

# Los Organismos Ejecutores de la Política Turística Nacional

**Argentina y Brasil como casos de estudio**

Tesis de grado

Carolina Inés García

Legajo N° 82.106/1

carolina.garcia@econo.unlp.edu.ar

Directora Dra. Natalia Porto

14 de diciembre de 2016  
La Plata, Argentina

# Índice

Resumen .....	5
Abstract .....	6
Resumo .....	7
Introducción .....	8
Capítulo 1: La política turística y las ANT.....	10
1.1 Las políticas públicas y la política turística .....	11
1.2 El contexto actual de la política turística .....	12
1.3 Los elementos de la política turística.....	13
1.3.1 El territorio y los niveles de la política turística .....	13
1.3.2 Los objetivos de la política turística.....	15
1.3.3 Los instrumentos de la política turística .....	16
1.3.4 La disponibilidad de recursos.....	19
1.3.5 La intervención integral.....	19
1.4 Las Administraciones Nacionales de Turismo .....	20
1.4.1 Las ANT y el Estado .....	21
1.4.2 El estado de la cuestión en torno a las ANT.....	22
1.4.3 El ámbito de competencia de las ANT .....	23
1.4.3.1 Categorías de competencias desde la OMT .....	24
1.4.3.2 Categorías de competencias siguiendo la literatura.....	25
Capítulo 2: Las ANT de Argentina y Brasil y sus competencias .....	29
2.1 La evolución histórica de las ANT .....	30
2.1.1 La política turística y las ANT en América y Europa.....	30
2.1.2 La evolución histórica de la ANT en Argentina.....	31
2.1.3 La evolución histórica de la ANT en Brasil .....	33
2.2 Las competencias de las ANT de Argentina y Brasil .....	36
2.2.1 Metodología .....	36
2.2.2 Las competencias de la ANT de Argentina .....	38
2.2.2.1 Las competencias en 2001.....	38
2.2.2.2 Las competencias en 2015.....	42
2.2.2.3 Cambios detectados entre 2001 y 2015 .....	48
2.2.3 Las competencias de la ANT de Brasil.....	50
2.2.3.1 Las competencias en 2001.....	50
2.2.3.2 Las competencias en 2015.....	54

2.2.3.3 Cambios detectados entre 2001 y 2015 .....	60
2.2.4 Competencias comparadas entre la ANT argentina y la ANT brasilera .....	62
2.2.4.1 Indicador de Competencias de las ANT 1 .....	62
2.2.4.2 Indicador de Competencias de las ANT 2.....	63
2.2.4.3 Indicador de Competencias de las ANT 3.....	65
2.2.4.4 Análisis final del Indicador de Competencias de las ANT .....	66
Capítulo 3: Consideraciones finales.....	70
Referencias .....	74
Anexos .....	77
Anexo I.....	77
Anexo II.....	81
Anexo III.....	85
Anexo IV .....	89

## Índice de tablas

Tabla 1: Competencias de las ANT.....	27
Tabla 2: Evolución de la ANT de Argentina.....	33
Tabla 3: Evolución de la ANT de Brasil.....	35
Tabla 4: Competencias de la ANT de Argentina en 2001.....	40
Tabla 5: Competencias de la ANT de Argentina en 2015.....	46
Tabla 6: Competencias de la ANT de Argentina en 2001 y 2015.....	48
Tabla 7: Distribución de respuestas en Argentina en 2001 y 2015.....	48
Tabla 8: Competencias de la ANT de Brasil en 2001.....	52
Tabla 9: Competencias de la ANT de Brasil en 2015.....	58
Tabla 10: Competencias de la ANT de Brasil en 2001 y 2015.....	60
Tabla 11: Distribución de respuestas en Brasil en 2001 y 2015.....	60
Tabla 12: Indicador de Competencias de las ANT 1 (ICA <sub>1</sub> ).....	63
Tabla 13: Indicador de Competencias de las ANT 2 (ICA <sub>2</sub> ).....	65
Tabla 14: Indicador de Competencias de las ANT 3 (ICA <sub>3</sub> ).....	66
Tabla 15: ICA <sub>1</sub> , ICA <sub>2</sub> e ICA <sub>3</sub> para Argentina y Brasil en 2001 y 2015.....	68
Tabla 16: Variación porcentual entre 2001 y 2015 del ICA <sub>1</sub> , ICA <sub>2</sub> e ICA <sub>3</sub> .....	68
Tabla A.III.1: Medida de Competencias Individuales de las ANT o M <sub>cia</sub> en Argentina y Brasil para el primer escenario.....	85
Tabla A.III.2: Medida de Competencias Individuales de las ANT o M <sub>cia</sub> en Argentina y Brasil para el segundo escenario.....	86
Tabla A.III.3: Medida de Competencias Individuales de las ANT o M <sub>cia</sub> en Argentina y Brasil para el tercer escenario.....	87
Tabla A.III.4: Número de instituciones con responsabilidades en cada campo de competencia para las respuestas A y B (incluida la respectiva ANT).....	88
Tabla A.IV.1: ICA mínimo y máximo para cada escenario.....	90
Tabla A.IV.2: ICA <sub>1</sub> , ICA <sub>2</sub> e ICA <sub>3</sub> para Argentina y Brasil en 2001 y 2015 por escenario.....	90
Tabla A.IV.3: Proporciones del ICA en su intervalo de variación.....	90

## Índice de figuras

Figura 1: Niveles de la administración pública en turismo .....	14
Figura 2: Productos y resultados de la política turística .....	16
Figura 3: Tipos de instrumentos organizativos .....	18
Figura 4: Distribución de respuestas en Argentina en 2001 y 2015.....	49
Figura 5: Distribución de respuestas en Brasil en 2001 y 2015.....	61
Figura A.I.1: Apartado primero del cuestionario implementado .....	77
Figura A.I.2: Apartado segundo del cuestionario implementado .....	78
Figura A.I.3: Apartado tercero del cuestionario implementado .....	79
Figura A.I.4: Apartado cuarto del cuestionario implementado .....	80
Figura A.II.1: ANT de Argentina en 2001 .....	81
Figura A.II.2: ANT de Argentina en 2015 .....	82
Figura A.II.3: ANT de Brasil en 2001.....	83
Figura A.II.4: ANT de Brasil en 2015.....	84

## Resumen

El objetivo de esta tesis es identificar y comparar el ámbito de competencia de las Administraciones Nacionales de Turismo (ANT) de Argentina y Brasil. Con este fin, se analizan los resultados de un cuestionario implementado en el año 2015 en el marco de este trabajo y que toma como punto de partida un informe de la Organización Mundial del Turismo con información correspondiente al año 2001, junto con una selección de normas de cada país. El estudio es tanto cualitativo como cuantitativo, ya que se elabora un Indicador de Competencias de las ANT que mide las responsabilidades de estos organismos. Se comprueba que el ámbito de competencia de las ANT es diferente según el país que se evalúe y que, incluso dentro de un mismo país, fluctúa a lo largo del tiempo. Para los países estudiados, el principal hallazgo lo constituye la significativa evolución positiva en términos de ámbito de competencia, del año 2001 al año 2015, de la ANT de Argentina con respecto a la de Brasil.

Palabras clave: política turística, Administración Nacional de Turismo, ámbito de competencia, administración pública.

## **Abstract**

The aim of this thesis is to identify and compare the field of competence of the National Tourism Administrations (NTA) of Argentina and Brazil. In order to do that, it was developed an analysis of the results of a questionnaire implemented in 2015 as part of this work—and whose starting point is a report by the World Tourism Organization with information from 2001—, together with a selection of norms from each country. The study is both qualitative and quantitative, since an NTA Competence Indicator that measures the responsibilities of these organizations is included. The results show that the field of competence of the NTA is different according to the country being assessed and that it fluctuates over time—even for one country in isolation. The main finding for the studied countries is the significant positive evolution in the field of competence from 2001 to 2015 of the Argentine NTA in relation to the Brazilian NTA.

Key words: tourism policy, National Tourism Administration, field of competence, public administration.

## Resumo

O objetivo desta tese é identificar e comparar o âmbito de competência das Administrações Nacionais de Turismo (ANT) da Argentina e do Brasil. Para este efeito, analisam-se os resultados de um questionário aplicado no ano de 2015 no marco deste trabalho e que tem como ponto de partida um relatório da Organização Mundial do Turismo com informação do ano de 2001, junto com uma seleção de normas de cada país. O estudo é tanto qualitativo quanto quantitativo, já que se elabora um Indicador de Competências das ANT que mede as responsabilidades destes organismos. Comprova-se que o âmbito de competência das ANT é diferente segundo o país que se avalie e que, ainda dentro de um mesmo país, flutua ao longo do tempo. Para os países estudados, a principal descoberta é a significativa evolução positiva em termos de âmbito de competência da ANT da Argentina com relação à ANT do Brasil entre os anos 2001 e 2015.

Palavras-chave: política turística, Administração Nacional de Turismo, âmbito de competência, administração pública.

## Introducción

En la presente tesis se estudia a las Administraciones Nacionales de Turismo (ANT) de Argentina y Brasil. Más concretamente, se aborda su ámbito de competencia, entendido como el conjunto de actividades por las cuales son responsables. En este sentido, el interrogante que surge se refiere a cuál es el ámbito de competencia de las Administraciones Nacionales de Turismo en Argentina y Brasil. Esta pregunta emerge debido a que el ámbito de competencia de las ANT es diferente según el país que se evalúe y fluctúa a lo largo del tiempo, incluso dentro de un mismo país.

Si bien existen investigaciones enfocadas en el estudio de las políticas turísticas (López Palomeque, 1999; Velasco González, 2002; Fayos-Solà, 2004; Velasco González, 2011; Foris, 2014; entre otros), no sucede lo mismo con las Administraciones Nacionales de Turismo (Zahra y Ryan, 2005). En relación a este aspecto, el presente trabajo contribuye a la comprensión del funcionamiento de las ANT como organizaciones encargadas de formular la política turística nacional, específicamente en lo que concierne a su ámbito de competencia. Su estudio ayuda a entender la gestión pública del turismo a nivel nacional en Argentina y Brasil, tema de gran relevancia debido a sus impactos sobre:

- Las administraciones regionales, provinciales y municipales de turismo;
- Las empresas, cámaras, organizaciones no gubernamentales, y otras organizaciones que actúan en estos países o cuya operativa se encuentra vinculada a los mismos;
- Las relaciones de las ANT de estos países entre sí y con otras ANT y organismos del resto del mundo.

Los diferentes niveles de gobierno se encuentran relacionados e interactúan entre sí. En efecto, por encima de las ANT existen instancias supranacionales, fundamentalmente el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para los casos de Argentina y Brasil. A su vez, por debajo de las ANT se configuran instancias provinciales y municipales, que cobran cada vez mayor importancia si se considera que para un país la oportunidad de desarrollo a nivel nacional comienza con el desarrollo local (Pedrana, 2013).

Más aún, es indiscutible la relación intersectorial de los ministerios, especialmente en materia de turismo. A nivel nacional, los Ministerios de Turismo de los citados países interactúan con otros ministerios (como, por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Cultura) como consecuencia de la propia interdisciplinariedad del turismo. De hecho, ambos países contemplan en su normativa la creación de un Comité Interministerial de Facilitación Turística a los fines de lograr un accionar conjunto siempre que sea necesario.

Se espera que el estudio comparativo de casos concretos de ANT, como son el Ministerio de Turismo de Argentina y el Ministerio del Turismo de Brasil, permita encontrar diferencias como resultado de los distintos modelos de gestión adoptados. Asimismo, las particularidades halladas pueden constituir una retroalimentación a la teoría existente al respecto de las políticas turísticas y de las ANT.

Se establece entonces como objetivo general de esta tesis identificar y comparar el ámbito de competencia de las Administraciones Nacionales de Turismo de Argentina y Brasil. Para alcanzar este objetivo, se describe la evolución histórica de la ANT en Argentina y Brasil, se identifican algunos de los cambios ocurridos en relación a las ANT de estos países entre el año 2001 y el año 2015, se comparan las competencias

de estos organismos en 2001 y 2015 con las leyes que establecen su estructura organizacional, se jerarquizan las distintas responsabilidades de la ANT de acuerdo con el grado de importancia que les confieren a las mismas en los citados países y, por último, se genera un indicador que permite la comparación de competencias entre ambos países y a lo largo del tiempo.

Con esta finalidad, se analiza la normativa de cada país y un informe de la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2005) sobre un cuestionario respondido por las ANT de 97 países en el año 2001. A partir de este informe, se analiza el ámbito de competencia de las ANT de Argentina y Brasil, de acuerdo con un listado de actividades sobre las que las instituciones indicaron si las llevaban a cabo de manera independiente, si las hacían en conjunto con otros organismos o si no participaban de su desarrollo. Luego, se determina el ámbito de competencia actual de estas ANT y el orden de prioridad asignado a las actividades por las cuales son responsables. Esto se realiza a partir de un cuestionario elaborado en el marco de este trabajo que replica parcialmente al de la OMT (2005) y que fue formulado a funcionarios de las ANT de Argentina y Brasil en el año 2015. Finalmente, se elabora un Indicador de Competencias de las ANT que permite comparar las responsabilidades de estos organismos entre sí y a lo largo del tiempo.

La observación de los cambios en los ámbitos de competencia de las ANT de los países bajo estudio, entre 2001 (año en que se llevó adelante el cuestionario de la Organización Mundial del Turismo a las ANT de 97 países) y 2015 (año en el que se aplicó el cuestionario en el marco de esta tesis) puede ser la base para realizar proyecciones que permitan prever las competencias de estos organismos de cara al futuro.

Esta tesis se organiza en tres capítulos. El primer capítulo presenta el marco teórico partiendo desde el concepto de política turística y entendiendo a las Administraciones Nacionales de Turismo como organismos ejecutores de esta política a nivel nacional con un ámbito de competencia propio. El segundo capítulo explora la evolución de las ANT de Argentina y Brasil a lo largo del tiempo y estudia comparativamente las competencias de estas ANT en 2001 y en 2015. El tercer capítulo expone las conclusiones.

# Capítulo 1: La política turística y las ANT

1.1 Las políticas públicas y la política turística

1.2 El contexto actual de la política turística

1.3 Los elementos de la política turística

1.3.1 El territorio y los niveles de la política turística

1.3.2 Los objetivos de la política turística

1.3.3 Los instrumentos de la política turística

1.3.4 La disponibilidad de recursos

1.3.5 La intervención integral

1.4 Las Administraciones Nacionales de Turismo

1.4.1 Las ANT y el Estado

1.4.2 El estado de la cuestión en torno a las ANT

1.4.3 El ámbito de competencia de las ANT

1.4.3.1 Categorías de competencias desde la OMT

1.4.3.2 Categorías de competencias siguiendo la literatura

## Capítulo 1: La política turística y las ANT

En este capítulo se presenta el marco teórico de esta tesis tomando como punto de partida el concepto de política turística. Se abordan las Administraciones Nacionales de Turismo (ANT) como organismos ejecutores de esta política a nivel nacional y se procede a ahondar en el ámbito de competencia de dichos organismos.

### 1.1 Las políticas públicas y la política turística

Si bien existen diferentes definiciones de “política pública”, hay un elemento que, de acuerdo con Hall y Jenkins (2004), aparece repetidamente en su conceptualización: la noción de que las políticas públicas surgen del gobierno o de las autoridades públicas. Visto de este modo, una política es pública en tanto y en cuanto responda a la mencionada fuente de origen. Las políticas públicas entendidas en estos términos comprenden no sólo aquello que el gobierno decide o hace, sino también aquello que no decide o no hace, ya que en todos estos casos se trata de una “selección deliberada entre alternativas” (Hall y Jenkins, 2004, p. 529). Siguiendo con esta idea, los autores plantean que la política turística se configura como todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer en relación con el turismo.

Dar por sentado que todo aquello que hace o no hace un gobierno es una política pública, tanto en términos turísticos como en relación a cualquier otro sector, puede parecer en cierto sentido reduccionista. En efecto, la elaboración de políticas públicas es una actividad notoriamente influenciada por las características sociales y económicas de la sociedad, además de por las estructuras formales gubernamentales y otros rasgos del sistema político (Hall y Jenkins, 2004). Más aún, y como se verá más adelante, las políticas públicas no sólo impactan en una serie de actores sino que los mismos intervienen, en mayor o menor medida, en su propia formulación y ejecución. Dicho esto, se debe considerar que las políticas públicas surgen del gobierno en términos formales, pero su existencia práctica y real no necesariamente se encuentra tan sólo en manos de la autoridad pública.

De acuerdo con Velasco González (2011), la política turística es el “conjunto de acciones que impulsan actores públicos —en ocasiones en colaboración con actores no públicos— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado” (p. 960). En esta definición se observa la participación de actores no gubernamentales en la elaboración de políticas públicas en turismo. Asimismo, el hecho de que la política turística sea un conjunto de acciones implica que se ejecuta efectivamente y no permanece únicamente en el plano teórico. La noción de objetivos deja entrever que existe un plazo temporal en la ejecución de la política pública. Son esenciales los conceptos de “tiempo” y “espacio”, ya que las políticas públicas cambian a lo largo del tiempo y de acuerdo con el territorio sobre el cual se ejecuten. También se ven afectadas por los objetivos generales hacia los cuales se orienten, además de por el contexto político, económico y social presente al momento de su formulación y ejecución. Los cambios de gobierno producen, asimismo, efectos en las políticas públicas y, entre ellas, en la política turística (Velasco González, 2005).

## 1.2 El contexto actual de la política turística

Fayos-Solà (2004) delimita una serie de etapas de desarrollo de la política turística, las cuales son ampliadas y comentadas por otros autores (como López Palomeque, 1999; Enríquez Martínez, Osorio García, Castillo Néchar y Arellano Hernández, 2012). Estas etapas resultan útiles como marco para entender a la política turística desde sus orígenes y en términos de la dirección que está tomando en la actualidad.

La primera de estas etapas es la denominada “era fordiana”, en la cual predomina un enfoque cuantitativo de reducción de costos marginales y un aumento del número de visitantes (Fayos-Solà, 2004). El papel del Estado aquí es el de regular la economía, incrementar la producción de servicios turísticos y promocionar al turismo (Martínez et al., 2012).

La segunda etapa es la llamada “nueva era del turismo”, en la que el turismo tradicionalmente masificado se va tornando más heterogéneo (Martínez et al., 2012). El Estado se enfoca en la oferta por sobre la demanda turística y en la ampliación y mejora de la capacidad productiva (Fayos-Solà, 2004), al mismo tiempo que su control va cayendo en manos de las empresas (Martínez et al., 2012).

Como tercera etapa, se plantea la aparición de una “nueva política turística”, que debe entenderse, según Fayos-Solà (2004), como una “técnica de gestión del conocimiento para la optimización de un juego estratégico cuyas reglas cambian por el propio desarrollo del juego y múltiples factores exógenos” (p. 225). Se infiere de esta definición la complejidad que envuelve no sólo al turismo sino a la propia política turística, que necesariamente requiere de una coordinación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil (Martínez et al., 2012). Se puede añadir aquí al sector académico y a la comunidad en general. La magnitud que adquiere la actividad turística evidencia la necesidad de contar con una política turística que contenga y oriente el desarrollo del turismo. La intervención del Estado en el turismo, en este contexto, se justifica por varias causas. Por un lado, debido a la necesidad de dar una respuesta a fallos del mercado y de, además, buscar que la contribución de esta actividad a las sociedades sea la máxima posible (Fayos-Solà, 2004). Asimismo, y fundamentalmente, esta intervención se debe a que “sólo la administración pública concibe los lugares y destinos turísticos como unidades de gestión y ámbitos operativos de actuación” (López Palomeque, 1999, p. 28).

Es por todo ello que hay un reconocimiento cada vez mayor acerca del papel relevante de los gobiernos en el turismo, rol que se ve afianzado frente a las respuestas que debe dar el Estado en materia de turismo a hechos concretos como las crisis económico financieras y los desastres naturales (Hall y Zapata Campos, 2001). Para Velasco González (2002), la política turística deberá, de cara al futuro, hacer frente a las contradicciones que genera la actividad turística y que tienen lugar en ámbitos que requieren de una intervención y toma de decisiones del sector público. Los gobiernos deben asumir sus responsabilidades en cuanto al equilibrio entre actores y al uso intensivo de bienes públicos en relación a los beneficios que tal uso genera (Velasco González, 2002).

Se evidencia un giro en la política turística, que debe estar en contacto con múltiples intervinientes y simultáneamente responder y anticiparse a los cambios. La magnitud de la actividad turística y los cambios que esta sufre también condicionan a la política turística y al rol del Estado en el turismo. Es en este marco que operan las Administraciones Nacionales de Turismo.

### **1.3 Los elementos de la política turística**

La política turística está constituida por una serie de elementos, que son condición necesaria para su existencia, más allá de la voluntad del gobierno o autoridad pública (Velasco González, 2011). Estos elementos, cuya presencia se debe constatar en la acción, son los siguientes (Velasco González, 2011, p. 958-959):

- Un territorio, sobre el cual el actor público tenga competencia y, por lo tanto, sea legítima su actuación en él;
- Objetivos y acciones concretas, medibles y con plazos de tiempo determinados;
- Un conjunto de acciones articuladas;
- Recursos que permitan efectivamente llevar adelante esa política turística;
- Una disposición para intervenir de manera integral en el turismo.

Considerando todos estos elementos, se torna más difícil afirmar con seguridad que en un territorio se ejecuta realmente una política turística.

A continuación se profundiza en estos elementos. En primer lugar, se aborda al territorio en sus distintos niveles. Luego se desarrollan los objetivos y las acciones concretas de la política turística. Estas acciones se definen en términos de lo que se denomina “instrumentos de la política turística” (Velasco González, 2007, 2011). Por último, se ahonda en la disponibilidad de recursos y en la intervención integral en el turismo.

#### **1.3.1 El territorio y los niveles de la política turística**

La complejidad y diversidad del turismo son resultado del rol fundamental que tiene el territorio en este fenómeno (López Palomeque, 1999). Existe una estrecha relación entre el potencial de un destino y el territorio, ya que este último es uno de los principales recursos de los que se vale el turismo (Pedrana, 2013, p. 96). Al mismo tiempo, se incluye una variable: los actores. Territorio y actores resultan inseparables, ya que los segundos responden a un espacio geográfico determinado y se mueven en él. En este sentido, el turismo posee escenarios (pues se alimenta de un espacio tanto físico como cultural en el que, simultáneamente, se localiza como actividad) y actores (Fayos-Solà, 2004).

Scott (2011) menciona los niveles geográficos de la política turística y señala las siguientes categorías: global, plurinacional, nacional, regional, local o de varios niveles combinados. Si bien las ANT se ubican, como su nombre lo indica, a nivel nacional, los distintos niveles de gobierno se encuentran relacionados e interactúan entre sí. En efecto, por encima de las ANT existen instancias supranacionales: a nivel global se puede hacer referencia a la Organización Mundial del Turismo como Agencia Especializada de la Organización de las Naciones Unidas; y a nivel plurinacional aparecen los bloques regionales económicos y de intercambio, entre ellos el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), aunque no específico de turismo, para los casos de Argentina y Brasil. A su vez, por debajo de las ANT, se configuran instancias regionales, provinciales y municipales de administración en turismo bajo diferentes denominaciones, que cobran cada vez mayor importancia en el marco del desarrollo local y de la noción de que para un país la oportunidad de desarrollo a nivel global comienza con el desarrollo de la comunidad (Pedrana, 2013).

El nivel geográfico es fundamental a la hora de formular políticas turísticas, pues las mismas serán diferentes de acuerdo al territorio que abarquen y a las características

propias de este territorio. Asimismo, el nivel geográfico repercute en aquello que hacen los organismos públicos de turismo encargados de gestionar ese territorio, es decir, en su ámbito de competencia. Para Barcos, Molinari, Alfonso y Scaramellini (2009), en casi todos los países coexisten organismos del gobierno abocados al turismo a nivel nacional con otros de jerarquía provincial, regional o municipal, y ocurre que aparecen superposiciones de funciones entre estas instituciones. Pulido Fernández (2004) hace referencia a la transferencia de competencias turísticas que realizó el gobierno nacional español a las Comunidades Autónomas. El autor destaca el poder que adquirieron las Comunidades Autónomas al tener la posibilidad de definir sus propias estrategias territoriales en materia de turismo, al mismo tiempo que el Estado nacional conservó algunas de sus funciones centralizadas, fundamentalmente las de promoción, información y coordinación. Esto se relaciona con el cambio de paradigma de Estados centralizados que van cediendo el lugar a gobiernos más descentralizados, en los cuales las instancias por debajo del Estado nacional (los niveles regional, provincial y local) asumen un rol protagónico y mayores responsabilidades y donde el Estado deja de ser un proveedor para convertirse en un facilitador (Vernon, Essex, Pinder y Curry, 2005, citado en Scott, 2011).

En este trabajo se utiliza el término Administración Nacional de Turismo (ANT) para hacer referencia a la instancia gubernamental a nivel nacional en turismo. El concepto es teórico, ya que en la práctica estos organismos reciben diferentes nombres de acuerdo a la jerarquía institucional que se les otorgue (y así surgen los Ministerios, Secretarías, Direcciones y Oficinas, por ejemplo). En la misma línea, se podría hacer referencia a las Administraciones Provinciales de Turismo y a las Administraciones Municipales de Turismo, de acuerdo con el nivel geográfico al que pertenecen, como se observa en la Figura 1.

