

Aproximación a un análisis de las políticas públicas en materia de conectividad aérea.
Organismos y competencias para el caso de Mar del Plata 2016-2017

Integrantes

Violeta Mertens vmertens@mdp.edu.ar

Licenciada en Turismo - Magíster en Gestión Universitaria (UNMdP)

Graciela Franco graciela.franco@gmail.com

Licenciada en Economía - Especialista en Procedimiento Fiscal (UNMdP)

Eje: Campo Laboral Gestión Pública

Resumen

Turismo y transporte se presentan como fenómenos densos y complejos, con procesos híbridos, características multidimensionales y gran impacto en distintas dimensiones tornándose dos grandes áreas de relevancia para los distintos gobiernos a lo largo de la historia argentina expresando, muchas veces, esta importancia a través de políticas públicas.

Si bien durante los últimos años, la conectividad adquiere un lugar notorio en las agendas políticas, particularmente en General Pueyrredon y en relación directa con la actividad turística no se encuentra aún una descripción y análisis exhaustivo de la misma como política pública. Desde el presente análisis -en construcción- se propone aportar información valiosa sobre la conectividad aérea analizando los organismos intervinientes, sus competencias y profesionalización de su planta, además de su situación presupuestaria, para el caso de Mar del Plata 2016-2017.

Esta información se presenta como parte de trabajos que se encuentran en proceso, siendo abordados por el grupo de investigación “La conectividad como Política Pública en Turismo: el caso Mar del Plata en los años 2008 a 2018” que surge en el marco del “Programa Interno de Investigación en Temas de Actuación Profesional y Nuevas Líneas de Investigación” de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata. En líneas generales, el propósito de este grupo es poder evaluar la política y la gestión pública de la conectividad planteando un estado del tema en América Latina y Argentina, para luego pensar en la ciudad de Mar del Plata haciendo un recorrido por todos los servicios de transporte, de cara a la actualidad de las decisiones del Estado.

Palabras Clave

Conectividad Aérea - Mar del Plata - Turismo - Política Pública - Profesionalización

Introducción. Políticas Públicas y Conectividad

Desde la expansión del turismo la conectividad - entendida como el sistema de transporte nacional e internacional y su infraestructura básica, los centros generadores de tráfico de pasajeros y cargas y su capacidad de unir distintos destinos- de la ciudad de Mar del Plata fue foco de especial atención para los gobiernos. Durante los últimos años, la conectividad toma un lugar de relevancia en las agendas políticas, muchas veces en relación directa con la actividad turística. Pueden encontrarse breves descripciones de la temática sin hallar un análisis exhaustivo donde se analice la política pública para la provincia de Buenos Aires y para el caso de Mar del Plata: "...siendo la Costa Atlántica de la Provincia de Buenos Aires la principal región turística del país en términos de turismo interno, es notoria la ausencia de trabajos que analicen su relación con la red de transporte." (Furlan, A. y Hernández, F., 2011, p. 83)

Las políticas públicas para conectividad de los destinos resultan materia de análisis, control y evaluación ya que se trata un sector de importancia estratégica para el desarrollo de las ciudades, particularmente en Argentina, por su longitud territorial y su organización social (Barbero, Castro, Abad y Szenkman, 2010, p. 20). Por políticas públicas tomamos la conceptualización que propone Oscar Oszlak (1997) al referirse a ellas como:

"...el conjunto de posiciones, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que despierta la atención, el interés o la movilización de los actores sociales".

Complementariamente, Ruiz del Ferrier (2018) señala que "...la política pública es el estado en movimiento..." y avanza sobre sus complejidades

"...primero, existe el proceso a partir del cual se define si una cuestión es o no socialmente problematizada (...). A partir de allí, los actores involucrados (agencias gubernamentales competentes, actores sociales afectados e interesados, sociedad civil, partidos políticos) intercambian alternativas y respuestas sugeridas, planteadas desde su espacio, y se discuten los cursos de acción a seguir. Luego se decide y diseña una política que se implementa - con diversos grados de conflicto - lo cual implica despliegue de recursos, planeamiento, diseño. Por último, se procede a una evaluación, monitoreo y auditoría que, en principio, confirma o no la eficacia y eficiencia de la acción y cierra el círculo..."¹

