Aportes y Transferencias
Tiempo Libre, Turismo y Recreación

|| Artículo científico ||

vol. 24, núm. 2, 0307, julio-diciembre 2026 / ISSN-E: 1669-8479
Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

Planificación turística estatal en Argentina: los tres Planes Federales Estratégicos (2005-2016)

State-led tourism planning in Argentina: The three Federal Strategic Plans (2005-2016)

Gonzalo A. Casanova Ferro
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
gonzalo.ferro1@unq.edu.ar

Recibido: 8 julio 2026
Revisado: 26 agosto 2026
Aceptado: 27 agosto 2026

DOI: https://doi.org/10.67341/03292045-751

© 2026 FCEyS-UNMDP.
Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia *Creative Commons*

Resumen: Este artículo reconstruye la trayectoria de la planificación turística estatal en Argentina a través de los tres Planes Federales Estratégicos de Turismo Sustentable (2005, 2012 y 2016). Mediante un análisis documental, situado en una genealogía que abarca los modelos europeos, el pensamiento de Carlos Matus y los antecedentes nacionales, se identifican las continuidades del ciclo -la arquitectura de gobernanza, el Mapa Federal de Oportunidades y la concepción del plan como proceso- y sus desplazamientos; en especial, el tránsito de una lógica de competitividad hacia una de derechos. Se examina, además, el período posterior a 2016, marcado por apropiación selectiva, abandono y desmantelamiento del modelo; y se concluye que la planificación participativa exige un andamiaje institucional capaz de trascender la alternancia política. Desde una perspectiva longitudinal, el estudio aporta, a la literatura latinoamericana sobre políticas públicas de turismo, una lectura de los planes como ciclos de institucionalización, transformación y discontinuidad de capacidades estatales, y no como documentos aislados.

Palabras clave: planificación turística, política turística, turismo sustentable, gobernanza, Argentina.

Abstract: *This article reconstructs the trajectory of state tourism planning in Argentina through*

the three Federal Strategic Plans for Sustainable Tourism (2005, 2012 and 2016). The study draws on documentary analysis and a genealogy of tourism planning that encompasses European models, Carlos Matus's thought and national precedents. It identifies both the continuities of this cycle: the governance architecture, the Federal Map of Opportunities and the conception of the plan as a process, and its transformations, particularly the shift from a logic of competitiveness to one based on rights. It also examines the post-2016 period, marked by selective appropriation, abandonment and dismantling of the model. The article concludes that participatory planning requires an institutional framework capable of transcending political alternation. From a longitudinal perspective, the study contributes to Latin American scholarship on public tourism policy by understanding these plans as cycles of institutionalization, transformation and discontinuity in state capacities, rather than as isolated documents.

Keywords: *tourism planning, tourism policy, sustainable tourism, governance, Argentina.*

1. INTRODUCCIÓN

La planificación turística estatal expresa con nitidez las concepciones que cada gobierno sostiene sobre el papel del Estado, el desarrollo territorial y el vínculo entre economía y derechos. En Argentina, ese campo cristalizó entre 2005 y 2016 en una experiencia singular dentro del panorama latinoamericano: el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS). Elaborado en 2005 y actualizado en 2012 y 2016, el plan articuló una arquitectura institucional, una metodología participativa y una herramienta de planificación territorial sin equivalente cercano en la región.

Pese a su relevancia, el PFETS ha sido estudiado mayoritariamente de manera fragmentaria, sin una mirada que reconstruya la trayectoria completa. Esa fragmentación dificulta observar la planificación como un ciclo institucional y no solo como una sucesión de documentos. El objetivo general de este trabajo es reconstruir esa trayectoria, situando los tres PFETS en una genealogía conceptual más amplia -los modelos europeos fundadores, el pensamiento de Carlos Matus y los antecedentes nacionales previos a 2003-, y analizando comparativamente sus continuidades y desplazamientos, así como el ciclo posterior a 2016.

El marco teórico combina tres aportes: la Planificación Estratégica Situacional de Matus, que permite pensar el plan como proceso político-técnico antes que como producto tecnocrático; los enfoques de gobernanza multinivel, que permiten leer la arquitectura institucional del PFETS -el triángulo conformado por el Consejo Federal de Turismo (CFT), la Cámara Argentina de Turismo (CAT) y el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR)- como un sistema de coordinación multiactoral; y las perspectivas de planificación adaptativa y turismo inteligente, que ofrecen distancia crítica para evaluar los límites del modelo frente a los desafíos del siglo XXI.

El trabajo se apoya en el análisis documental de las tres versiones del PFETS -*corpus* primario central-, complementado con bibliografía especializada, normativa nacional y fuentes secundarias sobre el período posterior a 2016. Se incorporó, asimismo, como fuente primaria, el documento Bases para un Plan Federal de Turismo (1984), consultado directamente en un ejemplar impreso de la Biblioteca de la Universidad del Salvador (USAL). Al momento de la investigación, el documento no fue localizado en los repositorios digitales consultados; por ello, su análisis se realizó sobre esa versión física. La nomenclatura adoptada designa a cada plan por su año de elaboración -PFETS 2005, 2012 y 2016-, aclarando en cada caso el horizonte proyectado (2016, 2020 y 2025, respectivamente).

El artículo se organiza en cuatro apartados: genealogía conceptual de la planificación turística estatal; antecedentes argentinos previos al PFETS; análisis de las tres versiones del plan -contexto, metodología, estructura y lógica planificadora-; y discusión de las continuidades y desplazamientos del ciclo, su prolongación y desmantelamiento en 2016-2025. Cierra con una reflexión sobre la agenda pendiente.

2. LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA ESTATAL: GENEALOGÍA CONCEPTUAL

2.1. Los modelos europeos fundadores: Francia y España

La planificación turística estatal como práctica sistemática tiene sus antecedentes más influyentes en la Europa de posguerra, cuando el turismo dejó de ser un fenómeno espontáneo para convertirse en

un instrumento deliberado de desarrollo económico territorial. Dos casos resultan paradigmáticos por su alcance y por la huella que dejaron en la tradición planificadora latinoamericana: Francia y España.

En Francia, la expresión más acabada de esa voluntad fue el Plan Neige (1964-1977). Este es un conjunto de políticas de ordenamiento de la montaña orientadas al turismo invernal de masas, de cuño gaullista: el Estado definía dónde y con qué escala desarrollar el turismo, y dejaba la ejecución al sector privado mediante contratos de promotor-constructor. El Plan Neige es relevante por inaugurar una planificación estratégica territorial marcadamente normativa y centralizada; como advierten George-Marcelpoil y François (2012), correspondió más a una intención que a una operación real de planificación.

De igual forma, el caso español ofrece una trayectoria iluminadora: la planificación turística (1952-1953) precedió a la planificación económica general, y los tres Planes de Desarrollo del franquismo (1964-1975) incorporaron el turismo como variable estratégica de la política de divisas, en un modelo de "planificación indicativa" de sesgo cuantitativista y escasa atención a los costos sociales y ambientales (Barrado Timón y Galiana Martín, 2006). El quiebre cualitativo llegó con la democracia: el Libro Blanco del Turismo Español (1990) y los planes FUTURES I y II que introdujeron la sostenibilidad y la competitividad como ejes (Secretaría General de Turismo, 1992), continuados por el PICTE y el Plan Horizonte 2020, centrados en la calidad y la innovación.

Lo que importa retener es la progresión de la planificación normativa y sectorial, en la que el Estado diseña y prescribe, y el sector privado ejecuta hacia la planificación estratégica de los noventa. Esta última se centra en la competitividad, la calidad, la sostenibilidad y la participación multiactoral, y esa transición es el puente que conduce a Matus.

