



Universidad  
Nacional  
de Rosario

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

Licenciatura en Ciencia Política: Orientación Administración y Planificación Pública.

Director: Alberto Ford

[profesorbertoford@gmail.com](mailto:profesorbertoford@gmail.com)

**TRABAJO INTEGRADOR FINAL**

PreViaje: ¿Cambio sostenible o intervención temporal?

Autor: Facundo Carletti

Legajo: C-2801/1

[fjcarletti@gmail.com](mailto:fjcarletti@gmail.com)

Fecha: Octubre, 2024

## AGRADECIMIENTOS

*Vivimos momentos donde reina la instantaneidad y la liquidez. El impacto lo es todo y ya nadie se interioriza en el detrás de aquellos títulos fuertes que contienen verdades a medias. La escucha, la lectura y el razonamiento como vehículos para llegar el entendimiento mutuo parecen pertenecer a otros tiempos.*

*En este clima de época parece imposible pensar en el mañana y confiar en los procesos.*

*Hoy culmino mi etapa como estudiante de grado de la mano de una institución que confía en los procesos mucho más de lo que podemos confiar quienes transitamos sus pasillos. Es sin dudas un logro al que pude llegar de la mano de amigas y amigos, de mi viejo y de mi vieja, y por supuesto, de nuestra Universidad Pública.*

*A ellos, todos mis agradecimientos.*

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1 - LOS DEBATES.....</b>	<b>13</b>
Gasto público.....	15
Inflación.....	19
El efecto regresivo de PreViaje.....	24
Reflexiones capítulo 1.....	29
<b>CAPÍTULO 2 - POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>30</b>
PreViaje como Política Pública.....	30
Contexto institucional.....	32
Estructuración.....	36
Etapas.....	37
1. PreViaje 1 y 2: Modalidad contracíclica para paliar la crisis:.....	38
2. PreViaje 3 y 4: Herramienta de gobierno.....	39
3. PreViaje 5: Herramienta electoral.....	40
Reflexiones capítulo 2.....	41
<b>CAPÍTULO 3 - EFECTOS DE LA POLÍTICA.....</b>	<b>42</b>
Impacto económico y federal.....	44
Redistribución federal.....	49
Generación de empleo.....	50
Formalización y creación de empleo en el sector.....	50
Opinión Pública.....	54
Reflexiones capítulo 3.....	58
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>59</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>62</b>

## INTRODUCCIÓN

Esta tesina tiene como objetivo analizar cómo se vinculan los debates sobre la intervención del Estado en la economía con la estructuración de la política pública PreViaje y sus efectos. A partir de esta cuestión central, el trabajo se propone analizar el impacto del PreViaje en el sector turístico argentino, así como los debates que emergen en torno a su implementación y diseño como política pública. En este sentido, se examinan tanto sus efectos económicos inmediatos como su capacidad para generar cambios estructurales a largo plazo.

De manera transversal, el trabajo aborda las discusiones sobre el rol del Estado en su faceta intervencionista, utilizando las corrientes keynesianas y monetaristas como marcos fundamentales para comprender esta intervención. Mientras que el keynesianismo defiende el estímulo a la demanda en momentos de crisis, el monetarismo critica el exceso de gasto público y emisión monetaria, vinculados con la inflación. Estas perspectivas resultan claves para analizar PreViaje y las críticas hacia su sostenibilidad económica.

El desarrollo de la tesina se organiza en tres capítulos. El primer capítulo aborda los debates en torno a la intervención del Estado en la economía, proporcionando un marco teórico para comprender las dinámicas entre políticas públicas y economía. El segundo capítulo se centra en el diseño del PreViaje, explorando sus componentes principales y su capacidad de adaptación a medida que el contexto contempla variaciones. Finalmente, el tercer capítulo examina los impactos concretos del PreViaje en términos económicos y sociales, incluyendo su papel en el fortalecimiento de la infraestructura turística, la redistribución de recursos entre destinos turísticos, la formalización y generación de empleo, y la percepción ciudadana sobre PreViaje.

A lo largo de este análisis, se busca evaluar si PreViaje ha logrado generar un cambio estructural en el turismo argentino o si sus efectos están condicionados a la continuidad de una intervención estatal permanente. Este punto es fundamental para entender si la iniciativa ha transformado de manera duradera el sector turístico o si su éxito depende exclusivamente del apoyo gubernamental para mantenerse vigente.

En definitiva, este trabajo plantea una reflexión más amplia sobre la efectividad y sostenibilidad de las políticas públicas. Además, se examina su capacidad para corregir desigualdades en sectores

como el turismo, donde la intervención del Estado puede determinar si los cambios impulsados son temporales o estructurales, y si benefician a largo plazo a las distintas regiones del país.

## **PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

El problema de investigación de esta tesina aborda la relación entre los debates, el diseño y los efectos de la política pública PreViaje en Argentina desde su lanzamiento en 2020 hasta su última edición en noviembre de 2023.

En un contexto donde los debates sobre los modos de intervención del Estado en la economía se han intensificado debido a la inestabilidad económica, las perspectivas políticas han transitado desde una concepción intervencionista hacia una más orientada al libre mercado.

Surge entonces el interrogante sobre cómo se han desarrollado estos debates en torno al PreViaje y cuáles han sido los efectos de esta iniciativa. Este devenir de la política ha generado debates acerca de la emisión monetaria, sus efectos inflacionarios y su regresividad. Por lo tanto, se busca comprender cuáles han sido los principales argumentos y debates ideológicos en torno a esta política, así como su impacto en la reactivación del sector turístico y en la economía argentina.

La hipótesis plantea que el PreViaje, al surgir como una política contracíclica durante la pandemia de COVID-19 en Argentina, tuvo efectos significativos en la reactivación del sector turístico y en la economía del país. Su implementación fue objeto de análisis a lo largo del arco político y mediático, generando críticas que reavivaron una discusión central en la Ciencia Política: ¿Cuál es el rol del Estado en el desarrollo del país? Más específicamente, se cuestionan los modos de intervención del Estado en la economía, desde aquellos que abogan por el libre mercado hasta quienes defienden la intervención estatal para corregir los ciclos económicos.

## MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO

### *Sector turístico*

En los últimos años, se ha reconocido ampliamente el potencial del sector turismo como motor del desarrollo económico y social sostenible. La Organización Mundial del Turismo (OMT) lo define como una actividad sostenible, que configura “un modelo de desarrollo económico concebido para mejorar la calidad de vida de la comunidad receptora, para facilitar al visitante una experiencia de alta calidad y mantener la calidad del medio ambiente, del que tanto la comunidad anfitriona como los visitantes dependen”. El turismo genera empleo local, no sólo directamente en el propio sector sino también en diversos sectores de apoyo y de gestión de recursos; y además estimula industrias nacionales rentables: hoteles y otras instalaciones de alojamiento, restaurantes y otros servicios de alimentación, sistemas de transporte, artesanías y servicios de guía.

La definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del sector HRT (Hotelería, Restauración y Turismo) incluye no solamente los servicios provistos a los viajeros sino también aquellos provistos a los residentes. Para la OIT el turismo es, en pocas palabras, el subsector de las actividades vinculadas con los viajes: agencias de viaje, operadoras de turismo, guías de turismo y actividades relacionadas.

Además, esta Organización considera que las pequeñas empresas juegan un papel importante en todo el sector porque representan casi la mitad de la fuerza laboral y abarcan, numéricamente, más del 90 por ciento de todas las empresas.

### *Introducción a PreViaje*

El PreViaje, lanzado en 2020, ha sido una herramienta fundamental para estimular la demanda turística en Argentina mediante la implementación de créditos destinados a beneficiar a los consumidores en comercios adheridos. Con cinco ediciones a lo largo de su existencia, esta política ha evolucionado para adaptarse a los cambios en el contexto económico y social del país. Su objetivo inicial fue reactivar un sector gravemente afectado por la pandemia, y a medida que avanzaron las ediciones, se amplió a otros sectores económicos, convirtiéndose en un instrumento relevante para mantener el consumo en el país.

PreViaje 2 introdujo diversas innovaciones, destacando un crédito del 70% en las compras realizadas por jubilados y pensionados afiliados de PAMI. También se agregó la posibilidad de utilizar el crédito

en consumos culturales y se incluyó la validez de diferentes tipos de armados turísticos, como los viajes de egresados.

En PreViaje 3, se implementaron importantes modificaciones orientadas a mejorar esta iniciativa y proteger los derechos del consumidor. Se fijaron tarifas máximas en alojamientos a través de un acuerdo entre las cámaras del sector y el Ministerio de Economía, supervisado por Comercio Interior. Además, se estableció que sólo se reconocerían servicios pagados con métodos trazables, y se exigió a los prestadores que detallaran los servicios y destinos en sus facturas. También se incluyeron sanciones para prestadores y beneficiarios que incumplieran las normas o cometieran fraude, y se fijó un límite de reintegro de \$70,000 por persona, manteniendo el 70% para afiliados de PAMI.

PreViaje 4 y 5, que marcaron el fin de la temporada alta, presentaron novedades adicionales. En PreViaje 5, el tope de reintegro se elevó a \$100,000 por persona, respetando los porcentajes de reintegro para afiliados de PAMI. Además, se prohibió a los prestadores participar como beneficiarios y viceversa.

### *Teóricos de la intervención estatal*

Entre quienes se posicionan a favor de la intervención del Estado en la economía, debemos mencionar al canciller alemán Otto von Bismarck, uno de los primeros en implementar políticas de bienestar social a gran escala. En el siglo XIX, Bismarck introdujo un sistema de seguros sociales, que incluía seguro de salud, accidentes laborales y pensiones, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y mantener la estabilidad social. Bismarck creía que el Estado tenía un papel crucial en la protección y el bienestar de sus ciudadanos, prefigurando muchas políticas sociales modernas.

Resulta importante no confundir el Estado de Bienestar, asociado a las intervenciones de Bismarck, con el Estado Keynesiano, asociado al economista británico John Maynard Keynes. Este último argumentó que la intervención del Estado es esencial para estabilizar la economía y evitar crisis económicas. La teoría keynesiana ha sido influyente en la formulación de políticas durante las crisis económicas, como la Gran Depresión en 1930, la crisis financiera de 2008, y en gran parte del mundo durante la recuperación de la crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19.

El PreViaje demuestra un claro alineamiento con el Estado Keynesiano, con un origen de índole económica cuya respuesta busca tener efectos en el campo de la inversión para ser utilizados de

modo anticíclico. Al keynesianismo se lo considera un mecanismo que asegura un óptimo de producción y ganancia, buscando responder a una lógica de producción y rentabilidad económica.

### *Críticas a la intervención estatal*

En el campo de las críticas a la intervención estatal encontramos distintas corrientes, desde la escuela austríaca, la corriente del monetarismo y la más anti estado que es el llamado anarco-capitalismo. Economistas de la escuela austríaca como Friedrich Hayek y Ludwig von Mises critican la intervención estatal argumentando que los mercados libres son más eficientes en la asignación de recursos. Según Hayek, la intervención del Estado distorsiona los precios y las señales del mercado, lo que conduce a una mala asignación de recursos y, en última instancia, a la ineficiencia económica. Mises, por su parte, sostuvo que la planificación centralizada es inherentemente ineficaz debido a la complejidad de la economía y la imposibilidad de que un ente centralizado pueda conocer todas las necesidades y deseos de los individuos.

La corriente monetarista liderada por Milton Friedman critica la intervención keynesiana, especialmente el uso del gasto público para estimular la economía. Friedman argumentó que la intervención estatal puede provocar inflación y que la política monetaria debe centrarse en el control de la oferta de dinero para mantener la estabilidad de los precios. Los monetaristas creen que la mejor manera de lograr un crecimiento económico sostenible es a través de políticas de libre mercado y una intervención estatal mínima.

Murray Rothbard, un destacado economista de la Escuela Austríaca y representante del anarco-capitalismo, argumentó que cualquier intervención estatal en la economía es inherentemente coercitiva y perjudicial. Rothbard sostiene que el libre mercado, si se deja sin restricciones, es capaz de autorregularse y proporcionar todos los bienes y servicios de manera más eficiente y ética que cualquier gobierno. Para Rothbard, el Estado no solo falla en corregir las llamadas fallas del mercado, sino que en sí mismo es una falla, ya que su intervención crea distorsiones, privilegios injustos y una dependencia peligrosa.

### *Estructuración de las políticas públicas*

Al analizar la estructuración de la política, es esencial considerar las aportaciones de autores como Oscar Oszlack y Guillermo O'Donnell, así como de Cristina Díaz, Rita Grandinetti, Medellín Torres y Luis Aguilar Villanueva, quienes ofrecen enfoques clave sobre el diseño e implementación de políticas públicas.

Partiendo de la definición de Políticas Públicas brindada en el texto “Estado y políticas estatales en América Latina”: “(...) un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (O'Donnell & Oszlak, 1976, pág. 15).

Díaz y Grandinetti en “Dimensiones de la capacidad institucional” se refieren al contexto institucional entendido como las normas, valores y reglas que estructuran los comportamientos institucionales, en el que incluye leyes y regulaciones que afectan la actividad propia. Abarca también el soporte presupuestario.

Siguiendo a Medellín Torres en *Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida*, la estructuración de las políticas públicas se define como el proceso mediante el cual un gobernante busca que las intenciones de gobierno adquieran y proyecten las formas, relaciones y significados gubernativos sobre las instituciones y la sociedad que gobierna. Las formas, relaciones y significados gubernativos no son universales. Son construcciones particulares a través de las cuales el gobernante ejerce el gobierno: formas que establecen referentes comunes de acción a los funcionarios y los ciudadanos sobre un tema o problema específico; relaciones que establecen los campos temático u operacionales de interacción de los individuos, y significados que definen códigos de comunicación y buscan llenar de contenido los móviles de la acción gubernativa. La estructuración de las políticas comprende, entonces, dos grandes momentos: la formación de las políticas y el trazado de políticas. “La formación da cuenta de los distintos elementos y factores que intervienen para que una decisión política se produzca y tenga una dirección bien determinada” (Torres, 1997). “El trazado comprende el trayecto que va desde la formalización de la decisión política y su traducción en un enunciado de política pública hasta su despliegue en los territorios” (Torres, 1997).

Tanto en el caso PreViaje 1 como PreViaje 2, el fin fue la recuperación de la actividad turística en temporada alta, luego de la recesión de 2020. En el caso de las restantes tres ediciones, estuvieron focalizadas en la desestacionalización durante la temporada baja, es decir, se buscó que la industria se mantenga en altos niveles de actividad durante todo el año.

Esto se puede vincular con Bernstein, citado en “Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida”. Allí se incorpora el concepto de recontextualización como el proceso a través del cual los axiomas y prácticas que fundamentan distintos contextos pueden ser reubicados o insertos en la producción de un nuevo contexto que define los nuevos axiomas y prácticas que han de regir la acción de agentes, agencias y discursos. A partir de la lectura de este texto podemos hacer una lectura que nos lleve a identificar tres etapas distintas de esta política pública. Si bien el diseño y el funcionamiento de la política pública no varían, si se producen modificaciones en su instrumentalización.

La última etapa a poner en consideración es la evaluación de las políticas. Para introducirnos en este proceso voy a citar a André Roth Deubel en *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, quien se pregunta ¿Cómo determinar si una política es o ha sido exitosa o no? ¿En qué medida se lograron los objetivos propuestos por una ley? Cuáles han sido sus consecuencias y sus costos? De manera espontánea ciudadanos, políticos, medios de comunicación suelen responder a estas preguntas. Responden, a veces, a partir de elementos más o menos objetivos pero, con más frecuencia, en función de apreciaciones subjetivas o simplemente desde su opinión política. Tales preguntas son fundamentales para quien se interesa en conocer la actuación del Estado, en evaluar su grado de eficacia y eficiencia, y en conocer los efectos de su intervención, sus logros y fracasos.

La evaluación de impactos, entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas. Su importancia es aún mayor cuando las instituciones y los gobiernos contemporáneos tienden a fundamentar su legitimidad no sólo en la legalidad de sus decisiones, sino en lo que hacen, es decir, en resultados. Es entonces importante que los gobiernos y los ciudadanos sepan lo que se ha logrado por medio de las acciones emprendidas.

Finalmente, Luis Aguilar Villanueva en *Políticas Públicas: Una visión panorámica*, añade que el diseño de esta actividad ocurre antes de la decisión gubernamental, y su puesta en práctica después de la decisión. Primero se decide cuál será la unidad o la materia de impacto a evaluar: si se evaluará el impacto o el resultado social de la política o la calidad de sus productos (bienes y servicios) o el desempeño del personal o la satisfacción del ciudadano, y si se evaluará primordialmente la legalidad de la actuación de los participantes o la costo-eficiencia de la política o su eficacia social o su rendimiento político-electoral. En segundo lugar y en correspondencia con la primera decisión, habrá

que decidir acerca del método a seguir a lo largo de la evaluación, que incluye la recopilación, procesamiento, análisis y presentación de datos, así como la definición del tipo de estándares e indicadores.

## CAPÍTULO 1 - LOS DEBATES

PreViaje fue la política pública elegida por el Gobierno Nacional, a cargo del poder ejecutivo entre 2019 y 2023, para comenzar la recuperación económica en el país luego del ASPO (Aislamiento, Social, Preventivo y Obligatorio), dispuesto como consecuencia de la pandemia ocasionada por el Covid-19.

Es imposible abstraer esta iniciativa del contexto geopolítico que atravesaba el mundo al momento del lanzamiento del PreViaje, en octubre de 2020, ni de los meses previos. Las consecuencias propias de la pandemia fueron enormes para la economía mundial, para la economía local, y sobre todo, para el sector turístico y los vinculados a este.