Se desprende que las políticas públicas son complejas, compuestas por distintas dimensiones, intervenidas por distintos actores e integradas y determinadas por diversos procesos. En Mar del Plata, distintas políticas públicas relacionadas con la conectividad se presentan acompañando el proceso histórico que posicionó a la ciudad como la capital turística del país, a modo de ejemplo, son hitos trascendentales:

- Desde ese primer muelle instalado en la Loma Norte - actual Punta Iglesia - a la vera del arroyo Las Chacras y por iniciativa de José Coelho de Meyrelles a fin de establecer un "puerto y abrigo seguro" para que algunos buques puedan amarrar, hasta la inauguración del puerto de ultramar en 1924;
- la llegada del ferrocarril en 1886;
- la consolidación como destino "masivo" que implicó la pavimentación de la actual Ruta Nacional Número 2, hacia 1938;
- la creación del Destacamento Aeronáutico Mar del Plata, en 1952
- La construcción de la actual terminal aeroportuaria en 1978 y con motivo de celebrarse la Copa Mundial de Fútbol – y su ampliación en 1994, también debido a un evento deportivo como fueron los Juegos Panamericanos de 1995;

¹ Ruiz del Ferrier, C. (2018) El Estado y las Políticas Públicas. FLACSO, CABA.

- La total renovación de la terminal y la ampliación de la pista durante la Cumbre de las Américas con sede en la ciudad durante el mes de noviembre de 2005; entre otros.

A un nivel global, durante los últimos años, la conectividad aérea se transforma en una cuestión problematizada y toma lugar de relevancia en las agendas políticas de los países de la región, muchas veces en relación directa con la actividad turística. Numerosos son los documentos emitidos, entre otros, por la Organización Mundial del Turismo; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL y la Organización de Estados Americanos, entre otros organismos que se adicionan a los trabajos de investigación de distintas universidades del mundo respecto de la importancia y el rol del transporte aéreo, donde también se plantean retos y propuestas de política pública.

La CEPAL en su Boletín FAL Edición 359 Nr0.7 del año 2017 afirma que el transporte aéreo representa una importante contribución a la economía de la región, creando empleos y generando riqueza ya que:

- Las aerolíneas, los operadores de aeropuertos, las empresas del aeropuerto (restaurantes y tiendas) y los proveedores de servicios de navegación contribuyen notoriamente a la generación de empleo.
- Además de facilitar el turismo, el transporte aéreo también permite a las empresas vender sus bienes y servicios en todo el mundo y ayuda a atraer inversión extranjera.
- Asimismo, el 35% del comercio mundial por valor se realiza por vía aérea (ATAG, 2016). La carga aérea es particularmente importante para envíos perecederos, tales como pescado, frutas y verduras frescas o productos farmacéuticos (todos bienes y servicios destacados en nuestra región).

Y concluye:

“Lograr el potencial de los países de la región como mercado de aviación vibrante y dinámico, producto de una colaboración activa y sostenida entre los gobiernos, las asociaciones de la industria, el ámbito académico, el comercio y la sociedad civil, teniendo en cuenta la extensión territorial del continente y papel vital del transporte aéreo conectando sus comunidades entre ellas y el resto del mundo, es la aspiración generalizada de todos los gobiernos.”²

Respecto a la Argentina, dentro de la política actual del Ministerio de Transporte de nuestro país se observa una fuerte inversión en obras para aeropuertos, que para el año 2016 totalizó \$3.000.000.000 financiada \$1.700.000.000 con inversión directa y \$1.300.000.000 de fideicomiso³. El aeropuerto de Mar del Plata se encuentra citado por el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) como institución con obras en ejecución, se trata de la renovación completa de la terminal de pasajeros. En la actualidad, la gestión nacional, ha sostenido vehementemente la idea de:

“... generar una revolución de conectividad aérea en todo el país (...) la apuesta del gobierno es por mejorar la conectividad aérea del país triplicando la cantidad de pasajeros en sus aeropuertos, sobre todo de vuelos de cabotaje.” Santos, Gustavo (2018)⁴