2.2. Carlos Matus y la Planificación Estratégica Situacional

La Planificación Estratégica Situacional (PES) desarrollada por el economista y funcionario chileno Carlos Matus representa el aporte latinoamericano más influyente al campo de la planificación pública del siglo XX. Y, como se argumentará más adelante, constituye el andamiaje conceptual sobre el que descansa la arquitectura metodológica del PFETS argentino.

Matus construyó su sistema en diálogo crítico con la tradición normativa de la CEPAL, que él mismo había integrado, y a lo largo de dos décadas -desde Política, Planificación y Gobierno (1987) hasta la póstuma Teoría del Juego Social (2000)- elaboró un sistema cuyo núcleo puede resumirse en tres argumentos:

- El primero es una crítica a la planificación normativa: el modelo tradicional concibe al Estado como un sujeto que planifica sobre un objeto -la sociedad- desde un lugar de conocimiento completo y poder ilimitado. Una premisa que Matus considera epistemológicamente errónea y políticamente ingenua, porque el planificador no está fuera de la situación que pretende transformar, sino dentro de ella. De allí el concepto de "situación": todo diagnóstico se hace desde una posición.

- El segundo es el triángulo de gobierno: gobernar exige la intersección del proyecto de gobierno (objetivos), la gobernabilidad del sistema (recursos de poder) y la capacidad

de gobierno (competencias técnicas). Un plan que no contempla esas tres dimensiones puede ser técnicamente impecable pero políticamente inviable.

- El tercero es el método PES, con sus cuatro momentos -explicativo, normativo, estratégico y táctico-operacional- que se retroalimentan entre sí, y su tipología de problemas (estructurados, cuasiestructurados y semiestructurados).

La recepción de Matus en América Latina fue amplia pero heterogénea, canalizada en buena medida por el ILPES. Sin embargo, como señala Huertas (1996), la apropiación del PES tendió a reducirlo a sus instrumentos metodológicos -flujogramas, vectores de descripción de problemas, matriz FODA situacional-, vaciándolo de su dimensión política y ética, que era precisamente su aporte más radical.

2.3. Más allá de Matus: nuevas miradas para la planificación turística

La vigencia del pensamiento de Matus es innegable, pero sería impropio presentarlo como horizonte definitivo de la reflexión sobre planificación pública. Desde los años noventa, y de manera acelerada en las dos primeras décadas del siglo XXI, una serie de enfoques ha ampliado, complejizado y, en algunos casos, tensionado sus supuestos.

El primero es el enfoque de gobernanza multinivel: frente al Estado como único actor planificador, la literatura de gobernanza -especialmente Hooghe y Marks (2003)- propone que múltiples niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil co-produzcan las políticas públicas en redes de interdependencia. En el campo turístico, esto se traduce en arquitecturas institucionales como la que el propio PFETS construyó a través del CFT, la CAT y el INPROTUR.

El segundo es la planificación adaptativa, que se desarrolla en el campo de la gestión de recursos naturales y la resiliencia territorial (Walker y Salt, 2006). A diferencia de la planificación estratégica clásica, incluida la de Matus, parte de reconocer la irreducible incertidumbre del futuro y diseña sistemas capaces de aprender y ajustarse ante perturbaciones no anticipadas, algo que la pandemia de COVID-19 demostró con claridad.

El tercero es el *smart tourism* o turismo inteligente, que articula la gestión de destinos con las tecnologías de información, los grandes datos (*big data*) y la inteligencia artificial. Gretzel *et al.* (2015) lo describieron como la creciente dependencia de destinos, industrias y turistas respecto de tecnologías capaces de transformar datos en propuestas de valor, desafiando la lógica de la planificación trianual o decenal -como la del PFETS- mediante ciclos de retroalimentación en tiempo real.

Estos tres enfoques no reemplazan a Matus sino que lo complementan: la PES sigue siendo clave para pensar la viabilidad política de los planes, pero la complejidad de los sistemas turísticos actuales exige un marco ampliado que integre gobernanza, adaptabilidad e inteligencia de datos.

2.4. Recepción latinoamericana: breve panorama

La influencia de los modelos europeos y de Matus se combinó de manera diferente en cada país. México fue pionero con el FONATUR (1974) y sus Centros Integralmente Planeados -Cancún, Los Cabos, Ixtapa-, con una lógica de intervención directa más próxima al Plan Neige que al PES. Brasil desarrolló desde los años 2000 un enfoque descentralizador y participativo que sí dialoga con la tradición matusiana; mientras que Chile y Colombia avanzaron en planes de competitividad con menor continuidad institucional que Argentina. Estos antecedentes muestran que la planificación turística latinoamericana no fue una imitación de modelos externos sino un proceso de apropiación selectiva. Argentina no fue excepción.

3. LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA EN ARGENTINA ANTES DEL PFETS

3.1. Los Planes Quinquenales peronistas (1947 y 1952): el turismo como derecho social

La historia de la planificación turística estatal en Argentina no comienza en 2005. Sus raíces se hunden en la segunda mitad del siglo XX y están atravesadas por las mismas tensiones que marcaron la historia política del país.

El primer antecedente son los dos Planes Quinquenales del primer peronismo. El Plan de Gobierno 1947-1951 incorporó al turismo dentro de un programa más amplio de infraestructura social que incluía parques nacionales y hoteles nacionales de turismo. La dimensión verdaderamente planificadora se desplegó con mayor consistencia en el Segundo Plan Quinquenal (1952-1957), cuya premisa democratizante apuntaba a "*posibilitar el acceso del pueblo al conocimiento de las bellezas naturales del país [...] aprovechando los beneficios del descanso físico y espiritual que proporciona el turismo*" (Presidencia de la Nación, 1953, pp. 510-511). El turismo dejaba así de ser una práctica de élite para convertirse en un derecho social inscripto en la agenda del Estado.

Los planes quinquenales promovieron el turismo de interés social sobre una base económica (hoteles a bajo costo) y otra social (intercambio de contingentes regionales), con gestión distribuida entre la Administración General de Parques Nacionales y Turismo y, crecientemente, la Fundación Eva Perón (Piglia, 2012). Lo que importa retener no es la sofisticación técnica de los planes sino la novedad política de inscribir el turismo como instrumento de justicia distributiva. Como señalan Troncoso y Lois (2004), el peronismo construyó una "Argentina turística" con un Estado activo también en la producción simbólica de los destinos. Piglia y Pastoriza (2017) matizan ese cuadro al mostrar políticas orientadas a los sectores medios.

El golpe de Estado de 1955 interrumpió ese proceso y abrió una larga etapa de discontinuidad. Bajo los gobiernos dictatoriales y las "democracias restringidas" de 1955-1973, la Dirección Nacional de Turismo pasó a ser un ente autónomo en 1957 y se impulsó la primera Ley Nacional de Turismo (Ley 14.574/1958). Con los gobiernos militares de los sesenta y setenta, la Secretaría de Turismo -creada en 1967- tuvo una misión fundamentalmente propagandística antes que planificadora.

3.2. Las "Bases para un Plan Federal de Turismo" (1984): el primer plan democrático

Con el retorno de la democracia en 1983, el turismo volvió a la agenda gubernamental. El documento oficial Bases para un Plan Federal de Turismo, publicado en 1984 por la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, marca un antes y un después en la planificación turística y constituye el primer plan de carácter federal del país.

El plan combinaba elementos de la planificación tradicional con rasgos que anticipaban la planificación participativa. Por un lado, sus objetivos se inscribían en una concepción desarrollista-economicista, definidos por técnicos expertos e implementados centralizadamente. Por otro, su carácter federal representaba una novedad institucional significativa: reconocía la dimensión territorial del turismo y la necesidad de articular políticas entre el nivel nacional y las jurisdicciones provinciales.