Sin embargo, a través de las 5 ediciones que logró cosechar PreViaje han surgido una gran cantidad de debates en donde se hace foco en los impactos económicos que este genera, pero también nos dirige hacia históricas discusiones de la Ciencia Política: ¿cuál es el rol del Estado?, ¿De qué se debe ocupar? y si debe intervenir o no en la economía.

Para introducirnos en las discusiones planteadas será útil conocer los enmarques o *frames*<sup>1</sup> de quienes han esbozado sus críticas, tanto a favor como en contra, y quiénes son sus referentes.

Comencemos por el actual presidente de la Nación, Javier Milei, que desde lo discursivo ha manifestado que considera al “Estado como un enemigo”, condensando en esta frase su pensamiento político - económico. Devoto de la escuela austríaca, uno de sus mayores exponentes es el estadounidense Murray Rothbard, a quien se le atribuye haber acuñado el término anarcocapitalismo en los años 50. Ese sistema, aclamado por el primer mandatario, corresponde a una visión filosófica-política-económica que nace de las entrañas de la Escuela de Austria y que propone la total abolición del Estado en favor de la soberanía individual a través de la propiedad privada y el libre mercado. Rothbard articuló sus ideas y en 1971 fundó el Partido Libertario de EE. UU. “El verdadero anarquismo será el capitalismo y el verdadero capitalismo será el anarquismo”, dijo Rothbard en una entrevista publicada en The New Banner en 1972.

Este enmarque ideológico nos permite comprender su posición respecto al rol del Estado. Aunque el actual presidente no ha hecho declaraciones en referencia al PreViaje, en el comienzo de su gestión

---

<sup>1</sup> El científico social Erving Goffman (1974), definió al *frame* o encuadre como un esquema de interpretación que permite a los individuos percibir, etiquetar, ordenar, seleccionar e interpretar los sucesos o situaciones del entorno.

decidió no continuar con esta política y lanzar en el mes de julio del 2024 “Argentina Emerge”, que a diferencia de PreViaje no implica subsidios directos, sino que prevé promociones, descuentos y financiación de hasta 12 cuotas sin interés. De este modo el poder ejecutivo, a cargo de Javier Milei, dispone nuevas medidas para evitar que la recesión impacte de lleno en los destinos turísticos nacionales.

Para superar los momentos de crisis económica, desde la ortodoxia Keynesiana se propone un esquema en el que la intervención del Estado es esencial para estabilizar la economía y evitar crisis económicas. John Maynard Keynes, en su obra "Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero" (1936), argumenta que, durante periodos de recesión, el gobierno debe intervenir en la economía aumentando el gasto público para contrarrestar la caída de la demanda agregada que normalmente ocurre en las recesiones. Al hacerlo, se estimula el consumo y la inversión, buscando reducir el desempleo y evitando una mayor contracción económica. Por el contrario, Milton Friedman argumentó que la intervención estatal excesiva puede provocar inflación y que la política monetaria debe centrarse en el control de la oferta de dinero para mantener la estabilidad de los precios. Para este economista “La inflación es siempre y en todas partes un fenómeno monetario”. Los monetaristas argumentan que el crecimiento económico se puede lograr a largo plazo manteniendo el control de la oferta monetaria, y que una intervención estatal mínima es preferible porque el mercado libre tiende a autorregularse.

En el siguiente repaso de los actores que se han pronunciado tanto a favor como en contra de esta política pública encontramos a actores mediáticos, políticos y del sector empresarial. Como veremos a continuación, las críticas al PreViaje vinieron desde el interior de la coalición oficialista como también desde la oposición. Su diferencia radica en el enmarque en el cual cada uno adopta su posición al respecto.

Realizando un repaso por estas críticas e intentando destacar las más importantes he seleccionado las 3 más recurrentes para desarrollarlas en el presente capítulo:

- Aumento del gasto fiscal.
- Recalentamiento de la inflación.
- Efecto regresivo de PreViaje.

Si bien puede ser muy difícil lograr saldar estas discusiones, me propongo desarrollarlas comenzando por el gasto fiscal que es quizás la crítica más común desde quienes se encontraban en oposición al gobierno de Alberto Fernández. Sin embargo, vale la pena aclarar que no es la intención lograr acuerdos sobre lo saludable o perjudicial que puede ser para la economía doméstica el aumento del gasto público en mayores o menores porcentajes.

### **Gasto público**

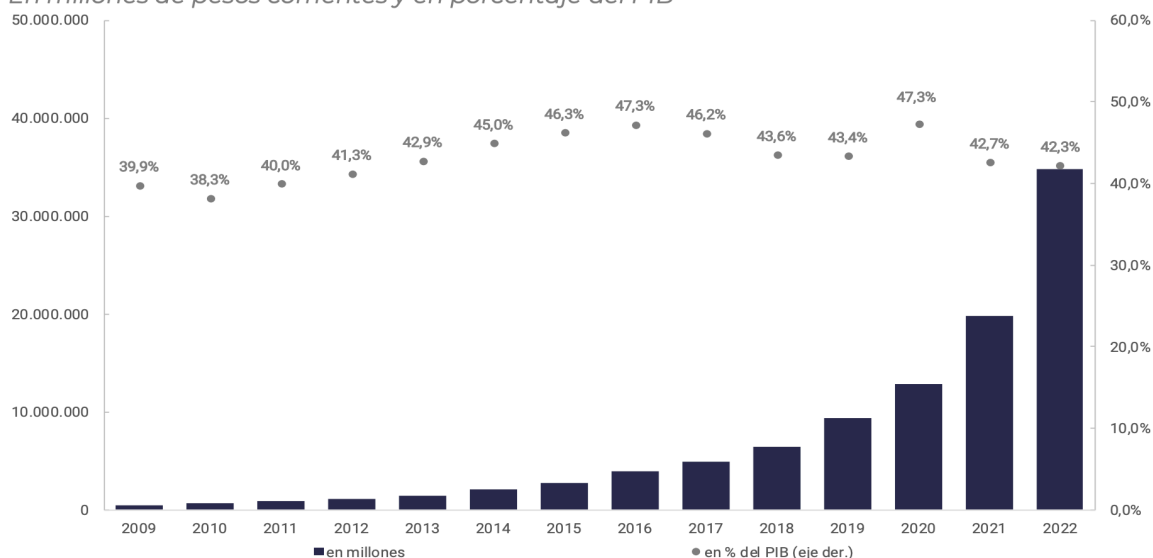
Para comenzar este debate considero pertinente comenzar por su definición y una contextualización que muestre la relación de este indicador con el PBI y sus efectos en la economía argentina.

El Gasto Público Consolidado sirve para conocer cuánto y con qué fines gasta e invierte el Sector Público Argentino. El GPC abarca las erogaciones corrientes y de capital devengadas por el Sector Público No Financiero (SPNF), correspondientes a los tres niveles de gobierno "Nación, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y municipios" imputadas en el nivel de gobierno executor; con el enfoque clásico por finalidad y función, mostrando cuánto y con qué fines se gasta y se invierte.

Para conocer la relación de nuestro país con el déficit fiscal vale destacar el siguiente dato: de los últimos 123 años Argentina tuvo déficit fiscal en 113 años. En el informe "Gasto Público Consolidado 2009-2022" realizado por el Ministerio de Economía de la Nación en abril del 2024, se reveló que el Gasto Público Consolidado pasó del 39,9% del PIB a precios corrientes en 2009 a 42,3% en 2022. En el año 2016 se alcanzó un pico de 47,3%, y comenzó a descender hasta llegar a 43,4% en 2019. En 2020 el indicador evidenció, al igual que en 2016, el máximo valor de la serie (47,3%), como consecuencia del aumento del gasto en Servicios Sociales en el marco de la pandemia por el COVID19, aunque volvió a reducirse a partir de 2021 hacia niveles similares a los pre pandemia.

## Gráfico 1. EVOLUCIÓN DEL GPC

En millones de pesos corrientes y en porcentaje del PIB



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

En el llamado “pacto de mayo” realizado el 8 de julio de 2024, el presidente en una frase logró condensar la importancia que tiene para él el gasto público: “La deuda, la presión fiscal asfixiante, la emisión monetaria y la inflación no son otra cosa que síntomas, consecuencia del gasto público compulsivo sin respaldo ni financiamiento”. En esa misma noche firmó un compromiso para bajarlo a 25 puntos del Producto Bruto Interno. Para remontarnos a esas cifras debemos ir hacia el año 2002, a la salida de la convertibilidad, cuando el gasto público consolidado era del 26,5% del PBI.

Este repaso nos brinda un contexto para entender por qué se hace tanto énfasis en el impacto que tienen las políticas en el gasto público, y así podremos adentrarnos en las distintas posturas que se esbozaron alrededor de PreViaje.

Comencemos con el Diputado Nacional del PRO, Gustavo Santos, quien esbozó la siguiente crítica: "Representa una enorme contradicción, el Estado que debe optimizar los recursos en medio de la crisis, está haciendo ajustes sobre sectores como educación, salud y discapacidad para reducir el déficit fiscal y va a ponerse a regalar dinero a consumidores que no lo necesitan", expresó.

José Luis Espert, quien se desempeña actualmente como Diputado Nacional de La Libertad Avanza, rechazó enfáticamente esta iniciativa: “Basta de gasto público, basta de subsidios. Terminen con el

Previaje. Dejen de destruir la economía y el trabajo para después tirarle un hueso a la gente con subsidios que se los pagan ellos mismos con más impuestos”<sup>2</sup>.

Frederico Sturzenegger, actual ministro de Desregulación y Transformación del Estado de la Nación Argentina hizo alusión al PreViaje al comentar que “Para regalar plata el Estado argentino es de una eficiencia escandinava”. El ex presidente del BCRA en la siguiente crítica muestra la importancia que él le otorga al logro del equilibrio fiscal: “es difícil saber cuánto terminará costando, pero si paga la mitad de los más de \$70.000 millones ya registrados faltando algunos días para el cierre, podemos cómodamente estimar el gasto en, al menos, unos \$30.000 millones”. La pregunta es, dice Sturzenegger, “¿qué impuestos podríamos bajar con \$30.000 millones?”.

Estas críticas destacan las preocupaciones sobre la sostenibilidad del gasto público y la eficiencia en la asignación de recursos en un contexto económico adverso. Es comprensible que en medio de una crisis, la atención se centre en la necesidad de mantener un equilibrio fiscal y en priorizar sectores fundamentales. Sin embargo, estas críticas no deben pasar por alto que las políticas de estímulo económico, como el PreViaje (principalmente las ediciones 1 y 2), fueron diseñadas con el propósito de mitigar los efectos de la pandemia en uno de los sectores más afectados: el turismo.

Aunque se cuestiona el impacto fiscal de PreViaje, es importante considerar que la inyección de recursos públicos en la economía también puede ser vista como una inversión estratégica para reactivar sectores clave. A continuación, se analizarán las posturas que defienden esta política, argumentando que, a pesar del costo asociado, los beneficios económicos y sociales obtenidos, como la generación de empleo y la revitalización del turismo interno, pueden justificar la inversión pública realizada. Estas perspectivas responden directamente a las críticas sobre la utilización de fondos públicos y abordan la cuestión de si los gastos derivados de PreViaje se tradujeron en un retorno positivo para la economía nacional.

El ministerio de Turismo y Deportes de la nación, a través de esta política pública, promovió la formalidad en distintos sectores de la economía, y lo hizo por duplicado. En primer lugar, cuando los turistas realizan sus compras a los prestadores turísticos; y en segunda instancia, una vez que el o la beneficiaria gasta el crédito que le fue otorgado. Al mismo tiempo, el Estado también recolecta fondos a partir de las distintas cargas impositivas provinciales y nacionales (ingresos brutos, ganancias y contribuciones patronales). De esta manera, una parte significativa de lo invertido por el

---

<sup>2</sup> <https://x.com/jlespert/status/1495013258759221248?lang=es>

Estado Nacional regresa a las arcas públicas, haciendo que baje el costo de la inversión pública realizada.

Un requisito para que las agencias y empresas turísticas prestadoras de servicios puedan participar de PreViaje fue generar comprobantes fiscales que posteriormente serían cargados en la web oficial durante la precompra. Además, el crédito sólo puede utilizarse en locales registrados ante AFIP como prestadores de servicios turísticos por medio de la tarjeta PreViaje.

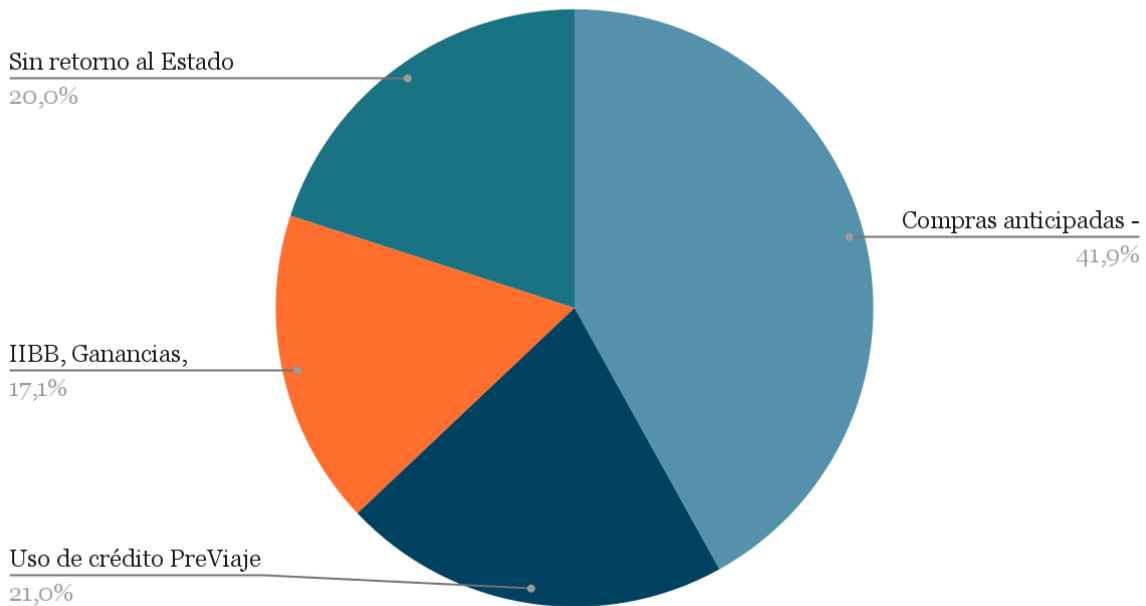
En palabras del ex ministro Lammens, el Estado “recupera gran parte de la devolución del 50%”, y logra incrementar la recaudación fiscal ya que “el Estado nacional recupera 83 de cada 100 pesos que gasta en términos de recaudación impositiva directa e indirecta, y eso que no estoy teniendo en cuenta el empleo que genera, ni todo lo que formaliza, por ejemplo, en el ámbito gastronómico”.

Veamos cómo se llega al número que declaró el funcionario poniendo como ejemplo los datos de preventa oficiales. Para la edición PreViaje 3 se vendió de forma anticipada un total de \$35.000 millones, de los cuales el Estado Nacional recupera \$7.350 millones en concepto del IVA (21%) registrado en estas operaciones. Por otra parte, pone a disposición \$17.500 millones (el crédito del 50%), de los cuales recupera \$3.675 millones a partir del IVA del consumo a realizarse. Es decir, la recaudación fiscal, sólo en concepto de IVA, es de \$11.025 millones, lo que equivale al 63% de lo invertido.

El resto de las ganancias del Estado se dan entre ingresos brutos, Ganancias y contribuciones patronales. Otro ingreso a considerar son los gastos asociados que se realizan en el marco de las vacaciones y que terminan teniendo efectos directos e indirectos en otras ramas de la economía.

Si bien los datos que tenemos como variable fija son las recaudaciones duplicadas del Estado en concepto de IVA, siguiendo los números arrojados por el ministerio de Turismo y Deportes de la Nación, la repartición porcentual de los gastos e ingresos del Estado para PreViaje serían los siguientes:

## Aportes del Estado Nacional en PV3: \$17.500



*Gráfico de elaboración propia*

En “Libro PreViaje” se afirma que “para el Estado no fue un gasto, sino una inversión, ya que se recuperaron 8 de cada 10 pesos vía impuestos directos e indirectos, gracias a la bancarización de los consumos, estando obligados los comercios adheridos a emitir facturas, y los usuarios a consumir su crédito con la tarjeta precargada otorgada oportunamente”, atribuyendo estos logros a tres factores:

- La industria del turismo en la Argentina se formalizó notablemente,
- Lideró la creación de empleo durante dos años seguidos
- Sumó miles de nuevas pymes

La discusión de fondo está lejos de ser “hasta qué % de emisión fiscal estamos dispuestos a aceptar”, sino la histórica discusión política económica sobre cómo debe actuar el Estado en contextos adversos y cuál es su rol.

### **Inflación**

La inflación en nuestro país se mide en base al Índice de Precios al Consumidor (IPC). ¿Qué es el IPC? Un indicador que mide la evolución promedio de los precios de un conjunto de bienes y servicios representativos del gasto de consumo de los hogares residentes en un área determinada.

Si bien muchos aseguran que este fenómeno es producido por múltiples causas, el sector más liberal en términos económicos, en Argentina, coincide en las siguientes que se podrían explicar resumidamente de este modo:

- Excesiva emisión monetaria: Imprimir más dinero de lo que la economía puede respaldar disminuye el valor de la moneda y provoca un aumento generalizado de los precios.
- Déficit fiscal: Un déficit fiscal persistente obliga al Estado a emitir más dinero o endeudarse, lo que genera presión sobre los precios y contribuye a la inflación.
- Control de precios e intervencionismo estatal: Las regulaciones, restricciones comerciales y controles de precios pueden distorsionar los mercados, elevando los costos de producción y, en consecuencia, los precios finales.