En la jurisdicción municipal también se ubicó la temática en el debate político y público, tal se desprende las expresiones de la actual presidente del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata⁵ quien señalaba:

² CEPAL en su Boletín FAL Edición 359 Nr0. 7 del año 2017

³ Obtenido de “Datos Clave 2016” publicación del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos durante 2016

⁴ Gustavo Santos fue Ministro de Turismo de la Nación Argentina (diciembre de 2015 - septiembre de 2018) y actualmente es Secretario de Turismo de la Nación (5 de septiembre - actualidad) dependiente según organigrama de 2019 de Secretaría General de Nación.

⁵ Gabriela Magnoler es la presidente del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata (2016-2018).

“...en la ciudad de Mar del Plata en el año 2017 tuvimos 98.000 pasajeros arribados de enero a julio, lo cual significa el número más alto de los últimos 16 años y es aquí donde radica la importancia y el impacto que han tenido los vuelos del interior del país y del Corredor Atlántico. Puntualmente, aumentó un 43% la cantidad de pasajeros efectivamente arribados respecto del mismo período del año pasado y fue la conectividad con distintos aeropuertos de diferentes puntos del país la que nos ha permitido llegar a cifras récord”.⁶

Desde el año 2017 y hasta la presentación del presente proyecto se han sumado nuevas frecuencias y destinos desde y hasta el aeropuerto de Mar del Plata y se prevén reformas en el aeropuerto local que acompañen el crecimiento de la demanda⁷. De mano del turismo existe: “...un fuerte impulso a la demanda de transporte aéreo, de igual manera, la política aerocomercial debe contribuir al desarrollo del turismo y orientarse al beneficio de los usuarios.”⁸

Como se puede ver, la relación entre el transporte y el turismo se plasma en la ciudad de Mar del Plata como destino turístico icónico, siendo motivo de especial atención para el análisis las políticas públicas en materia de conectividad.

Organismos y competencias vigentes en el Aeropuerto del destino Mar del Plata 2016-2017

El Aeropuerto de Mar del Plata, se encuentra situado en Autovía 2 Km. 398,5 - CP: B7612, Buenos Aires, lleva el nombre Astor Piazzolla y el código de identificación: MDQ. El mismo se encuentra a cargo de Aeropuertos Argentina 2000 S.A.

En cuanto a las organizaciones que operan en el lugar mencionamos en primer término a la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC). La ANAC es un organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Transporte de la Nación Argentina. Tiene como misión “Normar, regular y fiscalizar la aviación civil en Argentina, instruyendo e integrado la comunidad aeronáutica”.⁹ Fue creado en el año 2009 al tomar las funciones del Comando de Regiones Aéreas de la Fuerza Aérea Argentina y pasando a depender del Ministerio del Interior y Transporte, actual Ministerio de Transporte¹⁰.

También opera en el aeropuerto de la ciudad de Mar del Plata, la Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA), la cual es definida como una sociedad del estado bajo la órbita del Ministerio de Transporte de la Nación (Ley 27.161). Este organismo surge ante la necesidad de completar el traspaso de los Servicios de Navegación Aérea argentinos al ámbito civil. El EANA implementa, como política pública, la planificación, dirección, coordinación y administración del tránsito aéreo, de los servicios de telecomunicaciones e información aeronáutica, de las instalaciones, infraestructuras y redes de comunicaciones del sistema de navegación aérea.

El EANA informa, respecto a Mar del Plata, que junto a Trelew y Bahía Blanca se vieron considerablemente beneficiadas por el lanzamiento del Corredor Atlántico, inaugurado el 3 de abril del 2017 y el cual conecta esas ciudades (junto con Comodoro Rivadavia y Ushuaia) con el Aeropuerto Internacional de Ezeiza.

El Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) es una organización descentralizada del Estado Nacional, dependiente del Ministerio de Transporte de la Nación, que, según

⁶ Palabras de la presidente del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata, Cdra. Gabriela Magnoler, Recuperado en <https://www.lacapitalmdp.com/buscan-potenciar-la-ciudad-a-traves-de-mas-conectividad-aerea/>

⁷ Según el portal Infobae, el aeropuerto de la ciudad de Mar del Plata es el segundo del país en crecimiento de tráfico en lo que va del año 2018. Recuperado en <https://www.infobae.com/economia/finanzas-y-negocios/2018/07/24/presentaron-las-obras-de-renovacion-del-aeropuerto-de-mar-del-plata-que-comenzaran-en-septiembre/>

⁸ Barbero, (2010), Ob. Cit., p.20

⁹ <http://www.anac.gov.ar/anac/web/index.php/2/76/anac/institucional>

¹⁰ Este cambio ministerial se llevó adelante en el año 2015.

informa trabaja con el fin de promover el desarrollo aeroportuario de la Argentina y como su objetivo lo indica, también opera en el Aeropuerto Astor Piazzolla. Este organismo tiene como misión “Impulsar el desarrollo aeroportuario de la Argentina, con infraestructura y servicios de calidad para todos los pasajeros y usuarios.”¹¹ Sus principales acciones apuntan a la fiscalización, supervisión y regulación de la actividad, tanto en términos de infraestructura aeroportuaria como de regulación de los servicios y las actividades comerciales e industriales relacionadas a esta industria, así como también a los concesionarios y administradores aeroportuarios. A través de estas acciones se busca velar por la seguridad y la eficiencia aeroportuaria y promover la integración de diferentes áreas y territorios nacionales.

La PSA, Policía de Seguridad Aeroportuaria, es la fuerza de seguridad en el ámbito jurisdiccional aeroportuario, su labor es a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos e infracciones que no estén previstos en el Código Aeronáutico.

Por último, Aeropuertos Argentina 2000 S.A responde a una concesión del estado en 1998 con el fin de administrar y operar 35 terminales aéreas dentro del territorio nacional argentino, constituyéndose en el mayor operador privado del mundo. En sus aeropuertos circula el 90% del tráfico aerocomercial del país según datos de la propia institución.

Actividad en el Aeropuerto Astor Piazzolla del destino Mar del Plata 2017

Distintos organismos presentan información sobre el comportamiento del aeropuerto de la ciudad de Mar del Plata, entre ellos el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, aunque indica que los mismos son de carácter provisorio. También el Ente Municipal de Turismo de la ciudad comunica en sus estadísticas la cantidad de pasajeros de cabotaje o internacionales que arribaron al aeropuerto Astor Piazzolla. Si bien la información que ofrecen estas instituciones se extiende por varios años, la misma está siendo sujeta a análisis. A modo de ejemplo se presenta la información del 2017.

Cuadro Número I: Comportamiento del Aeropuerto Astor Piazzolla 2017 según ORSNA

MDQ - Aeropuerto Internacional de Mar del Plata	Pasajeros				Carga aérea (tons)			Movimiento de aeronaves		
	Domésticos	Internacionales	Tránsitos	Total	Doméstica	Internacional	Total	Aterrizajes	Despegues	Total
	284.900	389	-	285.298	155	15	170	2.969	2.974	5.943

Fuente: Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos

Cuadro Número II: Comportamiento del Aeropuerto Astor Piazzolla 2017 Según EMTUR

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Cabotaje	586	493	352	339	291	298	310	308	311	415	353	590
Internacional	14	2	1	3	3	1	0	0	1	10	1	12

¹¹ Anuario ORSNA, 2016.

Conclusiones. Líneas de Investigación abiertas

Tratamos con un problema abierto que comenzó a ser analizado por este grupo de estudios. Como se hizo mención, esta investigación es parte de un proceso que se lleva adelante desde el proyecto “La conectividad como Política Pública en Turismo: el caso Mar del Plata en los años 2008 a 2018” el cual surge en el marco del “Programa Interno de Investigación en Temas de Actuación Profesional y Nuevas Líneas de Investigación” de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

En este marco, se presentan en lugar de conclusiones líneas de trabajo que tienen como finalidad describir y aportar información valiosa sobre la política pública turística de los distintos niveles de gobierno en materia de conectividad para el período y el destino señalado.

