



# **#USHUAIAFINDELMUNDO: TURISMO, PANDEMIA Y ESTADO**

Líbera Guzzi, Bruno Colombari, Joaquín Picón y Mariano Hermida<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Docentes investigadores ICSE/UNTDF. [lguzzi@untdf.edu.ar](mailto:lguzzi@untdf.edu.ar)

Ushuaia es uno de los destinos turísticos más importantes de Argentina. El sector en Tierra del Fuego, se desarrolló desde mediados del siglo XX con el impulso de diferentes acciones desde el Estado en sus distintos niveles. Mosti, Pérez y Arcos (2015), señalan como hitos del desarrollo turístico fueguino a la creación del Parque Nacional Tierra del Fuego en 1960, de la Dirección de Turismo Territorial una década después y del Instituto Fueguino de Turismo (INFUETUR) a fines de los ochenta. La Constitución Provincial, resultado del proceso de provincialización a inicios de los años noventa, establece en su artículo 76 el fomento estatal a la actividad en todas sus formas, en tanto reviste importancia para el progreso general del territorio. Cabe destacar tres acontecimientos importantes de fines del siglo pasado para el desarrollo reciente: a) La creación y puesta en funcionamiento del Aeropuerto Internacional Malvinas Argentinas, que mejoró notablemente la conectividad aérea de la ciudad y su consecuente impacto en la actividad al habilitar una mayor frecuencia de vuelos; b) El inicio de las actividades del centro de esquí Cerro Castor; c) La extensión del muelle del Puerto de Ushuaia que permitió ampliar las capacidades para la recepción de cruceros turísticos. Asimismo, Vereda y otros (2020), indican que la sanción de la Ley Nacional de Turismo de 2005 consolida el rol central del turismo como actividad estratégica y esencial para el desarrollo del país.

El brote de COVID-19 en diciembre de 2019, y su rápida expansión mundial, desencadenó una serie de restricciones y rigurosos procedimientos multiescalares en la circulación de personas (para ralentizar la diseminación del virus), que generan efectos negativos sobre diversas actividades. Para contrarrestar esos efectos, el Estado impulsó un conjunto de medidas de asistencia económica directa, exenciones arancelarias, congelamiento de tarifas y promoción del consumo en diversos sectores, entre los que se encuentra el turismo, al cual se destinaron, según informa el Ministerio de Turismo y Deporte de la Nación, más de 50 mil millones de pesos.

Las acciones descritas anteriormente para el impulso y consolidación del sector en la provincia, como las medidas adoptadas frente a la actual crisis, evidencian el rol central del Estado para apuntalar al turismo en

tanto estrategia para el desarrollo.

El propósito de este artículo es analizar los efectos de la pandemia por COVID-19 sobre el turismo teniendo en cuenta algunas de las acciones estatales de asistencia, tomando como caso de estudio el destino Ushuaia. A lo largo del trabajo intentaremos responder los siguientes interrogantes: ¿Qué dificultades y problemas generados por la pandemia por COVID-19 reconocen los actores del sector? ¿Qué expectativas tienen acerca de la intervención del Estado? ¿Qué aspectos facilitarían la reactivación del flujo de turistas?

Para dar cuenta de estos interrogantes se recurrió al uso de fuentes primarias y secundarias. En relación a las primeras, se realizó una entrevista grupal en el mes de agosto de manera remota, mediante el uso de tecnologías de información y comunicación, dado que tuvo lugar durante el período de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO). Los entrevistados son referentes de diversas actividades del sector (hotelería, actividades recreativas, agencias de turismo), quienes compartieron su diagnóstico en cuanto a los efectos de la pandemia, sus valoraciones acerca del rol del Estado en la implementación de políticas de acompañamiento, sus pronósticos acerca de la recuperación y algunas propuestas para la promoción del destino en el corto plazo. En relación a las fuentes secundarias, se recurrió al análisis de documentos de organismos públicos con el propósito de relevar información acerca de la asistencia económica al sector, y a datos de la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) mediante la que estimamos el ingreso de turistas.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, mediante datos de la EOH se exponen los y las viajeras totales que arribaron a la ciudad durante el periodo 2004-2020 para observar la tendencia creciente de afluencia de turistas hacia la provincia y su interrupción abrupta por la pandemia. Luego, se identifican y caracterizan brevemente las políticas de acompañamiento del

Estado Nacional<sup>1</sup> hacia el sector con el propósito de dar cuenta de su diversidad y dimensionar el rol que tuvo y continúa teniendo durante la pandemia. En tercer lugar, se identifican y clasifican los efectos de la pandemia desde la mirada de los operadores turísticos de la ciudad entrevistados y la forma en que valoran el acompañamiento estatal. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo donde se señala el rol preponderante que ha tenido el Estado en el origen y desarrollo del sector turístico a lo largo del tiempo, y que se evidencia, una vez más, en el acompañamiento realizado frente al actual escenario.

