

XII Jornadas de Sociología (UNLP)

La Sociología frente a las apuestas de destrucción de lo común.

- MESA 16: El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas.
- PERTENENCIA INSTITUCIONAL: Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (Arg.).
- PONENCIA: *“El rol del Estado durante la pandemia: evaluación del Programa Pre-Viaje”*
- AUTORES: BONILLA, Julieta (bonilla.desanto@gmail.com),
COLOMBO, Ari (aricolombo17@gmail.com),
ESPÍNDOLA, Marina (mb.espindolamoschner@gmail.com),
MELEDY, Iván (civanmeledy@gmail.com),
ROJAS, Agustina (agus.a.rojas@gmail.com)

El rol del Estado durante la pandemia: evaluación del Programa Pre-Viaje.

Introducción

El siguiente documento analiza el *Programa PreViaje (2020-2023)*. El mismo fue desarrollado por un equipo interdisciplinario compuesto por Julieta Bonilla (Lic. en Sociología), Ari Colombo (Lic. en Economía), Marina Espíndola (Lic. en Administración), Iván Meledy (Lic. en Relaciones Internacionales) y Agustina Rojas (Lic. en Ciencia Política).

El *PreViaje* surge en un contexto de políticas de reactivación económica luego de la crisis que trajo la pandemia del COVID-19. El turismo fue uno de los sectores más afectados por la misma, en parte debido a las restricciones en la circulación interna y al ingreso de extranjeros/as a los territorios, que implicaron la contracción total del sector. Para la recuperación de la actividad turística, resultó necesaria la intervención de los Estados, en conjunto con el sector privado.

En Argentina, con la Ley 27.563 de Sostenimiento y Reactivación Productiva de la Actividad Turística se creó el “Plan de reactivación del turismo interno” con el objetivo de recuperar el sector turístico y fomentar el empleo. Es dentro del marco de este Plan que se impulsa el *Programa PreViaje*¹, con el fin de fomentar la demanda de turismo interno, la reactivación económica y la redistribución de recursos a nivel federal.

El Programa ofrece un reintegro en crédito para utilizar en el sector turístico del 50% del valor de las compras correspondientes a viajes, realizadas con una anticipación definida. Está destinado a personas mayores de dieciocho años que viajen dentro del país. A partir de la segunda edición, se dispuso que para las personas afiliadas a PAMI el reintegro corresponda al 70% de sus compras.

Los beneficiarios reciben una tarjeta del Banco Nación con el dinero del reintegro precargado para utilizar en compra de bienes o servicios turísticos. Para obtenerla, debían previamente anotarse y enviar de manera virtual al ente regulador los comprobantes de sus compras anticipadas efectuadas a empresas inscriptas dentro del *PreViaje*.

¹ Aprobado por resolución 456/2020 del Ministerio de Turismo y Deportes para su primera edición, por resolución 305/2021 para su segunda edición, por resolución 303/2022 para su tercera edición y por resolución 107/2023 para su cuarta y por resolución 376/2023 para su quinta y última edición.

En sus dos primeras ediciones, *PreViaje* tuvo vigencia en la temporada alta de verano (2020-2021 y 2021-2022). A partir de la tercera edición, el objetivo fue fomentar la demanda de turismo interno durante temporadas bajas.

Análisis del PreViaje

2.1 Contexto político, institucional y económico en el que surge.

La pandemia del COVID-19 obligó a los gobiernos a definir y generar estrategias de intervención en pos de abordar, por un lado, la crisis sanitaria sin precedentes y, por otro, los impactos económicos y políticos. Son los tiempos de crisis los que provocan fuertes presiones en los sistemas económicos, políticos y sociales (Gourevitch, 1993), y la pandemia fue uno de ellos, sin lugar a dudas.

El efecto que tuvo en la economía mundial fue de diferentes magnitudes. El turismo fue la actividad más afectada en todas las regiones, debido a las restricciones a la movilidad (CEPAL, 2020). Como se puede observar en el gráfico 1, en 2020 la participación del turismo como porcentaje del PBI de las diferentes regiones se reduce, en promedio, a la mitad.

En Argentina, la actividad turística no fue la excepción y su caída durante la pandemia fue drástica, al igual que la contracción del empleo privado asociado al sector². El gráfico 2 refleja el profundo impacto del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO)³ en la actividad de Hoteles y Restaurantes (estimador de la actividad turística).

² Según el Informe “Turismo septiembre 2019” realizado por la Subsecretaría de programación microeconómica de Nación, el Turismo tenía un rol relevante en la economía Argentina: era el cuarto complejo exportador, representaba el 5,4% del empleo total del país y favorecía el desarrollo federal.

³ A través del Decreto 297/2020 se estableció la medida de “Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio” para todo el país, desde el 20 hasta el 31 de marzo de 2020 y, finalmente, hasta el 31 de enero de 2021.

