

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar>



*Ushuaia*2013
XII JORNADAS NACIONALES DE
INVESTIGACIÓN EN TURISMO
VI SIMPOSIO

“el turismo y los nuevos paradigmas educativos”

Actores organizacionales estratégicos y gobernanza turística en Mar del Plata: Evaluación de factibilidad para la puesta en marcha de estrategias de reconversión.

Bernarda Barbini, Daniela Castellucci, Mariangel Cacciutto, Yanina Corbo, Gonzalo Cruz, Nadia Roldán

Grupo de Investigación Turismo y Sociedad. Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata. Buenos Aires, Argentina.

Palabras claves: Turismo – Gobernanza Turística– Actores organizacionales.

1. Introducción

El objetivo de la presente ponencia es presentar los principales resultados de investigación obtenidos a partir de la realización del proyecto “Gobernanza Turística y Desarrollo Local: Mar del Plata frente a estrategias de reconversión incluyentes” perteneciente al Grupo Turismo y Sociedad - Centro de Investigaciones Económicas y Sociales – UNMDP.

La elección del tema de esta investigación, se origina en la observación de que si bien desde la década '90 y hasta la actualidad Mar del Plata logra desarrollar un turismo fuera de temporada, sin abandonar el producto turístico tradicional de sol y playa, persiste la necesidad de dar cauce a alternativas que consideren el territorio en forma integral de manera tal que los ingresos en concepto de turismo permanezcan y se derramen en la comunidad.

Así, se plantea la necesidad de evaluar las posibilidades de implementación de estrategias de reconversión turística para la ciudad. Esto requiere considerar las condiciones del campo turístico local para el diseño participativo y consensuado de proyectos, la implicación de la administración pública a distintos niveles y la construcción de un marco de cooperación público-privada en la gestión de las acciones a implementar.

Desde esta perspectiva, se propone indagar sobre las visiones y actuaciones de los actores organizacionales estratégicos pertenecientes al campo turístico local, entendiéndolos como agentes de desarrollo al ser portadores de propuestas y contar con poder para generar efectos sobre el turismo interviniendo, modificando o influyendo en su curso. De este modo el objetivo general del proyecto consiste en describir y analizar la estructura de la gobernanza turística de la ciudad de Mar del Plata a fin de evaluar la factibilidad de puesta en marcha de estrategias de reconversión turística orientadas al desarrollo local.

Se consignan como antecedentes, investigaciones realizadas en el Centro de Investigaciones Turísticas, subsidiadas por la Universidad Nacional de Mar del Plata y la Agencia de Promoción Científico Tecnológica del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación: *Centros Urbanos Bonaerenses. Puesta en Valor y Desarrollo de Red Turístico Recreacional. Turismo y Territorio, Dialéctica Turismo Interior/ Turismo Litoral. Aportes para el desarrollo regional/ local. Turismo y Territorio II: Del Diagnóstico a la Proposición de Desarrollo Turístico.*

En estas investigaciones se realizaron diagnósticos pluri-dimensionales para el desarrollo de destinos turísticos actuales y potenciales. Respecto de los resultados obtenidos, cabe destacar la observación general de la incidencia de los aspectos socio-culturales y socio-políticos en

los procesos desarrollo turístico. Esto lleva a considerar que la evaluación de las posibilidades de desarrollo turístico, requiere de la identificación e indagación de los agentes de desarrollo, dado que las capacidades físicas, técnicas y financieras de los territorios son condiciones necesarias pero insuficientes.

Bajo esta perspectiva, se desarrolla el proyecto *Capital social y desarrollo: diagnóstico sobre el sector turístico marplatense para la implementación de estrategias de reconversión turística*, subsidiado por la UNMDP, que representa un antecedente directo del proyecto de investigación que se presenta, al indagar sobre componentes del capital social de actores turísticos públicos y privados en la ciudad de Mar del Plata concepto que, al asociarse con el de gobernanza, permite un análisis integral de condiciones socio- culturales y socio- políticas para la puesta en marcha de estrategias de reconversión a escala local.

2. Antecedentes de estudios sobre gobernanza y turismo

La revisión de la bibliografía aporta información teórica y metodológica, además de antecedentes de estudios previos sobre el tema central del proyecto, orientando la indagación a los conceptos de gobernanza y turismo. La observación de las formas en que se conceptualiza la gobernanza en relación al turismo, muestra la existencia de múltiples definiciones en lo referente al concepto mismo como así también en sus aplicaciones al ámbito turístico. Así, al revisarse las publicaciones existentes en relación al tema, pueden constatarse las diversas formas en que se profundiza en este campo temático.