Lo que interesa señalar es su doble condición: por un lado, heredero de la tradición tecnocrática de los años sesenta y setenta; y por otro, precursor de la lógica federal y participativa que se consolidaría dos décadas después, además de ser fuente de inspiración de los intentos de ordenamiento turístico posteriores.

Asimismo, la gestión alfonsinista introdujo otra innovación relevante: la activación del sector privado a través de las Reuniones Nacionales de Turismo, concebidas como espacios de concertación público-privada que prefiguraban la arquitectura de gobernanza que el PFETS luego institucionalizaría (Capanegra, 2006).

3.3. El vacío planificador de los años noventa y la crisis de 2001

Entre 1984 y 2003, Argentina careció de un plan turístico de alcance comparable. El período menemista (1989-1999) estuvo dominado por la lógica neoliberal, expresada en un profundo proceso de privatizaciones que alcanzó sectores vinculados al turismo -aeronavegación, ferrocarriles, red vial- junto con el arribo de cadenas hoteleras y *tour* operadores internacionales. La planificación sectorial cedió terreno ante el mercado como mecanismo asignador, y la política turística se redujo a la promoción de la imagen-país -el "País de los Seis Continentes"- sin articulación con una estrategia territorial.

Hubo intentos parciales, como el del gobierno de De la Rúa, que elevó la cartera de turismo a rango de Ministerio y combinó la promoción internacional con tímidas iniciativas de planificación de productos, sin lograr consolidar un proceso planificador de largo plazo.

La crisis de 2001-2002 clausuró ese ciclo y, paradójicamente, creó las condiciones para su superación. En este contexto, la devaluación asimétrica transformó a Argentina en un destino de bajo costo y reactivó el turismo interno. La planificación territorial fue dando paso a la planificación por productos durante los noventa y finalizó con el PFETS de 2005, que combina las regiones turísticas con los productos consolidados.

Cuando el país salía de su peor crisis moderna, con la Ley 25.997 en proceso de sanción y un Estado que recuperaba centralidad estratégica, se gestó el PFETS. Este no era un documento técnico elaborado en el vacío, sino la respuesta institucional a más de veinte años de planificación trunca.

4. LOS TRES PLANES FEDERALES ESTRATÉGICOS DE TURISMO SUSTENTABLE

4.1. El PFETS 2005 (Horizonte 2016): contexto, estructura y lógica planificadora

El contexto de emergencia

El PFETS nació en un momento de refundación institucional. La crisis de 2001-2002 había dejado al Estado argentino con legitimidad erosionada y a la economía en su peor contracción histórica. El gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) asumió con una agenda de reconstrucción estatal y reposicionamiento del sector público como actor estratégico. En ese marco, la devaluación del peso convirtió a Argentina en un destino internacionalmente competitivo, y el turismo interno se reactivó como motor de redistribución regional de ingresos.

La Secretaría de Turismo de la Nación (SECTUR) -encabezada por Carlos Enrique Meyer, quien permanecería en el cargo más de una década- inició en agosto de 2004 el proceso de elaboración del PFETS con un taller federal en Pilar, provincia de Buenos Aires. El proceso culminó con la firma del Acta de Compromiso el 22 de junio de 2005, en consonancia con la Ley Nacional de Turismo 25.997 (diciembre de 2004), cuyo artículo 7 mandaba la elaboración de un Plan Federal Estratégico.

Dos marcos normativos daban sustento al PFETS: la Ley 25.997, que creaba el CFT, el INPROTUR y el Comité Interministerial de Facilitación Turística; y el Plan Estratégico Territorial Argentina 2016, con cuyo objetivo -"*guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino*" (Ministerio de Planificación Federal, 2004)- el PFETS se articulaba explícitamente.

La arquitectura institucional del proceso

Un rasgo definitorio del PFETS fue su metodología. A diferencia de los planes anteriores, elaborados por equipos técnicos centralizados, este se construyó mediante un proceso participativo de casi dos años que involucró a aproximadamente 600 actores. El equipo coordinador integró la SECTUR, el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y la Fundación CEPA-FLACAM, bajo la dirección de Rubén Pesci, cuya metodología de planificación participativa ambiental fue la matriz conceptual del proceso. La arquitectura combinó instancias nacionales con talleres en las seis regiones turísticas (agosto-noviembre de 2004), con representantes del sector público, privado y académico. El documento consigna una composición tripartita -60% público, 30% privado, 10% académico- coherente con la gobernanza multinivel que subyace al plan.

La estructura del documento

El PFETS se organiza en tres partes y dos apéndices. La primera establece el marco político-institucional, la justificación y los objetivos; la segunda contiene el núcleo analítico y propositivo -premisas, formulación, mapas de oportunidades y lineamientos de inversión-; y la tercera es un epílogo reflexivo sobre el plan como proceso. Su objetivo general es ser "*el proceso orientador y articulador de actuaciones que, en forma sinérgica, reafirme voluntades, optimice recursos y encamine*

estos esfuerzos hacia un modelo concertado de desarrollo turístico sustentable" (Secretaría de Turismo de la Nación [SECTUR], 2005, p. 15). Ello describe un modo de operar antes que fijar metas cuantitativas, lo que lo acerca a la planificación estratégica situacional más que al planeamiento normativo. Los objetivos específicos se organizan en cuatro dimensiones -ambientales, socioculturales, de calidad y socioeconómicas- con metas proyectadas a 2007, 2010 y 2016.

Las premisas: cuatro bloques conceptuales

El corazón analítico del PFETS descansa en cuatro bloques de premisas concertadas:

- El primer bloque, La consolidación institucional, reconoce que el turismo no puede desarrollarse sin una arquitectura institucional sólida que articule los distintos niveles de gobierno y el sector privado. En la práctica, esto se tradujo en el fortalecimiento del CFT, la creación del INPROTUR y la reorganización de la propia SECTUR.

- El segundo bloque, La sustentabilidad, adopta la definición de la Comisión Brundtland e inscribe el desarrollo turístico en el mandato constitucional del artículo 41. Lo significativo es que la sustentabilidad no aparece como un objetivo sectorial adicional sino como un eje transversal que condiciona todos los demás.

- El tercer bloque, El desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional (quizás el más original), parte del diagnóstico de que el turismo argentino había crecido de manera espontánea y concentrada en pocos destinos maduros, en detrimento de regiones con potencial. La respuesta es el Mapa Federal de Oportunidades, detallado en el apartado 4.1.6.

- El cuarto bloque, El sistema de incentivos y estímulos para el desarrollo turístico regional, propone mecanismos concretos de inversión pública y privada para activar esas oportunidades: el Programa Nacional de Inversiones Turísticas, agencias de desarrollo regional piloto, incubadoras de proyectos y mecanismos de financiamiento internacional.

La lógica planificadora: ¿cuánto hay de Matus?

El PFETS reconoce, en su epílogo, haber buscado superar "*la condición de actores para transformarse en co-autores*" (SECTUR, 2005) y describe su metodología como "*planificación abierta, inclusiva, que concibe a todo Plan como un proceso, antes que como un producto tecnocrático e iluminista*" (SECTUR, 2005). La formulación es matusiana en su espíritu, aunque no cite a Matus. Revelan esa cercanía el énfasis en la situación como punto de partida del diagnóstico, la distinción entre "Subsistemas Decisores" y "Temas Generadores" -que recuerda la tipología matusiana de problemas- y la concepción del plan como proceso actualizable.