Participación del turismo dentro del PBI regional (2017-2021)

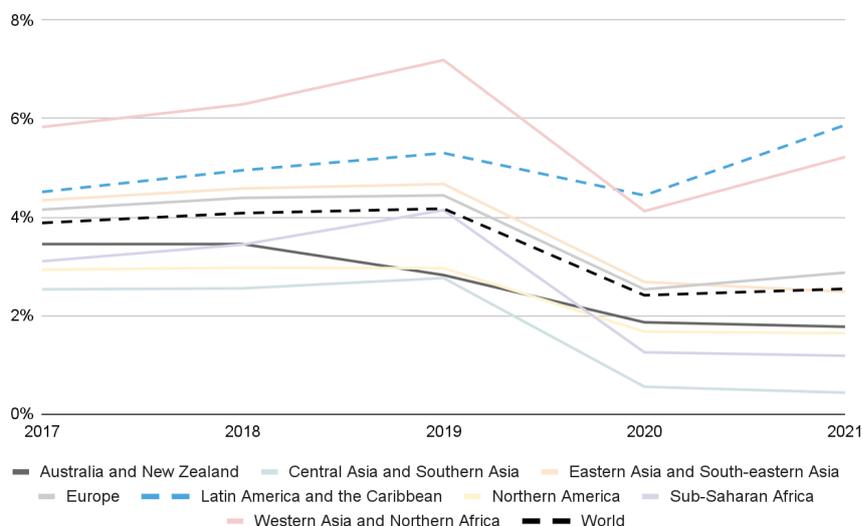


Gráfico 1 - Fuente: elaboración propia en base UNWTO

Estimador Mensual de Actividad Económica - Hoteles y Restaurantes (2019-2022)

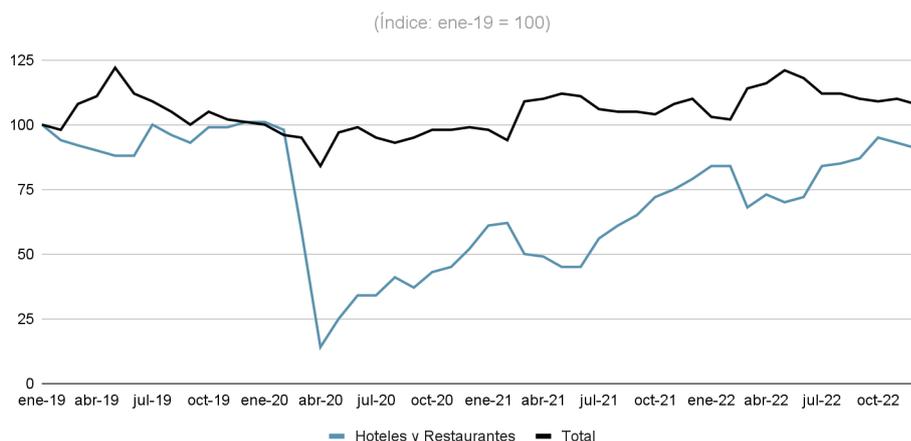


Gráfico 2 - Fuente: elaboración propia con base en INDEC (Argentina)

Teniendo en cuenta el mes de abril de 2020 como el primer mes pleno de ASPO, si se compara el nivel de actividad de Hoteles y Restaurantes respecto al mes de marzo 2020, la caída de la actividad fue de 76%, mientras que la actividad total solamente cayó un 12%. Además, dado que el turismo presenta una estacionalidad muy marcada en su actividad, si se compara de manera interanual -abril 2020 versus abril 2019- la contracción del turismo fue de un 85% y la de la actividad total fue del 24%.

Respecto al empleo privado asociado al sector, se puede analizar a través del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), que refleja la evolución trimestral del empleo privado del conjunto de los sectores productivos a nivel nacional. Al igual que con el nivel de actividad, el gráfico 3 refleja la contracción del empleo en Hoteles y Restaurantes en el inicio del ASPO en una mayor magnitud que el empleo privado total. Si se compara el empleo privado del segundo trimestre de 2020 (el primero afectado completamente por la pandemia) versus el primer trimestre de 2020, la caída del empleo fue de 16%, mientras que el empleo privado total cayó un 4%. Y si se compara el de manera interanual, la contracción del empleo turístico fue de 11% y la del empleo total fue de 5%.

Evolución del nivel de empleo privado - Hoteles y Restaurantes (2019-2022)

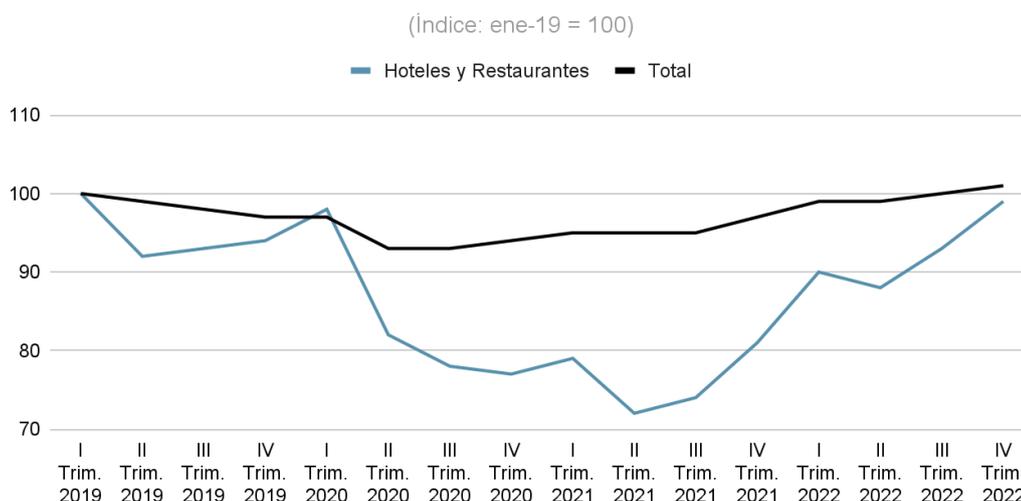


Gráfico 3 - Fuente: elaboración propia con base en OEDE (Argentina)