A fin de conocer y analizar el estado del arte en torno a la producción científica sobre gobernanza y turismo, se identifican, sistematizan, caracterizan y analizan documentos científicos que abordan la relación turismo y gobernanza, dados a conocer a través de ponencias y conferencias en reuniones científicas turísticas, artículos y ensayos en revistas científicas y boletines especializados, en los últimos trece años. La búsqueda bibliográfica se realiza en distintas bases documentales y de datos nacionales e internacionales, dando como resultado un total de cuarenta y dos documentos en texto completo.¹

En lo que se refiere al origen de los documentos se puede apreciar que la mayor parte procede de Europa (22), principalmente de España (10) y Reino Unido (7), y luego de Turquía (3) e Italia (2). La producción de Oceanía (9) proviene principalmente de Australia (7), debido a la labor desarrollada por un grupo de investigadores específicos. De la producción proveniente de Asia (5), se destaca China (4) con publicaciones realizadas principalmente en los dos últimos años. De Latinoamérica (4) sólo se identificaron algunos textos de Argentina (2), Brasil (1) y México (1), dando cuenta de la escasa difusión del tema. Por otra parte, la mayoría de los documentos localizados han sido publicados a partir del año 2007, siendo identificada la mayor producción durante el año 2011.

En todos los documentos en los cuales se enuncia, ya sea de manera explícita o implícita la relación turismo - gobernanza, en su sentido más amplio como así también, en sentido específico, haciendo mención a la gobernanza turística, esta adquiere un carácter sumamente positivo. En algunos casos se parte de considerar que el turismo es un ámbito propicio

¹Barbiniet.al. (2012)*Gobernanza y Turismo: Análisis del estado del arte*. Trabajo presentado en el I Simposio Internacional Gobernanza y cambios territoriales: experiencias comparadas de migración de amenidad en las Américas y posteriormente publicado como capítulo del libro *La sombra del Turismo. Movilidades y desafíos de los destinos con migración de amenidad*, por CEPLADES, UNCOMA en diciembre de 2012.

para identificar y analizar la gobernanza; mientras que en otros, se concibe a la gobernanza como la clave a tener en cuenta a la hora de generar destinos turísticos o realizar un desarrollo de la actividad turística de tipo sustentable.

En relación al aporte principal enunciado, cada uno de los documentos analizados presentan una serie de contribuciones vinculadas no solamente con los estudios de casos estudiados, sino que también tienden a reafirmar la importancia de considerar a la gobernanza a la hora de tender hacia un desarrollo sustentable del turismo, conociendo los tipos de redes de relaciones que establecen los actores locales, comprendidos por el sector público, el sector privado y la comunidad local.

En suma, del análisis de estos documentos es posible observar que existe una incipiente producción sobre la temática analizada, que se concentra en los últimos ocho años. La misma procede principalmente de países europeos, aunque se observa la existencia de algunas producciones provenientes de Asia, Oceanía y América Latina. Esta producción se concentra en los últimos ocho años. En el caso particular de Argentina, se constata que la gobernanza dentro del campo turístico, no ha sido un tema de estudio suficientemente desarrollado hasta el momento.

3. El concepto de gobernanza

Si bien el vocablo proviene del francés antiguo *gouvernance*, el concepto de gobernanza tal cual lo conocemos hoy comienza a instalarse en los años '80 y alcanza su auge a partir de la segunda mitad de la década del '90. Su origen reconoce variadas fuentes, entre las cuales cabe destacar las teorías sobre desarrollo en los '50 y '60, la teoría del management público de fines de los '70 y, principalmente los enfoques sobre las teorías contemporáneas del Estado de donde parte(...) *la evolución hacia una teoría sociopolítica de la gobernanza que se refiere a formas y procesos de interacción y cooperación horizontal entre sector público, sector privado y actores sociales, dentro de un marco institucional en mayor o menor grado proclive al logro de decisiones y acuerdos societales* (Jiménez, 2008).

Este confluir de diversas causas ha provocado un uso del vocablo - en los ámbitos académicos y de gobierno, en el enfoque de políticas públicas - atendiendo muy variadas situaciones e interpretaciones y, por tanto, otorgándole significados y connotaciones divergentes, cuando no ambiguos, principalmente en relación al concepto de gobernabilidad que varios autores utilizan como sinónimos.

El Instituto Nacional de Administración Pública de España – INAP (2005) entiende que (...) *la gobernanza está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general.*

Por otra parte, la evolución del concepto de gobernanza moderna tiene lugar en Europa durante el proceso de construcción de la Unión Europea y llega a América Latina como respuesta a (...) *los déficit de gobierno en las sociedades latinoamericanas. La democratización, la apertura económica y la globalización hicieron perder a los gobiernos capacidades, facultades y poderes, generando procesos en los cuales no tiene control total ni*

determinante. (Aguilar, 2007, citado por Jiménez, op.cit.). Surgen así nuevas respuestas y se considera imperioso la construcción de un nuevo estado capaz de afrontar con éxito los desafíos del contexto, dando lugar a las teorías sobre la nueva gestión pública que asignan roles no tradicionales al sector público.