Gran parte de los argumentos que se utilizan a la hora de hablar de las causas de la inflación responden a la lógica de concebir la inflación como un fenómeno monetario. La teoría monetaria de Milton Friedman concibe que la elevación sostenida de todos los precios, en cuantía importante y durante un plazo largo, sólo puede tener como causa, o como factor coadyuvante, un aumento en la cantidad de dinero circulante.

Lo cierto es que en Argentina la inflación tiene un recorrido histórico. Solo por tomar desde la década del 70 en adelante la inflación continuó un ritmo creciente que tuvo su estallido en 1975 (tras el “Rodrigazo”), registrando una variación anual del IPC en un 182,8%. La crisis económica de 1989 vuelve a desatar el crecimiento abrupto de los precios, aunque en este caso, a niveles nunca antes registrados: el IPC alcanzó un máximo histórico del 3.079,5%. El quiebre de esta tendencia se dió con el inicio de la convertibilidad.

En Argentina los resultados de las encuestadoras arrojan que la inflación es uno de los temas de mayor preocupación en su día a día y esto se traduce en eje central para las campañas electorales. Yendo a los datos de la actualidad:

- En la era Alberto Fernández la inflación llegó a 1.020%, es la más alta de los últimos 5 mandatos presidenciales.
- En el mes de abril de 2024 Argentina tuvo la inflación más alta del mundo,

- Lideró el ranking de inflación en América Latina en el primer semestre de 2024.

Dejando atrás el revisionismo histórico de la inflación queda claro que no existen recetas perfectas para este flagelo que azota al país desde hace tantos años, a tal punto que el ex presidente Alberto Fernández, en una entrevista con un medio brasileño afirmó que “gran parte de la inflación es autoconstruida, está en la cabeza de la gente; la gente ve en el diario que va a subir el combustible y entonces empieza a aumentar por las dudas”.

Adentrándonos en las críticas al PreViaje, Sturzenegger afirma que como Argentina tiene déficit, el financiamiento del PreViaje sale de la emisión monetaria, “que más temprano que tarde se transforma en inflación. Y la inflación la pagan los pobres. Entonces la política la pagan los pobres”. En este hilo de razonamiento vemos una linealidad entre gasto público, inflación y política subsidiada por sectores populares.

Para el periodista Horacio Alonso, esta política de subsidio – que incluye a sectores de alto poder adquisitivo – sumado a las trabas para viajar al exterior, provocó una “inflación turística” interna, que recalienta un círculo vicioso. La devolución del 50% del costo de un servicio turístico ha generado una demanda fuerte que hizo que los precios aumenten, pero como se abarataron por el subsidio seguían siendo accesibles. Agrega que “Quién pagó la diferencia fue el Estado a través de la emisión de pesos para sostener la política. Esto alimentó la inflación, que afectó a los sectores de menores recursos que no pueden pensar en vacaciones cuando sus necesidades básicas están insatisfechas”. La periodista Paloma Bokser adhiere a esta línea argumental y también señala que el subsidio generó un "círculo vicioso": mientras el Estado devuelve el 50% de los gastos turísticos, la demanda del sector genera que los precios aumenten, pero sólo se vuelven accesibles debido al Previaje. Esta "bicicleta" genera un calentamiento en la economía inflacionaria, con impacto directo sobre los sectores bajos que están más afectados.

Siguiendo esta argumentación restaría preguntar si, en caso de no haber estado PreViaje los precios del sector tendrían igualmente un aumento inflacionario por la alta demanda de la temporada turística, pero de menor impacto debido a que estos no serían accesibles sin el crédito del 50% para los consumidores.

Matías Lammens se hacía eco de los debates sobre los impactos inflacionarios de esta iniciativa y se refirió al tema en una nota con Télam: "Venimos de dos veranos con récord y para el verano ya no va

a haber Previaje, no va a haber estímulo porque no va a hacer falta". Podemos deducir que el ministro daba lugar a la aceptación de estas críticas y a partir de la tercera edición la iniciativa tuvo como objetivo la "desestacionalización" del sector turístico.

Las críticas por los efectos inflacionarios que ocasionó PreViaje no quedaron relegadas a aquellos sectores que se pronunciaban en contra de PreViaje, sino que escaló hacia actores políticos que consideran virtuosa a esta iniciativa.

La entonces vicepresidenta, Cristina Fernández de Kirchner, se pronunció en julio del 2022 solicitando un acuerdo de precios en el sector: "Es una excelente política del gobierno nacional, como respuesta para afrontar la devastación que sufrió el sector turístico, después de más de un año de parálisis absoluta". Sin embargo argumentó también que el sector turístico "ha sido uno de los que más ha contribuido, junto con textiles y otros, a la conformación del índice inflacionario. Entonces, si el Estado hace una inversión de la magnitud de las características del PreViaje, bueno, contribuyan con un acuerdo de precios".

Preocupado por el impacto inflacionario, en agosto de 2022 y tras 20 días de asumir como ministro de Economía, Sergio Massa celebra un acuerdo con empresarios y continúa de este modo con la línea argumental de Cristina Fernández de Kirchner: "Para que #PreViaje no nos juegue en contra en materia inflacionaria y lograr un ordenamiento de precios, acordamos que el sector privado haga un esfuerzo a la par del Estado, garantizando la recuperación del turismo y potenciando su crecimiento sin hacer crecer la inflación".

Tombolini por su parte oficializó la medida: "Desde la Secretaría de Comercio vamos a contribuir al ordenamiento de los precios, al control para evitar los abusos y a la posibilidad de que, de manera voluntaria, se vayan sumando cada vez más empresarios y empresarias a esta política pública que ha sido un éxito y un impulso para el sector turístico".

Podemos deducir entonces que las críticas al interior del gobierno provienen de una corriente intervencionista, ligadas al Keynesianismo, para corregir los fallos del mercado.

El presidente de la Asociación de Hoteles de Turismo, Roberto Amengual, afirma que "cuando crece la demanda hay margen para subir el precio porque la oferta es limitada. Es cierto que hay otros

destinos, más vinculados al turismo corporativo o internacional que, al no tener la misma demanda, no han podido actualizar sus tarifas”.

Es interesante este razonamiento ya que para el mes de julio de 2024 PreViaje ya no estaba en vigencia, sin embargo este rubro siguió encabezando los aumentos de precios por sectores debido a la relación de oferta-demanda que bien plantea Amengual.

Si seleccionamos como referencia el mes de diciembre como inicio de temporada alta de verano y el mes de julio como inicio de temporada de invierno vemos que el sector aprovecha sistemáticamente la alta demanda para subir los precios. Para reforzar esta hipótesis, en los últimos años la inflación del sector más predominante para el turismo (Restaurantes y hoteles) ha sido siempre mayor al índice general de precios al consumidor.

IPC / INFLACIÓN TURISMO	JULIO	DICIEMBRE	INTERANUAL DICIEMBRE - DICIEMBRE
2021 - PreViaje 1	IPC General: 3% IPC Restaurantes y hoteles: 4,8% (el sector con mayor aumento)	IPC General: 3,8% IPC Restaurantes y hoteles: 5,9% (el sector con mayor aumento)	IPC General: 50,9% IPC Restaurantes y hoteles: 65,4%
2022 - PreViaje 2 y 3	IPC General: 7,4% IPC Restaurantes y hoteles: 9,8% (el tercer sector con mayor aumento)	IPC General: 5,1% IPC Restaurantes y hoteles: 7,2% (el sector con mayor aumento)	IPC General: 94,8% IPC Restaurantes y hoteles: 108,8%
2023 - PreViaje 4 y 5	IPC General: 6,3% IPC Restaurantes y hoteles: 7,5% (el quinto sector con mayor aumento)	IPC General: 25,5% IPC Restaurantes y hoteles: 21,6% (la primera vez que registra por debajo del promedio)	IPC General: 211,4 % IPC Restaurantes y hoteles: 219,1%
2024 - Sin PreViaje	IPC General: 4% IPC Restaurantes y	-	-

	hoteles: 6,5% (el sector con mayor aumento)		
--	---	--	--

*Cuadro de realización propia en base a información de INDEC (Instituto Nacional de Censos y Estadísticas)*

Los intentos del oficialismo para frenar la suba de precios en el sector al parecer no muestran resultados favorables.

El objetivo de PreViaje 1 y 2 fue enfocarse en recuperar la actividad turística en temporada alta tras la recesión de 2020. Sin embargo, las tres ediciones posteriores buscaron desestacionalizar el turismo durante la temporada baja, con el objetivo de mantener altos niveles de actividad durante todo el año y evitar fuertes aumentos en las etapas de mayor demanda. Esto demuestra que el Gobierno Nacional adhiere a la postura del presidente de la Asociación de Hoteles de Turismo en la que los aumentos se dan por la relación oferta y demanda, y buscó de este modo que la demanda de turismo no se concentre solamente en dos etapas del año y puedan seguir trabajando de una manera más estable o regular, ampliando la oferta durante el resto del año.

Por otro lado, la iniciativa del acuerdo de precios firmado por el exministro de Economía, en colaboración con la Secretaría de Comercio para ordenar los precios, tampoco parece haber tenido un impacto favorable, especialmente en los momentos de mayor demanda.

### **El efecto regresivo de PreViaje**

En el tercer debate el foco estará puesto en las críticas que hacen alusión a los efectos regresivos de esta política pública, criticada por ser un subsidio mediante el cuál los sectores populares, en un contexto de crisis, subsidiaron las vacaciones de aquellos que están en condiciones de poder viajar por el país.

Los actores a tomar como referencia seguirán siendo quienes fueron nombrados en los debates anteriores (gasto público e inflación) porque hay una cierta linealidad en la forma de estructurar el pensamiento que conectan estos tres fenómenos.

Antes de conocer las críticas que se le ha hecho a esta política vale la pena hacer la diferenciación entre un impuesto regresivo y uno progresivo. En el primero, las rentas bajas pagan más que las rentas medias y altas. En el segundo, las rentas más altas pagan más que las rentas más bajas.

Ahora sí, podemos comenzar por el diputado nacional por la provincia de Buenos Aires, José Luis Espert. El economista calificó al PreViaje como “un subsidio a las vacaciones” que incrementa el agujero fiscal. Su crítica no se detuvo en este aspecto, sino que también abrió la puerta a otra discusión: quién lo paga y quién lo utiliza. Al afirmar que “la gente que no puede viajar lo paga cuando va a pagar el IVA cuando compra la leche” está dando por sentado que “es un subsidio a las vacaciones” que pagan fundamentalmente los sectores populares y que utilizan los sectores medios.

Paloma Bokser siguió este hilo argumental e hizo hincapié en los problemas de subsidiar a una clase media alta, en vez de prestar ayuda a los sectores sociales más necesitados. “Lo otro que se critica es que representa un subsidio solamente destinado a sectores medios. El que puede viajar es un sector económico que tiene excedente en sus ingresos por sobre sus gastos, en un contexto de crecimiento de la pobreza, donde la mitad de los niños de nuestro país son pobres”, explicó Bokser.

Federico Sturzenegger mantuvo un ida y vuelta con Matías Lammens cuando este último se desempeñaba como ministro de Turismo: “Vamos a lo redistributivo. ¿La pregunta es quién pone los 1000? Como Argentina tiene déficit los 1000 salen de la emisión que más temprano que tarde se transforma en inflación. Y la inflación la pagan los pobres. Entonces la política la pagan los pobres”, resumió. Además, le dijo al titular de Turismo: “Sé que no es tu intención que sea así. Pero es lo que hay. Si el gasto no lo hacen los pobres, entonces el Previaje es regresivo. En mi nota mencionaba que la plata del PreViaje alcanzaba para subirle el sueldo de un 20% al 50% más pobre de Argentina”. “El problema de PreViaje es que redistribuye, no crea”.

Lammens le respondió con otra columna: “Las críticas de Sturzenegger son una serie de enunciaciones dogmáticas y descontextualizadas que no consideran el peso del sector turístico en la economía nacional ni su capacidad como herramienta estratégica para salir de la crisis actual”.

A fines de poder desarrollar este debate entrevisté al Profesor Titular de Economía del Turismo y miembro del GEEAS (Grupo de Estudios sobre Economía, Ambiente y Sociedad) de la UNR, Guillermo Peinado, quien afirmó que: “PreViaje se financia con recursos del Tesoro. Si este es financiado vía IVA, impuestos o emisión monetaria es porque el sistema tributario argentino es así, no es por

PreViaje. Si en vez de financiar esta política, se financian medicamentos, también se hace a través del IVA o impuestos. La fuente de recaudación del Estado es esa”. Agregó además que: “La cuestión de fondo que se debería poner en consideración es entonces el grado de regresividad del Tesoro Nacional. En ese sentido, se puede decir que nada de lo que financie el Estado Nacional se hace progresivamente, ni la educación ni el PreViaje desde los 70/80 hasta acá”

En las críticas podemos recapitular dos problemas distintos. Mientras que la primera hace foco en el impacto de la inflación en los sectores populares a partir de una política financiada con emisión monetaria, la segunda crítica pone el énfasis en la regresividad de este instrumento. A simple vista están muy relacionadas pero podemos tratarlas de forma discriminada.

Comencemos por el impacto de la inflación. Si reconocemos que el PreViaje es una política que recalienta el círculo vicioso de la economía y genera un aumento en la inflación, siendo el hotelero gastronómico un sector que, en sus picos de actividad, aumenta sus precios en términos porcentuales por encima del promedio general, podríamos concluir que esa inflación impacta en la sociedad en su conjunto, mas no exclusivamente en los sectores populares.

La suba de precios en la economía doméstica puede tener distintos impactos dependiendo la capacidad de compra del usuario, sin embargo es de esperar que los más perjudicados por este fenómeno sean aquellos sectores en condición de vulnerabilidad, que son aquellos que no pueden disfrutar del crédito otorgado por el Estado Nacional para vacacionar por el país.

En el ida y vuelta que tuvo como protagonistas a Lammens y Sturzenegger, el titular de la cartera de turismo lo acusa de realizar enunciaciones dogmáticas y descontextualizadas que no consideran el peso del turismo en la economía nacional. A continuación me dedicaré a interpretar a qué se refiere el ex ministro con esta frase.

Enfocándonos en sí PreViaje funciona como un impuesto regresivo, vale la siguiente aclaración: PreViaje no es un impuesto sino una política de subsidios. Si PreViaje se financia con impuestos generales que son pagados por todos los ciudadanos, incluidos aquellos de menores ingresos que no pueden aprovechar el beneficio de PreViaje, podría argumentarse que tiene un efecto regresivo. Es decir, todos contribuimos a financiar una política cuyos beneficios se concentran en quienes pueden permitirse viajar. En este sentido, se podría interpretar como una transferencia de recursos públicos

hacia sectores más favorecidos económicamente o simplemente a quienes pudieron acceder al crédito de PreViaje.

En palabras del Profesor Guillermo Peinado: “Es muy interesante la discusión respecto a si es un subsidio a las clases medias por parte de las clases bajas. Sin embargo, es más correcto pensarlo como un subsidio al sector turístico más que al intermediario o consumidor. La clave con los subsidios es entender que la persona es quien vehiculiza el beneficio pero que el beneficiario final son las empresas que ven un fuerte estímulo en su demanda”.

Finalizó argumentando que “PreViaje siempre fue destinado al turismo nacional, y de ese modo ya está señalado quién es el ganador de este subsidio: las empresas y los actores del sector turístico. A partir de una determinada edición de PreViaje el beneficio ya no fue para todas las ciudades, ni para la temporada alta de verano. Esto muestra cómo PreViaje opera desde un subsidio a la actividad económica al reflejar que en determinadas ciudades y en determinadas temporadas se dispara el turismo y en otras no. Que en semana santa en un determinado destino haya estado lleno y en otro no tiene que ver con la intervención de PreViaje”

Para evaluar si el PreViaje es regresivo también es importante considerar su impacto económico desde una mirada más abarcativa. Si PreViaje tiene efectos positivos significativos en la creación de empleo, y en la dinamización de la economía local, podría generar beneficios indirectos para los sectores más vulnerables. Sin embargo, si los beneficios directos son limitados a quienes ya tienen mayor capacidad económica, la crítica de regresividad logra obtener mayor peso.

Si bien los impactos de PreViaje se desarrollarán en el 3° capítulo de este trabajo podemos adelantarnos a los siguientes datos que sirven a modo de relativizar las críticas sobre sus efectos regresivos.

- *Ampliación del beneficio a Jubilados del PAMI:* Una particularidad que tuvo PreViaje a partir de su segunda edición es la ampliación del beneficio para las personas afiliadas al PAMI, que recibieron un 70% de crédito por sus compras anticipadas de servicios turísticos. En este sentido, se evidencia un aumento en las compras por parte de personas beneficiarias de más 60 años a partir de la segunda edición, pasando del 11% al 20%. La tercera edición muestra otro aumento en la participación de este tramo de edad, alcanzando un 28% de participación.

Dado que muchas personas mayores de 60 años pueden tener ingresos limitados, este enfoque amplía el acceso a personas de ingresos más bajos dentro de este grupo etario. El aumento de la participación de personas de 60 años o más en la política, del 11% en la primera edición al 28% en la tercera, muestra que el PreViaje no solo benefició a los sectores medios, sino también a una población que podría tener menos capacidad de consumo.