A su vez, de acuerdo con los resultados obtenidos en la Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares (EVyTH) sobre turismo interno⁴, se puede observar en el gráfico 4 cómo la cantidad de turistas se reduce drásticamente en el primer trimestre de aislamiento completo (un

⁴ La encuesta considera turista a todo visitante que pernocta al menos una noche durante su viaje. Además, se define a viaje turístico como todo desplazamiento desde que sale hasta que vuelve a su lugar de residencia -con una duración inferior a un año- que tiene como destino un lugar ubicado fuera del entorno habitual del hogar. Se excluyen los viajes que tienen como principal motivo el ser empleado por una unidad residente del destino visitado o cuando el traslado forma parte del trabajo. Para los viajes a segundas viviendas del hogar no rige el criterio de entorno habitual y se los considera que siempre son un viaje turístico (por definición).

La EVyTH considera como destinos por fuera del entorno habitual aquellos distante a más de 40 Km (para CABA y Partidos del GBA) / 20km (para resto de los aglomerados) del lugar de residencia permanente del hogar, siempre y cuando ese lugar no sea visitado con una frecuencia semanal.

98% respecto al primer trimestre de 2020). De acuerdo con la estacionalidad de la actividad, un mejor análisis se observa al compararlo respecto al segundo trimestre del año 2019, donde la caída fue del 96%.

Cantidad de turistas internos, en miles (2019-2022)

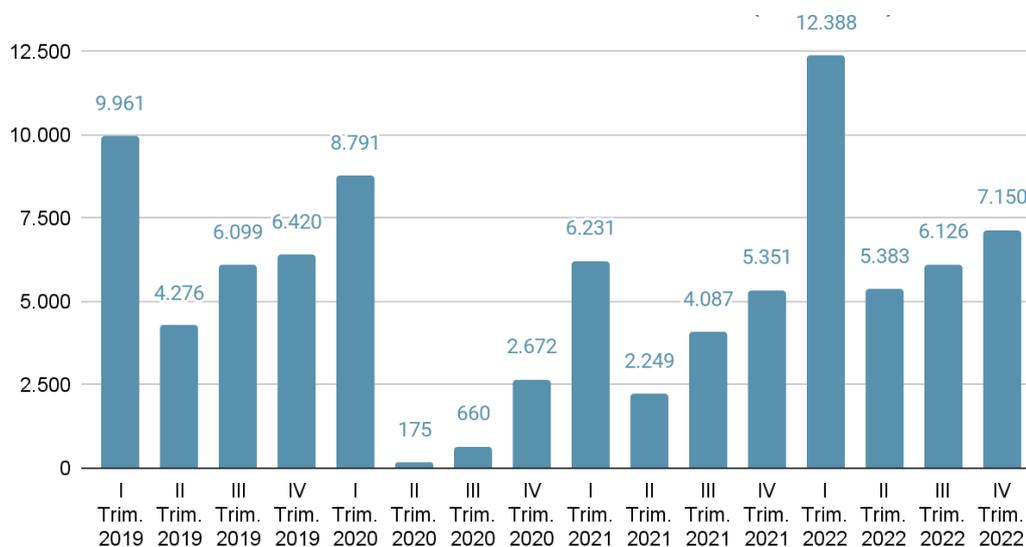


Gráfico 4 - Fuente: elaboración propia con base en EVyTH (Argentina)

Es en este contexto de caída de la actividad, del empleo y del flujo turístico a causa de la pandemia que el programa *PreViaje* surge como una intervención estatal destinada a paliar el problema del sector, incentivando a la demanda mediante un subsidio no reembolsable para gastos asociados a la actividad.

2.2 Definición de la política y actores involucrados

Las políticas públicas no deben analizarse de forma aislada, como meras herramientas elaboradas en el marco estatal, sino que hay que considerar la negociación e interacción constante en la arena política con otros actores considerados estratégicos. Aunque el Estado inicie con autonomía una cuestión, las decisiones que deriven en torno a las políticas públicas no dejarán de estar influenciadas por las posiciones de otros actores relevantes (O'Donnell y Oszlak, 1981).

En relación con la crisis del sector turístico producto del impacto del COVID-19, diversos actores emergieron con fuerza solicitando intervenciones estatales, en pos de reducir

el impacto económico. El Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC), que nuclea a las principales empresas de turismo, las resumía en un plan de cuatro principios básicos para reactivar la actividad turística: (i) enfoque internacional coordinado que facilite los viajes, (ii) aplicación de testeos rápidos de bajo costo y el uso de barbijos para la protección de trabajadores y evitar la propagación del virus, (iii) adopción de protocolos globales únicos de salud, higiene y seguridad, y (iv) el apoyo gubernamental a las empresas del sector y a los trabajadores. Estos ejes tenían por propósito servir de guía a los gobiernos nacionales y locales en la adopción de medidas tendientes a la reactivación económica y al impulso del sector. En Argentina, el reclamo emergente de los actores del sector seguía la misma orientación.