En 1993 sale a la luz el libro *Modern Governance: government-society interactions* de Jan Kooiman, uno de los autores que, a través de toda su obra, ha desarrollado un corpus conceptual sobre la temática, elaborando una teoría de *la gobernanza socio-política* y de la gobernabilidad. Al exponer su teoría de la gobernanza y del gobierno como interacción, pone especial énfasis en el rol que compete a los actores – y las interacciones que se suscitan entre ellos – y sostiene que (...) *cuanto mayor es el espacio que crea una interacción, mayor es la libertad de los actores para seleccionar los valores, objetivos e intereses que querrán procurarse posteriormente*.

Desde la perspectiva de la gobernanza, Kooiman (2004) introduce tres *modos* o *tipos de gobierno*: a) *autogobierno* (subsistemas autopoieticos), b) *cogobierno* (gobierno horizontal: coordinación, cooperación, colaboración) y c) *gobiernos jerárquicos* (sistema clásico: normas, políticas, acuerdos neo-corporativistas), a los que agrega un (...) *modo de gobernanza mixto cuando asevera: La solución de problemas socio-políticos (colectivos) y la creación de oportunidades colectivas en situaciones complejas, dinámicas y diversas, son desafíos públicos y también privados, gubernamentales pero también de mercado*.

Por su parte, Antonio Natera Peral (2005) (...) *opta por considerar específica de la noción de gobernanza la concepción de la acción gubernamental como gestión de redes integradas por una multiplicidad de actores públicos y privados que interactúan de forma compleja* y señala al capital social y al liderazgo público (...) *como condicionantes específicos para el éxito de la gobernanza*.

En términos generales puede afirmarse que la gobernanza se sustenta en la concepción de que las transformaciones del contexto social demandan cada vez más a las instituciones, la adopción de estrategias de actuación orientadas a la coordinación del aparato administrativo con otros actores privados y con los ciudadanos, de modo tal que la dirección jerárquica, sea gradualmente sustituida por nuevas formas de regulación sustentadas en la coordinación y en la negociación con la sociedad civil.

A partir de esta noción conceptual se concibe a la gobernanza turística como (...) *el proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico*. (Madrid Flores, 2009). Este concepto permite indagar sobre el papel de los actores organizacionales estratégicos públicos y privados y sus relaciones en el campo turístico, a partir de la idea de que aquellos sectores que cuenten con un abanico diverso de redes y asociaciones se encontrarán en mejores condiciones para solucionar conflictos y aprovechar oportunidades.

La perspectiva plantea una relación estrecha entre las relaciones sociales que se establecen en el campo turístico y las posibilidades de desarrollo turístico y desarrollo local, entendido como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población e incluye las dimensiones económica, sociocultural y político administrativa.

Además, este abordaje permite analizar el papel del Estado en la construcción y ejecución de políticas públicas turísticas en función de distintos modelos de intervención, los valores, actitudes e ideologías implícitas en dichas políticas y la intervención de los agentes privados y sociales en su formulación.

4. Metodología utilizada

En función del objetivo general del estudio se diseña una estrategia metodológica cualitativa para indagar a los actores organizacionales estratégicos y analizar sus lógicas de pensamiento y acción.

En una primera etapa, se utiliza la información secundaria obtenida de las 22 entrevistas semi-estructuradas realizadas durante el año 2010, en el marco del proyecto finalizado *Capital social y desarrollo local: diagnóstico sobre el sector turístico marplatense para la implementación de estrategias de reconversión turística*, a representantes de organizaciones del sector turístico público y privado (Tabla 1), seleccionando aquellos que ocuparan lugares de incidencia en la toma de decisiones (presidentes, vice presidentes y directores). Esta información es interpretada a partir de la elaboración de matrices de análisis generales y sintéticas, conteniendo las principales categorías y aspectos a indagar.

De acuerdo a los resultados obtenidos del análisis de la información secundaria, se elabora una muestra intencional complementaria de actores organizacionales públicos y privados (Tabla 2). Los datos derivados de las entrevistas semi-estructuradas complementarias, también se interpretan a partir de la utilización de matrices de análisis. Por, último, se realiza una interpretación integrada a partir de los resultados obtenidos de fuentes secundarias y primarias.

Tabla 1: Actores organizacionales considerados en la muestra intencional (Proyecto “*Capital social y desarrollo local: diagnóstico sobre el sector turístico marplatense para la implementación de estrategias de reconversión turística*” 2011-2012).

SECTOR PUBLICO	1. Dirección General de Marketing y Planificación Turística. Ente Municipal de Turismo. Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	2. Dirección General de Gestión Ambiental. Ente Municipal de Obras y Servicios Urbanos. Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	3. Dirección General de Servicios. Ente Municipal de Obras y Servicios Urbanos. Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	4. Dirección de Unidades Turísticas Fiscales. Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	5. Secretaría de Obras y Planeamiento Urbano. Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	6. Sub-secretaría de Cultura. Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	7. Secretaría de Desarrollo Productivo. Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	8. Secretaría de Desarrollo Social. Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	9. Secretaría Privada. Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	10. Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires.
	11. Oficina del Plan Estratégico. Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
SECTOR PRIVADO	1. Asociación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo Mar del Plata y Sudeste.
	2. Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica de Mar del Plata.
	3. Cámara de Empresarios de Balnearios, Restaurantes y Afines de la Costa Atlántica.