- *Generación de empleo en el sector turístico:* PreViaje ha posibilitado que el sector turístico lidere, de acuerdo a cifras oficiales del Ministerio de Trabajo, las estadísticas de generación de empleo. Así como encabezó la recuperación en términos de variación de actividad económica (EMAE), el sector se posicionó como uno de los motores de generación de puestos de trabajo formales a nivel nacional. Al cierre de su cuarta edición, se estima que PreViaje promovió más de 59.700 puestos de trabajo, concentrándose 3 de cada 4 en el rubro hotelero. Sectores como comercio, entretenimiento y transporte también ven potenciada su nómina laboral por el impulso de PreViaje.

Si PreViaje ha liderado la creación de puestos de trabajo en el sector turístico, como indican las estadísticas del Ministerio de Trabajo, esto podría traducirse en un beneficio indirecto para sectores más amplios de la población, incluyendo aquellos en situaciones económicas más vulnerables. El hecho de que el turismo haya sido un motor clave en la recuperación económica post-pandemia refuerza la idea de que los efectos positivos del PreViaje se han distribuido más allá de quienes pueden permitirse viajar.

- *Crecimiento del entramado productivo:* Los efectos pueden verse reflejados en la cantidad de empresas que surgieron. PreViaje contribuyó a hacer más sólido el entramado productivo del sector turístico, con más de 3.000 empresas creadas en respuesta a los estímulos que presentó PreViaje.

Este crecimiento del entramado productivo puede generar beneficios que se extienden a distintos sectores de la sociedad, contribuyendo a la diversificación económica y al fortalecimiento de comunidades locales, lo que podría contrarrestar la percepción de regresividad.

Resulta muy difícil ofrecer definiciones taxativas y enfáticas sobre lo que es o no esta iniciativa en términos de sus efectos regresivos o progresivos. Se espera, sin embargo, haber aportado mayor volumen a esta discusión para enriquecer el análisis de PreViaje.

### Reflexiones capítulo 1

Los dichos por parte de la coalición oficialista y por el arco político opositor demuestran que PreViaje fue una política con un rol protagónico en la salida del ASPO y los años posteriores. Su exigencia en el gasto público, el impacto inflacionario, y su efecto regresivo, son solo algunos de los temas que pusieron a esta política en el centro de la escena.

Saldar estas discusiones es quizás una tarea inabarcable y depende, sin lugar a dudas, del enmarque ideológico que convive en cada uno de los actores políticos, mediáticos y empresariales. Sin embargo, se espera haber puesto en discusión cada uno de estos temas, aportando las miradas de los actores más relevantes del momento y una recapitulación de aquellos datos duros que puedan respaldar o relativizar estos dichos.

Al final del día, estos debates nos siguen remitiendo a las viejas discusiones sobre cuál es el rol del Estado, en qué medida y en qué materias debe intervenir (si es que en algún momento debe hacerlo), y sobre todo, si el mercado se regula solo o es el Estado quien debe corregir sus fallas.

## CAPÍTULO 2 - POLÍTICA PÚBLICA

En este capítulo voy a profundizar en los principales elementos que hicieron de PreViaje una política pública. Para lograrlo voy a desarrollar un análisis que va a constar de tres etapas: partiremos de la definición y de conceptos claves que se interrelacionan a la hora de hablar de una política pública, apoyándonos en diferentes autores; luego, me voy a sumergir en el contexto institucional que permitió la puesta en marcha de esta iniciativa, considerando el marco normativo y el soporte presupuestario; y finalmente, se abordará la estructuración de PreViaje, identificando los momentos en su formulación y las etapas que marcaron su evolución. Este enfoque permitirá entender el diseño y la implementación de PreViaje desde una perspectiva teórica y analítica.

### **PreViaje como Política Pública**

Para comprender PreViaje en su totalidad, es esencial partir de una definición clara de lo que constituye una política pública. En esta sección, se explorarán los conceptos fundamentales que subyacen a las políticas públicas, tales como su definición, el surgimiento de la cuestión y la importancia de quién define dicha cuestión. Además, se pondrá a consideración cuál fue el rol que ocupó el Estado en este proceso, especialmente ante el resto de los actores involucrados. Este marco teórico proporcionará las bases necesarias para analizar cómo PreViaje fue conceptualizado y desarrollado como una respuesta a una situación excepcional.

Según el concepto brindado en el texto “Estado y políticas estatales en América Latina”, una política pública se define como: “(...) un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (O'Donnell & Oszlak, 1976, pág. 15). Este concepto subraya la importancia de como una cuestión entendida como “asuntos (necesidades y demandas) socialmente problematizadas” (O'Donnell & Oszlak, 1976, pág. 13) se convierte en un punto de relevancia para la acción estatal.

Si bien, “no es demasiado habitual que un actor defina sus objetivos de manera clara, explícita y coherente” (Joan Subirats, 2008, pág. 54), la emergencia de la pandemia y el impacto en el sector

turístico permitió que los grupos afectados puedan canalizar sus demandas hacia el Gobierno Nacional, y derive en la formulación de una política pública para atender sus necesidades. En este contexto, los actores del sector lograron posicionarse y exigieron una respuesta del Estado que derivó posteriormente en la creación de PreViaje.

Bajo estas circunstancias se asienta el Estado como “un gran jugador” que posee la capacidad de aceptar, omitir, legitimar o bloquear distintas cuestiones, lo que influye en la inclusión o exclusión de diversos actores en la arena política. A partir de la resolución 456/20206, el Gobierno Nacional adoptó una postura basada en la situación del turismo que reflejaba una actividad económica absolutamente paralizada. Al optar por la intervención, el gobierno buscó influir en el rumbo del sector mediante una estrategia distributiva que tuviera impacto no solo en los actores turísticos, sino también en sectores asociados del rubro.

Como plantea Aguilar Villanueva, “quién define es quién decide” es una máxima que quiere subrayar el hecho de que “los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión” (Villanueva, 1993, pág. 52). De este modo el Gobierno Nacional definió el modo en que, en el diseño de PreViaje se iba a encontrar el motor económico para reactivar distintos sectores de la economía.

En este sentido, es importante entender cómo esta política pública: a) impacta a nivel sub nacional y municipal fomentando el acceso al turismo a amplios sectores de la sociedad y; b) como articula con los actores privados para garantizar el funcionamiento de la misma.

Esta articulación es quizás uno de los puntos más interesantes para comprender la formulación del PreViaje. El ministerio de Turismo como actor clave en la formulación e impulso de la política pública, y el sector privado como actor en el territorio para garantizar la implementación efectiva de la política, trabajaron en conjunto para desarrollar esta política. Así, PreViaje es producto de la interacción gobierno–sociedad, una política coproducida por el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia. De este modo se la concibe como una política pública y no solo como gubernamental.

Esta interacción hace que en su enlace la política pública sea empírica y políticamente válida, y por consiguiente, que la decisión sea realmente eficaz. Así, la eficacia de PreViaje no deriva en algo meramente técnico, sino en ser política y empíricamente válida.

Se considera esta iniciativa como un "nudo" en el proceso social al representar un punto clave en la interacción entre el Estado, los actores privados y la sociedad en general. Su definición generó adhesiones tanto de los grupos objetivos como también de los beneficiarios, lo que subraya su impacto.

En primer lugar, el PreViaje tiene un impacto directo en el consumo y el empleo del sector turístico, contribuyendo a la generación de ingresos y empleos en el sector, afectando a la dinámica económica y social más amplia. En segundo lugar, también puede tener implicaciones en términos de distribución de recursos y acceso a oportunidades. Al ofrecer este beneficio para quienes puedan programar sus viajes, se favorece a que distintos grupos socioeconómicos puedan acceder a estos y también a que destinos emergentes del país puedan recibir turistas, lo cual genera consecuencias en términos de equidad y cohesión social.

Esta política es un punto de observación de ciertos tramos del proceso social hacia atrás, dado que allí confluyen medidas apuntadas al fomento del turismo interno, como por ejemplo BNA Línea 400-Sector Turismo, o más recientemente para el desarrollo de políticas regionales el Plan 50 destinos. Hacia adelante, significó una salida para la peor crisis del sector, consolidándose como una política pública que acumuló 5 ediciones.

En resumen, PreViaje resalta su importancia a partir de una toma de posición significativa del Estado, con efectos importantes en el proceso social, tanto en términos de cómo se llegó a esa posición como su capacidad de influir en la evolución futura del sector turístico y de la economía en general.

### **Contexto institucional**

La capacidad institucional es un componente clave en la implementación de cualquier política pública. En esta sección, se analizará el contexto institucional en el que se desarrolló PreViaje y se examinará el soporte presupuestario que hizo posible su implementación, considerando cómo las limitaciones y disponibilidades presupuestarias influenciaron su diseño y alcance. Este análisis

permitirá entender las condiciones estructurales que permitieron que PreViaje se consolidara como una herramienta para promover el turismo en Argentina.

Siguiendo la definición brindada en el texto “Dimensiones de la capacidad institucional”, el contexto institucional es entendido como las normas, valores y reglas que estructuran los comportamientos institucionales. Incluye leyes y regulaciones que afectan la actividad propia, y también el soporte presupuestario.

Las causas de la parálisis en la actividad económica se encuentran en la irrupción de la pandemia que devino en la decisión administrativa del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (Decreto 297/2020). Esta situación requería de una pronta asistencia estatal para amortiguar los efectos de la crisis.

En este sentido el Gobierno Nacional, a través de una decisión administrativa, eleva el decreto 310/2020 mediante el cual institucionaliza el “Ingreso Familiar de Emergencia” (IFE) como una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria. A razón de ampliar la asistencia estatal, el 1° de abril se lanzó el “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” (ATP), que brindó beneficios para que las empresas nacionales pudieran abonar los sueldos de sus empleados.

También en 2020, el Gobierno Nacional diseñó más medidas que acompañaron al sector turístico. Se sumó el “El Plan de Auxilio, Capacitación e Infraestructura para el Turismo” (Pacit), que estuvo compuesto por tres fondos: Auxilio para Prestadores Turísticos (APTur, lanzado el 16/06/2020), Auxilio y Capacitación Turística (FACT, lanzado el 17/07/2020) y el Plan 50 Destinos, con el objetivo de contener y brindar liquidez a las empresas y cuidar los puestos de trabajo.

Este andamiaje de ayudas se ancló con la promulgación de la Ley 27.563 de Sostenimiento y Reactivación Productiva de la Actividad Turística Nacional, publicada en el Boletín Oficial el 21 de septiembre de 2020.

En este marco, la Ley N° 27.563 implicó en su artículo 20, la creación del Régimen de Incentivos a la Preventa de Servicios Turísticos Nacionales (PREVIAJE) como una herramienta integral y coordinadora

entre sectores, orientada a asumir el desafío de intervenir e incentivar a la demanda anticipada de servicios turísticos a prestarse una vez superada la pandemia.

*Ley 27.563. Artículo 20.- Establézcase el Régimen de “Incentivos a la Preventa de Servicios Turísticos Nacionales” orientados a fomentar y potenciar la demanda del Turismo Interno el cual consistirá en el reconocimiento de un crédito por parte del Estado nacional en favor de las personas humanas equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto por cada operación de compra de servicios turísticos a ser brindados dentro del territorio nacional, debidamente facturada por parte de las empresas o establecimientos correspondientes a las actividades mencionadas en el artículo 3° de la presente ley.*

En cuanto al enfoque presupuestario, si bien el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Sostenimiento y Reactivación Productiva de la Actividad Turística Nacional, en la que está incluido el régimen de “Incentivos a la Preventa de Servicios Turísticos Nacionales”, en el cuerpo de la misma no se detallan los orígenes de los fondos ni la estructura presupuestaria del mismo. PreViaje no se instrumentó con fondos específicos, con impuestos asociados, ni con partidas presupuestarias asociadas. En este contexto podemos inducir que Jefatura de Gabinete asignó partidas en función del criterio político del momento a partir de los recursos generales del Estado.

El financiamiento de los gastos del Estado se solventan con los fondos del Tesoro Nacional. Este designa los recursos que un Estado (del nivel que corresponda) posee para hacer frente a diferentes actividades, acciones o medidas que busque llevar a cabo. El tesoro público se compone de varios ingresos que, en general, se realizan principalmente a través del cobro de todo tipo de impuestos. Entre ellos:

- venta o alquiler de tierras del país
- impuestos por las cosas que entran y salen del país
- impuestos que paga la población
- préstamos locales o internacionales que solicita el gobierno.

El presupuesto nacional es un documento que menciona la cifra estimada de gastos que el Estado prevé asumir y los ingresos que espera obtener.

Se trata de un cálculo estimativo respecto al dinero que implicará una cierta actividad o la concreción de un proyecto para el próximo año. Su elaboración está regulada por ley a cargo del poder ejecutivo, y debe ser aprobado por el Congreso, y este tiene la atribución de modificarlo si así lo desea.

En un breve repaso, durante la gestión de Alberto Fernández podemos mencionar que en 2020 el presupuesto nacional se manejó tras haber sancionado la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva que declaró “la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social” hasta diciembre de ese mismo año.

En 2021, el rubro “comercio, turismo y otros servicios” representó el 0,39% de la estructura total del Presupuesto Nacional. Durante el 2021, el Frente de Todos no consiguió los votos para aprobar el Presupuesto 2022 en la Cámara de Diputados y el proyecto fue rechazado, por ende se prorrogó la Ley de Presupuesto vigente para el 2021 a través de un decreto. Esta opción tiene muchos grises ya que la proyección de desempeño para 2022 poco tiene que ver con lo que sucedió en el segundo año de la pandemia.

Para el año 2023, el Presupuesto Nacional estipuló para la cartera de Turismo y Deportes una reducción del 20% en términos reales. En el desglose este ministerio iba a disponer de \$61.532 millones y para Previaje estaban previstos \$27.902 millones, un 39% menos -en términos reales- que para el 2022.

Así, el beneficio otorgado por el Estado Nacional expresado en millones fue el siguiente:

	PreViaje 1	PreViaje 2	PreViaje 3	PreViaje 4	PreViaje 5	Total PreViaje
Beneficio otorgado en millones. <sup>3</sup>	23.450	154.464	23.437	21.355	15.617	238.303

Fuente: Libro Previaje.

<sup>3</sup> Valores expresados en \$ de agosto de 2023

Esta disposición presupuestaria muestra que en su segunda edición el objetivo fue la recuperación de la actividad y el sector turístico, con una asignación presupuestaria muy por encima de las siguientes. PreViaje 1 también compartió la misma finalidad pero fue lanzada en 2020 en una situación que aún no era propicia para viajar y la iniciativa no tenía altos índices de conocimiento.

Para el resto de las ediciones, PreViaje 3, 4 y 5, se propuso desestacionar la actividad y hacer foco en determinados destinos, por eso también es válido interpretar que, más allá de un "desfinanciamiento", lo que hubo fue un cambio o una mutación en la estructura de PreViaje, con un redireccionamiento del beneficio.

### **Estructuración**

La estructuración de PreViaje como política pública pasó por distintos momentos que reflejan su adaptación a diferentes contextos y necesidades. En esta sección, me propongo examinar los dos momentos fundamentales de su desarrollo: la "formulación de la política" y el "trazado de la política". Además, se identificarán tres etapas en la evolución de la política pública. Este análisis permitirá visualizar cómo PreViaje no solo respondió a las necesidades inmediatas del sector turístico, sino que también se convirtió en un elemento central de la estrategia gubernamental en distintos momentos.

A pesar de los distintos objetivos por los que ha pasado PreViaje en sus distintas ediciones, la política logró mantener siempre los siguientes lineamientos generales:

- Estimular la demanda de turismo interno para dinamizar la economía y generar un crecimiento del sector, mejorar el saldo en la balanza turística logrando conservar divisas dentro el país y distribuir federalmente los recursos para potenciar las economías regionales.
- Movilizar el ahorro excedente en pesos y retenerlo dentro del sistema formal a partir de un estímulo agresivo al consumo, quitando presión al dólar y aumentando la demanda y circulación de moneda local para adquirir bienes y servicios en el país.
- Aumentar las ventas del sector turístico, adelantando ganancias a los prestadores, aportando previsibilidad a la temporada y facilitando a los argentinos el derecho a vacacionar.
- Contribuir a incrementar el empleo y formalizar los ingresos del turismo nacional, generando, en consecuencia, mejores condiciones laborales y mayor recaudación impositiva.

En términos de Medellín torres, la estructuración de las políticas comprende dos grandes momentos.

→ “La formación da cuenta de los distintos elementos y factores que intervienen para que una decisión política se produzca y tenga una dirección bien determinada” (Torres, 1997) . El Gobierno Nacional partió de un diagnóstico en el que el sector turístico y la economía en general se encontraban paralizados como no había ocurrido previamente. Ante esta problemática convocó a actores del sector turístico a participar de la formación de posibles soluciones, que en primera instancia estuvieron dirigidas a brindar liquidez para cubrir los puestos de trabajo, y en primera instancia se encontraron medidas como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el Plan de Auxilio, Capacitación e Infraestructura para el Turismo (Pacit).

Sin embargo, en el momento en que se colocó el foco en la reactivación económica del sector turístico la información disponible para optar por otras medidas era aún mayor y se contaba con dos certezas: 1) la vacuna ya estaba en desarrollo en distintos países del mundo, por lo que su llegada a nuestro país era cuestión de tiempo; 2) se pudo tomar nota de la experiencia de la Unión Europea que reabrió sus fronteras el 15 junio y permitió una temporada de verano con requisitos de ingreso a cada país.