Si bien el actor principal estatal en el programa *PreViaje* es el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación (MTyDN), a cargo la ejecución de la política, adquieren relevancia tanto los ministerios y/o secretarías turísticas provinciales (que componen con el Ministerio Nacional el Consejo Federal de Turismo⁵) como el sector privado, compuesto por empresas organizadas a través de cámaras, federaciones o asociaciones. Las principales son la Cámara Argentina de Turismo (CAT), la Federación Empresaria Hotelera Gastronómica de la República Argentina (FEHGRA), la Asociación de Hoteles de Turismo de la República Argentina (AHT), y la Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confiterías y Cafés (AHRCC).

En el marco del diseño e implementación del *PreViaje*, la relación entre el sector público y privado ha sido en términos de cooperación. Nación y provincias -en un contexto marcado por la incertidumbre de la pandemia- articularon y garantizaron las condiciones para que sucedan las temporadas de verano e invierno, por ejemplo con la homogeneización de los requisitos de circulación entre casi todas las provincias (CAT, 2020), así como con la puesta en marcha del plan de vacunación contra el COVID-19 a lo largo del territorio nacional. En el mismo sentido se dieron las relaciones entre el sector privado y el Estado. Al momento de sancionarse la Ley 27.563, el presidente de la CAT sostuvo que habían trabajado codo a codo para la promulgación de la misma, a la vez que el presidente de la APH manifestó su confianza en que la ley ayudaría a poner en marcha al sector y enfrentar el desafío de la reactivación (Fernández Escudero, 2020). Las empresas han celebrado cada edición del *PreViaje* y destacado sus aspectos positivos. En las últimas ediciones las partes incluso han sido capaces de ponerse de acuerdo en materias como la regulación de precios, poniendo un precio máximo a los prestadores acorde a la inflación (Devincenzi, 2023). Gustavo Hani, actual presidente de

⁵ Órgano federal de carácter consultivo que busca generar acuerdos y definir proyectos interjurisdiccionales, en pos de diseñar y consolidar políticas turísticas.

la CAT, argumentó que *PreViaje* le dio al turismo un marco de regularidad y formalidad que históricamente el sector ha reclamado (Perfil, 2022).

Observamos entonces un trabajo cercano entre los actores involucrados y un Estado que decidió dar respuesta a esta cuestión socialmente problematizada (O'Donnell y Oszlak, 1981), impulsando una ley de consenso y un programa específico para responder a las demandas. Tanto las interacciones positivas entre los diversos actores como los cambios que introduce el Estado a partir de la recepción del sector privado y las demandas provinciales, son lo que ha permitido que continúe esta política, generando un piso de consenso.

Cabe destacar que la definición del gobierno argentino de intervenir activamente en el sector a través de esta política encuentra semejanzas a nivel internacional en políticas públicas impulsadas por otros gobiernos, dado que la crisis por COVID-19 resultó en un estímulo al que todos los países tuvieron que responder (Gourevitch, 1993). El Informe de agosto del 2020 realizado por la WTTC destaca las principales políticas que facilitaron eficazmente la reactivación del turismo, entre las que se encuentra el *PreViaje*.

2.3 Etapas de implementación

Tabla resumen de las ediciones de PreViaje

Programa PreViaje	1° edición	2° edición	3° edición	4° edición	5° edición
Periodo	enero 2021 - marzo 2021	noviembre 2021 - abril 2022	10 octubre al 05 de diciembre 2022	24 de mayo al 30 de junio 2023	29 de septiembre al 17 de octubre 2023
Temporada	alta	alta	baja	baja	baja
Cantidad aprox. de Prestadores	13 mil (97% eran PyMes)	14 mil	12 mil	10 mil	10 mil
Tipo de Destino Nacional	cualquier destino	cualquier destino	cualquier destino	cualquier destino	cualquier destino
Cantidad de turistas	580 mil	4.5 millones	más de 1 millón	500 mil	627 mil

Programa PreViaje	1° edición	2° edición	3° edición	4° edición	5° edición
Inyección económica	15 mil millones de pesos	150 mil millones de pesos	35 mil millones de pesos	51,5 mil millones de pesos	51,9 mil millones de pesos
Inversión Estatal	5 mil millones	50 mil millones	10.4 mil millones	15 mil millones	15.6 mil millones
Costo Fiscal	el 83% de la inversión estatal se recuperó con recaudación fiscal				
Vacunación Anti COVID-19	no se había iniciado la campaña de vacunación	campana de vacunación en curso	2das y 3eras dosis en curso	inmunidad de rebaño	inmunidad de rebaño

Fuente: elaboración propia en base a informes del MTyDN (2020:2023).

Según relevamientos realizados por el Observatorio Argentino de Turismo, los resultados de esta política pública son impactantes. Para las primeras cuatro ediciones se registró la participación de más de 20 mil establecimientos turísticos y se contabilizaron más de 170 mil pagos realizados a nivel local a través de la tarjeta del programa⁶. Estos pagos representaron un gasto total inicial distribuido en agencias de viajes (54%), alojamientos (29%) y transporte (15%) (MTyDN, 2022). El impacto económico generado (especialmente en las economías regionales) alcanzó una cifra cercana a los \$790 mil millones⁷, un logro destacable para el sector que se tradujo en la creación de 60 mil nuevos empleos (MTyDN, 2023)⁸.