	4. Cámara de la Recreación.
	5. Cámara Textil de Mar del Plata.
	6. Colegio de Martilleros y Corredores Públicos de Mar del Plata.
	7. Bolsa de Comercio de Mar del Plata.
	8. Mar del Plata Convention&Visitors Bureau.
	9. Unión del Comercio, la Industria y la Producción.
	10. Asociación de Guías de Turismo.
	11. Asociación de Licenciados en Turismo de Mar del Plata.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2: Actores organizacionales considerados en la muestra intencional complementaria

SECTOR PUBLICO	1. Ente Municipal de Deportes y Recreación – EMDER. Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	2. Dirección General de Gestión Ambiental. Ente Municipal de Obras y Servicios Urbanos. Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	3. Dirección de Unidades Turísticas Fiscales – EMTUR - Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	4. Comisión de Turismo - Honorable Consejo Deliberante - Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	5. Presidencia del Ente Municipal de Turismo - Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	6. Secretaría de Cultura - Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
	7. Subsecretaría de Economía Solidaria y Desarrollo Productivo - Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
SECTOR PRIVADO	1. Mar del Plata Convention&Visitors Bureau.
	2. Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica de Mar del Plata.
	3. Cámara de Empresarios de Balnearios, Restaurantes y Afines de la Costa Atlántica.

Fuente: Elaboración propia.

Para el análisis de la información obtenida, se realiza una adaptación de las categorías de análisis y aspectos de la gobernanza propuestos por Whittingham (2002):

- *Participación* (posibilidad que tienen las personas de ser consideradas en el proceso de toma de decisiones):
 - Alcance de la participación: se refiere a quiénes participan. Algunos procesos participativos están abiertos a todos aquellos que quieran participar, mientras que otros solo invitan a determinadas elites o a representantes de grupos de interés.
 - Modo de comunicación y decisión: se refiere a cómo los participantes se comunican entre ellos y toman decisiones. En algunos casos los participantes solo reciben información de funcionarios que anuncian y explican la política mientras que en otros casos existe deliberación, toma de posición, intercambio de opiniones y cambio de opinión.
 - Extensión de la autoridad: se refiere al modo en que se enlazan las discusiones de los participantes con la acción política o pública en un continuo que va de menor a mayor autoridad de los actores para ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones.
- *Asociación público-privada* (existencia de un vínculo activo de trabajo conjunto entre el gobierno y el sector privado):
 - Creación y puesta en marcha de políticas e incentivos para promover la participación del sector privado en el desarrollo,

- Presencia de iniciativas de sectores de la economía para mejorar la eficiencia de la burocracia local,
- Integración de los sectores privado y público en la elaboración, financiación y realización de programas y proyectos públicos.
- *Equidad*(acceso en términos de igualdad a oportunidades que garantizan y mejoran el nivel de bienestar de la sociedad):
 - Inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos.
 - Destinación de recursos a servicios dirigidos a la población residente.
- *Rendición de cuentas* (responsabilidad de quienes han recibido un poder delegado para con los delegandos):
 - Grado de cumplimiento de requisitos legales y normas administrativas.
 - Mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos, procesos y recursos.
 - Grado en el que los reclamos son atendidos por la administración.
- *Capacidad de respuesta*(capacidad del Estado para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos):
 - Existencia de mecanismos para determinar preferencias y necesidades.
 - Existencia de mecanismos de evaluación que permitan conocer si se alcanzan las metas de programas y proyectos.
 - Disponibilidad de información que permita interactuar, criticar, y sugerir cambios en las acciones que el gobierno implementa para dar respuesta a las necesidades planteadas.

Además, a la categoría *participación* se le incorporan los siguientes aspectos propuestos por Fung (2006): alcance de la participación (quiénes participan), modo de comunicación y decisión (cómo los participantes se comunican y toman decisiones), y extensión de la autoridad (modo en que se vinculan las discusiones de los participantes con la acción política).

5. Principales resultados

5.1.Participación

Respecto del *alcance de la participación*, es decir quiénes participan, se observa que los actores organizacionales del sector privado se aglutinan en el Directorio del EMTUR, integrado por la Unión del Comercio, la Industria y la Producción (UCIP), la Bolsa de Comercio, la Asociación Hotelera y Gastronómica de Mar del Plata, la Asociación de Agentes de Viajes, la Cámara Textil, la Cámara de la Recreación, la Cámara de Balnearios, Restaurantes y Afines (CEBRA), el Colegio de Martilleros, la Cámara de Administradores de Propiedad Horizontal, el Bureau de Congresos y Convenciones, la Asociación de Licenciados en Turismo y la Asociación de Guías de Turismo.