Figura 1: Niveles de la administración pública en turismo



Fuente: Elaboración propia

### 1.3.2 Los objetivos de la política turística

Los objetivos de la política turística representan todo aquello que se pretende alcanzar a través de las acciones que constituyen dicha política. Desde la perspectiva de las autoridades públicas, los objetivos son reflejo de las responsabilidades y de la ideología de un gobierno (Scott, 2011) y son los que orientan la política. En realidad, si se piensa a la política turística como un conjunto de acciones impulsadas por actores públicos en ocasiones en colaboración con actores no públicos, entonces es probable que los objetivos de dicha política no deban ser establecidos únicamente por las autoridades públicas sino que tenga que existir cierto consenso por parte del resto de los actores involucrados o afectados. Estos actores pueden ser, por ejemplo, empresarios, cámaras, asociaciones, fundaciones, profesionales del turismo o individuos particulares.

Los objetivos que se atribuyen a la política turística son variados, aunque tradicionalmente se asocian a cuestiones económicas. Scott (2011) cita algunos de los objetivos típicamente económicos que han caracterizado a la política turística: el aumento de los ingresos en la balanza de pagos, la promoción de la inversión extranjera, la generación de empleo, la regulación del uso de la tierra y el control del transporte aéreo asociado al turismo. En esta misma línea, Monfort Mir (2000) propone como macro objetivo de la política turística mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población residente, y como objetivos esenciales que se desprenden del anterior, los siguientes: impulsar el crecimiento económico, generar empleo, incrementar los ingresos de divisas, responder a los fallos del mercado turístico y progresar tanto en el desarrollo como en el equilibrio regional. Velasco González (2002) plantea que este tipo de objetivos, junto con los objetivos de planificación para desarrollar el territorio a partir del turismo, se mantienen mientras un destino se desarrolla y se consolida. La autora sostiene que actualmente los objetivos de la política turística están yendo más allá de lo económico e incorporando la gestión de recursos y conflictos, fundamentalmente mediante acciones de coordinación.

La complejidad del fenómeno turístico, los actores que intervienen en él y los efectos que genera requieren de la intervención del Estado, sin que esto niegue la existencia de fallos del mercado y cuestiones económicas asociadas al turismo que deben igualmente ser atendidas. Los diferentes objetivos pueden aparecer de manera simultánea y demandar que se establezcan prioridades. Es así que Scott (2011) plantea, a partir del análisis de la literatura, distintas categorías de objetivos de la política turística, a saber: desarrollo económico, competitividad, prosperidad local, empleo de calidad, equidad social y favorecimiento de los pobres, satisfacción del visitante, control local, bienestar de la comunidad, riqueza cultural, integridad física, diversidad biológica, eficiencia de los recursos, pureza del medio ambiente, sustentabilidad y política internacional y paz.

Por otra parte, cabe cuestionarse si es posible establecer los objetivos de la política turística en términos generales o estándares. Si cada territorio es único, y en él confluyen determinados actores y distintos intereses, entonces es probable que los objetivos difieran en cada sitio, siempre que el actor público sea lo suficientemente flexible para incorporar a los diferentes grupos de interés en el momento de tomar y ejecutar medidas. En tal sentido, y según Monfort Mir (2000), los objetivos de la política son numerosos y, además, son distintos de acuerdo con la zona, región o país; más aún, estos objetivos están supeditados a los productos turísticos existentes y a las motivaciones y directrices de las autoridades públicas.

### 1.3.3 Los instrumentos de la política turística

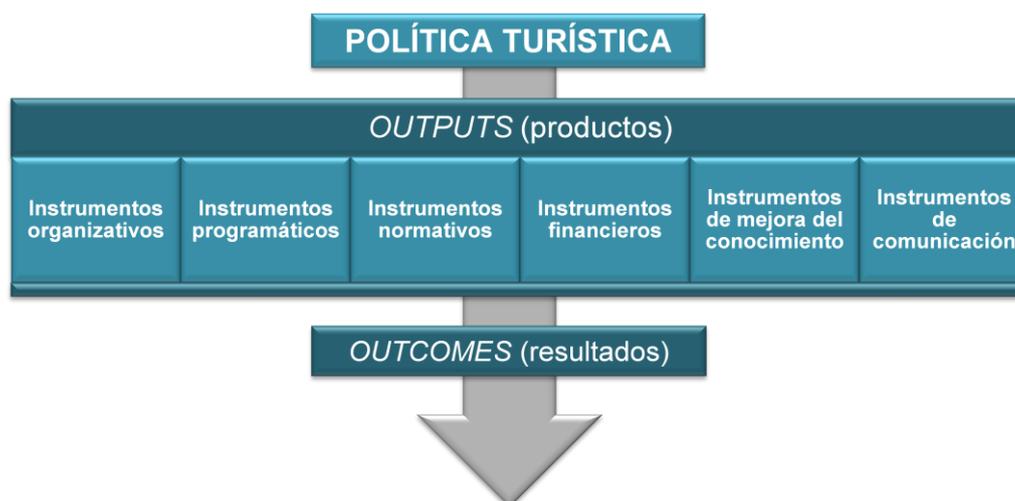
El proceso de formulación de políticas públicas implica la comunicación y, más aún, la negociación, entre diferentes actores (Stevenson, Airey y Miller, 2008). A partir de este proceso, las políticas públicas, y dentro de ellas la política turística, generan dos tipos de resultados (Scott, 2011). Se trata de los llamados, en inglés, *outputs* y *outcomes*. Los *outputs* son las salidas o productos del proceso de formulación de la política turística, mientras que los *outcomes* son los resultados o efectos que genera una política, que pueden haber sido previstos o no y que deben ser evaluados (aunque esto puede tornarse difícil por la cantidad de factores involucrados).

Los *outputs* surgen a partir de uno o varios objetivos que se buscan alcanzar y pueden consistir en una declaración sobre algún asunto, en una decisión no tomada, o en la creación y uso de un instrumento. Velasco González (2007, 2011) plantea una serie de categorías para agrupar estos instrumentos, que se utilizan de manera alternada o simultánea de acuerdo con la estrategia que se adopte y con el objetivo que se busque atender. Las categorías de instrumentos resultantes de su trabajo son las siguientes:

- (i) Instrumentos normativos o de ordenación,
- (ii) Instrumentos programáticos,
- (iii) Instrumentos financieros,
- (iv) Instrumentos de comunicación,
- (v) Instrumentos de mejora del conocimiento,
- (vi) Instrumentos organizativos.

En la Figura 2 se observa lo planteado en relación a los productos y resultados de la política turística.

Figura 2: Productos y resultados de la política turística



Fuente: Elaboración propia siguiendo a Scott (2011) y a Velasco González (2007, 2011)

A continuación se describen los instrumentos de acuerdo con la clasificación de Velasco González (2007, 2011).

(i) Instrumentos normativos o de ordenación

Los instrumentos de ordenación son todas las normas legales (leyes, decretos, resoluciones administrativas, entre otros). A los fines de la clasificación de la autora (Velasco González, 2007, 2011), las normas que dan origen a alguno de los otros instrumentos no son instrumentos normativos sino que constituyen el instrumento al cual hacen referencia. En esta tesis se estudian determinadas normas que consisten en instrumentos organizativos para esta clasificación, ya que implican la creación o modificación estructural y de competencias de las Administraciones Nacionales de Turismo de Argentina y Brasil.

(ii) Instrumentos programáticos

Los instrumentos programáticos son fundamentalmente los planes y programas que se desarrollan para un territorio determinado. Un plan es un “conjunto ordenado de acciones y programas que contiene el proyecto político que, para un ámbito de acción política específico, tiene un gobierno determinado” (Velasco González, 2007, p. 11), cabe añadir, para un periodo de tiempo específico. Los programas, en cambio, se enfocan en un aspecto más específico de actuación, que usualmente figura en alguno de los objetivos de un plan. Tanto planes como programas implican el establecimiento de objetivos, instrumentos y medios para alcanzar dichos objetivos. La diferencia entre ambos radica, en definitiva, en la escala.

(iii) Instrumentos financieros

Los instrumentos financieros comprenden aquellos estímulos económicos que se orientan al sector empresarial y a la sociedad civil, y que pueden adoptar distintas formas (como, por ejemplo, créditos o subsidios).

(iv) Instrumentos de comunicación

Los instrumentos de comunicación son las campañas de concientización en valores o frente a problemas determinados que el sector público puede ejecutar.

(v) Instrumentos de mejora del conocimiento

Los instrumentos de mejora del conocimiento son aquellos que procuran impulsar la investigación y el desarrollo, así como diseminar el conocimiento a través de iniciativas como las formativas.

(vi) Instrumentos organizativos

Estos instrumentos se asocian al entramado institucional y resultan los más estrechamente relacionados con el objeto de estudio de esta tesis. Considerando que este trabajo aborda el ámbito de competencia de las Administraciones Nacionales de Turismo de Argentina y Brasil, organismos que se constituyen como instrumentos organizativos, se profundiza especialmente en esta categoría.

Los instrumentos organizativos son todas aquellas estructuras públicas o mixtas que se generan para actuar en un ámbito de la política turística. Estas estructuras pueden ser de dos tipos: administrativas y de coordinación/cooperación. Las estructuras administrativas, a su vez, se clasifican en estructuras político administrativas tradicionales y estructuras ejecutivas. Los tipos y subtipos de instrumentos organizativos mencionados son recopilados en la Figura 3.

Las estructuras político administrativas tradicionales son “organizaciones públicas con competencias en turismo en sus respectivos espacios territoriales” (Velasco González, 2011, p. 961). Son organismos de la administración pública, que se rigen por el derecho público, dedicados al turismo. En el caso de Argentina y Brasil, se encuentran aquí las organizaciones que constituyen objeto de estudio de esta tesis: el Ministerio de Turismo de Argentina y el Ministerio del Turismo de Brasil, ambos organismos

dependientes del poder ejecutivo y con competencias a nivel nacional. Acompañan de cerca a dichos ministerios otras entidades, que son los órganos de coordinación, contemplados dentro de las estructuras de coordinación y cooperación.

Las estructuras ejecutivas, por su parte, dependen de manera orgánica, funcional o financiera de las estructuras político administrativas tradicionales. En este caso pueden también ser públicas, pero existe la posibilidad de que sean semi públicas o incluso privadas, aunque siempre deben ser reconocidas por las autoridades públicas como competentes en algún ámbito específico de actuación de la política turística. Suelen dedicarse a cuestiones más dinámicas y que, por tanto, requieren de mayor flexibilidad en su operativa.

Por último se encuentran las estructuras de coordinación y cooperación, que pueden consistir tanto en órganos de coordinación como en órganos de cooperación. Los órganos de coordinación son únicamente organismos públicos. En primer término, se encuentran aquellos que representan instancias de trabajo colaborativo entre estructuras que intervienen en el turismo desde diferentes áreas. En segundo término, existen espacios que reúnen actores públicos de distintos niveles de competencias.

Los órganos de cooperación, a diferencia de los anteriores, no son públicos, son independientes y formales, e involucran tanto a actores públicos como privados. Sus funciones suelen ser similares a las del sector público. Según Velasco González (2011) estas entidades son las menos desarrolladas.

Figura 3: Tipos de instrumentos organizativos



Fuente: Elaboración propia (2016) siguiendo a Velasco González (2007, 2011)

Tanto los instrumentos organizativos como el resto de los instrumentos mencionados pueden combinarse, ya que en muchas ocasiones se complementan y permiten, en conjunto, alcanzar los objetivos de la política turística. En efecto, la política turística es el resultado de un conjunto de acciones entrelazadas, originadas en una noción común del turismo y de su forma ideal de desarrollo (Velasco González, 2011).

Los destinatarios de estos instrumentos pueden ser las propias organizaciones públicas (cuando se trata de modificaciones organizacionales), los actores privados (tanto las empresas como la sociedad civil) o los ciudadanos. En este trabajo se estudian, principalmente, instrumentos cuyos destinatarios son las propias organizaciones públicas pero que, igualmente, repercuten en el resto de los actores.

Cabe destacar que Fayos-Solà (2004) hace también referencia a los instrumentos de la política turística. El autor enumera como instrumentos clásicos a los económicos, que se corresponden con los instrumentos financieros de Velasco González (2007, 2011), y a los legales, que se corresponden con los instrumentos normativos o de ordenación de Velasco González (2007, 2011). Como instrumentos no clásicos señala a los de gestión del conocimiento, asociados a los instrumentos de mejora del conocimiento de Velasco González (2007, 2011). A los instrumentos de gestión del conocimiento los subdivide en instrumentos de creación de conocimiento (donde ubica la investigación conceptual y aplicada, la importación de conocimientos, los sistemas de información estadística y la inteligencia de procesos y mercados), instrumentos de difusión de conocimiento (dentro de los cuales coloca a la educación, la formación y la información de y para los distintos actores del turismo) e instrumentos de aplicación de conocimiento (entre los cuales incluye la aplicación de conocimiento a los procesos de producción de experiencias turísticas, contemplando la promoción, así como la reingeniería de procesos, los sistemas de calidad total, los estándares e indicadores y la coordinación entre actores). Fayos-Solà (2004) destaca que estos instrumentos no clásicos o de gestión del conocimiento son los que más se han desarrollado en términos de importancia.

#### **1.3.4 La disponibilidad de recursos**

Es necesario prever los recursos para materializar las acciones propuestas. Un medio para llevar adelante dicha previsión es contar con un presupuesto que sea destinado a una actividad determinada y que posibilite su puesta en marcha (Velasco González, 2011). En un sentido más amplio, existen diferentes tipos de recursos a considerar. Barcos et al. (2009) señalan que los elementos o recursos con los que cuentan las organizaciones para llevar adelante sus actividades son: los recursos humanos, los recursos materiales, los recursos naturales, los recursos tecnológicos, los intangibles y, por último, las ideas, el conocimiento y la información.<sup>1</sup>

#### **1.3.5 La intervención integral**

La disposición para intervenir de manera integral en el turismo, como elemento constituyente de la política turística, implica que se adopte una aproximación hacia la actividad que tome en consideración a todos los actores, situaciones y efectos que la conforman, así como las relaciones entre los mismos.

Como se explica más adelante, el Estado, ejecutor de las políticas públicas, entre ellas la política turística, es aquel capaz de tener una mirada holística del turismo y una capacidad de interactuar e intervenir en todos sus componentes (Boullon, 1997).

---

<sup>1</sup> Se puede profundizar sobre cada uno de estos elementos en Barcos et al. (2009, p. 23-28).

## 1.4 Las Administraciones Nacionales de Turismo

Como ya se ha mencionado, este trabajo estudia el ámbito de competencia de las Administraciones Nacionales de Turismo, particularmente del Ministerio de Turismo de Argentina y del Ministerio del Turismo de Brasil, ambos organismos públicos dependientes del poder ejecutivo de estos países. Cabe destacar que los organismos públicos se definen como aquellos que tienen su origen en el sistema político y cuyos fines y objetivos establecen las instituciones políticas a través de la constitución, de leyes o de otros mecanismos gubernamentales (Barcos et al., 2009).

Se considera que el término Administración Nacional de Turismo (ANT) resulta apropiado, ya que remite directamente a aquello que define: un órgano dedicado a la gestión (Administración), en un país determinado y con competencias en todo ese territorio (Nacional) en materia de turismo (de Turismo). El concepto de Administración en sí mismo remite a la idea de Administración Pública.

Además, Administración Nacional de Turismo es el término que ha optado por utilizar la Organización Mundial del Turismo (OMT), Agencia Especializada de las Naciones Unidas en materia de turismo. Si bien este organismo no constituye un ámbito académico de estudio del turismo, es un referente a nivel mundial de la actividad turística. Más aún, en este trabajo se emplea como fuente una publicación de la propia OMT.

La Administración Nacional de Turismo (ANT) tiene como responsabilidad elaborar la política nacional de turismo. Como se mencionó anteriormente, la política turística es impulsada por actores públicos, en ocasiones en colaboración con actores no públicos; con lo cual la ANT puede actuar en conjunto con otros actores no gubernamentales. Asimismo, la Administración Nacional de Turismo (ANT) como organismo del gobierno nacional tiene “la responsabilidad al más alto nivel en materia de turismo” (OMT, 2005, p. 5).

Cabe destacar la diferencia entre las ANT y las Organizaciones Nacionales de Turismo (ONT): mientras que las primeras formulan la política turística nacional, las segundas se ocupan de la promoción turística a nivel internacional. Las ONT pueden ser públicas, privadas o mixtas, pero aún sin depender del gobierno central deben ser reconocidas por él como entidades que se encargan de la promoción del turismo receptivo internacional. En Argentina, la ANT es el Ministerio de Turismo y la ONT es el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR). En Brasil, la ANT es el Ministerio del Turismo y la ONT es el Instituto Brasileño de Turismo (EMBRATUR).

Zahra y Ryan (2005) señalan que en 1986 el gobierno de Australia realizó una distinción similar, sólo que en lugar de llamarlas Administraciones Nacionales de Turismo se refiere a estas como Autoridades Nacionales de Turismo. Los autores señalan lo siguiente:

- Las ANT pueden tener responsabilidades que vayan más allá de la promoción, a diferencia de las ONT, cuyo campo de actuación se limita únicamente a esta actividad. Esto se asocia al ámbito de competencia de las ANT, que se abordará en el siguiente apartado.
- Las ANT pueden dedicarse de manera exclusiva al turismo o encargarse del turismo y otras actividades conjuntamente (por ejemplo, los deportes, la cultura, la economía, entre otras).

### 1.4.1 Las ANT y el Estado

Siguiendo el esquema de sistema turístico de Boullon (1997)<sup>2</sup>, la superestructura es un subsistema que regula al resto de los subsistemas y se compone tanto de organizaciones públicas como privadas. Sin embargo, y especialmente a nivel nacional, es el Estado a través de las ANT quien tiene una mirada holística de lo que sucede en el país en materia de turismo y una gran capacidad de interacción e intervención con todos los componentes de este sistema turístico. Estudiando otro enfoque de sistema turístico, en este caso el de Beni (1990)<sup>3</sup>, aparece también el subsistema de la superestructura y con un rol similar: el de ordenar la gestión del turismo en términos jurídico administrativos y controlar a todo el sistema. Adicionalmente, para este autor la administración del sistema es otro componente del sistema turístico, que utiliza como instrumento a la superestructura y crea de esta forma los planes, cuya ejecución se encarga de asegurar. La administración del sistema es el único componente que puede detectar las causas de los desajustes entre los subsistemas, y las maneras de corregirlos para volver al equilibrio, ejerciendo así un control efectivo.

Frew y Hay (2011) reconocen que son numerosas las organizaciones que buscan administrar el turismo en un país, pero que existe una institución principal en la gestión turística que tiene competencias a nivel nacional y depende del gobierno. Pereira (1999) señala las razones que justifican la intervención del sector público en el turismo desde una perspectiva latinoamericana. Para el autor es inconcebible que el gobierno se mantenga ajeno a la actividad ya que es necesario que intervenga en los estadios iniciales del desarrollo turístico, fundamentalmente en los países que tienen escasa experiencia en este sentido y requieren de mayor capital y profesionalización. La diversidad de intereses y segmentos es otra de las causas fundamentales, así como la necesidad de integrar a todos los actores; en este sentido, la política turística es la que articula al sector público con los usuarios o beneficiarios de esta política. Por otro lado, el dinamismo y mutabilidad propios del sector turístico requieren que el mismo sea revisado, estudiado, analizado y monitoreado de manera permanente, y esto lleva no solo a que participe el gobierno sino también a que la política turística sea repensada y reformulada periódicamente. Otras justificaciones que señala el autor involucran la intervención en la apertura de nuevas áreas para el turismo, en las que existen riesgos altos para el sector privado, y la importancia de educar, concientizar y capacitar en materia de turismo como responsabilidad del Estado.

En definitiva, la política turística es compleja, y parte de esa complejidad determina que el sector público juegue un papel protagónico en su desarrollo, más aún considerando que ciertos bienes y servicios que conforman la oferta turística son administrados por el propio gobierno (Pulido Fernández, 2004).

A raíz de esto, la participación del sector público en la actividad turística resulta necesaria. Se observa que la administración del turismo desde el gobierno a nivel nacional se materializa en las Administraciones Nacionales de Turismo. Si se toma en consideración la clasificación de los instrumentos de la política turística de Velasco González (2007, 2011), las Administraciones Nacionales de Turismo son instrumentos

---

<sup>2</sup> El sistema turístico que propone Boullón (1997) comprende los siguientes subsistemas: la demanda turística, la oferta turística, el proceso de venta, el producto turístico, la planta y los atractivos turísticos, la infraestructura y la superestructura.

<sup>3</sup> El sistema turístico que sostiene Beni (1990) incluye los siguientes componentes: el conjunto de relaciones ambientales (con los subsistemas ecológico, social, económico y cultural), el conjunto de la organización estructural (con los subsistemas de la superestructura y de la infraestructura) y el conjunto de las acciones operacionales.

organizativos, directamente asociados al entramado institucional. En este caso son estructuras públicas creadas para desenvolverse con un ámbito de competencia específico, que se aborda más adelante. Entre los instrumentos organizativos, las ANT se configuran como estructuras político administrativas tradicionales que forman parte de la administración pública nacional y que, como tales, tienen un alcance a nivel país.

En materia de turismo y administración pública, se identifican dos tipos de participación del gobierno: activa y pasiva (Jenkins and Henry, 1982; citado en Scott, 2011). La primera implica una acción deliberada del gobierno por intervenir en la actividad con el objetivo de favorecer y adecuar su desarrollo, de tal forma que tienda a ser el mejor posible. Esta intervención activa es aquella cuya adopción más claramente se visibiliza con la existencia de ANT. La presencia de un organismo a nivel nacional encargado del desarrollo del sector (sea un ministerio, una secretaría, una dirección, una oficina, u otro) implica una actuación deliberada de las autoridades públicas para operar en el turismo del país. La participación pasiva, a diferencia de la anterior, tiene lugar cuando el gobierno toma medidas que impactan en el turismo a pesar de que originalmente no se hayan pensado o diseñado para ejercer influencia en este sector. Por ejemplo, cuando se toman decisiones en relación a la regulación del transporte de media y larga distancia se impacta indirectamente en el turismo, aún cuando *a priori* pueda no tenerse en consideración estos efectos.

Por último, cabe destacar que el turismo en la administración pública necesita de coordinación con otros sectores (educación, transporte o medio ambiente, por solo mencionar algunos) y ocupa un lugar en la estructura pública que varía de acuerdo con la orientación y decisión de cada gobierno (Pulido Fernández, 2004). Consecuentemente, el lugar que ocupa el turismo varía en cada país y, dentro de cada país, se modifica a lo largo del tiempo y según el gobierno de turno. Sin embargo, la única garantía de que la política nacional de turismo, implementada a través de las ANT, sea efectiva y legítima, es que la misma responda a una parte representativa de los intereses de la sociedad, reciba su apoyo, vele por el desarrollo del sector y reduzca al mínimo los impactos negativos del turismo (Pulido Fernández, 2004).

#### **1.4.2 El estado de la cuestión en torno a las ANT**

Como se señaló precedentemente, el estudio científico de las ANT no se encuentra ampliamente desarrollado a pesar de que las ANT son organismos fundamentales para el turismo. Se han hallado tres trabajos que abordan su estudio específico y en términos que se relacionan con los planteados en este trabajo, de tal forma que pueden ser tomados como referencia.

Uno de ellos es el de Pérez Guerra (2014), que describe la evolución histórica de los órganos administrativos de turismo en España asociada a la normativa legal de este país, al mismo tiempo que pone el énfasis en la organización del turismo a nivel nacional. También profundiza en la política turística española junto con los planes que han ido acompañando su desarrollo, en el marco de la política turística de la Unión Europea y del proceso de descentralización del Estado hacia las Comunidades Autónomas españolas. Hace referencia específicamente a las competencias institucionales en materia de turismo asociadas a la legislación existente, cuestión que será retomada en el siguiente apartado.

Almeida García (2012) analiza y compara la evolución de la política turística en España y Portugal, mediante la determinación de cuatro etapas temporales de

desarrollo de dicha política. El autor señala normativas y, asimismo, enfatiza el marco administrativo y los planes de turismo que han ido acompañando esta evolución. En relación a los modelos de gestión del sector público, indica las diferencias existentes entre ambos países especialmente en términos de centralización de la toma de decisiones.

Por último, Zahra y Ryan (2005) estudian la evolución estructural y en términos de competencias de la ONT (y no de la ANT, en este caso) de Nueva Zelanda. En su trabajo se profundiza en las responsabilidades y funciones de este organismo a lo largo del tiempo, asociadas a la política turística nacional y a la ANT. Los autores buscan demostrar que estas instituciones no sólo sufren cambios organizacionales, sino que también son poderosamente afectadas por fuerzas políticas y procesos que, a mayor escala, afectan al turismo y a la política turística nacional en general.

### **1.4.3 El ámbito de competencia de las ANT**

El ámbito de competencia de las Administraciones Nacionales de Turismo, entendido como el conjunto de actividades por las cuales son responsables estas instituciones, constituye el eje de este trabajo. Se mencionó anteriormente que la política turística llevada adelante por las ANT es distinta según el país que se evalúe y que, incluso dentro de un mismo país, fluctúa a lo largo del tiempo. De manera similar se comporta el ámbito de competencia de las ANT, ya que de acuerdo a los objetivos de política turística que se fijan a nivel macro, serán definidas sus responsabilidades. De esta forma, y según las prioridades coyunturales de la política turística, sus competencias pueden cambiar y pueden ser delegadas a otras entidades o apropiadas por las ANT. También puede ocurrir que una actividad se comparta entre una ANT y otra organización, o que quede excluida de la competencia de cualquier organismo. Detrás de todos estos cambios, que repercuten en la estructura y objetivos de la política turística, subyace la idea de que esta política debe ser beneficiosa para los diferentes actores (ciudadanos, sector público y sector privado) y simultáneamente reducir al mínimo los efectos negativos que genera el turismo (Lardiés, 2004 y Chaisawat, 2006, citados en Enríquez Martínez, Osorio García, Castillo Néchar y Arellano Hernández, 2012).