### **VIAJEROS Y VIAJERAS EN RETROSPECTIVA**

La EOH se releva en Ushuaia desde 2004 y desde ese momento se observa (Gráfico 1) un franco crecimiento en la cantidad de viajeros<sup>2</sup> que arribaron a la ciudad hasta 2008, donde alcanzaron los 268.219. Es notoria la participación del turismo internacional en 2005 y 2006, sin embargo en 2007 y 2008 se observa una desaceleración de estos turistas.

Entre los años 2008 y 2009 la crisis financiera de las subprime que inauguró la gran recesión, en combinación con el surgimiento de la gripe A (H1N1) interrumpieron un periodo de alta expansión en el sector turístico de Ushuaia, en el que se habían producido de manera simultánea el crecimiento del total de pasajeros hospedados en un 238%, el número de establecimientos en un 100% y un incremento de las agencias de viajes en un 53% (Vereda *et al.* 2020).

Si se suma el análisis del desarrollo del turismo de cruceros realizado por Vereda y otros (2020), se observa a partir del bienio 2008-2009 una caída en el total de pasajeros que ingresaron a Ushuaia (cruceros y hoteles). Ésta alcanza el mínimo del período analizado (2004-2020) en el año 2010. Luego de esta caída, el sector experimenta un crecimiento