→ “El trazado comprende el trayecto que va desde la formalización de la decisión política y su traducción en un enunciado de política pública hasta su despliegue en los territorios” (Torres, 1997). Este momento se observa con la promulgación de la Ley 27.563 de Sosténimiento y Reactivación Productiva de la Actividad Turística Nacional, que incluyó la creación del Régimen de Incentivos a la Preventa de Servicios Turísticos Nacionales (PREVIAJE).

Para activar, movilizar y orientar recursos y voluntades hacia el logro de un objetivo de desarrollo predefinido, que en este caso es la reactivación económica del sector turístico, el Gobierno Nacional trabajó en coordinación con la Cámara Argentina de Turismo, las Cámaras de transporte terrestre (CATAP, CEAP, CELADI y AAETA) y las Cámaras y entidades del sector, y el Consejo Federal de Turismo.

### **Etapas**

Bernstein, citado en Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida, incorpora el concepto de recontextualización como el proceso a través del cual los axiomas y prácticas que fundamentan distintos contextos pueden ser reubicados o insertos en la producción de un nuevo contexto que define los nuevos axiomas y prácticas que han de regir la acción de agentes, agencias y discursos.

En “Libro PreViaje” se afirma que tanto en PreViaje 1 como PreViaje 2, el fin fue la recuperación de la actividad turística en temporada alta, luego de la recesión de 2020. En el caso de las restantes tres ediciones, estuvieron focalizadas en la desestacionalización durante la temporada baja, es decir, se buscó que la industria se mantenga en altos niveles de actividad durante todo el año.

Sin embargo, también podemos hacer una lectura que nos lleve a identificar tres etapas de esta política pública:

- PreViaje en una modalidad contracíclica para paliar la crisis
- PreViaje como herramienta de gobierno
- PreViaje como herramienta electoral

#### *1. PreViaje 1 y 2: Modalidad contracíclica para paliar la crisis:*

Las dos primeras ediciones de PreViaje fueron diseñadas como una respuesta directa a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, en un contexto de recesión económica global. Estas ediciones se enfocaron en estimular la demanda turística interna durante un periodo de fuerte contracción económica, con el objetivo de reactivar el sector turístico. El enfoque contracíclico de estas ediciones permitió mantener activa la economía en sectores claves y proporcionó un alivio temporal a las economías regionales y los destinos emergentes, favorecidos por el impulso de esta política.

La profundización en los conocimientos acerca del virus SARS-CoV-2, el contexto mundial y la adopción de medidas tomadas por la Unión Europea favorecieron la toma de posición del Gobierno Nacional al momento de llevar adelante PreViaje. Como se mencionó previamente, la próxima llegada de la vacuna al país y la reapertura de las fronteras para la temporada de verano en Europa, fueron dos variables fundamentales que permitieron la implementación de PreViaje.

## *2. PreViaje 3 y 4: Herramienta de gobierno*

Las ediciones tres y cuatro de PreViaje marcaron una transición hacia su consolidación como una herramienta de gobernanza económica más allá de la crisis inmediata. A medida que el contexto económico y social evolucionaba, PreViaje también lo hizo. Lo que comenzó como una respuesta de emergencia, se transformó en una herramienta de gobierno. Además de continuar estimulando la economía, también se consolidó como un instrumento para sostener el crecimiento y promover el desarrollo regional, fortaleciendo la actividad económica en destinos emergentes y favoreciendo la diversificación.

Estas ediciones coincidieron con los efectos adversos de la sequía y la guerra en Ucrania, que impactaron en los precios de la energía y los alimentos, y agudizaron los desafíos económicos en Argentina. En este contexto, estas ediciones apuntaron a desestacionalizar el turismo, promoviendo mantener los niveles de actividad durante todo el año, especialmente en temporadas bajas. Aquí, PreViaje cumplió un doble propósito: reactivar la economía local a través del estímulo del consumo y, al mismo tiempo, fortalecer las economías regionales mediante la inyección de dinero por medio de créditos otorgados a los consumidores. Esta estrategia económica fue fundamental entendiendo que el componente más importante de la demanda agregada fue el consumo privado que representaba en julio de 2023 el 73,3% del PIB, lo que demuestra su importancia en la economía argentina.

En el Libro PreViaje se deja claro que una de sus intenciones fue: “conseguir dinamizar la economía a partir de movilizar el ahorro excedente en pesos y retenerlo dentro del sistema formal a partir de un estímulo agresivo al consumo, quitando presión al dólar y aumentando la demanda y circulación de moneda local para adquirir bienes y servicios en el país”.

Con la desestacionalización, por su parte, Lammens afirmó que se “apunta a la desestabilización de la demanda y a estabilizar el empleo. La gente que tiene la posibilidad de viajar en temporada alta lo hace sin esperar nada. Para el producto bruto geográfico de algunas provincias el turismo representa casi el 30%. No tener temporada baja para algunas de esas economías regionales, resulta absolutamente determinante”.

De este modo, PreViaje se utilizó no sólo para sostener el turismo durante la temporada baja, sino también para contrarrestar las dificultades macroeconómicas que atravesaba el país. Al mantener altos niveles de actividad en el sector turístico y su impacto indirecto en otros sectores, el PreViaje

fue fundamental para la dinamizar la actividad económica y el fortalecimiento de las economías regionales y los destinos emergentes, convirtiéndose en una herramienta de gobierno para promover el desarrollo y mitigar los impactos negativos de una coyuntura global, en que las condiciones macroeconómicas permanecían desequilibradas, acentuadas además por la sequía que impactó la producción agrícola en un 26%. Así es como el PreViaje se consolidó como una herramienta de gobierno.

### *3. PreViaje 5: Herramienta electoral*

Para la quinta edición de PreViaje, la dimensión política adquirió mayor protagonismo. Esta edición, lanzada en un contexto pre-electoral del 2023, representó un claro ejemplo de cómo una política pública puede ser utilizada estratégicamente con fines electorales.

Se puso en marcha entre el 29 de septiembre y el 17 de octubre, justo antes de las elecciones, y el entonces ministro de Economía y candidato presidencial no tardó en afirmar que habría futuras ediciones de PreViaje, convirtiéndolo casi en un símbolo de su gestión: “van a haber PreViaje, 6, 7, 8, 9 y 10 si en octubre y en noviembre los argentinos nos dan la oportunidad de seguir adelante”. En un escenario donde se discutía la posibilidad de institucionalizar PreViaje a través del Congreso y se prometía su continuidad en futuras ediciones, PreViaje 5 fue promovido como una herramienta para asegurar el apoyo de los votantes. En tanto, Lammens destacó: "PreViaje termina esta quinta edición con grandes resultados." y agregó: "Para nosotros, PreViaje es una política estratégica. A partir del 11 de diciembre, habrá PreViaje 6, 7, 8, 9, 10 y todos los que hagan falta".

En la misma línea el candidato a presidente, Sergio Massa, buscó reforzar aún más su carácter político al adelantar que PreViaje sería convertido en ley: "Hemos tomado la decisión de enviar al Congreso una ley con dos ejes centrales: un conjunto de beneficios fiscales para inversión turística y establecer a PreViaje como política de Estado.

Esta edición buscó capitalizar los logros de PreViaje y reforzar su relevancia política, especialmente en las regiones más beneficiadas por las ediciones anteriores. PreViaje 5 no solo actuó como una política económica, sino también como un instrumento de relevancia en la estrategia de campaña del oficialismo para influir en la percepción pública y consolidar el respaldo electoral.

La evolución de PreViaje a través de estas tres fases muestra cómo una política pública puede adaptarse y ser utilizada en respuesta a diferentes necesidades y oportunidades. Esta evolución evidencia su capacidad para adaptarse a diferentes contextos y necesidades. Mientras en sus primeras dos ediciones sirvió como respuesta frente a la crisis económica, las ediciones 3 y 4 se enfocaron en fortalecer el consumo de los argentinos y estimular los niveles de actividad económica. Finalmente, en su quinta edición, PreViaje fue utilizado como un eslabón de la estrategia electoral, demostrando cómo una misma herramienta puede ser utilizada de manera flexible y efectiva, capaz de influir en diversos aspectos de la vida económica y política del país.

### Reflexiones capítulo 2

La capacidad de una política pública para transformarse y adaptarse a lo largo del tiempo es fundamental para su eficacia y relevancia. PreViaje es un ejemplo de cómo una misma herramienta, originalmente diseñada para un propósito específico, puede adquirir nuevas utilidades en respuesta a las cambiantes circunstancias económicas y sociales.

Lo que se demuestra es que una política pública no es estática; tiene la capacidad de evolucionar y asumir nuevos roles conforme las necesidades y el contexto cambian. Esta versatilidad es lo que permite que una misma herramienta pueda ser utilizada de diferentes maneras para alcanzar objetivos diversos, desde la reactivación económica hasta el fortalecimiento de la cohesión social al promover destinos emergentes y, eventualmente, como un elemento dentro de la estrategia política de un gobierno. Esta capacidad de adaptación no solo asegura la relevancia continuada de la política, sino que también amplía su impacto a lo largo del tiempo, beneficiando a una mayor cantidad de actores y sectores dentro de la sociedad.

Esto implica una versatilidad intrínseca en las políticas para poder modificarse conforme surjan nueva información, nuevos desafíos y objetivos.

## CAPÍTULO 3 - EFECTOS DE LA POLÍTICA

En el tercer capítulo, dedicado a los efectos de PreViaje analizaré las consecuencias prácticas y los efectos reales de esta política pública, tanto en el sector turístico como en la economía argentina en general.

En el capítulo 1 se analizaron los fundamentos de la intervención del Estado en la economía y las diversas posturas sobre su rol activo en la creación de políticas públicas. PreViaje se presenta como una materialización de esa intervención estatal, reflejando no solo una respuesta a una crisis coyuntural sino también una herramienta para el desarrollo del sector turístico.

En el capítulo 2 se detalló la estructuración de PreViaje en sus diferentes etapas. A través del análisis de sus efectos, se puede ver cómo los elementos de diseño y la capacidad institucional del Estado para formular e implementar esta política se tradujeron en números que reflejan su impacto en la reactivación del turismo, la generación de empleo, y la dinamización de las economías regionales.

Habiendo explorado los fundamentos de la intervención estatal y los elementos claves en el diseño de PreViaje como política pública, este capítulo se enfocará en los efectos de su implementación. Aquí se analizarán los resultados concretos en términos de impacto económico y federal, generación de empleo, y opinión pública, demostrando cómo una política pública puede, en sus diversas etapas, generar externalidades que impactan en diversos sectores de la sociedad.

Previo a comenzar el desarrollo de los segmentos del capítulo me parece importante destacar lo siguiente: la información obtenida a partir de fuentes oficiales como INDEC; la Dirección Nacional de Mercados y Estadística (DNMyE), dependiente del ministerio de Turismo y Deportes; el informe de Situación y Evolución de Trabajo Registrado, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social); y el Observatorio Argentino de Turismo (OAT) dependiente de la Cámara Argentina de Turismo (Ministerio de Turismo y Deportes), han nutrido de información a este capítulo y también al Libro PreViaje. Sin embargo, se observan pequeños desajustes en la información brindada y en ocasiones se cruza la información referida al sector “hoteles y restaurantes” con las estadísticas de la actividad turística en general, que engloba entre sus sectores a “hoteles y turismo”. Es importante destacar finalmente que estos desajustes no afectan al desarrollo fundamental del análisis y que las conclusiones generales coinciden en las distintas fuentes.

## PreViaje en números



**7,5 millones**

de turistas accedieron al programa

**\$792 mil millones**  
inyectó el programa en las economías regionales

**180 mil**

locales del sector ya recibieron pagos con la tarjeta

**15%**

de turistas son personas afiliadas de PAMI

**16 millones**

de operaciones se realizaron con la tarjeta PreViaje en las primeras tres ediciones

**56%**

de los gastos iniciales fueron en agencias de viajes, el rubro que más sufrió la pandemia

**+60 mil**

empleos generados por el programa

**20 mil**

establecimientos se inscribieron en PreViaje

51

Fuente: Libro Previaje

### **Impacto económico y federal**

Para analizar el impacto económico que tuvo PreViaje utilizaré como insumo el Estimador mensual de actividad económica (EMAE), un indicador elaborado por INDEC que refleja la evolución mensual de la actividad económica del conjunto de los sectores productivos a nivel nacional.

Si analizamos la evolución del EMAE, notaremos que a principios de 2020 la actividad económica general y el consumo privado fueron afectados. Sin embargo, el sector turístico en particular cayó en mayor proporción que el nivel general. Solo en marzo, cuando comenzó el ASPO, la actividad registró un derrumbe del 40%, y al comenzar el mes de abril la paralización del sector turístico fue prácticamente total.

Siguiendo la serie estadística Valor Agregado Bruto (VAB<sup>4</sup>), para el segundo trimestre de 2020, el sector turístico se había desplomado un 72,9%. Al tercer trimestre de 2020, únicamente los sectores de Electricidad, gas y agua (+2,6%) e Intermediación financiera (+1,7%) lograron crecer en comparación con 2019. Los 14 sectores restantes de la actividad mostraron caídas, sobresaliendo la de Hoteles y restaurantes (-61,5%) y Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales (-56,7%) por su magnitud, y Transporte, almacenamiento y comunicaciones (-21,1) e Industria manufacturera (-5,0%), por su incidencia en el total.

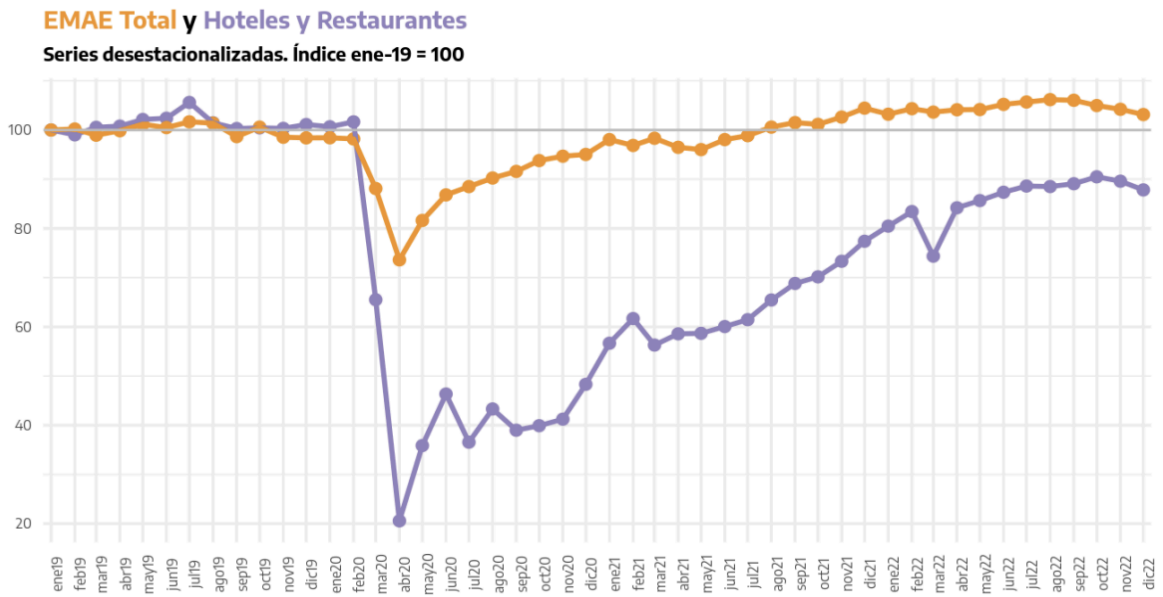
Recién en el mes de septiembre de 2020 se evidenció un cambio en la pendiente que reflejó el comienzo de la recuperación del sector, coincidente con el inicio de la primera edición de PreViaje. En el gráfico puede observarse que este crecimiento se aceleró durante la temporada alta (verano de 2021). De este modo se sentaron las bases para una recuperación más rápida que la atravesada por el resto de las actividades, promoviendo una convergencia hacia el nivel general del EMAE.

Tomando como referencia este indicador, puede observarse la recuperación de 2022 en comparación con el Nivel General. Con respecto al último mes previo a la pandemia (febrero 2020), el valor de Hoteles y Restaurantes se encontraba, en diciembre 2022, 13,6% por debajo. En cambio, el nivel general estuvo 5% por encima.

---

<sup>4</sup> Según el diccionario financiero del BCRA, el valor agregado bruto es el valor de la producción menos el valor del consumo intermedio, y es una medida de la contribución al PIB hecha por cada unidad de producción, industria o sector.