Por otra parte, las apreciaciones de los actores organizacionales pertenecientes al sector público, plantean la existencia de limitaciones en el alcance de la participación, derivadas de la

relativa pasividad de la comunidad. Como consecuencia de ello, desde la perspectiva de estos actores, el Estado local asume diferentes roles, entre ellos el de conciliador y mediador, al convocar a las distintas partes interesadas (sectores público, privado y comunitario) para trabajar en conjunto, y el de facilitador de propuestas y organizador de eventos.

En cuanto al *modo de comunicación y decisión*, es decir cómo los participantes se comunican entre ellos y toman decisiones, se observa que el rol del sector privado en el Directorio del EMTUR es dispar, ya que mientras algunas organizaciones hacen referencia a este espacio, como aquel en el que es posible interactuar e incluso expresar preferencias, deliberar, negociar y tener injerencia en las decisiones del directorio, otras plantean que su modo de comunicación se reduce a escuchar propuestas y acciones formuladas a priori por la presidencia del EMTUR y aquellas organizaciones del sector privado que detentan mayor poder de negociación y decisión.

Por su parte, los actores organizacionales del sector público reconocen que el sector privado vinculado al turismo local participa de manera formal a través del Directorio del EMTUR, por medio del cual el estado local suele recibir la opinión y las sugerencias del sector privado en temas vinculados casi exclusivamente a la promoción de la ciudad.

En relación a la *extensión de la autoridad*, es decir el modo en que se enlazan las discusiones de los participantes con la acción política o pública, si bien se constata por parte de los actores organizacionales del sector privado, la tendencia general de apoyar decisiones y acciones del sector público o emitir y pedir opiniones sobre las cuales, posteriormente, los representantes del sector público toman decisiones; se observa que la misma es dispar en relación a los diferentes modos de comunicación y decisión de los distintos actores que participan del Directorio del EMTUR.

Por otra parte, se observa la inexistencia de una *extensión de la autoridad* en los actores organizacionales del sector público para la toma de decisiones. En este sentido, la mayoría de los entrevistados plantean estar conformes con la participación desde las distintas áreas del estado local, a partir de la convocatoria del gobierno municipal para emitir opiniones, aunque esto no implique necesariamente que las mismas incidan en la toma de decisiones.

Además, se observa que existe por parte de la mayoría de los actores organizacionales del sector público, la concepción de que la participación es algo deseable, aunque se menciona como factor limitante de las iniciativas y procesos de participación, la urgencia con la que hay que tomar las decisiones.

De los aspectos analizados surge la presencia de dos tipos de participación. Por un lado, la de aquellas organizaciones del sector privado que logran ser tenidas en cuenta en sus opiniones a la hora de tomar decisiones y se manifiestan conformes con esta situación, y por otro, aquellas que buscan, con cierta dificultad, que su opinión sea escuchada. Además, se observa que los aportes de los actores organizacionales del sector privado que integran el primer grupo en general se refieren a temas puntuales de la agenda turística local, no integrados desde una perspectiva estratégica de desarrollo local.

5.2. Asociación público – privada

Respecto a la *existencia de políticas e incentivos para el sector privado*, se observa que desde las organizaciones del sector privado, se tienen en cuenta sobre todo las acciones promocionales del EMTUR. La presencia de la ciudad en eventos, ferias e incluso la captación de eventos, son cuestiones valoradas en la medida en que efectivamente contribuyen al crecimiento del sector empresarial. Asimismo, existe la percepción de que este tipo de apoyo no es directo, es decir no hay acciones que se enfoquen en cada una de las empresas en particular. Solo se advierte una intervención mayor en los establecimientos asociados a CEBRA en los que la presencia del municipio se manifiesta en capacitación y asesoramiento.

Por otra parte, en relación a este aspecto de la asociación público-privada, los actores organizacionales del sector público hacen referencia a las acciones vinculadas al marketing promocional y publicitario del EMTUR tales como la participación del sector privado en el stand oficial del municipio en las ferias internacionales y nacionales de turismo en forma gratuita.

En cuanto a la *presencia de iniciativas del sector privado para mejorar la eficiencia del sector público*, los actores organizacionales del sector privado mencionan en primer lugar la aplicación de la Tasa de Promoción Turística. Además, entienden que su contribución al sector público pasa por el ofrecimiento de servicios que determinadas empresas brindan regularmente. Por ejemplo, hoteles que colaboran con el hospedaje de ciertas personas en el contexto de un evento. Por otra parte, se encuentra instalada la consideración de que las erogaciones al municipio en calidad de impuestos o servicios, son en definitiva un aporte concreto para el sector público.

En lo que respecta a la opinión de los actores organizacionales del sector público sobre este aspecto de la asociación público-privada, los mismos destacan la participación del sector privado en el Plan Estratégico y la iniciativa de las cámaras empresarias para el incremento de la Tasa de Seguridad e Higiene a fin de destinar dichos fondos a la promoción turística de la ciudad.