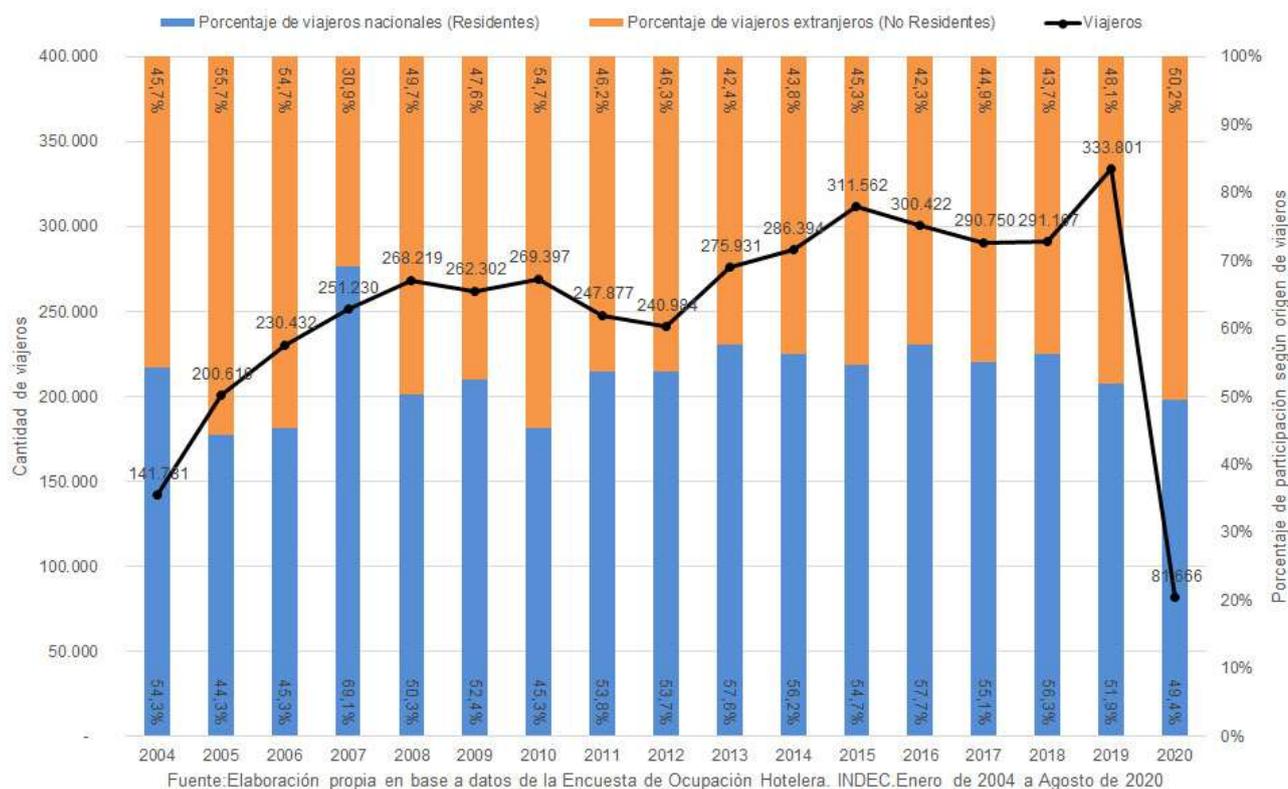
---

1 Si bien existieron políticas estatales municipales y provinciales hacia el sector, centramos el análisis en las nacionales por su mayor impacto.

2 Se recurrió al análisis de la variable "Viajero" de la EOH. Se considera viajero/a "a toda persona que realiza una o más pernoctaciones seguidas en el mismo establecimiento hotelero o parahotelero y que abona por tal servicio. Un bebé que se aloja sin cargo no se considera viajero porque no ocupa una plaza" (Indec, 2020:11).

sostenido.

**Gráfico 1. Viajeros totales y porcentaje de origen por año. Ushuaia. Años 2004 a 2020**



Sin embargo, el comportamiento analizado diferenciado de la serie de pasajeros hospedados y la de pasajeros en cruceros presentan comportamientos dispares. En el primer caso, la EOH indica un incremento sostenido del total de pasajeros hospedados en hoteles hasta el año 2015, a partir del cual se aprecia un estancamiento sólo superado en el año 2019. En el segundo componente, la caída se extiende hasta el año 2011, a partir de lo cual se inicia una lenta recuperación que recién hacia el final del período alcanza los valores de 2008 (Vereda *et al.* 2020).

En síntesis, apreciamos dos grandes períodos de crecimiento. El primero se desarrolla entre la crisis de 2001 y el año 2009, y el segundo de 2010 a 2020. Claramente la pandemia por el COVID-19 ha resultado sumamente impactante para el sector en términos de lo expresado por el gráfico 1. La crisis anterior, vivida entre 2008 y 2010, sólo resultó

un estancamiento del proceso de crecimiento, pudiendo recuperar su dinámica hasta 2015, con un nuevo estancamiento, hasta 2019, año significativo en términos de totalidad de viajeros.

### **ASISTENCIA DEL ESTADO NACIONAL**

El Gobierno Nacional, en virtud de los impactos del ASPO, implementó medidas de asistencia económica entre las que se destaca el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción del Estado Nacional (ATP), con el objetivo de mantener los procesos productivos del país y garantizar el sostenimiento del empleo en las actividades económicas más severamente afectadas por la crisis sanitaria. Mediante este programa, se destinaron más de \$32.8 mil millones al sector turístico para afrontar contribuciones patronales, el pago del 50% del salario de trabajadores y trabajadoras, créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos, entre otros. Recibieron esta asistencia más de 19 mil empresas y 211 mil empleados del sector<sup>3</sup>.

Desde el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación (2020) también se desarrollaron líneas de asistencia económica, promoción del destino y acciones sanitario/preventivas entre las que podemos mencionar:

- Asistencia económica a trabajadores de temporada invernal en dos pagos extra de 10 mil pesos a trabajadores y trabajadoras vinculados a las actividades turísticas de invierno.
- Programa Preventa de fomento a la demanda de turismo interno mediante la entrega de un crédito equivalente al 50% de las compras realizadas en turismo para gastos de consumo en el sector durante 2021. En Tierra del Fuego hay más de 50 alojamientos y alrededor de 40 agencias de viaje inscriptos como prestadores.

---

3 Los datos desagregados por provincia y por actividad económica no figuran en el sitio web del Ministerio de Economía por lo que no hemos podido identificar el alcance local y hacia el sector del ATP.

- Fondo de Promoción Turística que busca volver a proyectar los destinos argentinos en el mundo tras la pandemia. Este fondo se distribuirá equitativamente entre todas las provincias para que puedan registrar material audiovisual de sus principales destinos y fortalecer las estrategias de promoción internacional.
- Consejo Interministerial para la apertura progresiva y responsable del turismo como espacio consultivo y multidisciplinario con el objetivo de proponer estrategias, medidas y recomendaciones para la reactivación de la actividad turística en todo el territorio nacional.
- Medidas de prevención para los y las trabajadoras y clientes de hoteles y locales gastronómicos mediante el diseño de materiales con recomendaciones y medidas de seguridad e higiene frente al COVID-19 para ser descargados del sitio web del Ministerio de Turismo y ser exhibidos en los establecimientos.