Para Velasco González (2012), las acciones que ejecuta el sector público en materia de turismo a nivel nacional pueden ser de dos tipos. Por un lado, se encuentran las que responden al liderazgo del gobierno, que son de tipo simbólico y tienen valor para la comunicación política. Por el otro, están aquellas asociadas al desarrollo y ejecución de acciones concretas. La autora menciona ciertos ejemplos, refiriéndose al caso español, como son la apertura de una oficina exterior de turismo en Cantón, China (acción de liderazgo) y la elaboración de plataformas virtuales para propiciar el contacto entre agentes públicos y privados del sector turístico (acción concreta). En estos casos resulta claro que quien tiene responsabilidad sobre dichas cuestiones es la ANT; sin embargo, no siempre es así. La propia naturaleza intersectorial del turismo genera que las competencias de estos organismos resulten, en ocasiones, insuficientes y que, consecuentemente, deban establecer vínculos con otras áreas de gestión (Lavalle, 2011). De hecho, anteriormente, todas sus competencias estaban distribuidas en otras áreas y/o tenían un rango administrativo mucho menor, cuestión que ha ido cambiando a medida que la política turística fue tendiendo hacia la autonomía (Lavalle, 2011). Inicialmente, los organismos públicos de turismo se dedicaron a la promoción (Hall y Zapata Campos, 2014; Fayos-Solà, 2004). Aún hoy, sigue existiendo cierta predominancia de esta actividad en los planes de política

turística en ocho países, de acuerdo con un estudio del Instituto Hermes (Fayos-Solà, 2004). Sin embargo, y como se comentó, esto ha evolucionado. De hecho, la política turística ha sido una de las primeras áreas en las cuales se puso énfasis en la cooperación público-privada (Hall y Zapata Campos, 2014).

#### 1.4.3.1 Categorías de competencias desde la OMT

En este apartado se abordan las competencias de las Administraciones Nacionales de Turismo de acuerdo con la categorización de la Organización Mundial del Turismo. Dicha categorización resulta importante porque esta tesis toma como referencia un cuestionario de la OMT realizado en el año 2001 a las ANT de todo el mundo. El cuestionario ha sido replicado parcialmente en el marco de este trabajo para las ANT de Argentina y Brasil en el año 2015, a los efectos de realizar comparaciones entre ambos países y en el tiempo. Lo interesante de la categorización en el contexto del cuestionario es que, al responder, cada ANT puede especificar si esa actividad es competencia exclusiva suya, si la comparte con otra entidad, o si se encarga de ella otra institución (o ninguna). Más aún, el cuestionario replicado presenta la posibilidad de que la ANT incorpore competencias al listado.

En esta tesis, además de considerar el cuestionario mencionado para 2001 y 2015 en Argentina y Brasil, se utiliza un tercer instrumento de análisis. Se trata de la base jurídica competencial a la cual hace referencia Pérez Guerra (2014); más precisamente, se seleccionan normas asociadas a la creación, organización y atribución de competencias de las ANT de los citados países para los años estudiados.

Las competencias que la OMT propone en su publicación *Estructuras, Ámbito de Competencia y Actividades de las Administraciones Nacionales de Turismo* (2005), a las que también denomina campos de actividades, son las siguientes:

- Promoción e información turísticas.
- Investigación y estadísticas.
- Planificación del turismo.
- Protección y conservación de los recursos turísticos.
- Desarrollo y explotación del equipamiento turístico.
- Valoración de los recursos humanos del turismo.
- Calidad del desarrollo turístico.
- Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas.
- Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos.
- Protección de los consumidores en el sector del turismo.
- Salud de los turistas.
- Señales y símbolos turísticos.<sup>4</sup>

Estas competencias permiten una mirada integral sobre la actividad turística y constituyen aspectos en común entre las ANT y otros organismos públicos no necesariamente abocados a la gestión del turismo pero cuyas acciones inciden de manera directa en la actividad.

---

<sup>4</sup> La Tabla 1 (ver apartado 1.4.3.2) incluye una descripción de estos campos de actividades.

Cabe destacar que, de acuerdo con la OMT (2005), la planificación del turismo es la única competencia que las ANT no suelen compartir con otros organismos, siendo la misma su exclusiva y directa responsabilidad en la mayoría de los casos a nivel mundial.

#### **1.4.3.2 Categorías de competencias siguiendo la literatura**

Algunos autores asignan el nombre de funciones a las competencias que, desde su enfoque, deben atribuirse a los organismos públicos abocados al turismo. Para Boullón (1997), estas funciones son las siguientes:

- Promoción turística en el extranjero.
- Control de calidad de los servicios.
- Fijación y control de precios.
- Planificación del desarrollo.
- Promoción de inversiones de la actividad privada.
- Promoción del turismo interno.
- Desarrollo del turismo social.
- Construcción de equipamiento e instalaciones turísticas.

Barcos et al. (2009), desde otra perspectiva, señalan que las funciones de estos organismos son las que se enumeran a continuación:

- Investigación, estadística y planificación.
- Inventario de recursos turísticos.
- Desarrollo de instalaciones turísticas.
- Capacitación de recursos humanos
- Promoción del turismo e información.
- Reglamentación de empresas y profesiones turísticas.
- Facilitación.
- Cooperación internacional.

Lavalle (2011) plantea que la política turística, en términos de competencias, posee dos planos de actuación: uno interno y otro externo. En el plano interno se encuentran las siguientes competencias:

- Aspectos normativos.
- Aspectos de fiscalidad.
- Aspectos de planificación.
- Aspectos de promoción.
- Aspectos de capacitación.
- Herramientas para la toma de decisiones.
- Otros.

El plano externo, por su parte, comprende:

- Aspectos de promoción.
- Gestión de préstamos internacionales.
- Asistencia técnica a otros actores de política turística de otros países.
- Otros.

Fayos-Solà (2004) reconoce que las ANT tienen un marco amplio de competencias en la política turística, dentro del cual enfatiza las siguientes:

- La representación exclusiva de la política turística en las Administraciones y Organismos Supranacionales.
- La capacidad de regular los marcos institucionales de los instrumentos económicos y legales.
- El control de los instrumentos de gestión del conocimiento. Estos instrumentos pueden ser de creación de conocimiento (como la investigación y estadísticas), de difusión de conocimiento (como la formación) y de aplicación de conocimiento (como los procesos de producción de experiencias turísticas y su promoción).

A pesar de que no existe una categorización universalmente aceptada, al hacer referencia a las competencias de los organismos públicos en turismo los diferentes autores se refieren a categorías semejantes. Con mayor o menor detalle y poniendo el énfasis en diferentes aspectos, las ideas que subyacen detrás de estas competencias son similares. En la Tabla 1 se agrupan las competencias enunciadas por cada uno de los autores identificados más arriba, junto con las establecidas por la OMT y las descripciones de dichas competencias.

*A priori*, pareciera que estas categorías pueden aplicarse a los organismos públicos abocados al turismo independientemente de su nivel (local, provincial, regional, nacional e incluso transnacional) y del país del cual se trate. Sin embargo, es importante reconocer que las competencias de estos organismos surgen de mecanismos normativos (fundamentalmente leyes en lo que se refiere a las ANT) propios de cada país y en un momento y contexto determinados, con lo cual presentan ciertas características propias.

En esta línea, Pérez Guerra hace referencia a la “base jurídica del actual sistema competencial” (2014, p. 403) para el caso español. El autor entiende que este sistema competencial se conforma por administraciones gubernamentales con competencias en todos los niveles, tratándose del Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Plantea que estos organismos poseen diferentes competencias otorgadas por la normativa vigente. Para este caso en particular, identifica que el turismo ha pasado a ser una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, ya que se les brindó la posibilidad de que gestionen la promoción y ordenación del turismo en el territorio que administran y todas ellas lo aceptaron. Sin embargo, el Estado nacional también puede organizar el turismo a través de las competencias que afectan de manera directa a la actividad, como por ejemplo el comercio exterior, la economía, las relaciones internacionales, entre otras. También juegan un rol cada vez más importante los llamados Entes Locales, a partir del reconocimiento de que el turismo puede ser clave para el desarrollo local. Por último, las Comunidades Autónomas son influenciadas por el bloque regional de la Unión Europea. Resulta importante considerar esto al analizar las ANT de Argentina y Brasil en el contexto del MERCOSUR y de la existencia de niveles municipales y provinciales (el provincial con una autonomía enmarcada en el sistema federal de ambos países) por debajo de las ANT.

Tabla 1: Competencias de las ANT

Denominación según la OMT (2005)	Descripción	Denominación según otros autores			
		Boullon (1997)	Barcos et al. (2009)	Lavalle (2011)	Fayos-Solà (2004)
<b>Promoción e información turística</b>	Se trata de la promoción interna y externa, en términos de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de material promocional y su distribución;</li> <li>• Publicidad en medios de comunicación;</li> <li>• Participación en congresos y ferias;</li> <li>• Gestión de las oficinas de información turística y de las representaciones en el exterior;</li> <li>• Programación de viajes educativos o de familiarización (Barcos et al., 2009).</li> </ul>	Promoción turística en el extranjero	Promoción del turismo e información	Aspectos de promoción (plano interno)	Regulación de instrumentos de gestión del conocimiento (aplicación)
		Promoción del turismo interno		Aspectos de promoción (plano externo)	
<b>Investigación y estadísticas</b>	Incluye la investigación de los impactos del turismo (económicos, culturales y ambientales) junto con la generación de estadísticas sobre distintas variables (ingresos y egresos de visitantes, capacidad y ocupación hotelera, gasto promedio, etc.) (Barcos et al., 2009) que permiten el análisis, la proyección y, en definitiva, la toma de decisiones.		Investigación, estadística y planificación		Regulación de instrumentos de gestión del conocimiento (generación)
<b>Planificación del turismo</b>	Implica llevar adelante planes generales de desarrollo del turismo, así como de promoción, comercio, recursos humanos, entre otros (Barcos et al., 2009, p. 49). Incluye planes directivos del turismo y programas sectoriales de desarrollo turístico (OMT, 2005)	Planificación del desarrollo		Aspectos de planificación	
<b>Protección y conservación de los recursos turísticos</b>	Los recursos turísticos pueden ser naturales, históricos, culturales y artísticos (OMT, 2005). La protección y conservación de tales recursos hace referencia a la realización de inventarios, la ordenación turística del territorio y la valorización sostenible (en términos de duración en el tiempo) de estos recursos (OMT, 2005).	Promoción de inversiones de la actividad privada	Inventario de recursos turísticos		
<b>Desarrollo y explotación del equipamiento turístico</b>	El equipamiento incluye aquellos establecimientos de gestión pública o privada que brindan los servicios básicos asociados al turismo (Boullon, 1997, p. 40). La OMT (2005, p. 74) aclara que esta competencia incluye los sectores de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alojamiento;</li> <li>• Transporte;</li> <li>• Equipamiento recreativo, cultural y deportivo (mencionando como ejemplos de los mismos a los lugares de veraneo, los balnearios, los puertos deportivos, los campos de golf, los parques temáticos, los casinos y los establecimientos de juego). Boullón (1997) añade a estos sectores el de alimentación y también otros servicios como los de agencias de viajes, estacionamientos, entre otros.</li> </ul>	Construcción de equipamiento e instalaciones turísticas	Desarrollo de instalaciones turísticas	Aspectos de fiscalidad	Regulación de instrumentos económicos
			Reglamentación de empresas y profesiones turísticas		Regulación de instrumentos de gestión del conocimiento (aplicación)

<b>Valoración de los recursos humanos del turismo</b>	Supone la formación, entrenamiento y desarrollo de personal especializado, así como el apoyo a las instituciones educativas formales y no formales (universidades, terciarios, secundarios, seminarios y otros) (Barcos et al., 2009). La OMT (2005) aclara que esta competencia comprende la educación, la formación y el empleo.	Fijación y control de precios		Aspectos de capacitación	Regulación de instrumentos de gestión del conocimiento (difusión)
<b>Calidad del desarrollo turístico</b>	La calidad en los destinos turísticos se corresponde con la capacidad que se tiene de satisfacer las expectativas de los distintos actores presentes en el destino, en las interrelaciones que estos actores establecen (Fayos-Solà, 2004).				
<b>Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas</b>	Facilitación hace referencia principalmente a las formalidades fronterizas, los visados y el intercambio de divisas (Barcos et al., 2009).	Control de calidad de los servicios	Facilitación		
			Cooperación internacional		
<b>Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos</b>	Barcos (2009) señala que “la política puede liberalizar y favorecer el turismo o restringirlo” (p. 50). De acuerdo con la política más amplia de un gobierno y con las previsiones que se realicen, sin embargo, la liberalización (en el sentido de facilitar el comercio internacional) no necesariamente implica favorecer al turismo. Para la OMT (2005) liberalizar el comercio internacional de los servicios turísticos implica, por ejemplo, tomar medidas de fiscalidad o asociadas a los permisos del transporte aéreo.				
<b>Protección de los consumidores en el sector del turismo</b>	Proteger a los consumidores o turistas incluye aquellas medidas tendientes a mejorar la seguridad de los destinos y favorecer la ética en el sector privado y en las actividades turísticas. También contempla la prevención de la prostitución infantil asociada al turismo y la gestión de desastres naturales (OMT, 2005).		Capacitación de recursos humanos		
<b>Salud de los turistas</b>	La salud de los turistas hace referencia a la higiene y seguridad de los alimentos, así como a la calidad de las aguas en espacios de ocio, los seguros para viajeros y la preparación de los destinos para turistas con alguna discapacidad.				
<b>Señales y símbolos turísticos</b>	Se trata de que estos instrumentos se encuentren disponibles para orientar a los turistas en sitios públicos y equipamientos turísticos. Permiten brindar información al respecto de la seguridad así como de la accesibilidad (OMT, 2005).				

Fuente: Elaboración propia siguiendo a a Boullon (1997), Barcos et al. (2009), Lavalle (2011), Fayos-Solà (2004) y OMT (2005)<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Algunas competencias de los autores mencionados no tienen una correspondencia directa con aquellas determinadas por la OMT. Se trata del desarrollo del turismo social (Boullon, 1997); las herramientas para la toma de decisiones, los aspectos normativos, la gestión de préstamos internacionales y la asistencia técnica a otros actores de política turística de otros países (Lavalle, 2011); y la representación exclusiva en Administraciones y Organizaciones Supranacionales y la regulación de instrumentos legales (Fayos-Solà, 2004).

## Capítulo 2: Las ANT de Argentina y Brasil y sus competencias

### 2.1 La evolución histórica de las ANT

2.1.1 La política turística y las ANT en América y Europa

2.1.2 La evolución histórica de la ANT en Argentina

2.1.3 La evolución histórica de la ANT en Brasil

### 2.2 Las competencias de las ANT de Argentina y Brasil

2.2.1 Metodología

2.2.2 Las competencias de la ANT de Argentina

2.2.2.1 Las competencias en 2001

2.2.2.2 Las competencias en 2015

2.2.2.3 Cambios detectados entre 2001 y 2015

2.2.3 Las competencias de la ANT de Brasil

2.2.3.1 Las competencias en 2001

2.2.3.2 Las competencias en 2015

2.2.3.3 Cambios detectados entre 2001 y 2015

2.2.4 Competencias comparadas entre la ANT argentina y la ANT brasilera

2.2.4.1 Indicador de Competencias de las ANT 1

2.2.4.2 Indicador de Competencias de las ANT 2

2.2.4.3 Indicador de Competencias de las ANT 3

2.2.4.4 Análisis final del Indicador de Competencias de las ANT

## **Capítulo 2: Las ANT de Argentina y Brasil y sus competencias**

En este capítulo se estudian las Administraciones Nacionales de Turismo (ANT) de Argentina y Brasil y sus competencias. En la sección 2.1 se aborda la política turística y su gestión en América y Europa para luego explorar la evolución concreta de los organismos que formulan esta política (las ANT) en Argentina y Brasil. En la sección 2.2 se estudian las competencias de las ANT de Argentina y Brasil en 2001 y 2015. Para el año 2001 se cuenta con las respuestas de las ANT a un cuestionario desarrollado por la Organización Mundial del Turismo (OMT). Para el año 2015 se dispone de las respuestas de las ANT a un cuestionario implementado en el marco de este trabajo, que replica parcialmente el cuestionario de la OMT. Esta información se complementa y compara con la normativa vigente para cada año en estos países.

### **2.1 La evolución histórica de las ANT**

#### **2.1.1 La política turística y las ANT en América y Europa**

De acuerdo con Fayos-Solà (2004), la política turística como campo de estudio no ha sido extensamente desarrollada y esto tiene impactos en la práctica. El autor afirma que en países en los cuales el turismo es importante, los planes y estrategias de política turística se centran en lo promocional y sólo en escasas ocasiones se formulan políticas explícitas, las cuales no cuentan con una metodología que permita estructurar aquello que se realiza y medir sus efectos.

En el caso de la Unión Europea, Fayos-Solà (2004) señala que el turismo ha sido prácticamente excluido en las políticas explícitas y que el mismo no cuenta con presupuesto, recursos humanos ni planes adecuados. Valdés Peláez (2004) también se refiere a esta región e indica que su preocupación por establecer una política comunitaria en turismo data de comienzos de la década de 1980. El autor agrega que la participación de la Unión Europea en la actividad turística se restringe a normas adoptadas en el marco de otras políticas comunes, con algunas actuaciones específicas en los campos de inversión, crecimiento, empleo y desarrollo turístico sostenible. Sumado a ello, Acerenza (1997) se refiere a la planificación formal como parte de la política turística, y cuyas primeras manifestaciones tienen lugar en Francia y en España.

En América, en Estados Unidos se extinguió la agencia federal abocada al turismo en 1996 y posteriormente se retomó el trabajo en esta área, aunque centrado en la promoción (Fayos-Solà, 2004). En América Latina, hay referencias a los comienzos de la planificación en turismo hacia fines de los años sesenta: en México se configura el Plan Nacional de Desarrollo Turístico en 1968 y más tarde, ese mismo año, se genera en Argentina el Primer Documento de Trabajo para la Planificación del Turismo, base del Primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico (Acerenza, 1997). Luego, en 1969, Perú establece su Plan Turístico y Cultural y, para principios de la década de 1970, estas políticas se generalizan en varios países de la región.

Con respecto a las Administraciones Nacionales de Turismo (ANT), organismos que cumplen un rol fundamental al estar encargados de la formulación de la política

turística nacional, su situación es muy variada de acuerdo con cada región y país. Según la OMT (2005) y de acuerdo a las respuestas brindadas por los países a los cuestionarios implementados en el año 2001, las ANT de Europa y América suelen compartir la responsabilidad de gran parte de las actividades (consideradas como competencias o funciones de las ANT en el Capítulo 1) con otros órganos administrativos. En ambas regiones se observa que la planificación del turismo es la actividad que, en la mayor parte de los casos, es responsabilidad exclusiva de la ANT, siendo esto más significativo en América Latina (68% de los países) que en Europa (36% de los países). Por último, en numerosos países europeos las ANT no tienen ninguna responsabilidad sobre determinadas actividades (fundamentalmente la investigación y las estadísticas; la protección y conservación de los recursos turísticos; la valoración de los recursos humanos del turismo; y la facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas); mientras que en América la cantidad de países en los que sucede esto es mucho menor, exceptuando en cuestiones relacionadas con la salud de los turistas y la protección y conservación de los recursos turísticos.

### **2.1.2 La evolución histórica de la ANT en Argentina**

El primer antecedente de una Administración Nacional de Turismo en Argentina es la Dirección de Parques Nacionales creada en el año 1934, que constituye el “primer ensayo de política turística sistemática y consistente”, a través de un “modelo de turistificación planificada y de fomento, regulación y control centralizados de la actividad turística” (Piglia, 2007, p. 13). En cuanto a organismos directamente encargados de la actividad turística, la historia de las ANT en el país se remonta al año 1938. En esa fecha se crea por decreto una Dirección Nacional de Turismo como parte del sector de Agricultura, que no llega a funcionar como consecuencia de la falta de presupuesto (Ospital, 2005; Piglia, 2007). Las actividades de este organismo se asocian a la planificación, la recolección de información y la coordinación de esfuerzos en materia de turismo.

Tres años más tarde, en 1941, se instituye nuevamente por decreto un organismo que en este caso prospera: el Consejo Nacional de Turismo. El Consejo se constituye como un “órgano interministerial asesorado por un Comité Consultivo Honorario muy amplio” (Piglia, 2007, p. 17). Se diseña con el objetivo de promocionar el turismo, coordinar las diferentes iniciativas en turismo y organizar campamentos y viajes. El Consejo funciona por unos meses, durante los cuales se organiza un Congreso Nacional de Turismo. Torrejón (2007) hace referencia a la creación de una Comisión Nacional de Turismo en 1941, que se interpreta se trataría de este mismo Consejo. De acuerdo con el autor, la Comisión pasa a denominarse Dirección Nacional de Turismo en 1942 y es presidida por el Ministro de Agricultura.

En 1945 se le otorga una mayor jerarquía institucional al turismo al configurarse la Administración General de Parques Nacionales y Turismo dentro del Ministerio de Obras Públicas, en reemplazo de la precedente Dirección de Parques Nacionales. Este organismo funciona hasta 1951, año en que Parques Nacionales vuelve a depender del Ministerio de Agricultura y Ganadería, mientras que las actividades en materia de turismo se trasladan al Ministerio de Transporte (Torrejón, 2007).

En 1953 renace la Dirección Nacional de Turismo (DNT), con el objetivo de cumplir con las actividades de promoción, organización y coordinación del turismo “social, estudiantil, medio, alto e internacional” (Torrejón, 2007, p. 79). Cinco años más tarde, en 1958, surge la primera Ley Nacional de Turismo (Ley 14.574), pionera en América

Latina y que identifica a la Dirección Nacional de Turismo como un ente autárquico (Torrejón, 2007; Ministerio de Turismo, 2015).

La Dirección Nacional de Turismo pasa a depender de un nuevo organismo, la Secretaría de Difusión y Turismo, en 1967. Luego de unos años, en 1971, esta Secretaría se divide dando origen a la Secretaría de Prensa y Difusión y a la Secretaría de Turismo, dependientes de la Presidencia de la Nación. En 1972, la Secretaría de Turismo pasa a ser Secretaría de Estado y se incorpora al Gabinete Nacional (Torrejón, 2007). En el año 1973 se produce un nuevo giro en la ANT al asociársela al sector de deportes con la creación de la Secretaría de Estado de Deportes y Turismo dentro del Ministerio de Bienestar Social.

Durante la dictadura militar de los años 1976 a 1983, Torrejón (2007) menciona la existencia de una Subsecretaría de Turismo de la Nación. Esta comienza a depender de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía en 1984 con el regreso a la democracia. El turismo recupera su importancia administrativa como Secretaría al consolidarse la Secretaría de Turismo de la Nación, con las áreas de Turismo Básico y Social, Promoción, Desarrollo y Servicios Turísticos como sus principales ejes. En 1990 se instituye el Ente Nacional de Turismo (ENATUR) que funciona durante poco tiempo, pues retoma su denominación de Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación. La misma se sostiene en el tiempo y en 1999 se coloca bajo su jurisdicción a la Administración de Parques Nacionales, institución desde la cual la gestión del turismo había tenido comienzo. En ese año se promulga una nueva Ley Nacional de Turismo (Ley 15.198) que lo establece como una actividad socioeconómica de interés nacional (Ministerio de Turismo, 2015).

En octubre de 2001 se eleva el rango institucional de la secretaría en un organismo que incluye a las secretarías de Turismo, Parques, Cultura, Deportes y de Transporte Aerocomercial; se trata del Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte. Esta institución tiene un breve período de existencia que apenas supera los dos meses y en diciembre de 2001 es reemplazada por la Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación. Para el año 2003, sin embargo, reaparece la Secretaría de Turismo. Poco tiempo después, en 2005, se promulga la Ley Nacional de Turismo que continúa vigente (Ley 25.997). En ella se declara que el turismo no solo reviste interés nacional sino que es una actividad prioritaria entre las políticas de Estado. También se determina allí la conformación del sector turístico, integrado por la Secretaría de Turismo (autoridad de aplicación de la norma, que posee deberes y facultades), el Comité Interministerial de Facilitación Turística, el Consejo Federal de Turismo y el Instituto Nacional de Promoción Turística.

En el año 2009, la Secretaría de Turismo se configura como Ministerio de Industria y Turismo y, al año siguiente, se separa y conforma el Ministerio de Turismo, presente hasta el día de hoy. Esta jerarquía institucional responde a un reconocimiento de la actividad en función de las posibilidades que genera en materia de empleo, divisas y reconversión de las economías regionales, así como los cuidados que demanda en pos de un desarrollo sustentable. La evolución de la ANT de Argentina a lo largo del tiempo se observa en la Tabla 2.