Con respecto a la *integración público / privada en la elaboración y financiación de programas y proyectos*, se identifican acciones concretas, pero no proyectos o programas. No se observa la existencia de una planificación estratégica en el largo plazo, aunque es posible identificar diversas acciones del directorio del EMTUR para el desarrollo de actividades de promoción y de información turística. Se constata además, la vinculación de organizaciones del sector privado, no solo con el EMTUR, sino con otras áreas del estado local relacionadas con habilitaciones, horarios de museos, limpieza de la ciudad, etc.

Cabe destacar que tanto los actores organizacionales del sector privado como aquellos pertenecientes al sector público, dan cuenta de la presencia de dificultades a la hora concretar lazos de asociatividad y de la necesidad de establecer programas y/o proyectos conjuntos de mediano y largo plazo que vayan más allá de experiencias puntuales y aisladas entre sí.

5.3. Equidad

Con respecto a la *inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos*, si bien se advierte que la participación de la comunidad resulta necesaria, desde las organizaciones del sector privado no es posible identificar programas o proyectos inclusivos.

En cuanto a los actores organizacionales del sector público, se menciona como única experiencia el Programa Presupuesto Participativo, el cual se describe como un instrumento que emplea el municipio para consultar a la comunidad y específicamente a los barrios, y experiencias incipientes en el área de Planeamiento Urbano y Desarrollo Productivo, específicamente en su Dirección de Economía Social.

En relación a la *destinación de recursos dirigidos a la población residente*, los actores organizacionales del sector privado plantean como una forma indirecta de realizar esta tarea que los fondos destinados a obras originadas en la ciudad por la presencia de eventos internacionales, después queden disponibles para el uso de los residentes.

Por su parte los actores organizacionales del sector público, mencionan la existencia de distintos programas, proyectos y acciones puntuales que se relacionan directa e indirectamente con el turismo, tales como fiestas y eventos en diversos barrios que favorecen la recreación del residente, y la capacitación por parte del EMTUR a los residentes (específicamente taxistas y sociedades de fomento) acerca de los atractivos turísticos de la ciudad, entre otros.

5.4. Rendición de cuentas

En cuanto al *cumplimiento de requisitos legales y normas administrativas* correspondientes a cada área del estado local, los actores organizacionales públicos manifiestan estar de acuerdo con su observancia. Si bien advierten que la burocracia puede lentificar o tornar engorrosos los diferentes procesos organizacionales del Municipio, sostienen que es necesario que sea así, dado que asegura la transparencia de la gestión de los funcionarios públicos.

Con respecto al *grado en que son atendidos los reclamos*, los actores organizacionales del sector público coinciden en manifestar que aún poseen limitaciones para dar respuesta a los reclamos efectuados por la comunidad. Sin embargo, en algunas áreas municipales se ha iniciado un proceso de gestión de los reclamos como en el caso del EMTUR y de la Dirección de Gestión Ambiental.

En relación a la *existencia de mecanismos para delimitar preferencias y necesidades*, los actores organizacionales del sector privado y público aluden nuevamente al Directorio del EMTUR como un espacio de concertación y discusión de los intereses de los diversos actores organizacionales del sector privado involucrados en el desarrollo turístico de la ciudad. No obstante, se hace referencia a las restricciones presupuestarias para hacer frente a todas las inquietudes.

En cuanto a la *disponibilidad de información que permita interacción, críticas o sugerencias*, los actores organizacionales del sector privado observan la falta de acceso a la información referida a los objetivos del EMTUR y a aquello en lo que se encuentran trabajando otras áreas del estado local. En algunos casos se plantea que la información desde el Estado para la toma de decisiones no está disponible para los empresarios del sector turístico y la necesidad de que la misma se genere a partir del asesoramiento de técnicos.

5.5.Capacidad de Respuesta

En cuanto a la *existencia de mecanismos para delimitar preferencias y necesidades*, los entrevistados plantean la importancia del Presupuesto Participativo como respuesta a las demandas de la comunidad. También se menciona a las sociedades de fomento como ámbitos de delimitación de preferencias y necesidades. No obstante, más allá de estas experiencias puntuales, se visualiza la falta de mecanismos por parte de las distintas áreas del estado para conocer y dar respuesta a las necesidades de la comunidad, como así también la falta de iniciativas al respecto.

Con respecto a la *presencia de mecanismos de evaluación de programas y proyectos*, se observa que sólo el EMTUR aplica un mecanismo de evaluación para las áreas que se encuentran certificadas por la norma ISO 9001. En relación a otras áreas del estado local, se plantea la evaluación de determinadas acciones puntuales o directamente se reconoce no contar con evaluaciones formales de programas y proyectos.

En cuanto a la *disponibilidad de información que permita interacción, críticas o sugerencias por parte de la comunidad*, en algunos casos se plantea el uso de las redes sociales para comunicar las acciones de gestión como así también para conocer las repercusiones que a partir de su publicación se generan. Se alude a la existencia de gacetillas de prensa que llegan vía mail y se plantea al Directorio del EMTUR en si mismo como una instancia de comunicación.