Estas cifras demuestran el efecto positivo del Programa *PreViaje* en la reactivación económica del sector turístico. Gracias a esta política y, en conjunto con otras iniciativas como el Plan 50 Destinos y ayudas económicas y créditos a las agencias de viajes y PyMES, el sector ha experimentado un crecimiento significativo en términos de empresas registradas y empleo generado.

⁶ Es de destacar, como externalidad positiva, la regularización de muchas de las transacciones económicas realizadas, al tener que utilizar el sistema digital de control de facturación.

⁷ Cifra a precios constantes de Agosto 2023.

⁸ Representa un crecimiento significativo en la cantidad de trabajadores registrados en el sector hotelero-gastronómico. En comparación con los datos de 2020, donde se contabilizaban 281 mil trabajadores, actualmente hay más de 303 mil, lo que representa un aumento notable (MTyDN, 2023).

Análisis de los efectos fiscales

El *Programa PreViaje*, por la forma en que se encuentra implementado, es estructuralmente deficitario, esto implica que el Estado gasta más de lo que recauda a través de esta política pública. El financiamiento de la misma está a cargo del Estado Nacional tal cual se desprende de la Ley N° 27.563 y se aplica mediante el presupuesto asignado al Ministerio de Turismo y Deportes.

En la “Tabla resumen de las ediciones de *PreViaje*” se puede observar la inversión estatal destinada para cada una de las ediciones del programa. Sin embargo, como se desprende del informe “Resumen de gestión 2020” del Ministerio de Turismo y Deportes, en la primera edición del *PreViaje* el presupuesto asignado se fue modificando durante la puesta en marcha y el presupuesto inicial terminó siendo bastante inferior al final.

El objetivo de reactivar y potenciar el turismo interno en el marco de la pandemia del COVID-19 mediante esta política pública, según el libro “*Previaje. Un modelo de gestión*”, se logró mediante la movilización del ahorro excedente y manteniéndolo dentro de la formalidad (MTyDN, 2023). Como se destaca en los gráficos anteriores, el empleo del sector se recuperó, al igual que el nivel de actividad.

Si bien el programa tiene un costo fiscal, es sensiblemente menor al monto total destinado a la política pública. Esto se debe a que el Estado recauda impositivamente por partida doble con el *PreViaje*, ya que la primera recaudación se da cuando los turistas realizan las compras a los prestadores, ya sean pasajes, hospedajes, excursiones u otros servicios incluidos en el programa. La segunda recaudación se genera cuando el beneficiario del *PreViaje* realiza los consumos con los créditos otorgados, a través de los impuestos provinciales y nacionales.

Según las estimaciones del propio Ministerio de Turismo y Deporte, el Estado termina recaudando aproximadamente el 80% del monto invertido, a través de impuestos directos e indirectos. La bancarización de los consumos y la obligatoriedad de los proveedores de servicios turísticos y comercios de emitir facturas hicieron posible que la recaudación impositiva recupere más de tres cuartos del monto invertido en el programa.

Análisis de medidas alternativas

En el informe elaborado por la CEPAL en julio del 2020, donde se analiza el impacto de la pandemia por COVID-19 en el sector turístico de América Latina y el Caribe, se listan una serie de medidas a considerar por los gobiernos para mitigar el impacto de la crisis y acelerar la recuperación de esta rama de la economía. Estas son: (i) la protección del empleo y los ingresos de las personas que trabajan en el sector, y destacan que los planes de recuperación deben estar basados en el principio del trabajo decente y contemplar normas que abarquen derechos laborales y de salud; (ii) apoyar la supervivencia de los negocios, en particular de las PyMEs mediante exenciones o prórrogas del pago de impuestos y tasas, líneas de crédito o subsidios; (iii) facilitar la recuperación del sector a corto plazo, buscando recuperar la confianza de las personas que van a viajar mediante medidas que eviten la propagación del virus (protocolos conjuntos entre las áreas de salud y las de turismo) y fomentando el turismo interno; (iv) promover la sostenibilidad y resiliencia del sector a mediano plazo, alineando la contribución del sector turístico a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), a fin de mejorar la sostenibilidad ambiental y social del turismo; (v) la cooperación regional para intensificar la colaboración que permita un desarrollo conjunto y la salida de la crisis económica, fomentando a su vez el intercambio de buenas prácticas (CEPAL, 2020).

Si bien el Programa *PreViaje* se inscribe dentro de estos lineamientos elaborados por la CEPAL -centralmente con los puntos (i), (ii) y (iv)-, ¿qué otras medidas podrían haber sido llevadas a cabo a fin de evitar el colapso del sector turístico y generar su reactivación? Para responder este punto, en la tabla siguiente se analizan diferentes políticas que han sido implementadas en distintos países durante la crisis desatada por la pandemia de COVID-19, listadas en el documento “*Government policies, enabling travel & tourism recovery during COVID-19*” elaborado por el World Travel and Tourism Council, en 2021.