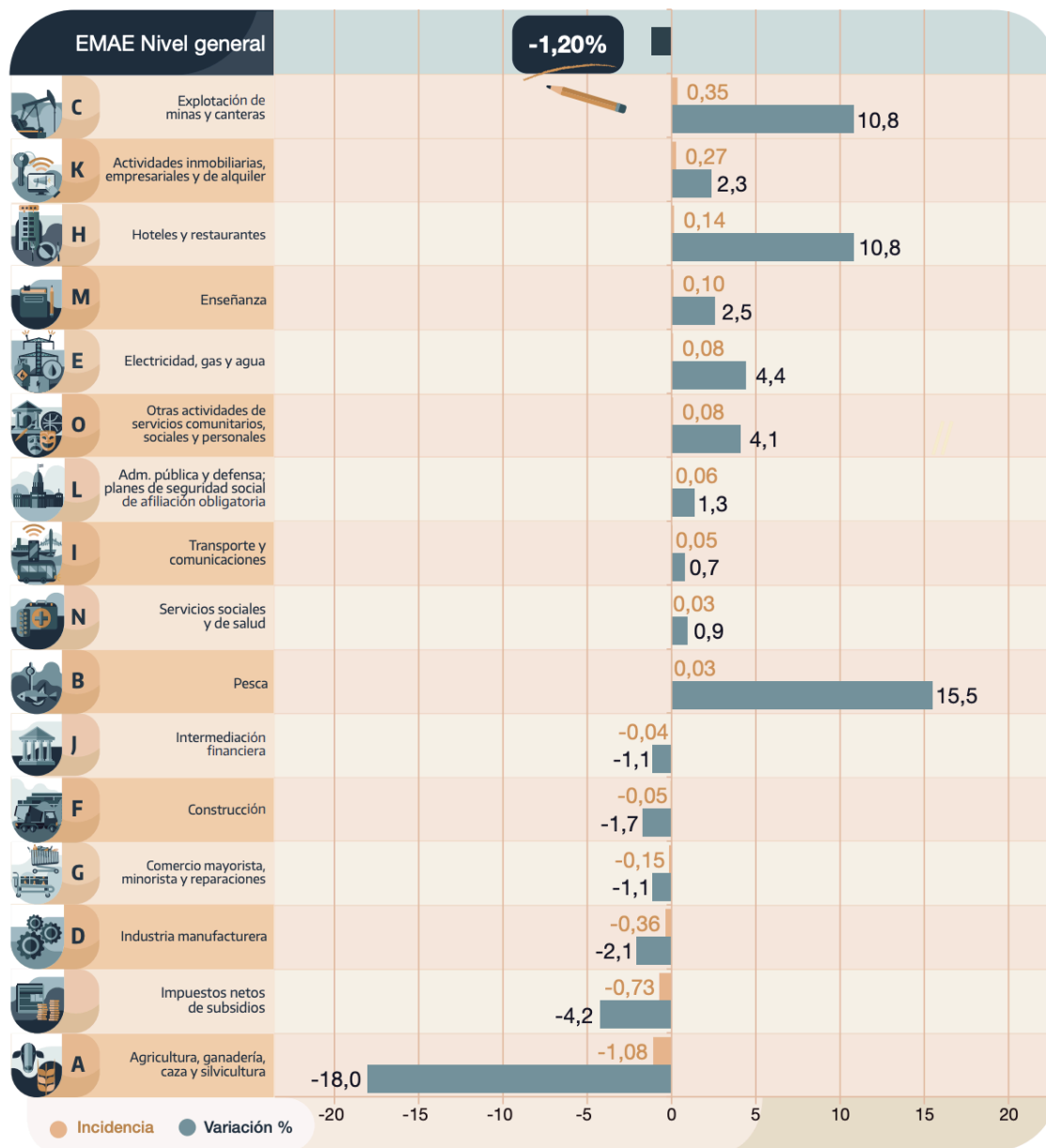
Evolución del EMAE y el efecto de la pandemia para el nivel general de la economía y para el sector turístico.



Fuente: Libro Previaje en base a INDEC (desestacionalización en H y R)

Mientras que en ese mes la actividad económica cayó 1,2% interanual, el sector Hoteles y Restaurantes creció un 10,2% interanual y tuvo una incidencia en el EMAE general del 0,14%.

**Gráfico 1. Estimador mensual de actividad económica, por sector de actividad económica, variaciones anuales e incidencias. Diciembre de 2022**



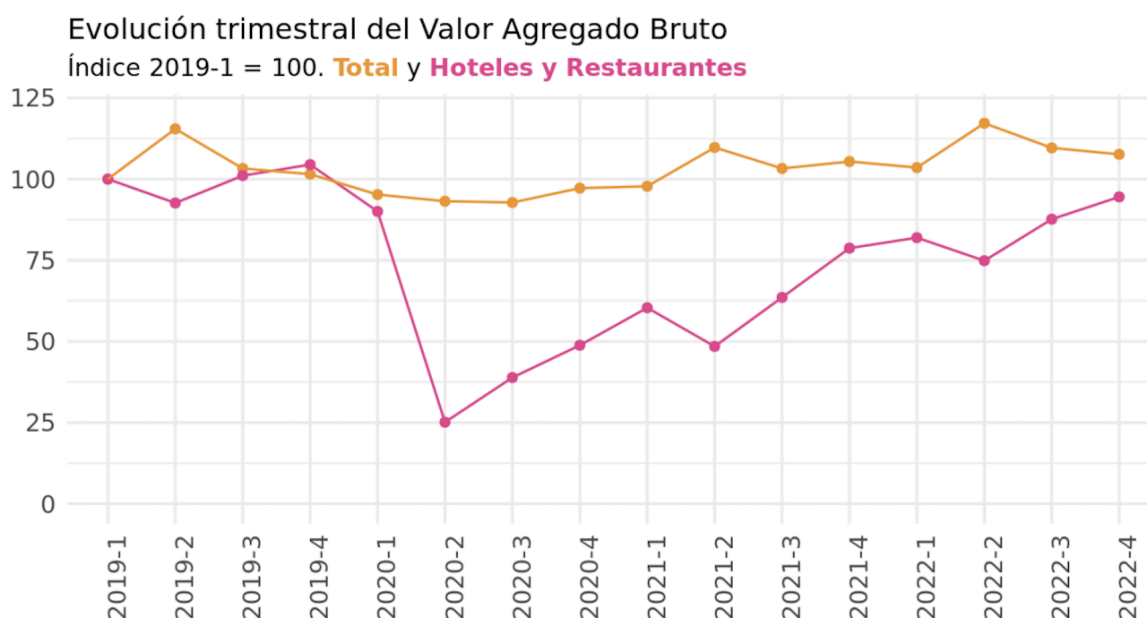
Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

La recuperación inicial dio paso a un crecimiento sostenido a través de los meses. La actividad en el sector crecía interanualmente por encima de la media de la economía (EMAE Hoteles y Restaurantes vs. EMAE General), manteniendo la convergencia acelerada que se venía manifestando desde el lanzamiento de la primera edición de PreViaje.

Lamentablemente no se encuentran datos oficiales que demuestren el nivel de actividad del sector Hoteles y Restaurantes vs Nivel General para la fecha noviembre 2023 (el último mes en el que

estuvo vigente PreViaje) en comparación con febrero 2020. Sin embargo, los datos anteriores nos muestran el impacto económico a más de 2 años de haberse lanzado PreViaje y contempla sus primeras 3 ediciones que fueron las de mayor incidencia en esta variable. Es útil recordar que desde la tercera edición hasta su quinta y última el objetivo no estuvo focalizado en la recuperación del sector sino en desestacionalizar la actividad.

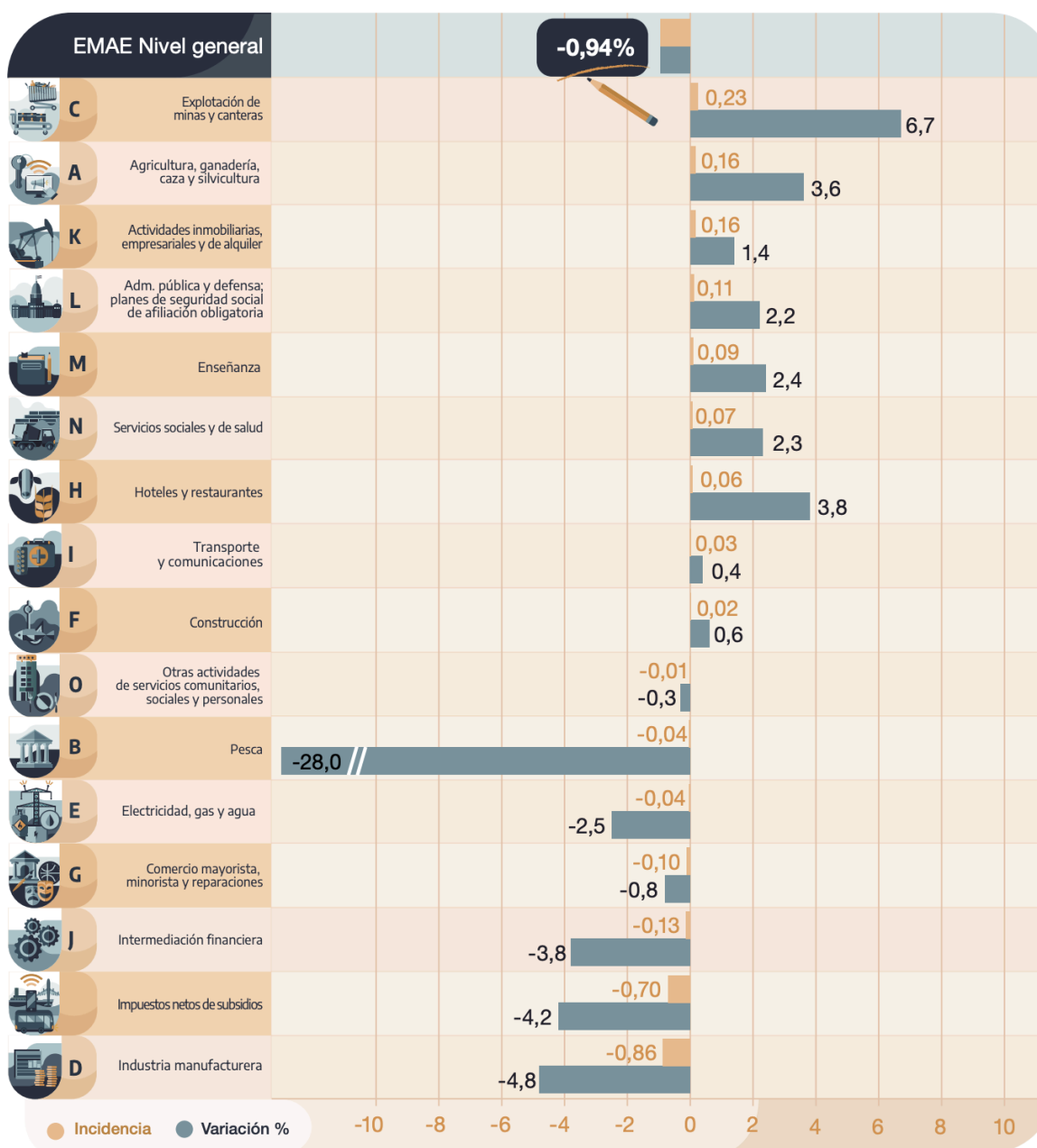
Una variable que confirma esta tendencia es el Valor Agregado Bruto de la economía. Este creció 20% en el 4° trimestre de 2022 respecto de 2021, y aún se encuentra un -9,5% respecto de 2019. Puede verse que mientras el valor agregado del conjunto de la economía superó la pandemia e incluso está por encima de 2019, el sector Hoteles y Restaurantes aún continúa sin recuperar sus niveles pre pandemia.



Fuente: DNMyE en base a INDEC

Finalmente, un mes posterior al lanzamiento de la quinta edición, Hoteles y Restaurantes estuvo entre los nueve sectores de actividad que registraron subas en noviembre con un incremento del +3,8% con relación a igual mes de 2022.

**Gráfico 1. Estimador mensual de actividad económica, por sector de actividad económica, variaciones anuales e incidencias. Noviembre de 2023**



Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

Si bien observamos que, a partir del impulso de PreViaje, la actividad del sector Hoteles y Restaurantes tuvo una aceleración notable en relación a la experimentada por el nivel general de la economía, también es cierto que no llega a los niveles prepandemia, momento en que PreViaje no existía. La pregunta que surge es ¿qué hubiera pasado con la actividad del sector sin la presencia de PreViaje? Si bien es contrafáctico podemos inducir que aún experimentado un breve repunte de la

actividad, rápidamente se incorporaría al ritmo de crecimiento de la economía general, lo cual implica que le demande aún más tiempo llegar a esos niveles prepandemia.

### *Redistribución federal*

En su redistribución federal de recursos, PreViaje generó un movimiento turístico en todo el país que, según datos del Observatorio Argentino de Turismo, marcó la mejor temporada en la década para Buenos Aires, Bariloche, Puerto Madryn, Salta y Jujuy; originó una ocupación plena en Puerto Iguazú, destinos de Tucumán, Catamarca y La Rioja, Termas de Río Hondo, San Rafael, El Calafate y Ushuaia; y promovió el mejor febrero (2022) en 20 años para Mar del Plata y el mejor Carnaval en 12 años para Entre Ríos.

Una de las formas de calcular el impacto federal de PreViaje es considerando la facturación en origen para detectar tanto principales centros emisivos como así también los receptivos en la distribución territorial del país, medición que brinda, a la postre, una pauta del movimiento general de turistas. Así, la redistribución de recursos se dio del siguiente modo:

- Desde la Ciudad y provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe se generaron más del 70% de las compras anticipadas.
- Río Negro, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Mendoza, Misiones y Salta recibieron más del 60% de los comprobantes cargados.

De este modo, se produce una movilidad turística con origen en los centros con mayor participación en el PBI argentino hacia los que poseen menor participación.

<i>Regiones</i>	<i>Turistas recibidos</i>	<i>Impacto económico directo</i>	<i>Establecimientos inscriptos</i>	<i>Destinos más elegidos</i>
Buenos Aires	1,6 millones	+ \$158 mil millones	+ 5.800	Mar del Plata
Córdoba	783 mil	+ \$57 mil millones	+ 3.000	Departamento Punilla
Cuyo	752 mil	+ \$71 mil millones	+ 1.900	Mendoza
Litoral	787 mil	+ \$83 mil millones	+ 2.500	Misiones

Norte	906 mil	+ \$83 mil millones	+ 1.700	Salta
Patagonia	2,6 millones	+ \$338 mil millones	+ 4.300	San Carlos de Bariloche

Fuente: Libro PreViaje

## **Generación de empleo**

### *Introducción*

El sector turístico es un importante motor del crecimiento económico y la inversión, ya que no solo contribuye directa e indirectamente a la creación de empleo, sino que también desempeña un papel vital en la recuperación productiva de los países en todos sus estadios de desarrollo. Se estima que actualmente es responsable de la creación de 1 de cada 11 puestos de trabajo<sup>5</sup>.

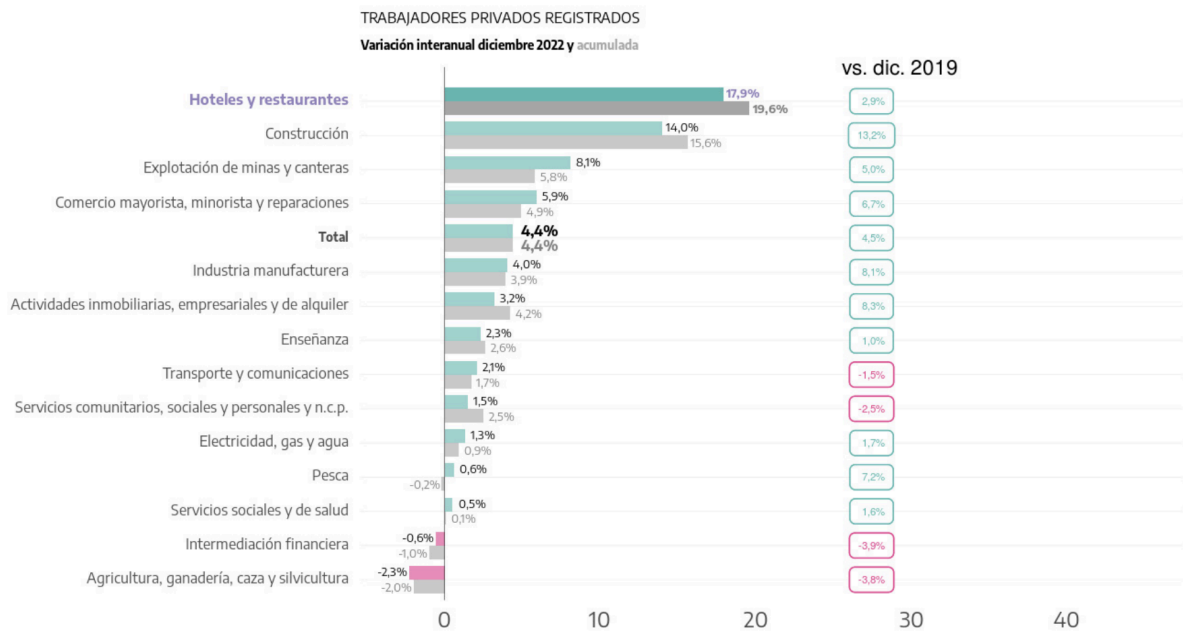
Entre las posibilidades laborales que ofrece una actividad en mano de obra como el turismo podemos encontrar fuentes de trabajo directas e indirectas. Es importante tener en cuenta que el empleo en el turismo puede presentar diversas formas, como trabajos estacionales, a tiempo parcial y contratos de duración determinada. Además, el uso de agencias de empleo privadas, la externalización y la subcontratación son prácticas comunes en esta actividad<sup>6</sup>. De este modo, cobra relevancia comprender el comportamiento del sector, no solo en la creación de empleo, sino también en la formalización de la actividad.

### *Formalización y creación de empleo en el sector*

La evolución del empleo en el sector muestra una recuperación más dinámica que la de la actividad. Mientras que la actividad económica en Hoteles y Restaurantes, en diciembre de 2022, se encontraba un 13,5% por debajo de la prepandemia, el empleo privado registrado estuvo por encima. De acuerdo a la información del MTEySS, en diciembre de 2022 se registraron 275.989 mil trabajadores registrados en Hoteles y Restaurantes, y creció un 17,9% respecto del mismo período del año anterior. El valor es un 2,9% con respecto al mismo mes de 2019.

