac, São Paulo
- Araujo, G. P.; Gelbcke, D. L.** (2008) "Turismo comunitário: Uma perspectiva ética e educativa de desenvolvimento". *Visão e Ação* 10(3): 357-378
- Bardin, L.** (1977) "Análise do conteúdo". Edições 70, Lisboa
- Batista Jr, P. N.** (2002) "Argentina: uma crise paradigmática". *Estudos Avançados* 16(44): 83-96
- Beni, M. C.** (2006) "Política e planejamento do turismo no Brasil". Aleph, São Paulo
- Boletín Oficial de Argentina** (2002). <<http://www.boletinoficial.gov.ar>>. Acesso em 16 de janeiro de 2011
- Brooks, S. M.** (2003) "Proteção social e integração econômica – a política da reforma previdenciária na era da mobilidade do capital". In: Coelho, V. S. (Org.) *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Editora FGV, Rio de Janeiro, pp. 187-226.
- Câmara dos Deputados do Brasil** <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: agosto de 2010 a janeiro de 2011

- Coelho, V. S.** (2003) "Poder executivo e reforma da previdência na América Latina". In: Coelho, V. S. (Org.) A Reforma da Previdência Social na América Latina. Editora FGV, Rio de Janeiro, pp. 131-154.
- Couto, C. G.; Abrucio, F. O** (2003) "Segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições". *Tempo Social*, 15(2): 269-301.
- De La Torre, O.** (1992) "El turismo, fenómeno social". Fondo de Cultura Económica, México
- Denzin, N. K.; Lincoln, Y.** (1994) "Handbook of qualitative research". Sage, London
- Dias, R.** (2003) "Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil". Atlas, São Paulo
- Druck, G.; Filgueiras, L.** (2007) "Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula". *Revista Katálysis* 10(1jan/jun): 24-34
- Dye, T.** (2009) "Understanding public policy". Longman, New York
- Freitas, R. C. M.** (2007) "O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas". *Revista Katálysis*, 10(1jan/jun): 65-74
- Frey, K.** (1999) "Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira". *Cadernos de Pesquisa* 18: 211-259.
- Goeldner, C. R.; Ritchie, J. R. B.; McIntosh, R. W.** (2002) "Turismo: princípios, práticas e filosofias". Porto Alegre: Bookman. <http://books.google.com.br> Acesso 18 mar 2010
- Kliksberg, B.** (1998) "Repensando o Estado para o desenvolvimento social". Cortez Editora, São Paulo
- Martins, C. E.** (2007) "O Brasil e a dimensão econômico social do governo Lula: resultados e perspectivas". *Revista Katálysis* 10(1jan/jun): 35-43
- Mesa-Largo, C.** (2003) "A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições". In: Coelho V.S. (Org.) A Reforma da Previdência Social na América Latina. Editora FGV, Rio de Janeiro, pp. 227-259
- Neves, J. L.** (1996) "Pesquisa qualitativa: perspectivas, usos e possibilidades". *Caderno de Pesquisas em Administração* 1(3): 1-5
- Pereira, J. M.** (2002) "A conexão entre a crise política e econômica na Argentina e o fracasso das políticas de corte neoliberal na América Latina". *Revista de Administração Mackenzie* 3(1): 116-133
- Pimentel, A.** (2001) "O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica". *Cadernos de Pesquisa*, 114: 179-195
- Pimentel, M. P. C.** (2011) "A institucionalização de políticas públicas de turismo em âmbito municipal no Brasil". Dissertação de Mestrado (em Administração) não Publicada. Universidade Federal de Lavras, Lavras (MG)
- Poggi, G.** (2008) The nation-state. In: Caramani, D. "Comparative politics". Oxford University Press, Oxford, pp. 85-107.
- Ribeiro, M. P. A.** (2008) "Cambio con continuidad o continuidad sin cambio: um balanço dos 150 dias de governo de Cristina Kirchner". *Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*. Nº 93
- Sola, E. F.** (1996) "Tourism policy: a midsummer nights's dream?" *Tourism Management* 17(6): 405-412.

- Souza, C.** (2006) Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Revista Sociologias* 8(16): 20-45
- Triviños, A. R. S.** (1987) "Introdução a pesquisa em Ciências Sociais: pesquisa qualitativa em educação". Atlas, São Paulo
- Vadell, J. A.** (2006) "A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Nestor Kirchner". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49(1): 194-214
- Weber, M.** (2006) "Ciência e política: duas vocações". Editora Martin Claret Ltda., São Paulo

Recibido el 19 de marzo de 2011

Correcciones recibidas el 19 de abril de 2011

Aceptado el 25 de abril de 2011

Arbitrado anónimamente

Traducido del portugués