5.6.Evaluación de factibilidad para la puesta en marcha de estrategias de reconversión

El análisis de los resultados obtenidos en el estudio de la estructura de la gobernanza turística de Mar del Plata, permite identificar los condicionantes que restringen y/o posibilitan la implementación de estrategias de reconversión turística en la ciudad.

En este sentido, se observa que el alcance de la participación de las organizaciones del sector privado es reducido. En cuanto al modo de comunicación, tanto en las distintas áreas administrativas del estado municipal como en todas las organizaciones del sector privado que integran el Directorio del EMTUR, los participantes escuchan y expresan preferencias; pero al indagar en los modos de decisión, se observa que sólo algunas organizaciones del sector privado intervienen en la toma de decisiones. Respecto de la extensión de la autoridad, se constata que la misma es heterogénea en la medida que sólo algunas organizaciones del sector privado logran que sus decisiones se vinculen directamente con la acción política o pública. La observación de estos aspectos que tienden a limitar la participación de las organizaciones del sector privado, permite inferir la existencia de condicionantes restrictivos.

Respecto de la asociatividad público/privada se observa que, si bien se han llevado a cabo algunas iniciativas en la integración público/privada para la elaboración y financiación de proyectos a corto plazo, son escasas las políticas e incentivos para el sector privado, como así también las iniciativas del sector privado para mejorar la eficiencia del sector público; limitando las posibilidades de generar vínculos y consecuentemente operando como condicionantes restrictivos.

En cuanto a la equidad, se observa que son escasas las experiencias en la inclusión de grupos excluidos en los procesos consultivos, operando como condicionante restrictivo; en tanto se

advierten algunas experiencias en la destinación de recursos dirigidos a la población residente, obrando como un condicionante facilitador.

Al analizar los aspectos de la rendición de cuentas, se observan percepciones disímiles, ya que si bien por un lado los actores organizacionales del sector público sostienen la necesidad del cumplimiento de requisitos legales y normas administrativas por parte del estado local, por otro, perciben un bajo grado de atención de los reclamos efectuados por la comunidad. La observación de estos aspectos de la rendición de cuentas permite constatar la moderada presencia de condicionantes restrictivos.

Respecto de la capacidad de respuesta, se observa que son escasos los mecanismos para delimitar preferencias y necesidades, y de evaluación de programas y proyectos, como así también la disponibilidad de información que permita la interacción, las críticas o las sugerencias por parte de la sociedad civil; operando como un condicionante restrictivo.

6. Conclusiones

A la luz de los resultados obtenidos a partir del análisis de los aspectos de la gobernanza turística *participación, asociación público-privada, equidad, rendición de cuentas y capacidad de respuesta* y considerando la tipología de gobernanza de Kooiman (op.cit.) *gobernanza jerárquica, cogobernanza y autogobierno*, se concluye que el tipo predominante en el caso analizado es el de gobernanza jerárquica. En este sentido, es el estado municipal, en la figura del EMTUR y las áreas estatales más vinculadas al turismo, el que concentra la capacidad y el poder en la toma de decisiones que atañen al desarrollo del turismo en la ciudad, siendo los instrumentos de gobierno más comunes utilizados el derecho (leyes nacionales y provinciales, normativa municipal) y las políticas (programas y proyectos, y específicamente en el caso del EMTUR, acciones de marketing promocional y publicitario).

No obstante, en algunos casos se evidencia una cogobernanza basada en la interacción y coordinación entre actores organizacionales en acuerdos bilaterales o múltiples, aunque restringida al ámbito del Directorio del EMTUR. La misma se manifiesta entre el sector público municipal y determinados actores organizacionales del sector privado, los cuales poseen poder de negociación debido a la importancia de las actividades económicas que representan para el funcionamiento del turismo en la ciudad.

Por último, de la evaluación de factibilidad para la puesta en marcha de estrategias de reconversión, se observa que los aspectos *participación, asociación público-privada y capacidad de respuesta*, que dan cuenta de las formas de coordinación entre el gobierno municipal y los actores privados, estarían operando como condicionantes restrictivos; en tanto que, ciertos aspectos relativos a la *equidad* y la *rendición de cuentas*, estarían potenciando de modo incipiente las posibilidades de puesta en marcha de estrategias de reconversión turística orientadas al desarrollo local de Mar del Plata.

Referencias

Antón Clavé, S. y Duro, J. A.: (2010) *Innovación turística en España: retos de la política turística, gobernanza de los destinos y desarrollo de sistemas territoriales de innovación*. Estudios Turísticos, N° 185, pp. 7-32.