Hay, sin embargo, diferencias importantes: el PFETS no incorpora el análisis de actores como herramienta explícita ni trabaja con la viabilidad política en sentido técnico; además, su participación es más agregativa que deliberativa -los talleres producen insumos que el equipo técnico sintetiza, antes que espacios de negociación-. Esto lo acerca más a la metodología FLACAM que al PES en sentido

estricto. Lo que sí comparte con Matus es la crítica al plan como objeto terminado y la apuesta por el plan como proceso político-técnico de construcción de consensos.

El Mapa Federal de Oportunidades: el aporte territorial

El instrumento más original del PFETS -y el que tuvo mayor continuidad en las versiones posteriores- es el Mapa Federal de Oportunidades (MFO). Sobre la base de una tipología de componentes del espacio turístico tomada de antecedentes de planificación y de documentos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), el equipo técnico identificó y jerarquizó 18 corredores actuales y 32 potenciales, áreas de uso turístico actual y áreas con vocación turística, puertas actuales y potenciales, travesías y circuitos transfronterizos.

El resultado fue una visión sistémica del territorio turístico que desplazaba el foco desde los destinos consolidados -Buenos Aires, Mar del Plata, Bariloche, Iguazú- hacia la totalidad del espacio nacional, incluyendo zonas postergadas. La noción de "vacíos" del mapa -zonas de llanura y meseta con menor monumentalidad escénica, pero con valor ecológico- anticipó la agenda del turismo rural y de naturaleza que se desarrollaría tiempo después.

Luces y sombras del plan original

El PFETS 2005 tuvo méritos indudables: inauguró una práctica planificadora de escala federal e intersectorial inédita, construyó consensos entre actores históricamente desarticulados y produjo una visión territorial con vocación redistributiva. Sin embargo, sus limitaciones también son evidentes, ya que careció de un sistema de evaluación y monitoreo operativo desde el inicio; su arquitectura de implementación no se tradujo en estructuras operativas consolidadas; y la actualización trianual prevista por el artículo 4 del Decreto 1297/2006 no se cumplió en los plazos previstos (la primera actualización se publicó recién en 2012).

4.2. El PFETS 2012 (Horizonte 2020): madurez institucional y consolidación del modelo

El contexto: de Secretaría a Ministerio

La actualización del PFETS publicada en 2012 (Ministerio de Turismo de la Nación, 2012) -horizonte 2020- llegó siete años después de la versión original y excedió ampliamente el ciclo trianual previsto en un lapso en que el turismo argentino había vivido una transformación estructural que justificaba, pero también tensionaba, cualquier revisión. La decisión política más elocuente del período fue la creación del Ministerio de Turismo mediante el Decreto 919/2010, firmado por Cristina Fernández de Kirchner el 28 de junio de 2010. Carlos Enrique Meyer, secretario de Turismo desde 2003, se convertía así en el primer titular de un Ministerio de Turismo autónomo de la historia argentina -el único antecedente había sido el efímero Ministerio de Turismo, Cultura y Deportes en el ocaso del gobierno de De la Rúa (2001)-. El gesto era inequívoco: el turismo ya no era un área técnica auxiliar sino una política de Estado con rango ministerial propio.

El período 2005-2012 había producido resultados que el propio documento exhibe con orgullo: los ingresos por turismo receptivo superaron los U$S 4.800 millones en 2010 (quinto rubro de exportación); los turistas extranjeros llegaron a 5,3 millones (+78% desde 2003); el turismo interno alcanzó 37,6 millones de viajeros (+39%); y el empleo turístico creció un 19%, generando más de un millón de puestos de trabajo. Otros instrumentos habían madurado; por ejemplo, la reestatización de Aerolíneas Argentinas (2008) amplió rutas de cabotaje y rompió, parcialmente, la concentración radial en Buenos Aires. Además, el ordenamiento de feriados redistribuyó la demanda a lo largo del año; y el INPROTUR se consolidó como organismo de gobernanza público-privada.

La arquitectura de la actualización: la red de articulación federal

La primera actualización del PFETS no replicó la metodología de talleres abiertos de 2004 sino que creó un instrumento propio: la Red de Articulación Federal (RAF), integrada por equipos técnicos provinciales designados por las autoridades provinciales del área y organizados en los Entes Regionales de Turismo. La misma produjo los documentos de actualización regional.

El cambio metodológico tuvo implicancias conceptuales, ya que el plan de 2005 se había construido desde abajo mediante talleres abiertos, mientras que la actualización de 2012 fue construida por una red de técnicos coordinados desde el centro. La participación se profesionalizó, pero también se estrechó: pasó de proceso constituyente a proceso de revisión técnica. Esto no es necesariamente negativo -la RAF dotó al proceso de mayor continuidad- pero implica un desplazamiento hacia un modelo de gestión técnico-federal.

Estructura del documento: un giro narrativo

La estructura del PFETS 2012 difiere de la original. Mientras que la de 2005 priorizaba la formulación (premisas, mapas, estrategias, programas), la de 2012 adopta una lógica en parte retrospectiva y en parte prospectiva, organizada en cinco capítulos: I. La institucionalización del turismo argentino; II. Un marco estratégico federal y participativo; III. Inclusión con equidad; IV. Un gran paso adelante (los logros); y V. La nueva agenda del turismo argentino.

Esta estructura revela una tensión constitutiva: es a la vez rendición de cuentas del período 2005-2012 y hoja de ruta futura. El capítulo de logros ocupa un espacio desproporcionado, lo que convierte al PFETS también en un documento de legitimación de la gestión -la diferencia más marcada con el original-.

Continuidad estratégica y nuevos énfasis

La actualización es explícita en preservar el marco estratégico original: las cuatro premisas, la visión, la misión y los objetivos específicos permanecen inalterados. Esta continuidad no es menor. En un contexto de profundización del proyecto kirchnerista, mantener el andamiaje conceptual del PFETS equivale a afirmar que el rumbo fue correcto y que se trata de profundizarlo, no de revisarlo.

Los nuevos énfasis son sustantivos. El más significativo es la incorporación explícita de la inclusión como eje articulador: el subtítulo “Inclusión con equidad” muestra que la sustentabilidad ya

no se define solo en términos ambientales sino también sociales -redistribución del ingreso, empleo decente, destinos emergentes, acceso de sectores de menores ingresos-. Esta ampliación conecta el plan con el discurso kirchnerista, pero también con tendencias internacionales del turismo responsable y pro-pobre.

Un segundo énfasis es la calidad como sistema transversal: de simple campo de actuación en 2005, pasa a eje estratégico con subsecretaría propia y un sistema que abarca certificaciones, capacitación, normas IRAM y programas de mejora continua.

Un tercer elemento es la dimensión regional latinoamericana: el PFETS 2012 incorpora la posición de Argentina en el MERCOSUR y la UNASUR. El turismo intrarregional -especialmente con Brasil, Chile y Uruguay- aparece como prioridad estratégica, en sintonía con la política exterior del período.

El nuevo Mapa Federal de Oportunidades

La actualización produjo una versión revisada del Mapa Federal de Oportunidades (resultado del trabajo de la RAF) que incorpora nuevos componentes y ajusta la jerarquización de corredores y áreas. El espíritu del instrumento permanece idéntico: visión sistémica, énfasis en la conectividad, distribución territorial equitativa.

Logros y límites: una lectura crítica

El PFETS 2012 documenta logros reales. En primer lugar, la arquitectura institucional de 2005 -CFT, INPROTUR, Ley de Turismo, Parques Nacionales- funcionó con continuidad bajo el mismo equipo directivo; además, la conectividad aérea mejoró con la reestatización de Aerolíneas. Por último, el turismo receptivo e interno, crecieron, y algunos destinos emergentes, como el norte andino y la Patagonia, avanzaron en su consolidación.