## **LA MIRADA DE LOS ACTORES TURÍSTICOS**

El efecto de la pandemia sobre la actividad económica fue sustancial a escala global. En Argentina, esta situación se agrava por encontrarse en una crisis sostenida durante los últimos años, con caída de actividad, endeudamiento público, inflación, pérdida del poder adquisitivo de los salarios, y aumento de desempleo y pobreza, como consecuencia de las políticas implementadas por el gobierno del ex Presidente Macri (Beccaria y Maurizio, 2020).

En el sector turístico, los efectos fueron aún peores. La actividad se paralizó completamente, no sólo por la imposibilidad de virtualizarse durante el ASPO, sino por la suspensión total de afluencia de turistas a la ciudad, debida al aislamiento, la suspensión de vuelos y el cierre de fronteras. Este escenario se agrava ante la imposibilidad de proyectar una reactivación del sector en el corto y mediano plazo, y ante las inversiones iniciadas por algunos operadores entre 2018 y 2019 -obras de infraestructura, ampliación de contrataciones, compra de equipamiento (por ejemplo, vehículos de transporte de pasajeros), en función de las

estimaciones de crecimiento proyectadas para 2020.

Los efectos negativos no impactaron del mismo modo sobre todos los prestadores. El daño fue mucho mayor en los pequeños operadores, y mientras más se extienden las restricciones a la circulación, más se dificulta la sostenibilidad de esas unidades de negocios. Las restricciones establecidas por el aislamiento y distanciamiento plantearon una serie de problemas en torno al eje de la alta incertidumbre de la situación sanitaria, y los obstáculos para proyectar una reanudación de actividades.

En ese marco general, los empresarios entrevistados manifiestan algunas dificultades específicas y concretas, que pueden clasificarse según su naturaleza como de financiamiento, aerodependencia y de redefinición de la gestión. En primer lugar, la necesidad de responder a los costos de las unidades económicas con muy baja o nula facturación provocó la liquidación de ahorros que podían destinarse a inversión, o al endeudamiento en condiciones poco convenientes. Además, el aislamiento por la dependencia del transporte aéreo de pasajeros inviabiliza la recuperación del sector hasta tanto no se restablezcan los vuelos comerciales. Finalmente, el desarrollo de las actividades turísticas deberá ser redefinido estableciendo nuevos modos de interacción con visitantes para garantizar la bioseguridad y el distanciamiento que suponen un aumento de los costos operativos.

El Estado aparece en la mirada de los entrevistados como un facilitador tanto en su rol histórico de promotor del sector y articulador de actores públicos y privados, como en el acompañamiento frente a la pandemia. Sin embargo este acompañamiento resulta insuficiente o improcedente ante la magnitud de la crisis y que se evidencia en las expectativas insatisfechas de colaboración y resguardo que los entrevistados expresan con diversas críticas.

En el marco de una lógica histórica específica de articulación pública y privada, la demanda por parte de los operadores turísticos es que el Estado se constituya en mucho más que un facilitador, para asumir el rol de protector o benefactor, incluso -en caso de ser necesario- en

detrimento de otros sectores de la economía local.

Como ya hemos señalado, la expansión más fuerte del sector turístico en la provincia fue posibilitada y promovida por el Estado, de la mano de una burguesía fueguina, ligada al crecimiento de actividades económicas locales en el contexto de crisis industrial originado en las políticas neoliberales de los años noventa. A la vez, fue esa burguesía local la que impulsó la conformación del Estado provincial, buscando capturarlo como herramienta de expansión y consolidación de sus propios intereses (Hermida, 2018). La herencia de este modo de articulación burguesía/ Estado constituye una de las claves posibles de lectura de las críticas y demandas que el sector formula en este escenario.