Barbini, B. et. al. (2011) *Desarrollo y actualidad del turismo en Mar del Plata: El papel de los actores organizacionales en el diseño e implementación de estrategias de reconversión*. Revista Realidad, tendencias y desafíos en turismo – CONDET. Año 10. Vol. 9 Páginas: 57-69 ISSN 1850-4787

- Barbini, B. et al (2012). *Gobernanza y Turismo: Análisis del estado del arte en La sombra del Turismo. Movilidades y desafíos de los destinos con migración de amenidad*. Ed. CEPLADES - Universidad Nacional del Comahue.
- Beaumont, N. y Dredge, D.: (2010) *Local tourism governance: a comparison of three network approaches*. Journal of Sustainable Tourism Vol. 18, N° 1, pp.7-28.
- Bustos Cara, R.: (2008) *Teoría de la acción territorial. Acción turística y desarrollo*. Aportes y transferencias. Año 12, Volumen 1, pp. 87-104
- Connelly, G. Tourism (2007) *Testing Governance. A Research Agenda for Exploring Urban Tourism Competitiveness Policy: The Case of Liverpool 1980–2000*. Geographies Vol. 9, No. 1, pp. 84–114.
- Exploring Urban Tourism Competitiveness Policy: The Case of Liverpool 1980–2000*. Geographies Vol. 9, No. 1, pp. 84–114.
- Cruz (2001) *Gobernabilidad y governance democráticas. El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional*, en Desarrollo Humano e Institucional en América Latina n. 23, p.p. 25.
- Dredge, D. (2010) *Place change and tourism development conflict: evaluating public interest*. Tourism Management 31, pp. 104-112.
- Dredge, D.: (2006) *Policy Networks and the local organisation of tourism*. Tourism Management 27, pp. 269-280.
- Erkus – Öztürk, H. y Eraydın, A. (2010): *Environmental governance for sustainable tourism development: Collaborative networks and organization building in the Antalya tourism region*. Tourism Management, Vol. 31, pp. 113–124.
- Fung, A. (2006) Varieties of participation in complex governance. Public Administration Review., 66-75.
- INAP (2005) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. 1ª. Edición, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (Estudios Goberna), Madrid.
- Jiménez, B. y William, G.: (2008) *El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nro. 41, Caracas.
- Kooiman, J. (2004); *Gobernar en gobernanza*. Revista Instituciones y Desarrollo Nro. 16, pp. 171-194.
- Krutwaysho, O., Bramwell, B. (2010): *Tourism Policy Implementation and Society*. Annals of Tourism Research Vol. 37, No. 3, pp. 670–691. Great Britain.
- Madrid Flores, F.: (2009) *Aplicaciones de la gobernanza en las PYMES para una mejor toma de decisiones en la industria turística. El sistema Datatu México*. Primera Conferencia Internacional sobre Medición y el Análisis Económico del Turismo Regional. Donostia- San Sebastián, España, pp.1-11.
- Mantero, J.C. (1997) *Mar del Plata. Devenir urbano y desarrollo turístico*. Revista FACES, UNMdP. Año 3, número 4. Pags. 135-152.
- Mayntz, R.: (2001) *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nro. 21, Caracas.
- Mazón, A.M. y Fuentes Moraleda, A.: (2007) *Gobernanza para el desarrollo turístico sostenible en la Comunidad Andina: un nuevo reto en las relaciones Unión Europea-CAN*. Revista EAN. N° 59, pp. 99-120.
- Natera Peral, A.: (2005) *Nuevas estructuras y redes de gobernanza*. Revista Mexicana de Sociología 67, Nro. 4 (octubre-diciembre, 2005), pp. 755-791.
- Rhodes, R.A.W. (1996) *The New Governance: Governing without Government*, en Political Studies, XLIV.652-667, Vol. 44 Nro. 4, Oxford.
- Stevenson, N. Airey, D. Y Miller, G.: (2008) *Tourism policy making: the policymaker's perspectives*. Annals of Tourism Research. Vol. 35, No. 3, pp. 732-750.
- Su, D. Wall, G. Eagles, P.: (2007) *Emerging Governance Approaches for Tourism in the Protected Areas of China*. Environ Manage 39, pp. 749–759.
- Velasco González, M.: (2008) *Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino?*. XVII Simposio Internacional de Turismo y Ocio. ESADE.

Wesley, A., Pforr, C. (2010) *The governance of coastal tourism: unravelling the layers of complexity at Smiths Beach, Western Australia*. Journal of Sustainable Tourism. Vol. 18, No. 6, pp. 773–792.

Yüksel, F., Bramwell, B., Yüksel, A. (2005): *Centralized and Decentralized Tourism Governance in Turkey*. Annals of Tourism Research, Vol. 32, No. 4, pp.859–886. Great Britain.

Real Academia Española (RAE), Decisión plenaria del 21 de diciembre de 2000.

Zapata Campos, M.J. (2003) *Los agentes turísticos: una aproximación desde la Sociología y la Ciencia Política*, en Sociología del Turismo. Ed. Ariel. Barcelona.

Whittingham, M. (2002) *Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.