Sin embargo, también exhibe límites estructurales: el sistema de monitoreo prometido en 2005 seguía inconcluso; las metas cuantitativas se habían superado sin que ello implicara cumplir las premisas de sustentabilidad -la concentración en Buenos Aires, Bariloche e Iguazú seguía siendo estructural-; y la participación, más técnica y menos ciudadana que en 2005, planteaba interrogantes sobre la apropiación del plan.

4.3. El PFETS 2016 (Horizonte 2025): balance de una era y bisagra política

El contexto: una versión gestada bajo un gobierno, publicada bajo otro

El PFETS con horizonte 2025 presenta una paradoja histórica: fue elaborado íntegramente durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner -el proceso participativo se desarrolló entre 2013 y 2014- pero su publicación formal se produjo a fines de 2015, en plena transición hacia el gobierno de Mauricio Macri. La versión publicada en 2016 (Ministerio de Turismo de la Nación, 2016) fue, en rigor, el documento kirchnerista que el nuevo gobierno heredó sin haberlo construido.

Esta doble temporalidad determinó la naturaleza de la tercera versión, que fue simultáneamente el cierre de un ciclo de doce años de gestión continuada -el balance más ambicioso del kirchnerismo sobre su propia política turística- y el punto de partida involuntario de una etapa con una filosofía radicalmente diferente. Comprender el PFETS 2016, exige leerlo en ese doble registro.

La arquitectura del proceso: los foros de diálogo sectorial

La metodología de la segunda actualización fue más ambiciosa que la de 2012 en apertura, aunque diferente de los talleres originales de 2004. Entre mayo y septiembre de 2013 se realizaron ocho Foros Regionales de Diálogo Sectorial -Norte, Litoral, Cuyo, Córdoba, Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires y Patagonia- con el objetivo de generar "100 Ideas Fuerza". El diseño combinó diagnóstico (foros, análisis de escenario, *benchmarking*), propuesta (26 objetivos estratégicos y un nuevo Mapa Federal de Oportunidades) y validación técnica y política. El primero se realizó en Pilar en septiembre de 2014, y el segundo, en la 127 Asamblea del CFT, celebrada en Tucumán en octubre de 2014. La composición fue mayoritariamente institucional: dominó el sector público (50%-68%), seguido del privado (29%-35%) y una participación académica más modesta.

La estructura y el giro narrativo: el plan como balance de gestión

El PFETS 2016 es, en su estructura, el más voluminoso e híbrido de los tres. Sus nueve capítulos combinan la reflexión estratégica con una extensa rendición de cuentas del período 2003-2015 y documentan logros en la gestión del territorio, la calidad, el patrimonio, la inversión, la conectividad aérea, la promoción internacional y la articulación institucional. El plan fue concebido, así, como documento de cierre de una gestión de doce años que buscaba legitimarse mostrando resultados.

Reformulación estratégica: cuatro premisas renovadas

El PFETS 2016 introdujo la modificación más significativa al marco conceptual original. Tres de las cuatro premisas de 2005 se preservaron, aunque reformuladas; la cuarta se refundió en una premisa más abarcadora, y se incorporó, además, un agregado genuinamente nuevo.

El nuevo conjunto reflejó la maduración del modelo: Consolidación institucional del Turismo (preservada en esencia); Consolidación de las condiciones para la Competitividad (que en 2005 era un instrumento y ahora se convierte en premisa); El desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional (mantenida); y -la más significativa- El Turismo como un derecho ciudadano (el agregado genuinamente nuevo).

Esta última premisa constituye el aporte conceptual más original del PFETS 2016. No es espontánea, sino que tiene su origen en el artículo 7 del Código Ético Mundial para el Turismo de la OMT -hoy ONU Turismo-, aprobado en 1999 (Organización Mundial del Turismo, 1999). Este vincula el derecho al turismo con el derecho al descanso y al ocio del artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y con el artículo 2 de la Ley 25.997, que declara al turismo "*derecho social y económico de las personas*". Su originalidad reside en elevar ese principio al rango de premisa estructurante, algo que no había ocurrido antes. Incorporar el turismo como derecho ciudadano no es

solo un gesto retórico: implica obligaciones positivas del Estado de garantizar el acceso a todos los sectores sociales, evaluar la política turística también por indicadores de inclusión y equidad, y otorgar prioridad política a los destinos emergentes frente a la lógica del mercado.

El cuadro estratégico: 26 objetivos interrelacionados

El instrumento más elaborado del PFETS 2016 es el Cuadro Estratégico, con 26 objetivos organizados en cinco perspectivas: política-económica-social-ambiental; relación con los mercados; relación destino-turista-residente; actividades y procesos; e infraestructura y recursos. Esta idea de perspectivas múltiples e interrelacionadas es tomada del *Balanced Scorecard.*

Visión, misión y objetivo general también se reformulan. La Visión abandona la referencia competitiva anterior, que aspiraba a posicionar al país como el mejor destino de Sudamérica (SECTUR, 2005), por una formulación identitaria: "*Argentina es un país turístico con una fuerte identidad signada por el respeto a su patrimonio natural y cultural, la diversidad de su oferta y la excelencia de sus servicios*" (Ministerio de Turismo de la Nación, 2016, p. 48). La Misión se orienta hacia un "*desarrollo federal, equilibrado, sustentable y ético del turismo*" (Ministerio de Turismo de la Nación, 2016), y el adjetivo ético introduce una dimensión normativa ausente en versiones anteriores.

Nuevos instrumentos: el MFOI y el Sistema ConectAR

La tercera versión del Mapa Federal de Oportunidades introduce un cambio relevante: se llama ahora Mapa Federal de Oportunidades de Inversión (MFOI). El mapa de 2005 identificaba componentes del espacio turístico -corredores, áreas, puertas- con lógica territorial; el de 2016 articula esa dimensión con oportunidades concretas de inversión pública y privada. Además, incorpora el Sistema ConectAR -nacional e internacional- que integra la política de feriados, las campañas de comunicación, los programas de destinos emergentes y las acciones del INPROTUR con la marca-país. Ello revela un proceso de maduración en el que lo anticipado como programa en 2005 se documenta como realización consolidada en 2016.

El legado más allá del cambio de gobierno

Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015, el PFETS 2016 quedó en una posición peculiar. Era el documento rector de la política turística que el gobierno de Macri heredó sin haberlo construido y sin compartir plenamente sus términos ideológicos. Lo que sucedió fue una apropiación selectiva: la nueva gestión conservó el nombre, el horizonte temporal y los instrumentos técnicos más consolidados -Mapa Federal de Oportunidades, Sistema Argentino de Calidad Turística e INPROTUR-; pero reorientó los énfasis hacia la competitividad, la inversión extranjera y la desregulación, en detrimento de las premisas de inclusión, turismo social y redistribución. El documento, concebido como bisagra, fue convertido en el cierre de una era por la política que lo implementó. La Tabla 1 sintetiza las principales continuidades, modificaciones metodológicas y transformaciones conceptuales entre las tres versiones del PFETS.