Tabla de las políticas públicas implementadas en diferentes países

Tipo de medida	País	Detalle de la política realizada por el gobierno	Análisis con relación al <i>PreViaje</i>
Para retener a las y los trabajadores del sector	UK	Elaboró en marzo del 2020 el “Plan de Retención de Empleo”, para evitar el desplome del trabajo mediante una subvención a los empresarios de turismo. El Gobierno pagaba el 80% de los salarios (con base en sus ingresos anteriores a marzo de 2020), hasta un máximo	<i>Estas medidas guardan mayor similitud con la IFE exclusiva para el sector turístico, antes</i>

Tipo de medida	País	Detalle de la política realizada por el gobierno	Análisis con relación al <i>PreViaje</i>
		de 3.500 USD al mes, mientras no estuvieran trabajando. Plan vigente hasta julio del 2021, y fluctuó según las olas de contagios: cuando crecían y se frenaba el turismo, el Gobierno volvía a cubrir el 80% de los salarios ⁹ .	<i>que con el PreViaje.</i> <u>Ventaja:</u> sostienen los puestos de trabajo.
	Francia	Se resolvió que las empresas del sector turístico, durante la pandemia, pasen al régimen del sistema de actividad parcial o medio tiempo, y el Estado cubrió los salarios de los trabajadores (cubrió la diferencia generada, dada la parálisis del sector y las pérdidas económicas).	<u>Desventaja:</u> no fomentan necesariamente la reactivación del turismo.
Para aumentar la liquidez	Canadá	A través de inversión monetaria, se promovió el turismo a determinados destinos, centralmente los vinculados con comunidades indígenas.	<u>Ventaja:</u> fomentan la reactivación del turismo. <u>Desventaja:</u> al ser medidas para determinado sector no impactan en toda la cadena turística (aerolíneas, hospedajes, gastronomía, etc) ni en todo el país.
	Hong Kong	Se lanzó un subsidio para agencias de viajes y guías turísticos, por única vez. El rango del monto osciló entre los 10 mil y 25 mil USD. Asimismo, crearon una subvención mensual durante 6 meses para el personal de las agencias de viajes y guías de turismo (acreditados), por un monto de 645 USD. También expidieron vales electrónicos de consumo a plazos, por un valor total de 645 USD, a los residentes permanentes de Hong Kong y a los recién llegados mayores de 18 años.	
	China	En mayo de 2020, el Ministerio de Cultura y Turismo y el ICBC firmaron un acuerdo para ayudar a las empresas culturales y turísticas. El ICBC ofreció 15.600 millones de USD en líneas de crédito a través de préstamos para ayudar a las pequeñas, medianas y microempresas culturales y turísticas privadas. Estas medidas facilitaron la financiación de diversas formas para cubrir las necesidades de capital mediante préstamos y a través de canales de emisión adecuados y tipos	

⁹ Para abril de 2021, el Gobierno de UK había ayudado a 1,3 millones de empresarios a pagar los salarios de 11,5 millones de puestos de trabajo en todos los sectores, con 89.300 millones USD.

Tipo de medida	País	Detalle de la política realizada por el gobierno	Análisis con relación al <i>PreViaje</i>
		preferenciales para emitir bonos que ayuden a reducir los costes de financiación.	
	USA	A partir de la Ley CARES (Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security), se asignaron aproximadamente 10.000 millones USD de ayuda económica a los aeropuertos comerciales y generales para ayudar a reponer los ingresos perdidos y financiar la continuidad de las operaciones de los aeropuertos y salvaguardar así los puestos de trabajo. Los fondos podían utilizarse para gastos de capital, gastos de funcionamiento, incluidas nóminas y servicios públicos, y pago de deudas.	
Ayudas fiscales	Australia	A través de la Oficina Australiana de Impuestos, ofrecieron a las empresas diversas medidas de desgravación fiscal, incluidos aplazamientos -de hasta 6 meses- de los pagos adeudados en las declaraciones de actividades empresariales. A escala regional, el Territorio de la Capital Australiana ofreció ayudas específicas a los sectores del turismo y la hotelería en forma de descuentos y exenciones. Entre ellas, una rebaja total de las tasas fijas de agua y alcantarillado para todo el ejercicio 2020-21 para los proveedores de alojamiento.	<i>Estas medidas guardan mayor similitud con la reducción impositiva que realizó el Gobierno, antes que con PreViaje.</i> <u>Ventaja:</u> permite llegar a todas las empresas, de manera rápida y efectiva. <u>Desventajas:</u> solo alcanza al sector formal. Disminuyen los ingresos por recaudación del Estado.
	Islandia	Para el sector de Viajes y Turismo, se suspendieron temporalmente las tasas de tramitación aduanera para buques y aeronaves hasta finales de 2021 y el impuesto sobre pernoctaciones del 1 de abril de 2020 al 31 de diciembre de 2021.	
Otras	Tailandia	Para estimular la demanda doméstica del sector turístico, se lanzó el programa “Rao Thieu Duaykan”. El programa, que tuvo varias ediciones, incluía 3 líneas: subsidios para alojamientos, comida y parques (por un 40% del monto); subsidios para vuelos (40% del monto); subsidios para vacaciones dentro del país para trabajadores de la salud. El programa establece determinadas	<i>Medidas muy similares al PreViaje</i> <u>Ventajas:</u> fomentan el