A pesar de las dificultades planteadas, los operadores turísticos, se muestran optimistas respecto a las posibilidades de recuperar los niveles de crecimiento que experimentaba el sector en los dos últimos años, una vez reanudadas las actividades. En ese sentido enuncian algunas fortalezas vinculadas a: a) los aprendizajes logrados en el momento incipiente de la pandemia debido a que los turistas eran las personas que tenían mayores posibilidades de ser portadores del virus y los prestadores de servicios turísticos debieron adoptar medidas de cuidado de manera anticipada respecto a otros sectores de la economía; b) la calidad de la infraestructura de servicios local, que se ajusta a estándares internacionales y que podría favorecer un incremento en el turismo de argentinos y argentinas que usualmente viajan a destinos internacionales, y que podrían optar por visitar Ushuaia, por cuestiones de seguridad o restricciones en los vuelos internacionales; c) las características del destino, destacado por su patrimonio natural y posibilidad de desarrollar actividades de ecoturismo, paseos y otras opciones que suponen reducida aglomeración y tienen lugar al aire libre, por ejemplo el senderismo y los deportes invernales.

Se observa así una voluntad y una expectativa de retornar al camino del crecimiento, comprendiendo a la pandemia como un "paréntesis", tras el cual el sector recuperará los niveles de actividad previos al inicio de la crisis.

## REFLEXIONES FINALES

Hemos dado cuenta del rol preponderante del Estado en el origen y desarrollo del turismo, y que también se manifiesta en las medidas implementadas para aminorar las consecuencias negativas generadas por la pandemia. Si bien existe un reconocimiento de este acompañamiento por parte de los actores entrevistados, resulta insuficiente frente a la dimensión de los problemas enfrentados, la incertidumbre sobre el devenir sanitario y sus efectos en la recuperación.

En cuanto a las posibilidades de recuperación en el contexto post pandemia, es posible señalar dos cuestiones significativas. Por un lado, en términos históricos, luego de los momentos de disminución del flujo de turistas, el sector experimentó una rápida mejoría, y se observa una tendencia de crecimiento en todo el periodo analizado. Sin embargo, la magnitud en la caída vigente no tiene antecedentes y su recuperación supondrá importantes esfuerzos en materia sanitaria y de regulación de la circulación que aporten la confianza necesaria para emprender un viaje de placer.

Por otro lado, en el proceso de investigación observamos dos pautas para la reactivación del sector que requieren la articulación entre los niveles estatales. En primer lugar, facilitar la circulación hacia el destino Ushuaia que, debido a su aerodependencia y las dificultades del traslado terrestre, complican su accesibilidad. Por otra parte, posicionar las ventajas comparativas del destino en materia de disponibilidad y variedad de actividades al aire libre. Esto permitiría presentarlo como un destino más seguro que aquellos cuyos atractivos suponen una mayor aglomeración de personas en el marco de la nueva normalidad.

En términos generales, el escenario de recuperación se presenta aún muy incierto para un sector económico que, sin dudas, ha sido uno de los más afectados por esta inédita crisis.

## REFERENCIAS CITADAS

Beccaria, L. y Maurizio, R. 2020. Los impactos inmediatos de la pandemia: cuando la diferencia es entre quienes continúan percibiendo ingresos y quienes lo perdieron, Alquimias Económicas. <https://alquimiaseconomicas.com/2020/04/24/los-impactos-inmediatos-de-la-pandemia-cuando-la-diferencia-es-entre-quienes-continuan-percibiendo-ingresos-y-quienes-lo-perdieron/>

Hermida, M. 2018. La conformación del Estado Fueguino. e-l@tina: Revista electrónica de estudios latinoamericanos, 16, (63).

[http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2826/pdf\\_105](http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2826/pdf_105)

INDEC (2020). Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) Aspectos metodológicos. Metodología N° 34

[https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/eoh\\_aspectos\\_metodologicos.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/eoh_aspectos_metodologicos.pdf)

Ministerio de Economía de la Nación (2020). COVID-19: Medidas tributarias Nacionales.

<https://www.argentina.gob.ar/economia/politicatributaria/covid19/trabajoyproduccion>

Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación (2020). Medidas en turismo frente al COVID-19. Medidas y protocolos para el sector turístico en el contexto de la emergencia sanitaria. <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/medidas-en-turismo-frente-al-covid-19#10>

Mosti, P. Perez, L. y Arcos, A. 2015. El rol del estado en el proceso de valoración turística de Tierra del Fuego, Argentina. Revista Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo.

Vereda, M., Jensen, M., Paredes, F. y Gómez Abregu, M.V. 2020. El turismo en Ushuaia. Continuidades y cambios en el territorio a partir de la Ley Nacional de Turismo. En: El turismo en Argentina desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo. Amadasi, E.; López Ibáñez, J.L. - 1a ed. La Plata: Arte editorial Servicop. Libro digital, EPUB.