Dentro de esas dimensiones de análisis son temas de interés la profesionalización¹² en la planta de los distintos organismos e instituciones intervinientes en el Aeropuerto Astor Piazzolla así como también en otras entidades que se encuentran directamente relacionadas con la conectividad como son Autovía 2, servicios de buses y Trenes Argentinos así como también continuar con la descripción sobre los actores y organizaciones involucradas en las políticas públicas relativas al tema, al territorio y al período sugerido a nivel nacional, provincial y municipal.

También se plantea profundizar sobre los procesos de creación, gestión e impacto de políticas públicas para la conectividad turística en el destino Mar del Plata durante el período 2008-2018 y sus implicancias presupuestarias.

¹² Dentro de ellas, se busca conocer el rol de los profesionales en turismo.

Bibliografía

- AMADASI, E. (1999). *Política turística argentina. Bases para su reformulación*. Buenos Aires: LADEVI. Compilador.
- AYUB, S. Y DEQUINO D. (2011) *La transparencia en los subsidios al sector privado: hallazgos y recomendaciones sobre los casos de transporte, gas y alimentos de consumo masivo. Programa de Transparencia. Área de Fortalecimiento de Instituciones*. Documento de Trabajo N. 62
- BARBERO, J., C L., ABAD J. y SZENKMAN P (2011) *Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario*. Programa de integración global y desarrollo productivo área de desarrollo económico. Documento de Trabajo N°79
- BERNAZZA C., SABRINA C. y LONGO G. (2015) *Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales*. Revista Estado y Políticas Públicas No 4. Año 2015. ISSN 2310-550X pp 17-36
- BERTONCELLO, Rodolfo (1992) ‘*Configuración socio-espacial de los balnearios del Partido de la Costa, provincia de Buenos Aires.*’ Revista Territorio N° 5 Para la producción y crítica en Geógrafa
- BERTONCELLO, Rodolfo (2006) *Turismo, territorio y sociedad. El 'mapa turístico de la Argentina*. En publicación: América Latina: ciudad, campo e turismo. Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo. Diciembre 2006. ISBN 978-987-1183-64-7 Recuperado en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/18berton.pdf>
- BLUTMAN y CAO (2016) *Estado y Administración Pública: paradojas en América Latina*. Centro de Investigaciones en Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- CAPANEGRA, A. (2010). El turismo como objeto de política y planificación pública en Argentina, 1955-1983. Actas del 3 Congreso Latinoamericano de Investigación en Turismo, Valdivia Chile, octubre. Valdivia: Actas en CD.
- FURLAN, A. y HERNÁNDEZ F. (2011) Servicio de Transporte y Turismo. Un análisis de Red en la Costa Atlántica Bonaerense. Contribuciones Científicas GÆA. Vol. 23 P. 81-93. Aprobado: 21/07/2011
- HIERNAX-NICOLÁS, D. (2008) El giro cultural y las nuevas interpretaciones geográficas del turismo, Revista GEOUSP, Espacio e Tiempo, 23: 177-187, 2008.
- MANTERO, J.C. (1997) Mar del Plata: devenir urbano y desarrollo turístico, en Revista FACES, N°4, (136) 135-152
- OSZLAK, O. (1997) Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?, en Revista del CLAD N°9, octubre de 1997, Caracas. Análisis de las reformas del Estado argentino. Análisis de las funciones gradualmente asignadas en mayor proporción al sector privado en detrimento del sector público estatal.
- SCHENKEL, E. y ALMEIDA GARCÍA, F., 2015. La política turística y la intervención del Estado: El caso de Argentina. Perfiles latinoamericanos, 23 (46), pp. 197-221.
- RUIZ DEL FERRIER, C.(2018) El Estado y las Políticas Públicas. FLACSO
- BID (2004) El marco lógico para el diseño de proyectos
- CLAD (2010) Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI
- CEPAL (2017) Transporte aéreo como motor del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: retos y propuestas de política. Edición No 359, número 7, 2017. Español
- Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional
- <https://www.infobae.com/economia/finanzas-y-negocios/2018/07/24/presentaron-las-obras-de-renovacion-del-aeropuerto-de-mar-del-plata-que-comenzaran-en-septiembre>