Tipo de medida	País	Detalle de la política realizada por el gobierno	Análisis con relación al <i>PreViaje</i>
		condiciones de viaje y reserva, y quienes lo utilicen deben comprar un paquete de al menos tres días y dos noches de una empresa participante.	turismo a la vez que protegen los puestos de trabajo.
	Corea del Sur	El Ministerio de cultura, deportes y turismo extendió iniciativas domésticas para fomentar el turismo, tales como la “semana especial de viaje” y el programa de “subsidio para vacaciones” (para fomentar el gasto turístico local y animar a los trabajadores a tomarse vacaciones). Los empresarios participantes y los empleados de pequeñas empresas pagan una parte de los costos de una prima de vacaciones, mientras que el Gobierno subvenciona el 25% del importe fijado.	<u>Desventajas:</u> generan déficit fiscal

Fuente: elaboración propia a partir del documento del World Travel and Tourism Council, 2021.

Consideraciones finales: evaluación de la pertinencia de la medida

Habiendo atravesado la pandemia y con datos precisos sobre el desplome de la actividad turística, el Estado argentino intervino otorgando fuertes incentivos al turismo subsidiando la demanda y el consumo de turismo interno.

En esta línea, pueden observarse efectos directos de la medida tales como la reactivación del turismo¹⁰, la recuperación de empresas al borde del colapso, la generación de empleo y el fomento de la inversión en infraestructura.

La medida también trajo consigo efectos indirectos que según Gruber (2019) son “aquellos que se generan únicamente porque los individuos cambian su comportamiento frente a la intervención estatal” (p. 9). Se observó que familias que en otro momento hubieran elegido turismo externo decidieron vacacionar en el país, por los beneficios del *PreViaje*, así como también se observó el acceso al turismo de personas que, en ausencia de la política, no hubiesen podido viajar (MTyDN, 2023, p. 6).

¹⁰ Según los datos brindados por la Confederación Argentina de la Mediana Empresa, para el verano 2021/2022 se registró un movimiento de 32,3 millones de personas, superando los números de pre pandemia (San Martín, 2022)

En lo que refiere a efectos indeseados, existen críticas en torno a que esta política pública genera inflación. Esto se debe a que la oferta es limitada y el *PreViaje* hace que la demanda crezca aún más, la periodista Paloma Boker sostiene que este incentivo generó un aumento de la demanda en centros turísticos que ya contaban con un 100% de ocupación, lo que llevó a una suba de precios en un contexto inflacionario (IP, 2021). También sucede que los prestadores deciden cobrar más caro, sabiendo que el consumidor va a animarse a pagarlo ya que le devolverían el 50% (Página 12, 2021). Esto último también es un problema de selección adversa, algunas empresas establecen precios por encima del mercado, motivo por el cual desde la tercera edición del programa se sumaron precios máximos con fin de evitar estas prácticas especulativas (TN, 2022).

Conforme la información analizada, y para concluir, podemos afirmar que la medida apuntó a corregir la falla de mercado existente y que, si bien generó nuevas fallas, han sido corregidas en las ediciones posteriores. Consideramos, asimismo, que la política fue una solución adecuada a una problemática real y concreta producto de las terribles consecuencias que trajo la pandemia del COVID-19, que a su vez fue tomada como modelo por otros países en el mundo. Luego de la reactivación del sector, *PreViaje* sirvió para paliar la estacionalidad del turismo, otorgando alicientes al consumo durante la temporada baja, logrando una mayor estabilidad en los ingresos de los prestadores turísticos a lo largo del año.