Tabla 2: Evolución de la ANT de Argentina

<b>Año de creación</b>	<b>Denominación de la ANT</b>	<b>Categoría institucional</b>
1934	<b>Dirección de Parques Nacionales</b>	Dirección
1938	<b>Dirección Nacional de Turismo</b>	Dirección
1941	<b>Consejo Nacional de Turismo</b>	Consejo
1942	<b>Dirección Nacional de Turismo</b>	Dirección
1945	<b>Administración General de Parques Nacionales y Turismo</b>	Administración General
1951	<b>Actividades de Turismo dependientes del Ministerio de Transporte</b>	s/d*
1953	<b>Dirección Nacional de Turismo</b>	Dirección
1971	<b>Secretaría de Turismo</b>	Secretaría
1973	<b>Secretaría de Estado de Deportes y Turismo</b>	Secretaría
1976	<b>Subsecretaría de Turismo</b>	Subsecretaría
s/d* — posterior a 1983	<b>Secretaría de Turismo</b>	Secretaría
1990	<b>Ente Nacional de Turismo</b>	Ente Nacional
s/d* — próximo a 1990	<b>Secretaría de Turismo</b>	Secretaría
2001	<b>Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte</b>	Ministerio
2001	<b>Secretaría de Turismo y Deporte</b>	Secretaría
2003	<b>Secretaría de Turismo</b>	Secretaría
2009	<b>Ministerio de Industria y Turismo</b>	Ministerio
2010	<b>Ministerio de Turismo</b>	Ministerio
* sin datos		

Fuente: Elaboración propia

### 2.1.3 La evolución histórica de la ANT en Brasil

En el caso brasilero, la ANT también ha atravesado diferentes modelos y jerarquías institucionales. El primer antecedente hallado corresponde a la creación de la Comisión Permanente de Ferias y Exposiciones (*Comissão Permanente de Feiras e Exposições*, en portugués) en 1934 (Carvalho, 2016). En 1939 se constituye el primer organismo cuyo nombre hace referencia directa a la actividad: la División de Turismo o DT (*Divisão de Turismo*). Esta División pertenece al Departamento de Prensa y Propaganda o DIP (*Departamento de Imprensa e Propaganda*) y su existencia se prolonga por, aproximadamente, dos décadas, funcionando desde una perspectiva asociada a la comunicación y con la responsabilidad de organizar, fiscalizar y supervisar los servicios de turismo, tanto los internos como los externos (Velasco González y Trentin, 2014). En 1945 el DIP es reemplazado por el Departamento Nacional de Informaciones (*Departamento Nacional de Informações*), pero la DT continúa vigente y con atribuciones similares (Carvalho, 2016).

En 1956 se hace referencia a una Comisión Parlamentaria de Investigación (*Comissão Parlamentar de Inquérito*), instituida en el ámbito de la Cámara de Diputados para

estudiar los problemas del turismo en el país (Carvalho, 2016) y, dos años después, se instituye la Comisión Brasileira de Turismo o Combratur (*Comissão Brasileira de Turismo*) de la Presidencia de la República. Esta institución, cuya finalidad es la de coordinar, planificar y supervisar la ejecución de la política nacional de turismo (Ferraz, 1992, citado en Cavalcanti y Spínola da Hora, 2002), perdura por 5 años, hasta 1962. Sin embargo, antes de su extinción, se crea la División de Turismo y Certámenes (*Divisão de Turismo e Certames*) en 1961 dentro de la Secretaría del Comercio (*Secretaria do Comércio*) perteneciente al Departamento Nacional de Comercio del Ministerio de la Industria y el Comercio (*Departamento Nacional do Comércio do Ministério da Indústria e do Comércio*). Consecuentemente, ambas instituciones conviven por un breve período de tiempo (Velasco González y Trentin, 2014).

La División de Turismo y Certámenes desaparece en 1966 con el Decreto-Ley 55 de 1966, que establece la política nacional de turismo y crea el Consejo Nacional de Turismo (*Conselho Nacional de Turismo*), encargado de formular, coordinar y dirigir la política nacional de turismo, y la Empresa Brasileira de Turismo o Embratur (*Empresa Brasileira de Turismo*), empresa pública vinculada al Ministerio de la Industria y del Comercio (*Ministério da Indústria e do Comércio*) cuya finalidad es aumentar el turismo y ejecutar a nivel nacional las directrices del gobierno (Decreto-Ley 55, 1966). En 1991 la Embratur deja de ser una empresa y se constituye como una institución autárquica denominada Instituto Brasileiro de Turismo (*Instituto Brasileiro de Turismo*) vinculada a la Secretaría de Desarrollo Regional de la Presidencia de la República (*Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República*) (Velasco González y Trentin, 2014). El Consejo Nacional de Turismo deja de funcionar y en su lugar la Embratur se hace responsable de la política turística nacional (Cavalcanti y Spínola da Hora, 2002).

En 1992 se crea el Ministerio de la Industria, Comercio y Turismo (*Ministério da Indústria, Comércio e Turismo*), elevando la jerarquía institucional de la actividad, e instituyendo dentro del mismo una Secretaría Nacional de Turismo y Servicios (*Secretaria Nacional de Turismo e Serviços*) (Cavalcanti y Spínola da Hora, 2002).

Seis años más tarde y como resultado de una reorganización de los ministerios, se establece el Ministerio del Deporte y del Turismo (*Ministério do Esporte e do Turismo*) hasta que, en el año 2003, se consolida el Ministerio de Turismo, estructura que permanece vigente hasta la fecha (Velasco González y Trentin, 2014).

La evolución de la ANT de Brasil a lo largo del tiempo se presenta en la Tabla 3. Se puede observar que tanto la ANT de Argentina como la de Brasil tienen un primer antecedente en el año 1934, y que la institución de ese año no incluye directamente al turismo en su denominación. Se detecta que la ANT de Argentina presenta 18 denominaciones desde esa fecha y hasta la actualidad, mientras que la ANT de Brasil ha atravesado la mitad de denominaciones en el mismo período de tiempo. En ambas ANT los cambios tienen lugar no solo en la denominación sino también en el tipo de institución. En Argentina, la ANT transita 3 veces por la denominación de Dirección Nacional de Turismo y 4 por la de Secretaría de Turismo.

Tabla 3: Evolución de la ANT de Brasil

<b>Año de creación</b>	<b>Denominación de la ANT</b>	<b>Categoría institucional</b>
1934	<b>Comisión Permanente de Ferias y Exposiciones</b>	Comisión
1939	<b>División de Turismo</b>	División
1958	<b>Comisión Brasileira de Turismo</b>	Comisión
1961	<b>División de Turismo y Certámenes</b>	División
1966	<b>Consejo Nacional de Turismo</b>	Consejo
1991	<b>Embratur (Instituto Brasileiro del Turismo)</b>	Instituto
1992	<b>Ministerio de la Industria, Comercio y Turismo</b>	Ministerio
1998	<b>Ministerio del Esporte y del Turismo</b>	Ministerio
2003	<b>Ministerio de Turismo</b>	Ministerio

Fuente: Elaboración propia

## 2.2 Las competencias de las ANT de Argentina y Brasil

### 2.2.1 Metodología

Para llevar adelante el análisis central de este trabajo se utilizan fuentes primarias y secundarias, y se adopta un enfoque tanto cualitativo como cuantitativo. El estudio concreto del ámbito de competencia de las ANT de Argentina y Brasil consta de cuatro etapas:

1. Identificación y estudio de la normativa que dio origen a los respectivos organismos.
2. Análisis de los resultados de una encuesta realizada por la Organización Mundial del Turismo (OMT) a las ANT de estos países en el año 2001.
3. Implementación de un cuestionario a las ANT mencionadas en el año 2015, cuya confección toma como referencia aquel realizado por la OMT en el año 2001.
4. Elaboración de un Indicador de Competencias de las ANT (ICA), que permite realizar comparaciones de las competencias entre las ANT a nivel cuantitativo.

Se trata de una comparación de datos y normativas, ya que se coteja lo que proclaman las normas vigentes al momento de la realización de cada cuestionario con las respuestas otorgadas por las ANT, observando así lo que establece la teoría y lo que en verdad se lleva adelante en la práctica.

Asimismo, se comparan las respuestas otorgadas por cada ANT en 2001 y 2015, para poder determinar la evolución de sus competencias a lo largo del tiempo. También se comparan las respuestas para cada año entre ambos países. Esto se realiza en términos cualitativos y cuantitativos, mediante el desarrollo de un indicador.

A continuación se detallan las etapas mencionadas.

1. Identificación y estudio de la normativa que dio origen a los respectivos organismos

Con respecto al marco normativo, se enfatizan aquellas regulaciones más directamente asociadas con la creación de las ANT y con la descripción de sus competencias. Tanto para Argentina como para Brasil, se trata fundamentalmente de una serie de normas establecidas entre los años 2000 y 2015.

2. Análisis de los resultados de una encuesta realizada por la Organización Mundial del Turismo (OMT) a las ANT de estos países en el año 2001.

La OMT realizó un cuestionario en 2001 a más de 160 países de todo el mundo. De estos 160 países, 97 países respondieron, encontrándose entre ellos Argentina y Brasil. El cuestionario se divide en tres secciones: la sección A trata sobre la estructura de las ANT y consta de cuatro apartados; la sección B hace referencia a las competencias y actividades de las ANT y cuenta con tres apartados; y la sección C se centra en los mecanismos de coordinación de las ANT, presentando un solo apartado. De este cuestionario, se utiliza fundamentalmente en este trabajo el primer apartado de la sección B, denominado "Competencias de la ANT y otras instituciones responsables".

3. Implementación de un cuestionario a las ANT mencionadas en el año 2015, cuya confección toma como referencia aquel realizado por la OMT en el año 2001.

El cuestionario ha sido respondido por un funcionario de cada ANT (la de Argentina y la de Brasil) a fines del año 2015, más específicamente entre los meses de noviembre y diciembre, contemplando la posibilidad de un cambio de gestión a nivel nacional para el caso argentino, con sus consecuentes impactos en la organización de la administración pública nacional y específicamente en el turismo. En cuanto a su estructura, el cuestionario contiene cuatro apartados, presentes en el Anexo I. El primero de ellos es similar al primer apartado de la sección B del cuestionario realizado por la OMT en el año 2001, y por lo tanto permite comparar la situación en 2001 y en 2015 utilizando los mismos criterios. Los tres apartados restantes son de diseño propio.

En el primer apartado, similar al de la OMT, se presenta un listado de actividades, que se corresponden con aquellas mencionadas en el apartado 1.4.3.1 del capítulo anterior. Para cada una de ellas, las instituciones deben señalar si la llevan a cabo de manera independiente, si lo hacen en conjunto con otro organismo o si no participan en ninguna instancia de su desarrollo. En el caso de que la actividad no sea de su exclusiva competencia, deben indicar bajo qué instituciones recae la actividad en cuestión. Cabe destacar que, en el año 2015, se les brindó la posibilidad de adicionar competencias al listado de campos de actividades, en el caso de que lo consideraran pertinente, y ninguna de las dos ANT lo hizo. Más específicamente, las opciones de respuestas disponibles para cada campo de actividad fueron las siguientes:

A: Actividades que están directamente a cargo de la ANT.

B: Actividades que están compartidas por la ANT con otros órganos administrativos.

C: Actividades que están directamente a cargo de otros órganos administrativos.

Esta nomenclatura es utilizada en los siguientes apartados de este trabajo.

El segundo apartado contiene el listado de actividades citado anteriormente a fin de que las organizaciones las ordenen de acuerdo al grado de importancia de las mismas para las ANT.

El tercer apartado involucra cinco preguntas que responden a la modalidad de entrevista estructurada con preguntas abiertas. En este trabajo se analiza una de ellas, que hace referencia a las principales acciones desarrolladas por las ANT en los últimos cinco años.<sup>6</sup>

El cuarto apartado muestra también un listado, en este caso no con actividades sino con los ministerios que conforman la estructura del país correspondiente en el año 2015 y que deben ser ordenados de acuerdo a su grado de interacción con el Ministerio de Turismo en cuestión (comenzando con el número 1 como aquella actividad más relevante).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Las cuatro preguntas restantes versan sobre las siguientes temáticas asociadas a las ANT: relación con otros países, relación con organismos internacionales, tipo de turismo sobre el cual se pone el énfasis y financiamiento disponible.

<sup>7</sup> Asimismo, se debe indicar si cada uno de estos ministerios participa del Comité Interministerial de Facilitación Turística (previsto en ambos países bajo estudio) y también cuál es la acción conjunta más relevante entre la ANT y cada ministerio. Estas cuestiones no son utilizadas en el desarrollo de este trabajo.

4. Elaboración de un Indicador de Competencias de las ANT (ICA), que permite realizar comparaciones de las competencias entre las ANT a nivel cuantitativo

El Indicador de Competencias de las ANT (ICA) es una herramienta que se calcula por país y por año para cada ANT y contempla las respuestas otorgadas por estas instituciones en los cuestionarios mencionados. Su desarrollo se encuentra detallado en el apartado 2.2.4 de este capítulo.

## **2.2.2 Las competencias de la ANT de Argentina**

### **2.2.2.1 Las competencias en 2001**

El año 2001, como se mencionó en la sección anterior, es un año de cierta inestabilidad institucional para la Administración Nacional de Turismo (ANT) de Argentina. En octubre de ese año, el Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte reemplaza a la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación. Sin embargo, esta institución dura poco más de dos meses ya que, en diciembre de 2001, la suplanta una Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación. Es desde este organismo que se responde al cuestionario implementado por la Organización Mundial del Turismo en el año 2001.

De acuerdo con las respuestas otorgadas, sólo una de las doce competencias del listado de campos de actividades se consideraba como una responsabilidad exclusiva de esta ANT: la planificación del turismo.

La mayor parte de las actividades, más específicamente nueve de ellas, eran compartidas por la Secretaría de Turismo y Deporte con otros órganos administrativos; se trata de la calidad del desarrollo turístico, el desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos (alojamientos; transportes; equipamientos recreativos, culturales y deportivos), la investigación y estadísticas, la liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos, la promoción e información turísticas, la protección de los consumidores en el sector del turismo, la protección y conservación de los recursos turísticos (naturales, históricos, culturales y artísticos), las señales y símbolos turísticos y, por último, la valoración de los recursos humanos del turismo (en términos de educación, formación y empleo).

Se señaló que tres de las competencias contempladas se encontraban directamente a cargo de otros organismos y sin la participación de la Secretaría de Turismo y Deporte: el desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos (actividad que también era compartida por la Secretaría junto con otros organismos, debido a que se desagregó la respuesta de este campo por sector), la facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas, y la salud de los turistas.

Los organismos que tenían asignadas estas responsabilidades, así como aquellos con los cuales la Secretaría de Turismo y Deporte desarrollaba conjuntamente ciertas actividades, se detallan en la Tabla 4. Cabe destacar que los nombres de los organismos públicos mencionados en este apartado son denominaciones genéricas utilizadas por la OMT y no se corresponden exactamente con las vigentes en ese momento. Se observa una gran variedad de instituciones participantes de acuerdo con su mayor afinidad con cada campo de actividad, para los casos en que la ANT comparte sus actividades con otros o directamente las ha delegado.

Con respecto a la normativa vigente en el momento en que el cual fue implementado el cuestionario de la OMT, se toma como referencia al Decreto 111 del año 2001, que establece la estructura de la Secretaría de Turismo y Deporte. Esta estructura contaba con una Unidad de Auditoría Interna y cuatro Coordinaciones, de las cuales dependían una serie de Direcciones, como se detalla a continuación:

- Coordinación Ejecutiva de Promoción, Desarrollo y Calidad Turística
  - Dirección Nacional de Mercadotecnia y Promoción
  - Dirección Nacional de Modernización y Competitividad
  - Dirección de Prestaciones Turísticas
- Coordinación Ejecutiva de Navegación Aerocomercial
  - Dirección Nacional de Navegación Aerocomercial
  - Dirección Nacional de Fiscalización Aerocomercial
- Coordinación Ejecutiva de Políticas y Programas del Deporte
  - Dirección Nacional de Políticas y Planeamiento Deportivo
  - Dirección Nacional Técnico Deportiva
- Coordinación Ejecutiva Técnica y Administrativa
  - Dirección General de Administración
  - Dirección General de Legislación y Asuntos Jurídicos

Sumado a esto, la Secretaría de Turismo y Deporte incluía en su estructura, como administración descentralizada, a la Administración de Parques Nacionales. En el Anexo II se presenta el organigrama de esta estructura.

Profundizando en las funciones de cada unidad de esta estructura, se identifican en la Tabla 4 aquellas cuestiones que son abordadas por el marco legal institucional y que se relacionan directamente con los campos de competencias de la OMT. Se incluye una cita por competencia para todos aquellos casos en los que aparecen una o más referencias asociadas a la competencia en cuestión en la normativa. Para la mayor parte de los campos de actividades se han identificado referencias en la normativa. La excepción a esto son la facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas (función de la que, se declaró, se encargaban otros órganos en lugar de la ANT) y los símbolos y señales turísticas.

Tabla 4: Competencias de la ANT de Argentina en 2001

<b>A: Actividades que están directamente a cargo de la Secretaría de Turismo y Deportes</b> <b>B: Actividades que están compartidas por la Secretaría de Turismo y Deportes con otros órganos administrativos</b> <b>C: Actividades que están directamente a cargo de otros órganos administrativos</b>			
Campos de actividades	Respuesta	Instituciones correspondientes para las respuestas B y C	Referencia en la normativa
Calidad del desarrollo turístico	B	Instituto Nacional de Calidad	“Dirigir las estrategias institucionales tendientes a la mejora de la calidad de las prestaciones turísticas y al incentivo de la inversión de capitales en el sector, estableciendo y controlando estándares de calidad y dirigiendo acciones orientadas a la mejora de la competitividad turística, en el marco del desarrollo sustentable del sector” (responsabilidad primaria de la Dirección Nacional de Modernización y Competitividad)
Desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos	B y C	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alojamiento: Legislación provincial</li> <li>• Transporte: ANT junto con Subsecretaría del Transporte Aerocomercial del Ministerio de Turismo, Cultura y Deportes; Subsecretaría de Transporte Terrestre y Subsecretaría de Transporte Ferroviario, Fluvial y Marítimo, ambas de la Secretaría de Transportes dentro del Ministerio de Infraestructura y Vivienda</li> <li>• Equipamiento recreativo, cultural y deportivo: Legislación provincial y municipal</li> </ul>	“Registrar, autorizar y fiscalizar a los prestadores de servicios turísticos, controlando el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes en la materia a los efectos de asegurar la protección del usuario” (responsabilidad primaria de la Dirección Nacional de Modernización y Competitividad)
Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas	C	Organismos encargados de la inmigración  Aduana	Sin referencia directa identificada en la normativa
Investigación y estadísticas	B	INDEC  Dirección Nacional de Inmigración Dirección Nacional de Aduanas Ministerio de Economía  Dirección Nacional de Asuntos Internacionales  Cámara Argentina de Turismo	“Elaborar y ejecutar los procedimientos administrativos y técnicos tendientes a la recopilación, registro y elaboración de las estadísticas de turismo receptivo, emisor e interno, con especial atención en la promoción e implementación de las cuentas satelitales de turismo” (acciones de la Dirección Nacional de Mercadotecnia y Promoción)
Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos	B	Ministerio de Comercio  Ministerio de Economía	“Incentivar la materialización de la inversión de capitales nacionales y extranjeros en proyectos turísticos, evaluando proyectos de inversión a realizar por la actividad pública y privada” (acciones de la Dirección Nacional de Modernización y Competitividad)

<b>Planificación del turismo</b>	A		“Formular propuestas de planes, programas y proyectos para fomentar el turismo social dirigido a las familias, los grupos de escasos recursos económicos y los sectores de juventud, minoridad, tercera edad y discapacitados, como así también asegurar la prestación de los servicios que se brindan a los contingentes en las Unidades Turísticas de Chapadmalal y Embalse y a través del Programa Federal de Turismo Social” (acciones de la Dirección de Prestaciones Turísticas)
<b>Promoción e información turística</b>	B	Cámara Argentina de Turismo  Direcciones provinciales de turismo	“Proponer las políticas de diferenciación y posicionamiento que establezcan y desarrollen un adecuado vínculo entre demanda y oferta turística, dirigiendo los procesos administrativos y técnicos que tiendan a la obtención de información estadística y al diseño de acciones destinadas a promover la demanda del turismo interno y receptivo, a la ejecución de estudios y análisis de mercado en la materia y a la supervisión de las actividades de los Agregados Turísticos en el exterior” (responsabilidad primaria de la Dirección Nacional de Mercadotecnia y Promoción)
<b>Protección de los consumidores en el sector del turismo</b>	B	Ministerio de Economía  Dirección de Reglamentación de Servicios Turísticos	“Coordinar y controlar las acciones conducentes a lograr la efectiva protección del usuario de servicios turísticos, exigiendo a los prestadores el cumplimiento de las garantías necesarias para asegurar la eficacia en los servicios” (acciones de la Dirección Nacional de Modernización y Competitividad)
<b>Protección y conservación de los recursos turísticos</b>	B	Administración de Parques Nacionales  Comisión Nacional de Museos, Monumentos Históricos y Ocio  Secretaría de Cultura	“Coordinar los estudios de las variables vinculadas a la competitividad turística, proponiendo acciones tendientes al incremento de la misma, mediante planes y programas de capacitación de recursos humanos e implementación de proyectos que permitan el desarrollo sustentable del turismo, con resguardo del patrimonio natural y cultural, tanto en el ámbito nacional como provincial y municipal” (acciones de la Dirección Nacional de Modernización y Competitividad)
<b>Salud de los turistas</b>	C	Ministerio de Sanidad	“Participar en la elaboración de las medidas atinentes al control de la seguridad y prevención de accidentes en espectáculos deportivos” (acciones de la Dirección Nacional de Políticas y Planeamiento Deportivo)
<b>Señales y símbolos turísticos</b>	B	Direcciones provinciales de turismo	Sin referencia directa identificada en la normativa
<b>Valoración de los recursos humanos del turismo</b>	B	Ministerio de Educación  Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos	“Coordinar los estudios de las variables vinculadas a la competitividad turística, proponiendo acciones tendientes al incremento de la misma, mediante planes y programas de capacitación de recursos humanos e implementación de proyectos que permitan el desarrollo sustentable del turismo, con resguardo del patrimonio natural y cultural, tanto en el ámbito nacional como provincial y municipal” (acciones de la Dirección Nacional de Modernización y Competitividad)

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del cuestionario de la OMT (2005) y de la revisión del Decreto 111 del año 2001 (obtenido del portal de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)

### 2.2.2.2 Las competencias en 2015

En el año 2015, la Administración Nacional de Turismo de Argentina era el aún vigente Ministerio de Turismo de la Nación.

De acuerdo con las respuestas otorgadas por este organismo al cuestionario implementado en el marco de este trabajo, se observa un incremento sustancial en el número de actividades de las cuales es responsable de manera exclusiva el Ministerio de Turismo. A la planificación del turismo se suman las siguientes: la calidad del desarrollo turístico, la facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas, la investigación y estadísticas, la promoción e información turísticas, la protección de los consumidores en el sector del turismo, las señales y símbolos turísticos y, de manera parcial, el desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos (únicamente en cuanto a los alojamientos y, dentro de ellos, sólo los complejos dedicados al turismo social). Consecuentemente, la mayor parte de las actividades del listado pasan a ser gestionadas únicamente por la ANT.

Por otra parte, la protección y conservación de los recursos turísticos y la valoración de los recursos humanos del turismo continúan siendo, como en 2001, campos cuya responsabilidad la comparte la ANT con otros órganos administrativos.

Por último, y en relación a las actividades que se encuentran directamente a cargo de otros organismos, la salud de los turistas continúa siendo una de ellas así como, en gran medida, el desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos. Se suma a estas actividades la liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos, que anteriormente era de responsabilidad compartida.

Los organismos bajo los cuales recaían estas responsabilidades en 2015, así como aquellos con los cuales el Ministerio de Turismo desarrollaba conjuntamente ciertas actividades, se detallan en la Tabla 5. Se observa un número y variedad mucho menor de instituciones participantes con respecto al año 2001.

Algunos aspectos interesantes en cuanto a los organismos que se señalaron para las respuestas B y C en 2015, considerando aquellos señalados en 2001, son los siguientes:

- Mayor protagonismo de las administraciones regionales/locales: en 2001 fueron dos las competencias en las que aparecían involucradas direcciones provinciales de turismo (la promoción e información turísticas y las señales y símbolos turísticos). Mientras tanto, en 2015 estas actividades no se mencionaron, aunque sí emergieron tres competencias con intervención de autoridades de turismo locales (la protección y conservación de los recursos turísticos, la salud de los turistas y la valoración de los recursos humanos del turismo).
- Mayor protagonismo de la sociedad civil: en 2001, únicamente la Cámara Argentina de Turismo figuraba con responsabilidades compartidas en algunas actividades (concretamente, en la investigación y estadísticas y en la promoción e información turísticas). En 2015, la referencia es más amplia y aparecen federaciones, cámaras y fundaciones participando en la protección y conservación de los recursos turísticos, la salud de los turistas y la valoración de los recursos humanos del turismo.
- Aparición del sector privado: mientras que en 2001 no se hizo referencia directa a este sector (si bien podría considerarse aquí a la Cámara Argentina de Turismo, ya que es un organismo mixto público y privado, con competencias en la investigación y estadísticas y en la promoción e información), en 2015 el

mismo aparece con responsabilidades compartidas en materia de protección y conservación de los recursos turísticos, salud de los turistas y valoración de los recursos humanos del turismo.

- Continuidad de ciertos organismos con los que comparte responsabilidades o que se encargan de algunas actividades en lugar de la ANT: se observa, tanto en 2001 como en 2015, la presencia del Ministerio de Economía (en la liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos para ambos años y en la protección de los consumidores en el sector del turismo para 2001), y de Cámaras (la Cámara Argentina de Turismo en la promoción e información turísticas para 2001, y cámaras de manera general en la protección y conservación de los recursos turísticos, la salud de los turistas y la valoración de los recursos humanos del turismo para 2015).