Tabla 1. Los tres PFETS: análisis comparativo

Dimensión	PFETS 2005 (versión original)	PFETS 2012 (primera actualización)	PFETS 2016 (segunda actualización)
Horizonte temporal	2016 (10 años)	2020 (8 años desde la actualización)	2025 (9 años desde la actualización)
Contexto político	Gobierno de Néstor Kirchner. Poscrisis 2001. Secretaría de Turismo.	Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Ministerio de Turismo (creado en 2010).	Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Último tramo de gestión. Ministerio de Turismo.
Marco normativo	Ley Nacional de Turismo 25.997 (diciembre 2004). Plan previsto en el artículo 7°.	Decreto Reglamentario 1297/2006, artículo 4° (obliga a la actualización trianual). Decreto 919/2010 (creación del Ministerio).	Decreto Reglamentario 1297/2006, artículo 4°. Revisión completa del diseño estratégico (frente a solo lo operativo en 2012).
Equipo metodológico	SECTUR + CFI + FLACAM-CEPA (Fundación CEPA, Cátedra UNESCO; Dir. Rubén Pesci).	MINTUR (Unidad de Coordinación del PFETS) + Red de Articulación Federal (RAF).	MINTUR (UCPFETS) + RAF + CFT + CAT. Cinco perspectivas del *Balanced Scorecard* adaptado.
Proceso participativo	Taller Federal de Pilar (ago. 2004) + 6 talleres regionales (sep.–nov. 2004). ~600 participantes: 60% público, 30% privado, 10% académico.	Red de Articulación Federal (técnicos provinciales). Proceso semiabierto. Sin talleres masivos.	8 Foros Regionales de Diálogo Sectorial (may.–sep. 2013) + Encuentro de Líderes (nov. 2013) + validación técnica y política (sep.–oct. 2014). ~40 participantes por foro.
Premisas estructurantes	Consolidación institucional; sustentabilidad; desarrollo equilibrado del espacio turístico; sistema de incentivos regionales.	Ídem 2005, sin modificación de las premisas originales. Nuevos énfasis: inclusión social, calidad como eje transversal, dimensión latinoamericana.	Consolidación institucional; condiciones para la competitividad; desarrollo equilibrado del espacio turístico; el turismo como derecho ciudadano (nueva). La nueva premisa recoge el artículo 7° del Código Ético Mundial de la OMT (1999) y el artículo 2° de la Ley 25.997.
Visión	"*Convertirnos en el país mejor posicionado turísticamente de Sudamérica por la diversidad y calidad de nuestra oferta*."	Ídem 2005	"*Argentina es un país turístico con una fuerte identidad signada por el respeto a su patrimonio natural y cultural, la diversidad de su oferta y la excelencia de sus servicios.*"
Objetivo general	"*Constituirse en el proceso orientador y articulador de actuaciones que, en forma sinérgica, reafirme voluntades, optimice recursos y encamine estos esfuerzos hacia un modelo concertado de desarrollo turístico sustentable.*"	Ídem 2005	"*Fortalecer el proceso orientador y articulador…*" (continuidad con matiz: de "constituirse" a "fortalecer").
Instrumento territorial	Mapa Federal de Oportunidades (MFO): 18 corredores actuales, 32 potenciales; áreas, puertas y travesías.	MFO actualizado por la RAF. Nuevos componentes incorporados.	Mapa Federal de Oportunidades de Inversión (MFOI): integra la dimensión territorial con oportunidades concretas de inversión pública y privada.
Instrumento estratégico	Mapa Conceptual Federal: 5 campos de actuación, 14 ideas fuerza, 14 estrategias, programas federales.	Encuadres programáticos del MINTUR por campos de actuación. Incorpora el Plan ConectAR y el Sistema de Calidad.	Cuadro Estratégico: 26 objetivos interrelacionados según 5 perspectivas. Sistema ConectAR (nacional e internacional) formalizado.
Arquitectura de gobernanza	SECTUR + CFT + APN + CAT (firmantes del Acta de Compromiso, 22 jun. 2005).	MINTUR + CFT + CAT + INPROTUR + Aerolíneas Argentinas (reestatizada en 2008). ICTA en formación.	MINTUR + CFT + CAT + INPROTUR + APN (incorporada al CFT) + ICTA (Fundación creada en 2013).
Lógica del documento	Predominantemente prospectiva: formula, prescribe, proyecta.	Híbrida: balance de gestión 2005-2011 + agenda para 2012-2020.	Híbrida con mayor peso retrospectivo: balance exhaustivo de 10 años de gestión (2003-2014) + hoja de ruta al 2025.
Principales novedades	Primera planificación estratégica federal del turismo argentino. Metodología FLACAM de planificación ambiental participativa. Mapa Federal de Oportunidades.	Creación de la RAF. Incorporación explícita de "inclusión" y "desarrollo con equidad". Calidad como eje transversal con subsecretaría propia. Dimensión MERCOSUR/UNASUR.	Cuadro Estratégico de 26 objetivos (5 perspectivas). "Turismo como derecho ciudadano" como premisa. Visión identitaria (frente a competitiva). Adjetivo "ético" en la misión. El MFOI integra la inversión.
Intervalo entre versiones	—	7 años (2005→2012). Proceso iniciado en 2010.	4 años (2012→2016). Proceso iniciado en 2013.

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos del PFETS (2005, 2012 y 2016).

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

5.1. El hilo conductor: qué persiste a través de los Tres PFETS

Una lectura comparativa y diacrónica de los tres planes revela un núcleo de continuidades que trasciende sus sucesivas formulaciones. Los elementos que alcanzaron mayor grado de institucionalización y persistieron, al menos parcialmente, más allá del ciclo político que los originó son:

- El primero y más robusto, la arquitectura de gobernanza: el triángulo CFT-CAT-INPROTUR, diseñado en 2005 y consagrado por la Ley 25.997, se mantuvo operativo a lo largo de las tres versiones y sobrevivió al cambio de gobierno de 2015. Este esquema -que integra al nivel nacional, a las provincias a través del CFT y al sector privado- es, probablemente, la contribución más duradera del ciclo PFETS, y responde al concepto de gobernanza multiactor de Hooghe y Marks (2003), operacionalizado en el campo turístico antes que en muchos otros sectores de la política pública nacional.

- El segundo elemento persistente es el Mapa Federal de Oportunidades. En sus tres versiones -MFO (2005), MFO actualizado (2012) y MFOI (2016)- funcionó como el instrumento territorial central del plan: nació como diagnóstico del espacio turístico (corredores, áreas, puertas y travesías); maduró como herramienta de planificación federal participativa; y culminó como instrumento de orientación de inversiones, articulando en cada versión la premisa del "desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional" con acciones concretas en el territorio -el puente entre estrategia y gestión- que la PES identifica como el momento más crítico (Matus, 1987).

- El tercero es la concepción del plan como proceso. Las tres versiones comparten una filosofía de inspiración matusiana, aunque sin citar a Matus, que el PFETS 2005 formuló de manera memorable y que resultó lo bastante robusta como para sobrevivir al cambio de equipo técnico. Según esa formulación, el plan "*no es un producto tecnocrático e iluminista*" sino "*un devenir interactivo de intervención para la transformación de la realidad*" (SECTUR, 2005). El mandato de actualización trianual del Decreto 1297/2006 le dio base normativa, aunque en la práctica los ciclos resultaron más extensos (7 y 4 años).

- El cuarto es la metodología participativa, con modulaciones. El proceso de 2005 fue el más abierto (casi 600 actores en talleres presenciales); el de 2012, el más técnico (la RAF redujo la participación a equipos provinciales); y el de 2016, encontró un punto intermedio con los Foros de Diálogo Sectorial. Esta trayectoria no es una mera degradación, sino que expresa el aprendizaje sobre qué tipo de participación produce los insumos más útiles.

5.2. Los desplazamientos: qué cambia entre versiones

Más allá de las continuidades, las tres versiones acusan desplazamientos conceptuales que permiten leer la evolución de la política turística. El más visible es el tránsito de una lógica de competitividad a

una de derechos: el PFETS 2005 definía la competitividad como capacidad de obtener beneficios superiores a la media del entorno; el de 2016 la redefine como condición de acceso de toda la ciudadanía al disfrute turístico, con consecuencias operativas concretas en la priorización de destinos emergentes, la política de feriados y los programas de turismo social.