Bibliografía

- BID (27 de octubre de 2021): “El sector turístico argentino perdió US\$ 8.209 millones por las restricciones”, en *El Economista*, [en línea] <https://eleconomista.com.ar/economia/bid-sector-turistico-argentino-perdio-us-8209-millones-restricciones-n47277>
- Cámara Argentina de Comercio (3 de diciembre del 2020): “El Consejo Federal de Turismo realizó una asamblea extraordinaria” [en línea] <https://www.camaradeturismo.org.ar/section/noticias/el-consejo-federal-de-turismo-realizo-una-asamblea-extraordinaria>
- Camou, A.: “Los consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Nueva Sociedad*, Nro. 152, Caracas, nov.-dic de 1997.
- CEPAL (2020): *Medidas de recuperación del sector turístico en América Latina y el Caribe: una oportunidad para promover la sostenibilidad y la resiliencia. Informes COVID-19 Julio 2020*. [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45770-medidas-recuperacion-sector-turistico-america-latina-caribe-oportunidad-promover>
- Consejo Federal de Turismo, sitio web, <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/consejo-federal-de-turismo>
- Devincenzi, A. (13 de abril de 2023): “PreViaje 4: las tarifas máximas que podrán cobrar los hoteles y cuánto aumentaron, provincia por provincia”, en *Diario El Cronista*, [en línea] <https://www.cronista.com/negocios/previaje-4-las-tarifas-maximas-que-podran-cobrar-los-hoteles-provincia-por-provincia/>
- Diario Perfil (23 de septiembre de 2022): “Según la Cámara Argentina de Turismo, el Previaje 3 superó las expectativas” [en línea] <https://www.perfil.com/noticias/empresas-y-protagonistas/camara-argentina-turismo-previaje-3-supero-expectativas.phtml>
- Fernández Escudero, C. (2 de septiembre de 2020): “Turismo: La ley es fundamental para reactivar a un sector que agoniza”, en *Diario Perfil* [en línea] <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/turismo-ley-fundamental-reactivar-sector-que-agoniza.phtml>
- Gourevitch, P. (1993). *Políticas Estratégicas en Tiempos Difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. México: FCE, 1993 (Prólogo, caps. I y II).
- Gruber, J., *Public Finance and Public Policy* (6th edition), Worth Publishers, New York, NY, 2019.
- Kingdon, J. (1984): “The Policy Window, and Joining the Streams” en Harper, C. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Cap. 8.
- Kos, A (21 de abril de 2023): “Aún podés aprovechar el PreViaje 4: fijate cuánto porcentaje queda del presupuesto”, en *Viajando Argentina*. [en línea] <https://argentina.viajando.travel/previaje/aun-podes-aprovechar-el-previaje-4-fijate-cuanto-porcentaje-queda-del-presupuesto-n51135#:~:text=Esta%20cuarta%20edici%C3%B3n%20del%20programa,reintegrar%20a%20quienes%20quieran%20utilizarlo>
- Ley de Sostenimiento y Reactivación Productiva de la Actividad Turística N° 27.563 (2020).
- Ley Nacional de Turismo N° 25.997 (2004).
- Llobet, M. (28 de abril de 2023): “PreViaje: conocé los números de la cuarta edición”, en *La Agencia de Viajes Argentina*, [en línea] <https://argentina.ladevi.info/previaje/previaje-conoce-los-numeros-la-cuarta-edicion-n51278>
- Ministerio de Turismo y Deportes (2020): Resolución 456/2020.
- Ministerio de Turismo y Deportes (2021): Resolución 305/2021.
- Ministerio de Turismo y Deportes (2022): Resolución 303/2022.
- Ministerio de Turismo y Deportes (2023): Resolución 107/2023.
- Ministerio de Turismo y Deportes (2023): Resolución 376/2023.
- Ministerio de Turismo y Deportes, Subsecretaría de Promoción Turística y Nuevos Productos (2021): Disposición 18/2021.

- Ministerio de Turismo y Deportes (2022): *Previaje 2° edición. Resultados finales*. [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/01/previaje_informe.pdf
- Ministerio de Turismo y Deportes (2022): *Previaje informe Temporada de Verano 2022*. [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/03/verano_2022.pdf
- Ministerio de Turismo y Deportes (2023): *Previaje: Un modelo de gestión*. [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/libro_previaje_-_un_modelo_de_gestion.pdf
- Ministerio de Turismo y Deportes, Subsecretaría de desarrollo estratégico (2022): *Turismo interno - EVYTH. Cuarto trimestre 2022*. [en línea] <https://www.yvera.tur.ar/sinta/informe/documentos/descarga/642b0ed22027d194305292.pdf>
- Ministerio de Turismo y Deportes (2020): *Resumen de gestión 2020*. [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/balance_2020_final.pdf
- Ministerio de Turismo y Deportes (12 de enero de 2021): “*Mediante PreViaje se inyectaron \$15 mil millones al sector turístico*” [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/noticias/mediante-previaje-se-inyectaron-15-mil-millones-al-sector-turistico>
- Ministerio de Turismo y Deportes (16 de septiembre de 2022): “*Un millón de turistas disfrutarán PreViaje*”, [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/noticias/un-millon-de-turistas-disfrutaran-previaje>
- Ministerio de Turismo y Deportes (07 de diciembre de 2022): “*PreViaje creó 54 mil empleos*” [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/noticias/previaje-creo-54-mil-empleos>
- Ministerio de Turismo y Deportes (20 de abril de 2023): “*Exitoso comienzo de PreViaje 4*”, [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/noticias/exitoso-comienzo-de-previaje-4>
- Ministerio de Turismo y Deportes (28 de abril de 2023): “*Exitosa edición e PreViaje: un millón de turistas disfrutarán del beneficio*” [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/noticias/exitosa-edicion-de-previaje-un-millon-de-turistas-disfrutaran-del-beneficio>
- Ministerio de Turismo y Deportes (18 de mayo de 2023): “*Efecto PreViaje: se registraron más de 3300 empresas turísticas nuevas*”, [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/noticias/efecto-previaje-se-registraron-mas-de-3300-empresas-turisticas-nuevas>
- Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de programación económica (2019): “*Turismo. Septiembre 2019.*” [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/turismo_1.pdf
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1981): “*Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*”, en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.
- ONU (2020): *Informe de políticas: La COVID-19 y la transformación del turismo* [en línea] https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/10/policy_brief_covid-19_and_transforming_tourism_spanish.pdf
- Programa PreViaje, sitio web, <https://previaje.gob.ar/>
- Tamayo Sáez, M. (1997): “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, R. y Carrillo E. (comp.), *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- World Tourism Organization (UNWTO), sitio web, <https://www.unwto.org/>
- World Travel and Tourism Council (2021): “*Government policies, enabling travel & tourism recovery during COVID-19*” [en línea] <https://wtcc.org/Portals/0/Documents/Reports/2021/Government-Travel-Policies-COVID-19.pdf?ver=2021-08-23-092839-753>