Lo mencionado en este último punto se puede relacionar con el orden de prioridad que estableció la ANT de Argentina para los diferentes ministerios existentes al momento de llevar adelante el cuestionario. La ANT los ordenó de la siguiente forma:

1. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
2. Ministerio de Educación.
3. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
4. Ministerio de Cultura.
5. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
6. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
7. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Con estos ministerios la ANT declaró poseer convenios, mientras que al resto no los incluyó. Es decir que de los 15 ministerios existentes en 2015, el Ministerio de Turismo trabajaba de forma conjunta con 7.

Debe señalarse que el Ministerio de Economía, único ministerio al que se hizo referencia de manera expresa en este año, no aparece en el listado. Por su parte, a pesar de la existencia de convenios entre el Ministerio de Turismo y 7 ministerios, ninguno de ellos ha sido mencionado entre los organismos con los cuales se comparte la responsabilidad de alguna de las competencias o a los cuales se ha delegado por completo alguna actividad.

En relación al orden de prioridad de los propios campos de competencias, en Argentina se estableció como principal competencia a la planificación en turismo. Esto acompaña la evolución de responsabilidades de la ANT, ya que esta era la única actividad de la cual se encargaba de manera autónoma en 2001. Le siguen a ella la protección y conservación de los recursos turísticos, la calidad en turismo y el desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos. Aunque esta última es en gran medida responsabilidad exclusiva de otros organismos (que no han sido detallados en 2015), puede interpretarse que resulta clave para el Ministerio de Turismo esa porción de la cual es responsable y que corresponde a los complejos de turismo social de Embalse y Chapadmalal.

Es de destacar que la consolidación institucional de la ANT entre 2001 y 2015 le ha posibilitado a esta institución hacerse cargo de un mayor número de actividades. En 2001, la Secretaría de Turismo y Deporte se encargaba de manera exclusiva solo de la planificación en turismo. En 2015, el Ministerio de Turismo sumó a este campo de competencia más de seis nuevas actividades.

Con respecto a la normativa vigente en el momento en que el cual fue aplicado el cuestionario en el marco de este trabajo, cabe destacar que el Ministerio de Turismo se crea en el año 2010 a través del Decreto 919 de ese año, que eleva el rango de la entonces Secretaría de Turismo perteneciente al Ministerio de Industria y Turismo y crea una institución de rango ministerial abocada de manera exclusiva al turismo. El Decreto 821 del año 2012 establece la estructura organizativa del Ministerio de Turismo en cuanto a su primer nivel operativo. Pocos meses después, la Resolución 175 de 2012 especifica la estructura organizacional del segundo nivel operativo, aclarando todas las competencias de las direcciones y unidades pertenecientes a las Subsecretarías declaradas por el Decreto anterior. Por último, el Decreto 1067 de 2013 crea dentro del Ministerio la Subsecretaría de Calidad Turística que, junto con la Subsecretaría de Desarrollo Turístico y la Subsecretaría de Promoción Turística, conforman la Secretaría de Turismo. Así queda establecida la estructura organizacional que rige en 2015, año en el que se implementa el cuestionario en el marco de este trabajo. Esta estructura cuenta con una Unidad de Auditoría Interna y luego se organiza en Subsecretarías (tres de ellas dependientes de una Secretaría de Turismo) y Direcciones (dependientes de las Subsecretarías o directamente de la Secretaría de Turismo), como se observa a continuación:

#### Secretaría de Turismo

- Subsecretaría de Desarrollo Turístico
  - Dirección Nacional de Desarrollo Turístico
- Subsecretaría de Promoción Turística Nacional
  - Dirección Nacional de Marketing y Promoción
- Subsecretaría de Calidad Turística
  - Dirección Nacional de Calidad Turística
  - Dirección Nacional de Agencias de Viajes

#### (Dependientes de la Secretaría de Turismo)

- Dirección Nacional de Prestaciones Turísticas
- Dirección de Relaciones Internacionales

#### (Dependiente del Ministerio de Turismo)

- Subsecretaría de Coordinación
  - Dirección General de Administración
  - Dirección General de Legislación y Asuntos Jurídicos
  - Dirección General de Recursos Humanos y Organización

#### (Dependientes de la Subsecretaría de Coordinación)

- Dirección de Sistemas Informáticos
- Dirección de Sumario

Sumado a esto, el Ministerio de Turismo cuenta en 2015 con una administración descentralizada que, al igual que en el año 2001, es la Administración de Parques Nacionales. A ella se agrega un ente de derecho público no estatal, el Instituto Nacional de Promoción Turística, que es la ONT de Argentina (figura inexistente en 2001). Cabe aclarar que a fines de 2015, luego de que el cuestionario fuera implementado, la Administración de Parques Nacionales pasó a depender del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo. En el Anexo II se presenta el organigrama de la estructura mencionada.

Resultado de profundizar en cada parte de la estructura de la ANT en 2015, se identifican en la Tabla 5 aquellas cuestiones que son abordadas por el marco legal institucional y que se relacionan directamente con los campos de competencias de la

OMT. Nuevamente, para la mayor parte de los campos de actividades se han identificado referencias en la normativa, a excepción de la salud de los turistas (función de la que, se declaró, se encargaban otros órganos en lugar de la ANT) y los símbolos y señales turísticos (sobre la cual tampoco aparecían especificaciones en la normativa vigente en 2001).

Por último, se añaden al análisis las principales acciones realizadas por la ANT en los últimos 5 años previos a la implementación del cuestionario de 2015. En el caso de la ANT de Argentina, el Ministerio señaló como tales el convertirse en ministerio, la Ley Nacional de turismo (la cual, si bien fue indicada, es anterior a este plazo ya que fue promulgada en 2005), la Ley de feriados, el contar con un plan estratégico sustentable, las alianzas estratégicas entre el sector público y el privado y la exportación del modelo turístico a otros países.

El plan estratégico sustentable se relaciona con la planificación del turismo, cuya selección como actividad destacada tiene sentido considerando que es una competencia exclusiva de la ANT y que se le asignó el primer lugar en cuanto al orden de prioridad. Por otra parte, las alianzas con el sector privado se hacen presentes en varios de los campos, en los cuales este actor aparece como uno de los responsables: como se mencionó anteriormente, posee responsabilidades compartidas en materia de protección y conservación de los recursos turísticos (segundo en el orden de prioridad), valoración de los recursos humanos del turismo (quinto en el orden de prioridad) y salud de los turistas (séptimo en el orden de prioridad). Con respecto a las otras acciones (la creación del Ministerio de Turismo, la Ley Nacional de turismo, la Ley de feriados y la exportación del modelo turístico a otros países), no se identifican campos de actividades con los cuales se pueda realizar una asociación directa.

Tabla 5: Competencias de la ANT de Argentina en 2015

<b>A: Actividades que están directamente a cargo del Ministerio de Turismo de la Nación</b> <b>B: Actividades que están compartidas por el Ministerio de Turismo con otros órganos administrativos</b> <b>C: Actividades que están directamente a cargo de otros órganos administrativos</b>				
Campos de actividades	Respuesta	Instituciones correspondientes para las respuestas B y C	Referencia en la normativa	Orden de prioridad
Calidad del desarrollo turístico	A		“Entender en las políticas de calidad del sector turístico nacional y en la consolidación del Sistema Argentino de Calidad Turística orientado hacia la calidad y mejora continua, el desarrollo equitativo y respetuoso del medio ambiente e identidad de sus habitantes” (objetivos de la Subsecretaría de Calidad Turística)	3
Desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos	A y C	• Alojamiento: Los únicos complejos a cargo del MINTUR son aquellos incluidos en los programas de Turismo Social (Embalse y Chapadmalal)	“Entender en la protección del usuario de servicios turísticos a través del registro y autorización de operación de los prestadores, ejerciendo el control de los agentes de viajes, los prestadores del sistema turístico de tiempo compartido y los prestadores de turismo estudiantil” (objetivos de la Subsecretaría de Calidad Turística)	4
Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas	A		“Intervenir en las relaciones del Ministerio con las organizaciones nacionales, regionales e internacionales, públicas y privadas de turismo, con el objeto de generar acciones concurrentes al desarrollo y facilitación del turismo en el país” (acciones de la Dirección de Relaciones Internacionales)	6
Investigación y estadísticas	A		“Dirigir las acciones conducentes a la obtención, procesamiento y elaboración e interpretación de estadísticas básicas de turismo, haciendo accesibles estos resultados a todos los actores del sector” (acciones de la Dirección Nacional de Desarrollo Turístico)	9
Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos	C	Ministerio de Economía	“Entender en el registro y comunicación de la legislación vigente en el orden nacional, provincial y municipal referida al alojamiento turístico, a la oferta de incentivos de inversión y a la Ley de Inversiones Extranjeras, brindando asesoramiento a potenciales inversores que así lo requieran” (acciones de la Dirección de Inversiones Turísticas)	10
Planificación del turismo	A		“Entender en los procesos de planificación turística de escala nacional” (acciones de la Dirección Nacional de Desarrollo Turístico)	1
Promoción e información turísticas	A		“Entender en las estrategias de comunicación para la promoción turística nacional” (responsabilidad primaria de la Dirección Nacional de Marketing y Promoción)	11

<b>Protección de los consumidores en el sector del turismo</b>	A		“Entender en la protección del usuario de servicios turísticos a través del registro y autorización de operación de los prestadores, ejerciendo el control de los agentes de viajes, los prestadores del sistema turístico de tiempo compartido y los prestadores de turismo estudiantil” (objetivos de la Subsecretaría de Calidad Turística)	8
<b>Protección y conservación de los recursos turísticos</b>	B	Federaciones Cámaras Fundaciones Autoridades de turismo locales  Organizaciones privadas	“Entender en los aspectos inherentes a las relaciones entre el desarrollo del turismo y el ambiente, con el objeto de optimizar la conservación, preservación y ordenamiento de los atractivos turísticos naturales y culturales, mejorar los niveles de competitividad de los productos y alcanzar un desarrollo turístico sustentable, coordinando y/o asesorando a los organismos públicos y privados en los planes, programas y proyectos formulados para ese objetivo” (acciones de la Dirección de Desarrollo de la Oferta)	2
<b>Salud de los turistas</b>	C	Federaciones Cámaras Fundaciones Autoridades de turismo locales Organizaciones privadas	Sin referencia directa identificada en la normativa	7
<b>Señales y símbolos turísticos</b>	A		Sin referencia directa identificada en la normativa	12 (lo consideran planificación)
<b>Valoración de los recursos humanos del turismo</b>	B	Federaciones Cámaras Fundaciones Autoridades de turismo locales Organizaciones privadas	“Consolidar una oferta de excelencia en el sector turístico por la eficiencia y desempeño productivo del capital humano a través del desarrollo de conocimientos, habilidades, actitudes y competencias particulares” (objetivos de la Subsecretaría de Calidad Turística)	5

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del cuestionario implementado en 2015 y de la revisión de los Decretos número 1067 de 2013 y 821 del año 2012 y la Resolución 175 de 2012 (obtenidos del portal de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)

### 2.2.2.3 Cambios detectados entre 2001 y 2015

Con el fin de comparar los cambios acontecidos en relación a las competencias de la ANT de Argentina entre los años 2001 y 2015, la Tabla 6 muestra las respuestas dadas por este organismo a ambos cuestionarios y la Tabla 7 las agrupa por respuesta seleccionada y año. Se observan así algunos cambios cuantitativos, mientras que en el apartado anterior se enfatizaron las diferencias cualitativas.

Tabla 6: Competencias de la ANT de Argentina en 2001 y 2015

Campos de actividades	2001			2015		
	A	B	C	A	B	C
Calidad del desarrollo turístico		X		X		
Desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos		X	X	X		X
Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas			X	X		
Investigación y estadísticas		X		X		
Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos		X				X
Planificación del turismo	X			X		
Promoción e información turísticas		X		X		
Protección de los consumidores en el sector del turismo		X		X		
Protección y conservación de los recursos turísticos		X			X	
Salud de los turistas			X			X
Señales y símbolos turísticos		X		X		
Valoración de los recursos humanos del turismo		X			X	

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del informe de la OMT (2005) y del cuestionario implementado en 2015

Tabla 7: Distribución de respuestas en Argentina en 2001 y 2015

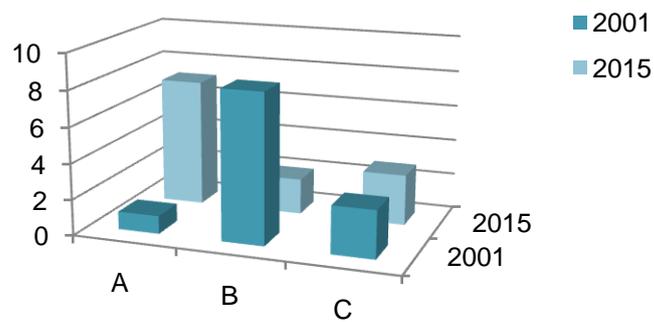
Tipo de actividad \ Año	2001	2015
A	1,00	7,16
B	8,33	2,00
C	2,66	2,83

Fuente: Elaboración propia<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Cabe aclarar que la presencia de decimales en los valores de la Tabla 6 se debe a que la ANT de Argentina desagregó la respuesta del campo de actividad denominado desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos de acuerdo a las tres categorías que lo componen (alojamientos; transportes; y equipamientos recreativos, culturales y deportivos). En consecuencia, en el año 2001 este campo de actividad representa 0,33 (un tercio) en tanto respuesta B en la sub categoría de transporte, y 0,66 (dos tercios) en tanto respuesta C en las sub categorías de alojamientos y equipamientos recreativos, culturales y deportivos. Por otra parte, en el año 2015 la ANT declaró que en ese mismo campo de actividad era responsable totalmente de una porción de los alojamientos (aquellos destinados a los programas de turismo social), mientras que del resto se encargaban directamente otros organismos. Por esta razón, se ha optado por atribuirle un valor numérico de 0,16 en tanto respuesta A (representativo de la mitad de un tercio, es decir, un sexto) y 0,83 en tanto respuesta C (cinco sextos).

La Figura 4 muestra que se mantuvo una estabilidad en el número de competencias sobre las cuales la ANT no posee ninguna responsabilidad y en su lugar se encargan otros organismos (respuesta C), mientras que del año 2001 al 2015 hubo un notable traspaso de campos de actividades que pasaron de encontrarse a cargo de la ANT y otras instituciones, a ser exclusivas competencias de la ANT.

Figura 4: Distribución de respuestas en Argentina en 2001 y 2015



Fuente: Elaboración propia

## 2.2.3 Las competencias de la ANT de Brasil

### 2.2.3.1 Las competencias en 2001

En el año 2001, la ANT de Brasil era el Ministerio del Deporte y Turismo. Se observa cierta correspondencia con la ANT de Argentina en este mismo año, ya que el área de adscripción de ambas instituciones era el deporte; sin embargo, la jerarquía institucional de la ANT de Brasil era mayor, ya que se trataba de un ministerio mientras que la ANT de Argentina era una secretaría.

De acuerdo con las respuestas otorgadas, ninguna de las doce competencias del listado de campos de actividades se consideraba como una responsabilidad exclusiva de esta ANT.

La mayor parte de las actividades, más específicamente ocho de ellas, eran compartidas por el Ministerio del Deporte y Turismo con otros órganos administrativos; se trata de la calidad del desarrollo turístico, la investigación y estadísticas, la liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos, la planificación del turismo, la promoción e información turísticas, la protección de los consumidores en el sector del turismo, las señales y símbolos turísticos y, por último, la valoración de los recursos humanos del turismo.

Se señaló que cuatro de las competencias se encontraban directamente a cargo de otros organismos y sin la participación del Ministerio del Deporte y Turismo: el desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos, la facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas, la protección y conservación de los recursos turísticos y la salud de los turistas.

Los organismos que tenían asignadas estas responsabilidades, así como aquellos con los cuales el Ministerio del Deporte y Turismo desarrollaba conjuntamente ciertas actividades, se detallan en la Tabla 8 a continuación. Cabe aclarar nuevamente que los nombres de los organismos públicos mencionados son denominaciones genéricas utilizadas por la OMT y no se corresponden exactamente con los vigentes en ese momento. Se observa una variedad significativa de instituciones participantes de acuerdo con su mayor afinidad con cada campo de actividad, para los casos en que la ANT comparte sus actividades con otros o directamente las ha delegado.

En cuanto a la normativa vigente en el momento en que el cual fue aplicado el cuestionario de la OMT, cabe destacar que en el año 2001 regía para el Ministerio del Deporte y Turismo, en lo que se refiere a su organización, el Decreto 3.679 del año 2000. La estructura organizacional del Ministerio, según se establece en este Decreto, estaba conformada por cuatro tipos de unidades, cuyas denominaciones y dependencias se observan en el listado a continuación.

Órganos de asistencia directa e inmediata al Ministro de Estado

- Gabinete (*Gabinete*)
- Secretaría Ejecutiva (*Secretaria-Executiva*)
  - Subsecretaría de Planeamiento, Presupuesto y Administración (*Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração*)
  - Departamento de Captación de Recursos (*Departamento de Captação de Recursos*)
- Consultoría Jurídica (*Consultoria Jurídica*)

Órgano específico singular

- Secretaría Nacional de Deporte (*Secretaria Nacional de Esporte*)
  - Departamento de Programas Sociales (*Departamento de Programas Sociais*)
  - Departamento de Desarrollo y Tecnología (*Departamento de Desenvolvimento e Tecnologia*)
  - Departamento de Deporte de Rendimiento (*Departamento de Esporte de Rendimento*)

Órgano colegiado: Consejo de Desarrollo del Deporte Brasileiro (*Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro*) – CDDB

Entidad vinculada

- Autarquía: Instituto Brasileiro de Turismo (*Instituto Brasileiro de Turismo*) - EMBRATUR

En el Anexo II se presenta el organigrama de esta estructura. Se puede observar que, a diferencia de Argentina, Brasil en 2001 ya cuenta con una ONT encargada de la promoción del turismo a nivel internacional.

Profundizando en las funciones de cada unidad de esta estructura, se identifican en la Tabla 8 aquellas cuestiones que son abordadas por el marco legal institucional y que se relacionan directamente con los campos de competencias de la OMT. Solo para cuatro de los campos de actividades se han identificado referencias en la normativa: el desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos, la planificación del turismo, la promoción e información turísticas y la valoración de los recursos humanos del turismo. Resulta destacable que el primero de los mencionados no constituye una actividad sobre la que la ANT tenga alguna responsabilidad, de acuerdo a lo que se ha respondido en el cuestionario. Para el resto de los campos señalados, la ANT comparte su responsabilidad con otros organismos.

Tabla 8: Competencias de la ANT de Brasil en 2001

<b>A: Actividades que están directamente a cargo del Ministerio del Deporte y el Turismo</b> <b>B: Actividades que están compartidas por el Ministerio del Deporte y el Turismo con otros órganos administrativos</b> <b>C: Actividades que están directamente a cargo de otros órganos administrativos</b>			
Campos de actividades	Respuesta	Instituciones correspondientes para las respuestas B y C	Referencia en la normativa <sup>9</sup>
Calidad del desarrollo turístico	B	Órganos Oficiales de Turismo (administraciones a nivel provincial y municipal)	Sin referencia directa identificada en la normativa
Desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos	C	Sector privado	“Estímulo a las iniciativas públicas y privadas de incentivo a las actividades turísticas y deportivas” (área de competencia del Ministerio del Deporte y el Turismo)
Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas	C	Organismos encargados de las relaciones exteriores y de la justicia	Sin referencia directa identificada en la normativa
Investigación y estadísticas	B	Organización Nacional de Turismo Administraciones regionales de turismo Entidades de Clase	Sin referencia directa identificada en la normativa
Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos	B	Ministerio de Finanzas Ministerio de Relaciones Exteriores	Sin referencia directa identificada en la normativa
Planificación del turismo	B	Administraciones regionales de turismo	“Planificación, coordinación, supervisión y evaluación de los planes y programas de incentivo al turismo y a los deportes” (área de competencia del Ministerio del Deporte y el Turismo)
Promoción e información turísticas	B	Organización Nacional de Turismo Administración Regional de Turismo	“Promoción y divulgación del turismo y del deporte nacional, en el País y en el exterior” (área de competencia del Ministerio del Deporte y el Turismo)
Protección de los consumidores en el sector del turismo	B	Ministerio de Justicia	Sin referencia directa identificada en la normativa

<sup>9</sup> Traducciones propias de original en portugués.

<b>Protección y conservación de los recursos turísticos</b>	C	Diversos órganos administrativos relacionados con el medio ambiente, la conservación, la cultura (arte, museos, historia), el patrimonio, la energía, los recursos naturales, el desarrollo duradero y la planificación.	Sin referencia directa identificada en la normativa
<b>Salud de los turistas</b>	C	Ministerio de Sanidad	Sin referencia directa identificada en la normativa
<b>Señales y símbolos turísticos</b>	B	Ministerios relacionados con el transporte, las comunicaciones y las obras públicas  Órganos Oficiales de Turismo (administraciones a nivel provincial y municipal)	Sin referencia directa identificada en la normativa
<b>Valoración de los recursos humanos del turismo</b>	B	Instituciones de formación públicas y privadas  Ministerio de Trabajo y Previsión Social	“Planear, coordinar y supervisar: (...) III – la capacitación de recursos humanos en deporte de base y ocio” (competencia del Departamento de Programas Sociales)

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del cuestionario de la OMT (2005) y de la revisión del Decreto 3.679 del año 2000 (obtenido del Portal de la Legislación del Gobierno Federal de Brasil)

### 2.2.3.2 Las competencias en 2015

En el año 2015, la Administración Nacional de Turismo de Brasil era el actual Ministerio del Turismo.

De acuerdo con las respuestas otorgadas por este organismo al cuestionario implementado en el marco de este trabajo, se observa la aparición de una primera actividad de la cual ha pasado a ser responsable de manera exclusiva la ANT: la planificación del turismo. En este aspecto, se encontraría en una situación equiparable a la ANT de Argentina en 2001.

Además, hay una disminución en el número de campos de actividades que la ANT comparte con otros órganos administrativos, que ahora son seis. Se trata de cinco competencias que se mantienen de 2001: la calidad del desarrollo turístico, la investigación y estadísticas, la promoción e información turísticas, la protección y conservación de los recursos turísticos, y la valoración de los recursos humanos del turismo; mientras que la actividad señales y símbolos turísticos ha dejado de estar delegada a otros organismos para ser compartida por las ANT y otras entidades.

Por último, continúan siendo cuatro las funciones que se encuentran directamente a cargo de otros organismos. La mayor parte de ellas se ha mantenido desde 2001 (específicamente, el desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos, la facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas, y la salud de los turistas) mientras que se ha sumado una actividad, que pasó de ser compartida por la ANT y otros organismos a ser delegada totalmente: la protección de los consumidores en el sector del turismo.

Para una de las competencias, la liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos, no ha sido asignada ninguna respuesta por la ANT en 2015, aunque se conoce que en 2001 se había considerado que su responsabilidad era compartida entre la ANT y otros entes. Ante la falta de respuesta, en posteriores análisis se la considera como una respuesta C.

Los organismos bajo los cuales recaían estas responsabilidades en 2015, así como aquellos con los cuales el Ministerio del Turismo desarrollaba conjuntamente ciertas actividades, se detallan en la Tabla 9 a continuación. Se observa una relativa estabilidad en la cantidad y variedad de instituciones participantes con respecto al año 2001, a diferencia de lo detectado en el caso argentino.

Algunas cuestiones interesantes en cuanto a los organismos que se indicaron para las respuestas B y C en 2015, considerando aquellos señalados en 2001, son las siguientes:

- Menor protagonismo de las administraciones regionales/locales: en 2001, estas instituciones son mencionadas en cuatro de las competencias detalladas (la calidad del desarrollo turístico, la información y estadísticas, la planificación del turismo y la promoción e información turísticas). Mientras tanto, en 2015 su participación se identifica solo en la promoción e información turísticas.
- Aparición de la sociedad civil: en 2001 no se nombra de manera directa a ningún organismo de la sociedad civil mientras que en 2015 aparecen referencias concretas a este actor en la función de investigación y estadísticas.
- Mayor participación del sector privado: tanto en 2001 como en 2015, el sector privado aparece con competencias en el desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos. Sin embargo, en 2015 se añade su participación en la promoción e información turísticas.

- Continuidad de ciertos organismos con los que comparte responsabilidades o que se encargan de algunas actividades en lugar de la ANT: en ambos años se observa la presencia de las instituciones que se mencionan a continuación.
  - Ministerio de Salud, en ambos años encargado de manera exclusiva de la salud de los turistas.
  - Organismos relacionados con la cultura y el medio ambiente, en ambos años participando en la protección y conservación de los recursos turísticos. En 2015, el Ministerio de Cultura también se encuentra presente en el desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos.
  - Organismos de relaciones exteriores, en ambos años participando en la facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas.
  - Ministerio de Justicia, en ambos años participando en la protección de los consumidores en el sector turismo (en 2015 de manera más indirecta a través de su apoyo al Portal del Consumidor), y en 2001 también con responsabilidades en la facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas.

Se observa que ninguna de las ANT mencionó al sector académico como parte de sus respuestas al cuestionario, ni en 2001 ni en 2015.

Lo mencionado en cuanto a las instituciones participantes que se repitieron de un año a otro se puede relacionar con el grado de importancia que confirió la ANT de Brasil a los diferentes ministerios existentes al momento de llevar adelante el cuestionario. La ANT no les asignó un orden a los ministerios, indicando que aquellos a los cuales les atribuía mayor prioridad eran el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de la Cultura. Esto tiene sentido considerando que en las respuestas otorgadas en el apartado de las competencias, se señaló que ambos estaban involucrados en dos de ellas.