Un segundo desplazamiento va de la visión de posicionamiento a la de identidad; es decir, desde "*el país mejor posicionado turísticamente de Sudamérica*" (SECTUR, 2005) a "*un país turístico con una fuerte identidad signada por el respeto a su patrimonio natural y cultural*" (Ministerio de Turismo de la Nación, 2016, p. 48), lo que anticipa debates sobre *overtourism* y turismo regenerativo. Un tercero va de la lógica prospectiva a la de balance: el plan, plenamente prospectivo en 2005, se vuelve híbrido en 2012 y en 2016 dedica capítulos enteros al inventario de logros, lo que reduce su capacidad de interpelar críticamente la propia práctica.

5.3. El ciclo post-PFETS: tres respuestas ante el mismo legado (2016-2025)

La historia de la planificación turística argentina después del PFETS 2016 puede leerse como un estudio de caso acerca de qué sucede cuando una arquitectura institucional sofisticada queda expuesta a tres orientaciones gubernamentales sucesivas: los gobiernos de Macri, Fernández y Milei representaron, respectivamente, una apropiación selectiva con vaciamiento institucional, una recuperación pragmática sin renovación estratégica y un desmantelamiento deliberado del edificio construido desde 2005.

El gobierno de Mauricio Macri (2015-2019): el plan paralelo

En marzo de 2016 el presidente Macri presentó el "Plan Federal de Turismo 2016-2019", junto a su ministro Gustavo Santos, y con metas ambiciosas -300.000 puestos de trabajo, 9 millones de turistas extranjeros para 2019 y una inversión de 11.544 millones de pesos con el BID- pero sin referencia al plan preexistente. El plan macrista tomó del PFETS buena parte de su vocabulario y reprodujo instrumentos consagrados como el CFT. Sin embargo, vació sus premisas sociales, ya que desapareció el turismo como derecho ciudadano, el turismo social quedó marginado y el énfasis se desplazó hacia la competitividad internacional, la desregulación y la apertura al mercado. Como analiza Schenkel (2024), los espacios de concertación de la Ley Nacional de Turismo se volvieron esporádicos y la planificación estratégica fue relegada, mientras la caída presupuestaria evidenciaba que el sector estuvo lejos de ser una prioridad real. Las políticas efectivas -devolución del IVA a extranjeros, visas electrónicas, apertura a aerolíneas de bajo costo- se orientaron al receptivo internacional. En septiembre de 2018, el Ministerio fue degradado a Secretaría, lo que revirtió el hito de 2010, y el plan 2016-2019 no alcanzó sus metas en un contexto de crisis económica.

El gobierno de Alberto Fernández (2019-2023): la gestión sin plan

El 10 de diciembre de 2019, Alberto Fernández recreó el Ministerio de Turismo y Deportes, con Matías Lammens al frente, pero la pandemia de COVID-19 anuló cualquier planificación estratégica de mediano plazo. La respuesta más notable no fue un plan sino un programa, PreViaje, que ofrecía un

reintegro del 50%. Este benefició a más de 7,5 millones de turistas en cinco ediciones y movilizó más de 584.000 millones de pesos hacia las economías regionales, recuperando la lógica de democratización del acceso -próxima al espíritu del "*turismo como derecho*"- aunque como instrumento de demanda y no de planificación de la oferta. La "Misión 11: Turismo Sostenible" del Plan Argentina Productiva 2030 mencionó el PFETS como antecedente, pero no activó ningún proceso de actualización. En suma, la gestión fue plenamente reactiva.

El Gobierno de Javier Milei (2023-Presente): el desmantelamiento

El 10 de diciembre de 2023, el mismo día de su asunción, Javier Milei disolvió el Ministerio de Turismo y Deportes mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 8/2023 y revirtió así, en horas, un proceso de jerarquización de décadas. Poco después, el Decreto 33/2024 relegó el turismo a una Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes bajo el Ministerio del Interior. El desmantelamiento no se limitó a la estructura orgánica, ya que el DNU 70/2023 eliminó leyes sectoriales fundamentales -las leyes 18.828 de hotelería, 18.829 de agentes de viajes y 26.356 de tiempo compartido-; además, el Decreto 216/2025 suprimió la obligación estatal de prestar turismo social, desencadenando el cierre de las históricas Unidades Turísticas de Chapadmalal y Embalse y su posterior concesión privada. La premisa del "*turismo como derecho ciudadano*" del PFETS 2016 fue así desmantelada mediante actos normativos concretos. A la fecha de cierre no existe ningún plan estratégico de turismo vigente ni proceso de actualización del PFETS en curso.

Tres respuestas, un mismo diagnóstico

El recorrido por los tres gobiernos posteriores al PFETS 2016 permite formular un diagnóstico que trasciende sus diferencias ideológicas: los tres revelaron la fragilidad estructural de un sistema de planificación que descansaba más en la voluntad política del gobierno de turno que en una institucionalidad autónoma capaz de sostenerse a través de la alternancia. El PFETS construyó una arquitectura de gobernanza notable, pero no logró blindarla frente al cambio político. Esta es quizá la lección más importante que el ciclo deja para futuras investigaciones sobre planificación turística en América Latina. Es decir, la planificación estratégica participativa puede generar consensos y orientar la gestión, pero su sustentabilidad exige un andamiaje normativo e institucional arraigado en la sociedad civil, los gobiernos subnacionales y el sector privado, los cuales deben ser capaces de defender el plan más allá de quien gobierne. El período 2015-2025 demostró que el camino recorrido no fue suficiente.

5.4. El PFETS como Tecnología de Gobierno

Más allá de sus contenidos, los tres PFETS pueden leerse como una "*tecnología de gobierno*" en el sentido de Foucault (1991): un conjunto articulado de instrumentos, saberes, instituciones y procedimientos que organizan la conducción de la acción colectiva. El PFETS no solo planificó el turismo argentino, sino que además produjo actores, construyó saberes expertos, distribuyó poder entre niveles de gobierno y generó una gramática común para gestionar el desarrollo turístico. La RAF,

los Foros de Diálogo Sectorial, el Sistema Argentino de Calidad Turística y el INPROTUR son instancias que produjeron capacidades institucionales y relacionales persistentes más allá de los propios documentos.

Esa función performativa comporta, sin embargo, un riesgo señalado por la literatura sobre el método PES: la apropiación tecnocrática del pensamiento matusiano tiende a reducirlo a sus instrumentos, vaciándolo de su dimensión política (Huertas, 1996). En los tres PFETS se observa una tensión análoga debido a que el énfasis en los instrumentos puede oscurecer el análisis de los conflictos entre actores que toda planificación situada debe confrontar. El análisis de la viabilidad política, central en la PES, está presente de manera implícita en la arquitectura de gobernanza del PFETS, pero rara vez aparece explicitado como problema metodológico.

5.5. La agenda pendiente: datos, regeneración y planificación adaptativa

Los tres PFETS se gestaron en un mundo anterior a la irrupción masiva de la inteligencia artificial en la gestión de destinos, al paradigma del turismo regenerativo y a los efectos de la pandemia sobre la movilidad. La inteligencia artificial y el análisis de grandes datos desafían la lógica del plan decenal con revisión trianual: como señalan Gretzel *et al.* (2015), el turismo inteligente habilita ciclos de retroalimentación en tiempo real que hacen posible una gestión adaptativa que complementa, sin reemplazar, la planificación de largo plazo. El turismo regenerativo, por su parte, desafía la noción de "desarrollo sustentable": mientras la sustentabilidad aspira a no degradar los sistemas naturales y culturales, la regeneración aspira a mejorarlos activamente (Pollock, 2019), lo que exigiría reformular el Mapa Federal de Oportunidades en clave de "territorios con potencial regenerativo". Finalmente, la pandemia de COVID-19 validó la pertinencia de la planificación adaptativa (Walker y Salt, 2006), que el modelo PFETS no contempla. Una cuarta actualización que integrara estas tres dimensiones, representaría una revisión paradigmática del modelo planificador argentino.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo reconstruyó la trayectoria de la planificación turística estatal en Argentina desde sus antecedentes europeos y latinoamericanos hasta los tres PFETS, identificando continuidades, rupturas y tensiones que la lectura aislada de cada documento no permite apreciar. Cuatro hallazgos merecen destacarse.