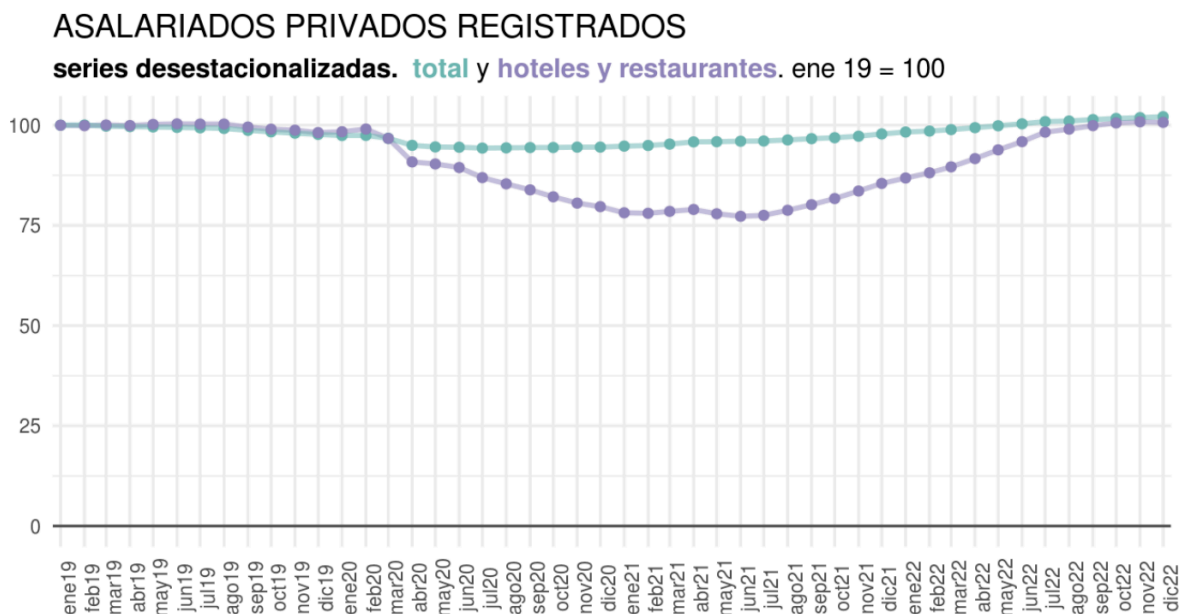
<sup>5</sup> Organización Mundial del Turismo (UNWTO), Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

<sup>6</sup> International Labour Organization (ILO), Technical meeting on COVID-19 and sustainable recovery in the tourism sector, April 2022.



Fuente: DNMyE en base a SIPA MTEySS

La recuperación del empleo formal en este sector comenzó en julio 2021, como puede observarse en la serie sin estacionalidad. También es importante destacar que el crecimiento experimentado en septiembre de 2022 (+1,1%) le permitió al sector recuperar el empleo perdido durante la pandemia.

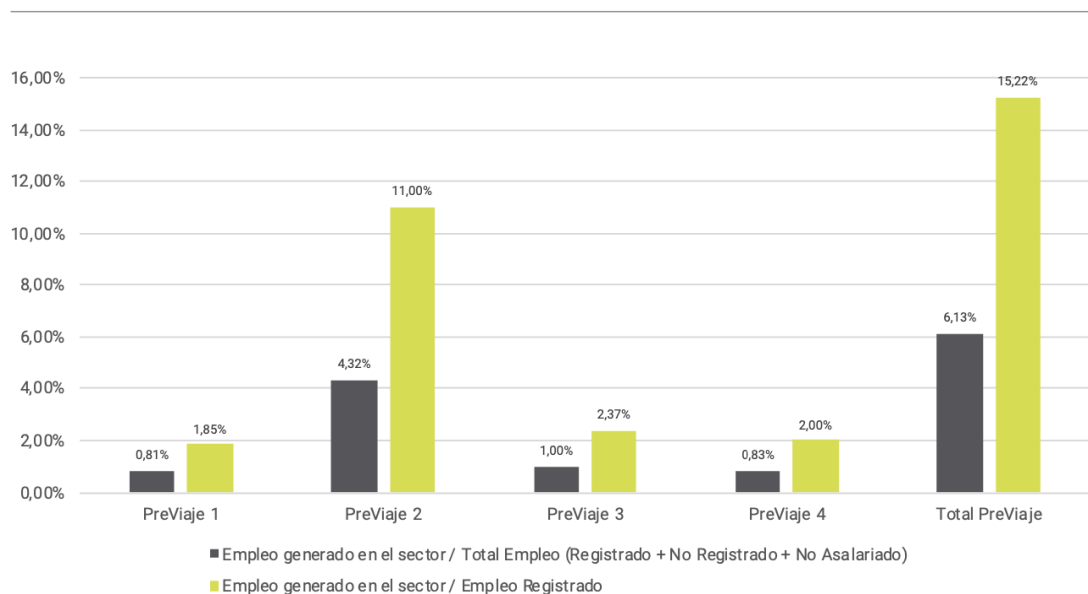


Fuente: DNMyE en base a SIPA MTEySS

Según informes de la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT), se registró un incremento en la apertura de empresas en el rubro Hoteles y Restaurantes durante el año 2022 al crearse un estimado de 3.300 firmas en la actividad. Como resultado, para el año 2023, se calcula que existen alrededor de 26 mil compañías aseguradas en el país, lo cual iguala los niveles en cantidad de empresas registradas antes de la pandemia.

Entre sus tres primeras ediciones, PreViaje contribuyó a incrementar en más de un 15% el empleo registrado en el sector de Hoteles y Restaurantes. Al cierre de su cuarta edición, se estima que PreViaje promovió más de 59.700 puestos de trabajo, concentrándose 3 de cada 4 en el rubro hotelero. Sectores como comercio, entretenimiento y transporte también ven potenciada su nómina laboral por el impulso de PreViaje.

3.15 Empleo generado por PreViaje como porcentaje del empleo total en el sector Hoteles y Restaurantes



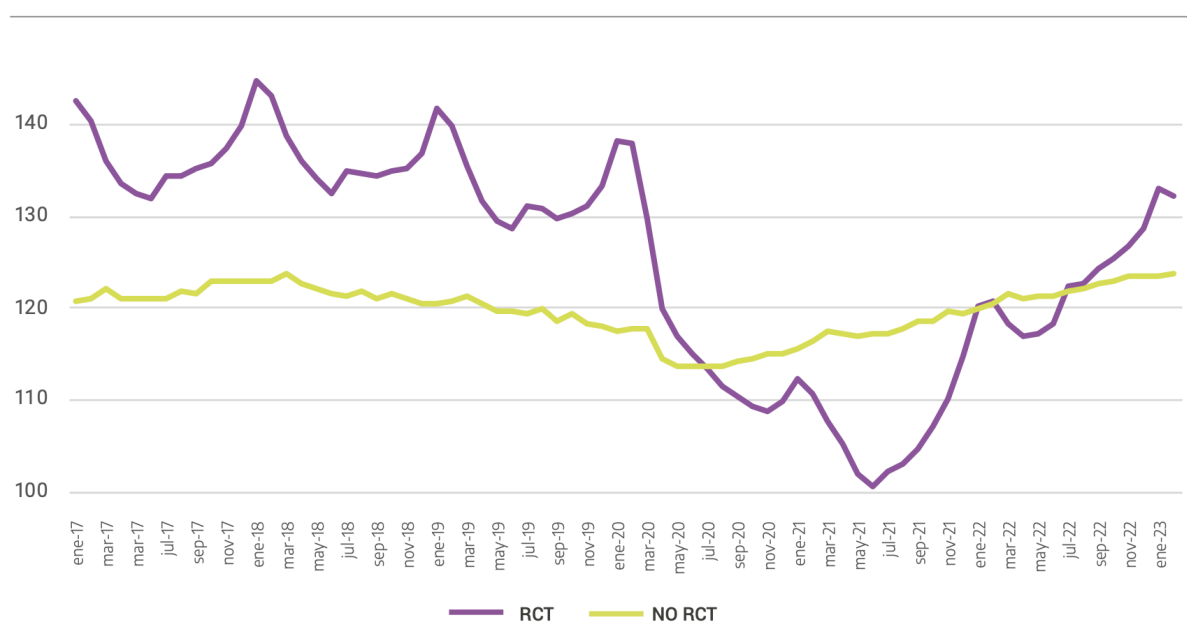
Fuente: Libro PreViaje en base a Observatorio Argentino de Turismo (OAT).

En cuanto a los rubros característicos del turismo<sup>7</sup>, a partir de principios de 2020 se acentúa el descenso de la curva de empleo, y se evidencia una pequeña recuperación hacia fines del mismo año. La pandemia significa que la curva relacionada al turismo, durante el primer trimestre de 2021, vuelva a presentar una disminución, cayendo a niveles históricos, más bajos incluso que los de 2020. Luego se presenta una recuperación vinculada con el lanzamiento de la segunda edición de PreViaje

<sup>7</sup> Agencias de viaje, Alojamiento, Gastronomía, Transporte y Otros servicios turísticos.

y que alcanza índices similares al del resto de la economía durante enero de 2022, aunque sin superarlos. En la temporada baja del año 2022 vemos que disminuyen los puestos de trabajo relacionados al turismo, siendo menores en comparación con otros sectores. A finales de 2022, durante el período activo de PreViaje 3, la curva de los puestos de trabajo relacionados al sector toma una tendencia al alza y hasta supera la curva del resto de la economía, tal como era habitual, pero todavía sin alcanzar los niveles de años anteriores. En 2022 la actividad turística empleó a 1,2 millones de personas representando el 5,5% del empleo total del país. El conjunto de actividades que engloba al sector explicó el 4,4% del valor agregado generado en el territorio nacional.

3.14 Evolución de los puestos de trabajo registrados enero 2017 - enero 2023 (índice ene-2007=100)



RCT: Ramas características del turismo.

Fuente: Libro PreViaje en base a Sistema de Información Turística de la Argentina (SINTA)

Los datos arrojados recientemente se enmarcan en las actividades características del turismo y marcan una diferencia con los expuestos anteriormente en donde el objeto de análisis fue el sector Hoteles y Restaurantes. Este sector, en diciembre de 2022, logró superar los niveles de empleo 2,9% con relación al mismo mes del año 2019, sin embargo, la actividad turística en general no tuvo los mismos resultados, sino más bien fueron similares. Para diciembre de 2019 el nivel de empleo en las ramas características del turismo parece ubicarse por encima del nivel 135 y por debajo de los 140, mientras que en diciembre de 2022 se encuentra entre la franja que engloba los niveles 130 y 135.

Podemos confirmar que la generación y formalización del empleo, en la actividad turística y en particular en el sector hotelero gastronómico, atravesó una etapa al alza en la que, de acuerdo a

cifras oficiales del Ministerio de Trabajo, se lideraron las estadísticas de generación de empleo con más de 60.000 nuevos puestos de trabajo formales a lo largo de sus 5 ediciones a nivel nacional. En junio de 2023, el rubro Hoteles y Restaurantes mostró un incremento interanual del 12,7% en la incorporación de trabajadores al empleo asalariado registrado, de acuerdo con el informe de la Situación y Evolución del Trabajo Registrado del Ministerio de Trabajo. De este modo, el sector alcanzó 24 meses consecutivos de aumento en la generación de empleo.

### **Opinión Pública**

El 26 de mayo de 2020, el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación y la Cámara Argentina de Turismo establecieron desarrollar un observatorio nacional. La función inicial del Observatorio Argentino de Turismo estuvo asociada a la recolección de datos durante los meses de la pandemia. A medida que la actividad turística se reanudaba gradualmente se encaró una segunda fase de seguimiento y recopilación de información para generar información valiosa y actualizada para la actividad.

Aunque el observatorio se nutre, en parte, de fuentes secundarias proporcionadas por diversos componentes del sistema estadístico nacional también realiza sus propias encuestas y mediciones. En coordinación con la CAT, se llevó adelante la puesta en funcionamiento de un Equipo Coordinador Nacional y una Red Federal de Referentes localizados en distintos puntos del país para contar con información proveniente de todas las provincias.

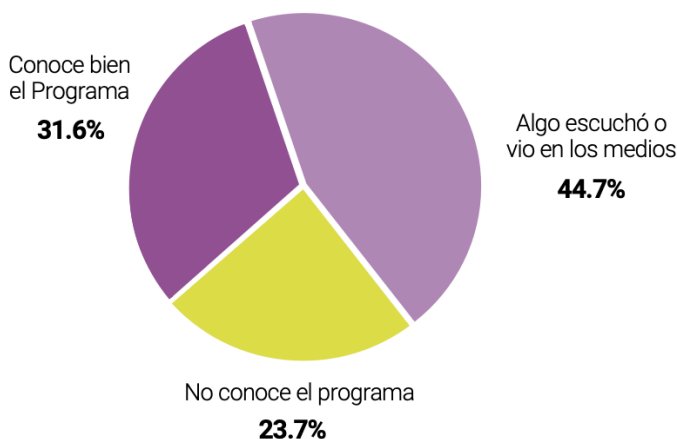
Así el OAT se convirtió en la herramienta de medición con la cual el propio el propio Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación y la Cámara Argentina de Turismo, calculan el impacto del turismo en el país.

En los datos presentados a continuación no fueron reveladas las fuentes metodológicas utilizadas para la recolección de estos datos, aunque se afirma que la muestra abarcó todas las regiones del país.

Los resultados obtenidos del relevamiento y las mediciones llevadas adelante reflejan conclusiones importantes. Del total de la población encuestada, en agosto de 2023, más del 76% conocía PreViaje.

### 6.3.1 Conocimiento del Programa PreViaje.

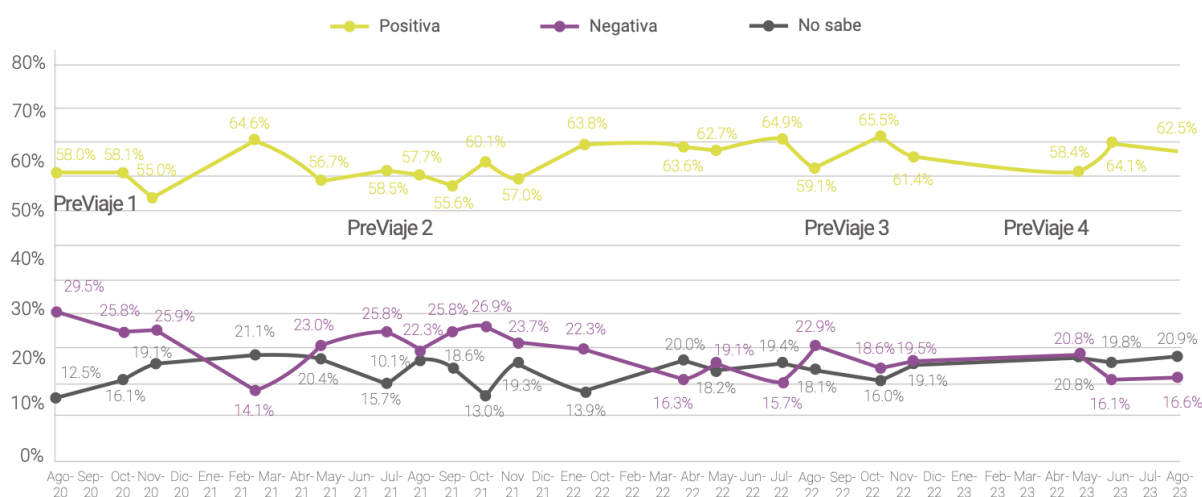
Lo conoce **76.3%**



\*  
Fuente: Observatorio Argentino de Turismo (OAT).

El saldo de evaluación de PreViaje se mantuvo en niveles similares (+5 pp) a medida que se desarrollaba la política y aumentaba el conocimiento de la misma. Sin embargo, la consideración negativa tuvo un descenso de casi 13 pp desde el comienzo de la serie en agosto de 2020 hasta agosto 2023.

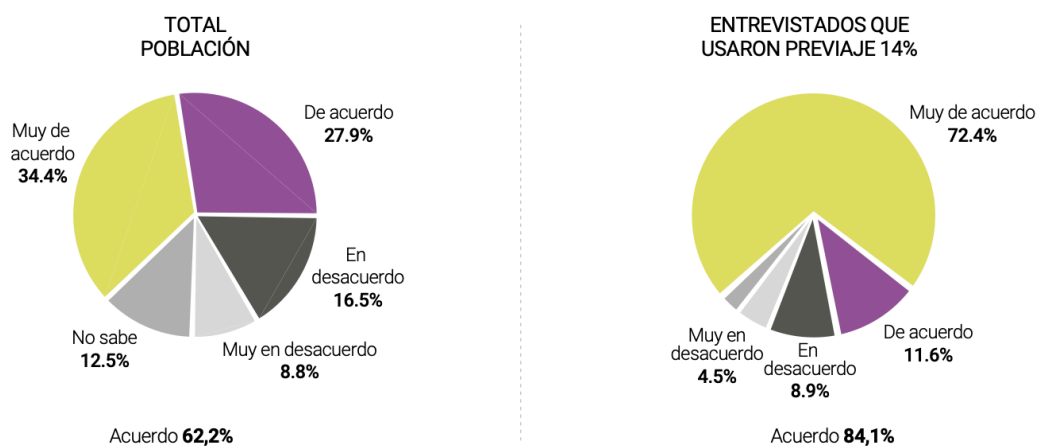
### 6.4.2 Evaluación del Programa PreViaje. Evolutivo octubre 20 - agosto 23. En porcentaje.



Fuente: Libro Previaje en base a Observatorio Argentino de Turismo (OAT)

Otro de los indicadores a tener en cuenta es la conformidad acerca de la extensión de PreViaje. Entre las personas usuarias alcanza el 83%, y en el total de la población la aprobación alcanza el 62% y la desaprobación el 37,8%.