Otra información disponible en cuanto a los ministerios es la referida a su participación en el Consejo Nacional de Turismo de Brasil (del cual forman parte representantes de entidades privadas y públicas). Los ministerios que, según la ANT, participan en este Consejo son los siguientes:

- Ministerio de la Justicia (*Ministério da Justiça*).
- Ministerio de la Defensa (*Ministério da Defesa*).
- Ministerio de las Relaciones Exteriores (*Ministério das Relações Exteriores*).
- Ministerio de la Hacienda (*Ministério da Fazenda*).
- Ministerio de los Transportes (*Ministério dos Transportes*).
- Ministerio de la Cultura (*Ministério da Cultura*).
- Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (*Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior*).
- Ministerio del Planificación, Presupuesto y Gestión (*Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*).
- Ministerio del Medio Ambiente (*Ministério do Meio Ambiente*).
- Ministerio del Deporte (*Ministério do Esporte*).
- Ministerio de la Integración Nacional (*Ministério da Integração Nacional*).
- Ministerio del Desarrollo Agrario (*Ministério do Desenvolvimento Agrário*).
- Ministerio de las Ciudades (*Ministério das Cidades*).

Son 13 ministerios de un total de 22 ministerios existentes en 2015, una proporción muy similar a la de Argentina en ese mismo año.

Además del Ministerio de Cultura y del Ministerio del Medio Ambiente, de los 13 ministerios que conforman el Consejo Nacional de Turismo se hace referencia a tres más de ellos al indicar los organismos responsables de los campos de actividades: el Ministerio de los Transportes (en las señales y símbolos turísticos), el Ministerio de las Relaciones Exteriores (en la facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas) y el Ministerio de los Deportes (en el desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos). Adicionalmente, en las respuestas se menciona a los Ministerios de Salud y de Educación con competencias en la salud de los turistas y en la valoración de los recursos humanos del turismo, respectivamente, y ninguno de ellos forma parte del Consejo Nacional de Turismo. En este sentido, son 7 los ministerios con competencias asignadas de los campos de actividades.

En relación al orden de prioridad de los campos de competencias, en Brasil se estableció como principal competencia a la calidad del desarrollo turístico. Esto llama la atención, pues es una actividad cuya responsabilidad comparte con otras instituciones. Al mismo tiempo, la planificación del turismo, que es el único campo del cual se encarga la ANT de manera independiente, aparece en el orden 5 de prioridad. Como segunda en relevancia figura la valoración de los recursos humanos del turismo; y le siguen a ella la protección y conservación de los recursos turísticos y la investigación y estadísticas, todas ellas actividades de las cuales la ANT es responsable en conjunto con otros organismos.

Con respecto a la normativa vigente cuando fue implementado el cuestionario en el marco de este trabajo, cabe destacar que en el año 2015 regía para el Ministerio del Turismo, en lo que se refiere a su organización, el Decreto 8.102 del año 2013. La estructura organizacional del Ministerio estaba conformada por cuatro tipos de unidades, cuyas denominaciones y dependencias se observan en el listado a continuación.

#### Órganos de asistencia directa e inmediata al Ministro de Estado

- Gabinete (*Gabinete*)
- Asesoría especial de Relaciones Internacionales (*Assessoria Especial de Relações Internacionais*)
- Consultoría Jurídica (*Consultoria Jurídica*)
- Secretaría Ejecutiva: Subsecretaría de Planeación, Presupuesto y Administración (*Secretaria-Executiva: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração*)

#### Órganos específicos singulares

- Secretaría Nacional de Políticas de Turismo (*Secretaria Nacional de Políticas de Turismo*)
  - Departamento de Estudios e Investigaciones (*Departamento de Estudos e Pesquisas*)
  - Departamento de Productos y Destinos (*Departamento de Produtos e Destinos*)
  - Departamento de Marketing Nacional (*Departamento de Marketing Nacional*)
- Secretaria Nacional de Programas de Desarrollo del Turismo (*Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo*)
  - Departamento de Programas Regionales de Desarrollo del Turismo (*Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo*)
  - Departamento de Infraestructura Turística (*Departamento de Infraestrutura Turística*)

- Departamento de Financiamiento y Promoción de Inversiones en el Turismo (*Departamento de Financiamento e Promoção de Investimentos no Turismo*)
- Departamento de Calificación, Certificación y Producción Asociada al Turismo (*Departamento de Qualificação, Certificação e Produção Associada ao Turismo*)

Órgano colegiado: Consejo Nacional de Turismo (*Conselho Nacional de Turismo*)

Entidad vinculada:

- Autarquía: Instituto Brasileiro de Turismo (*Instituto Brasileiro de Turismo*) - EMBRATUR

En el Anexo II se presenta el organigrama de esta estructura.

Profundizando en las funciones de cada componente de la estructura de la ANT en 2015, se identifican en la Tabla 9 aquellas cuestiones que son abordadas por el marco legal institucional y que se relacionan directamente con los campos de competencias de la OMT. Para la mayor parte de los campos de actividades se han identificado referencias en la normativa. La excepción a esto son la calidad del desarrollo turístico, la facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas (función de la que, se declaró, se encargaban otros órganos en lugar de la ANT) y la salud de los turistas. Ninguno de estos campos tenía una referencia en la normativa tampoco en 2001, de acuerdo con lo que se constató.

Por último, se añaden al análisis las principales acciones realizadas por la ANT en los últimos 5 años previos a la implementación del cuestionario de 2015. En el caso de la ANT de Brasil, se indicaron como tales la infraestructura, el Programa de Regionalización del Turismo (*Programa de Regionalização do Turismo*), el PRONATEC o Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (*Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego*) y el Proyecto de Cualificación Internacional a través de intercambios estudiantiles.

La infraestructura y el Programa de Regionalización del Turismo pueden relacionarse con la calidad del desarrollo turístico, cuya responsabilidad comparte la ANT con otros organismos. La selección de los mismos como destacados tiene sentido considerando que a esta actividad se le asignó el primer lugar en cuanto a prioridad. El PRONATEC y el Proyecto de Cualificación Internacional constituyen iniciativas asociadas a la valoración de los recursos humanos del turismo, actividad también compartida entre la ANT y otras instituciones y cuya prioridad también se consideró alta, posicionándola en el segundo lugar.

Tabla 9: Competencias de la ANT de Brasil en 2015

A: Actividades que están directamente a cargo del Ministerio del Turismo				
B: Actividades que están compartidas por el Ministerio del Turismo con otros órganos administrativos				
C: Actividades que están directamente a cargo de otros órganos administrativos				
Campos de actividades	Respuesta	Instituciones correspondientes para las respuestas B y C	Referencia en la normativa <sup>10</sup>	Orden de prioridad
Calidad del desarrollo turístico	B	Sebrae - Servicio Brasileiro de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas ( <i>Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas</i> ) Senac - Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial ( <i>Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial</i> )	Sin referencia directa identificada en la normativa	1
Desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos	C	Ministerio de la Cultura ( <i>Ministério da Cultura</i> )  Ministerio de los Deportes ( <i>Ministério dos Esportes</i> )  Iniciativa privada (hoteleros, agencias de viajes, entre otros)	“Estímulo a las iniciativas públicas y privadas de incentivo las actividades turísticas; VI – desarrollo del Sistema Brasileiro de Certificación y Clasificación de las actividades, emprendimientos y equipamientos de los prestadores de servicios turísticos” (área de competencia del Ministerio del Turismo)	9
Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas	C	Policía Federal  Ministerio de las Relaciones Exteriores ( <i>Ministério das Relações Exteriores</i> )	Sin referencia directa identificada en la normativa	8
Investigación y estadísticas	B	IBGE - Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística ( <i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i> ) FIPE - Fundación Instituto de Investigaciones Económicas ( <i>Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas</i> ) FGV – Fundación Getulio Vargas ( <i>Fundação Getulio Vargas</i> ) Policía Federal	“Concebir las directrices para la formulación de estudios, investigaciones, análisis y levantamientos de datos destinados a la formulación y evaluación de la Política Nacional de Turismo” (competencia de la Secretaría Nacional de Políticas de Turismo)	4

<sup>10</sup> Traducciones propias de original en portugués.

<b>Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos</b>	C		“Coordinar la formulación, apoyar, acompañar y evaluar las acciones de estímulo y fomento a la movilización de la iniciativa privada, nacional e internacional, para su participación activa en la implementación de la Política Nacional de Turismo” (competencia del Departamento de Financiamiento y Promoción de Inversiones en el Turismo)	11
<b>Planificación del turismo</b>	A		“Planificación, coordinación, supervisión y evaluación de los planes y programas de incentivo al turismo” (área de competencia del Ministerio del Turismo)	5
<b>Promoción e información turísticas</b>	B	Secretarías provinciales y municipales de turismo  Empresarios del sector	“Promoción y divulgación institucional del turismo nacional, en el país y en el exterior” (área de competencia del Ministerio del Turismo)	6
<b>Protección de los consumidores en el sector del turismo</b>	C	PROCON - Portal del Consumidor ( <i>Portal do Consumidor</i> )	“Recibir, registrar, responder y solucionar reclamos, sugerencias, elogios y denuncias en la defensa de los derechos y de los intereses de los usuarios de los servicios turísticos” (competencia del Gabinete)	7
<b>Protección y conservación de los recursos turísticos</b>	B	Ministerio del Medio Ambiente ( <i>Ministério do Meio Ambiente</i> )  Ministerio de la Cultura ( <i>Ministério da Cultura</i> )	“Apoyar la formulación de propuestas de recuperación de patrimonio histórico que integre producto turístico estructurado o en estructuración” (competencia del Departamento de Infraestructura Turística)	3
<b>Salud de los turistas</b>	C	Ministerio de la Salud ( <i>Ministério da Saúde</i> )	“Ejercer acciones relacionadas al Programa de Combate al Abuso y a la Explotación Sexual de Niños y Adolescentes” (competencia de la Secretaría Nacional de Políticas de Turismo)	10
<b>Señales y símbolos turísticos</b>	B	Ministerio de los Transportes: DETRAN - Departamento Provincial de Tránsito y DENATRAN - Departamento Nacional de Tránsito ( <i>Ministério dos Transportes: DETRAN - Departamento Estadual de Tránsito y DENATRAN - Departamento Nacional de Tránsito</i> )	Sin referencia directa identificada en la normativa	12
<b>Valoración de los recursos humanos del turismo</b>	B	Ministerio de la Educación ( <i>Ministério da Educação</i> ) Sebrae - Servicio Brasileiro de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas ( <i>Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas</i> )  Otros	“Formatear e implementar los programas y acciones dirigidos al desarrollo de la cualificación y certificación de profesionales, equipamientos y servicios turísticos” (competencia del Departamento de Cualificación, Certificación y Producción Asociada al Turismo)	2

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del cuestionario implementado en 2015 y de la revisión del Decreto 8.102 del año 2013 (obtenido del Portal de la Legislación del Gobierno Federal de Brasil)

### 2.2.3.3 Cambios detectados entre 2001 y 2015

A los efectos de comparar los cambios acontecidos en las competencias de la ANT de Brasil entre los años 2001 y 2015, la Tabla 10 presenta las respuestas de cada año y la Tabla 11 las agrupa por tipo y año.

Cabe recordar que el campo de actividad llamado liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos no fue respondido por la ANT en el cuestionario implementado en el marco de este trabajo en el año 2015, y por tal razón se lo considera como una respuesta C.

Tabla 10: Competencias de la ANT de Brasil en 2001 y 2015

Campos de actividades	2001			2015		
	A	B	C	A	B	C
Calidad del desarrollo turístico		X			X	
Desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos			X			X
Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas			X			X
Investigación y estadísticas		X			X	
Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos		X				X
Planificación del turismo		X		X		
Promoción e información turísticas		X			X	
Protección de los consumidores en el sector del turismo		X				X
Protección y conservación de los recursos turísticos			X		X	
Salud de los turistas			X			X
Señales y símbolos turísticos		X			X	
Valoración de los recursos humanos del turismo		X			X	

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del informe de la OMT (2005) y del cuestionario implementado en 2015

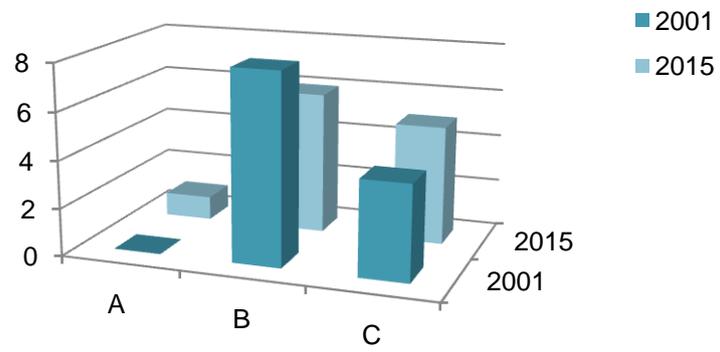
Tabla 11: Distribución de respuestas en Brasil en 2001 y 2015

Tipo de actividad \ Año	2001	2015
A	0	1
B	8	6
C	4	5

Fuente: Elaboración propia

En la Figura 5 se observa que en términos cuantitativos hubo una continuidad, del año 2001 al 2015, en el número de competencias sobre las cuales la ANT no posee ninguna responsabilidad y en su lugar se encargan otros organismos (respuesta C), mientras que hubo un traspaso de una actividad que pasó de encontrarse a cargo de la ANT y otras instituciones, a ser exclusiva competencia de la ANT. A pesar de que este número es pequeño en relación al número total de competencias, resulta significativo ya que representa la primera competencia bajo la responsabilidad exclusiva de la ANT.

Figura 5: Distribución de respuestas en Brasil en 2001 y 2015



Fuente: Elaboración propia

## 2.2.4 Competencias comparadas entre la ANT argentina y la ANT brasilera

A fin de comparar las competencias de las Administraciones Nacionales de Turismo en Argentina y Brasil para cada año estudiado (2001 y 2015) se propone un indicador, llamado Indicador de Competencias de las ANT o ICA. El indicador se calcula por país y por año, permitiendo la comparación entre ANT y a lo largo del tiempo, y establece en una escala de 0 a 1 en qué medida una ANT es responsable por las actividades que, se considera, son parte de su competencia.

Se presentan tres alternativas para este indicador, de complejidad creciente. La primera de ellas es el ICA<sub>1</sub>, que contempla una cuantificación y calificación de las respuestas de las ANT. Los dos indicadores que le siguen constituyen ensayos para incluir otras variables y complejizar así el análisis. El ICA<sub>2</sub> incorpora el número de instituciones que comparten la responsabilidad sobre cada campo de competencia para el cual se respondió B. Por último, el ICA<sub>3</sub> añade una ponderación de los propios campos de actividades, establecida a partir de la normativa estudiada.

### 2.2.4.1 Indicador de Competencias de las ANT 1

El ICA<sub>1</sub> se define de la siguiente manera:

$$ICA_1 = \frac{(N_a * C_a + N_b * C_b + N_c * C_c)}{(N_a + N_b + N_c) * C_a}$$

Donde:

- ICA<sub>1</sub>: Indicador de competencias de las ANT 1
- N<sub>a</sub>: Cantidad de respuestas A
- N<sub>b</sub>: Cantidad de respuestas B
- N<sub>c</sub>: Cantidad de respuestas C

Los valores de N<sub>a</sub>, N<sub>b</sub> y N<sub>c</sub> se toman de las Tablas 7 y 11, ya que en ellas se encuentra la distribución de respuestas de las ANT para cada año.

- C<sub>a</sub>: Calificación de las respuestas A
- C<sub>b</sub>: Calificación de las respuestas B
- C<sub>c</sub>: Calificación de las respuestas C

Respuesta	Calificación (C) <sup>11</sup>
A	1,00
B	0,50
C	0,00

<sup>11</sup> Durante el desarrollo del trabajo se plantearon tres escenarios para calificar las respuestas, tomando diferentes hipótesis de valoración de la clase de responsabilidad asumida por las ANT. Sin embargo, se observó que la presentación y análisis de escenarios de ponderaciones no establecía diferencias significativas, sino solo aparentes. Esto se encuentra explicado en el Anexo IV.

- $(N_a + N_b + N_c) = 12$  para todos los casos, ya que son 12 los campos de competencias a los cuales se respondió.<sup>12</sup>
- Los valores del  $ICA_1$  oscilan entre  $C_c/C_a$  (0) como valor mínimo, cuando todas las respuestas de la ANT son C, y  $C_a/C_a$  (1) como valor máximo, cuando todas las respuestas de la ANT son A.

$$\frac{C_c}{C_a} \leq ICA_1 \leq \frac{C_a}{C_a}$$

Cuanto más cerca de 1 se encuentre el valor del indicador, entonces más se ocupa la ANT por sí sola de las actividades de su competencia. Por el contrario, cuanto más cerca de 0 esté el valor del indicador, entonces más se han delegado las actividades de su competencia a otros organismos. En el caso extremo, cuando el indicador es igual a 1, la ANT está encargada de manera exclusiva de todos los campos de competencias contemplados mientras que, cuando el indicador es igual a 0, la ANT no posee responsabilidades sobre ninguno de estos campos, ni siquiera de forma compartida con otros organismos.

En la Tabla 12 se presentan los resultados del cálculo del  $ICA_1$  para Argentina y Brasil en cada año.

Tabla 12: Indicador de Competencias de las ANT 1 ( $ICA_1$ )

Año \ País	Argentina	Brasil
2001	0,43	0,33
2015	0,68	0,33

Fuente: Elaboración propia

#### 2.2.4.2 Indicador de Competencias de las ANT 2

El  $ICA_2$  incorpora al análisis el número de instituciones que comparten la responsabilidad sobre cada campo de competencia para el cual se respondió B. Se considera que no es equivalente que la ANT comparta la responsabilidad sobre cierta actividad con una sola institución, que con dos o con más instituciones.

El  $ICA_2$  se calcula de la siguiente manera:

$$ICA_2 = \frac{\sum M_{cia}}{(N_a + N_b + N_c) * C_a}$$

<sup>12</sup> Esta igualdad también se cumple para el caso de la ANT de Brasil en el año 2015, que en principio presenta un total de 11 respuestas en lugar de 12 ya que la ANT no completó el campo de actividad denominado liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos. Sin embargo, se considera que al no haber contestado en esta competencia, la ANT ni se encarga de manera individual ni participa en ella junto con otras instituciones. Es decir que equivale a una respuesta C y entonces  $(N_a + N_b + N_c) = 12$

Donde:

- ICA<sub>2</sub>: Indicador de Competencias de las ANT 2
- N<sub>a</sub>: Cantidad de respuestas A
- N<sub>b</sub>: Cantidad de respuestas B
- N<sub>c</sub>: Cantidad de respuestas C
  
- C<sub>a</sub>: Calificación de las respuestas A
- M<sub>cia</sub>: Medida de Competencias Individuales de las ANT  
El M<sub>cia</sub> se define como se muestra a continuación.

$$M_{cia} = C_c + (C_a - C_c) * P_r$$

Donde:

- C<sub>a</sub>: Calificación de las respuestas A.
- C<sub>c</sub>: Calificación de las respuestas C.
  
- P<sub>r</sub>: Proporción de responsabilidad a cargo.  
Esta proporción se calcula de la siguiente manera:

- Si se trata de una competencia para la cual se respondió A, entonces  
 $P_r = 1$  ; y consecuentemente  $M_{cia} = C_a$
- Si se trata de una competencia para la cual se respondió C, entonces  
 $P_r = 0$  ; y consecuentemente  $M_{cia} = C_c$
- Si se trata de una competencia para la cual se respondió B, entonces  
$$P_r = \frac{1}{\sqrt{\text{Nro. de instituciones con responsabilidades en una actividad}}}$$

Consecuentemente, para este tercer caso P<sub>r</sub> toma valores comprendidos en el intervalo (0; 0,707].

Se considera que la ANT, a medida que comparte su responsabilidad sobre los campos de actividades con otros organismos, no disminuye de manera proporcional su propia responsabilidad sobre tal actividad. Por ello, se incluye la raíz en el denominador de la fracción, ya que la misma atenúa la caída abrupta que se produciría en el denominador al incluir dos o más instituciones.<sup>13 14</sup>

---

<sup>13</sup> Para los casos en los cuales se desagregó la respuesta y aparecen fracciones (esto ocurre en la competencia desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos en Argentina, para ambos años), el M<sub>cia</sub> pasa a estar dado por la sumatoria de cada fracción que constituye esa respuesta multiplicada por un M<sub>cia</sub> correspondiente para la respuesta que representa dicha fracción.

<sup>14</sup> Se podría, adicionalmente, considerar una asignación cualitativa para Pr en el caso que se haya respondido B. Esto se debe a que, de acuerdo a la institución con la cual comparta una actividad, la ANT delegará mayor o menor responsabilidad en ella. Esta valoración sería porcentual y a criterio del especialista. Se generaría así una tabla con categorías de instituciones según aparezcan en las respuestas (por ejemplo, ministerios, cámaras, administraciones provinciales/municipales, sector privado, entre otras) y el intervalo dentro del cual se realizaría la asignación cualitativa para cada una de ellas.

- Los valores del  $ICA_2$  también oscilan entre  $C_c/C_a$  (0) como valor mínimo, y  $C_a/C_a$  (1) como valor máximo.

$$\frac{C_c}{C_a} \leq ICA_2 \leq \frac{C_a}{C_a}$$

Para poder resolver el  $ICA_2$ , entonces, se deben primero determinar los  $M_{cia}$  para cada competencia individual, como se observa en la Tabla A.III.1 en el Anexo III. En ese mismo Anexo se presenta la Tabla A.III.4 con la cantidad de instituciones con responsabilidades en cada campo de competencia, de acuerdo con las respuestas otorgadas por las ANT y desarrolladas en el Capítulo 2.

En la Tabla 13 se presentan los resultados del cálculo del  $ICA_2$  para Argentina y Brasil en cada año.

Tabla 13: Indicador de Competencias de las ANT 2 ( $ICA_2$ )

Año \ País	Argentina	Brasil
2001	0,48	0,39
2015	0,67	0,36

Fuente: Elaboración propia

### 2.2.4.3 Indicador de Competencias de las ANT 3

El  $ICA_3$  añade al análisis una ponderación de los campos de actividades, establecida a partir de la normativa estudiada. Este indicador se define de la siguiente manera:

$$ICA_3 = \frac{\sum (M_{cia} * P_g)}{(\sum P_g) * C_a}$$

Donde el único elemento que varía con respecto a la fórmula anterior es  $P_g$ , que representa la ponderación del campo de actividad de acuerdo al grupo al cual pertenece. Los grupos establecidos son los siguientes.

Grupo	Campos de actividades	$P_g$
Grupo 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos</li> <li>• Planificación del turismo</li> <li>• Promoción e información turísticas</li> <li>• Valoración de los recursos humanos del turismo</li> </ul>	1,00
Grupo 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calidad del desarrollo turístico</li> <li>• Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas</li> <li>• Investigación y estadísticas</li> <li>• Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos</li> <li>• Protección de los consumidores en el sector del turismo</li> <li>• Protección y conservación de los recursos turísticos</li> <li>• Salud de los turistas</li> <li>• Señales y símbolos turísticos</li> </ul>	0,50

Aquellas competencias pertenecientes al Grupo 1 son las que cuentan con referencia en la normativa de Argentina y Brasil tanto para 2001 como para 2015. Las competencias del Grupo 2 son las que no cumplen con este criterio. Esto permite ponderar las competencias, lo cual tiene sentido si se considera que no todas revisten la misma importancia en tanto responsabilidades de las ANT.

Los valores del ICA<sub>3</sub>, al igual que los ICA anteriores, oscilan entre C<sub>c</sub>/C<sub>a</sub> (0) como valor mínimo y C<sub>a</sub>/C<sub>a</sub> (1) como valor máximo.

$$\frac{C_c}{C_a} \leq ICA_3 \leq \frac{C_a}{C_a}$$

Nuevamente, para poder resolver el ICA<sub>3</sub>, se deben determinar los M<sub>cia</sub> de cada competencia individual, como se observa en las tablas del Anexo III.

En la Tabla 14 se presentan los resultados del cálculo del ICA<sub>3</sub> para Argentina y Brasil en cada año.

Tabla 14: Indicador de Competencias de las ANT 3 (ICA<sub>3</sub>)

Año \ País	Argentina	Brasil
2001	0,51	0,41
2015	0,66	0,39

Fuente: Elaboración propia

#### 2.2.4.4 Análisis final del Indicador de Competencias de las ANT

La Tabla 15 muestra los resultados del ICA<sub>1</sub>, ICA<sub>2</sub> e ICA<sub>3</sub> para las Administraciones Nacionales de Turismo de Argentina y Brasil en 2001 y 2015, mientras que la Tabla 16 presenta las variaciones porcentuales de estos ICA de un año al otro.

La ANT de Argentina muestra un aumento en sus tres ICA del año 2001 al año 2015. Esto quiere decir que ha ampliado las competencias en turismo a las que se dedica como organismo a lo largo del tiempo. Por el contrario, la ANT de Brasil ha mantenido o disminuido estas competencias de un año a otro, según de qué ICA se trate. En el ICA<sub>1</sub> de Brasil, se observa una estabilidad entre 2001 y 2015. En el ICA<sub>2</sub> e ICA<sub>3</sub>, sin embargo, los valores del indicador de este país decrecen levemente de 2001 al 2015.