Primero, Argentina construyó entre 2005 y 2016 uno de los sistemas de planificación turística más sofisticados de la región -arquitectura institucional robusta, metodología participativa propia e instrumento territorial sin equivalente cercano-, que tuvo continuidad a través de dos gobiernos y sobrevivió en sus elementos fundamentales al cambio de signo político de 2015.

Segundo, la recepción de Matus fue parcial y creativa antes que literal: adoptó la concepción del plan como construcción social e histórica y la apuesta por la participación multiactoral; sin embargo, no desplegó el análisis de viabilidad política ni la teoría del juego social en toda su potencia, lo que limitó su capacidad para gestionar los conflictos reales entre actores.

Tercero, la tensión entre la función técnica del plan -orientar el desarrollo- y su función política -legitimar la gestión- se resolvió progresivamente a favor de la segunda, sobre todo en 2016.

Cuarto, el ciclo PFETS constituye un patrimonio de conocimiento y de capacidades institucionales que merece ser preservado y actualizado: queda abierta la pregunta de si el modelo puede adaptarse a los desafíos del siglo XXI -inteligencia artificial, regeneración, adaptabilidad- sin perder las premisas de participación federal, equidad territorial y turismo como derecho ciudadano que constituyen su aporte más original.

En términos de contribución a la literatura latinoamericana sobre políticas públicas de turismo, la reconstrucción diacrónica permite desplazar el foco desde el análisis de cada plan como documento aislado hacia el ciclo de planificación como unidad de análisis: las capacidades estatales que produce, los mecanismos de coordinación que institucionaliza y las condiciones políticas que explican su persistencia, transformación o desmantelamiento. Esta perspectiva ofrece una hipótesis comparativa para examinar otras experiencias de planificación turística en América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barrado Timón, D. A., y Galiana Martín, L. (2006). Ideas y modelos de planificación territorial en los orígenes del turismo de masas español: la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional frente a la Ley del Suelo. *Estudios Turísticos,* (167), 7-36. https://doi.org/10.61520/et.1672006.971

Capanegra, C. A. (2006). La política turística en la Argentina en el siglo XX. *Aportes y Transferencias, 10*(1), 43-61. https://eco.mdp.edu.ar/revistas/index.php/aportes/article/download/576/532/1404

Decreto 1.297 de 2006 [Poder Ejecutivo Nacional]. Por el cual se aprueba la reglamentación de la Ley Nacional de Turismo 25.997. 27 de septiembre de 2006. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/120351/norma.htm

Decreto 919 de 2010 [Poder Ejecutivo Nacional]. Por el cual se modifica la Ley de Ministerios y se crea el Ministerio de Turismo. 28 de junio de 2010. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/norma-168839

Decreto 8 de 2023 [con fuerza de ley]. Por el cual se modifica la Ley de Ministerios. 10 de diciembre de 2023. B.O. 35.318. https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/300727/20231211

Decreto 70 de 2023 [con fuerza de ley]. Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina. 20 de diciembre de 2023. B.O. 35.326. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/395000-399999/395521/norma.htm

Decreto 33 de 2024 [Poder Ejecutivo Nacional]. Por el cual se modifica el Decreto 50/2019. 8 de enero de 2024. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/norma-395896

Decreto 216 de 2025 [Poder Ejecutivo Nacional]. Modificación de la Ley 25.997. 19 de marzo de 2025. https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/322761/20250320

Foucault, M. (1991). Governmentality. En G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (Eds.), *The Foucault effect: Studies in governmentality* (pp. 87-104). University of Chicago Press.

George-Marcelpoil, E., y François, H. (2012). Les stations de sports d'hiver face au défi du territoire. *Revue de Géographie Alpine, 100*(1). https://doi.org/10.4000/rga.1674

Gretzel, U., Sigala, M., Xiang, Z., y Koo, C. (2015). Smart tourism: Foundations and developments. *Electronic Markets, 25*(3), 179-188. https://doi.org/10.1007/s12525-015-0196-8

Hooghe, L., y Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review, 97*(2), 233-243. https://doi.org/10.1017/S0003055403000649

Huertas, F. (1996). *El método PES. Entrevista con Matus.* CEREB/ALTADIR.

Ley 14.574 de 1958. Dirección Nacional de Turismo. Fondo Nacional de Turismo. 30 de septiembre de 1958. B.O. 18.787. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/norma-18800

Ley 18.828 de 1970. Reglamentación hotelera. 6 de noviembre de 1970. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/norma-231822/texto

Ley 18.829 de 1970. Agentes de viajes. 6 de noviembre de 1970. B.O. 22.057. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-18829-27128/normas-modifican?page=2

Ley 25.997 de 2004. Ley Nacional de Turismo. 5 de enero de 2005. B.O. 30.565. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102724/norma.htm

Ley 26.356 de 2008. Sistemas Turísticos de Tiempo Compartido. 18 de marzo de 2008. B.O. 31.370.

Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. ILPES/OPS.

Matus, C. (2000). *Teoría del juego social.* Fondo Editorial ALTADIR.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2004). *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Presidencia de la Nación.

Ministerio de Turismo de la Nación. (2012). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2012-2020.* MINTUR.

Ministerio de Turismo de la Nación. (2016). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2016-2025*. MINTUR.

Organización Mundial del Turismo. (1999). *Código Ético Mundial para el Turismo*. OMT.

Piglia, M. (2012). En torno a los Parques Nacionales: primeras experiencias de una política turística nacional centralizada en la Argentina (1934-1950). *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 10*(1), 61-73. http://www.pasosonline.org/Publicados/10112/PS0112_05.pdf

Piglia, M., y Pastoriza, E. (2017). La construcción de políticas turísticas orientadas a los sectores medios durante el primer peronismo: Argentina 1946-1955. *LICERE, 20*(1), 411-452. https://doi.org/10.35699/1981-3171.2017.1600

Pollock, A. (2019). *Regenerative tourism: The natural maturation of sustainability*. Travindy. https://www.travindy.com

Presidencia de la Nación. (1953). *Segundo Plan Quinquenal de la Nación Argentina.* Subsecretaría de Informaciones.

Schenkel, É. (2024). *Turismo social en Argentina: desarticulación de una política pública con voluntad democratizadora.* Alba Sud Editorial.

Secretaría de Comercio, Ministerio de Economía de la Nación. (1984). *Bases para un Plan Federal de Turismo.*

Secretaría de Turismo de la Nación. (2005). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable.* SECTUR; Consejo Federal de Inversiones; FLACAM-CEPA.

Secretaría General de Turismo. (1992). *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1992-1995 (FUTURES I).* Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Troncoso, C., y Lois, C. (2004). Políticas turísticas y peronismo. Los atractivos turísticos promocionados en Visión de Argentina (1950). *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 2*(2), 281-294. https://doi.org/10.25145/j.pasos.2004.02.022

Walker, B., y Salt, D. (2006). *Resilience thinking: Sustaining ecosystems and people in a changing world*. Island Press.