#### 6.6 Acuerdo con la repetición de PreViaje todos los años.



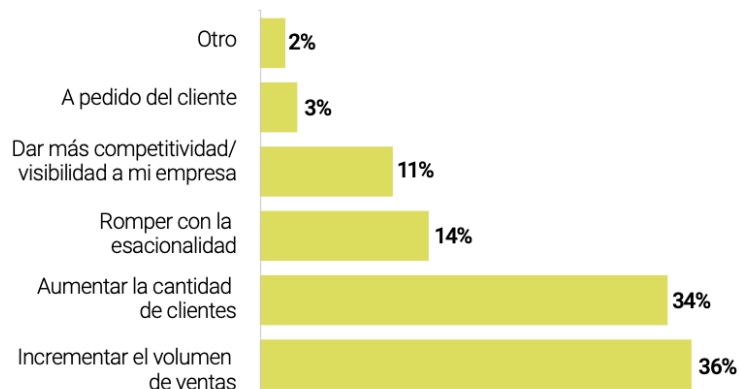
Fuente: Libro Previaje en base a Observatorio Argentino de Turismo (OAT)

El Observatorio Argentino de Turismo también realizó un relevamiento de opinión focalizado en los prestadores de servicios turísticos, en una muestra que abarcó todas las regiones del país. Dentro de los establecimientos encuestados se incluyeron agencias de viajes, alojamientos, compañías de transporte y líneas aéreas.

Cuando se les consultó a los prestadores cuál fue su interés por inscribirse a PreViaje, el 73% de los declaró que su principal motivación fue incrementar sus ventas y/o la cantidad de clientes.

### 6.7 Principales motivaciones de participar en PreViaje.

---

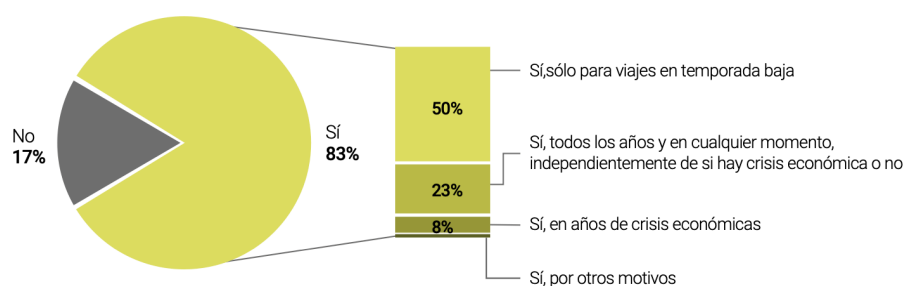


Fuente: Libro Previaje en base a Observatorio Argentino de Turismo (OAT)

Si bien sólo un 14% respondió que su motivación para inscribirse a PreViaje fue romper con la estacionalidad del sector, al momento de ser consultados por la continuidad de esta política, entre quienes creen debe continuar, un 50% respondió que debe efectivizarse solo para viajes en temporada baja, mientras que un 23% cree que su continuidad debe estar garantizada todos los años y en cualquier momento, y un 8% solo en años de crisis económica.

### 6.10 Evaluación respecto a la continuidad de PreViaje.

---



Fuente: Libro Previaje en base a Observatorio Argentino de Turismo (OAT)

### Reflexiones capítulo 3

A la luz de los efectos analizados, PreViaje cumplió con su objetivo inmediato de reactivar el turismo, y también ha demostrado poder intervenir de modo más amplio en el desarrollo económico, el empleo y la percepción ciudadana. Este análisis multidimensional resalta la capacidad de las políticas públicas de adaptarse a las necesidades del contexto.

Desde una perspectiva federal, PreViaje ha logrado reducir la concentración de la actividad turística en polos tradicionales, promoviendo una distribución más equitativa de los beneficios en todo el país. Esta distribución refleja cómo las políticas públicas pueden contribuir a una mayor cohesión territorial, y cómo el Estado puede influir en el desarrollo de las diferentes regiones para equilibrar diferencias estructurales.

La generación de empleo y el impacto económico muestran cómo la política se ha ajustado a las necesidades del momento, promoviendo una recuperación dinámica. Al mismo tiempo, la percepción positiva del público le brinda legitimidad a PreViaje y confirma que es visto como una respuesta efectiva a las demandas sociales. Así, se convierte en una política pública adaptativa, empíricamente válida y socialmente valorada.

## CONCLUSIÓN

Al analizar los efectos de PreViaje en el sector turístico, es crucial situar el programa dentro del contexto más amplio de la demanda agregada en la economía argentina. El consumo privado, que representa alrededor del 70% del PIB, es el principal motor de la actividad económica. Cuando este se desploma, como ocurrió durante la pandemia y en la crisis económica posterior, la economía argentina se resiente gravemente, y sectores como el turismo, altamente dependientes del gasto de los consumidores, enfrentan serios desafíos.

En momentos de crisis, las políticas keynesianas sugieren la intervención estatal para estimular la demanda agregada mediante el aumento del gasto público. PreViaje es un ejemplo claro de esta lógica: durante la pandemia se inyectaron recursos para reactivar la demanda en el sector turístico y así evitar un colapso mayor. Sin embargo, tal como lo expresa la crítica de que **“PreViaje redistribuye, no crea”**, la política no parece haber generado un valor estructural en términos del largo plazo. Más bien, funcionó como un estímulo temporal, cuyos efectos en el sector perduran mientras esté en vigencia la política. Una vez finalizados los estímulos, ¿Puede el sector turístico sostener los niveles de empleo y actividad económica alcanzados?

Aquí surge una interrogante fundamental sobre la sostenibilidad de los efectos de PreViaje. Aunque se propuso desestacionalizar el turismo en algunas ediciones, como discutimos en el capítulo 2, es necesario preguntarse si este impulso será suficiente para que el turismo genere riqueza por sí mismo, sin una intervención continua del Estado. La preocupación radica en si PreViaje ha generado las condiciones que permitan al sector continuar con la creación de valor que le permita sostenerse por sí solo, o si, retomando la frase de Sturzenegger, ha redistribuido recursos existentes, en un intento por mantener a flote una actividad que, en ausencia del PreViaje, ha perdido impulso.

Entonces, ¿el análisis de los monetaristas, que critican la intervención estatal por su tendencia a redistribuir sin generar valor a largo plazo, puede aplicarse en este análisis? Desde esta perspectiva, el crecimiento observado gracias a PreViaje se vuelve temporal, ya que se sustenta en una inyección de dinero que no apunta a corregir las problemáticas estructurales de la economía argentina. Este argumento gana fuerza al observar que, en la actualidad, el turismo enfrenta grandes dificultades debido a los bajos niveles de consumo tras el fin del estímulo. La crisis del consumo a nivel general en el país se acentúa, y la capacidad del sector para sostener elevados niveles de actividad permanecen.

A pesar de las críticas sobre la falta de valor estructural a largo plazo, es importante considerar la perspectiva de los actores directamente involucrados en el sector turístico. Para muchas pequeñas y medianas empresas, PreViaje fue una herramienta fundamental para la subsistencia en un contexto de crisis profunda.

Las ganancias obtenidas durante los períodos de reactivación no sólo permitieron recuperar los niveles de empleo prepandemia, sino que han contribuido a incrementar el entramado productivo local y a fortalecer y diversificar la infraestructura generando beneficios directos e indirectos en la economía local.

Además, es igualmente importante destacar que la redistribución de recursos que logró PreViaje permitió corregir desigualdades en el sector. Durante sus distintas ediciones, no sólo estimuló el turismo en destinos tradicionales, sino que promovió nuevos destinos emergentes, descongestionando zonas turísticas saturadas y repartiendo los beneficios económicos en regiones menos favorecidas. Esta redistribución fue clave, ya que la política no solo mantuvo a flote al sector turístico, sino que también corrigió asimetrías en la economía del turismo argentino.

En este sentido, la versatilidad de PreViaje, como se destacó en el capítulo 2, es un elemento central para evaluar su sostenibilidad. Aún sin representar una solución estructural que transforme el sector a largo plazo, su capacidad para adaptarse a diferentes contextos y necesidades (como la desestacionalización, promoción de destinos emergentes y el estímulo contracíclico) lo convierte en una herramienta valiosa para enfrentar contextos políticos y económicos adversos. Sin embargo, su éxito y continuidad dependen inevitablemente de la recuperación del consumo privado, que continúa siendo un componente fundamental en la estructura de la economía argentina.

En conclusión, aunque la intervención estatal a través de PreViaje fue efectiva para reactivar temporalmente el turismo y esta haya cumplido con sus objetivos propuestos, surge un desafío más amplio: garantizar la sostenibilidad del sector a largo plazo sin depender de estímulos constantes. La crítica de que PreViaje "redistribuye, no crea" toma relevancia al considerar que la política no ha generado un valor estructural que permita que el turismo prospere por sí solo. A pesar de esto, la redistribución que logró PreViaje ha sido significativa en corregir desigualdades regionales y en mantener la actividad económica durante tiempos críticos. En última instancia, cualquier evaluación de la política debe contemplar tanto sus efectos inmediatos como sus limitaciones a largo plazo, para valorar su sostenibilidad y efectividad en un escenario post-crisis.

A partir de este análisis y a modo de cierre surge una pregunta fundamental: ¿Qué esperamos de las políticas públicas?. ¿Es realista esperar que iniciativas como PreViaje resuelvan los problemas estructurales de la economía argentina, o deberíamos considerarlas como herramientas que buscan mitigar los efectos de esas fallas y generar mejoras temporales en los sectores afectados? En un contexto como el argentino, donde la volatilidad económica es recurrente y los desafíos estructurales son profundos, parece difícil pensar que una sola política pública logre soluciones de largo plazo.

Es innegable que estas políticas tienen la capacidad de impactar en sus públicos objetivos de manera significativa, permitiendo que ciertos sectores económicos —como el turismo en este caso— resistan y se adapten a las crisis. La complejidad de pensar a largo plazo en Argentina no solo se debe a la fragilidad económica, sino también a la falta de políticas de Estado que trasciendan administraciones y gobiernos.

En este sentido, la sostenibilidad de políticas como PreViaje debe analizarse dentro de esta realidad: si bien es una herramienta valiosa para la reactivación temporal, su efectividad a largo plazo está condicionada por la incapacidad estructural del país para otorgar una continuidad en sus políticas públicas. Esto nos invita a replantearnos no sólo el rol del Estado en la economía y su capacidad para generar cambios duraderos en sectores claves, sino también la capacidad de generar acuerdos y políticas de Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

n.d. El proceso inflacionario argentino en el largo plazo (1810-2022). Accessed October 11, 2024.

[https://www.bcsf.com.ar/doc\\_news/2InformeEspecialSobreElProcesoInflacionarioEnLaArgentina.pdf](https://www.bcsf.com.ar/doc_news/2InformeEspecialSobreElProcesoInflacionarioEnLaArgentina.pdf).

n.d. INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. Accessed October 11, 2024. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-48>.

Aguilar Villanueva, Luis F. 2012. *Política Pública: Una visión panorámica*. N.p.: PNUD Bolivia.

“AISLAMIENTO SOCIAL PREVENTIVO Y OBLIGATORIO - Decreto 297/2020.” 2020. BOLETIN OFICIAL REPUBLICA ARGENTINA.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>.

“Alberto Fernández: “Gran parte de la inflación es autoconstruida, está en la cabeza de la gente.””

2023. Infobae.

<https://www.infobae.com/politica/2023/01/23/alberto-fernandez-gran-parte-de-la-inflacion-es-autoconstruida-esta-en-la-cabeza-de-la-gente/>.

Cardoso Jiménez, Carlos. 2006. *Turismo sostenible: una revisión conceptual aplicada*. Toluca, México: El Periplo Sustentable.

Castells, Manuel. n.d. “U2-Díaz, C.; Nari, P.; Grandinetti R. Dimensiones de capacidad

INSTITUCIONAL.” *Tecnologías de la Administración Pública*. Accessed October 11, 2024.

<https://tecnoadministracionpub.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/08/u2-dc3adaz-c-nari-p-grandinetti-r-dimensiones-de-capacidad-institucional1.pdf>.

Díaz, Cristina, and Rita Grandinetti. 2002. “Grupo Política y Gestión.” *Dimensiones de la capacidad institucional*.

“Federico Sturzenegger explicó por qué el Previaje es “un dislate económico” y se cruzó con Matías Lammens.” 2023. La Nación.

<https://www.lanacion.com.ar/turismo/federico-sturzenegger-explico-por-que-el-previaje-es-un-dislate-economico-y-se-cruzo-con-matias-nid03012022/>.

“Informe Gasto Público Consolidado 2009-2022.” n.d. Argentina.gob.ar. Accessed October 11, 2024.

<https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/informe-gasto-publico-consolidado-2009-2022>.

Keynes, John M. 1998. *La Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. N.p.: Ediciones Aosta.

Lakoff, George. 2007. *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Translated by Magdalena Mora. N.p.: Editorial Complutense.

Leiva, Mariana. 2023. “Patricia Bullrich: “El gasto público es el 40% del PBI; se aumentó el doble en estos 20 años.”” Chequeado.

<https://chequeado.com/ultimas-noticias/patricia-bullrich-el-gasto-publico-es-el-40-del-pbi-s-e-aumento-el-doble-en-estos-20-anos/>.

“Massa y Lammens presentaron el proyecto de ley PreViaje.” 2023. Argentina.gob.ar.

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/massa-y-lammens-presentaron-el-proyecto-de-ley-previaje>.

“Massa y Lammens presentaron el proyecto de ley PreViaje.” 2023. Argentina.gob.ar.

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/massa-y-lammens-presentaron-el-proyecto-de-ley-previaje>.

“Más turismo es más trabajo en todo el país.” 2023. Argentina.gob.ar.

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/mas-turismo-es-mas-trabajo-en-todo-el-pais>.

Medellín Torres, Pedro. 1997. “Revista del CLAD Reforma y Democracia.” *Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa* No. 8 (Mayo).

Ministerio de Turismo de la Nación. 2023. *Previjaje: un modelo de gestión*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.: n.p.

- Moreno, Morillo. 2011. *Turismo y producto turístico. Evolución, conceptos, componentes y clasificación*. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.
- Oszlak, Oscar, and Guillermo O'Donnell. 1995. "Oscar Oszlak Guillermo O'Donnell Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación." *REDES* 2 (4): 99-128.
- "Palabras del Presidente, Javier Milei, en la firma del Pacto de Mayo." 2024. Casa Rosada.  
<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/50568-palabras-del-presidente-javier-milei-en-la-firma-del-pacto-de-mayo>.
- "Panorama económico del Turismo en Argentina." 2023. Sistema de Información Turística de la Argentina. [https://tableros.yvera.tur.ar/recursos/biblioteca/coyuntura\\_2023-03-23.pdf](https://tableros.yvera.tur.ar/recursos/biblioteca/coyuntura_2023-03-23.pdf).
- "Panorama mensual del Trabajo Registrado." 2022.  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/panorama\\_mensual\\_del\\_trabajo\\_registrado\\_2022\\_12.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/panorama_mensual_del_trabajo_registrado_2022_12.pdf).
- "Presentación de PowerPoint." n.d. Argentina.gob.ar. Accessed October 11, 2024.  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_panorama\\_productivo\\_-\\_jun.2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_panorama_productivo_-_jun.2023.pdf).
- "Presupuesto 2021: qué ministerios serán los más beneficiados y cuáles los más perjudicados." 2020. Chequeado.  
<https://chequeado.com/el-explicador/presupuesto-2021-que-ministerios-seran-los-mas-beneficiados-y-cuales-los-mas-perjudicados/>.
- "Presupuesto 2023: asigna menos partidas para los planes sociales y mantiene el gasto en personal del Estado." 2022. Infobae.  
<https://www.infobae.com/politica/2022/10/18/presupuesto-2023-asigna-menos-partidas-para-los-planes-sociales-y-mantiene-el-gasto-en-personal-del-estado/>.
- "Primer rechazo: El Previaje es una enorme contradicción." 2022. Urgente 24.  
<https://urgente24.com/viajes/efecto-previaje-2022-avivadas-y-boom-inflacionario-n548622>.

“Publicación de datos abiertos de Previaje.” 2023. Bitácora: Novedades e investigaciones.

[https://bitacora.yvera.tur.ar/posts/2023-02-16-previaje\\_data\\_abierta/](https://bitacora.yvera.tur.ar/posts/2023-02-16-previaje_data_abierta/).

“Resolución 456/2020.” 2020. Argentina.gob.ar.

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-456-2020-343114/texto>.

Roth Deubel, André, ed. 2008. “Estudios Políticos.” In *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?*, 67-91. N.p.: Universidad de Antioquia.

“Sergio Massa: va a haber previaje 67 8 9 y 10 si los argentinos nos apoyan.” 2023. El Día.

<https://www.eldia.com/nota/2023-8-31-20-27-0-sergio-massa-va-a-haber-previaje-6-7-8-9-y-10-si-los-argentinos-nos-apoyan--politica-y-economia>.

“Sturzenegger dijo que el PreViaje genera inflación y el programa lo pagan los pobres: la respuesta de Lammens.” 2022. El Economista Argentina.

<https://eleconomista.com.ar/economia/sturzenegger-dijo-previaje-genera-inflacion-programa-lo-pagan-pobres-respuesta-lammens-n49404>.

Subirats, Joan. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. N.p.: Editorial Ariel.

“Turismo: Gobierno descartó una nueva edición del PreViaje.” 2023. Ámbito.

<https://www.ambito.com/informacion-general/turismo-gobierno-descarto-una-nueva-edicion-del-previaje-n5765204>.