En todos los ICA, la ANT de Argentina tiene un indicador mayor que la ANT de Brasil. Esto demuestra que la ANT de Argentina posee mayores responsabilidades sobre los campos de actividades estudiados en comparación con su par brasilera. El mayor valor que alcanza el indicador tiene lugar justamente para la ANT de Argentina en el ICA<sub>1</sub> de 2015, siendo de 0,68. El menor valor que alcanza el indicador ocurre para este mismo ICA pero para la ANT de Brasil, con un valor de 0,33 tanto para 2001 como para 2015.

En primer lugar, se analizan los valores de los ICA para la ANT de Argentina. En este caso, el ICA<sub>1</sub> es 0,43 para 2001 y 0,68 para 2015. Este aumento ocurre debido a que la ANT mejora en 2015 su responsabilidad en 5 áreas de competencias respecto del

año 2001. Más aún, una de las mejoras consiste en adquirir la responsabilidad exclusiva de una actividad cuando en 2001 no tenía responsabilidad alguna sobre ella. Si bien en un área de competencia deja de tener participación, el aumento final del ICA<sub>1</sub> es altamente significativo. Por esta razón, su variación porcentual es la más importante de todas.

El ICA<sub>2</sub> de Argentina es 0,48 en 2001, es decir que es mayor que el ICA<sub>1</sub> del mismo año. Para analizar este valor se debe recordar que el único cambio en el cálculo del ICA<sub>2</sub> respecto al ICA<sub>1</sub> es la forma de valorar las respuestas B (áreas de competencias en que la ANT comparte responsabilidades con otras instituciones). El ICA<sub>2</sub> recibe mayor valoración que el ICA<sub>1</sub> cuando las instituciones involucradas (incluyendo a la ANT) son menos de 4, igual valoración cuando son 4 y menor valoración cuando son más de 4. Es por ello que el ICA<sub>2</sub> de la ANT de Argentina para 2001 es mayor a su ICA<sub>1</sub>, pues 7 competencias son compartidas por menos de 4 organismos, mientras que solo 1 competencia es compartida por más de 4 organismos.

En 2015, las diferencias en el ICA<sub>1</sub> e ICA<sub>2</sub> son poco significativas debido a que en este año predominan las respuestas A. Solo se presentan 2 respuestas B, en las cuales los organismos involucrados son más de 4 y, por ello, el ICA<sub>2</sub> es levemente menor que el ICA<sub>1</sub>.

La variación de 2001 a 2015 es menor en el ICA<sub>2</sub> que en el ICA<sub>1</sub>. Esto se debe a la mayor valorización del ICA<sub>2</sub> respecto del ICA<sub>1</sub> para 2001, explicada en el párrafo anterior.

El ICA<sub>3</sub> de la ANT Argentina en 2001 es 0,51, es decir, levemente mayor que el ICA<sub>2</sub> del mismo año. Se recuerda que el ICA<sub>3</sub> incorpora en su cálculo, con respecto al ICA<sub>2</sub>, una ponderación de las competencias: 4 competencias se ponderan con 1,00 y 8 con 0,50. El pequeño aumento del ICA<sub>3</sub> con respecto al ICA<sub>2</sub> de 2001 se debe a que, de las 4 competencias con ponderación 1,00, 1 corresponde a una respuesta A y las 3 tres restantes a respuestas B (es decir que reciben una ponderación alta respuestas relativamente buenas).

En 2015, el ICA<sub>3</sub> tiene un valor cercano al ICA<sub>2</sub>. Debido a que la ponderación promedio es 0,606, una ponderación 1,00 provoca mayor aumento que la disminución que genera una ponderación 0,50. En 2015, de las 7 respuestas A, 3 respuestas reciben ponderación 1,00 y 5 respuestas ponderación 0,50. En este caso, la mayor cantidad de respuestas B se ve compensada con la mayor influencia de respuestas A, generando una variación pequeña del ICA.

A continuación se analizan los valores de los ICA para la ANT de Brasil. En este caso, el ICA<sub>1</sub> es 0,33 tanto para 2001 como para 2015. Esto se debe a que las mejoras (2) y desmejoras (2) en las responsabilidades sobre las áreas de competencia de la ANT entre 2001 y 2015 se compensan.

El ICA<sub>2</sub> de la ANT de Brasil es 0,39 en 2001, es decir que, al igual que en el caso de Argentina, es mayor que el ICA<sub>1</sub> de ese mismo año. Este aumento es el resultado de una mayor valoración de 6 competencias, en las que las instituciones involucradas son menos de 4, y una menor valoración en solo 1 competencia, que se comparte entre más de 4 organismos.

En 2015, el ICA<sub>2</sub> de la ANT de Brasil es también superior al ICA<sub>1</sub> del mismo año, pues en 4 competencias la responsabilidad es compartida entre menos de 4 instituciones y solo en un 1 con más de 4. Al ser menor que en 2001 el número de casos en los cuales intervienen menos de 4 instituciones, el aumento del ICA<sub>2</sub> con respecto al ICA<sub>1</sub>

no es tan significativo en 2015 como en 2001. La disminución del ICA<sub>2</sub> entre 2001 y 2015 se debe a que, al considerar el número de instituciones con que se comparte la actividad, para este indicador hay 5 áreas de competencia en las que se empeora, contra 3 en las que se mejora.

El ICA<sub>3</sub> de la ANT de Brasil es 0,41 en 2001 y 0,39 en 2015. Nuevamente, se produce una variación negativa de un año a otro, si bien en este caso menos significativa que en el ICA<sub>2</sub>. El ICA<sub>3</sub> también aumenta con respecto al ICA<sub>2</sub> para cada año. En el año 2001, el aumento se debe a que de las 4 competencias con ponderación 1,00, 3 recibieron la respuesta B y, como la ANT de Brasil reparte sus respuestas entre B y C en 2001, el impacto es positivo. En 2015, el aumento es resultado de contar con 1 respuesta A y 2 respuestas B entre las mejores ponderadas.

Tabla 15: ICA<sub>1</sub>, ICA<sub>2</sub> e ICA<sub>3</sub> para Argentina y Brasil en 2001 y 2015

		ICA1		ICA2		ICA3	
Año	País	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
	2001		0,43	0,33	0,48	0,39	0,51
2015		0,68	0,33	0,67	0,36	0,66	0,39

Fuente: Elaboración propia

Tabla 16: Variación porcentual entre 2001 y 2015 del ICA<sub>1</sub>, ICA<sub>2</sub> e ICA<sub>3</sub>

		ICA1		ICA2		ICA3	
		Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Variación porcentual		57,99%	0,00%	37,78%	-6,97%	29,69%	-2,84%

Fuente: Elaboración propia

Tal como fue presentado, y luego de su aplicación a los casos de las ANT de Argentina y Brasil, se verifica que el ICA<sub>2</sub> valora de una manera más apropiada a las respuestas B que el ICA<sub>1</sub>, al tomar en consideración el número de instituciones intervinientes en cada área de competencia. Un ejemplo de esto es el de la ANT de Argentina en el año 2001, cuyo ICA<sub>2</sub> aumenta significativamente con respecto al ICA<sub>1</sub> al incorporar esta variable. En este caso, el ICA<sub>2</sub> es mayor al ICA<sub>1</sub> debido a que 7 competencias son compartidas por menos de 4 organismos, mientras que solo 1 competencia es compartida por más de 4 organismos.

Adicionalmente, el ICA<sub>3</sub> constituye una mejora del ICA<sub>2</sub> ya que, mediante ponderaciones, asigna diferentes pesos a cada campo de actividad según la importancia relativa de las mismas. El ICA<sub>3</sub> de la ANT de Argentina en 2001 presenta una pequeña diferencia con respecto al ICA<sub>2</sub> debido a que, de las 4 competencias con ponderación 1,00, 1 corresponde a una respuesta A y las 3 tres restantes a respuestas B.

Para concluir, la evolución de los datos estudiados sugiere que la ANT de Argentina posee mayores responsabilidades sobre los campos de actividades mencionados que su par brasilera tanto en 2001 como en 2015, ya que todos sus ICA son mayores que los de la ANT de Brasil en ambos años, como se observa en la Tabla 15. Asimismo, su

evolución de un año a otro ha sido siempre positiva, aumentando significativamente sus responsabilidades como ANT, a diferencia de Brasil, como se observa en la Tabla 16.

Estos resultados se corresponden con lo que se observa al comparar las Tablas 6, 7, 10 y 11 del Capítulo 2. En particular, el ICA<sub>3</sub> minimiza la diferencia de valoración entre ambos países, lo cual se considera más acorde con lo observado en las tablas mencionadas.

Se destaca que la ANT de Brasil incorporó su primera actividad de responsabilidad exclusiva (la planificación en turismo) de 2001 a 2015. Asimismo, en el Capítulo 2 se evidencia una mayor continuidad a lo largo del tiempo en las instituciones que participan como responsables totales o parciales de ciertos campos de actividades del turismo en Brasil. Esta estabilidad puede considerarse como un factor favorable para el desarrollo del turismo brasileño.

### Capítulo 3: Consideraciones finales

Las Administraciones Nacionales de Turismo (ANT) son los organismos del gobierno que tienen la responsabilidad de elaborar la política nacional de turismo. La política turística se define como el “conjunto de acciones que impulsan actores públicos —en ocasiones en colaboración con actores no públicos— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado” (Velasco González, 2011, p. 960).

El objetivo de este trabajo fue identificar y comparar el ámbito de competencia de las ANT de Argentina y Brasil, entendido como el conjunto de actividades por las cuales son responsables estas instituciones. Para ello, se abordó la evolución histórica de las ANT y el ámbito de competencia propiamente dicho de cada uno de estos organismos. En relación a este último, se estudiaron los siguientes aspectos:

- El tipo de responsabilidad de las ANT sobre cada competencia,
- Los organismos involucrados en el ámbito de competencias de las ANT,
- La normativa y estructura organizativa de las ANT,
- Las prioridades de los campos de competencias en 2015,
- Las principales acciones desarrolladas por las ANT entre 2010 y 2015,
- El Indicador de Competencias de las ANT.

En cuanto a la evolución histórica de las ANT, se observó que tanto la ANT de Argentina como la de Brasil presentaban un primer antecedente en el año 1934, y que esa primera institución no incluía de manera directa al turismo en su denominación. También se detectó que la ANT de Argentina presentó 18 denominaciones desde esa fecha y hasta la actualidad, mientras que la ANT de Brasil atravesó la mitad de denominaciones en el mismo período de tiempo. En ambas ANT los cambios tuvieron lugar no solo en la denominación sino también en el tipo de institución.

Al abordar específicamente las competencias de las ANT y estudiar sus cambios entre 2001 y 2015, se tuvieron en cuenta 12 actividades y la posibilidad de que las ANT las llevaran a cabo de manera independiente, las realizaran en conjunto con otros organismos o directamente no participaran en ninguna instancia de su desarrollo. Se concluyó que tanto en Argentina como en Brasil hubo una estabilidad en el número de competencias sobre las cuales la ANT no poseía ninguna responsabilidad y en su lugar se encargaban otros organismos. En Argentina, hubo un notable número de campos de actividades que pasaron de estar a cargo de la ANT y otras instituciones, a ser exclusiva competencia de la ANT del año 2001 al 2015. En Brasil este cambio lo sufrió solo una competencia, que pasó a ser la primera bajo la exclusiva responsabilidad de la ANT. Las competencias que no sufrieron traspasos demostraron una alta estabilidad en ambos casos, para la mayoría de las respuestas.

En relación a los organismos involucrados en el ámbito de competencias de las ANT (compartiendo responsabilidades con las ANT o siendo los únicos responsables) en 2015, considerando los señalados en 2001, se detectó lo siguiente:

- En Argentina, hubo un mayor protagonismo tanto de las administraciones regionales/locales como de la sociedad civil. El sector privado emergió con un rol en los campos de actividades, y dos de los organismos participantes continuaron de un año a otro.
- En Brasil hubo un menor protagonismo de las administraciones regionales/locales. La sociedad civil emergió en el 2015, ya que en 2001 no se hacía referencia a la misma. El sector privado ya figuraba pero aumentó su

participación. Como en Argentina, se reiteraron algunos organismos participantes, en el caso de Brasil de forma más notoria.

Específicamente en relación a los ministerios, la ANT de Argentina declaró poseer convenios con 7 de los ministerios vigentes en 2015, pero ninguno de ellos fue mencionado en las respuestas a los campos de competencias. Por el contrario, no poseía convenio con el único ministerio mencionado. Mientras tanto, en Brasil se les atribuyó mayor importancia al Ministerio del Medio Ambiente y al Ministerio de la Cultura, involucrados en dos de las competencias de acuerdo a lo respondido.

En cuanto al orden de prioridad de los campos de competencias, de acuerdo con lo que respondieron las ANT para el año 2015, se halló lo siguiente:

- En Argentina, se señaló a la planificación en turismo como la principal competencia. Esto acompañó la evolución de responsabilidades de la ANT, ya que la planificación era la única actividad de la cual se encargaba de manera autónoma en 2001, y que continuó realizando (junto con otras) en 2015.
- En Brasil, se señaló a la calidad del desarrollo turístico como la principal competencia. Esto fue destacado pues era una actividad cuya responsabilidad compartía con otras instituciones. Al mismo tiempo, la planificación del turismo, único campo del cual se encargaba la ANT de manera independiente en su totalidad, aparecía en el orden 5 de prioridad.

Con respecto a la pregunta sobre las principales acciones realizadas entre 2010 y 2015, se pudieron establecer algunas correspondencias entre lo que respondieron las ANT y lo que completaron para los campos de actividades. En el caso de Argentina, se hallaron referencias para 2 de las 5 acciones enunciadas. En el de Brasil, para las 4 acciones señaladas.

Al observar la normativa, en Argentina para los dos años se identificaron referencias en la normativa en 10 de las 12 competencias. Se repitió de un año a otro la falta de referencia para la competencia llamada señales y símbolos turísticos. En Brasil, se identificaron referencias en la normativa para solo 4 competencias en 2001, y para 9 competencias en 2015.

Por último, se optó por incluir un análisis cuantitativo y para ello se propuso un Indicador de Competencias de las ANT (ICA), con tres alternativas de complejidad creciente. Este indicador establece en qué medida una ANT es responsable por las actividades que son parte de su ámbito de competencia.

La ANT de Argentina percibió un incremento en sus tres ICA del año 2001 al año 2015. Esto quiere decir que amplió las competencias en turismo a las cuales se dedicaba como organismo a lo largo del tiempo. Por el contrario, la ANT de Brasil mantuvo o disminuyó estas competencias a lo largo del tiempo, de acuerdo con el indicador. En el ICA<sub>1</sub>, se observó una estabilidad entre 2001 y 2015. En el ICA<sub>2</sub> e ICA<sub>3</sub>, sin embargo, hubo una disminución de 2001 al 2015. Fue posible destacar que la ANT de Brasil, sin embargo, incorporó de 2001 a 2015 su primera actividad de responsabilidad exclusiva.

En relación a este indicador, futuras investigaciones podrían abordar aspectos tales como:

- La replicación periódica tanto del cuestionario como del indicador para poder observar tendencias y realizar proyecciones.
- La expansión de la aplicación del cuestionario e indicador a otros países de América Latina y del mundo para poder realizar comparaciones.
- La complejización del indicador propuesto, incorporando nuevas variables.

- La generación de indicadores de competencias de los organismos en turismo a nivel provincial y municipal.

El estudio de las ANT permite comprender la gestión pública del turismo a nivel nacional. Las particularidades halladas a través del estudio de estos organismos pueden significar una retroalimentación a la teoría existente con respecto a las políticas turísticas y las ANT, y constituirse como una herramienta útil para la toma de decisiones. En este sentido, futuras investigaciones podrían abordar algunos temas relacionados, como el grado de descentralización de las actividades de las ANT a niveles provinciales y municipales, o el comportamiento de ciertas variables como el número de personal y el presupuesto asignado a las ANT en relación a la evolución de las competencias de estos organismos.

A partir de los resultados hallados, se proponen algunas recomendaciones para las ANT (tanto de Argentina y Brasil como del resto del mundo):

- En cuanto al marco legal, se sugiere rever las normativas y la correspondencia entre lo que se ha planteado en ellas y lo que se realiza en la práctica. Puede ser válido cuestionarse la existencia de disparidades en estas dos esferas y la toma de medidas al respecto.
- Con respecto a los organismos con los cuales se comparten responsabilidades, se sugiere evaluar su cantidad, calidad y estabilidad a lo largo del tiempo. En este sentido, puede surgir el interrogante de con cuánta responsabilidad carga la ANT sobre una actividad en relación a los organismos con los cuales la comparte, y si existe la posibilidad (en el caso de que resulte conveniente) de delegar actividades.
- Considerando que el turismo es interdisciplinario y que las ANT necesitan interactuar con otros actores (entre ellos, organismos con una jerarquía semejante a las ANT como se observó en el caso de los ministerios para las ANT en 2015), se sugiere reparar en las dificultades que enfrentan las ANT al abordar nuevos proyectos. En tal sentido, cobran importancia las capacidades de coordinación y negociación de las ANT.
- Por último, se sugiere que las ANT identifiquen aquellos campos de competencias sobre los cuales poseen responsabilidades semejantes entre sí para considerarlos a la hora de establecer acuerdos de cooperación. Esto también es relevante para las instancias supranacionales, ya que al proponer una iniciativa plurinacional o global se deberían considerar las competencias de las ANT y, de acuerdo con su participación en las diferentes actividades, la eventual necesidad de convocar a otras instituciones con responsabilidades sobre algunos de estos campos.

A las administraciones regionales, provinciales y municipales de turismo se les sugiere tomar en cuenta las competencias de las ANT y su evolución, ya que en función de las mismas pueden variar sus roles como organismos. También se pueden ver afectadas sus posibilidades de cooperación en campos de actividades sobre los cuales puedan tener incidencia.

Para finalizar, a las administraciones empresas, cámaras, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones que actúan en estos países o cuya operativa se encuentra vinculada a los mismos, se les sugiere también reparar en las competencias de las ANT pues, según lo que suceda con ellas, se determinará si pueden recurrir a estos organismos o si deben consultar con otras instituciones con competencia directa en la materia en cuestión.

A través del estudio cualitativo y cuantitativo se corroboró, para los casos de Argentina y Brasil, que el ámbito de competencia de las ANT es diferente según el país que se evalúe y que, incluso dentro de un mismo país, fluctúa a lo largo del tiempo. Mediante el abordaje del ámbito de competencias de estas ANT se ha observado, en definitiva, la política turística de estos países, si la entendemos como se planteó al comienzo de este trabajo: aquello que hacen o no los gobiernos en materia de turismo (Hall y Jenkins, 2004). Justamente, los campos de actividades, como funciones de las ANT, representan aquellos aspectos sobre los cuales pueden tener incidencia estas instituciones. En el marco de la aparición de una nueva política turística, como se planteó anteriormente, una complejidad significativa reviste no solo al turismo sino a la propia política turística (Fayos-Solà, 2004). Se requiere de coordinación entre la ANT y diferentes actores, junto con una mirada y una posterior intervención integrales en materia de turismo.

## Referencias

- Acerenza, M. A. (1997). Reflexiones sobre la planificación del turismo en Latinoamérica. *Aportes y Transferencias*, 1 (2), pp. 47-64.
- Almeida García, F. (2012). La política turística en España y Portugal. *Cuadernos de turismo*, 30, pp. 9-34. Recuperado de: <http://revistas.um.es/turismo/article/view/160771>
- Barcos, Molinari, Alfonso y Scaramellini (2009). *Una aproximación teórico práctica al estudio de las organizaciones turísticas y su organización*. Ediciones Haber.
- Beni, M. C. (1990). Sistema de turismo-SISTUR: estudio do turismo face à moderna teoria de sistemas. *Revista Turismo em Análise*, 1 (1), 15-34. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63854>
- Boullón, R. (1997). *Planificación del Espacio Turístico*. Editorial Trillas, cap. 2.
- Carvalho, G. L. (2016). Perspectiva histórico-institucional da política nacional de turismo no Brasil (1934-2014). *Revista Mercator*, 15 (1), pp. 87-99. Recuperado de <http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/1751/637>
- Cavalcanti, K. B., y Spínola da Hora, A. S. (2002). Política de turismo no Brasil. *Revista Turismo em Análise*, 13 (2), pp. 54-73. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63598/66363>
- Decreto 111, Portal de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Argentina, 28 de diciembre de 2001. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71461/norma.htm>
- Decreto 3.679, Portal da Legislação, Brasília, Brasil, 1 de diciembre de 2000. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3679.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3679.htm)
- Decreto 8.102, Portal da Legislação, Brasília, Brasil, 6 de septiembre de 2013. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8102.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8102.htm)
- Decreto 821, Portal de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Argentina, 29 de mayo de 2012. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198048/norma.htm>
- Decreto N° 1067, Portal de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Argentina, 1 de agosto de 2013. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/218220/norma.htm>
- Decreto-Ley 55, Portal da Legislação, Brasília, Brasil, 18 de noviembre de 1966. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0055.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0055.htm)
- Enríquez Martínez, M. A., Osorio García, M., Castillo Néchar, M. y Arellano Hernández, A. (2012). Hacia una caracterización de la política turística. *Pasos: Revista de turismo y patrimonio cultural*, 10 (3), 417-428. Recuperado de [http://www.pasosonline.org/Publicados/10312/PS0312\\_16.pdf](http://www.pasosonline.org/Publicados/10312/PS0312_16.pdf)
- Fayos-Solà, E. (2004). Política Turística en la era de la globalización. Colección Mediterráneo Económico, 5, pp. 215-230. Recuperado de <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/5/5-61.pdf>
- Frew, A. J. y Hay, B. (2011). The development, rationale, organisation and future management of public sector tourism in Scotland. *Fraser of Allander*

- Economic Commentary*, 34 (3), 63-76. Recuperado de [http://eresearch.qmu.ac.uk/2183/1/eResearch\\_2183.pdf](http://eresearch.qmu.ac.uk/2183/1/eResearch_2183.pdf)
- Hall, C. M. y Jenkins, J. (2004). Tourism and public policy. *A companion to tourism*, parte VIII, cap. 42, pp. 525-540. Blackwell Publishing.
  - Hall, C. M. y Zapata Campos, M. J. (2014). Public administration and tourism—international and Nordic perspectives. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 18 (1), pp. 3-17. Recuperado de <http://ojs.ub.gu.se/ojs/index.php/sjpa/article/viewFile/2752/2419>
  - Lavelle, N. (2011). *Política turística, cuestiones sobre autonomía e interdependencia* (Tesis de Grado). Universidad Nacional de La Plata.
  - Ley 25.997. Portal de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Argentina, sancionada el 16 de diciembre de 2004. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102724/norma.htm>
  - López Palomeque, F. (1999). Política turística y territorio en el escenario del cambio turístico. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (28), pp. 23-38. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1318643.pdf>
  - Monfort Mir, V. M. (2000). La política turística: una aproximación. *Cuadernos de turismo*, (6), pp. 7-28.
  - Organización Mundial de Turismo (2005). *Estructuras, ámbito de competencia y actividades de las Administraciones Nacionales de Turismo*. E-library de la Organización Mundial del Turismo.
  - Ospital, M. S. (2005). Turismo y territorio nacional en Argentina. *Actores sociales y políticas públicas 1920-1940*. E.I.A.L., Vol. 16, N 2.
  - Pedrana, M. (2013). Local economic development policies and tourism: An approach to sustainability and culture. *Regional Science Enquiry Journal*, 5 (1), pp. 91-99.
  - Pereira, C. A. S. (1999). Políticas públicas no setor de turismo. *Revista Turismo em Análise*, 10 (2), pp. 7-21. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63477>
  - Pérez Guerra, R. (2014). La intervención administrativa en el sector turístico español: La política turística. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (43), pp. 396-413. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5080173>
  - Piglia, M. (2007). El despertar del turismo: primeros ensayos de una política turística en la Argentina (1930-1943). *I Congreso Latinoamericano de Historia Económica*. Recuperado de <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/piglia2.pdf>
  - Pulido Fernández, J. I. (2004). Referencias básicas para el análisis de la política turística en España. *Quaderns de Política Econòmica*, (7), pp. 1-8. Recuperado de <http://147.156.1.4/~qpe/revista/num7/pulidointro7.pdf>
  - Resolución 175 del Ministerio de Turismo, Portal de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Argentina, 20 de julio de 2012. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/200534/norma.htm>
  - Scott, N. (2011). Tourism policy: A strategic review. *Contemporary Tourism Reviews*. Goodfellow Publishers.
  - Stevenson, N., Airey, D. y Miller, G. (2008). Tourism policy making: The policymakers' perspectives. *Annals of Tourism Research*, 35 (3), pp. 732-750.
  - Torrejón, A. (2007). *100 años de turismo argentino*. Ediciones Proia. Recuperado de <http://www.repotur.gob.ar/bitstream/handle/123456789/4036/libro100%20a%C3%B1os%20del%20turismo%20argentino.pdf?sequence=1>

- Valdés Peláez, L. (2004). La política turística de la Unión Europea. *Quaderns de Política Económica*. Recuperado de <http://www.uv.es/qpe/revista/num7/valdes7.pdf>
- Velasco González, M. (2002). Sobre el turismo y la política turística. Conclusiones de la tesis doctoral: La política turística: objeto, contenido e instrumentos. Evolución de la política turística en la Organización Central del Estado: 1951-2000.
- Velasco González, M. (2005). Administración y política turística de 1978 a 2005. *Estudios turísticos*, (163), pp. 99-122. Recuperado de <http://estadisticas.tourspain.es/img-iet/Revistas/RET-163-164-2005-pag99-122-92461.pdf>
- Velasco González, M. (2007). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/12184/>
- Velasco González, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de turismo*, (27), pp. 953-969. Recuperado de <http://revistas.um.es/turismo/article/view/140301/>
- Velasco González, M. (2012). La política turística del Gobierno Central en 2011. La actividad Turística Española en 2011, pp. 139-146.
- Velasco González, M. y Trentin, F. (2014). Evolução da política de turismo no Brasil e España: enfoque nas redes de atores. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Maria\\_Velasco13/publication/271326087\\_Evoluo\\_da\\_poltica\\_de\\_turismo\\_no\\_Brasil\\_e\\_Espaa\\_enfoque\\_nas\\_redes\\_de\\_atores/links/54c51e3b0cf219bbe4f355e2.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Maria_Velasco13/publication/271326087_Evoluo_da_poltica_de_turismo_no_Brasil_e_Espaa_enfoque_nas_redes_de_atores/links/54c51e3b0cf219bbe4f355e2.pdf)
- Zahra, A. y Ryan, C. (2005). National tourism organisations—Politics, functions and form: A New Zealand case study. *Anatolia*, 16 (1), pp. 5-26.

## Anexos

### Anexo I

En este Anexo se presenta el modelo de cuestionario implementado a la ANT de Argentina en el marco de este trabajo. El cuestionario consta de cuatro apartados, que se observan en las Figuras A.I.1, A.I.2, A.I.3 y A.I.4 respectivamente. El mismo cuestionario fue aplicado a la ANT de Brasil en idioma portugués y con el listado de ministerios correspondientes a este país en el año 2015 para el Apartado Cuarto (Figura A.I.4).

Figura A.I.1: Apartado primero del cuestionario implementado

<b>Cuestionario</b>
<b>Apartado Primero</b>

**Indique con una cruz (X) según corresponda, teniendo en cuenta las siguientes referencias:**  
**"A": Actividades que están directamente a cargo del Ministerio de Turismo de la Nación**  
**"B": Actividades que están compartidas por el Ministerio de Turismo con otros órganos administrativos (instituciones a nivel nacional, regional o local y/o con el sector privado)**  
**"C": Están directamente a cargo de otros órganos administrativos**

**Notas:**  
**Se considera que las actividades sin respuesta no son competencia de ningún actor**  
**Se solicita contemplar, al momento de responder, lo que ocurre efectivamente en la práctica a los efectos de esta investigación**

Campos de actividades	A	B	C	Si se seleccionaron las opciones B o C, nombre las instituciones correspondientes
Calidad del desarrollo turístico				
Desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos (alojamientos; transportes; equipamientos recreativos, culturales y deportivos)				
Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas				
Investigación y estadísticas				
Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos				
Planificación del turismo				
Promoción e información turísticas				
Protección de los consumidores en el sector del turismo				
Protección y conservación de los recursos turísticos (naturales, históricos, culturales y artísticos)				
Salud de los turistas				
Señales y símbolos turísticos				
Valoración de los recursos humanos del turismo (educación y formación, empleo)				
Otros ( <i>indíquelos aquí</i> )				

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia el cuestionario de la Organización Mundial del Turismo (2005)

Figura A.I.2: Apartado segundo del cuestionario implementado

<b>Cuestionario</b>
<b>Apartado Segundo</b>

Ordene, por favor, las siguientes actividades de acuerdo a su grado de importancia para el Ministerio de Turismo  
Si incorporó actividades en el primer apartado, por favor hágalo también en el presente, extendiendo la numeración

Campos de actividades	Orden (del 1 al 13)
Calidad del desarrollo turístico	
Desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos (alojamientos; transportes; equipamientos recreativos, culturales y deportivos)	
Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas	
Investigación y estadísticas	
Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos	
Planificación del turismo	
Promoción e información turísticas	
Protección de los consumidores en el sector del turismo	
Protección y conservación de los recursos turísticos (naturales, históricos, culturales y artísticos)	
Salud de los turistas	
Señales y símbolos turísticos	
Valoración de los recursos humanos del turismo (educación y formación, empleo)	
Otros ( <i>indíquelos aquí</i> )	

Fuente: Elaboración propia

Figura A.I.3: Apartado tercero del cuestionario implementado

<b>Cuestionario</b>
<b>Apartado Tercero</b>

**Responda, por favor, las siguientes preguntas:**

<b>Pregunta N°1</b>
<b>¿Con qué organismos internacionales ha mantenido mayor relación el Ministerio de Turismo en los últimos 5 años?</b>

<b>Pregunta N°2</b>
<b>¿Con qué países ha mantenido mayor relación el Ministerio de Turismo en los últimos 5 años? Especifique el o los organismos de estos países con los que se interactuó</b>

<b>Pregunta N°3</b>								
<b>El foco de la actividad del Ministerio de Turismo ¿es el Turismo Receptivo o el Turismo Doméstico? Coloque una cruz debajo del número de la escala donde se ubica el Ministerio de Turismo en este aspecto</b>								
<b>Turismo RECEPTIVO (no residentes procedentes de otro país)</b>	1	2	3	4	5	6	7	<b>Turismo DOMÉSTICO (residentes visitando su propio país)</b>

<b>Pregunta N°4</b>
<b>¿Con qué financiamiento cuenta el Ministerio de Turismo además del otorgado por el presupuesto nacional?</b>

<b>Pregunta N°5</b>
<b>¿Cuáles han sido las principales acciones llevadas a cabo por el Ministerio de Turismo de la Nación en los últimos cinco años?</b>

Fuente: Elaboración propia

Figura A.I.4: Apartado cuarto del cuestionario implementado

<b>Cuestionario</b>
<b>Apartado Cuarto</b>

Ordene, por favor, los siguientes Ministerios de acuerdo a su grado de interacción con el Ministerio de Turismo

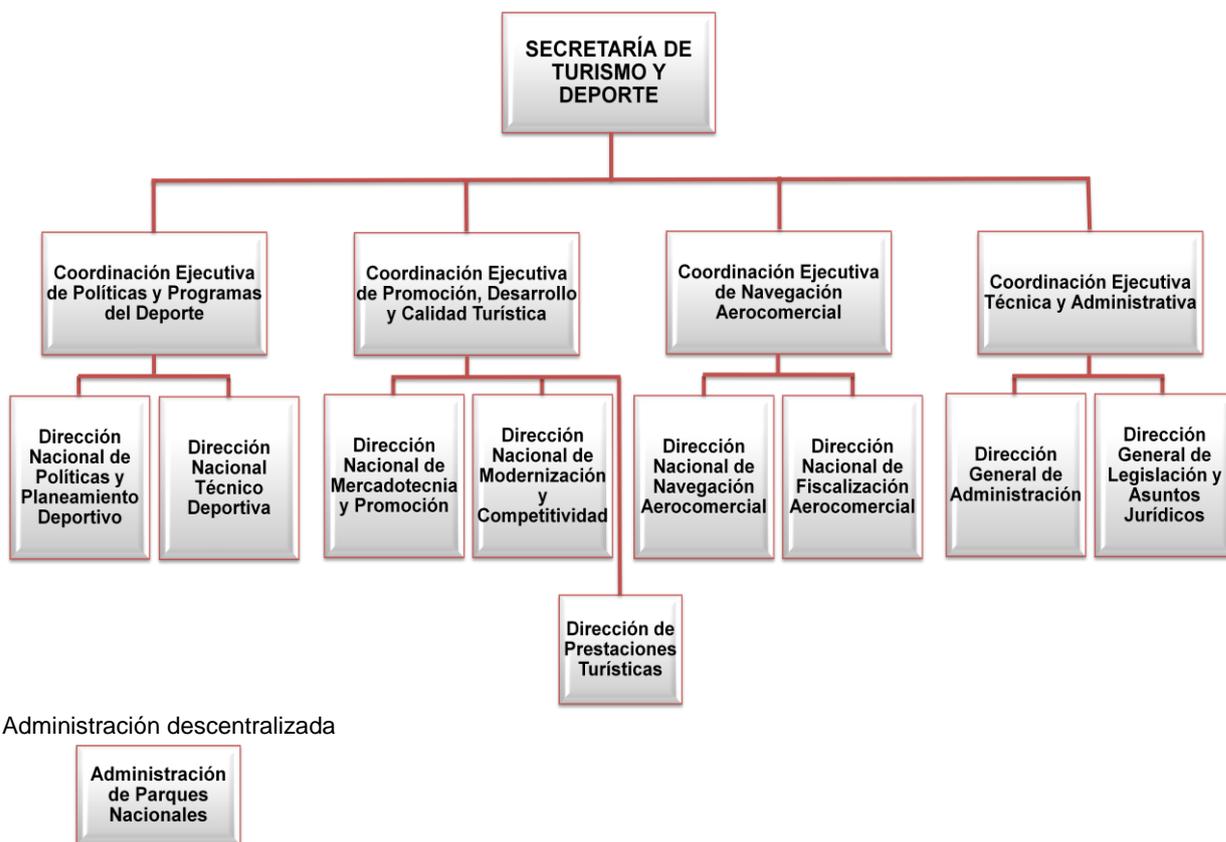
Ministerio	Orden (del 1 al 15)	¿Está representado en el Comité Interministerial de Facilitación Turística? (sí o no)	Acción conjunta más relevante, si la hubo
Del Interior y Transporte			
De Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto			
De Defensa			
De Economía y Finanzas Públicas			
De Industria			
De Agricultura, Ganadería y Pesca			
De Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios			
De Justicia y Derechos Humanos			
De Trabajo, Empleo y Seguridad Social			
De Desarrollo Social			
De Salud			
De Educación			
De Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva			
Ministerio de Cultura			
Ministerio de Seguridad			

Fuente: Elaboración propia

## Anexo II

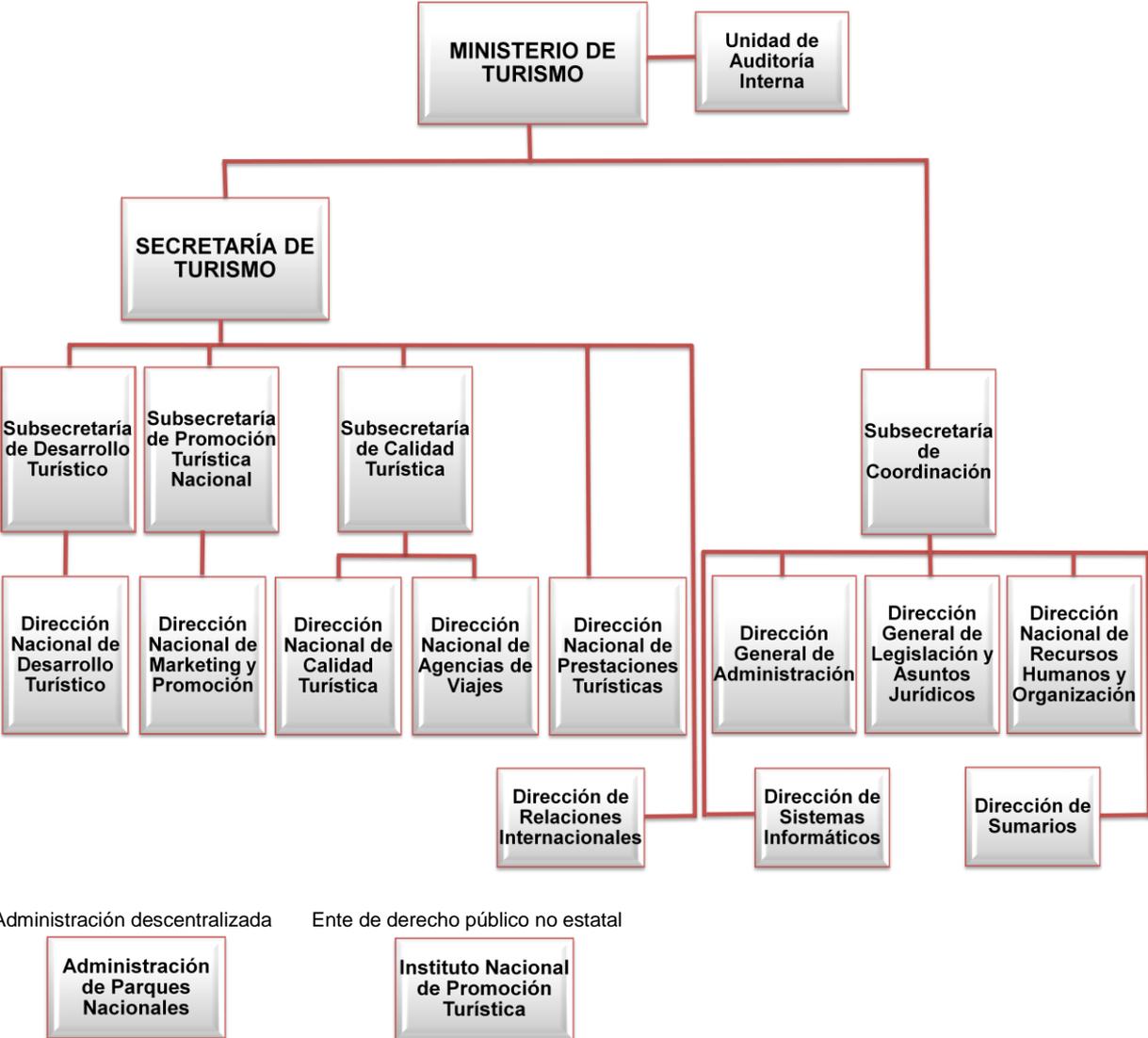
En este Anexo se presentan los organigramas de las Administraciones Nacionales de Turismo (ANT) de Argentina y Brasil para los años 2001 y 2015.

Figura A.II.1: ANT de Argentina en 2001



Fuente: Decreto 111 del año 2001 (obtenido del portal de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)

Figura A.II.2: ANT de Argentina en 2015



Fuente: Decreto 1067 de 2013 (obtenido del portal de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)

Figura A.II.3: ANT de Brasil en 2001



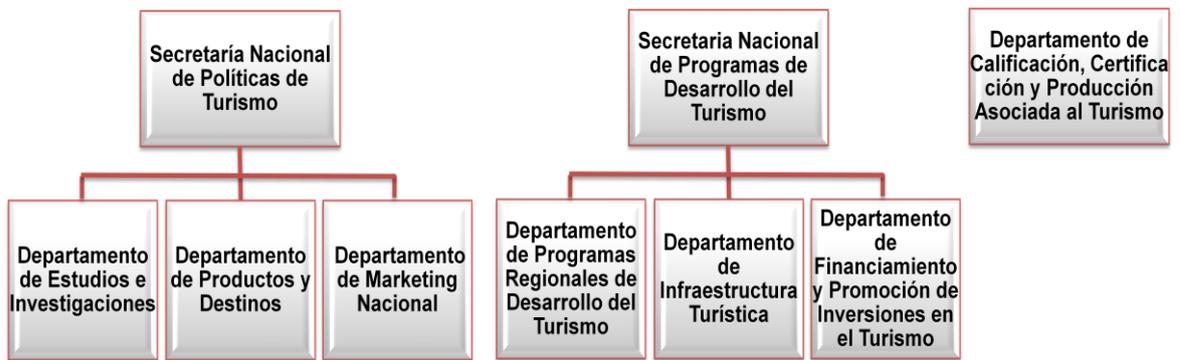
Fuente: Elaboración propia siguiendo el Decreto 3.679 del año 2000 (obtenido del Portal de la Legislación del Gobierno Federal de Brasil)

Figura A.II.4: ANT de Brasil en 2015

Órganos de asistencia directa e inmediata al Ministro de Estado



Órganos específicos singulares



Órgano colegiado



Entidad vinculada - Autarquía



Fuente: Elaboración propia siguiendo el Decreto 8.102 del año 2013 (obtenido del Portal de la Legislación del Gobierno Federal de Brasil)

### Anexo III

En este Anexo se presentan las tablas de las Medidas de Competencias Individuales de las ANT ( $M_{cia}$ ), que luego son utilizadas para calcular los Indicadores de Competencias de las ANT. La Tabla A.III.1 es la utilizada en el cálculo del  $ICA_2$  y del  $ICA_3$  que aparecen en el cuerpo de la tesis. Las Tablas A.III.2 y A.III.3 justifican los resultados de los ICA para los diferentes escenarios del Anexo IV, presentes en la Tabla A.IV.1. Estas dos Tablas no se citan en el cuerpo del trabajo porque se optó por no tener en cuenta los escenarios de calificaciones, como se explica en el Anexo IV. La Tabla A.III.4 presenta el número de instituciones con responsabilidades en cada campo de competencia para las respuestas A y B.

Tabla A.III.1: Medida de Competencias Individuales de las ANT o  $M_{cia}$  en Argentina y Brasil para el primer escenario

País y año	ARGENTINA		BRASIL	
	2001	2015	2001	2015
<b>Campo de competencia</b>				
Calidad del desarrollo turístico	0,71	1,00	0,58	0,58
Desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos (alojamientos; transportes; equipamientos recreativos, culturales y deportivos)	0,19	0,17	0,00	0,00
Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas	0,00	1,00	0,00	0,00
Investigación y estadísticas	0,38	1,00	0,50	0,45
Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos	0,58	0,00	0,58	0,00
Planificación del turismo	1,00	1,00	0,71	1,00
Promoción e información turísticas	0,58	1,00	0,58	0,50
Protección de los consumidores en el sector del turismo	0,58	1,00	0,71	0,00
Protección y conservación de los recursos turísticos (naturales, históricos, culturales y artísticos)	0,50	0,41	0,00	0,58
Salud de los turistas	0,00	0,00	0,00	0,00
Señales y símbolos turísticos	0,71	1,00	0,41	0,71
Valoración de los recursos humanos del turismo (educación y formación, empleo)	0,58	0,41	0,58	0,50
<b><math>\Sigma M_{cia}</math></b>	<b>5,79</b>	<b>7,98</b>	<b>4,63</b>	<b>4,31</b>

Fuente: Elaboración propia

Tabla A.III.2: Medida de Competencias Individuales de las ANT o M<sub>cia</sub> en Argentina y Brasil para el segundo escenario

País y año Campo de competencia	ARGENTINA		BRASIL	
	2001	2015	2001	2015
Calidad del desarrollo turístico	0,62	0,80	0,55	0,55
Desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos (alojamientos; transportes; equipamientos recreativos, culturales y deportivos)	0,32	0,3000	0,20	0,20
Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas	0,20	0,80	0,20	0,20
Investigación y estadísticas	0,43	0,80	0,50	0,47
Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos	0,55	0,20	0,55	0,20
Planificación del turismo	0,80	0,80	0,62	0,80
Promoción e información turísticas	0,55	0,80	0,55	0,50
Protección de los consumidores en el sector del turismo	0,55	0,80	0,62	0,20
Protección y conservación de los recursos turísticos (naturales, históricos, culturales y artísticos)	0,50	0,44	0,20	0,55
Salud de los turistas	0,20	0,20	0,20	0,20
Señales y símbolos turísticas	0,62	0,80	0,44	0,62
Valoración de los recursos humanos del turismo (educación y formación, empleo)	0,55	0,44	0,55	0,50
<b>Σ M<sub>cia</sub></b>	<b>5,88</b>	<b>7,19</b>	<b>5,18</b>	<b>4,99</b>

Fuente: Elaboración propia

Tabla A.III.3: Medida de Competencias Individuales de las ANT o M<sub>cia</sub> en Argentina y Brasil para el tercer escenario

País y año Campo de competencia	ARGENTINA		BRASIL	
	2001	2015	2001	2015
Calidad del desarrollo turístico	0,58	0,70	0,53	0,53
Desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos (alojamientos; transportes; equipamientos recreativos, culturales y deportivos)	0,38	0,3667	0,30	0,30
Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas	0,30	0,70	0,30	0,30
Investigación y estadísticas	0,45	0,70	0,50	0,48
Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos	0,53	0,30	0,53	0,30
Planificación del turismo	0,70	0,70	0,58	0,70
Promoción e información turísticas	0,53	0,70	0,53	0,50
Protección de los consumidores en el sector del turismo	0,53	0,70	0,58	0,30
Protección y conservación de los recursos turísticos (naturales, históricos, culturales y artísticos)	0,50	0,46	0,30	0,53
Salud de los turistas	0,30	0,30	0,30	0,30
Señales y símbolos turísticas	0,58	0,70	0,46	0,58
Valoración de los recursos humanos del turismo (educación y formación, empleo)	0,53	0,46	0,53	0,50
<b>Σ M<sub>cia</sub></b>	<b>5,92</b>	<b>6,79</b>	<b>5,45</b>	<b>5,32</b>

Fuente: Elaboración propia

Tabla A.III.4: Número de instituciones con responsabilidades en cada campo de competencia para las respuestas A y B (incluida la respectiva ANT)

País y año Campo de competencia	ARGENTINA		BRASIL	
	2001	2015	2001	2015
Calidad del desarrollo turístico	2	1	3	3
Desarrollo y explotación de los equipamientos turísticos	3	1		
Facilitación de las formalidades de viaje y de estancias turísticas		1		
Investigación y estadísticas	7	1	4	5
Liberalización del comercio internacional de los servicios turísticos	3		3	
Planificación del turismo	1	1	2	1
Promoción e información turísticas	3	1	3	4
Protección de los consumidores en el sector del turismo	3	1	2	
Protección y conservación de los recursos turísticos (naturales, históricos, culturales y artísticos)	4	6		3
Salud de los turistas				
Señales y símbolos turísticos	2	1	6	2
Valoración de los recursos humanos del turismo (educación y formación, empleo)	3	6	3	4

Fuente: Elaboración propia

## Anexo IV

Durante el desarrollo del trabajo se plantearon tres escenarios para calificar las respuestas de las ANT, considerando diferentes hipótesis de valoración de la clase de responsabilidad asumida por estos organismos. Los escenarios eran los siguientes:

Calificación	$C_a$	$C_b$	$C_c$
Escenario			
<b>Primer escenario</b>	1,00	0,50	0,00
<b>Segundo escenario</b>	0,80	0,50	0,20
<b>Tercer escenario</b>	0,70	0,50	0,30

Con este planteo, los valores mínimos y máximos de los tres ICA (que establecen su intervalo de variación) sufrían cambios de acuerdo con el escenario, como se observa en la Tabla A.IV.1.

$$\frac{P_c}{P_a} \leq ICA \leq \frac{P_a}{P_a}$$

En la Tabla A.IV.2 se encuentran los ICA de cada escenario para Argentina y Brasil en 2001 y 2015. Cabe destacar que para calcular el  $ICA_2$  y el  $ICA_3$  se obtiene primero el  $M_{cia}$  de cada competencia según el escenario, valores que se encuentran en las Tablas A.III.2 y A.III.3 del Anexo III. *A priori* se observaba que, en todos los casos, el ICA aumentaba del primer escenario al segundo y también del segundo al tercero. Sin embargo, reparando en los valores mínimos y máximos posibles del ICA para cada escenario, también se iba incrementando el valor mínimo posible de escenario a escenario. Es decir que, en realidad, el aumento del ICA entre escenarios se debía a un corrimiento del intervalo dentro del cual podía encontrarse este ICA.

Para verificarlo, se calcularon las proporciones del ICA en su intervalo de variación de la siguiente manera:

$$\frac{(ICA - ICA \text{ M\u00ednimo})}{(ICA \text{ M\u00e1ximo} - ICA \text{ M\u00ednimo})}$$

De este c\u00e1lculo, se obtuvieron valores muy semejantes comparando cada ICA en los diferentes escenarios, como se observa en la Tabla A.IV.3. Por ejemplo, para el  $ICA_1$  de la ANT de Argentina en 2001 se obtuvo una proporci\u00f3n del ICA en su intervalo de variaci\u00f3n de 0,43 tanto para el primer escenario, como para el segundo y el tercero. Por ello, se determin\u00f3 que la presentaci\u00f3n y an\u00e1lisis de escenarios de calificaciones no establec\u00eda diferencias significativas, sino solo aparentes, y se opt\u00f3 por retirar estos escenarios del cuerpo del trabajo, realizando los c\u00e1lculos con los valores del primer escenario \u00fanicamente.

Tabla A.IV.1: ICA mínimo y máximo para cada escenario

Escenario	ICA Mínimo	ICA Máximo
Primer escenario	0,00	1,00
Segundo escenario	0,25	1,00
Tercer escenario	0,42	1,00

Fuente: Elaboración propia

Tabla A.IV.2: ICA1, ICA2 e ICA3 para Argentina y Brasil en 2001 y 2015 por escenario

Escenario	País Año	ICA1		ICA2		ICA3	
		Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Primer escenario	2001	0,43	0,33	0,48	0,39	0,51	0,41
	2015	0,68	0,33	0,67	0,36	0,66	0,39
Segundo escenario	2001	0,57	0,50	0,61	0,54	0,63	0,55
	2015	0,76	0,50	0,75	0,52	0,74	0,55
Tercer escenario	2001	0,67	0,62	0,70	0,65	0,72	0,66
	2015	0,82	0,62	0,81	0,63	0,81	0,65

Fuente: Elaboración propia

Tabla A.IV.3: Proporciones del ICA en su intervalo de variación

Escenario	País Año	ICA1		ICA2		ICA3	
		Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Primer escenario	2001	0,43	0,33	0,48	0,39	0,51	0,41
	2015	0,68	0,33	0,67	0,36	0,66	0,39
Segundo escenario	2001	0,43	0,33	0,48	0,39	0,51	0,41
	2015	0,68	0,33	0,67	0,36	0,66	0,39
Tercer escenario	2001	0,43	0,34	0,48	0,40	0,52	0,41
	2015	0,69	0,34	0,67	0,37	0,66	0,40

Fuente: Elaboración propia